

Regionaal Werkdocument

“Samen sterker”

Een tweede stap naar regionale samenwerking op het domein Werk in de regio Nijmegen e.o.

Bouwteam
Februari 2013

*Het **bouwteam** heeft van het regionale portefeuillehoudersoverleg van de wethouders Sociale zaken / Werk en inkomen in de regio Nijmegen e.o. de opdracht gekregen concreet vorm te geven aan de uitwerking van de regionalisering van het domein Werk. Het bouwteam bestaat uit een ambtelijke vertegenwoordiging van directeuren, afdelingshoofden Werk en beleidsadviseurs in de regio.*

Het Regionaal werkdocument "Samen sterker" is besproken in het portefeuillehoudersoverleg Sociale zaken.

7 februari 2012

Samenvatting

Eind 2011 is de intentie uitgesproken om in de regio samen te werken op het domein Werk en in 2012 zijn stappen gezet om deze richting te concretiseren. Medio 2012 zijn alle gemeenteraden hierover geïnformeerd. Nu is de regio toe aan een vervolgstap: het inrichten van een modulaire gemeenschappelijke regeling. Het proces tot nu toe, wordt beschreven in hoofdstuk 2. Belangrijke argumenten voor regionale samenwerking zijn de ambitie om te komen tot een gezamenlijke werkgeversbenadering en te beschikken over een professionele gereedschapskist.

Eind 2012 ontstond de behoefte om de regionaliseringsprocessen van de diverse domeinen Werk, Zorg en Welzijn sterker op elkaar af te stemmen. Gemeenten worden verantwoordelijk voor een fors deel van het sociaal domein, dat betekent dat zij ook de ambitie moeten hebben om integraal te sturen. Het sociaal domein wordt geschetst in hoofdstuk 3.

Binnen dat sociaal domein opereert het nieuwe werkbedrijf. Essentieel is dat het uitgaat van de kracht van mensen. Het nieuwe werkbedrijf focust zich daarom op het bemiddelen van mensen naar – daar waar mogelijk – regulier werk. Als het nodig is ondersteunt het werkbedrijf daarbij. Ook is het verantwoordelijk voor de poortfunctie; het nieuwe werkbedrijf screent, diagnosticeert en bepaalt welke voorziening nodig is. In allianties met andere spelers binnen het sociale domein geeft het vorm aan een integrale werkgeversbenadering. De positie van het nieuwe werkbedrijf, wordt beschreven in hoofdstuk 4. Aan het eind van het hoofdstuk staat een realistisch verwachtingspatroon: de diverse, komende overheidsbezuinigingen, zijn enorm.

Die bezuinigingen gaan gepaard met veel nieuwe verantwoordelijkheden. Hoe die er exact uitzien, is nog niet bekend. De tekst van de Participatiewet is nog niet bekend, ook moeten gemeenten nog veel meer inzicht krijgen in bijvoorbeeld de (arbeidsmatige) dagbesteding. Dat betekent dat flexibiliteit nodig is. Vandaar dat flexibiliteit als een rode draad door dit rapport loopt, het leidt er uiteindelijk toe dat geadviseerd wordt een modulaire gemeenschappelijke regeling (MGR) in te richten. Een MGR die in op 1 januari 2014 begint en verder uitgewerkt wordt. Naast de flexibiliteit die een MGR biedt, zijn er nog twee andere redenen om te kiezen voor deze rechtsvorm. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het domein Werk, een MGR biedt gemeenten vrijheidsgraden om strategische beleidskeuzes te maken. Daarnaast betekent het inrichten van een MGR de keuze voor externe sturing; het werkbedrijf komt buiten het gemeentelijke interne krachtenveld te staan. Hierdoor kan het echt focussen op de drie functies die ze krijgt: bemiddelen, (toegangs)poort zijn en werkgevers benaderen in allianties. De keuze voor een MGR wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 5 sluit af met processtappen. Dit rapport wordt voorgelegd aan de gemeenteraden in de regio Nijmegen e.o., het bestuur van Breed en de medezeggenschapsorganen. Per 1 januari 2014 is er een nieuw werkbedrijf opbouwen, op 1 januari 2015 is dit operationeel. Medio 2013 wordt de gemeenteraden een goedkeuringsbesluit voorgelegd.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inhoudsopgave	4
1. Voorwoord	5
2. Inleiding	6
2.1 Intentieverklaring.....	6
2.2 Voortgangsrapportage.....	7
2.3 Opdrachtverlening.....	8
2.4 In relatie tot andere intergemeentelijke samenwerking.....	9
2.5 Leeswijzer.....	9
3. Sociaal domein	10
3.1 Nieuwe ontwikkelingen.....	10
3.2 Participatie-piramide.....	10
3.3 Uitgangspunten.....	15
4. Positie werkbedrijf	16
4.1 Huidige situatie.....	16
4.2 Beoordeling huidige situatie.....	17
4.3 Positionering nieuw werkbedrijf.....	18
4.4 Betekenis voor cliënten en werkgevers.....	23
4.5 “Een toekomstbeeld”.....	23
4.6 Kernwaarden.....	25
4.7 Consequenties voor sturingsmodel.....	26
5. Sturingsmodel	27
5.1 Mogelijke rechtsvormen.....	27
5.2 Beoordeling van rechtsvormen.....	27
5.3 Modulaire gemeenschappelijke regeling (MGR).....	30
5.4 Politieke aansturing.....	32
5.5 Start 1 januari 2014.....	33
5.6 Stappenplan.....	34

1. Voorwoord

Werk is belangrijk voor mensen. Wie werkt, levert een bijdrage aan de samenleving en voelt zich nuttig. Wie zich nuttig voelt, is gelukkiger. Sommige mensen hebben ondersteuning nodig bij het vinden van werk. Voor hen bouwen we tussen nu en 2015 een nieuw werkbedrijf, dat op 1 januari 2014 begint te bestaan. Omdat de maatschappij in snel tempo verandert en werkgevers meer dienstverlening verwachten, bundelen we onze krachten. Onder andere omdat de arbeidsmarkt regionaal functioneert en verandert, kiezen we dit schaalniveau.

Dat nieuwe werkbedrijf is ook echt nieuw. Wat bedoelen we daarmee? Tot nu toe was het gebruikelijk om vooral te beschrijven wat mensen niet konden. Mensen werden deels afgekeurd, niet deels goedgekeurd. Als je een handicap had, ontving je Wajong. De afgelopen jaren is deze mentaliteit al langzaam veranderd, veel mensen die onder de Wet sociale werkvoorziening werken nu al bij reguliere werkgevers. Die verandering wordt doorgezet. Vanuit de stellige overtuiging dat iedereen een bijdrage kan en wil leveren. Zo'n verandering klinkt eenvoudig, maar vergt een aantal forse maatregelen: iedereen moet focussen op wat mensen wel kunnen, dat zijn we niet gewend.

Alleen kijken naar wat mensen kunnen, is één. Die mensen in contact brengen met werkgevers is twee. Dat wordt de opdracht van het nieuwe werkbedrijf: geef invulling aan het bemiddelen van mensen naar regulier werk. Waar mogelijk zonder financiële bijdrage voor de werkgever of ondersteuning, waar nodig met. Dat vraagt werkgevers-, mensen- en verbindingkennis van het nieuwe werkbedrijf. Weet wat mensen kunnen, weet waar werkgevers op zitten te wachten en weet hoe je de ongekende talenten van mensen dusdanig in kan zetten zodat je werkgevers hiermee positief verrast. Dat betekent dat de mensen die voor het nieuwe werkbedrijf komen te werken, extern georiënteerd zijn, gericht zijn op samenwerking en een positieve kijk op mensen hebben om te ontdekken welke inzetbare unieke kwaliteiten zij hebben.

De focus op de bemiddeling van mensen naar zo regulier mogelijk werk moet niet de consequentie hebben dat de begeleiding van mensen die het nodig hebben wegvalt of dat mensen die meer begeleiding nodig hebben op een werkplek tussen wal en schip vallen. Dat betekent dat het nieuwe werkbedrijf allianties moet smeden met de instellingen die zich gespecialiseerd hebben in mensen die in aanmerking komen voor arbeidsmatige dagbesteding en begeleiding van mensen.

Gemeenten in Nederland krijgen meer verantwoordelijkheden, maar minder budget. Het rijk kort miljoenen op de domeinen Werk, Zorg en Welzijn, terwijl veel gemeenten in de regio nu al te maken hebben met tekorten op het budget voor inkomen. Meer mensen zullen in de toekomst (per 1/1/2014) bij de gemeente binnenkomen in plaats van dat zij een Wajong-uitkering krijgen, WW-uitkering ontvangen of geïndiceerd worden voor een sociale werkplaats. Gemeenten mogen daarnaast (per 1/1/2015) uitvoering geven aan de (arbeidsmatige) dagbesteding en worden verantwoordelijk voor Jeugdzorg en een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Per 2015 valt het geheel onder de regie van de gemeente; we ontschotten de budgetten en gaan integraal sturen. We weten dat we deze uitdagingen het beste regionaal op kunnen pakken: samen staan we sterker.

De oprichting van een nieuw werkbedrijf is een eerste stap. Maar deze stap kan niet los gezien worden van de decentralisatieopgaven waarvoor gemeenten staan. Voor 1 januari 2015 sluiten we deze zoektocht af.

2. Inleiding

Eind 2011 is de intentie uitgesproken dat de gemeenten in de regio Nijmegen e.o. samen gaan werken op het domein Werk. Medio 2012 is een voortgangsrapportage opgesteld. De daarin verwoorde uitgangspunten zijn in bijeenkomsten met de gemeenteraden besproken. Naar aanleiding van deze discussie en latere discussies in de raad is besloten, alvorens een definitief standpunt in te nemen over de samenwerkingsvorm, een voorkeursvariant in de vorm van een voornemen voor te leggen. Dit voornemen gaat voor instemming of wensen en bedenkingen naar de gemeenteraden, het bestuur van Breed, een aantal betrokken instellingen en de relevante medezeggenschapsorganen.

2.1 Intentieverklaring

2.1.1 Doelstelling

Eind 2011 hebben de raden in de regio Nijmegen e.o.¹ de uitgangspunten van de intentieverklaring om “regionale samenwerking in het kader van de Wet werken naar vermogen (WWnV) te onderzoeken” ondersteund. De keuze hiervoor is gemaakt mede door de komst van de WWnV en de daarin specifiek geformuleerde opdracht aan gemeenten zorg te dragen voor een bovenlokale werkgeversdienstverlening. De regiogemeenten beoogden hiermee de samenwerking op een juridische manier te borgen, en spraken zich uit zich maximaal in te spannen en al datgene te doen wat noodzakelijk is voor het realiseren van de samenwerking. Met als doel:

- Zo veel mogelijk mensen mee te laten doen aan de samenleving en in hun eigen bestaan te laten voldoen (bij voorkeur door deelname aan de arbeidsmarkt);
- een optimale match te realiseren tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt;
- een goede en efficiënte bemiddelingsfunctie te krijgen, en;
- de uitvoeringskosten voor de nieuwe Participatiewet beheersbaar te houden.

In onderstaande tabel een aantal cijfers (uit 2010) over de groepen mensen waarvoor iets georganiseerd wordt.

	WWB	WSW	Wajong
N	8.270²	2.219³	5.280⁴
Ubbergen	1,5%	2%	2%
Beuningen	3%	7%	4%
Druten	2%	6%	8%
Groesbeek	3%	7%	8%
Heumen	2%	4%	4%
Millingen aan de Rijn	1%	2%	1%
Wijchen	7%	13%	9%
Nijmegen	77%	53%	59%
West Maas en Waal	1,5%	4%	3%
Mook en Middelaar	1%	N: 36 ⁵	2%
Overige gemeentes		2%	

¹ Beuningen, Druten, Groesbeek, Heumen, Millingen aan de Rijn, Mook en Middelaar, Nijmegen, Ubbergen, West Maas en Waal en Wijchen

² Gegevens november 2012, CBS Statline

³ Gegevens uit Transitieplan Breed

⁴ Gegevens UWV, Wajong naar provincie en gemeente, eind 2011

⁵ Mook en Middelaar is geen deelnemende gemeente in Breed.

2.1.2 Werkgeversbenadering

Een goede dienstverlening aan werkgevers is cruciaal voor het welslagen van de opgaven waarvoor gemeenten gesteld worden, zo staat beschreven in een handreiking van Divosa, UWV en VNG. Uit de arbeidsmarktanalyse van VNG van begin 2012 blijkt hetzelfde. In de voortgangsrapportage (zie ook paragraaf 2.2) van medio 2012 wordt uitvoerig stilgestaan bij de werkgeversbenadering. In diezelfde voortgangsrapportage wordt uitgesproken dat de regio kiest voor de maximum-variant voor werkgeversdienstverlening.

De arbeidsmarkt is regionaal. Grote groepen mensen werken wel in de regio, maar niet in de gemeente waarin zij wonen. Zo blijkt ook uit de analyse die UWV heeft gemaakt van de arbeidsmarkt Nijmegen e.o. Binnen de regio wordt door mensen veel gependeld tussen woon- en werkgemeente. Werkgevers hebben daarom te maken met al deze gemeenten, en geven daarom aan behoefte te hebben aan betere dienstverlening. De argumenten om te komen tot een verbeterde werkgeversbenadering staan als een huis.

Werkgevers willen één loket dat hen adequaat ondersteunt bij hun personeelsbehoeften en bij thema's die nu en in de toekomst spelen op de arbeidsmarkt. Uit vele onderzoeken en ervaring komt naar voren dat zij behoefte hebben aan: (toekomstig) gekwalificeerd personeel; snelle en adequate matching of vacaturevervulling; ondersteuning bij invulling sociaal werkgeverschap, maatschappelijk verantwoord ondernemen en advies bij plaatsen van arbeidsgehandicapten en wajongers; brede inzetbaarheid personeel, inzet scholing, trainingen en subsidiemogelijkheden (loondispensatie); mogelijk maken van intersectorale mobiliteit; inzet van voorzieningen en financiële regelingen tijdens dienstverband; inzicht in arbeidsmarktontwikkelingen en informatie voor bijvoorbeeld toekomstige behoeften aan personeel bij werkgevers; administratief gemak, en; eenduidige informatie, toegang en aanspreekpunt bij publieke organisaties.

Op 15 mei 2012 vond een regionale werkgeversbijeenkomst plaats, waarin door werkgevers een invulling werd gegeven aan de ontzorging waarmee zij gestimuleerd worden meer mensen in dienst te nemen. Dit werkgeversperspectief staat centraal bij enerzijds de dienstverlening die in samenwerking met andere partijen opgezet wordt en anderzijds bij de ontwikkeling van een gereedchapskist.

Dat betekent dat de regio koerst op een samenwerkingsscenario waarbij alle spelers in de regio elkaar vinden op zowel bestuurlijk strategisch als tactisch en operationeel niveau. Er is een gezamenlijke regionale arbeidsmarktagenda vastgesteld op bestuurlijk strategisch niveau. De wethouders van de gemeenten in de regio en de districtmanager van UWV nemen deel in het overleg onder leiding van de arbeidsmarktregio. De agenda wordt gedragen door alle relevante partijen in de regio. Deze aanpak moet zich vertalen in effectieve afspraken met werkgevers en zo bijdragen aan het beschikbaar komen van voldoende passende plekken voor de groep werkzoekenden.

De nieuwe regionale samenwerkingsconstructie, waarvan de taken in hoofdstuk 4 worden benoemd en het sturingsmodel in hoofdstuk 5, geeft invulling aan de werkgeversbenadering.

2.2 Voortgangsrapportage

Het traject van regionaliseren heeft niet stilgelegen. Ook omdat tijdens het traject de waarde van regionale samenwerking steeds duidelijker werd: de arbeidsmarkt is regionaal. Dit wordt onder andere goed verwoord in de Arbeidsmarktanalyse van het UWV uit februari 2012: *“Het feit dat doelgroepen WWnV gewoon onderdeel zijn van het totale aanbod op de arbeidsmarkt en ook als zodanig naar werkgevers toe worden gepresenteerd past in de strategie van een gezamenlijke werkgeversbenadering waar WERKbedrijf en gemeenten al voor hebben gekozen. Daarmee verg-*

roten beide de kansen van hun 'eigen' klanten op de arbeidsmarkt. Dat doet ook recht aan de vraag van werkgevers naar geschikt personeel, ongeacht waar dat vandaan komt."

2.2.1 Voortschrijdend inzicht

Medio 2012 zijn de raden geïnformeerd over de voortgang van het regionaliseringstraject. In het derde hoofdstuk van de voortgangsnotitie van medio 2012 werd geschetst *"welke werkzoekenden we regionaal gaan bedienen?"* Over deze vraag is veel debat geweest. Er is een spanningsveld tussen enerzijds de zoektocht naar een uitvoerbare en heldere opdracht voor een nieuw werkbedrijf en anderzijds de brede maatschappelijke verantwoordelijkheid die gemeenten voelen en hebben voor mensen in de regio die ondersteuning nodig hebben.

Die zoektocht is complex: er komen veel nieuwe verantwoordelijkheden op gemeenten af, maar de details zijn nog niet bekend. De exacte tekst van de nieuwe Participatiewet is bijvoorbeeld nog onbekend, terwijl deze op 1 januari 2014 moet ingaan. Het uiteindelijke juridische kader is nog niet bekend, maar bekend is wel dat per individu een andere benadering nodig is, waardoor het systeem niet statisch ingericht moet worden. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor een nieuw stelsel. In de voortgangsrapportage stond op pagina 7: *"De doelgroep met verdien capaciteit minder dan 40% gaat retour naar woongemeenten dan wel (bij indicatie sociale werkvoorziening) naar Breed"*. Deze statische benadering wordt losgelaten. Regiogemeenten zijn en voelen zich verantwoordelijk voor iedereen die ondersteuning nodig heeft om de arbeidsmarkt te bereiken. Vanuit dat perspectief werken de gemeenten aan een nieuw werkbedrijf. In de plaats hiervan komt de opdracht aan het nieuwe regionale werkbedrijf om te focussen op de bemiddelingsfunctie (4.3.1) en poortwachtersfunctie (4.3.3), maar ook de opdracht om integrale vraagstukken op het totale sociale domein (hoofdstuk 3) op te pakken in allianties (4.3.4). Belangrijk daarbij is dat een statische scheiding tussen arbeidsmatige dagbesteding en aangepast werk niet bestaat, net als een statische scheiding tussen dagbesteding en arbeidsmatige dagbesteding niet bestaat.

2.2.2 Controversieelverklaring WWnV

De ideeënvorming om regionaal samen te gaan werken is ontstaan in de tijd dat het wetsvoorstel WWnV nog niet openbaar was. Dat is het in februari 2012 wel geworden, maar in juni 2012 is het voorstel controversieel verklaard na de val van het Kabinet Rutte/Verhagen. In de voortgangsnota die medio 2012 is gemaakt, wordt uitgebreid stilgestaan bij de consequenties hiervan. Voor de regiogemeenten was er genoeg reden om door te gaan, maar omdat de exacte tekst van de Participatiewet nog onbekend is moeten gemeenten in kunnen spelen op detailwijzigingen. Kleine afwijkingen in de tekst van de Participatiewet, kunnen verstrekkende gevolgen hebben voor de uitvoering. De tijd om te anticiperen op deze wijzigingen in de tekst zal minimaal zijn, mocht de nieuwe Participatiewet op 1 januari 2014 daadwerkelijk ingevoerd worden.

2.3 Opdrachtverlening

In de voortgangsnotitie van medio 2012 wordt het "beslisdocument" benoemd als één van de vier mijlpalen in het traject naar meer regionale samenwerking. In dit Regionale Werkdocument "Samen sterker" wordt beschreven hoe het nieuwe regionale werkbedrijf wordt gepositioneerd in het sociaal domein (hoofdstuk 4) en welke rechtsvorm het nieuwe werkbedrijf krijgt. De uiteindelijke beslissing om een nieuw werkbedrijf te beginnen in de vorm van een modulaire gemeenschappelijke regeling (hoofdstuk 5), wordt genomen door de raden in de vorm van een goedkeuringsbesluit.

2.4 In relatie tot andere intergemeentelijke samenwerking

Bestuurders hebben uitgesproken dat het onwenselijk is dat er in de regio een bestuurlijke lappendeken ontstaat van nieuwe gemeenschappelijke regelingen. Ook op het sociaal terrein is dit niet wenselijk. In eerder stadium van overleg is de mogelijkheid van één regionale gemeenschappelijke regeling voor het sociale domein al aan de orde gekomen, om het belang van integraliteit te benadrukken. Met de uitwerking van samenwerking op het domein Werk wordt hier nadrukkelijk rekening mee gehouden. Werk wordt in het sociaal domein gepositioneerd. Bij de inrichting van een sturingsmodel wordt rekening gehouden met de toekomstige flexibiliteit die nodig is om de diverse nieuwe en bestaande verantwoordelijkheden van de gemeenten goed vorm te geven. Dit vraagt ook iets op het gebied van timing; niet alle nieuwe verantwoordelijkheden worden gelijktijdig overgeheveld.

2.5 Leeswijzer

De rijksoverheid wil meer regionale afstemming. Gemeenten in de regio Nijmegen e.o. bouwen gezamenlijk een nieuw werkbedrijf. Dat werkbedrijf gaat uit van wat mensen kunnen en ondersteunt indien noodzakelijk. In hoofdstuk 3 wordt het sociale domein geschetst en de ambitie om de invoering van de nieuwe Participatiewet en de decentralisaties (nieuwe Wmo) integraal te bekijken. Het beschrijft over welke groep mensen het gaat en hoe voorzieningen voor deze mensen zich tot elkaar verhouden. Het hoofdstuk heeft deels het karakter van een "gewenste situatie", ook omdat veel regelgeving nog niet uitgewerkt is en de nieuwe Wmo en de nieuwe Participatiewet gepaard gaan met een forse bezuiniging.

In hoofdstuk 4 wordt het werkbedrijf gepositioneerd in dit sociale domein. Centraal daarin staan de taken die het werkbedrijf krijgt en waarom zij deze taken krijgt. Maar ook de relatie die dit nieuwe werkbedrijf heeft met andere organisaties in het sociale domein, in de wetenschap dat de wereld niet statisch is.

In hoofdstuk 5 wordt een keuze gemaakt voor een rechtsvorm en wordt beschreven op welke manier deze rechtsvorm aangestuurd wordt, onder andere welke beleidskeuzes gemeenten zelf kunnen blijven maken.

3. Sociaal domein

Dit hoofdstuk gaat over het sociaal domein, specifiek de domeinen Zorg, Welzijn, Werk en Onderwijs. Het handelt over de decentralisaties (nieuwe Wmo) en de invoering van de nieuwe Participatiewet. En over de consequenties die deze wijzigingen voor gemeenten en voor de groep mensen die ondersteuning nodig heeft.

3.1 Nieuwe ontwikkelingen

Het kabinet wil op 1 januari 2014 de nieuwe Participatiewet invoeren. Vanaf 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor langdurige zorg als dagbesteding aan zieken of mensen met een beperking die niet in een instelling verblijven. Deze zorg valt nu nog onder de AWBZ, maar gaat over naar de Wmo. In het kader van het nieuwe jeugdstelsel krijgen gemeenten vanaf 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

3.1.1 Participatiewet

Gemeenten gaan de Participatiewet uitvoeren. Deze wet is een samenvoeging van de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de huidige Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong) voor zover het mensen betreft die (deels) kunnen werken.

Gemeenten krijgen straks de mogelijkheid om het instrument loondispensatie in te zetten. Dit betekent dat iemand onder voorwaarden onder het minimumloon aan de slag kan. Uiteindelijk moeten loon plus aanvullende uitkering samen even hoog zijn als het minimumloon.

Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het verlenen van bijstand. De kaders hiervoor worden door de raden vastgelegd in verordeningen.

3.1.2 Nieuwe Wmo: decentralisaties

In de toekomst zijn gemeenten volledig verantwoordelijk voor langdurige zorg zoals dagbesteding aan zieken of mensen met een beperking die niet in een instelling verblijven (extramurale zorg). Deze zorg valt nu nog onder de AWBZ, maar gaat over naar de Wmo. Een onderdeel van deze decentralisatie is de dagbesteding. Er zijn diverse vormen van dagbesteding te onderscheiden (van recreatief tot toeleiding naar arbeid). Arbeidsmatige dagbesteding richt zich primair op het maken van producten voor de verkoop of het leveren van diensten.

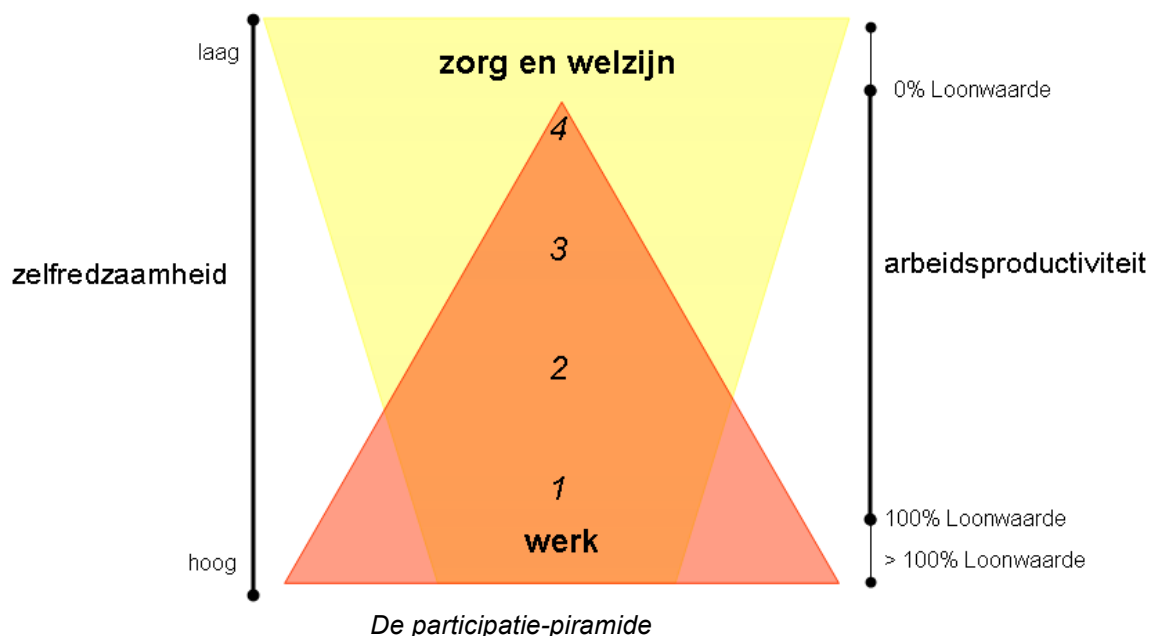
In het nieuwe jeugdstelsel krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp (inclusief specialistische hulp zoals jeugd-ggz, jeugd-lvb, gesloten jeugdhulp) en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen.

3.2 Participatie-piramide

3.2.2 Participatie-piramide met typologieën van groepen

Naast de nieuwe verantwoordelijkheden, blijven gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo. De Wmo trad op 1 januari 2007 in werking en het maatschappelijke doel van de wet is "meedoen van alle burgers in de samenleving". De wet moet ervoor zorgen dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en meedoen in de samenleving. Al of niet geholpen door vrienden, familie of bekenden. Als dat niet lukt, biedt de gemeente ondersteuning. Gemeenten

kunnen daarbinnen eigen accenten leggen. De nieuwe decentralisatie betekent dat een aantal zaken uit de AWBZ onder de Wmo gaan vallen. Een aantal daarvan staat zeer dicht bij de Wsw (die verdwijnt), arbeidsmatige dagbesteding is niet zwart en sociale werkvoorziening niet wit. In onderstaande illustratie wordt aangegeven hoe de nieuwe Participatiewet zich verhoudt tot de nieuwe Wmo.



In bovenstaande grafiek wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid weergegeven voor hun inwoners. Enerzijds voeren gemeenten een zorg- en welzijnsbeleid uit, waarin gestreefd wordt naar meedoen⁶. Dat is vertaald in zelfredzaamheid, een variabele die iets zegt over de mate waarin mensen mee kunnen doen in de samenleving. Anderzijds trachten gemeenten de loonwaarde van mensen te laten stijgen met werkbeleid⁷. Zoals in de piramide staat, is het mogelijk om >100% en <0% loonwaarde te hebben⁸.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor iedereen in de participatie-piramide, maar niet voor iedereen zijn dezelfde maatregelen nodig. Iemand met een laag percentage loonwaarde en een lage zelfredzaamheid, heeft meer begeleiding nodig. Vaak ook buiten zijn of haar werk. Iemand met een hoge zelfredzaamheid en een hoog percentage loonwaarde, heeft dat laatste zetje nodig richting de arbeidsmarkt. De VNG heeft een participatieladder opgesteld die gebruikt kan worden om mensen in te delen (van geïsoleerd tot betaald werk). Van mensen die minder dan één keer per week

⁶ "Werken" is ook "meedoen".

⁷ Loonwaarde wordt door de Raad voor Werk en Inkomen gedefinieerd als de arbeidsprestatie van een werknemer, gegeven dienst eventuele arbeidsbeperking in een bepaalde functie op een bepaald moment. In de praktijk wordt daarmee gevraagd om een loonwaardebepaling die informatie verzamelt over: (1) de kenmerken van de werknemer (waaronder zijn eventuele arbeidsbeperking), (2) de werknemer in dezelfde functie zonder arbeidsbeperking (de norm) en (3) de vereisten van de werkplek.

⁸ Theoretisch is het mogelijk om meer dan 100% loonwaarde te hebben (mensen die ruim voldoen aan de norm die geschetst wordt in de voetnoot, bijvoorbeeld jongeren met (meer dan) een startkwalificatie die een laatste zetje nodig hebben) én om minder dan 0% loonwaarde te hebben (mensen waarbij de begeleiding om te komen tot arbeidsproductiviteit duurder is dan de opbrengst van de arbeidsproductiviteit).

contact hebben met mensen die geen huisgenoten zijn tot mensen die een arbeidscontract hebben of zzp'er zijn, en daarbij geen ondersteuning in de vorm van een participatie-instrument krijgen. Diverse gemeenten gebruiken de participatieladder om maatschappelijke stijging aan te geven. Dezelfde indeling is ook de basis voor de participatie-piramide, met dien verstande dat deze het gehele sociaal domein beter benadrukt en integraliteitsvraagstukken blootlegt.



Sommige mensen maken gebruik van meerdere voorzieningen. Het blijkt dat er veel samenhangend gebruik is tussen verschillende voorzieningen/regelingen. Met name tussen werk- en inkomensregelingen en tussen enerzijds jeugdzorg en anderzijds werk en inkomen. Het gebruik van overige zorgvoorzieningen lijkt redelijk los te staan van het gebruik van de huidige werkregelingen. Dat laatste heeft ook te maken met de mensen waarvoor de voorzieningen zijn, bijvoorbeeld een grote groep ouderen die weinig gebruik maakt van het werkbedrijf.

Ten slotte gaat integrale afstemming verder dan afstemming binnen de domeinen Zorg, Welzijn, Werk en inkomen. Een aansprekend voorbeeld hiervan is het jongerenloket, waar intensief wordt samengewerkt met het onderwijsveld. Het domein Onderwijs hangt sterk samen met het domein Werk. Als het Regionale Meld- en Coördinatiepunt en de Leerplicht goed functioneren, mogen gemeenten ervan uitgaan dat de wegen naar werk beter begaanbaar zijn. Ook is bij de instellingen veel informatie bekend over jongeren, die ingezet kan worden voor een eventueel traject richting werk. Onderwijsinstellingen onderhouden daarnaast ook contacten met werkgevers, net als arbeidsmarktanalyses.

Ook heeft het beleid op het domein van inkomen effect op domein Werk. Bijvoorbeeld door het sanctioneren van niet (mee)werken in geval van verwijtbaar gedrag, wordt indirect werken beloond. Het is zaak bemiddeling en handhaving integraal te benaderen.

3.2.2 Typologie van groepen mensen

Op het terrein werk bestaan ook abstractere typologieën om groepen mensen in te delen. De beperking van het abstracte niveau is dat je je als individu hierin vaak niet herkent. Om toch te komen tot algemene beleidskeuzes is deze groepsindeling noodzakelijk. Hieronder staan twee voorbeelden van typologieën die van belang zijn bij het uitwerken en positioneren van het nieuwe werkbedrijf. Om de voorbeelden minder abstract te maken, wordt een aantal fictieve personen toegevoegd.

Het is mogelijk om hoofdcategorieën van mensen aan te geven binnen de participatie-piramide. De regio Rivierenland definieert vier categorieën, van laag naar hoog in de participatie-piramide [de beschrijving is niet één-op-één overgenomen]:

1. Mensen die zelf in staat zijn werk te vinden

Dit zijn mensen die geschikt zijn voor de arbeidsmarkt, maar net dat kleine beetje extra ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk. Daarbij kan gedacht worden aan iemand met een hoog opleidingsniveau, maar opgeleid is voor een sector waarin de banen niet voor het oprapen liggen. Ondersteuning kan dan bestaan uit het geven van een sollicitatietraining of het adviseren of bemiddelen van deze persoon. Het nieuwe instrument van loondispensatie is voor deze groep mensen niet interessant.

2. Mensen die lichte ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk

A heeft geen specifieke problemen. Probleem is dat ze niet (meer) kan voldoen aan de vraag op de arbeidsmarkt. Ze brengt simpelweg te weinig op:

Mevrouw A is 57 jaar oud, heeft werkervaring. Mevrouw woont zelfstandig, is goed in staat om zonder ondersteuning haar leven in te richten. Mevrouw heeft administratief werk gedaan in het verleden, is hier nog steeds goed in, maar komt nu niet meer aan het werk. Reden: ze kan de ontwikkelingen op ICT-gebied niet in het daarvoor geëiste hoge tempo volgen. Daarnaast is haar werktempo lager dan de gemiddelde werknemer. Ze werkt erg nauwkeurig en precies, maakt weinig tot geen fouten, maar heeft dus wel meer tijd nodig. Zonder compensatie komt mevrouw niet bij een werkgever aan de slag omdat de werkgever haar dan een volwaardig salaris moet bieden. Hij kan voor de werkzaamheden die mevrouw verricht goedkope, jonge arbeidskrachten krijgen waar prijs – prestatie beter in verhouding ligt.

3. Mensen met terugverdienmogelijkheden⁹, die hulp nodig hebben op de werkvloer

B heeft ondersteuning nodig, privé en op het werk. Kan met duidelijke ondersteuning en lichte mate van toezicht zelfstandig opereren:

Meneer B is 25 jaar oud, woont zelfstandig, alleenstaand. Meneer speelt niet onverdienstelijk gitaar, is gek op muziek en weet er alles van. Hij woont zelfstandig, maar heeft daar ondersteuning bij nodig. Die verzorgt zijn moeder, zij helpt met de administratie, helpt met het schoonhouden van de woning en doen van inkopen. Meneer heeft in de afgelopen jaren verschillende banen gehad, maar het ging telkens mis, achteraf bleek dat mijnheer bij werkgevers de indruk maakte meer te kunnen dan hij daadwerkelijk kon waarmaken. Meneer is op het eerste oog een hippie/student, uit onderzoek is gebleken dat zijn IQ rond de 75 ligt en hij licht autistisch is. Hij is vatbaar voor beïnvloeding en staat daardoor ook open voor verkeerde keuzes. Meneer kan een redelijke productie realiseren op moment dat hij onder strakke leiding in een duidelijke structuur werkt. Hij kan ook meer complexe werkzaamheden aan. Binnen de geboden structuur is permanente begeleiding niet nodig, wel toezicht.

4. Mensen zonder terugverdienmogelijkheid, maar die een arbeidsmatige dagbesteding hebben

C heeft zowel werk- als privébegeleiding nodig (24 uur p/d), ze kan niet zelfstandig opereren:

Mevrouw C is 40 jaar, woont in een begeleid wonen-project omdat ze niet in staat is om zelfstandig te wonen. Mevrouw is verstandelijk en sociaal beperkt, dat blijkt uit het gegeven dat ze een aantal zaken niet weet te plaatsen in het juiste perspectief. Mevrouw kan werken, maar heeft daarbij begeleiding nodig. Begeleiding die bestaat uit het geven van instructie én sturen

⁹ De regio Rivierenland werkt vanuit het principe dat een uitkering altijd tijdelijk is. Ze erkennen echter dat er een groep mensen is die permanent of langdurig een beroep doet op een uitkering of ondersteuning. Terugverdienen doe je op een uitkering of op ondersteuning/begeleiding.

op gedrag tijdens het werk. Mevrouw is niet in staat zelfstandig het werk te verrichten. Met deze ondersteuning is mevrouw in staat om eenvoudige, repeterende arbeidsmatige werkzaamheden te verrichten. De productiecapaciteit is lager dan gemiddeld, maar niet extreem laag, zolang de begeleiding maar stuurt en richting geeft.

Achter deze categorieën kan ook vermeld worden wat dit betekent voor hun zelfredzaamheid c.q. de mate waarin de mensen in deze categorie meedoen in de samenleving. In algemene zin is er een trend dat mensen die minder terugverdienmogelijkheden hebben ook minder zelfredzaam zijn.

In het rapport *Fit Or Unfit* (2011, ACM, UU, UvA) wordt een analyse gemaakt van verschillende strategieën om werkloze mensen aan het werk te krijgen. In dit rapport wordt het onderscheid gemaakt tussen wél of geen afstand tot de arbeidsmarkt en het al dan niet overbrugbaar zijn van deze afstand. Indien er sprake is van een overbrugbare afstand, kan op hoofdlijn gekozen worden voor sociale en psychologische training, loondispensatie of het wegnemen van praktische barrières. Andere keuzes zijn het aanpassen van arbeidsplekken, het afdekken van risico's en het veranderen van gedrag of compenseren daarvan. Indien de afstand niet overbrugbaar is, zal re-integratie niet werken en moet gekozen worden voor een vorm van aangepast werk met veelal een uitkering. In tabelvorm levert dit het volgende overzicht op:

Is er een afstand naar de arbeidsmarkt? (d.w.z. tot reële, reguliere en algemeen geaccepteerde banen) ¹⁰						
Nee			Ja			
			Overbrugbaar → → → → Niet overbrugbaar			
Wat is nodig?	Banen	Afdoende motivatie	Match	Vaardigheden aanleren	Compensatie productiviteitstekort	Niet mogelijk in reguliere banen
	Re-integratie overbodig					Re-integratie werkt niet
Hoe?	(1) Vraag-Stimulering (2) Lagere arbeidskosten (3) Taak-splitsing	(1) Controle (2) Prikkels en sancties	(1) Informatie (2) Bemiddeling (3) Matching	(1) Sociale en psychologische training (2) Wegnemen praktische barrières	(1) Loondispensatie (2) Aanpassen arbeidsplek (3) Afdekken risico's	(1) Naar aangepaste arbeid (2) Uitkering
Kern?		Afschrikking	Matching	Gedragsverandering	Compensatie	
Fictieve personen:			Persoon A	Persoon B	Persoon C	

Bovenstaande tabel is een basisindeling van re-integratietheorieën. Op basis van een inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt van cliënten wordt bepaald "wat" nodig is (van banen links, tot geen mogelijkheid). Daaronder wordt dan weer bepaald "hoe" deze situatie bereikt kan worden. Als de afstand tot de arbeidsmarkt groot is omdat er geen banen zijn, is re-integratie overbodig. Als het nodig is om vaardigheden aan te leren, is er een trainingsaanbod.

¹⁰ Deze tabel komt uit het artikel "Werken naar vermogen. De invloed van gemeenten op de onderkant van de arbeidsmarkt" van dr. A.J.E. Edzes. De definitie "afstand tot de arbeidsmarkt" definieert hij op basis van de notie dat deze strookt met de visie van het kabinet Rutte/Verhagen dat alleen plaatsing bij reguliere werkgevers de gewenste re-integratie output is. In deze lijn vallen gesubsidiëerde banen, hoe maatschappelijk en economisch zinnig dat ook moge zijn, niet onder de definitie.

3.2.3 Mensenwerk

Bovenstaande categorieën zijn niet statisch. In de praktijk vallen bijvoorbeeld de mensen die gebruik maken van Wsw en AWBZ-dagbesteding vaak samen. In alle gevallen gaat het om arbeidsgehandicapten, alleen de mate waarin verschilt. Een Wsw-indicatie door het UWV is op dit moment een contra-indicatie voor een indicatie voor dagbesteding (CIZ); werknemers van Breed en AWBZ-instellingen veranderen van voorziening als blijkt dat zij de werkdruk niet aankunnen of de loonwaarde niet kunnen waarmaken. Cliënten voor wie het werkbedrijf bemiddelt, hebben daarnaast vaak een bijstandsuitkering. Kortom mensen maken vaak gebruik van meerdere voorzieningen.

Het werkbedrijf wil mensen verder helpen die zij ondersteunt, door hun kwaliteiten zo te ontwikkelen dat mensen kunnen participeren. Liefst in de vorm van betaald werk. Het uiteindelijke juridische kader is nog niet bekend en per individu is een andere benadering nodig, wat betekent dat het systeem niet statisch mag zijn. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor het nieuwe stelsel. In de voortgangsrapportage stond op pagina 7: *“De doelgroep met verdiencapaciteit minder dan 40% gaat retour naar woongemeenten dan wel (bij indicatie sociale werkvoorziening) naar Breed”*. Zoals al eerder gezegd: deze statische benadering is losgelaten.

Een tweede belangrijk uitgangspunt is dat mensen (a) gelukkiger zijn als ze zichzelf nuttig voelen en een bijdrage leveren aan de samenleving, (b) altijd een bijdrage kunnen leveren en (c) graag ergens bijhoren door in dienst te zijn bij een reguliere werkgever. Werk is goed voor mensen en het bestaande stelsel is tot dusverre altijd te veel uitgegaan van wat mensen niet kunnen. Loondispensatie biedt hiervoor een uitgelezen kans. Dat betekent dat het nieuwe werkbedrijf het jargon moet aanpassen.

3.3 Uitgangspunten

De Wmo wil mensen laten meedoen in de samenleving en de nieuwe Participatiewet is gericht op participatie op de arbeidsmarkt. Dat zijn vergelijkbare doelstellingen. In dit hoofdstuk hebben we geconcludeerd dat veel mensen én gebruik maken van zorg- en welzijnsvoorzieningen én van werkvoorzieningen die onder regie van de gemeente aangeboden worden. Hierdoor neemt de mogelijkheid om integraal te sturen toe. Voor het nieuwe stelsel betekent dit het volgende:

1. Een werkbedrijf kan niet statisch functioneren, maar opereert in een complex veld. Daarbij heeft het ook oog voor andere domeinen, zoals Onderwijs en Economie.
2. Nieuwe wetgeving gaat uit van wat “mensen kunnen” en niet van “wat mensen niet kunnen”. Van gemeenten wordt verwacht dat hier meer focus op komt.
3. Wetgeving is nog niet uitgewerkt maar zal naar alle waarschijnlijkheid op 1 januari 2014 van kracht worden. Van gemeenten wordt verwacht flexibel in te spelen op detailwijzigingen.
4. Al deze uitgangspunten worden toegevoegd aan het onverminderde belang van een goede werkgeversbenadering (benoemd in hoofdstuk 1).

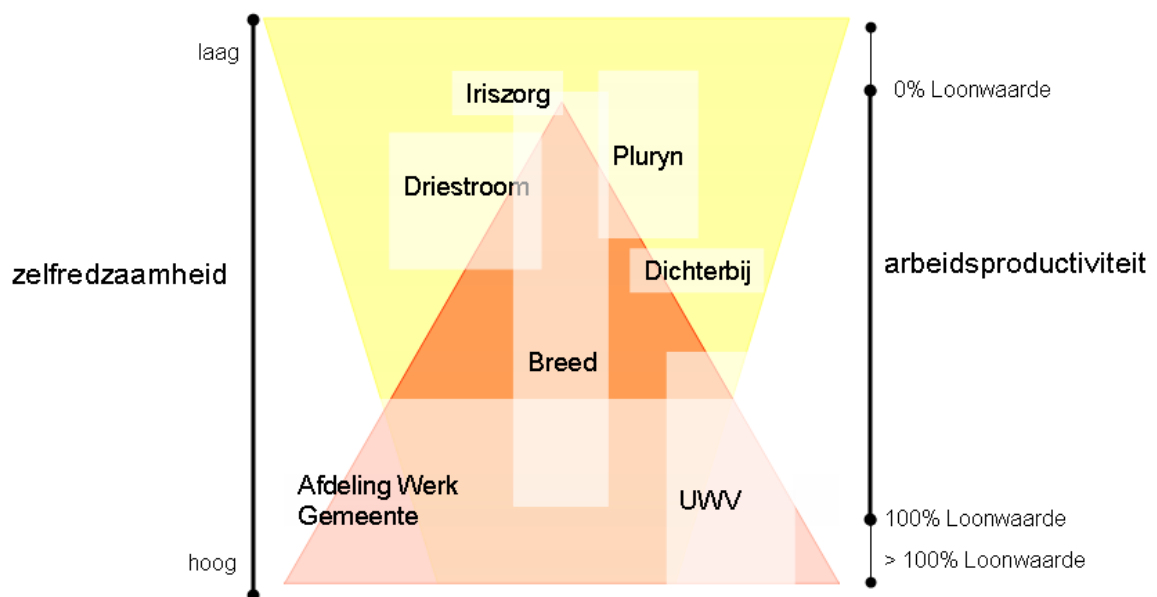
In hoofdstuk vier wordt op basis van bovenstaande vier punten een vervolgstap gemaakt. Als een organisatie flexibel moet kunnen opereren, samen moet werken met andere partijen in het maatschappelijk middenveld, reële meerwaarde moet leveren aan werkgevers en uit moet gaan van “wat mensen kunnen”, vraagt dat iets van mensen, leidinggevendenden, producten en randvoorwaarden.

4. Positie werkbedrijf

In de slotparagraaf van het vorige hoofdstuk staan een aantal uitgangspunten benoemd voor de wijze waarop gemeenten hun zorgplicht voor het sociale domein willen inrichten. Het werkbedrijf heeft een positie in dit sociale domein. In dit hoofdstuk wordt deze positie beschreven (poort- en bemiddelingsfunctie en werkgeversbenadering).

4.1 Huidige situatie

Binnen de regio zijn diverse partijen actief op het domein Werk, maar ook op de domeinen Zorg, Welzijn en Inkomen. In onderstaande illustratie worden ze gepositioneerd in de participatie-piramide.



Partijen in de participatie-piramide

Boven in de piramide zitten de partijen die zich sterk focussen op zorg en begeleiding, onderin de partijen die zich inspanssen om zo veel mogelijk uitstroom te realiseren. Een blik op de illustratie toont dat er drie partijen zijn die een grote groep mensen ondersteunen. Ten eerste de positie van UWV. UWV heeft kerntaken op een aantal gebieden. Ze stimuleert mensen om aan het werk te blijven of nieuw werk te vinden, doet de indicatiestelling voor een aantal regelingen (onder andere Wsw) en heeft een divisie Uitkeringen (Wajong, WIA, WAO, WAZ). Dat betekent dat UWV een groep mensen in de participatie-piramide bedient. Het ziet ernaar uit dat het UWV – net als nu – de indicatiestellingen blijft doen voor Wajong¹¹. Mensen die een Wajong- uitkering hebben, maar arbeidspotentie hebben, vallen in de toekomst onder de nieuwe Participatiewet. Gemeenten krijgen geen verplichting om beschut werk conform Participatiewet in te richten.

¹¹ Of er een indicatiestelling komt voor het instrument beschut werken (conform P-wet) is onbekend. In het eerdere wetsvoorstel WWnV werd hier wel van uitgegaan. De indicatiestelling voor de Wsw, die het UWV nu nog uitvoert zal vervallen: vanaf 1 januari 2014 is er geen instroom in de Wsw meer mogelijk.

Mensen die straks onder de nieuwe Participatiewet vallen (mensen met bijstand, Wajong, Wsw), kunnen door gemeenten ondersteund worden door loondispensatie in te zetten. Dit betekent dat iemand onder voorwaarden onder het minimumloon aan de slag kan. Vanwege het nieuwe regime met betrekking tot beschut werk en Wajong groeit de groep mensen die onder de Participatiewet valt. De gemeente is straks uitvoerder van de Participatiewet en is dan ook de tweede partij die een grote groep mensen ondersteunt.

De derde organisatie die een groot deel van participatie-piramide vult, is Breed. Bij Breed werken mensen met verschillende loonwaarden. Daarmee zit Breed boven- en onderin de participatie-piramide. Sommige medewerkers bij Breed hebben veel begeleiding nodig en zitten bovenin de piramide. Anderen werken buiten de deur op detachingsbasis en hebben minder begeleiding nodig. Maar Breed gaat veranderen. In 2012 is afgesproken dat Breed zich gaat ontwikkelen naar een arbeidsbemiddelingsbedrijf met de ambitie om 85% van de huidige Wsw-medewerkers ultimo 2016 via individuele of groepsgewijze detachering zo regulier mogelijk te plaatsen. Aan die keuze ligt een aantal redeneringen ten grondslag. Zoals Breed deze zelf beschrijft in een brief: *“In een bedrijf dat gericht is op arbeidsbemiddeling staan per definitie de mogelijkheden van werkende mensen centraal, in tegenstelling tot een bedrijf dat gericht is op het realiseren van productie. [...] Daarnaast zijn de bedrijfskosten lager bij detachering dan in leerwerkbedrijven [...] en biedt de focus op arbeidsbemiddeling gemeenten de kans om onderdelen van Breed in te zetten om andere groepen werkzoekenden, zoals bijstandsgerechtigden, te detacheren.”* Kortom: de focus van Breed komt te liggen op bemiddeling.

De belangrijkste conclusies uit deze paragraaf zijn dat de activiteiten van Breed overlap vertonen met de activiteiten van de huidige gemeentelijke sociale diensten en met de AWBZ-instellingen. Daarnaast blijkt dat de rol die UWV speelt kleiner wordt, maar dat dit leidt tot een grotere groep mensen die onder het nieuwe Participatiewet regime komt te vallen.

4.2 Beoordeling huidige situatie

De nieuwe Participatiewet en de decentralisaties vragen om een integrale benadering van mensen en een regionale werkgeversbenadering. Paragraaf 2.1 beschrijft dat er overlap zit in het huidige aanbod. De rol van UWV wordt kleiner, die van de huidige sociale diensten groter. Daarnaast zal er instroom in de bijstand zijn van diegenen die onder het oude regime recht hadden op een Wajong-uitkering maar onder het nieuwe regime niet meer omdat zij niet volledig en/of duurzaam arbeidsongeschikt zijn. De huidige sociale diensten gaan meer overlap vertonen met de diensten die Breed gaat aanbieden. In de bovenkant van de participatie-piramide overlappen de activiteiten van Breed met die van de AWBZ-instellingen. Deze activiteiten van AWBZ-instellingen vallen in de toekomst voor een groter deel onder de gemeente, namelijk de (arbeidsmatige) dagbesteding.

Vanaf 1 januari 2014 willen de regiogemeenten één gezamenlijke werkgeversbenadering. Daarnaast wil de regio beschikken over een professionele gereedschapskist, met als belangrijk uitgangspunt dat het nieuwe werkbedrijf kijkt naar de mogelijkheden van mensen in plaats van naar hun beperkingen. Het is een bedrijf dat allianties smeedt met partijen die ze nodig heeft om maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Een blik op de huidige situatie, levert een aantal bevindingen op:

- De toekomstige positionering van Breed laat zich vergelijken met de positionering van een toekomstige samenwerkingsvorm. De vraag *“waarom twee partijen zich met vergelijkbare diensten bezighouden”*, is daarmee gerechtvaardigd. Samenvoeging van het werkbedrijf met Breed is een voor de hand liggende stap.

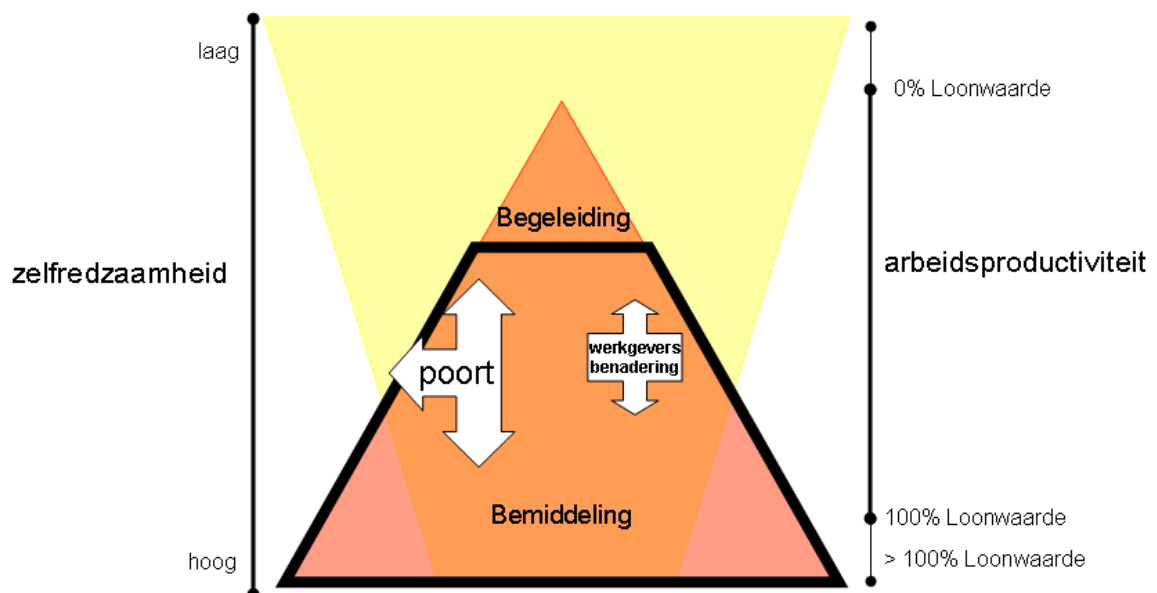
- In de bovenkant van de participatie-piramide overlappen de taken van Breed met die van de AWBZ-instellingen. Net als voor de onderkant van de piramide (ad 1) is het de vraag waarom er overlap moet zijn aan de bovenkant.
- Het ligt in de lijn der verwachting dat een grotere groep mensen gebruik gaat maken van loon-dispensatie, vaker dan in het verleden gaat de dienstverlening uit van mogelijkheden van mensen in plaats beperkingen. Dat betekent dat een nieuw werkbedrijf om moet kunnen gaan met diverse mensen. Mensen worden gevraagd een bijdrage te leveren en krijgen minder snel een uitkering of een beschutte werkplek.
- Er zijn meerdere partijen in de participatie-piramide die werkgevers benaderen voor de bemiddeling van verschillende, maar toch vergelijkbare groepen mensen.
- Het UWV is vooral een partner in de werkgeversbenadering en bij het vervullen van de poort-functie. Dit sluit ook aan bij de gezamenlijke opdracht die gemeenten en UWV hebben gekregen via de wet SUWI: met één gezicht naar werkgevers optreden. In de uitvoering van de nieuwe Participatiewet is de "sociaal-medische advisering" een punt dat nader uitgewerkt moet worden, een taak die op dit moment bij UWV ligt.

4.3 Positionering nieuw werkbedrijf

Het voorgaande impliceert dat nagedacht moet worden over de positionering van instellingen. Wat opvalt in de illustratie, is dat er met betrekking tot het domein Werk en Inkomen twee functies zijn.

Begeleiding: de activiteiten die zich richten op het behouden dan wel vergroten van de (betaalde) arbeidsproductiviteit. Indien iemand hoog in de piramide zit, moet er inderdaad worden op de begeleiding. Soms zijn stappen naar een positieve loonwaarde mogelijk. Als de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is, betekent het dat activiteiten soms volledig gericht zijn op dagbesteding.

Bemiddeling: het verbinden van mensen aan de arbeidsmarkt, daar waar nodig met ondersteuning.



Positie nieuwe werkbedrijf in de participatie-piramide

In bovenstaande illustratie worden beide functies benoemd. De bemiddelingsfunctie is bedoeld voor mensen met terugverdienmogelijkheden, die lichte ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk en in sommige gevallen lichte vormen van hulp nodig hebben op de werkvloer. De bege-

leidingsfunctie is voor mensen met minder terugverdienmogelijkheid, waarvan de samenleving het belangrijk vindt dat ze een zinvolle dagbesteding hebben of waarin gemeenten investeren om ze zo veel mogelijk te laten participeren.

4.3.1 Eén bemiddelingsbedrijf

Het ligt voor de hand één bedrijf zich te laten specialiseren in bemiddeling c.q. detachering. Dat bedrijf focust zich op de mensen die een overbrugbare afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Het traint mensen, specialiseert zich op het gebied van loondispensatie en neemt praktische barrières voor werkgevers weg door risico's af te dekken en te compenseren. Schaalgrootte speelt in dit bedrijf een rol, zo blijkt uit de argumentatie die gebruikt wordt om met diverse gemeenten samen te werken. Bemiddelingsactiviteiten die nu bij Breed belegd zijn, kunnen gebundeld worden met de bemiddelingsactiviteiten van de gemeentelijke sociale diensten. De opdracht is immers hetzelfde.

Binnen de brede gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de hele keten, is het werkbedrijf het *"instrument"* waarmee de gemeenten in de regio Nijmegen e.o. invulling geven aan de bemiddelingsfunctie van mensen naar werk.

In de toekomst zijn de domeinen Werk en Inkomen sterker aan elkaar verbonden. Het verband tussen werk en inkomen heeft altijd bestaan; iemand die vanuit een bijstandsuitkering naar betaald werk wordt geholpen door *"de afdeling werk"*, is geen cliënt meer bij de *"afdeling inkomen"*. Deze band wordt echter sterker, omdat het instrument loondispensatie meer mogelijkheden gaat bieden dan gemeenten tot nog toe hebben en het van belang is de inzet van dit instrument gestroomlijnd te laten verlopen. Dat maakt het belangrijk werk en inkomen gezamenlijk te beschouwen. En maakt het belangrijk dat de (financiële) prikkel om zo veel mogelijk mensen met maatwerk naar werk te begeleiden zo groot mogelijk is. Dat betekent ook dat er goede redenen kunnen zijn om beide afdelingen wel of juist niet bij elkaar onder te brengen. Wel lijkt de splitsing van de domeinen vanuit klantperspectief een verarming: in de praktijk is de klant voor de ondersteuning naar werk aangewezen op het werkbedrijf en wordt de klant voor vragen of hulp op het domein Inkomen (terug)verwezen naar een van de gemeenten (in de huidige situatie). In 2013/2014 wordt aan dit inhoudelijk verband door de regiogemeenten vorm en inhoud gegeven.

Deze focus op "het bemiddelen van mensen naar werk" komt overigens overeen met de gezamenlijke prioriteitstelling die bleek uit de nulmeting die in het voorjaar 2012 onder alle gemeenten is uitgevoerd door Radaradvies. Daaruit bleek dat de belangrijkste speerpunten die behouden moeten worden zijn het bemiddelen van mensen naar werk, ondersteuning hierbij en de werkgeversbenadering. De kortste weg naar werk is bemiddeling naar de arbeidsmarkt, indien nodig met ondersteuning.

Het is van belang te benadrukken dat de strikte scheiding tussen bemiddeling en begeleiding niet bestaat. AWBZ-instellingen bemiddelen mensen naar arbeidsplaatsen, het werkbedrijf begeleidt mensen naar werk. De focus van het nieuwe werkbedrijf wordt bemiddeling, om bovengenoemde redenen. Bij het benaderen van werkgevers wordt verwacht dat alle instellingen die bemiddelen beter af gaan stemmen (zie paragraaf 4.3.4). Dat geldt ook voor het effectief gebruik maken van informatie over jongeren of schoolverlaters van onderwijsinstellingen indien een traject richting werk nodig is. Het nieuwe werkbedrijf werkt nauw samen met de onderwijsinstellingen in de regio.

4.3.2 Ontschotting in de begeleidingsfunctie

Specialisatie is ook nodig voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, die in aanmerking komen voor beschut werk of arbeidsmatige dagbesteding. Ook omdat deze mensen vaak gebruikmaken van voorzieningen vanuit domein Zorg en Welzijn. Dit staat beschreven in paragraaf 1.2 en daarom wordt de kunstmatige knip die altijd heeft bestaan tussen arbeidsmatige dagbesteding

ding en beschut werk (Wsw) weggenomen. Op gemeentelijk niveau worden de financiën ontschot en regiogemeenten gaan integraal sturen.

Welke consequenties dit exact heeft voor de AWBZ-instellingen, het regionale werkbedrijf en het eventuele beschutte werk in de toekomst, wordt nader uitgewerkt voor 1 januari 2015.

4.3.3 Poortwachtersfunctie

Het nieuwe werkbedrijf gaat de regie voeren over wie zelfstandig op zoek moet naar werk, wie bemiddeld wordt, wie welke begeleiding krijgt, wie loondispensatie krijgt en – in allianties – wie meer aan begeleiding nodig heeft dan het werkbedrijf kan bieden. Dat betekent dat het werkbedrijf nauw moet samenwerken met de afdelingen Inkomen en met de instellingen die de arbeidsmatige dagbesteding en het nieuwe aangepaste werken gaan vormgeven. Daarnaast is van belang dat sociaal medische indicatie dicht bij het nieuwe werkbedrijf of binnen het werkbedrijf is georganiseerd. Deze functie is vergelijkbaar met die van een huisarts. De huisarts stelt diagnoses en bepaalt of de patiënt behandeld, door- of teruggestuurd moet worden. Het werkbedrijf vervult de rol van poortwachter naar de voorzieningen op het gebied van werk. Dit vereist een goede screening en diagnose van mensen om te bepalen welke voorziening noodzakelijk is en daarmee welke instelling de ondersteuning gaat bieden. Daarbij blijft het uitgangspunt dat “geen ondersteuning geboden wordt als ondersteuning niet noodzakelijk is” overeind staan. Omdat als mensen iets zelf kunnen of het netwerk van mensen de ondersteuning kan bieden, overheidsingrijpen niet nodig is.

In 2013 en 2014 wordt de poortwachtersfunctie uitgewerkt, zodra meer details bekend zijn over de uitwerking van de nieuwe Participatiewet en de decentralisaties (de nieuwe Wmo).

4.3.4 Allianties: werkgeversbenadering en integrale afstemming

De regie voor de werkgeversbenadering ligt bij het nieuwe bemiddelingsbedrijf. Dit bedrijf heeft de meeste klanten. De huidige situatie is dat een groot aantal organisaties werkgevers benadert met mensen met minder dan 100% loonwaarde. Onder andere de partijen in de participatie-piramide en een aantal onderwijsinstellingen. Met deze organisaties gaat het nieuwe bemiddelingsbedrijf allianties aan, waarin samengewerkt wordt aan een effectieve en integrale werkgeversbenadering. De regiogemeenten besteden hier – indien nodig – aandacht aan in subsidiebeschikkingen en (inkoop)overeenkomsten.

Daarnaast maken de organisaties in de participatie-piramide afspraken over de wijze waarop zij omgaan met mensen die eigenlijk niet bij één organisatie onder te brengen zijn. Omdat zij bijvoorbeeld een grote loonwaarde kunnen hebben, mits zeer intensief begeleid, of omdat zij net tussen beide voorzieningen invallen en continu onderwerp van discussie worden indien er niet goed afgestemd wordt.

Het nieuwe bedrijf zoekt waar nodig allianties buiten de domeinen Zorg en Welzijn. Bijvoorbeeld met onderwijsinstellingen om vorm te geven aan een gezamenlijke aanpak voor jeugdwerkloosheid en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.

De nieuwe functies die het bedrijf gaat vervullen, vereisen een externe focus van het bedrijf. Medewerkers zullen veelal bij werkgevers te vinden zijn, een aantal functies (toegang, klantcontact) zal op lokaal niveau moeten plaatsvinden. In dorpskernen of nabij sociale wijkteams.

4.3.5 Verwachtingspatroon

Er is draagvlak voor een regionaal werkbedrijf. Winst moet met name behaald worden in de kwaliteitsverbetering van de dienstverlening en als gevolg daarvan verbetering in effectiviteit (ontwikkelen verdienvermogen, uitstroom). Het is belangrijk om de lat hoog te leggen, maar ook om de effec-

tiviteit van een toekomstig werkbedrijf in perspectief te zien. Uit onderzoek blijkt dat uitstroombudgetpercentages van sociale diensten fluctueren tussen de 5 en 15% en dat de gerealiseerde uitstroom grotendeels afhankelijk is van conjuncturele ontwikkelingen en demografische kenmerken. Hoewel de arbeidsmarkt zelf bepalend is, kunnen gemeenten wel het verschil maken voor veel mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wetenschappers stellen dat een effectieve en efficiënte wijze van organiseren hiervoor belangrijk is. Dat het verstandig is nu reeds te investeren in mensen voor de toekomstige verwachte vraag op de arbeidsmarkt om te voorkomen dat er verloren generaties ontstaan. Vandaar het belang om via de nieuwe Participatiewet nieuwe methodieken te ontwikkelen - voor mensen waarvoor de arbeidsmarkt er anders uitziet dan een aantal jaar geleden. Er zijn meer zzp'ers, werkgevers maken maximaal gebruik van de flexibiliteit die het arbeidsrecht biedt en werken is plaats- en werkgeveronafhankelijker geworden. Dat betekent dat er geïnvesteerd moet worden in de beslissende competenties van de nieuwe organisatie. Ook moet de nodige inzet gepleegd worden om te komen tot die juiste competenties, werkprocessen en ondersteunende systemen die bijdragen aan een grotere effectiviteit van de organisatie als geheel.

Er bestaat ook een koppeling tussen het verwachtingspatroon en de budgettaire kaders. De landelijke meerjarige ontwikkeling van het participatiebudget laat het volgende beeld zien:

X € 1,0 miljoen	2013	2014	2015	2016	2017
Re-integratie	734	631	567	529	489
Inburgering	74	0	0	0	0
Totaal	808	631	567	529	489

Ontwikkeling participatiebudget

Landelijk neemt het re-integratiebudget de komende jaren met € 245 miljoen af. Dit houdt in dat het budget in 2017 uitkomt op € 489 miljoen. Globaal houdt dit in dat het budget de komende jaren met 35% afneemt. De regio heeft in 2013 een budget van ongeveer € 16,5 miljoen tot zijn beschikking (dit gaat over het rijksbudget, de bedragen zijn exclusief eigen bijdrages). Rekening houdend met de korting van 35% is het budget in 2017 teruggelopen naar € 10,7 miljoen. Met dit feit dient rekening gehouden te worden indien nagedacht gaat worden over de inrichting van het werkbedrijf.

De extramurale AWBZ-zorg van ongeveer € 10 miljard, vooral bestaande uit de functies verzorging, begeleiding en dagbesteding, wordt in 2015 overgeheveld naar de gemeentelijke Wmo. De taakinvoering verandert daarmee van een verzekerd recht in een voorziening. De aanspraken op dagbesteding en persoonlijke verzorging worden ingeperkt. Bovendien zullen gemeenten mede dankzij het voorzieningskarakter beter maatwerk kunnen leveren. Daarom wordt het over te hevelen budget voor de gemeenten met € 1,6 miljard taakstellend verlaagd.

De onderstaande bedragen betreffen de landelijke budgetten dus niet het verwachte gemeentelijk aandeel. Uit ervaring blijkt dat de regio tussen de 1% en 1,5% van deze budgetten ontvangt. De exacte verdeling en omvang van de budgetten wordt later bekend.

X € 1 miljoen	2015	2016	2017	Structureel
AWBZ-begeleiding (Rutte 1)	2.800	2.800	2.800	2.800
Versobering AWBZ-begeleiding (Rutte 1)	-140	-140	-140	-140
AWBZ-taken zonder dagbesteding en met mutatie persoonlijke verzorging	6.160	6.260	6.320	6.800
Versobering AWBZ-taken door 25% korting	-1.540	-1.565	-1.580	-1.700
Intensivering arbeidsmarkt zorg			100	100

Ontwikkeling budget AWBZ (hoofdlijn)

Gemeenten moeten meer mensen gaan bedienen die verder van de arbeidsmarkt staan en moeten dat doen met 35% minder budget. Gemeenten zullen in de toekomst nadere (strategische) keuzes moeten maken, 35% bezuinigen gaat niet zonder pijn.

4.3.6 Instrumenten

In paragraaf 3.2 is een typologie gegeven van groepen mensen. Het nieuwe werkbedrijf gaat zich met name focussen op de "instrumenten en activiteiten" in de groene cellen van onderstaande tabel: matching, ondersteuning, loondispensatie, etc. Alles om invulling te geven aan de bemiddelfunctie. De keuze over wat het werkbedrijf zelf gaat uitvoeren of bij partners wegzet blijft in dit stadium nog in het midden.

Is er een afstand naar de arbeidsmarkt?				
Nee		Ja		
		Overbrugbaar → → → → Niet overbrugbaar		
Wat is nodig?	Match	Vaardigheden aanleren	Compensatie productiviteitstekort	Niet mogelijk in reguliere banen Naar aangepaste arbeid Uitkering
Hoe?	(1) Informatie	(4) Sociale en psychologische training	(6) Loondispensatie	
	(2) Bemiddeling)	(5) Wegnemen praktische barrières	(7) Aanpassen arbeidsplek	
	(3) Matching	(8) Afdekken risico's		
Kern?	Matching	Gedragsverandering	Compensatie	

De mensen die in deze categorieën vallen, zijn diegene die over het algemeen lichte ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk en mensen met terugverdienmogelijkheden die soms lichte ondersteuning nodig hebben op de werkvloer. Fictief persoon A valt onder de klanten van het nieuwe werkbedrijf, voor fictief persoon B gaat het werkbedrijf hard werken. Fictief persoon C valt meer onder een Wmo-regime dan onder een Participatiewet-regime. Voor deze laatste groep mensen spant het werkbedrijf zich in om – in de allianties met andere partijen – vorm te geven aan een werkgeversbenadering. Want ook voor mensen die waarschijnlijk nooit in reguliere banen terecht kunnen komen, is het belangrijk dat ze meedoen in de samenleving en zichtbaar zijn.

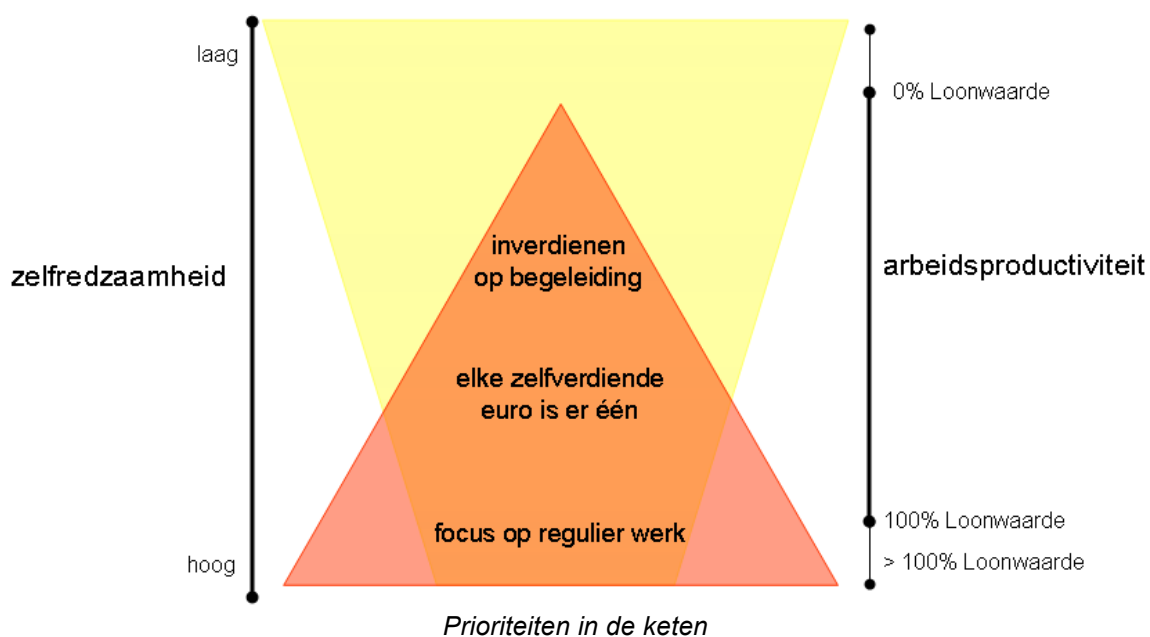
4.4 Betekenis voor cliënten en werkgevers

Werkgevers merken dat de gemeente ze een beter product aanbiedt.

Cliënten merken dat ze beter geholpen worden.

Beleid wordt uitgevoerd om mensen verder te helpen. Mensen die geholpen worden door het nieuwe werkbedrijf, zetten stappen op de participatieladder: worden zelfredzamer en krijgen meer loonwaarde. De groep die afhankelijk is van begeleiding, merken dat ze meer integraal geholpen worden omdat zij ook vaker gebruik maken van voorzieningen van het domein Zorg en Welzijn.

Dat is echter niet wat het werkbedrijf doet. Het nieuwe werkbedrijf, ook wel bemiddelingsbedrijf, bemiddelt mensen naar werk. Gegeven is dat de mensen die het werkbedrijf helpt deels <100% loonwaarde hebben en daarom loondispensatie of (lichte) ondersteuning nodig hebben. Uitgangspunt hierbij is dat elke euro die mensen zelf verdienen er één is. Daarvoor moet het nieuwe werkbedrijf op zoek naar een reële loonwaarde die leidt tot een win-winsituatie voor werkgevers, klanten en gemeente. Naast deze groep heeft een grote groep van de klanten alleen een opstapje nodig om regulier aan de slag te kunnen. Voor hen wordt het instrument loondispensatie niet ingezet, maar gebruikt het nieuwe werkbedrijf instrumenten zoals leerwerkplekken, training en bemiddeling. Het is de kunst van het werkbedrijf om met een goede diagnose de potentie van de klant vast te stellen, om vervolgens het juiste maatwerk te bieden.



4.5 “Een toekomstbeeld”

Van november 2012 tot en met januari 2013 is een missie- en visietraject doorlopen met als onderwerp het nieuwe werkbedrijf. Uit dat traject is een toekomstbeeld gekomen van een nieuw regionaal werkbedrijf. Hieronder staat dat perspectief beschreven.

HET WERKBEDRIJF VAN DE TOEKOMST

Het werkbedrijf in de regio Nijmegen is uitgegroeid tot het meest toonaangevende bedrijf van ons land op het gebied van bemiddelen en ondersteunen van mensen die met onze hulp werk kunnen vinden. Voor werkgevers is er een onderscheidend aanbod ontwikkeld door een combinatie van een reële prijs (onder andere via loondispensatie), persoonlijk advies, ondersteuning indien nodig,

risico-reductie en vooral gemak. Het Werkbedrijf is een partner die maatschappelijk verantwoord ondernemen mogelijk en gemakkelijk maakt.

Het werkbedrijf wordt door bedrijven (werkgevers/organisaties) in de regio spontaan gevonden. Dat komt doordat ze tegen een gunstige prijs-kwaliteitverhouding goede arrangement levert en in staat zijn de juiste match en ondersteuning aan te bieden die ook nog eens goed voelt. Werkgevers krijgen op maat gesneden diensten. Het vervullen van vacatures is niet de primaire taak van het bedrijf maar het bieden van arrangementen afgestemd op de vraag van de werkgever.

Werkgevers vertellen over de successen van het bedrijf over de kwaliteiten van de mensen die bij hen komen werken en vertellen over de bijdrage die dit blijkt te zijn voor hun eigen successen.

Het werkbedrijf stelt aan de poort de juiste analyses op rechtmatigheid, handhaving en kansen op de arbeidsmarkt gericht op een hoog rendement. Eenmaal in traject levert de werkzoekende vanaf het eerste contact de gevraagde inspanningen. Het werkbedrijf stelt de juiste diagnose op potentiële arbeidsproductiviteit, in sommige situaties wordt een verdiepte diagnose gesteld.

De keuze voor de klant is beperkt. Meewerken aan het aanbod of zelf zoeken. Regulier werk is niet altijd direct mogelijk, maar het werkbedrijf zorgt er wel voor dat de werkzoekende binnen drie maanden na start van het traject aan het werk is of participeert.

De medewerkers van het werkbedrijf zijn gespecialiseerd in het ontwikkelen van en verbinden aan de arbeidsmarkt van mensen met een afstand tot deze arbeidsmarkt. Het management van het bedrijf stuurt op de ontwikkeling van de medewerkers, er werken hier mensen die zichzelf en hun omgeving continu positief verrassen.

Het bedrijf en de medewerkers zijn alert en reageren snel op ontwikkelingen en kansen in de omgeving. Het werkbedrijf is hierdoor kritisch op zichzelf en in staat om niet renderende activiteiten af te stoten en te vervangen door nieuwe experimenten. Door het experimenteren, evalueren en eventueel implementeren staat het bedrijf bekend om zijn innovatieve vermogen en krijgt veel aandacht van de media. Kortom het adagium van het bedrijf is "wij weten wat wanneer werkt".

De focus van het bedrijf is gericht op het echte primaire proces (matchen), en hoe ze daar grip op krijgt. Alle andere activiteiten zijn ondergeschikt. Om deze reden is de organisatie zo ingericht dat er nauwelijks tijd besteed hoeft te worden aan interne processen. Alle activiteiten staan ten dienste van de beoogde resultaten. Door effectieve inrichting zijn de administratieve handelingen gereduceerd tot essentiële sturingsinformatie en is de tijdbesteding van de medewerkers aan administratieve taken teruggebracht tot 30 minuten per dag.

De inrichting van de ICT draagt hier ook sterk aan bij, de ICT is niet langer alleen en vooral gericht op de mensen die in het werkbedrijf werken, maar staat nu vooral ook in dienst van de werkzoekenden en werkgevers. E-dienstverlening wordt ten volle benut.

Doordat de focus van het bedrijf gericht is op matchen, zijn medewerkers niet werkplek afhankelijk en dus in staat om overal in de regio het werk kunnen doen. Dit wordt ook gestimuleerd. Werk staat centraal, dus is de medewerker vooral op de werkplekken waar de klant geplaatst moet worden. De mensen van het werkbedrijf zijn zeer extern georiënteerd. Doordat de medewerkers van Breed, die inmiddels ook werkzaam zijn voor het werkbedrijf, in staat geweest zijn om in 2013 en 2014 al heel veel mensen in de regio bij werkgevers te plaatsen kon het bedrijf voortborduren op de ontwikkelde werkwijze. Werken doe je bij de werkgever dus moet je daar zijn.

Doordat iedereen in het bedrijf zich bewust is van de verhouding tussen inspanning en resultaat wordt er een maximaal rendement gehaald. Voor het bedrijf geldt de stelregel; "Elke zelf verdiende euro telt!"

De opbouw van het bedrijf is zodanig dat medewerkers gestimuleerd worden en in staat zijn om een percentage van hun salaris terug te verdienen. Het werkbedrijf is voor wat betreft zijn prestaties voortdurend gericht op verbetering en op landelijke ontwikkelingen om een voorsprong te blijven houden. De uitstroom van werkzoekenden is beter dan de landelijke benchmarks. De producten en diensten worden voortdurend vertaald naar financieel rendement.

Naar de opdrachtgever, de bestuurders, toe is het bedrijf ook een betrouwbare partner gebleken, doordat binnen de beschikbare gestelde budgetten gewerkt wordt. De politiek heeft in de loop der jaren het vertrouwen gekregen in het werkbedrijf omdat de resultaten worden waargemaakt en de informatievoorziening goed is.

Er is zichtbare en aantoonbare meerwaarde van het bedrijf voor de regio.

4.6 Kernwaarden

Het missie- en visietraject heeft niet alleen een toekomstbeeld opgeleverd, maar ook een aantal centrale kernwaarden die het nieuwe werkbedrijf uitstraalt.

4.6.1 Verrassen

In de analyses kwam naar voren dat loonwaarde een relatief begrip is, iedereen heeft unieke kwaliteiten en veelal zijn deze prima inzetbaar in processen binnen bedrijven. Niet zomaar, maar door goed te kijken naar wat iemand kan en wat een werkgever kan bieden. Het is de uitdaging voor de mensen die bij het werkbedrijf werken om altijd op zoek te gaan naar deze match. Het nieuwe werkbedrijf is altijd op zoek naar de (soms onverwachte) toegevoegde waarde van iemand. Er werken vakmensen. Die gaan uit van mogelijkheden en talenten in plaats van beperkingen en indicaties van onvermogen.

4.6.2 Verbinden

De nieuwe regionale samenwerking is niet van en voor één groep: niet van de werknemers van het nieuwe bedrijf, maar ook niet van de werkzoekenden. Er staan per definitie meerdere belangen op het spel, waarbij de gemeente zelf ook een belanghebbende is. Uiteindelijk gaat het om het leggen van een verbinding die voor iedereen goed is. Voor de mensen omdat ze een stap maken op de participatieladder, voor de werkgevers omdat ze hun bedrijf versterken en voor de gemeente omdat de maatschappelijke kosten-batenanalyse positief uitvalt. Die is in iedere situatie anders. Mensen in het nieuwe werkbedrijf werken samen met partijen in de regio, dat zijn niet alleen werkgevers. Maar ook partijen in het maatschappelijk middenveld, uitzendbureaus, onderwijsinstellingen en het UWV. Medewerkers bij het nieuwe werkbedrijf zijn netwerkers.

4.6.3 Waarmaken (en kennen)

Uiteindelijk wordt een nieuwe regionale samenwerking "afgerekend op resultaat". Vandaar dat iedereen die bij het werkbedrijf werkt het verschil wil maken: mensen verder wil brengen en bedrijven beter wil maken. Geldingsdrang is in dat kader geen vies woord. Medewerkers zijn resultaatgericht en benoemen prestaties.

Kennen is daarvoor een randvoorwaarde. Wat werkt wanneer? Dat is vanuit een aantal perspectieven van belang. Kern van al die perspectieven is dat er zorgvuldig omgegaan dient te worden met belastinggeld. En dat gaat verder dan zo goedkoop mogelijk werken: met de inzet van middelen

dient effect gesorteerd te worden. Dat betekent dat er kennis is over de effecten van maatregelen en dat er altijd geleerd wordt van – in sommige gevallen elders – beproefde methoden. Dat betekent dat er altijd de wil is om “*evidence based te innoveren*”. Medewerkers van het nieuwe werkbedrijf kennen de mensen die ze ondersteunen, de werkgevers in de regio en de methoden die ze toepassen. Ze zijn deskundig.

4.7 Consequenties voor sturingsmodel

In dit hoofdstuk wordt een duidelijke positie geschetst van een toekomstig werkbedrijf. Dit bedrijf is primair verantwoordelijk voor de bemiddeling van mensen naar regulier werk. Soms betekent dit dat het bedrijf mensen moet trainen, soms betekent dit dat het bedrijf loondispensatie moet inzetten. De focus op werk van een nieuw bemiddelingsbedrijf is essentieel.

Een tweede zekerheid die regiogemeenten hebben is onzekerheid. De nieuwe Participatiewet treedt waarschijnlijk op 1 januari 2014 in werking, maar de exacte wettekst is nog niet bekend. Daarnaast blijven er nog een aantal belangrijke vragen onbeantwoord. Wat wordt gedaan met de koppeling tussen de activiteiten die Breed nu uitvoert in het kader van de Wsw in relatie tot de (arbeidsmatige) dagbesteding? En hoe wordt het domein inkomen gepositioneerd?

In bovenstaand perspectief betekent dit dat – bij de uitwerking van een nieuw werkbedrijf - flexibiliteit belangrijk is. De oprichting van een nieuwe regionale samenwerking is een eerste stap om focus aan te brengen, maar met die kanttekening dat er nog vele vraagstukken zullen volgen in 2013 en 2014 in voorbereiding op de decentralisaties.

Ten slotte ontstaat het nieuwe werkbedrijf niet vanzelf. Er zal geïnvesteerd moeten worden in werkgeversdienstverlening, vakmanschap, kwaliteiten van leidinggevenden, online dienstverlening, integraliteit, ICT en huisvesting. Ook zal er bij deze transitie sprake zijn van frictiekosten.

5. Sturingsmodel

In de vorige hoofdstukken staat beschreven dat een flexibel sturingsmodel gezocht wordt voor een organisatie die zich moet focussen op (arbeids)bemiddeling. Deze uitgangspunten, en het gegeven dat de regiogemeenten zelf ook vrijheidsgraden willen behouden om keuzes te maken, maakt dat de voorkeursvariant de “modulaire gemeenschappelijke regeling (MGR)” is. In dit hoofdstuk wordt de keuze voor deze voorkeursvariant toegelicht.

5.1 Mogelijke rechtsvormen

De streefdatum van de nieuwe Participatiewet is 1 januari 2014. Wat gemeenten moeten doen, wordt wettelijk bepaald. In de huidige en toekomstige wetgeving staan de opdrachten geformuleerd als het gaat om arbeidsinschakeling (de opdracht om mensen aan het werk te krijgen) en bijstandsverlening. Gemeenten hebben de wettelijke opdracht om genoemde doelgroepen te ondersteunen bij arbeidsinschakeling en kan daarbij voorzieningen aanbieden. Daarbij moet worden samengewerkt met UWV. De uitvoering kan door derden verricht worden, met uitzondering van de vaststelling van rechten en plichten. Mandaat in algemene zin is mogelijk en kan opgedragen worden aan een GR. Dat betekent dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om de Participatiewet ook deels door private partijen te laten uitvoeren of zelf hiervoor een privaatrechtelijke rechtsvorm kunnen kiezen.

Dat laatste heeft niet de voorkeur. Het ligt minder voor de hand om voor privaatrechtelijke rechtsvormen te kiezen als het gezamenlijk vaststellen van doelen, gewenste resultaten, benodigde kwaliteiten, informatiewensen en verantwoordingsafspraken als opdrachtgever van belang wordt geacht. De controleerbaarheid bij een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm is vaak groter dan bij een private vorm van samenwerking. In dit geval is het wenselijk dat de afstand met afzonderlijke gemeenten zo gering mogelijk is.

Daarom zijn er vier publiekrechtelijke modellen voor regionale samenwerking verkend:

1. Openbaar Lichaam op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)
2. Gemeenschappelijke regeling met modulaire opzet op basis van de WGR
3. Centrumgemeenteregeling op basis van de WGR
4. Samen en toch apart op basis van bijvoorbeeld een convenant

In paragraaf 5.2 en 5.3 krijgt deze verkenning vorm en leidt tot de keuze voor een MGR op basis van de WGR. Hiermee kiezen gemeenten voor sturing op afstand maar met (gemeentelijke) vrijheidsgraden. Uitvoeringsbeleid is aan de MGR, maar gemeenten blijven zelf gaan over de strategische beleidskeuzes.

5.2 Beoordeling van rechtsvormen

5.2.1 Nieuw bedrijf met vakmensen

Gemeenten investeren in Breed en iedere regiogemeente heeft een eigen sociale dienst. Het nieuwe werkbedrijf staat echter voor een fundamenteel andere benadering van mensen, en wordt geacht veel meer een “sociaal uitzendbureau” te zijn met een duidelijke focus op bemiddeling.

Dit betekent iets voor de mensen die in dit werkbedrijf werken. Uitgangspunt bij het toewerken naar het toekomstige werkbedrijf is dat de goede elementen van de huidige situatie behouden worden. Mensen die voldoen aan een nieuw competentieprofiel, leidinggevenden die voldoen aan een nieuw competentieprofiel, systemen die bijdetijds zijn en randvoorwaarden die voldoen.

De vraag “*waarom de GR Breed¹² dan niet anders inrichten*” is in dat kader een logische vraag. Er is toch al een bestaande GR waarin regiogemeenten fors investeren om dezelfde functie te gaan uitvoeren. Deze keuze wordt om een aantal redenen niet gemaakt.

- Het is de vraag of alle elementen van Breed uiteindelijk mee zullen gaan in de nieuwe organisatie. In het kader van de huidige reorganisatie maar wellicht ook in het licht van de herijking van taken door de decentralisatie in de dagbesteding is het niet gewenst de taken in het kader van werk en inkomen toe te voegen aan een organisatie die nog niet de ideale vorm bereikt heeft. Wanneer een nieuwe GR gestart wordt, kunnen de onderdelen van Breed die (nog) vervreemd moeten worden of die niet nodig zijn, in hun eigen tempo vervreemd of afgebouwd worden zonder dat Breed belast wordt met een opbouw in het kader van de huidige bijstand. Wanneer er wel samengevoegd wordt in de huidige GR Breed vindt er tegelijkertijd opbouw en afbouw plaats. Dit zal beide processen niet ten goede komen.
- In het (niet gewenste) proces van opbouw en afbouw in de GR Breed zullen juist doordat er onderdelen vervreemd worden, grote mutaties plaatsvinden in de balanspositie. Er zal wellicht sprake zijn van afwaarderingen of juist boekwinsten, personeel dat mee overgaat naar private partijen, afvloeiing, etc. De financiële gevolgen zullen complex kunnen zijn. Datzelfde geldt voor de opbouw van werk en de gevolgen die er zijn voor het overnemen van personeel of locaties, die ten koste gaan van de financiële transparantie. Beter is het daarom alleen dat over te hevelen naar een nieuwe GR wat gereed is.
- Het inrichten van één nieuwe organisatie geeft de mogelijkheid om alle aspecten in één keer goed te regelen. Breed veranderen, betekent dat er veel tijd en energie gestoken moet worden in het aanpassen van de huidige situatie. Het betekent ook dat – indien in een negatief scenario niet alle regiogemeenten deelnemen – er meer tijd gestoken wordt in uittredingen. Nu is er één plan voor het werkbedrijf.
- 1 januari 2014 nadert snel, het is niet verstandig de nieuwe organisatie met de nieuwe ambities te belasten met het verleden. Hiervoor geldt wat hierboven reeds gesteld is. De transitie van Breed zal niet al op 1 januari 2014 afgerond zijn. De transitie zou de opbouw vertroebelen.
- Het is een illusie om te denken dat alles op 1 januari 2014 staat. De nieuwe organisatie wordt zorgvuldig opgebouwd. Kiezen voor een nieuwe rechtsvorm betekent toewerken naar een optimale situatie, zonder te overhaasten maar wel met een eigen nieuw startpunt.
- Kiezen voor het uitbouwen van Breed heeft iets oneerlijks in zich. Je start iets nieuws, maar sorteert duidelijk voor. Het zou kunnen worden gezien als een overname door Breed terwijl het gaat om de opbouw van iets nieuws dat de gemeenschappelijke elementen uit beide bedrijven (Breed en de sociale diensten) overneemt. Aldus ontstaat een organisatie waarbij de beide elementen op basis van gelijkwaardigheid en evenwicht deel nemen in het nieuwe geheel. Daarnaast gaan de beste medewerkers naar het nieuwe werkbedrijf. Of je tot die groep behoort, wordt niet bepaald door de werkgever waarvoor je werkt, maar wordt bepaald aan de hand van het competentieprofiel en de aanwezige of te ontwikkelen competenties.
- De nieuwe organisatie wordt niet belast met aangepast (SW) werken (zie paragraaf 5.4.2). Dit zit en blijft vooralsnog bij Breed totdat er een keuze gemaakt is voor de definitieve plaats waar-

¹² *De investeringen die wij doen en blijven doen in Breed, komen ten goede van het nieuwe werkbedrijf.*

in dit wordt ondergebracht. Dit pleit voor een stapsgewijze afbouw van Breed waarin wellicht nog enige tijd aangepast werken is ondergebracht. In 2013/2014 wordt deze mensen duidelijk geboden over waar zij komen te werken, dat hangt samen met de keuzes die gemaakt worden over het toekomstige aangepaste werken (in relatie tot de arbeidsmatige dagbesteding).

5.2.2 Kaderstellend

Raden stellen kaders en colleges zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Op basis van een aantal veronderstellingen is de conclusie dat sturing op hoofdlijnen het best werkt.

De effectiviteit van een werkbedrijf wordt in grote mate bepaald door de focus die zij kan aanbrengen op het primaire proces, de bemiddeling in dit geval. In een overheidsorganisatie (centrumgemeente of samen maar toch apart) heeft de uitvoering per definitie te maken met een intern krachtenveld. Dat maakt een gemeenschappelijke regeling of een MGR meer voor de hand liggend. Dat sluit aan op de constatering in paragraaf 4.3.5, waarin waarde geacht wordt aan een effectieve en efficiënte wijze van organiseren. De MGR wordt zo ingericht, dat gemeenten strategische keuzes zelf kunnen maken. Daarbij kan gedacht worden aan keuzes die integraal zijn (thema's waarbij meer partijen moeten samenwerken) en keuzes die gericht zijn op welke doelen de organisatie dient te realiseren. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat een of meerdere gemeenten het werkbedrijf verzoeken in de beginperiode te focussen op die groep waarvoor loondispensatie een goed instrument is, omdat dit instrument nieuw is en gemeenten dus een nieuw instrument hebben om een groep te activeren die ze in het verleden niet zo goed konden activeren. Het kan ook betekenen dat een of meerdere gemeenten het werkbedrijf vragen een groep mensen met minder loonwaarde te ondersteunen, zodat zij – wanneer het economische perspectief weer gunstiger is – door kunnen stromen in reguliere banen.

5.2.3 Krachtenbundeling en vrijheidsgraden

Hoewel de budgettaire kaders afnemen, krijgen gemeenten meer en meer de mogelijkheid om inhoudelijk te sturen op de domeinen Werk, Inkomen, Zorg en Welzijn. Samenwerking betekent per definitie dat je een deel van deze sturingsvrijheid opgeeft. Het staat gemeenten echter vrij om te bepalen wat ze wel en niet gezamenlijk regelen. Nu kiezen de regiogemeenten ervoor om de uitvoering van de nieuwe Participatiewet (vooral het onderdeel loondispensatie en de werkgeversbenadering) gezamenlijk te organiseren, maar zoals geschetst wordt in hoofdstuk 2 zullen meer vraagstukken volgen. De keuze of en hoe beschutte werkplekken uitgevoerd worden en met welke partners dit gebeurt. De keuze of de regiogemeenten inkomen gezamenlijk willen organiseren en of het dan wijs is dit in het nieuwe werkbedrijf te doen.

Om recht te doen aan zowel de beleidsvrijheid van gemeenten als de decentralisaties die op gemeenten afkomen, is het inrichten van een modulaire gemeenschappelijke regeling veruit het beste alternatief.

Kaderstellend sturen, krachtenbundeling tot zijn recht laten komen en veel vrijheidsgraden hebben, heeft ook een keerzijde. Het betekent ook een organisatie de ruimte moet krijgen om hier invulling aan te geven. Daarmee houden de gemeenten in de regio Nijmegen e.o. rekening in de kaders die gesteld worden. Als bijvoorbeeld re-integratieverordeningen ter besluitvorming voorliggen, moet een werkbedrijf binnen die verordening ook de ruimte hebben om hier een professionele invulling aan te geven. Anders zijn er straks wel professionals die extern georiënteerd zijn, maar hebben die professionals geen ruimte om op de werkvloer invulling te geven aan hun vakmanschap. Dat betekent ook dat het Rijk gemeenten de ruimte moet geven, zoals ook beschreven wordt in de tien uitgangspunten die de VNG geformuleerd heeft voor de nieuwe Participatiewet.

5.3 Modulaire gemeenschappelijke regeling (MGR)

5.3.1 Een modulaire gemeenschappelijke regeling

Er bestaat bij velen het beeld dat gemeenten binnen een GR allemaal dezelfde uitvoering willen beleggen en dat er sprake moet zijn van strikte uniformiteit. Er wordt echter nergens in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) opgelegd dat dit het geval moet zijn. De Wgr biedt de mogelijkheid aan gemeenten om modulair gebruik te maken van de diensten van de GR. Dat houdt in dat gemeenten alleen aan dienstverlening inkopen wat ze denken nodig te hebben en in dit geval een basisafpraak maken over wat gezamenlijk afgenomen wordt. Met name de sociale wetgeving is een beleidsterrein waarbij gemeenten waar mogelijk zelf een aantal beleidskeuzes wil maken. Zeker nu gemeenten zelf meer de regie mogen bepalen over de budgetten én het takenpakket dusdanig verbreed wordt dat strategische keuzes – zoals “waar en hoe positioneren de regiogemeenten het beschut werk en hoe verhoudt zich dit tot de AWBZ” – geheel op de tafel van de raden en colleges komen te liggen.

Een keuze voor een modulaire opbouw veronderstelt een scheiding tussen strategisch beleid (bijvoorbeeld op welke mensen focussen wij, in welke allianties zijn partijen actief) en uitvoeringsbeleid (welke methode werkt bijvoorbeeld voor welke mensen het best, hoe geeft het nieuwe werkbeprijf concreet vorm aan samenwerking in allianties) en uitvoering.

De GR zal zich in de praktijk vooral richten op het uitvoeringsbeleid en de uitvoering en niet op strategische beleidskeuzes. Die maken de individuele gemeenten immers. Deze individuele gemeenten kunnen hier separate afspraken over maken met de GR. De rol van DB en AB zal daarmee ook in dienst moeten staan aan het faciliteren van deze strategische beleidskeuzes.

Een modulaire opzet heeft consequenties voor de verdeling van kosten. Een verdeling op basis van inwonersaantal of aantal cliënten ligt niet meer in de rede. Kosten en risico's zullen verdeeld moeten worden op basis van de modules die individuele gemeenten af nemen van de GR. De kostenstructuur wordt opgedeeld in drie soorten:

1. Kosten van de basis dienstverlening. Dit zijn de kosten die gemaakt worden voor de uitvoering van de basis dienstverlening zoals overeengekomen in de samenwerkingsovereenkomst. Onder kosten wordt verstaan de integrale kostprijs voor het uitvoeren van de basis dienstverlening. Deze kosten worden naar rato van het aantal bemiddelde cliëntenaantallen per gemeente doorbelast aan de deelnemende gemeenten. Een voorbeeld van de basisdienstverlening is het uitvoering geven aan de bemiddelingsfunctie (onder andere loondispensatie of bemiddeling).
2. Kosten van specifieke opdrachten van individuele gemeente. Dit zijn kosten van specifieke opdrachten die worden afgenomen door een individuele gemeente. Onder kosten wordt verstaan de integrale kostprijs voor het uitvoeren van de door een individuele gemeente verstrekte opdracht. Een voorbeeld van een specifieke opdracht kan het geven van ondersteuning zijn aan zzp'ers of andere specifiek benoemde mensen.

De risico's voortvloeiende uit de activiteiten worden op dezelfde wijze toegerekend aan de gemeenten. Risico's voortvloeiend uit de uitvoering van specifieke modules komen alleen voor rekening van de gemeenten die deze specifieke modules inkopen.

Een modulaire gemeenschappelijke regeling kan zelf ook privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. Overeenkomsten aangaan, of bijvoorbeeld de oprichting van een besloten vennootschap.

5.3.2 Uniforme dienstverlening

Alle regiogemeenten hebben de ambitie uitgesproken om te komen tot één werkgeversbenadering en staan voor de uitdaging om per 1 januari 2014 uitvoering te geven aan de nieuwe Participatiewet. Het nieuwe instrument dat de wet biedt, is loondispensatie. De huidige sociale diensten focussen echter vooral op de groep mensen die met ondersteuning regulier werk vinden. Voor deze groep is loondispensatie geen noodzakelijk instrument. Op regionaal niveau wordt afgesproken dat deze nieuwe MGR, die invulling geeft aan de bemiddelingsfunctie, zich met name focust op deze aspecten. Alle gemeenten nemen hieraan deel.

Dit komt overigens overeen met de mening die bestuurders uitspraken in de nulmeting uit 2012: *“Alle tien de gemeenten [bestuurders] noemen het bemiddelen van klanten naar werk als speerpunt.”* In alle gemeentelijke beleidsdocumenten ligt de prioriteit op werk, niet op activering. De meest bepalende doelstellingen gaan over meedoen/tegenprestaties, financiële kaders en werk. Vandaar ook ervoor gekozen wordt om het uitvoeringsbeleid – waar zeer grote overeenkomsten in zitten tussen alle gemeenten – op MGR-niveau te houden en de strategische beleidskeuzes aan de gemeenten. Alles in deze constructie is gericht op dit laatste uitgangspunt.

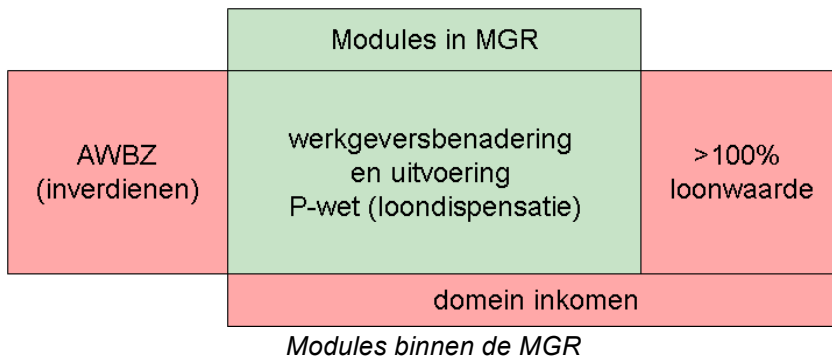
Concreet betekent dit dat de MGR werkgevers eenduidig benadert. Het is onwenselijk dat iemand met een loonwaarde van 80% uit Wijchen minder recht heeft op loondispensatie dan een vergelijkbare persoon uit Nijmegen of Beuningen. Dat valt niet uit te leggen.

Dat betekent ook dat de MGR zich vanaf 1 januari 2014 nog niet focust op het domein Inkomen en ook nog géén invulling geeft aan beschut werken conform de nieuwe Participatiewet. Het is aan gemeenten om te bepalen of ze beschutte werkplaatsen gaan creëren en hoe ze omgaan met mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Omdat de nieuwe MGR moet focussen op bemiddeling, ligt het voor de hand dat het beschutte werken in de toekomst niet uitgevoerd wordt door deze organisatie. In het kader van de ontwikkelingen op het sociale domein is het echter wel zaak hier voor 1 januari 2014 duidelijke keuzes voor te maken.

Het ligt voor de hand om bestaande regionale samenwerkingsconstructies die nauw verbonden zijn aan bemiddeling, onder te brengen in de MGR. In ieder geval het jongerenloket, waar jongeren komen die – al dan niet met loondispensatie – bemiddeld kunnen worden naar werk. Het ligt in dit kader ook voor de hand om te onderzoeken of het gewenst is het onderdeel Leerplicht aan te bieden in een aanvullende module.

Een groep die voorlopig niet onder de modules van de MGR komt te vallen, is de groep zelfstandigen en de starters. Dat betekent dus ook dat deelnemende gemeenten aan de WGR de optie hebben om hier zelf invulling aan te geven of een marktpartij te benaderen, indien gewenst. Hiermee wordt nadrukkelijk ruimte geboden voor innovatie: innovatie ontstaat niet wanneer er alleen maar uniformiteit is. Er is ruimte om iets nieuws te bedenken en uit te voeren, de MGR moet daar geen sta-in-de-weg voor zijn.

Indien er behoefte is om in de toekomst modules aan de MGR toe te voegen, is dit mogelijk.

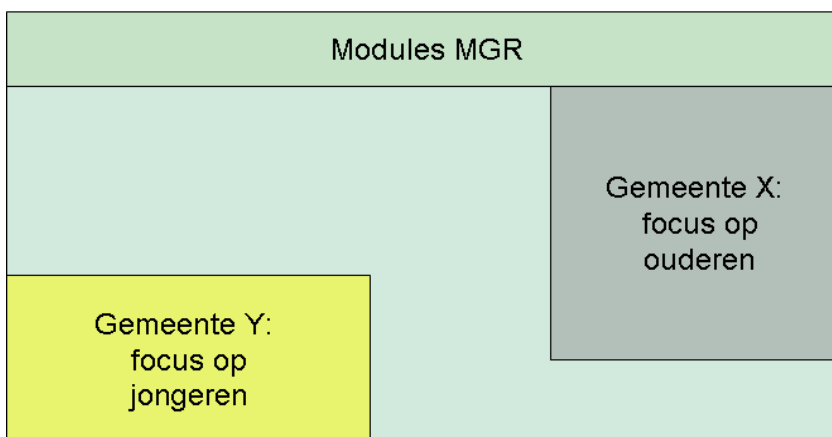


Bovenstaande illustratie kan in de toekomst veranderen. Indien regiogemeenten ervoor kiezen om de arbeidsmatige dagbesteding (deels) onder te brengen bij bijvoorbeeld een divisie van het nieuwe werkbedrijf, verandert het plaatje. Hetzelfde geldt voor de inkomensverstrekking. Deze flexibiliteit wordt behouden, ook in het kader van de lopende discussie over één GR voor het sociale domein.

5.4 Politieke aansturing

5.4.1 Maatwerk

De politiek is er om keuzes te maken en die keuzes veranderen. In bovenstaande wordt omschreven welke elementen wél en geen onderdeel zijn van de MGR. Voor deze elementen wordt een deel van het werkbudget dat gemeenten hebben ingezet. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen “instrumentarium” en “mensen”. Het nieuwe werkbedrijf ontwikkelt een instrumentarium voor de verschillende mensen die perspectief hebben op werk en focust op de bemiddeling van deze mensen naar werk. Binnen dat kader behoudt de raad de mogelijkheid om aanvullende opdrachten te geven aan de MGR of specifieke doelgroepen aan te wijzen waarvoor het instrumentarium ingezet wordt¹³. Dat kan per gemeente verschillen.



Maatwerk door de MGR

¹³ Op grond van de huidige Wwb ontvangen gemeenten kosten voor voorzieningen. Dit bedrag moet besteed worden, zie ook artikel 4 van de Wet participatiebudget: “Indien uit de verantwoordingsinformatie [...] blijkt dat de uitkering niet volledig of onrechtmatig is besteed, wordt de uitkering [...] teruggevorderd. Reserveren is (deels) wel mogelijk op grond van het besluit participatiewet.

Maatwerk hoeft overigens niet per definitie te slaan op jongeren of ouderen, dit is maar een voorbeeld. Iedere gemeente moet zelf bepalen of, en zo ja hoe ze wil sturen op de inzet van verschillende mensen. Wil een gemeente de huidige Wwb-ers liever plaatsen dan bijvoorbeeld huidige Wsw-ers? Een nieuw werkbedrijf moet uitvoering geven aan gemeentelijk beleid, de raad blijft gaan over de kaders waarbinnen dit gebeurt. De MGR maakt geen (arbeidsmarkt- of werk)beleid.

5.4.2 Verantwoordelijkheden

Een MGR kent een directie, een dagelijks bestuur (DB) en een algemeen bestuur (AB). In de modulaire GR stuurt het bestuur op de uniforme zaken en op de naleving van individuele afspraken. Het DB stuurt de directeur aan als ware het een gemeentesecretaris. Het AB stelt de hoofdlijnen vast. In het DB en AB zitten collegeleden, omdat de taken die gemeenten aan de MGR overdragen uitvoeringstechnisch zijn en niet kaderstellend. Vanwege de grote financiële belangen tijdens de transitie, wordt voorgesteld om in de beginfase van de nieuwe MGR een financiële commissie in te stellen met portefeuillehouders financiën.

In de MGR heeft een individuele gemeente meer invloed dan in een GR. Een gemeente committeert zich aan de uniforme modules, maar bepaalt verder zelf waar zij wel of niet in participeert. Binnen de uniforme modules, heeft een gemeente de mogelijkheid om maatwerkafspraken te maken. Bij het oprichten van de MGR benoemen de deelnemende gemeenten precies de belangen die naar de MGR gaan; de bemiddelingsfunctie bestaande uit de uitvoering van delen van de nieuwe Participatiewet, de poortwachtersfunctie en de werkgeversbenadering.

De colleges hebben een actieve informatieplicht aan de raden. Van tevoren wordt afgesproken wat daaronder verstaan wordt. Tenminste wordt de raad geïnformeerd over belangrijke en nieuwe ontwikkelingen, financiële kwesties en belangrijke investeringen. Het DB zendt de ontwerpbegroting en -jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten en zij kunnen hierover hun zienswijze geven. Er bestaat een informatieplicht van het bestuur van de GR aan de colleges en raden van de deelnemende gemeenten. Over de specifieke wijze waarop de informatieplicht wordt ingevuld, wordt in een later stadium besloten. Uitgangspunt daarbij is dat informatie wordt aangeleverd om op hoofdlijn te kunnen sturen en aan politieke behoefte te voorzien.

5.5 Start 1 januari 2014

Op 1 januari 2014 staat er een nieuw werkbedrijf dat ingevuld wordt met modules. Het is een illusie om te denken dat het systeem op 1 januari 2014 al "af" is. Daarvoor zijn verschillende redenen:

1. Mensen die voor het nieuwe werkbedrijf komen werken, zijn (waarschijnlijk) deels afkomstig uit bestaande organisaties. Er moet in 2013 een competentieprofiel gemaakt worden op basis waarvan de werving plaatsvindt. Voor de mensen die niet meegaan, moet een plan worden gemaakt.
2. Er zijn onderdelen van andere organisaties die mee gaan naar het nieuwe werkbedrijf (systemen, methoden, etc.). Deze moeten zorgvuldig geselecteerd worden.
3. De tekst van de nieuwe Participatiewet is nog onbekend.
4. In 2014 gaat de nieuwe Participatiewet in, decentralisaties volgen in 2015. Dit stuk impliceert dat er debat gaat ontstaan over de positie van de mensen die op dit moment in de Wsw zitten. Voor deze mensen hebben gemeenten een zorgplicht, in dit kader wordt onderzocht welke partijen deze zorgplicht gaan invullen. In 2014 kunnen gemeenten nog geen regie voeren over de AWBZ en de (arbeidsmatige) dagbesteding. Wel overwegen de regiogemeenten in 2014 te gaan bekijken of mensen die in aanmerking komen voor aangepaste werkplekken geplaatst kunnen worden bij reguliere werkgevers en/of AWBZ-instellingen. De reden hiervoor is dat het wenselijk is te inventariseren hoe in de toekomst het beste omgegaan kan worden met deze

groep mensen. Mogelijk worden gemeenten wel verantwoordelijk voor de instroom van nieuwe cliënten die voorheen onder de AWBZ zouden vallen.

5. De regiogemeenten onderzoeken in 2013 en 2014 de positie van het domein Inkomen in relatie tot deze regionalisering. In de tussenliggende fase worden er aparte (werk)afspraken gemaakt tussen iedere individuele gemeente in de regio met het werkbedrijf. Die fase is zo kort mogelijk, de regiogemeenten bekijken de mogelijkheid om het uitkeringsbeheer in deze periode voor de hele regio op basis van een dienstverleningsovereenkomst bij één gemeente neer te leggen.

5.6 Stappenplan

Voor de weg naar een nieuw regionaal werkbedrijf, worden drie fases onderscheiden.

5.6.1 Fase 1 (nu): collegebesluit voornemen modulaire gemeenschappelijke regeling (MGR)

In fase één spreken de colleges het voornemen uit om een modulaire gemeenschappelijke regeling in te richten. De gemeenteraden uit de regio Nijmegen e.o. krijgen de mogelijkheid om op dit voornemen te reageren, in te spreken en/of wensen en bedenkingen in te dienen (gemeentelijke procedures verschillen hiervoor onderling). Ook de diverse betrokken medezeggenschapsorganen en het bestuur van Breed wordt gevraagd om een reactie te geven. Daarnaast wordt contact gezocht met partijen die een rol spelen in de participatie-piramide: UWV en AWBZ-instellingen.

5.6.2 Fase 2 (juni 2013): goedkeuringsbesluit raad MGR

De reacties van de gemeenteraden, de medezeggenschapsorganen en de overige partijen benoemd in paragraaf 5.6.2 wordt geïventariseerd en op basis daarvan wordt een vervolgbesluit voorgelegd dat vóór het zomerreces van 2013 behandeld zal moeten worden in de raad. Dat besluit is – indien de huidige voorkeursvariant kan rekenen op een brede steun – een goedkeuringsbesluit voor de inrichting van een modulaire gemeenschappelijke regeling. Gekoerst wordt op juni 2013. In de tussenliggende periode worden de raden geïnformeerd over de uitkomsten van fase 1.

In dit goedkeuringsbesluit wordt tevens besloten over de wijze waarop de modulaire gemeenschappelijke regeling concreet ingevuld wordt. Zoals gezegd krijgen de regiogemeenten de mogelijkheid om strategisch te sturen, de MGR gaat vooral over de uitvoering en het uitvoeringsbeleid. Dat betekent dat de directeur, het DB en het AB zich focussen op onder andere bedrijfsvoering, budgetbeheersing, operationele aspecten, facilitering aan gemeenten. De basismodules die gemeenten afnemen, worden op dit moment in het traject vastgelegd.

Als bijlage bij het goedkeuringsbesluit zit een aantal documenten dat de raden nodig hebben om een zorgvuldig afgewogen besluit te nemen. Dat zijn in ieder geval een *bedrijfsplan*¹⁴ voor het nieuwe werkbedrijf en een helder overzicht van *de financiële consequenties*. Het bedrijfsplan bestaat onder meer uit kaders, uitgangspunten, taken, formatie, financiën bestuurlijke en ambtelijke processen, werkwijzen, ondersteunende taken (PIOFAH en ICT) voor het nieuwe werkbedrijf.

Er zijn financiële consequenties. Er zal geïnvesteerd moeten worden in een nieuwe organisatie, maar er zijn ook transitie- en/of frictiekosten. Uitgangspunt is dat de nieuwe organisatie gebaseerd is op toekomstige financiële kaders.

¹⁴ De financiële kaders op hoofdlijnen zijn bekend (paragraaf 4.3.5), maar tekst van de nieuwe Participatie-wet is nog onbekend en de investerings-, frictie- en transitiekosten moeten nog doorberekend. Voor dat laatste is een voorkeursvariant nodig en een bedrijfsplan.

5.6.3 Fase 3 (december 2013): definitieve concretisering MGR

In de tweede helft van 2013 wordt het “wat” vertaald naar het “hoe” en hoe deze te bereiken. Hoe ziet de organisatiestructuur eruit en op welke wijze is de besturing georganiseerd. Er wordt een plan van aanpak gemaakt voor de inrichting van zowel structuur als cultuur. Concrete resultaten hiervan zijn een uitvoeringsplan, een sociaal plan, een plaatsingsplan, een plan voor realisatie van de medezeggenschap, het ontwerpen van processen en ICT-systemen.

De uitwerking komt ter informatie terug in de raden. Indien er afwijkingen zijn (financieel, personeel, fricties, etc.) wordt op basis van een bijstellingsvoorstel een definitief goedkeuringsbesluit genomen.

5.6.4 De bouw vanaf nu

Voorgesteld wordt om in de volgende periode de volgende vernieuwde structuur te hanteren. Uit het regionale portefeuillehoudersoverleg wordt een bestuursteam met drie wethouders benoemd. Zij verlenen de directeur van de gemeente Nijmegen de opdracht een kwartiermaker te benoemen. Deze kan zowel een interne als een externe kandidaat zijn.

De bouwfase wordt vormgegeven door een bouwteam onder leiding van deze kwartiermaker. In het bouwteam zitten vertegenwoordigers van diverse expertgroepen (P&O, financiën, beleid, sturing, werk en inkomen).

Het project kent twee zijden: een ontvlechting uit de latende organisaties en een bouwproces naar het nieuwe werkbedrijf. In het traject wordt de medezeggenschap meegenomen.

5.6.5 Situatie vanaf 1 januari 2014

Ten slotte een antwoord op de vraag: *“wat staat er op 1 januari 2014?”*

In 2013 wordt een definitief besluit genomen over de nieuwe organisatie. Per 1 januari 2014 heeft de regio een modulaire gemeenschappelijke regeling met een bestuur. In het eerste kwartaal van 2014 wordt een directeur geworden en wordt een MT benoemd, de rest van 2014 wordt gebruikt om een nieuwe organisatie op te bouwen.

Deze organisatie wordt gevuld met mensen van de diverse werkafdelingen en van Breed. Zoals beschreven in de eerste paragrafen van hoofdstuk 5, vindt de opvulling van de MGR stapsgewijs plaats. Dat betekent dus ook dat het werkbedrijf in 2015 operationeel zal zijn.

Een gevolg hiervan is dat de regiogemeenten en de huidige gemeentelijke werkbedrijven en Breed in 2014 de verantwoordelijkheid hebben om hun dienstverlening gezamenlijk in te richten. Het uitgangspunt daarbij is gekozen wordt voor optimale afstemming, bijvoorbeeld allemaal hetzelfde instrument kiezen voor loondispensatie en werken met dezelfde systemen. Ook ambiëren de regiogemeenten te komen tot één re-integratieverordening. Het bouwteam (paragraaf 5.6.4) coördineert dit. In fase 2 en 3 wordt dit uitgangspunt verder uitgewerkt.