

Agenda bijlagen

Agenda 7 december 2017

- 1 Publieksrondvraag

Tijd: van 20:00 tot 20:05
- 2 Vaststellen agenda 7 december 2017 en mededelingen

Tijd: van 20:05 tot 20:10
- 3 Rondvraag Algemeen

Tijd: van 20:10 tot 20:15
- 4 Visie Sociale basisinfrastructuur

Tijd: van 20:15 tot 21:15
Portefeuillehouder: Wethouder Douw
Toelichting Commissie:
Voorgesteld wordt:
I. De visie Sociale basisinfrastructuur vast te stellen, waarin de kernpunten zijn dat:
1. De sociale basisinfrastructuur wordt gevormd door alle sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen, bewonersinitiatieven en sociale ondernemingen die bijdragen aan de zelf- en samenredzaamheid van de Hoornse inwoners.
2. De belangrijkste functies van de sociale basisinfrastructuur zijn:
a. Versterken van de pedagogische dragende samenleving en (talent)ontwikkeling bij jeugdigen (0-23 jaar).
b. Versterken van vrijwillige inzet en informele netwerken.
c. Activering, participatie en ontmoeting.
d. Mantelzorgondersteuning.
e. Basis maatschappelijke dienstverlening en cliëntenondersteuning.
f. Eigen kracht en bewonersinitiatieven.
g. Signalering en (gezondheids)preventie.
II. En het college de opdracht te geven om:
1. De inventarisatie en analyse van de sociale basisinfrastructuur met de betrokken partners uit te werken, zodat er inzicht komt in de dubbelingen en gebreken in het aanbod.
2. De consequenties van de bekostigingssystematiek voor de zeven functies van de sociale basisinfrastructuur uit te werken en te komen met een advies voor bekostiging van de sociale basisinfrastructuur.
3. En het afwegingskader voor de beoordeling van de sociale basisvoorziening te verfijnen.

De meest laagdrempelige ondersteuning binnen een gemeente wordt gevormd door alle sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen. Deze voorzieningen dragen bij aan de zelf- en samenredzaamheid van de Hoornse inwoners. In de nota worden zeven belangrijke functies van de sociale basisinfrastructuur onderscheiden met als doel meer grip te krijgen op de sociale basisinfrastructuur én de sociale basisinfrastructuur beter te ondersteunen. Het college stelt de raad voor de visie vast te stellen en het college de opdracht te geven samen met de betrokken partners de visie uit te werken in een analyse van de huidige sociale basisinfrastructuur.

Aan de commissie gevraagd: advies aan de raad.

Vervolg toelichting:
Dit levert inzicht op in wat de kleine en ook commerciële partijen voor de sociale basisinfrastructuur betekenen en waar zich dubbelingen en gebreken in het aanbod bevinden. Daarnaast krijgt het college opdracht een advies voor bekostiging op te stellen en het afwegingskader voor de beoordeling van sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen te verfijnen.

Indeling spreektijden:
Per fractie een eerste reactie: (max.) 2 minuten
Aansluitend debat: (max.) 20 minuten
Reactie college op debat: (max.) 5 minuten
Afronding debat en conclusie advies commissie: (max.) 7 minuten
Raadsvoorstel Visie Sociale basisinfrastructuur
Raadsbesluit Visie Sociale basisinfrastructuur
Bijlage 1. Visie Sociale basisinfrastructuur
Beantwoording technische vragen D66
De zilveren kracht Alkmaar (op verzoek van Sociaal Hoorn)
- 5 Zienswijze Beleidsplan WerkSaam Westfriesland 2018-2021

Tijd: van 21:15 tot 22:15
Portefeuillehouder: Wethouder Tap
Toelichting Commissie: Voorstel is een zienswijze af te geven op het beleidsplan 'Iedereen laten participeren Beleidsplan 2018-2021' van WerkSaam Westfriesland waarmee de gemeenteraad WerkSaam verzoekt om:

1. de omschrijving van het begrip 'zorgcliënt' aan te passen en te verduidelijken zodat geen verwarring kan ontstaan;
2. bij participatieplaatsen elk halfjaar te beoordelen zodat eerder duidelijk is of de kansen op arbeidsinschakeling zijn vergroot in plaats van na 9, 24 en 36 maanden;
3. gelet op de dunne scheidslijn tussen betaald beschut werken en onbetaalde arbeidsmatige dagbesteding een voorstel uit te werken waarin duidelijke afspraken staan over de acties en verantwoordelijkheden vanuit WerkSaam (vanuit de Participatiewet) en de gemeenten (vanuit de Wmo);
4. de periode van maximaal 3 maanden niet opleggen van de kostendelersnorm op te rekken naar een periode van maximaal 6 maanden;
5. toepassing van de wettelijke inkomensvrijlating met de cliënt te overleggen en te voorkomen dat de vrijlating financieel ongunstig uitpakt voor de cliënt;
6. de minimale verhaalsbijdrage alleen te hanteren als de onderhoudsplichtige hierdoor niet in de problemen komt met bijvoorbeeld een lopende schuldregeling en rekening te houden met de beslagvrije voet.

WerkSaam vraagt van de Westfriesse gemeenteraden een zienswijze op het beleidsplan 2018-2021 "Iedereen laten participeren". WerkSaam wil dit plan op 1 juli 2018 in laten gaan. In dit plan is rekening gehouden met de inbreng en de wensen vanuit de Westfriesse gemeenten.* WerkSaam laat iedereen meedoen naar vermogen en maakt voor iedereen een persoonlijk re-integratieplan. Er wordt meer maatwerk geleverd door een aanpassing in de werkwijze en door meer te denken vanuit de cliënt. Ook wordt er meer maatwerk geleverd in de handhaving. Er is coulantie voor goedwillende cliënten maar kwaadwillende kunnen op een harde aanpak rekenen. In het plan is extra aandacht voor jongeren, ouderen, vergunninghouders en beschut werk.

Aan de commissie gevraagd: advies aan de raad.

Vervolg toelichting:

WerkSaam blijft actief inzetten op de werkgeversbenadering en stimuleert maatschappelijk ondernemen. Tot slot wordt de tevredenheid van klanten en cliënten anders gemeten. Het college stelt voor om een zienswijze af te geven, waarmee de gemeenteraad een aantal inhoudelijke opmerkingen meegeeft ter verbetering van het beleidsplan.

NB: op de regionale raadsbijeenkomst van 4 oktober en op de bijeenkomst bij WerkSaam van 16 november 2017 is het beleidsplan toegelicht.

*noot griffie: de inbreng vanuit de gemeenteraad van Hoorn is samengevat in de bijlagen 2 en 3.

Indeling spreektijden:

Per fractie een eerste reactie: (max.) 2 minuten

Aansluitend debat: (max) 20 minuten

Reactie college op debat: (max.) 5 minuten

Afronding debat en conclusie advies commissie: (max.) 7 minuten

Raadsvoorstel Zienswijze Beleidsplan WerkSaam Westfriesland 2018-2021

Raadsbesluit Zienswijze Beleidsplan WerkSaam Westfriesland 2018-2021

Bijlage 1. Beleidsplan 2018-2021 WerkSaam Westfriesland 'Iedereen laten participeren'

Bijlage 2. Samenvatting meningvormende bespreking Evaluatie Beleidsplan 11 april 2017

Bijlage 3. Samenvatting meningvormende bespreking Verdringing 11 april 2017, motie flex tensie 12 juli 2017 en reactie WerkSaam 30 oktober 2017

Beantwoording technische vragen HOP

Beantwoording aanvullende technische vragen HOP

Beantwoording technische vragen VVD

Onderzoeksrapport werken met Flex tensie

Commentaar FNV Onderzoeksrapport werken met Flex tensie, incl. mail HOP (op verzoek van HOP)

Tijd: van 22:15 tot 23:00
Portefeuillehouder: Burgemeester Nieuwenburg,
Gemeenteraad
Toelichting Commissie: Voorstel is de notitie "informatievoorziening gemeenschappelijke
regelingen" vast te stellen, wat betekent dat de raad:

1. gemeenschappelijke regelingen waarvoor een openbaar lichaam is ingesteld verzoekt om vanaf 1 januari 2019 jaarlijks uiterlijk 1 januari een kadernota met financiële en beleidskaders met de onderwerpen als beschreven in bijlage 1 aan te bieden aan de raden, waarvoor de raden uiterlijk 1 maart een zienswijze kunnen afgeven;
2. de notitie "bestuursrapportages" (bijlage 2) vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen;
3. gemeenschappelijke regelingen verzoekt om vanaf 1 maart 2018 uitvoering te geven aan de uitgangspunten voor publicatie van agenda's en bijbehorende stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur (bijlage 3);
4. de uitgangspunten voor werkbezoeken vaststelt (bijlage 4);
5. het onderzoeksvoorstel voor evaluaties van gemeenschappelijke regelingen vaststelt (bijlage 5);
6. de uitgangspunten voor majeure beleidsprocessen van gemeenschappelijke regelingen vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen (bijlage 6);
7. het college verzoekt om bij de eerstvolgende wijziging van een gemeenschappelijke regeling de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming te brengen met de notitie "informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen";
8. de griffier verzoekt om voorstellen te doen over hoe de raad lokaal en/of regionaal de aandacht voor gemeenschappelijke regelingen kan verdelen, rekening houdend met de profielen van de gemeenschappelijke regelingen.

Het betreft een regionaal voorstel, dat is voorbereid door de griffiers van de gemeenten in Noord-Holland Noord. De Westfriese colleges van B&W hebben een gezamenlijke zienswijze afgegeven op de notitie. U kunt deze zienswijze betrekken bij de behandeling van het raadsvoorstel.

Aan de commissie gevraagd: advies aan de raad.

Indeling spreektijden:

Per fractie een eerste reactie: (max.) 1 minuut

Aansluitend debat: (max.) 20 minuten

Reactie college op debat: (max.) 5 minuten

Afronding debat en conclusie advies commissie: (max.) 7 minuten

Raadsvoorstel Informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen

Raadsbesluit Informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen

Bijlage 1 en 2. Notitie informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen (GR-en) incl. samenvatting & infographic

Bijlage 3. Notitie 2015 'De raden aan zet' (regionale samenwerking in een Westfriesperspectief)

Bijlage 4. Rapport december 2015 ROB 'Wisselwerking'

Zienswijze westfriese colleges op raadsvoorstel Informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen

Sluiting

Tijd: van 23:00 tot 23:00

Algemene raadscommissie (ARC)

Aan de leden van de gemeenteraad, de algemene raadscommissie van de raad en het college van burgemeester en wethouders

Secretaris: Margriet Vernes
doorkiesnummer: 06 29349248

**uw brief van
uw kenmerk
ons kenmerk**

Hoorn, donderdag 23 november 2017

bijlagen Agendastukken
onderwerp Agenda van 7 december 2017

Geachte leden,

Hierbij nodig ik u uit tot het bijwonen van de vergadering van de Algemene raadscommissie (ARC).

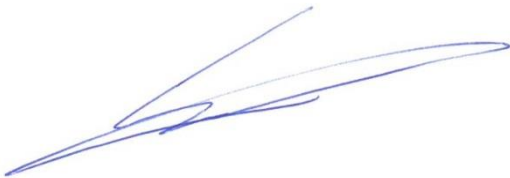
Datum en tijdstip: donderdag 7 december 2017, aanvang 20.00 uur

Plaats: Raadzaal Nieuwe Steen 1, Hoorn

NB:

- Eventuele verduidelijkende vragen over de agendapunten graag uiterlijk donderdag 30 november voor 12.00 uur indienen bij de behandelend ambtenaar (steller) met een afschrift aan de griffie (griffie@hoorn.nl)
- Rondvragen graag uiterlijk 6 uur voor aanvang van de vergadering aanmelden bij de griffie (griffie@hoorn.nl).

Met vriendelijke groet,



Alex Smit, voorzitter

Agenda

- | | | |
|----|---|-----------|
| 1. | Publieksrondvraag | 20.00 uur |
| 2. | Vaststellen agenda 7 december 2017 en mededelingen | 20:05 uur |
| 3. | Rondvraag Algemeen | 20:10 uur |
| 4. | Visie Sociale basisinfrastructuur
<i>Portefeuille: Wethouder Douw</i> | 20:15 uur |

Advies aan de raad van
19 december 2017

Toelichting: Voorgesteld wordt:

- I. De visie Sociale basisinfrastructuur vast te stellen, waarin de kernpunten zijn dat:
 1. De sociale basisinfrastructuur wordt gevormd door alle sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen, bewonersinitiatieven en sociale ondernemingen die bijdragen aan de zelf- en samenredzaamheid van de Hoornse inwoners.
 2. De belangrijkste functies van de sociale basisinfrastructuur zijn:
 - a. Versterken van de pedagogische dragende samenleving en (talent)ontwikkeling bij jeugdigen (0-23 jaar).
 - b. Versterken van vrijwillige inzet en informele netwerken.
 - c. Activering, participatie en ontmoeting.
 - d. Mantelzorgondersteuning.
 - e. Basis maatschappelijke dienstverlening en cliëntenondersteuning.
 - f. Eigen kracht en bewonersinitiatieven.
 - g. Signalering en (gezondheids)preventie.
- II. En het college de opdracht te geven om:
 1. De inventarisatie en analyse van de sociale basisinfrastructuur met de betrokken partners uit te werken, zodat er inzicht komt in de dubbelingen en gebreken in het aanbod.
 2. De consequenties van de bekostigingssystematiek voor de zeven functies van de sociale basisinfrastructuur uit te werken en te komen met een advies voor bekostiging van de sociale basisinfrastructuur.
 3. En het afwegingskader voor de beoordeling van de sociale basisvoorziening te verfijnen.

De meest laagdrempelige ondersteuning binnen een gemeente wordt gevormd door alle sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen. Deze voorzieningen dragen bij aan de zelf- en samenredzaamheid van de Hoornse inwoners. In de nota worden zeven belangrijke functies van de sociale basisinfrastructuur onderscheiden met als doel meer grip te krijgen op de sociale basisinfrastructuur én de sociale basisinfrastructuur beter te ondersteunen. Het college stelt de raad voor de visie vast te stellen en het college de opdracht te geven samen met de betrokken partners de visie uit te werken in een analyse van de huidige sociale basisinfrastructuur.

Dit levert inzicht op in wat de kleine en ook commerciële partijen voor de sociale basisinfrastructuur betekenen en waar zich dubbelingen en gebreken in het aanbod bevinden. Daarnaast krijgt het college opdracht een advies voor bekostiging op te stellen en het afwegingskader voor de beoordeling van sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen te verfijnen.

Gevraagd: advies aan de raad.

Indeling spreektijden:

Per fractie een eerste reactie: (max.) 2 minuten

Aansluitend debat: (max.) 20 minuten

Reactie college op debat: (max.) 5 minuten

Afronding debat en conclusie advies commissie: (max.) 7 minuten

5. **Zienswijze Beleidsplan WerkSaam Westfriesland 2018-2021**

21:15 uur

Portefeuille: Wethouder Tap

Advies aan de raad

Toelichting: Voorstel is een zienswijze af te geven op het beleidsplan 'Iedereen laten participeren Beleidsplan 2018-2021' van WerkSaam Westfriesland waarmee de gemeenteraad WerkSaam verzoekt om:

van

19 december 2017

1. de omschrijving van het begrip 'zorgcliënt' aan te passen en te verduidelijken zodat geen verwarring kan ontstaan;
2. bij participatieplaatsen elk halfjaar te beoordelen zodat eerder duidelijk is of de kansen op arbeidsinschakeling zijn vergroot in plaats van na 9, 24 en 36 maanden;
3. gelet op de dunne scheidslijn tussen betaald beschut werken en onbetaalde arbeidsmatige dagbesteding een voorstel uit te werken waarin duidelijke afspraken staan over de acties en verantwoordelijkheden vanuit WerkSaam (vanuit de Participatiewet) en de gemeenten (vanuit de Wmo);
4. de periode van maximaal 3 maanden niet opleggen van de kostendelersnorm op te rekken naar een periode van maximaal 6 maanden;
5. toepassing van de wettelijke inkomensvrijlating met de cliënt te overleggen en te voorkomen dat de vrijlating financieel ongunstig uitpakt voor de cliënt;
6. de minimale verhaalsbijdrage alleen te hanteren als de onderhoudsplichtige hierdoor niet in de problemen komt met bijvoorbeeld een lopende schuldregeling en rekening te houden met de beslagvrije voet.

WerkSaam vraagt van de Westfriesse gemeenteraden een zienswijze op het beleidsplan 2018-2021 "Iedereen laten participeren". WerkSaam wil dit plan op 1 juli 2018 in laten gaan. In dit plan is rekening gehouden met de inbreng en de wensen vanuit de Westfriesse gemeenten.* WerkSaam laat iedereen meedoen naar vermogen en maakt voor iedereen een persoonlijk re-integratieplan. Er wordt meer maatwerk geleverd door een aanpassing in de werkwijze en door meer te denken vanuit de cliënt. Ook wordt er meer maatwerk geleverd in de handhaving. Er is coulance voor goedwillende cliënten maar kwaadwillende kunnen op een harde aanpak rekenen. In het plan is extra aandacht voor jongeren, ouderen, vergunninghouders en beschut werk. WerkSaam blijft actief inzetten op de werkgeversbenadering en stimuleert maatschappelijk ondernemen. Tot slot wordt de tevredenheid van klanten en cliënten anders gemeten. Het college stelt voor om een zienswijze af te geven, waarmee de gemeenteraad een aantal inhoudelijke opmerkingen meegeeft ter verbetering van het beleidsplan.

NB: op de regionale raadsbijeenkomst van 4 oktober en op de bijeenkomst bij WerkSaam van 16 november 2017 is het beleidsplan toegelicht.

*noot griffie: de inbreng vanuit de gemeenteraad van Hoorn is samengevat in de bijlagen 2 en 3.

Gevraagd: advies aan de raad.

Indeling spreektijden:

Per fractie een eerste reactie: (max.) 2 minuten

Aansluitend debat: (max) 20 minuten

Reactie college op debat: (max.) 5 minuten

Afronding debat en conclusie advies commissie: (max.) 7 minuten

6. **Informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen**

22:15 uur

Portefeuille: Gemeenteraad; Burgemeester Nieuwenburg

Advies aan de raad
van
19 december 2017

Toelichting: Voorstel is de notitie “informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen” vast te stellen, wat betekent dat de raad:

1. gemeenschappelijke regelingen waarvoor een openbaar lichaam is ingesteld verzoekt om vanaf 1 januari 2019 jaarlijks uiterlijk 1 januari een kadernota met financiële en beleidskaders met de onderwerpen als beschreven in bijlage 1 aan te bieden aan de raden, waarvoor de raden uiterlijk 1 maart een zienswijze kunnen afgeven;
2. de notitie “bestuursrapportages” (bijlage 2) vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen;
3. gemeenschappelijke regelingen verzoekt om vanaf 1 maart 2018 uitvoering te geven aan de uitgangspunten voor publicatie van agenda’s en bijbehorende stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur (bijlage 3);
4. de uitgangspunten voor werkbezoeken vaststelt (bijlage 4);
5. het onderzoeksvoorstel voor evaluaties van gemeenschappelijke regelingen vaststelt (bijlage 5);
6. de uitgangspunten voor majeure beleidsprocessen van gemeenschappelijke regelingen vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen (bijlage 6);
7. het college verzoekt om bij de eerstvolgende wijziging van een gemeenschappelijke regeling de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming te brengen met de notitie “informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen”;
8. de griffier verzoekt om voorstellen te doen over hoe de raad lokaal en/of regionaal de aandacht voor gemeenschappelijke regelingen kan verdelen, rekening houdend met de profielen van de gemeenschappelijke regelingen.

Het betreft een regionaal voorstel, dat is voorbereid door de griffiers van de gemeenten in Noord-Holland Noord. De Westfriese colleges van B&W hebben een gezamenlijke zienswijze afgegeven op de notitie. U kunt deze zienswijze betrekken bij de behandeling van het raadsvoorstel.

NB: op de regionale raadsledenbijeenkomst van 22 november 2017 is een toelichting gegeven op dit voorstel.

Gevraagd: advies aan de raad.

Indeling spreektijden:

Per fractie een eerste reactie: (max.) 1 minuut

Aansluitend debat: (max.) 20 minuten

Reactie college op debat: (max.) 5 minuten

Afronding debat en conclusie advies commissie: (max.) 7 minuten

7. **Sluiting**

23:00 uur

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1517514

Steller: J. Bockma

E-mail: j.bockma@hoorn.nl

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: P.W. Douw – van Dam

Onderwerp

Visie Sociale basisinfrastructuur

Agendering

Ter besluitvorming

Gevraagd besluit

I. De visie Sociale basisinfrastructuur vast te stellen, waarin de kernpunten zijn dat:

1. De sociale basisinfrastructuur wordt gevormd door alle sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen, bewonersinitiatieven en sociale ondernemingen die bijdragen aan de zelf- en samenredzaamheid van de Hoornse inwoners.
2. De belangrijkste functies van de sociale basisinfrastructuur zijn:
 - a. Versterken van de pedagogische dragende samenleving en (talent)ontwikkeling bij jeugdigen (0-23 jaar).
 - b. Versterken van vrijwillige inzet en informele netwerken.
 - c. Activering, participatie en ontmoeting.
 - d. Mantelzorgondersteuning.
 - e. Basis maatschappelijke dienstverlening en cliëntenondersteuning.
 - f. Eigen kracht en bewonersinitiatieven.
 - g. Signalering en (gezondheids)preventie.

II. En het college de opdracht te geven om:

1. De inventarisatie en analyse van de sociale basisinfrastructuur met de betrokken partners uit te werken, zodat er inzicht komt in de dubbelingen en gebreken in het aanbod.
2. De consequenties van de bekostigingssystematiek voor de zeven functies van de sociale basisinfrastructuur uit te werken en te komen met een advies voor bekostiging van de sociale basisinfrastructuur.
3. En het afwegingskader voor de beoordeling van de sociale basisvoorziening te verfijnen.

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1517514

Steller: J. Bockma

E-mail: j.bockma@hoorn.nl

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: P.W. Douw – van Dam

Samenvatting

Na de decentralisaties (het overdragen van bevoegdheden van rijk naar gemeenten) zijn gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk geworden voor het overgrote deel van de ondersteuning aan hun inwoners. Het idee achter de decentralisaties is dat zorg beter en goedkoper kan worden uitgevoerd door de gemeente dan de centrale overheid. De meest laagdrempelige ondersteuning binnen een gemeente wordt gevormd door alle sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen. Sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen dragen bij aan de zelf- en samenredzaamheid van de Hoornse inwoners. In deze nota worden sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen omschreven als meer dan een aantal willekeurige losse activiteiten, (bewoners)initiatieven en organisaties, maar als een sociale basisinfrastructuur. In de nota worden zeven belangrijke functies van de sociale basisinfrastructuur onderscheiden met als doel meer grip te krijgen op de sociale basisinfrastructuur én de sociale basisinfrastructuur beter te ondersteunen. Het college stelt de raad voor de visie vast te stellen en het college de opdracht te geven samen met de betrokken partners de visie uit te werken in een analyse van de huidige sociale basisinfrastructuur. Dit levert inzicht op in wat de kleine en ook commerciële partijen voor de sociale basisinfrastructuur betekenen en waar zich dubbelingen en gebreken in het aanbod bevinden. Ook vraagt het college de raad een advies op de bekostigingssystematiek uit te werken en een afwegingskader voor de beoordeling van sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen.

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding

Na de decentralisaties is de behoefte ontstaan aan een kader dat richting geeft aan de vormgeving van de sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen en daarmee de versterking van het preventief voorveld (hier bevinden zich de voorzieningen die moeten voorkomen dat zwaardere zorg nodig is). In de 'Visie op de Wmo' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd' 2014-2018 West-Friesland wordt de behoefte aan de ontwikkeling van een integrale visie op de basisvoorzieningen al bepleit.

Belang

Op dit moment ontbreken de kaders om sturing te geven aan sociale basisvoorzieningen. Doel van de visie is om een samenhangende en integrale sociale basisinfrastructuur vorm te geven.

Centrale vraag

Hoe kan de sociale basisinfrastructuur het beste worden vormgegeven?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat

De sociaal maatschappelijke basisinfrastructuur draagt bij aan het versterken van de zelf- en samenredzaamheid van Hoornse inwoners. Een sterke dragende samenleving met veel actieve mensen en organisaties levert een belangrijke bijdrage aan de ambities binnen het sociaal domein.

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1517514

Steller: J. Bockma

E-mail: j.bockma@hoorn.nl

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: P.W. Douw – van Dam

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie

Dit voorstel draagt bij aan de duurzaamheidsambitie *people*. Een goed functionerende sociale basisinfrastructuur draagt positief bij aan de betrokkenheid van inwoners bij hun eigen woon- en leefomgeving. Ook wordt de sociale controle op *of* mensen met zorg omgaan met de eigen woon- en leefomgeving vergroot bij een goed functionerende sociale basisinfrastructuur.

4. Kaders

Visie op de Wmo (1013041)

In de visie op de Wmo (vastgesteld op 23 november 2013) wordt ingegaan op hoe na de decentralisaties de gemeente Hoorn moet gaan zorgdragen voor goede basisvoorzieningen. Het belang van de ontwikkeling van een goede visie op preventiegerichte ondersteuning en het voorkomen van duurdere zorg worden in deze visie al opgenoemd.

Beleidskader 'Zorg voor Jeugd' 2014 – 2018 West-Friesland (1016464)

In dit beleidskader (vastgesteld op 17 december 2013) wordt tevens het belang van een goed aanbod aan sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen onderstreept en wordt de ambitie uitgesproken om dit aanbod als gemeente zo goed als mogelijk te faciliteren. Hoe deze ambitie vorm en inhoud moet krijgen is niet uitgewerkt. Voorliggende visie geeft uitwerking aan deze ambitie.

Decentralisaties

In 2015 zijn gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk geworden voor de Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet en Participatiewet. De nadruk is komen te liggen op eigen kracht en preventie. Zoals al werd voorzien in de "Visie op de Wmo" en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd' heeft dit de vraag naar sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen veranderd, maar ook het belang van een goed ontwikkelde sociale basisinfrastructuur vergroot.

Raadsbrief 10 april 2017 (1437136)

Op 10 april 2017 is de gemeenteraad geïnformeerd over dat voorliggende visie over de sociale basisvoorzieningen in de tweede helft van 2017 ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de gemeenteraad.

5. Argumenten

De decentralisaties vragen van gemeenten om op een nieuwe manier te werken (transformatie). De nieuwe manier van werken heeft ook de vraag naar voorzieningen in het preventief voorveld veranderd. In deze visie duiden wij de voorzieningen in het preventief voorveld aan als sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen.

De sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen worden in de visie omschreven als meer dan een aantal willekeurige losse activiteiten, (bewoners)initiatieven en organisaties, maar als een sociale basisinfrastructuur.

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1517514

Steller: J. Bockma

E-mail: j.bockma@hoorn.nl

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: P.W. Douw – van Dam

Zeven belangrijke functies van de sociale basisinfrastructuur worden onderscheiden met als doel meer grip te krijgen op de sociale basisinfrastructuur, maar ook de sociale basisinfrastructuur beter te kunnen ondersteunen. Het gaat om onderstaande zeven deels overlappende categorieën:

1. Versterken pedagogische dragende samenleving en (talent)ontwikkeling bij jeugdigen (0-23 jaar)

Het gaat hier onder meer om het creëren van een kansrijke, veilige buurt en opvoedomgeving voor kinderen en jongeren.

2. Versterken vrijwillige inzet en informele netwerken

Het gaat hier onder meer over toename van het aantal vrijwilligers en versterking van informele netwerken.

3. Activering, participatie en ontmoeting

Inwoners participeren naar hun eigen mogelijkheden, ongeacht hun kwetsbaarheid of beperking. Zij ervaren zo min mogelijk barrières bij het deelnemen aan de maatschappij. Ook zijn er voldoende passende locaties voor ontmoeting.

4. Mantelzorgondersteuning

Het stimuleren van mantelzorg en het bieden van ondersteuning aan mantelzorgers.

5. Basis maatschappelijke dienstverlening en cliëntenondersteuning

Het gaat hier onder meer om laagdrempelige ondersteuning in het sociaal domein en meer inzet van collectieve ondersteuning. Een betere samenwerking tussen formele zorg (professionals) en informele zorg.

6. Eigen kracht en bewonersinitiatieven

Toename van eigen kracht, informele voorzieningen en bewonersinitiatieven

7. Signalering en (gezondheids)preventie

Inwoners hebben minder vaak en/of minder lang een kostbare maatwerkvoorziening nodig. Er is minder vraag naar duurdere zorg omdat meer mensen (met minder of dezelfde middelen) worden ondersteund.

De Hoornse sociale basisinfrastructuur

Samen met de bekende ketenpartners en de inhoudelijke beleidsambtenaren is een inventarisatie van de sociale basisinfrastructuur gemaakt. Uit de inventarisatie blijkt dat eigenlijk *alle* partijen onvoldoende kennis hebben om tot een goede analyse te komen van de Hoornse sociale basisinfrastructuur. Er is bijvoorbeeld onvoldoende kennis van het aanbod van kleinere partijen. Het gebrek aan een totaalbeeld komt mede door de keuze om de sociale basisvoorzieningen te benaderen als een sociale basisinfrastructuur. De analyse van de sociale basisinfrastructuur moet verder worden uitgewerkt in een breed gezelschap.

Een alternatief zou kunnen zijn om de sociale basisvoorziening smaller te definiëren of niet als een sociale basisinfrastructuur te benaderen. Dit maakt enerzijds de opdracht eenvoudiger, maar anderzijds wordt hiermee ook de complexiteit van de sociale basisinfrastructuur geweld aangedaan. Het is de vraag of een analyse van de sociale basisinfrastructuur iets oplevert als men uitgaat van een smalle definiëring.

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1517514

Steller: J. Bockma

E-mail: j.bockma@hoorn.nl

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: P.W. Douw – van Dam

Bekostigingssystematiek

De huidige bekostigingssystematiek geeft de gemeente onvoldoende handvatten om te kunnen sturen op de sociale basisinfrastructuur. Uit de inventarisatie blijkt dat de huidige bekostigingssystematiek niet altijd ten goede komt aan de ambities van de gemeente Hoorn binnen het sociaal domein.

Controle versus vertrouwen

Strakke inkoop- en verantwoordingsafspraken passen niet goed in een systeem waarin de professional ruimte moet krijgen om in te kunnen springen op maatschappelijke ontwikkelingen. Een meer op outcome gerichte financiering zou hiervoor in de plaats kunnen komen.

Ontschotting van budgetten

Partijen ervaren dat de financiering vanuit de gemeente nu vooral gebaseerd lijkt op specifieke wetten of budgetten. In de praktijk blijkt dat vragen vanuit de maatschappij zich vaak niet laten vangen in één specifieke wet of budget. Ontschotting is dus van belang om bureaucratie tegen te gaan en ervoor te zorgen dat snel en adequaat gereageerd wordt op vragen.

De bekostigingssystematiek en de consequenties voor de sociale basisinfrastructuur moeten in 2018 verder worden uitgewerkt. Hiervoor is een eerste aanzet gegeven. Het volgende college kan aan de uitwerking van de bekostigingssystematiek verder vorm en inhoud geven.

Afwegingskader

Met de tot nu toe betrokken partners is overeenstemming over dat onderstaande randvoorwaarden een plek moeten krijgen in het afwegingskader voor de financiering van de sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen. Activiteiten/voorzieningen:

1. Zijn goed vind- en zichtbaar.
2. Beschikken over zelf organiserend en liefst zelfvoorzienend vermogen.
3. Maken gebruik van kennis, expertise, innovatievermogen van inwoners, gemeenten en andere betrokken partners.
4. Maken op efficiënte wijze gebruik van gemeentelijke middelen.
5. Maken optimaal gebruik van de in de gemeente aanwezige sociale accommodaties.
6. Kennen een goede balans tussen vrijwillige inzet en professionele inzet.
7. Dragen bij aan het zelfstandig kunnen (blijven) wonen van inwoners en het kunnen participeren aan de samenleving.
8. Gaan uit van het uitgangspunt van wederkerigheid (waar dat mogelijk is).
9. Maken gebruik van ervaringsdeskundigheid.
10. Zijn collectief in plaats van individueel georganiseerd.
11. Vormen een onderdeel van het netwerk in de wijk.
12. Leveren een bijdrage aan één of meer van de zeven vitale functies van de sociaal maatschappelijke basisinfrastructuur.
13. En kennen een integrale benadering

Het kader zal in 2018 verder in een breed gezelschap worden uitgewerkt

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1517514

Steller: J. Bockma

E-mail: j.bockma@hoorn.nl

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: P.W. Douw – van Dam

Conclusie

De visie en de uitwerking van de visie in 2018 moet de sociale basisinfrastructuur versterken en vernieuwen. Door het opstellen van deze visie is het duidelijk voor welke richting er is gekozen. De visie kan verder in gezamenlijkheid worden uitgewerkt. Doelstelling van de uitwerking is dat een nieuw *partnership* ontstaat tussen gemeente en de bij de sociale basisinfrastructuur betrokken partijen.

Uitgangspunten in de gezamenlijke uitwerking zijn:

1. Er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de sociale basisinfrastructuur op wijk- en stedelijk niveau, waar binnen de partijen, die onder deze visie vallen, open staan voor nieuwe samenwerkingsvormen
2. Alle partijen worden geprikkeld mee te denken over het aanbod binnen en de analyse van de sociale basisinfrastructuur
3. De resultaten van de analyse worden gezamenlijk opgepakt en uitgewerkt (ook als dit consequenties heeft voor bestaand aanbod van samenwerkingspartners).
4. Er vindt een verschuiving plaats van maatwerkvoorzieningen naar vernieuwde sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen, bewonersinitiatieven en sociale ondernemingen.

6. Maatschappelijk draagvlak

Een eerste concept-visie is ontwikkeld samen met de inhoudelijk betrokken ambtenaren. Deze visie is voorgelegd aan een brede werkgroep van uitvoerende organisaties binnen de sociaal maatschappelijke basisinfrastructuur. De maatschappelijk partners geven aan dat zij liever zien dat meer tijd wordt genomen voor het schrijven van voorliggende visie. Het gaat hen dan vooral om het onderdeel financiering. Onder meer om deze reden wordt voorgesteld om meer tijd te nemen voor de uitwerking van de inventarisatie; de bekostigingssystematiek en het afwegingskader.

Ook heeft het de voorkeur bij een deel van de ketenpartners dat eerst de nota sociaal domein wordt vastgesteld (dit wordt waarschijnlijk begin 2018) en daarna de visie sociale basisinfrastructuur (als onderdeel/uitwerking van de nota sociaal domein). Omdat de visie sociale basisinfrastructuur enige vertraging heeft opgelopen komt de vaststelling van de nota's chronologisch gezien onlogisch uit. De inhoud van beide nota's is nauwkeurig op elkaar afgestemd, dus dit geeft geen problemen.

7. Financiële consequenties

Dit voorstel heeft geen directe financiële consequenties. Doelstelling is dat door het opstellen van een visie op de sociale basisinfrastructuur de vraag naar kostbare voorzieningen afneemt. Dit betekent dat in de toekomst relatief meer geïnvesteerd wordt in de lichtere ondersteuningsvormen en minder in de zwaardere/duurdere ondersteuningsvormen. Duurdere zorg moet beschikbaar blijven voor degenen die dat nodig hebben.

8. Communicatie

Na vaststelling van de visie zal de visie in 2018 uitgewerkt worden in drie onderdelen. Hiervoor zal een kick off bijeenkomst worden georganiseerd. Een brede groep van betrokkenen wordt uitgenodigd voor deze bijeenkomst. Naast de bekende ketenpartners worden ook burgers, cliëntorganisaties, sociale ondernemingen, religieuze instellingen en commerciële partijen uitgenodigd.

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1517514

Steller: J. Bockma

E-mail: j.bockma@hoorn.nl

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

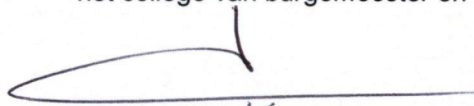
Portefeuillehouder: P.W. Douw – van Dam

9. Realisatie

Dit voorstel heeft geen directe financiële of juridische risico's. In 2018 zal de visie worden uitgewerkt met de betrokken partners. Gezien de brede definiëring zullen de opdrachten in verschillende werkgroepen worden uitgewerkt.

Hoorn, 21 NOV. 2017

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn,



de secretaris, *l.c.*



de burgemeester (loco)

Raadsbesluit

Zaaknummer: 1517514

Steller: J. Bockma

Team: Zorg & Samenleving

gelezen het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders d.d.

betreft: Visie Sociale basisinfrastructuur

De Raad van de gemeente Hoorn besluit:

I. De visie Sociale basisinfrastructuur vast te stellen, waarin de kernpunten zijn dat:

1. De sociale basisinfrastructuur wordt gevormd door alle sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen, bewonersinitiatieven en sociale ondernemingen die bijdragen aan de zelf- en samenredzaamheid van de Hoornse inwoners.
2. De belangrijkste functies van de sociale basisinfrastructuur zijn:
 - a. Versterken van de pedagogische dragende samenleving en (talent)ontwikkeling bij jeugdigen (0-23 jaar).
 - b. Versterken van vrijwillige inzet en informele netwerken.
 - c. Activering, participatie en ontmoeting.
 - d. Mantelzorgondersteuning.
 - e. Basis maatschappelijke dienstverlening en cliëntenondersteuning.
 - f. Eigen kracht en bewonersinitiatieven.
 - g. Signalering en (gezondheids)preventie.

II. En het college de opdracht te geven om:

1. De inventarisatie en analyse van de sociale basisinfrastructuur met de betrokken partners uit te werken, zodat er inzicht komt in de dubbelingen en gebreken in het aanbod.
2. De consequenties van de bekostigingssystematiek voor de zeven functies van de sociale basisinfrastructuur uit te werken en te komen met een advies voor bekostiging van de sociale basisinfrastructuur.
3. En het afwegingskader voor de beoordeling van de sociale basisvoorziening te verfijnen.

Hoorn,

de griffier,

de voorzitter,



Raadsbesluit

Zaaknummer: 1517514

Steller: J. Bockma

Team: Zorg & Samenleving

Bekendmaking:

Visie Sociale basisinfrastructuur

Van sociale voorzieningen naar sociale basisinfrastructuur

December 2017





Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
1.1	Bestuurlijke context	3
1.2	De gemeente Hoom	4
1.3	Leeswijzer.....	4
2	Van basisvoorzieningen naar sociale basisinfrastructuur	5
2.1	Basisvoorzieningen	5
2.2	Sociale basisinfrastructuur	5
2.3	Vitale functies van de sociale basisinfrastructuur	7
3	Naar een sterke sociale basisinfrastructuur	8
3.1	Ambities gemeente Hoom	8
3.2	Proces	9
3.3	Uitvoering 2018	9
4	Aanbod sociale basisinfrastructuur	10
4.1	Inventarisatie huidig aanbod	10
4.2	Analyse inventarisatie	10
4.3	Intensivering samenwerking - partnership	11
5	Bekostiging	12
5.1	Huidige bekostiging	12
5.2	Afwegingskader in ontwikkeling	13
	Bijlage 1 Definitief en omschrijvingen	15
	Bijlage 2 Inventarisatie	16

1 Inleiding

1.1 Bestuurlijke context

Door de decentralisaties van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Jeugdwet en de Participatiewet in 2015 zijn gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk geworden voor het overgrote deel van de ondersteuning aan hun inwoners. Het idee achter de decentralisaties is dat zorg beter en goedkoper uitgevoerd kan worden door de gemeenten. Dit vergt een transformatie, een nieuwe werkwijze: niet werken vanuit het recht op zorg of uitkering maar vanuit de eigen mogelijkheden van inwoners en de inzet van de sociale omgeving, preventief en integraal. Dit houdt ook een nieuwe manier van denken en doen in met daarbij veel ruimte voor de professional.

Gemeenten bieden in het sociaal domein¹ ondersteuning aan hun inwoners. Deze ondersteuning is te verdelen in verschillende ondersteuningsniveaus, zoals weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur: Ondersteuningspiramide (bron: RadarAdvies)

Nulde lijn²

Ondersteuning uit de nulde lijn wordt binnen een gemeente gevormd door alle aanwezige sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen. Dit zijn voorzieningen die de leefbaarheid binnen een gemeente bepalen. Deze voorzieningen dragen bij aan onder andere ontmoeting, onderwijs, ontwikkeling, opvoeding, beweging, ontspanning, gezondheid, kunst, cultuur en participatie. Denk hierbij aan sportverenigingen, bibliotheken en peuterspeelzalen maar ook aan de laagdrempelige voorzieningen die welzijnsorganisaties en wijkcentra aanbieden. De voorzieningen kunnen door alle inwoners zonder verwijzing of indicatie gebruikt worden, ze zijn vrij toegankelijk. Sommige voorzieningen kunnen tegen betaling gebruikt worden, andere voorzieningen zijn gratis voor inwoners.

Eerste lijn

Wanneer een inwoner een hulpvraag heeft die niet binnen de nulde lijn kan worden opgelost, zal gezocht moeten worden naar ondersteuning vanuit de eerste lijn, zoals een huisarts of gebiedsteam.

De gemeente zet ondersteuning vanuit de eerste lijn in, in het kader van de Wmo, de Jeugdwet of de Participatiewet.

¹ Sectoren die te maken hebben met de sociale kant van het gemeentelijke beleid: zorg, welzijn, werk, onderwijs, gezondheidszorg, opvoeding, inburgering en participatie.

² De term nulde lijn beslaat onder meer ook voorzieningen die men aanduidt met termen als het preventief voorveld en voorliggende voorzieningen.

De tweedelijnsondersteuning wordt gevormd door hulpverleners die slechts na verwijzing kunnen worden geconsulteerd. Bijvoorbeeld een gespecialiseerd arts waarnaar de huisarts doorverwijst, of een therapeut-psycholoog waarnaar de jeugdgezondheidszorg (JGZ) doorverwijst.

1.1.1 Creëren breed aanbod in de nulde lijn en eerste lijn

De nieuwe manier van werken na de decentralisaties, waarbij de nadruk meer op eigen kracht en preventie ligt, zorgt voor een verandering van de vraag naar voorzieningen in de nulde en eerste lijn. Denk bijvoorbeeld aan de toenemende vraag naar mantelzorgondersteuning, de nieuwe doelgroepen waar welzijnsorganisaties mee te maken krijgt, de meer collectieve aanpak die de gemeente voorstaat en het belang dat de gemeente hecht aan bewonersinitiatieven.

De gemeente Hoorn streeft er naar, net als alle andere gemeenten in Nederland, dat de voorzieningen uit de eerste en nulde lijn zoveel mogelijk op elkaar aansluiten. Omdat de ondersteuning vanuit de tweede lijn kostbaarder is dan ondersteuning vanuit de nulde en eerste lijn is het wenselijk om een zo breed mogelijk aanbod aan voorzieningen in nulde en eerste lijn te creëren.

Gemeenten hebben echter minder sturing op de voorzieningen in de nulde lijn en daarmee minder controle over hoe deze worden vormgegeven binnen een leefgemeenschap. Vaak worden de voorzieningen in de nulde lijn gevormd door de inwoners zelf, al dan niet met behulp van subsidie. Dit maakt het creëren van een breed aanbod in de nulde lijn een uitdaging voor een gemeente.

De gemeente Hoorn heeft de ambitie uitgesproken samen met de voorzieningen in de nulde en eerste lijn een integrale sociale basisinfrastructuur neer te willen zetten. Door gezamenlijk een heldere visie te formuleren en door samen toe te werken naar een beter passende financieringsvorm (richting outcome financiering) kan die ambitie waar gemaakt worden.

1.2 De gemeente Hoorn

De gemeente Hoorn wil haar voorzieningen in de nulde- en eerste lijn optimaal in kunnen zetten binnen het sociaal domein en heeft om die reden besloten voorliggende notitie vorm te geven met het veld. De notitie en met name de uitwerking daarvan in 2018 moet hen vanuit de gezamenlijkheid in staat stellen de sociale basisinfrastructuur binnen de gemeente te versterken. Door het formuleren van een heldere koers is voor inwoners, organisaties en gemeente duidelijk welke richting gekozen is en is daarop te sturen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de visie van de gemeente Hoorn 'Van sociale voorzieningen naar sociale basisinfrastructuur', inclusief definities en afbakening. In hoofdstuk 3 treft u de stappen die de gemeente Hoorn in de komende periode zet om te komen tot een sterke sociale basisinfrastructuur. In hoofdstuk 4 nemen we het huidige aanbod van sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen onder de loep. In hoofdstuk 5 beschrijven we tot slot de huidige wijze van bekostigen. Tevens treft u in dat hoofdstuk een eerste opzet voor het toekomstige afwegingskader voor de beoordeling van financieringsaanvragen van de gemeente Hoorn.

2 Van basisvoorzieningen naar sociale basisinfrastructuur

2.1 Basisvoorzieningen

De term ‘basisvoorzieningen’ is een breed begrip en binnen een gemeente valt een keur aan functies hieronder, van sociaal vangnet tot openbaar gebied, van milieu tot brandveiligheid en van onderwijs tot ontmoeting. In deze notitie ligt de focus op basisvoorzieningen in het sociaal domein, welke we aanduiden met de term sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen.

Termen die in deze context vaak gebruikt worden zijn onder meer basisvoorzieningen, algemene voorzieningen, sociale basisinfrastructuur en sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen. Wat opvalt is dat definiëring en afbakening van die termen vaak van gemeente tot gemeente verschillen. Ook binnen gemeenten leidt het gebruik van de terminologie soms tot verwarring en onduidelijkheid. Onderstaand treft u de keuzes die de gemeente Hoorl heeft gemaakt.

In de visie van de gemeente Hoorl dragen de sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen bij aan de versterking en stimulering van de dragende samenleving en bieden ondersteuning bij het versterken van de zelf- en samenredzaamheid van Hoorlse inwoners. Een sterke dragende samenleving met veel actieve mensen en organisaties levert een belangrijke bijdrage aan de doelen van Sociaal domein Hoorl, zie de ‘Visie op de Wmo’ en het beleidskader ‘Zorg voor Jeugd’ 2014-2018 West-Friesland.

Samengevat zijn de doelen in deze beleidskaders/-plannen:

1. Alle inwoners kunnen volwaardig meedoen en krijgen waar nodig ondersteuning.
2. Alle inwoners ondersteunen elkaar en zetten zich actief in voor hun omgeving.
3. Alle inwoners hebben gelijke kansen op een goede gezondheid.
4. De jeugd kan zich maximaal ontwikkelen en groeit gezond en kansrijk op.

De gemeente Hoorl bereidt in het najaar van 2017 een nota Sociaal Domein voor. De beleidskeuzes die in voorliggende nota en de nota Sociaal Domein gemaakt worden, worden zorgvuldig afgestemd.

2.2 Sociale basisinfrastructuur

In het sociaal domein van na de decentralisaties spelen de sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen een belangrijke rol. Deze basisvoorzieningen kunnen een rol spelen bij signalering en preventie en pakken problemen vaak vroeg op waardoor de inzet van duurdere maatwerkvoorzieningen kan worden voorkomen.

Zo ligt eind 2017 de ‘Toekomstvisie Kwetsbare Inwoners regio West-Friesland 2018 – 2023’ voor in alle West-Friese raden. De kern van de visie is de verschuiving die optreedt van Beschermd wonen (en opvang) naar een Beschermd thuis. Om dit doel te realiseren is een sterke sociale basisinfrastructuur essentieel.

Het is zonder meer een valkuil om naar de basisvoorzieningen te kijken als een willekeurig aantal losse activiteiten, (bewoners)initiatieven en organisaties.

Door de basisvoorzieningen in een gemeente als een subsysteem in het sociaal domein te zien en als zodanig aan te sturen is het pas mogelijk optimaal gebruik te maken van het potentieel van deze voorzieningen. Om die reden kiest Hoorl ervoor om het geheel aan sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen en bewonersinitiatieven in haar gemeente de sociale basisinfrastructuur te noemen. In de gemeente Hoorl hanteren we de volgende omschrijving voor de sociale basisinfrastructuur:

Sociale basisinfrastructuur

Onder de term sociale basisinfrastructuur verstaan we in Hoorn alle aanwezige sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen, bewonersinitiatieven en sociale ondernemingen die bijdragen aan de samen-/zelfredzaamheid van de inwoners, leefbaarheid en sociale cohesie binnen de gemeente en die erop gericht zijn ondersteunings-/hulpvragen in een vroeg stadium te ondervangen.

Sociale basisvoorzieningen dragen bij aan de versterking en stimulering van de dragende samenleving en bieden ondersteuning bij het versterken van de zelf- en samenredzaamheid van Hoornse inwoners. Een sterke dragende samenleving met veel actieve mensen en organisaties levert een belangrijke bijdrage aan de doelen van het sociaal domein van de gemeente Hoorn

De sociale basisinfrastructuur bestaat uit een breed aanbod van sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen gericht op diverse leefgebieden binnen het sociaal domein. Zoals onder meer sociale ondernemers, initiatieven van bewoners, sportverenigingen, religieuze organisaties, scholen, huisartsen en zorg- en welzijnsaanbieders.

Ze hebben als doel de samenhang tussen de mensen te versterken, de leefbaarheid te vergroten en de participatie te bevorderen. Een deel van de voorzieningen is vrij toegankelijk voor alle inwoners: jong, oud, mensen met of zonder beperking. Daarnaast zijn er voorzieningen die er voor specifieke bewoners zijn die een steuntje in de rug kunnen gebruiken. Soms is er een beperkte toegangsbeoordeling van algemene aard, zoals een leeftijdsgrens, denk hierbij aan voorzieningen speciaal gericht op ouderen. Deze voorzieningen worden opgezet en geëxploiteerd door of namens de gemeente of verenigingen en stichtingen met een algemeen maatschappelijke doel. Het aanbod binnen de basisinfrastructuur is divers; van sociaal-culturele voorzieningen en sportfaciliteiten tot collectief vervoer, klussendiensten of (informele) zorg. De aard en omvang van voorzieningen hangt sterk af van lokale beleidskeuzes. De transities geven richting aan de bestaande en nieuw te initiëren voorzieningen, diensten en activiteiten binnen de lokale infrastructuur.

2.2.1 Bewonersinitiatieven

Een ander belangrijk onderdeel van de sociale basisinfrastructuur komt vanuit de inwoners zelf: bewonersinitiatieven. Het is van belang om deze initiatieven te stimuleren en te zorgen dat inwoners de juiste weg weten te vinden wanneer zij een subsidie willen aanvragen of behoefte hebben aan ondersteuning of facilitering. Er zijn vaak goede ideeën, maar in de praktijk blijkt het dan onduidelijk waar deze inwoners met hun idee terecht kunnen om dit te realiseren.

2.2.2 Algemene voorzieningen met een vangnetfunctie

Algemene voorzieningen met een vangnetfunctie maken ook onderdeel uit van de sociale basisinfrastructuur. Denk bijvoorbeeld aan algemeen maatschappelijk werk (AMW), cliëntondersteuning, Team Vangnet & Advies (OGGz), schuldhulpverlening, re-integratie, Veilig Thuis, aanpak laaggeletterdheid, aanpak voortijdig schoolverlaten en voor- en voerschoolse educatie.

2.2.3 Religieuze instituties

Ondanks het feit dat gemeenten geen sturing hebben op kerken en andere religieuze instanties zijn deze binnen de gemeente Hoorn nauw betrokken bij welzijnsactiviteiten en daarmee de basisinfrastructuur.

2.2.4 Sociale ondernemingen

Een sociale onderneming is een onderneming waar de maatschappelijke missie voorop staat. Een sociale onderneming levert net als elke andere onderneming een product of dienst en heeft een verdienmodel. Geld verdienen is echter niet het hoofddoel, het is een middel om de missie te bereiken. Het doel van de sociale onderneming is maatschappelijke waarde creëren (www.sociale-enterprise.nl). Een voorbeeld van een sociale onderneming is een restaurant met werkgelegenheid voor jongeren met een beperking.

2.2.5 Diensten van commerciële organisaties

Diensten van commerciële organisaties kunnen ook bijdragen aan de zelfredzaamheid en participatie van inwoners. Denk aan een supermarkt als DEEN, een slager die tegen redelijke prijs thuismaaltijden verzorgt of een kapper die ook bij ouderen aan huis komt. De gemeente kan deze initiatieven stimuleren, waar mogelijk faciliteren en zorgen voor samenwerking en afstemming met de aanwezige sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen.

In bijlage 1 treft u, ter verheldering en afbakening, een aantal definities van voorzieningen binnen de sociale basisinfrastructuur aan.

2.3 Vitale functies van de sociale basisinfrastructuur

Om de sociale basisinfrastructuur van de gemeente Hoorn zo helder mogelijk af te bakenen kiezen we ervoor te focussen op de zeven belangrijkste functies van de infrastructuur:

- 1 Versterken pedagogische dragende samenleving en (talent)ontwikkeling bij jeugdigen (0-23 jaar);
- 2 Versterken vrijwillige inzet en informele netwerken;
- 3 Activering, participatie en ontmoeting;
- 4 Mantelzorgondersteuning;
- 5 Basis maatschappelijke dienstverlening en cliëntenondersteuning;
- 6 Eigen kracht en bewonersinitiatieven;
- 7 Signalering en (gezondheids)preventie.

3 Naar een sterke sociale basisinfrastructuur

3.1 Ambities gemeente Hoorn

De gemeente Hoorn is ervan overtuigd dat een goed functionerende sociale basisinfrastructuur een positieve bijdrage kan leveren aan (overlappende) ambities in het sociaal domein: op zeven terreinen die onderstaand toegelicht worden.

3.1.1 Versterken pedagogische dragende samenleving en (talent)ontwikkeling bij jeugdigen (0-23 jaar)

- Vergroting van de sociale cohesie en versterking sociaal netwerk. Er ontstaat een sterke sociale infrastructuur.
- Inwoners ondersteunen elkaar en zij nemen zelf verantwoordelijkheid en initiatief voor een goede samenleving.
- Het creëren van een kansrijke, veilige buurt en opvoedomgeving voor kinderen en jongeren.

3.1.2 Versterken vrijwillige inzet en informele netwerken

- Toename van sociale cohesie.
- Kansrijke en veilige opvoedomgeving voor kinderen.
- Toename van aantallen vrijwilligers.
- Versterking van informele netwerken.

3.1.3 Activering, participatie en ontmoeting

- Inwoners participeren naar hun eigen mogelijkheden, ongeacht hun kwetsbaarheid of beperking. Zij ervaren zo min mogelijk barrières bij het deelnemen aan de maatschappij.
- Grotere inzet/scholing/training van inwoners met een uitkering/ inkomensondersteuning.
- Voldoende passende locaties voor ontmoeting, als uitvalsbasis voor initiatieven om buurten te versterken (randvoorwaarde).

3.1.4 Mantelzorgondersteuning

- Toename aantal mantelzorgers.
- Stimuleren van mantelzorg, bieden van ondersteuning aan mantelzorgers, een mantelzorgvriendelijke gemeente zijn/blijven.
- Verwezenlijken ambitie: meest mantelzorgvriendelijke gemeente van Noord-Holland.

3.1.5 Basis maatschappelijke dienstverlening en cliëntenondersteuning

- Laagdrempelig ondersteuning in het sociaal domein.
- Meer gebruik van collectieve wijkdiensten (gebiedsgerichte wijkvoorzieningen).
- Meer inzet van collectieve ondersteuning in het sociaal domein.
- Betere samenwerking tussen formele zorg (professionals) en informele zorg.
- Vermindering beroep op formele zorg.
- Mensen wonen langer thuis.

3.1.6 Eigen kracht en bewonersinitiatieven

- Toename eigen kracht, innovatie, informele voorzieningen en bewonersinitiatieven.
 - Meer vrijwillige inzet.
- Meer bewonersinitiatief.

3.1.7 Signalering en (gezondheids)preventie

- Minder inzet van kostbare zorg door preventief of vroeg in het proces ondersteuning te bieden.
- Kostbare zorg blijft beschikbaar voor wie dat nodig heeft.
- Inwoners hebben minder vaak en/of minder lang een (duurdere) maatwerkvoorzieningen nodig. Doordat er minder vraag is naar duurdere zorg kunnen meer mensen (met minder of dezelfde middelen) worden ondersteund.

- Ook op andere terreinen dan gezondheid zien we effect van preventie en signalering: minder schooluitval, minder verslavingsproblematiek, minder schulden.

3.2 Proces

Om bovenstaande ambities waar te kunnen maken moet de gemeente Hoor in 2018 met alle betrokkenen haar sociale basisinfrastructuur verder uitbouwen tot een solide systeem binnen het sociaal domein. Een stevig netwerk van instellingen, sociaal ondernemers, inwoners, innovaties en initiatieven dat goed aansluit bij de leefwereld van de inwoners van Hoor. De gemeente treedt daarbij op als regisseur.

Stappen die daarbij in gezamenlijkheid moeten worden gezet zijn:

- Verder uitwerken visie op de sociale basisinfrastructuur;
- Analyse Hoorse basisinfrastructuur (bereik doelgroepen, spreiding, omissies, dubbellingen) in brede werkgroepen;
- Verdere uitwerking afwegingskader financieringsaanvragen;
- Consequenties van keuze bekostigingssystematiek voor de functies van de sociale basisinfrastructuur.

3.3 Uitvoering 2018

De nota Sociale basisinfrastructuur en de nota Sociaal domein worden in het najaar van 2017 beiden ontwikkeld. De samenhang tussen de beide nota's is groot, de nota Sociale basisinfrastructuur kan daarbij gezien worden als een onderdeel van het grotere geheel, de nota Sociaal domein. De nota's worden om die reden in nauwe samenspraak tussen de beiden betrokken werkgroepen opgesteld. Het raadsvoorstel Sociale basisinfrastructuur wordt in december van dit jaar behandeld. De nota Sociaal domein wordt in 2018 behandeld in de Raad.

Daarnaast is in regionaal verband de notitie 'Toekomstvisie Kwetsbare Inwoners regio West-Friesland 2018 – 2023' ontwikkeld. Deze notitie kent eveneens raakvlakken met voorgenoemde notities en wordt in december 2017 in de Raad behandeld.

Voor de gemeente Hoor is het vaststellen van de notitie Sociale basisinfrastructuur het startsein voor een intensief proces waarin inwoners, organisaties en de gemeenten door samen te werken vanuit vertrouwen de sociale basisinfrastructuur optimaliseren. Stappen in dat proces in vogelvlucht zijn:

- Versterken netwerkvorming veld: faciliteren ontmoeting stakeholders, bouwen aan vertrouwen, co-creatie, samen optrekken, partijen met elkaar in contact brengen.
- Prestatieafspraken maken met het veld: het formuleren met betrokken partijen in het veld, heldere prestatieafspraken, aandacht voor resultaten vanuit gemeente. Richting outcome financiering.
- Monitoring en evaluatie cyclus inrichten: gemeente en partners bekijken jaarlijkse of de ambities voor de sociale basisinfrastructuur worden behaald, opstellen van verbeterplannen, kortom: plan, do, check, act.
- Rolneming: betrokkenen zijn zich bewust van hun rol in sociaal domein. Voor de gemeente betekent dat: faciliteren, regisseren, samenwerken.
- Handelingsrepertoire: professionals, inwoners en ambtenaren weten welke handelingsmogelijkheden passen bij de nieuwe situatie. Voor de gemeente betekent dat: ambtenaren vertrouwd maken met nieuwe manier van werken i.r.t. de sociale basisinfrastructuur: samen optrekken met partners, proces sturen met aandacht voor de participatie van inwoners en middelen/doelrealisatie: input, output, outcome.
- Implementatieplan: de ambities worden vertaald naar een plan met helder geformuleerde resultaten en idem planning.
- Communicatieplan: communicatieplan is onderdeel van de implementatie: zorgdragen dat visie van gemeente actief wordt uitgedragen, organiseren bewonersparticipatie d.m.v. heldere communicatie.

4 Aanbod sociale basisinfrastructuur

4.1 Inventarisatie huidig aanbod

Samen met de gemeente, inwoners en maatschappelijk middenveld hebben we een inventarisatie gemaakt van het huidige aanbod binnen de Hoornse sociale basisinfrastructuur. De inventarisatie heeft niet tot doel om volledig te zijn. Dat is ook niet mogelijk met de dynamiek van een sociale infrastructuur: initiatieven komen en gaan, voorzieningen worden aangepast, nieuwe ondersteuningsvormen en innovaties vinden hun weg naar de inwoners van Hoorn. Het gaat hier dus om een inventarisatie op hoofdlijnen. Doel van de exercitie is om helder te krijgen of de sociale basisinfrastructuur van Hoorn 'gaten' of dubbellingen kent: worden bepaalde doelgroepen onvoldoende bediend? Is er voor sommige ondersteuningsvragen disproportioneel veel aanbod? Is het ondersteuningsaanbod passend bij de vraag van inwoners?

Een verdere uitwerking van de inventarisatie volgt na vaststelling van de notitie en in de wetenschap dat een dergelijke exercitie altijd een momentopname is door de dynamiek die de sociale basisinfrastructuur kenmerkt.

Voorbeelden van instellingen, initiatieven en partijen die deel uitmaken van de sociale basisinfrastructuur in Hoorn zijn onder meer:

- Huisartsen
- Vrijwilligerspunt
- Wijkbeheer
- (Sport)verenigingen
- Scholen
- Peuterspeelzalen/Kinderopvang
- Welzijnswerk
- Burgerinitiatieven
- Sociale Ondernemingen
- Religieuze instellingen
- Ambassadeurs in de wijk
- Buurthuis/Wijkcentrum
- JGZ.

Een tabel met de inventarisatie op hoofdlijnen vindt u in bijlage 2.

4.2 Analyse inventarisatie

Bij de inventarisatie van het aanbod zijn de ketenpartners betrokken. Het in kaart brengen van het aanbod op hoofdlijnen is gelukt op hoofdlijnen. Het beeld is echter onvoldoende volledig voor een stedelijke en/of wijkgerichte analyse. Onderstaand een aantal inzichten die de inventarisatie heeft opgeleverd:

- Bij de ketenpartners en de beleidsinhoudelijke ambtenaren is onvoldoende kennis aanwezig van de kleine, inwoner- en commerciële initiatieven. Die initiatieven hebben een belangrijke functie in de sociale basisinfrastructuur van Hoorn en zouden meer zichtbaar en bekend moeten zijn bij alle betrokkenen.
- Bij het gezamenlijk analyseren van de inventarisatie viel op dat betrokken ketenpartners en inhoudelijk beleidsambtenaren nog niet gewend zijn aan het benaderen van de sociale basisvoorzieningen als een subsysteem, de sociale basisinfrastructuur. Men keek vooral vanuit het perspectief van de eigen expertise of werkgebied. De keuze voor een brede definiëring van de sociale basisinfrastructuur kan daar ook debat aan zijn.
- De verdeling van de voorzieningen lijkt goed gespreid over de wijken, met de gebiedsteams van 1. Hoorn, drie bibliotheken, verschillende woonzorglocaties en diverse wijkcentra, verspreid over Hoorn.

4.3 Intensivering samenwerking - partnership

Het integraal kijken naar het aanbod vanuit de volle breedte van de sociale basisinfrastructuur is een volgende stap in de verdere uitwerking van deze notitie in 2018. De inventarisatie wordt dan gebruikt om met inwoners, ketenpartners en gemeente in gesprek te gaan over de versterking van de sociale basisinfrastructuur. Samen kijken we dan naar kansen voor nieuw aanbod voor een bepaalde doelgroep of mogelijkheden om efficiënter om te gaan met de beschikbare middelen. Met nieuwe samenwerkingsmogelijkheden en innovaties in het bestaande aanbod als gevolg.

Dit vraagt om een intensivering van de samenwerking tussen de gemeente, inwoners en partners: een hecht partnership.

Uitgangspunten die passen bij de ontwikkeling van dat partnership zijn onder meer:

- 1 Er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de sociale basisinfrastructuur op wijk- en stedelijk niveau, waar binnen de partijen die onder deze visie vallen, open staan voor nieuwe samenwerkingsvormen.
- 2 Alle partijen worden geprikkeld om mee te denken over het aanbod binnen- en de analyse van de sociale basisinfrastructuur.
- 3 De resultaten van de analyse worden gezamenlijk opgepakt en uitgewerkt (ook als dit consequenties heeft voor bestaand aanbod van samenwerkingspartners).
- 4 Er vindt een verschuiving plaats van maatwerkvoorzieningen naar vernieuwde sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen, bewonersinitiatieven en sociale ondernemingen.

5 Bekostiging

5.1 Huidige bekostiging

Onderstaand belichten we het gemeentelijk perspectief op de huidige wijze van bekostigen (5.1.1). Gevolgd door het perspectief van inwoners en organisaties (5.1.2).

5.1.1 Perspectief gemeente

De gemeente wil graag haar middelen voor de sociale basisinfrastructuur strategischer kunnen inzetten; zij zoekt hoe zij in de bekostiging van organisaties, instellingen en initiatieven tot meer afgewogen keuzes kan komen en de uitvoering van haar beleid beter kan laten aansluiten bij de ambities van het college. De gemeente wil dus kunnen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen maar tegelijk wil ze recht blijven doen aan de veelvormigheid van de samenleving.

Eenzijds wil de gemeente professionals de ruimte geven om te doen wat nodig is. Anderzijds wil de gemeente meer controle hebben door strakke inkoopafspraken te maken en strenge verantwoordingseisen te stellen. Binnen de huidige systematiek is het niet goed mogelijk dat vertrouwen aan de professional te geven. De gemeente moet een balans vinden tussen controle en vertrouwen. Een mogelijke oplossing is een meer op outcome gerichte vorm van financieren.

5.1.2 Perspectief inwoners en organisaties

In gesprek met partijen in de sociale basisinfrastructuur wordt duidelijk dat partijen positief zijn over de beweging die is ingezet na de decentralisaties. Er wordt goed samengewerkt door partijen en er ontstaan nieuwe vormen van ondersteuning die laagdrempelig en meer preventief en signalerend zijn.

Voorbeelden daarvan zijn bijvoorbeeld:

- Samenwerking van Stichting Kinderopvang met Parlan (Jeugdhulp) waarbij laagdrempelige deskundige ondersteuning zonder indicatie wordt ingezet bij vroegtijdige signalering van (mogelijke) problemen bij kinderen.
- Samenwerking van 1.Hoorn met voetbalvereniging(en), waarbij trainers worden getraind om om te gaan met jongeren met gedragsstoornissen/
- gedragsproblemen.

Aandachtspunten vanuit het huidige bekostigingsmodel:

- Belangrijk punt van aandacht vanuit de partners is dat de gemeente zich moet realiseren dat door delen van bepaalde dienstverlening in te kopen in plaats van integraal in te kopen, partijen de vrijheid verliezen hun deskundigheid in te zetten waar zij denken dat dat nodig is.
- Voor betrokken partijen en initiatieven is het binnen de huidige systematiek vaak onvoldoende helder wat er van hen verwacht wordt. Daarnaast is het vaak niet mogelijk om initiatieven of ontwikkelingen te vangen in een budget. Problemen hangen vaak samen met meerdere wetten en dus budgetten. Langs de lijnen van die 'schotten' werken, strookt niet goed met onze visie op de sociale basisinfrastructuur. Ontschotting is cruciaal.
- Een ander veel gehoord aandachtspunt betreft de procedures. De weg naar financiering is vaak bureaucratisch en complex. Een versimpeling van de procedures zou alle betrokkenen helpen.
- Tot slot is continuïteit een punt dat verbetering behoeft. Betrokken partijen geven aan dat de financiering vaak voor korte periodes wordt toegekend daarmee verliezen organisaties de mogelijkheid om duurzame ondersteuningsmogelijkheden te onderzoeken en implementeren. Het loont om de periode van financiering te verlengen.

De partijen waarmee de gemeente in gesprek is gegaan over de nieuwe vorm van financieren zijn gecharmeerd van de 'omdenkers' waar de gemeente Enschede zich in de CityDeal "De inclusieve stad" van bedient:

- Minder overheid, meer samenleving
- Minder vangnet, meer springplank
- Minder speciaal, meer normaal
- Minder individueel, meer collectief
- Minder probleem oplossen, meer hindernissen en obstakels wegnemen
- Minder beperking, meer talent
- Minder ontvangen, meer bieden
- Minder systeemwereld, meer leefwereld

5.2 Afwegingskader in ontwikkeling

Om de basisinfrastructuur optimaal te laten functioneren is het essentieel een nieuwe relatie tussen gemeente, inwoners en betrokken partijen vorm te geven zonder daarbij te verliezen wat is opgebouwd over de afgelopen jaren.

Een heldere visie, samenwerking en een duidelijk afwegingskader moeten hen in staat stellen hun koers beter aan te laten sluiten op de ambities voor de sociale basisinfrastructuur en om optimale resultaten te behalen.

In gesprek met het veld heeft de gemeente daarin de eerste stappen gezet. Onderstaand het resultaat, een eerste opzet voor een afwegingskader:

Afwegingskader in ontwikkeling

Voorzieningen en activiteiten in de sociale basisinfrastructuur voldoen bij voorkeur aan de volgende voorwaarden:

- Zijn goed **vindbaar** en zichtbaar.
- Beschikken over zelf-organiserend en liefst zelfvoorzienend vermogen.
- Maken gebruik van kennis, expertise, **innovatievermogen van inwoners**, gemeenten en andere betrokken partners.
- Maken op **efficiënte** wijze gebruik van gemeentelijke middelen.
- Optimaal gebruik maken van in de gemeente aanwezige sociale accommodaties als buurthuizen, wijkcentra en locaties van onder meer (sport)verenigingen.
- Kennen een goede balans tussen vrijwillige inzet en professionele inzet.
- Dragen bij aan het zelfstandig kunnen (blijven) wonen van inwoners en het kunnen participeren aan de samenleving.
- Gaan uit van het uitgangspunt van **wederkerigheid** (waar dat mogelijk is). Iedereen heeft talenten en mogelijkheden om iets (terug) te doen voor een ander. Als inwoners ondersteuning krijgen wordt ook iets van hen terug verwacht.
- Er wordt mogelijk gebruik gemaakt van **ervaringsdeskundigheid**. Inwoners die eerder een ondersteunings- of hulpvraag hadden, zijn nu als vrijwilliger actief om andere inwoners verder te helpen. Dit werkt als een olievlek: de inwoners zijn rolmodel voor elkaar, niet de professionals. Dit geldt voor jong en oud. Getrainde inwoners zetten zich vrijwillig in voor andere inwoners. Voorbeelden daarvan zijn Hulp Dichtbij, vrijwilligerswerk, het bieden van informele zorg of actief zijn in de buurt als buddy, coach of maatje.
- De ondersteuning van inwoners wordt zoveel mogelijk **collectief georganiseerd**, ook daar waar van oudsher individuele ondersteuning werd geboden, zoals bij maatschappelijk werk en schulddienstverlening. Het groepsgewijze aanbod (lotgenotencontact, ondersteuning voor ouders en opvoeders) wordt zoveel mogelijk buiten het wijkteam middels vrijwilligers aangeboden, ondersteund door professionals. Bij jongeren geldt dat deze meestal met een individuele aanpak weer op het juiste pad worden gebracht.
- Waar mogelijk wordt er **integraal** gewerkt.
- Vormen een onderdeel van het **netwerk in de wijk**. Er wordt bij voorkeur samen gewerkt met professionele- en informele organisaties en netwerken in de wijk om de resultaten te behalen.

Afwegingskader in ontwikkeling (vervolg)

De voorziening / activiteit levert een bijdrage aan één of meer van de zeven vitale functies:

1. Versterken pedagogische dragende samenleving en (talent)ontwikkeling bij jeugdigen (0-23 jaar)
2. Versterken vrijwillige inzet en informele netwerken
3. Activering, participatie en ontmoeting
4. Mantelzorgondersteuning
5. Basis maatschappelijke dienstverlening en cliëntenondersteuning
6. Eigen kracht en bewonersinitiatieven
7. Signalering en (gezondheids)preventie.

Na vaststelling van deze notitie werkt de gemeente Hoorn vanaf 2018 samen met inwoners en betrokken partijen bovenstaande verder uit tot een passende financieringswijze voor de sociale basisinfrastructuur.

Bijlage 1 Definitief en omschrijvingen

Sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen

In de gemeente Hoom hanteren we de volgende omschrijving voor sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen:

Sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen zijn vrij toegankelijke voorzieningen die van vitaal belang zijn om inwoners mee te laten doen in de maatschappij. De voorzieningen zijn laagdrempelig en dragen bij aan de zelfredzaamheid van inwoners en de sociale cohesie in de gemeente. De voorzieningen kunnen gericht zijn op vroege signalering en preventie op alle leefgebieden binnen het sociaal domein.

Voorbeelden van sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen zijn:

Sportverenigingen, bibliotheken, Vrijwilligerspunt, buurthuizen of wijkcentra, musea en inloopateliers, scholen, kinderopvang, welzijnsorganisaties, consultatiebureaus, kerken, et cetera.

Het aanbod aan sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen bestaat uit voorzieningen/organisaties die al dan niet gesubsidieerd worden door de gemeente.

Algemene voorzieningen

Binnen de Wmo en de Jeugdwet wordt onderscheid gemaakt tussen maatwerkvoorzieningen (ook wel individuele voorzieningen) en algemene voorzieningen. Volgens de Jeugdwet en de Wmo luidt de definitie van 'algemene voorziening' als volgt:

Aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning of jeugdhulp.

Deze algemene voorzieningen vallen ook in de nulde lijn ondersteuning en zijn daarmee onderdeel van de sociaal maatschappelijke basisvoorzieningen. Wanneer een inwoner enkel lichte ondersteuning nodig heeft waardoor een (duurdere) maatwerkvoorziening niet noodzakelijk is, kan de inwoner verwezen worden naar een algemene voorziening.

Denk hierbij binnen de Wmo aan het gebruik van formulierhulp, maaltijdservice of een gesprek met een ouderenadviseur. Binnen de Jeugdwet kan men bij algemene voorzieningen denken aan onder meer opvang en speelplekken. De Wet Publieke Gezondheid biedt een basispakket van jeugdgezondheidszorg aan alle inwoners van 0-18 jaar aan.

Om de sociale basisvoorzieningen te kunnen positioneren in het sociaal domein, hanteren we de volgende definities:

Dragende samenleving

Dat wat inwoners zelf doen of in potentie zouden kunnen doen, voor zichzelf, voor elkaar en gezamenlijk. Het betreft zowel het individuele niveau (mantelzorg, onderlinge hulp, vrijwilligerswerk) als het collectieve (verenigingen, clubs, buurt- en bewonersinitiatieven, buurtonderneming, religieuze instituties). De dragende samenleving zorgt ervoor dat mensen die ondersteuning nodig hebben, langer zonder of met minder professionele hulp, zelfstandig kunnen blijven wonen, veilig over straat kunnen en kinderen groot kunnen brengen. De professionele hulp is altijd een aanvulling op de dragende samenleving, ze versterkt haar en pakt zaken op die in de dragende samenleving onvoldoende of niet goed (kunnen) gebeuren. Gerelateerde begrippen zijn: eigen kracht, sociale cohesie.

Informele zorg

Zorg verleend door niet-beroepskrachten. Het betreft onder andere zelfhulpgroepen, zelfzorg en mantelzorg (hulp uit naast omgeving van vrienden en/of familieleden) en vrijwilligers.

Bijlage 2 Inventarisatie

Onderstaande tabel is een inventarisatie op hoofdlijnen (Opgesteld in november 2017).

	Stichting Netwerk	Mee & de Wering	Overige voorzieningen	(Burger) Initiatieven
1. Versterken pedagogisch dragende samenleving & (Talent)ontwikkeling bij jeugdigen	Ondersteuning voor ouders & opvoeders Activiteiten en ondersteuning gericht op ontwikkeling / opgroeien voor jeugdigen van 0 tot 23 jaar Jeugd- / jongerenwerk Taalcursussen Project "coaching voor scholieren" "Project Buurtkameraadjes" Coördinatie Brede school Grote Waal	Ondersteuning op het gebied van ouderschap/scheiden /omgangsregelingen	GGD JGZ Peuterspeelzalen	
2. Versterken vrijwillige inzet	Inzet vrijwilligers – alle leeftijden – tal van mogelijkheden met trainingen Taalmaatjes, planmaatjes, buurtmaatjes Buurtbemiddeling Project "Beresterk jongerenbeveiliging"	Bemiddelen van vrijwilligers voor bewoners, geven van trainingen/cursussen, voor alle mogelijke doelgroepen DemenTalent	Vrijwilligerspunt <i>Versterkt vrijwillige inzet middels:</i> -Advies en ondersteuning aan organisaties -Workshops & trainingen voor vrijwilligers -Ondersteuning bij realiseren van initiatieven, vinden van financiën -Koppelen van experts aan organisaties -Training aan organisaties omgaan met doelgroepen die extra begeleiding nodig hebben bij het werken als vrijwilliger Hulpdichtbij.nl De Raad van Kerken Hoorn: activiteiten gericht op verbondenheid/ samenleving	
3. Activering, participatie en	Verschillende wijkcentra Stadsspeeltuin	Ondersteuning op het gebied van werk & leren	Vrijwilligerspunt <i>Stimuleert participatie middels:</i> -Bemiddeling naar	

ontmoeting	Manifesto cultuurcentrum Activiteiten/cursussen voor jongeren, jeugd, volwassenen, ouderen en mensen met een beperking Wijkgericht vrijetijdsaanbod	Bewegen op maat Cursus Meer meedoen	vrijwilligerswerk -Coachen en trainen van vrijwilligers Participatie: -Rode Kruis -Ouderenraad Hoorn -Werksaam Friesland -Zonnebloem Activering: Sportopbouw werk Uniek Sporten Huttendorpen Ontmoetingsplekken: JOP's HonkyTonk Koffieochtenden en sociale activiteiten op woonzorglocaties Alzheimer café Cultureel Centrum De Plataan Divers aanbod van kunst, cultuur en sportverenigingen Openbare bibliotheek: O.a. cursus digitalisering voor ouderen	
4. Mantelzorg-ondersteuning	'Onvergetelijke ontmoetingen' voor mensen met dementie en hun mantelzorgers	Advies/informatie voor mantelzorgers	Vrijwilligerspunt <i>Biedt mantelzorgondersteuning middels:</i> Hulp Dichtbij; inzet van vrijwilligers voor mensen met een hulpvraag ikzorg.nu (kennisplatform West-Friesland) Mezzo mantelzorglijn (landelijk)	
5. Basis maatschappelijke dienstverlening en cliëntondersteuning	Wijkinformatiepunten Gratis advies, hulp bij invullen formulieren en evt. doorverwijzen naar andere instanties.	Onafhankelijke cliëntondersteuning Maatschappelijke (individuele) ondersteuning, zoals assertiviteitstraining en ondersteuning bij scheiding, rouw - en verliesverwerking Ondersteuning	Buut Vrij Hoorn Straat Pastoraat Brijder Exodus Stichting Ouderenraad Voedselbank Humanitas WonenPlus RCO de hoofdzaak (cliëntondersteuners voor mensen met verslavingsproblematiek)	

		regelgeving & geldzaken	1.Hoorn Adviesspreekuur echtscheiding 1.Hoorn Adviesspreekuur regelgeving Rechtswinkel Hoorn Stichting Leergeld Kinderkledingbank Openbare bibliotheek: Formulierenbrigade	
6. Eigen kracht en bewoners-initiatieven	Project 'Vraag het je buurt'. Initiatieven van bewoners als basis om elkaar te ondersteunen. Inzet Buurtambassadeurs, zij gaan in gesprek met bewoners over de behoeften en ideeën 'Vraag het je buurt(t)' in samenwerking met MEE & De Wering		Vrijwilligerspunt <i>Vrijwilligerspunt stimuleert eigen kracht middels:</i> -Ondersteuning bij crowdfunding, werven van middelen, koppelen aan bedrijven om initiatieven te realiseren, werkt mee aan het realiseren van een mooie stad	St. Bangert en Oosterpolder Koffieochtenden Huesmolen & Kersenboogerd Stadskracht Jeugdraad Zwag
7. Signalering en preventie	Stichting Netwerk zet in op signalering en preventie door o.a. jongerenwerkers, opvoedondersteuning Veiligheid & leefbaarheid: Buurtgroepen, bijeenkomsten leefbaarheid	Integrale Vroeghulp (IVH) ontwikkelingsachterstanden bij kinderen in een vroeg stadium signaleren Onderzoek & diagnostiek	Vrijwilligerspunt -Vroege signalering middels project Hulp Dichtbij GGD: Sense, gezondheidsonderzoeken, vaccinaties Veilig Thuis Brijder Jeugd: gericht op preventie alcohol	

Gemeente Hoorn

Nieuwe Steen 1

Postbus 603

1620 AR Hoorn

T 0229 25 22 00

www.hoorn.nl

Beantwoording technische vragen D66

Agendapunt 4. Visie Sociale basisinfrastructuur

Algemene raadscommissie 7 januari 2017

Van: Doodeman, Rene

Verzonden: woensdag 6 december 2017

Aan: Broerse, Elsbeth

CC: Griffie Hoorn

Onderwerp: reactie op technische vragen D66 visie Sociale basisinfrastructuur (commissie 7 december)

Geachte mevrouw Broerse,

Hieronder vindt u de reactie op uw vragen naar aanleiding van uw e-mail van 6 december;

- ✓ *Wat wordt er precies bedoeld met gevraagd besluit 1.2.a Versterken van de pedagogische dragende samenleving en (talent)ontwikkeling bij jeugdigen (0-23 jaar).*

Met het versterken van de pedagogische dragende samenleving wordt bedoeld het stimuleren van ouders en buurtgenoten om elkaar te ondersteunen en zelf verantwoordelijkheid en initiatief te nemen voor een goede samenleving. Hiermee wordt een kansrijke, veilige buurt en opvoedomgeving voor kinderen en jongeren gecreëerd. Hierbij kunt u denken aan zelf georganiseerde spelactiviteiten in de buurt door buurtbewoners en/of groepsvoorlichting georganiseerd door buurtbewoners over opvoeden en opgroeien.

Met het versterken van (talent)ontwikkeling bij jeugdigen (0-23 jaar) wordt bedoeld dat kinderen en jongeren de mogelijkheid hebben hun talenten op diverse vlakken maximaal te ontwikkelen.

- ✓ *Wat wordt er precies bedoeld met afwegingskader 2. Beschikken over zelf organiserend en liefst zelfvoorzienend vermogen.*

Activiteiten of voorzieningen die beschikken over zelf organiserend vermogen worden door inwoners zelf georganiseerd (individueel of bijvoorbeeld in buurtverband). Als deze voorzieningen of activiteiten beschikken over zelfvoorzienend vermogen worden alle benodigdheden voor het uitvoeren van de activiteiten door de inwoners zelf bijeengebracht. Een voorbeeld van een activiteit met zelf organiserend vermogen is de vrijwillige strooiploeg in de Grote Waal waarin de bewoners op vrijwillige basis de gladheid tegengaan. Het benodigde materiaal wordt geleverd door de gemeente Hoorn.

- ✓ *Afwegingskader 10. Zijn collectief in plaats van individueel georganiseerd. (wat moet ik me hierbij voorstellen.)*

(Hulp)vragen kunnen individueel of collectief worden benaderd. Bij een individuele benadering is er vaak sprake van een 1 op 1 contact tussen de inwoner en een professional. Voorbeelden hiervan zijn het algemeen maatschappelijk werk, schuldhulpverlening en cliëntondersteuning.

Bij een collectieve benadering worden inwoners met soortgelijke individuele (hulp)vragen met elkaar in contact gebracht. Hierbij kunt u denken aan het Jonge Mama Café waar jonge moeders elkaar kunnen ontmoeten en ervaringen uitwisselen of een assertiviteitstraining waarin de deelnemers leren voor zichzelf op te komen.

Ik hoop dat bovenstaande toelichting voldoende antwoord geeft op uw vragen.

Met vriendelijke groet,

Rene Doodeman

Van: Elsbeth Broerse van Kleef

Verzonden: woensdag 6 december 2017

Aan: Bockma, Jorie; Griffie Hoorn

Onderwerp: visie Sociale basisinfrastructuur

Beste meneer/mevrouw Bockma,

De visie die voorligt is met veel moeilijke woorden geschreven wat de leesbaarheid en duidelijkheid niet ten goede komt.

Ik heb daarom nog een paar verhelderende vragen. Wat wordt er precies bedoeld met:

Gevraagd besluit 1.2.a Versterken van de pedagogische dragende samenleving en (talent)ontwikkeling bij jeugdigen (0-23 jaar).

Afwegingskader 2. Beschikken over zelf organiserend en liefst zelfvoorzienend vermogen.

Afwegingskader 10. Zijn collectief in plaats van individueel georganiseerd. (wat moet ik me hierbij voorstellen.)

Tot zo ver.

Met vriendelijke groet,

Elsbeth Broerse,

Raadslid D66 Hoorn.

**TNS Nipo**

Grote Bickersstraat 74 1013 KS Amsterdam
t 020 5225 444
e info@tns-nipo.com www.tns-nipo.com

Rapport**Zilveren kracht van Alkmaar**

Sander Duijm
Peter Kanne
Milou Gutter
Rob van de Pas

G6887 | november 2013

Dit document is uitsluitend voor deze opdrachtgever opgesteld. Alle in het document vermelde gegevens zijn strikt vertrouwelijk. Publicatie en inzage aan derden, geheel of gedeeltelijk, is zonder schriftelijke toestemming van TNS NIPO beslist niet toegestaan. Door ons lidmaatschap zijn wij gehouden de gedragsregels na te leven van Esomar en de MarktOnderzoekAssociatie (MOA).

© TNS NIPO | ISO 9001, ISO 20252, ISO 26362, ISO 14001 en ISO 27001 gecertificeerd | rapport
nederlands.dotm

Inhoud

1	Inleiding	2
1.1	Achtergrond	2
1.2	Onderzoeksopzet	2
1.3	Leeswijzer	3
2	Profiel van de 50-plussers in Alkmaar	4
2.1.1	Leeftijdssamenstelling	4
2.1.2	Huishoudsamenstelling	5
2.1.3	Opleidingsniveau	5
2.1.4	Toegang tot digitale middelen en social media gebruik	6
2.2	50-plussers in de wijk	8
2.3	Samenvatting	10
3	50-plussers en de arbeidsmarkt, zelfstandig ondernemers	11
3.1	Huidige situatie	11
3.1.1	Aantal uren werkzaam	12
3.1.2	Balans tussen werk en privé	13
3.2	Maatschappelijke bejegening 50-plussers	14
3.3	Behoeften bij werkenden boven de 50 jaar	17
3.3.1	Werkstress	17
3.3.2	Personeelsbeleid	17
3.4	Leeftijdscdiscriminatie	19
3.5	Zelfstandig ondernemerschap	22
3.6	Samenvatting	24
4	50-plussers en vrijwilligerswerk	25
4.1	Vrijwilligers in Alkmaar	26
4.1.1	In de leeftijdscategorie 65-74 jaar zijn de meeste vrijwilligers actief	26
4.1.2	Vrijwilligerswerk vooral in zorg en welzijn en sportverenigingen	27
4.2	Potentiële vrijwilligers	28
4.2.1	Redenen waarom men geen vrijwilligerswerk (meer) doet	28
4.2.2	Bereidheid om vrijwilligerswerk te doen	29
4.2.3	Potentiëlen met een positieve houding ten opzichte van vrijwilligerswerk	32
4.2.4	Potentiëlen met een neutrale houding ten opzichte van vrijwilligerswerk	34
4.3	Samenvatting	36
5	Zilveren kracht beleid Alkmaar	37
5.1	Bekendheid en waardering Zilveren Kracht beleid	37
5.2	Inzet van talent en ervaring 50-plussers in Alkmaar	38
5.3	Samenvatting	41
6	Conclusies en aanbevelingen	42
	Bijlagen	1
	Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	2
	Bijlage 2 Begeleidende brief	4
	Bijlage 3 Vragenlijst	5

Inhoud figuren en tabellen

1 Bevolkingssamenstelling gemeente Alkmaar en Nederland	4
2 Verdeling 50-plussers naar leeftijdscategorie	4
3 Gezinssamenstelling (n=1.766)	5
4 Opleidingsniveau per leeftijdscategorie (n=1.766)	6
5 Heeft men beschikking over... (n=1.766)	6
6 Gebruik van social media (n=1.766)	7
7 Beheersgebieden Alkmaar	8
8 Werkzaamheid naar wijk	9
9 Opleidingsniveau naar wijk	10
10 Bent u op dit moment werkzaam in loondienst of als zelfstandig ondernemer? (n=1.766)	11
11 Aantal gewerkte uren per week in loondienst (n=670)	12
12 Kunt u aangeven waar voor u op dit moment de balans in uw leven ligt? (werkenden; n=705)	13
13 Kansen op de arbeidsmarkt (n=1.766)	14
14 50-plussers zijn minder gemotiveerd om te werken (n=1.766)	15
15 Waardering en ervaring van 50-plussers (n=1.766)	16
16 Behoeften bij werkenden boven de 50-jaar (werkenden; n=767)	18
17 Werd er recentelijk wel eens op uw werk neergekeken op ... vanwege de leeftijd	19
18 Op wat voor wijze zou de gemeente kunnen bijdragen om leeftijdsdiscriminatie te voorkomen?	20
19 Op wat voor wijze zou de gemeente kunnen bijdragen om leeftijdsdiscriminatie te voorkomen? (open antwoorden)	21
20 Leeftijd waarop men gestart is als zelfstandig ondernemer (n=68)	22
21 Redenen waarom men zelfstandig ondernemer is/zou kunnen worden(n=71/1.766)	22
22 Verdeling zelfstandig ondernemers over de wijken (n=92)	23
23 Doet u op dit moment vrijwilligerswerk/hoeveel uur per week doet u vrijwilligerswerk? (n=1.766)	26
24 Waar doet u op dit moment vrijwilligerswerk? Waar zou u vrijwilligerswerk willen doen? (n=468/1.766)	27
25 Waarom doet u nu geen vrijwilligerswerk (meer)? (top 6; n=508/711)	28
26 Kunt u aangeven (op een schaal van 1 tot 7) hoe graag u vrijwilligerswerk zou doen? (n=1.219)	29
27 (Potentiële) vrijwilligers populatie 50-plussers in Alkmaar	30
28 Bereidheid tot vrijwilligerswerk per wijk (n=1.219)	31
29 Waar zou u vrijwilligerswerk willen doen? (n=252)	32
30 Hoe zou de gemeente Alkmaar kunnen ondersteunen om op eigentijdse wijze vrijwilligerswerk te kunnen verrichten? (n=252)	33
31 Waar zou men vrijwilligerswerk willen doen? (n=361)	34
32 Hoe zou de gemeente Alkmaar kunnen ondersteunen om op eigentijdse wijze vrijwilligerswerk te kunnen verrichten? (n=361)	35
33 Bekend met 'Zilveren Kracht' beleid	37
34 Hoe waardeert u deze inzet van de gemeente Alkmaar (n=1.023)	37
35 Wat zou de gemeente Alkmaar nog (meer) kunnen doen om de talenten en ervaringen van 50-plussers tot zijn recht te laten komen? (n=401)	38
36 Wat zou de gemeente Alkmaar nog (meer) kunnen doen om de talenten en ervaringen van 50-plussers tot zijn recht te laten komen? (open antwoorden)	39
37 Kenmerken van potentiële vrijwilligers	43
38 'Zilveren Kracht' per levensfase	45

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het ouderenbeleid van de gemeente Alkmaar gaat uit van een positieve benadering van ouderen. De gemeente gaat niet uit van de kwetsbaarheid van ouderen, maar van hun kracht, hun vitaliteit, hun kunnen en levenservaring. In plaats van te kijken naar wat ouderen niet meer kunnen, kijkt de gemeente Alkmaar naar wat ze wel kunnen. Dat is om een aantal redenen van belang. Zolang mogelijk je kennis, kunde en levenservaring inzetten is de beste manier om gezond en vitaal ouder te worden. Aan de andere kant heeft de samenleving er baat bij wanneer senioren hun talenten blijven inzetten. Daarbij kunnen vitale ouderen bijvoorbeeld van betekenis zijn voor senioren die zich in een isolement bevinden. De gemeente Alkmaar vindt het van belang dat de samenleving de waarde van deze kwaliteiten van senioren scherper in beeld krijgt en benut. Dat ouderen gewaardeerd worden om wie ze zijn en om wat ze doen. Ouderen beschouwt de gemeente Alkmaar als de "Zilveren Kracht", met veel potentie voor de samenleving.

Daarbij is het van belang rekening te houden met de diversiteit onder ouderen. Dé oudere bestaat niet. Het gaat erom juist verschillen, de diversiteit, tussen mensen te waarderen. Daarbij richt de gemeente Alkmaar zich met haar ouderenbeleid niet alleen op ouderen. Een goed ouderenbeleid houdt rekening met jongeren. Het te ontwikkelen ouderenbeleid kan daarom beter getypeerd worden als generatiebeleid. De gemeente Alkmaar vindt solidariteit tussen jongeren en ouderen belangrijk.

Om zich van al die kwaliteiten een goed beeld te kunnen vormen, heeft de gemeente TNS NIPO gevraagd een representatief onderzoek uit te voeren onder 50-plussers. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek kan het Zilveren Kracht-beleid vervolgens aangepast worden aan de wensen en behoeften van de 50-plussers in Alkmaar.

1.2 Onderzoeksopzet

Eind oktober 2013 is door de gemeente Alkmaar aan 5.000 personen een papieren vragenlijst gestuurd met daarin vragen over een aantal onderwerpen:

- de positie van ouderen op de arbeidsmarkt;
- zelfstandig ondernemerschap;
- vrijwilligerswerk;
- het 'Zilveren Kracht'-beleid van de gemeente Alkmaar;
- socio-demografische kenmerken.

Meer dan 1.800 50-plussers hebben de vragenlijst ingevuld en geretourneerd, een respons van 36%, een zeer goed resultaat. Deze vragenlijsten zijn vervolgens gescand en verwerkt. Vervolgens zijn de data herwogen op leeftijd en geslacht, op basis van cijfers van het CBS. Hiermee zijn de cijfers in dit onderzoek representatief voor de 50-plussers in Alkmaar.

Zie voor meer informatie bijlage 1 onderzoeksverantwoording.

1.3 Leeswijzer

Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 gaat in op de samenstelling van de 'Zilveren Kracht' in de gemeente Alkmaar, hoe is deze verdeeld over de leeftijdscategorieën, wat is het opleidingsniveau, maakt men gebruik van sociale media, etc.

Hoofdstuk 3 gaat in op de wijze waarop men kijkt naar 50-plussers op de arbeidsmarkt, zowel door 50-plussers die werkzaam zijn, als zij die niet (meer) werken.

Hoofdstuk 4 bekijkt in hoeverre 50-plussers in Alkmaar al vrijwilligerswerk uitvoeren, maar ook hoe de groep die dat (nog) niet doet, te bewegen is om dat wel te doen.

Hoofdstuk 5 gaat kort in op de bekendheid en waardering van het 'Zilveren Kracht'-beleid en hoe 50-plussers in de gemeente Alkmaar zelf denken over wat de gemeente kan doen om talenten en ervaring van 50-plussers tot zijn recht te laten komen.

Ten slotte worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen behandeld.

2 Profiel van de 50-plussers in Alkmaar

2.1.1 Leeftijdssamenstelling

Volgens het CBS bestond de gemeente Alkmaar begin 2013 uit 94.505 inwoners. De samenstelling van de gemeente Alkmaar komt scherp overeen met die van Nederland.

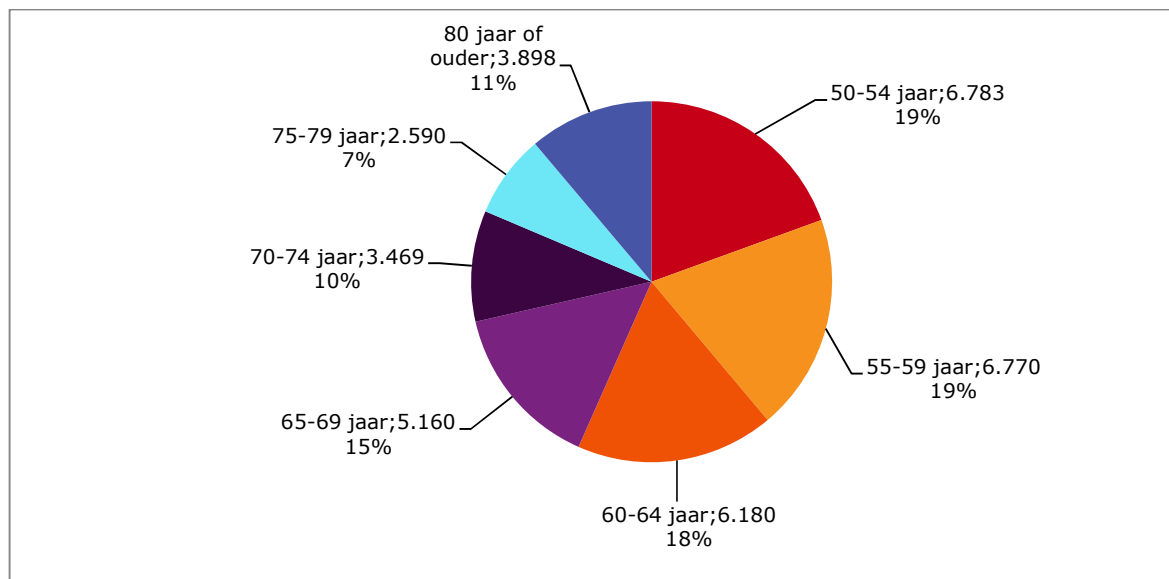
1 | Bevolkingssamenstelling gemeente Alkmaar en Nederland

	Inwoners Alkmaar	% Alkmaar	% Nederland
Totaal	94.505		
Jonger dan 20 jaar	20.478	22%	23%
20 tot 50 jaar	39.177	41%	40%
50 tot 65 jaar	19.733	21%	20%
65 jaar of ouder	15.117	16%	17%

Bron: CBS Statline, 2013

In de gemeente Alkmaar wonen 34.850 inwoners 50 jaar of ouder (37% van het totaal aantal inwoners). Deze 'Zilveren Kracht' bestaat voor 57% uit personen jonger dan 65 jaar en voor 43% uit personen van 65 jaar of ouder.

2 | Verdeling 50-plussers naar leeftijdscategorie

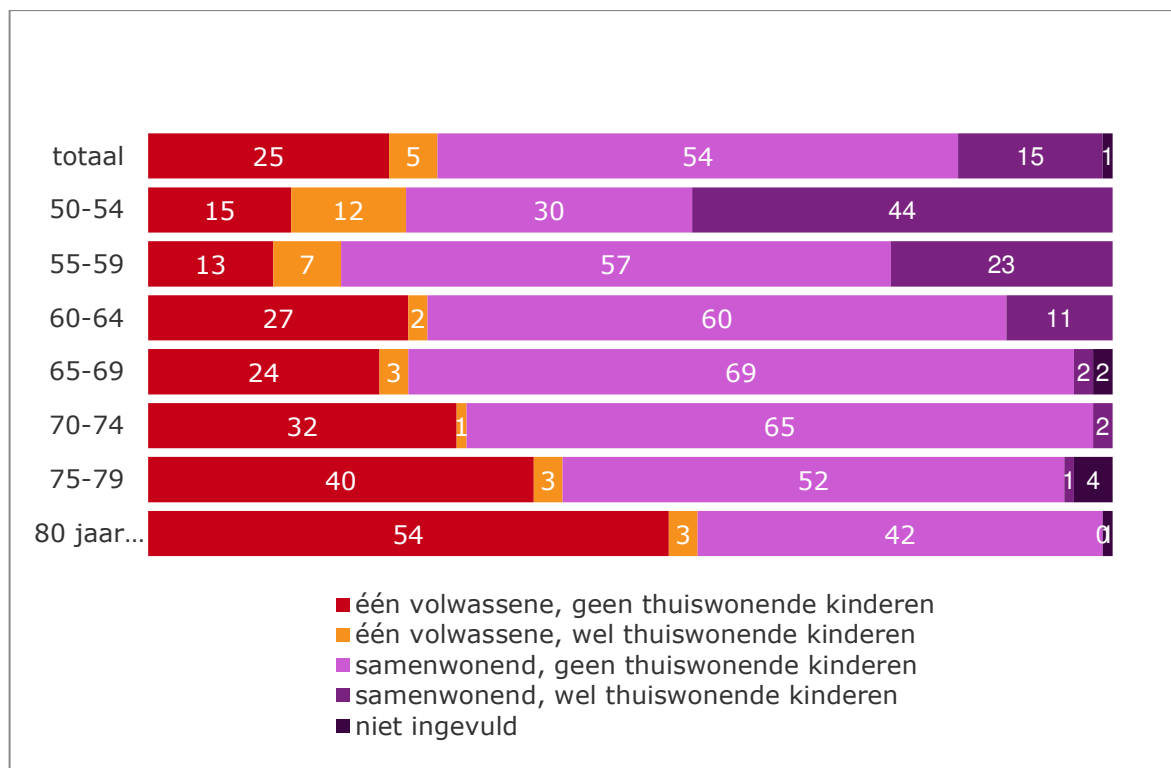


Bron: CBS Statline, 2013

2.1.2 Huishoudsamenstelling

Meer dan de helft woont samen zonder (thuiswonende) kinderen (54%), 15% bestaat uit een gezin met kinderen. Daarnaast is een kwart alleenstaand.

3 | Gezinssamenstelling (n=1.766)

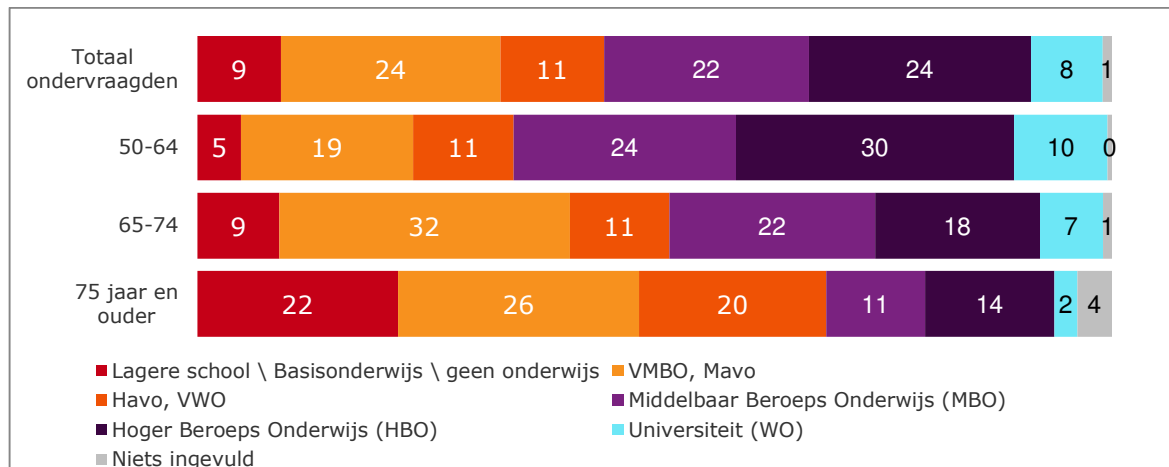


Bron: TNS NIPO, 2013

2.1.3 Opleidingsniveau

Op het eerste gezicht lijken laag, midden en hoog opgeleiden evenredig verdeeld te zijn over de groep 50-plussers (ongeveer 33% ieder). Wanneer er echter gekeken wordt naar opleidingsniveau per leeftijdscategorie valt op dat het opleidingsniveau hoger is in de groep 50-64 jaar en dat het niveau afneemt naarmate de leeftijd toeneemt.

4 | Opleidingsniveau per leeftijdscategorie (n=1.766)

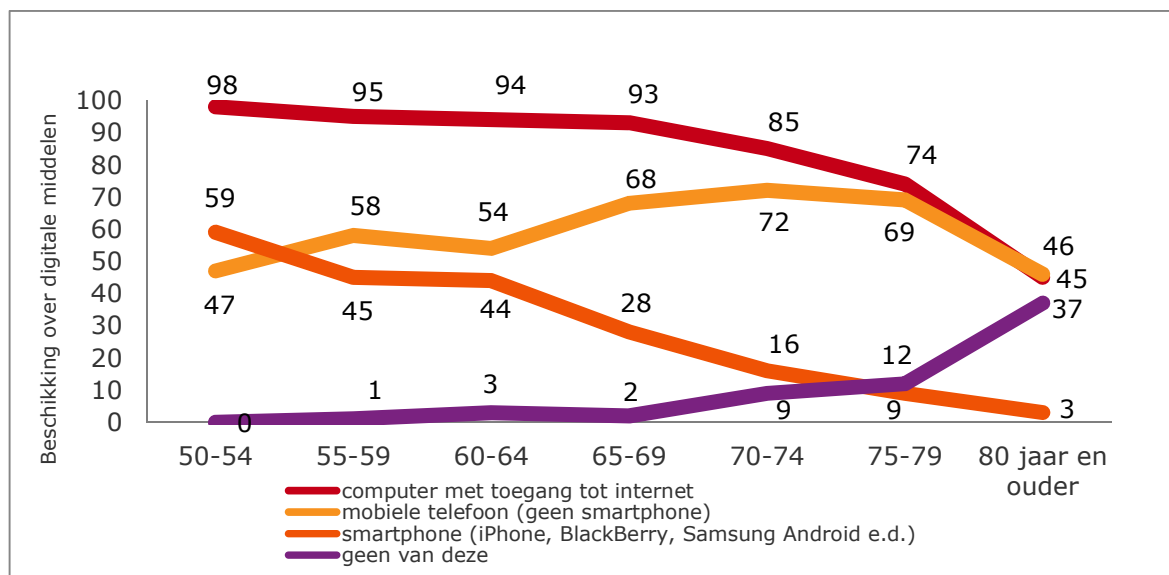


Bron: TNS NIPO, 2013

2.1.4 Toegang tot digitale middelen en social media gebruik

Bijna negen op de tien (88%) 50-plussers in Alkmaar beschikken over een computer met toegang tot het internet, zelfs in de groep 75-79 jarigen beschikt nog drie kwart over een PC met internet. Zes op de tien (58%) hebben een mobiele telefoon en een op de drie (35%) heeft een smartphone. Hoe ouder hoe lager de penetratie van deze middelen. In de grafiek is daarnaast te zien dat ook de 'gewone' mobiele telefoon populair is bij ouderen.

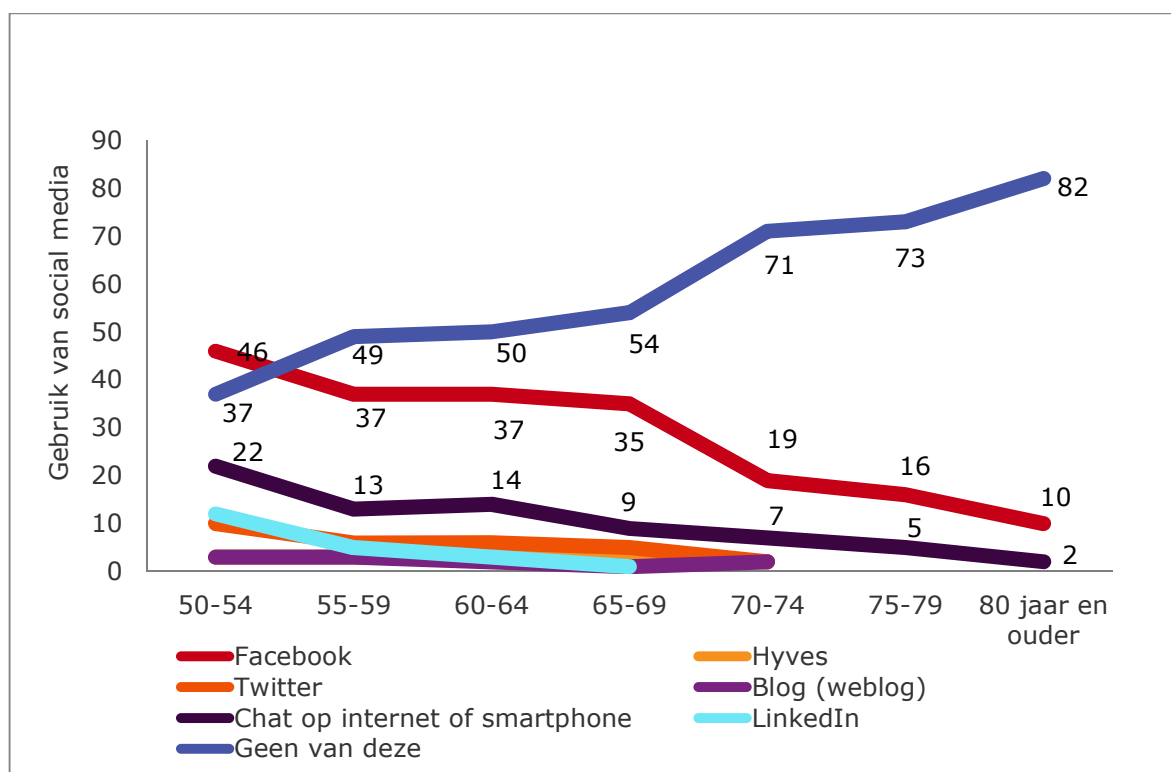
5 | Heeft men beschikking over... (n=1.766)



Bron: TNS NIPO, 2013

Een derde (33%) geeft aan gebruik te maken van Facebook. Zoals te zien in onderstaande grafiek zijn dit met name personen tot en met 69 jaar, daarna daalt het gebruik aanzienlijk van 35% naar 19% in de groep van 70-74 jaar. Chat via internet of smartphone (12%), Twitter (5%), en LinkedIn (3%) worden door de groep 50-64 jarigen nog enigszins gebruikt. Op Hyves is logischerwijs bijna niemand (meer) actief.

6 | Gebruik van social media (n=1.766)

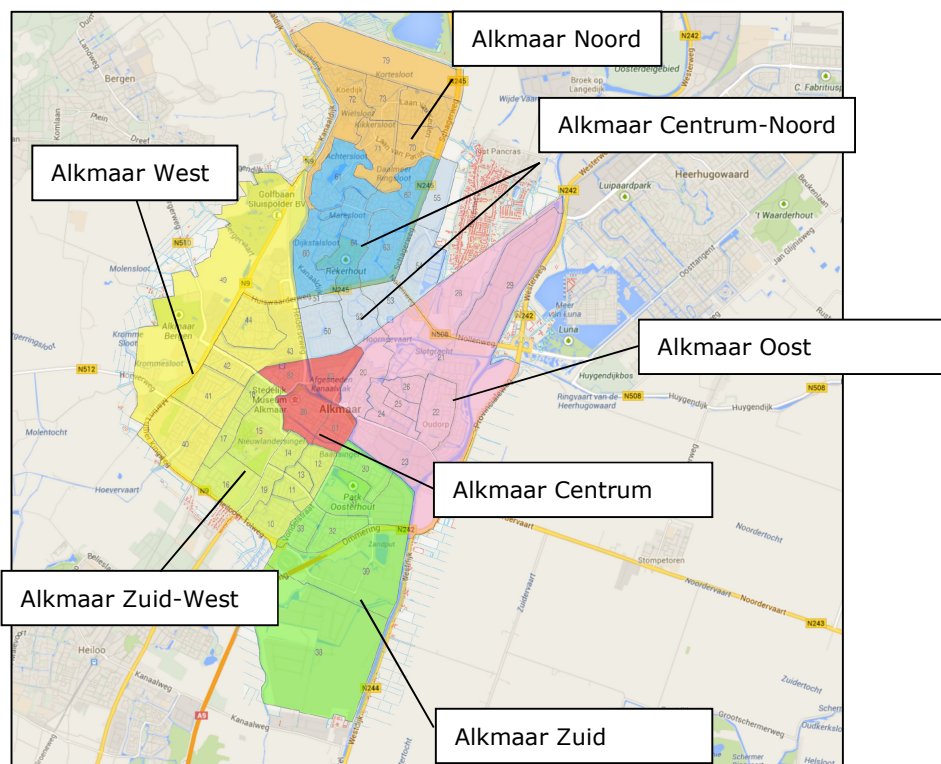


Bron: TNS NIPO, 2013

2.2 50-plussers in de wijk

Alkmaar is ingedeeld in een aantal beheersgebieden (zie onderstaande figuur). In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal achtergrondkenmerken op wijkniveau; de werkzaamheid, het opleidingsniveau en het inkomensniveau.

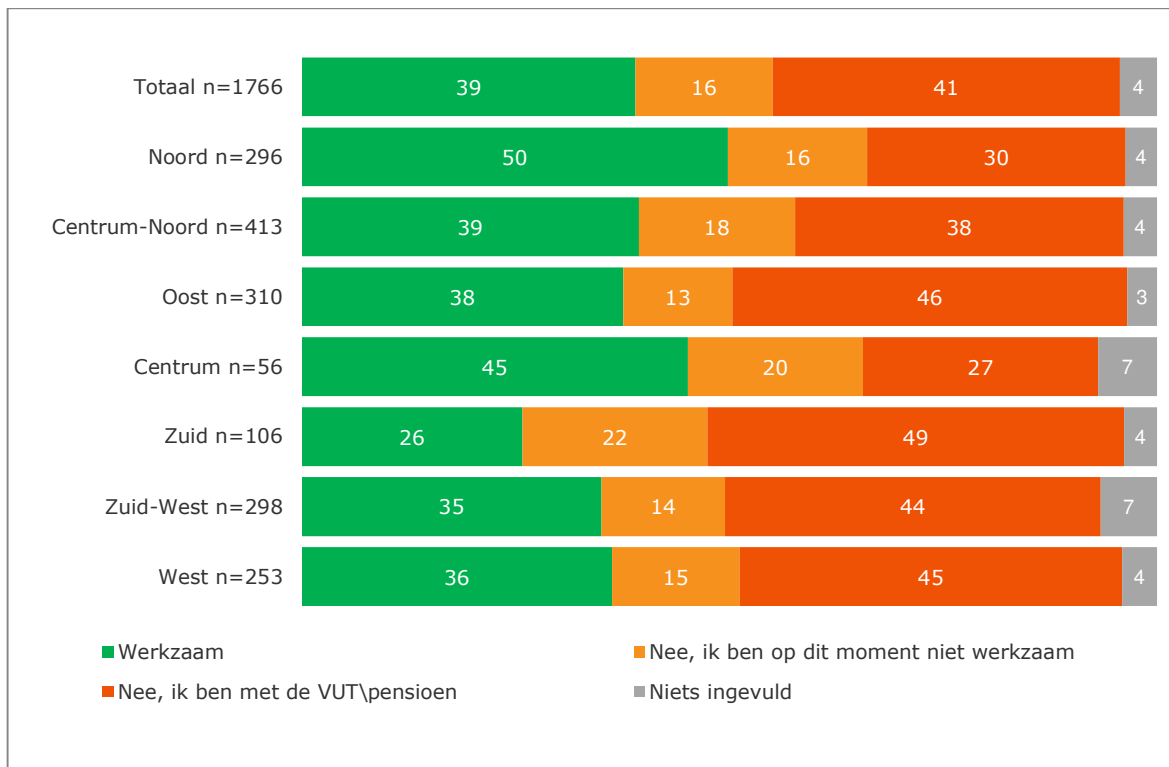
7 | Beheersgebieden Alkmaar



Bron: TNS NIPO, 2013

Vier op de tien 50-plussers is op dit moment werkzaam. In Almeer Noord is het aandeel werkenden in de wijk het grootst, daar geeft 50% aan op dit moment werkzaam te zijn. In Almeer Zuid is deze groep het kleinst (26%), daar is ook de grootste groep (bijna de helft van de wijk) te vinden die aangeeft reeds met de VUT/pensioen te zijn. In het centrum van Almeer is de groep die met de VUT/pensioen is het kleinst (27%).

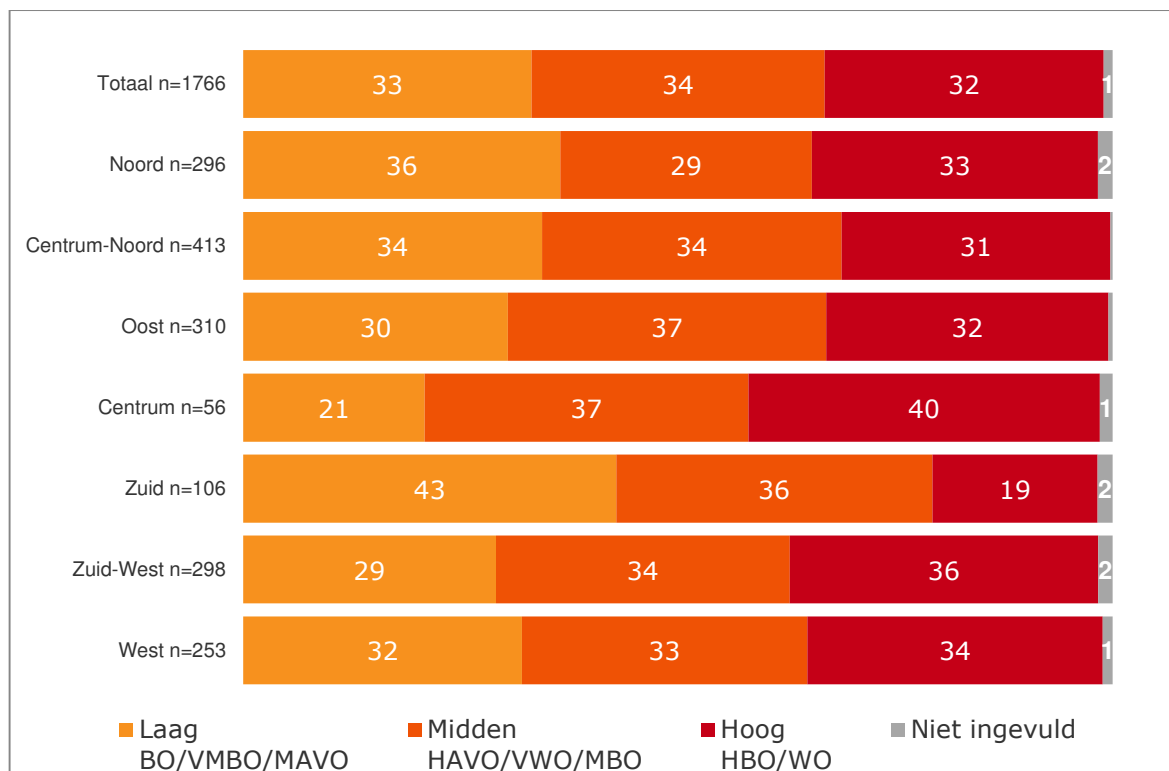
8 | Werkzaamheid naar wijk



Bron: TNS NIPO, 2013

Hoogopgeleiden zijn vooral te vinden in het centrum (waar zij 40% van de bevolking uitmaken). In Alkmaar Zuid is deze groep het minst vertegenwoordigd (19%), daarnaast is in deze wijk het aandeel laag opgeleiden ook het grootst van heel Alkmaar (43% versus 33% gemiddeld).

9 | Opleidingsniveau naar wijk



Bron: TNS NIPO, 2013

2.3 Samenvatting

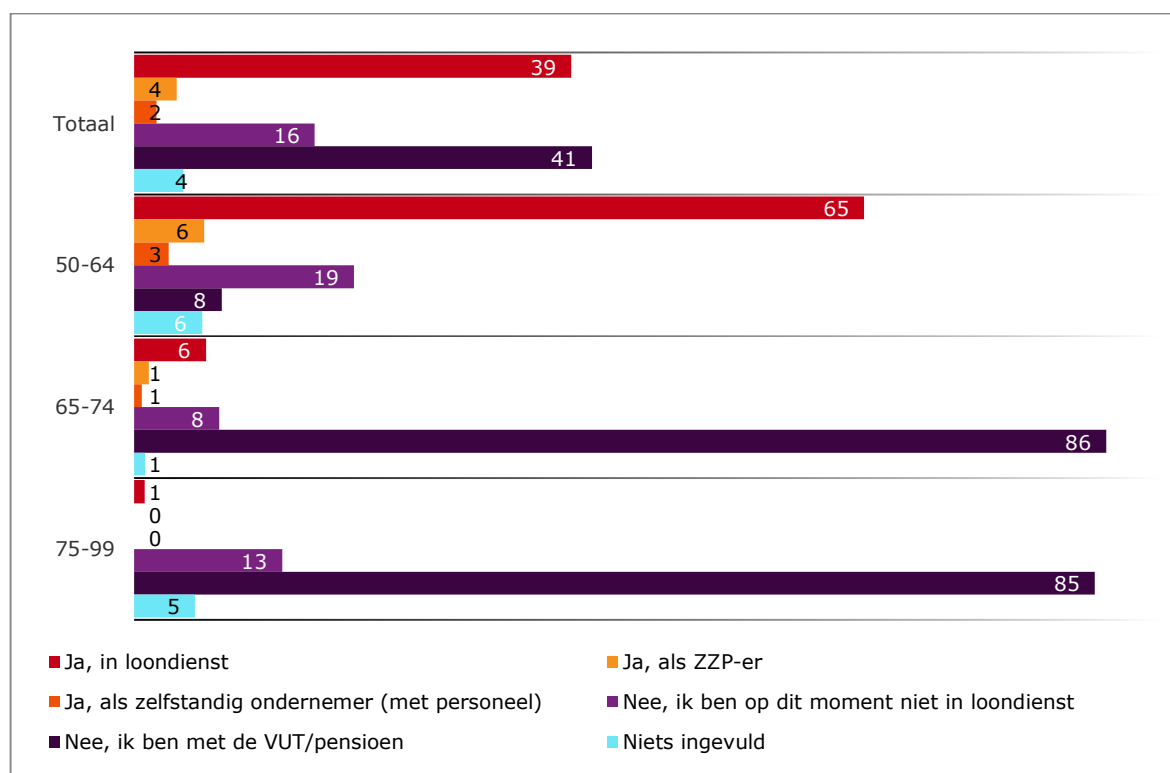
Alkmaar wijkt niet opvallend af ten opzichte van de samenstelling van Nederland. In de gemeente Alkmaar zijn 34.850 inwoners 50 jaar of ouder (een derde van het totaal aantal inwoners). Deze 'Zilveren Kracht' bestaat voor 57% uit personen jonger dan 65 jaar en voor 43% uit personen van 65 jaar of ouder. Meer dan acht op de tien 50-plussers wonen langer dan 20 jaar in Alkmaar zelf en meer dan de helft woont samen zonder (thuiswonende) kinderen. Van de jongere 50-plussers is 40% hoog opgeleid en onder ouderen is het opleidingsniveau lager. Meer dan acht op de tien 50-plussers wonen langer dan 20 jaar in Alkmaar zelf.

3 50-plussers en de arbeidsmarkt, zelfstandig ondernemers

3.1 Huidige situatie

In Alkmaar is op dit moment twee derde van de inwoners tussen 50 en 65 jaar in loondienst, daarnaast geeft 6% werkzaam te zijn als ZZP-er en is 3% als zelfstandig ondernemer met personeel werkzaam. Een op de vijf (19%) geeft aan niet te werken, 8% is met de VUT/pensioen. In de categorie 65-74 jaar geeft 6% aan nog steeds in loondienst te werken en zijn enkelen nog als zelfstandige werkzaam. Het overgrote deel (86%) geeft aan met pensioen te zijn.

10 | Bent u op dit moment werkzaam in loondienst of als zelfstandig ondernemer? (n=1.766)

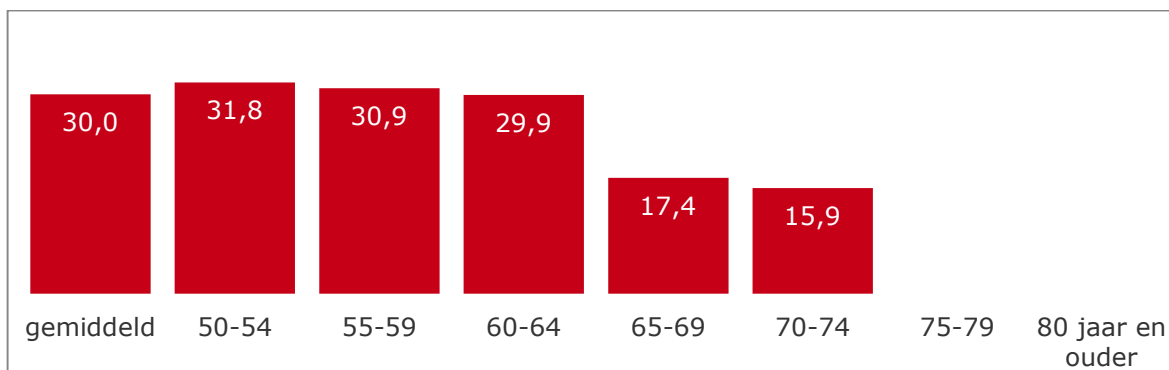


Bron: TNS NIPO, 2013

3.1.1 Aantal uren werkzaam

Gemiddeld werkt men 30 uur per week in loondienst, dit verandert nauwelijks wanneer de pensioengerechtigde leeftijd in zicht komt.

11 | Aantal gewerkte uren per week in loondienst (n=670)¹



Bron: TNS NIPO, 2013

Voor ZZP-ers ligt het gemiddelde op 27,3 uur per week en voor zelfstandig ondernemers (met personeel) ligt dit op 35,1 uur. Het aantal ZZP-ers en zelfstandig ondernemers is aan de lage kant (respectievelijk 58 en 30 respondenten) en de cijfers van deze groepen zijn om deze reden van indicatieve aard.

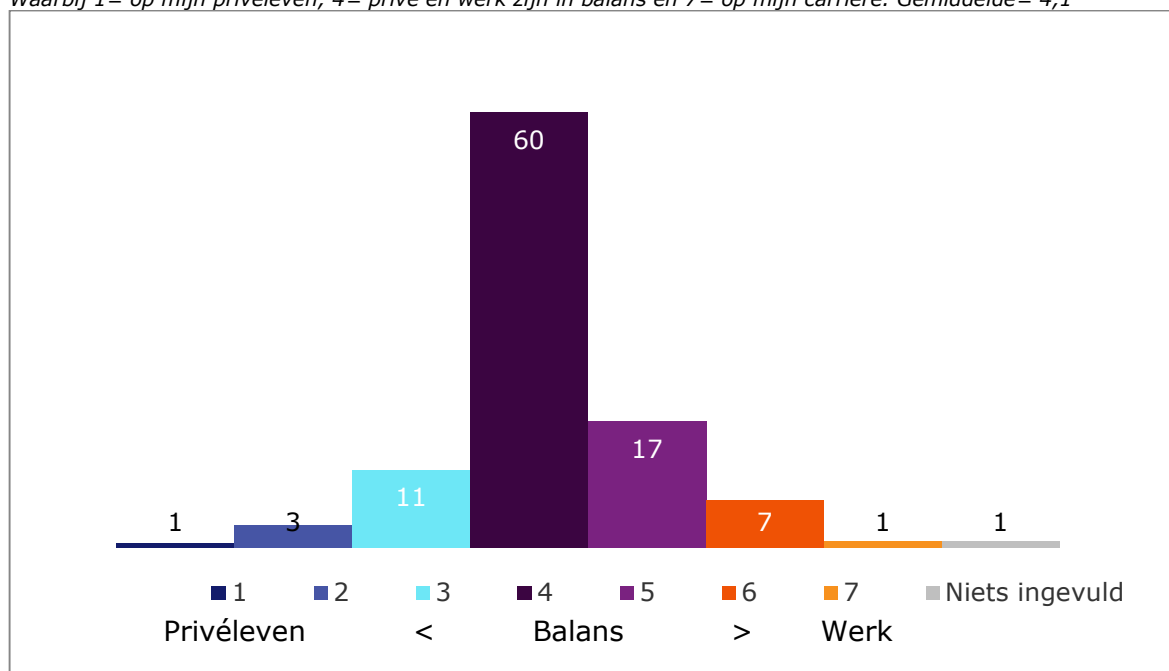
¹ 65 jaar en ouder zijn indicatief vanwege laag aantal waarnemingen

3.1.2 Balans tussen werk en privé

Aan werkenden is gevraagd waar voor hen de balans in hun leven op dit moment ligt en hoe men deze waardeert. De meesten (60%) geven aan dat privé en werk in balans zijn. Voor 15% ligt de nadruk meer op het privéleven en voor de overige 25% meer op het werk. Op een schaal van 1 tot 7, waarbij 1 staat voor 'op mijn privéleven' en 7 voor 'op mijn carrière', gaven de 50-plussers in Alkmaar gemiddeld een score van 4,1.

12 | Kunt u aangeven waar voor u op dit moment de balans in uw leven ligt? (werkenden; n=705)

Waarbij 1= op mijn privéleven, 4= privé en werk zijn in balans en 7= op mijn carrière. Gemiddelde= 4,1



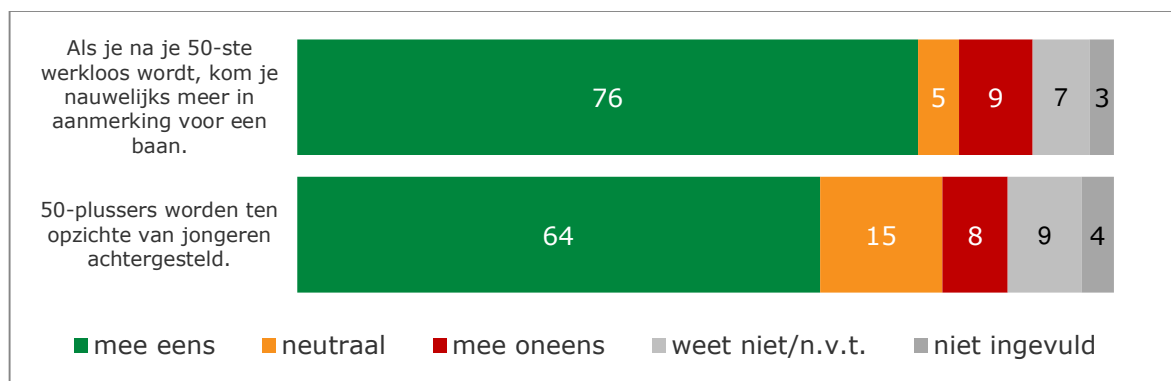
Bron: TNS NIPO, 2013

Over deze balans is men redelijk tevreden, gemiddeld waardeert men deze balans met een 7,1. Naarmate men ouder is en de balans zich langzaam richting het privéleven verschuift, stijgt de waardering voor deze balans.

3.2 Maatschappelijke bejegening 50-plussers

Stelling: Als je na je 50-ste werkloos wordt, kom je nauwelijks meer in aanmerking voor een baan.
De gemiddelde 50-plusser in Alkmaar is vrij pessimistisch over de kansen op een nieuwe baan wanneer men werkloos zou worden, ruim drie kwart (76%) geeft aan dat je nauwelijks meer in aanmerking komt voor een baan wanneer je na je 50-ste werkloos wordt. Ongeveer een op de tien (9%) is het niet eens met deze stelling en is dus van mening dat 50-plussers nog een goede kans maken op een baan wanneer zij werkloos zouden worden.

13 | Kansen op de arbeidsmarkt (n=1.766)



Bron: TNS NIPO, 2013

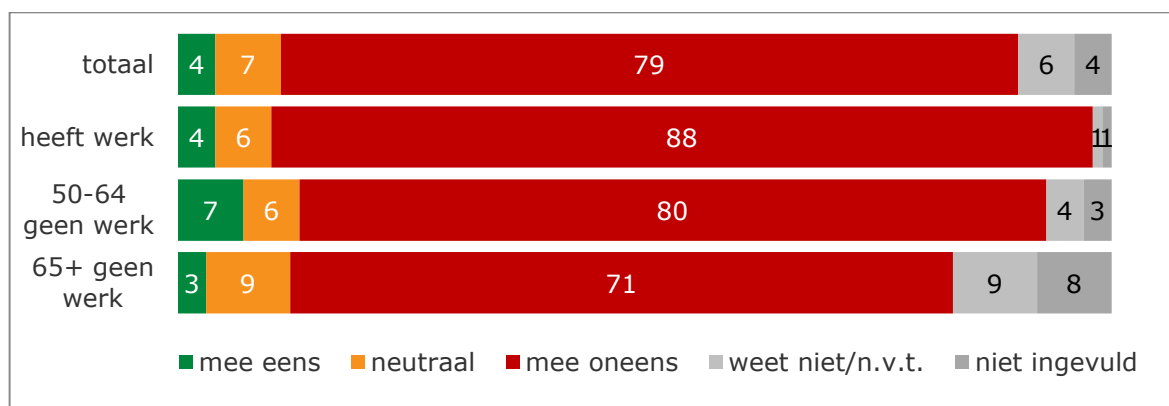
Stelling: 50-plussers worden ten opzichte van jongeren achtergesteld.
Een meerderheid van de 50-plussers in Alkmaar (64%) vindt dat zij worden achtergesteld ten opzichte van jongeren. Dit percentage ligt hoger dan gemiddeld onder 50-64 jarigen zonder baan (70%) en dan onder 65-plussers zonder baan (60%).

3.2.1. Motivatie om te werken

Stelling: 50-plussers zijn minder gemotiveerd om te werken.

Acht op de tien 50-plussers zijn het oneens met de stelling dat 50-plussers minder gemotiveerd zijn om te werken. Dit aantal ligt onder 50-plussers met een baan zelfs nog hoger, op bijna negen op de tien (88%). Onder 65-plussers ligt het aantal dat het oneens is met de stelling met ruim zeven op de tien (71%) lager dan gemiddeld, binnen deze groep is men vaker neutraal of geeft men aan het niet te weten.

14 | 50-plussers zijn minder gemotiveerd om te werken (n=1.766)

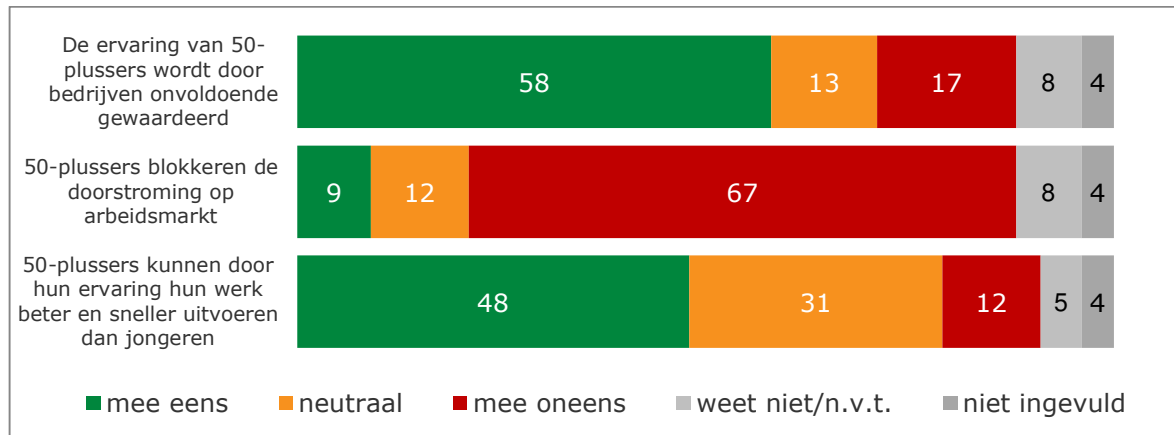


Bron: TNS NIPO, 2013

3.2.2. Waardering en ervaring van 50-plussers op de arbeidsmarkt

Stelling: De ervaring van 50-plussers wordt door bedrijven onvoldoende gewaardeerd.

Bijna zes op de tien (58%) 50-plussers in Alkmaar zijn van mening dat de ervaring van 50-plussers onvoldoende wordt gewaardeerd door bedrijven. Dit percentage is stabiel onder werkenden en niet-werkenden. Slechts 17% is het oneens met deze stelling en is dus van mening dat de ervaring van 50-plussers voldoende wordt gewaardeerd door bedrijven. Dit lijkt een mogelijke verklaring te zijn voor het feit dat 50-plussers hun kansen laag schatten op een baan, bij werkloosheid. Onder werkenden ligt het percentage dat vindt dat de ervaring van 50-plussers wel voldoende wordt gewaardeerd door bedrijven hoger dan gemiddeld (20%).



Bron: TNS NIPO, 2013

Stelling: 50-plussers blokkeren de doorstroming op arbeidsmarkt.

In overeenstemming met de vorige stelling vindt een meerderheid van de 50-plussers (67%) dat zij de arbeidsmarkt *niet* blokkeren. Onder werkenden ligt dit percentage hoger dan gemiddeld en is zelfs drie kwart van de ondervraagden het niet eens met deze stelling. Onder 65-plussers zonder baan ligt het percentage dat het niet eens is met de stelling lager dan gemiddeld (60%).

Stelling: 50-plussers kunnen door hun ervaring hun werk beter en sneller uitvoeren dan jongeren.

Ongeveer één op de twee 50-plussers (48%) is van mening dat 50-plussers door hun ervaring hun werk beter en sneller uit kunnen voeren dan jongeren. Opvallend is dat dit percentage juist lager ligt dan gemiddeld in de groep met een baan (44%) en hoger dan gemiddeld in de groep zonder baan (51%).

3.3 Behoeften bij werkenden boven de 50 jaar

De AOW-leeftijd gaat stapsgewijs omhoog naar 67 jaar in 2021. Dit betekent dat werknemers over het algemeen steeds langer zullen doorwerken. Het is goed denkbaar dat de behoeften die men heeft met betrekking tot werken, zoals het aantal uren dat men werkt en doorgroeimogelijkheden, veranderen naarmate men ouder wordt. In dit onderzoek is een aantal vragen gesteld in welke mate men behoefte heeft aan dergelijke zaken. De resultaten worden weergegeven voor de groep die op dit moment werkt. Daarnaast wordt, indien zij afwijken van het gemiddelde, gerapporteerd hoe de groepen niet-werkenden in de leeftijd van 50-64 jaar en niet-werkenden van 65+ over deze zaken denken.

3.3.1 Werkstress

De grootste behoefte heeft men aan mogelijkheden om met weinig werkstress door te kunnen werken. Binnen de groep werkenden geeft 46% aan hier grote behoefte aan te hebben en 36% geeft aan hier kleine behoefte aan te hebben.

Een mogelijkheid om werkstress te verminderen is door minder uren te werken, deeltijdwerken of andere ontziemaatregelen. Van de werkenden geeft 41% hier grote behoefte aan te hebben, 38% een kleine. Slechts één op de tien geeft aan hier geen behoefte aan te hebben.

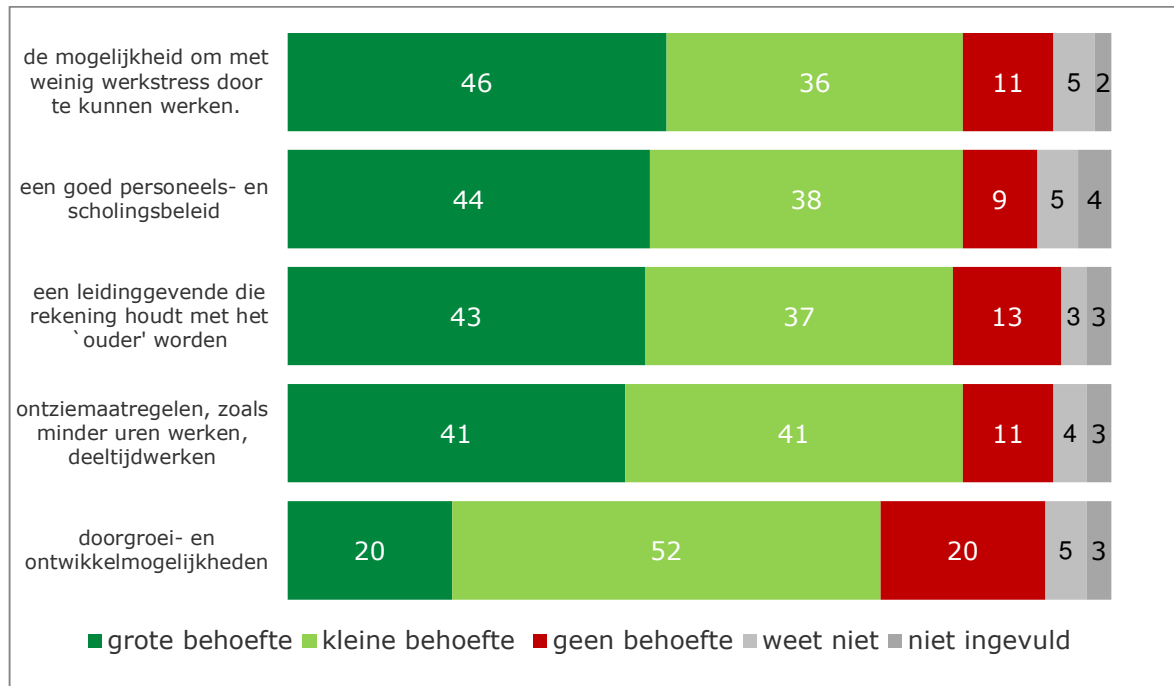
3.3.2 Personeelsbeleid

De deelnemende 50-plussers is gevraagd in welke mate zij behoefte hebben aan een goed personeels- en scholingsbeleid. Onder de werkenden geeft 44% aan hier een grote behoefte aan te hebben en nog eens 38% geeft aan hier een kleine behoefte aan te hebben. Slechts één op de tien (9%) geeft aan hier geen behoefte aan te hebben en een klein deel (5%) geeft aan het niet te weten.

Verder is gevraagd in welke mate 50-plussers behoefte hebben aan doorgroei- en ontwikkelingsmogelijkheden. Van de groep werkenden geeft één op de vijf (20%) aan hier een grote behoefte aan te hebben en nog eens ruim de helft (52%) zegt hier een kleine behoefte aan te hebben. Eén op de vijf (20%) geeft echter aan hier geen behoefte aan te hebben. Naar verwachting blijkt dat bij mensen die minder behoefte hebben aan doorgroeimogelijkheden, de focus ook meer op het privé leven ligt. Voor hen lijkt carrière maken van minder belang.

Met betrekking tot personeelsbeleid is als laatste ook gevraagd in welke mate 50-plussers behoefte hebben aan een leidinggevende die rekening houdt met het 'ouder' worden. Van de werkenden geeft 43% aan hier een grote behoefte aan te hebben en ruim één op de drie (37%) geeft aan hier een kleine behoefte aan te hebben. Daarnaast zegt 13% hier geen behoefte aan te hebben.

16 | Behoeften bij werkenden boven de 50-jaar (werkenden; n=767)

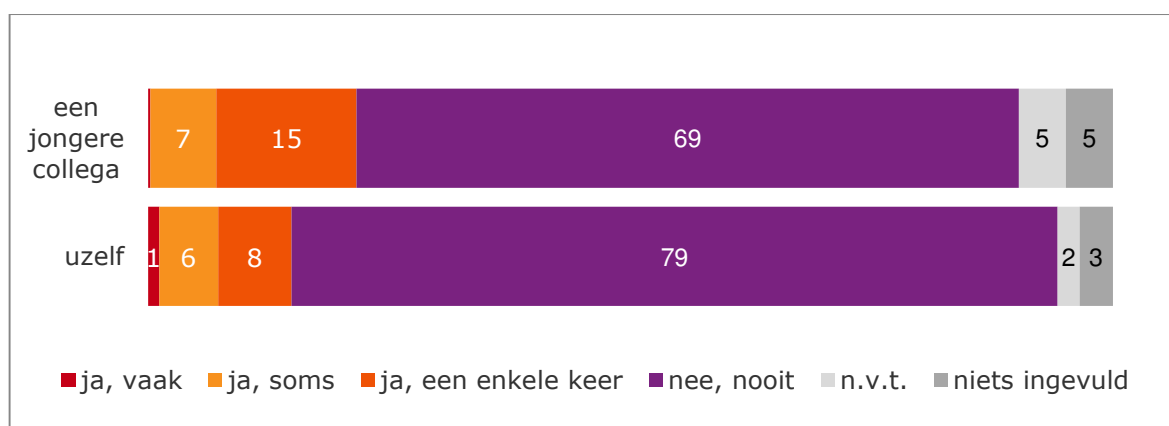


Bron: TNS NIPO, 2013

3.4 Leeftijdsdiscriminatie

Wanneer 50-plussers gevraagd wordt of zij recentelijk wel eens hebben meegemaakt dat er op hen werd neergekeken vanwege hun leeftijd, geeft het merendeel van de werkenden (79%) aan dat dit nooit is gebeurd. Bij 8% van de werkenden is dit een enkele keer gebeurd, bij 6% soms en bij slechts 1% gebeurde dit vaak. Het komt vaker voor dat een jongere wordt gediscrimineerd dan 'de oudere'. Het percentage werkenden dat aangeeft dat er een enkele keer werd neergekeken op een jongere collega in verband met zijn of haar leeftijd is 15% en 7% geeft aan dat dit soms gebeurde. Slechts twee respondenten gaven aan dat dit vaak is gebeurd.

17 | *Werd er recentelijk wel eens op uw werk neergekeken op ... vanwege de leeftijd*



Bron: TNS NIPO, 2013

Zoals blijkt uit de cijfers geeft in totaal 15% van de werkende 50-plussers aan dat er recentelijk minimaal een enkele keer op hen werd neergekeken vanwege hun leeftijd. Daarnaast geeft zelfs 22% van de werkende 50-plussers aan dat er minimaal een enkele keer op een jongere collega werd neergekeken vanwege zijn of haar leeftijd. In aanvulling op deze vragen is vervolgens de vraag gesteld op wat voor wijze de gemeente zou kunnen bijdragen om dit te voorkomen.

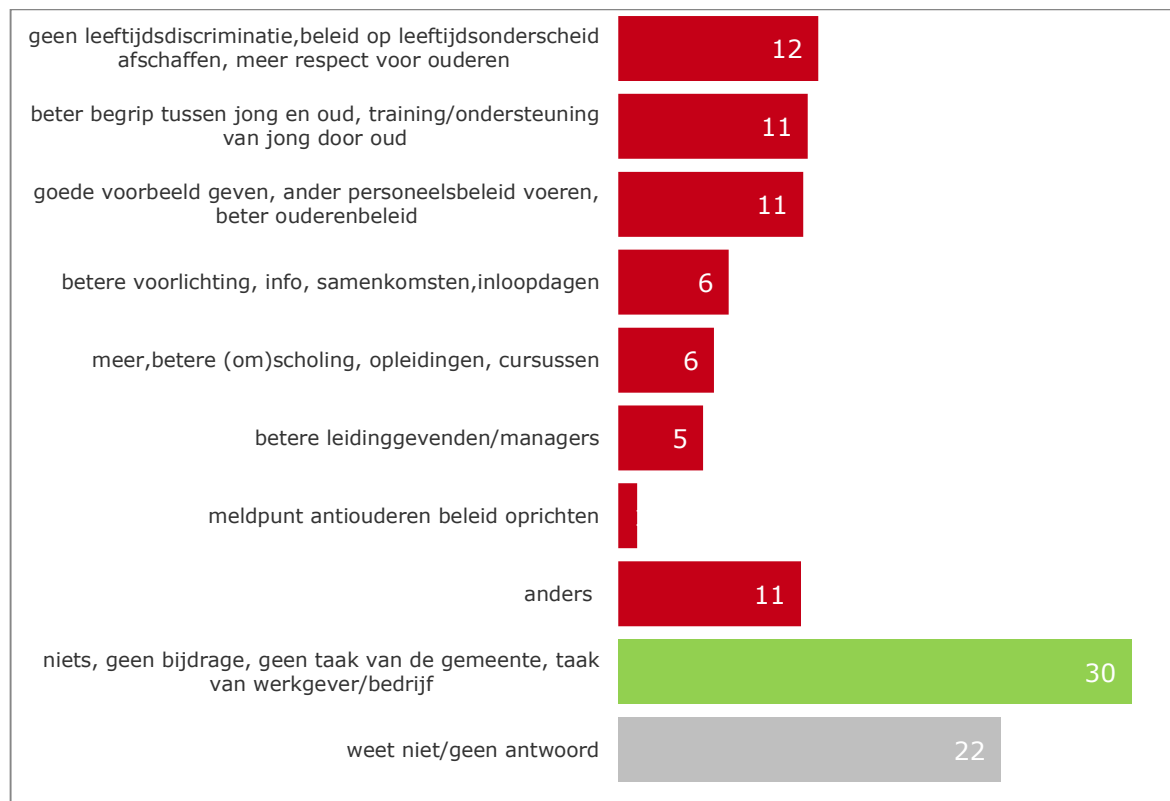
Maar liefst 30% van de 50-plussers geeft aan dat zij het voorkomen van leeftijdsdiscriminatie geen taak van de gemeente vinden, of dat de gemeente hier niets tegen kan doen. ("Ik denk niet dat dit een taak van de gemeente is. Meer van instanties die werk gerelateerd zijn, zoals UWV, vakbonden, MKB, etc."). In het gebied Alkmaar-West ligt dit percentage zelfs op 45%. Daarnaast zijn mannen vaker van mening dat het voorkomen van leeftijdsdiscriminatie geen taak voor de gemeente is (39%) dan vrouwen. Tevens is een algemeen patroon zichtbaar dat men vaker van mening is dat dit geen taak is voor de gemeente, naarmate men hoger is opgeleid. Van de laag opgeleiden geeft 14% aan het voorkomen van leeftijdsdiscriminatie geen taak voor de gemeente te vinden, onder middelbaar opgeleiden is dit 28% en onder hoogopgeleiden maar liefst 40%.

Een grote groep (22%) geeft daarnaast aan niet te weten wat de gemeente zou kunnen doen, of geeft geen antwoord. Maar door de overgebleven groep wordt toch ook een aantal mogelijke punten aangedragen wat de gemeente zou kunnen doen om leeftijdsdiscriminatie te voorkomen.

'Beleid op leeftijdsonderscheid afschaffen' wordt door 12% van de 50-plussers genoemd. Echter geeft 11% juist aan dat de gemeente het goede voorbeeld moet geven door een ander personeelsbeleid te voeren met een beter ouderenbeleid. ("Goed personeelsbeleid voeren, met voldoende aandacht voor iedereen. Oog hebben voor talenten en daar vervolgens iets mee doen; dit stimuleert mensen.").

Het percentage vrouwen dat voor een beter ouderenbeleid is, ligt hoger (17%) dan het percentage mannen dat hier voor is (5%). Verder geeft 11% van de 50-plussers aan dat de gemeente voor beter begrip kan zorgen tussen jong en oud door jongeren ondersteuning/training te bieden, gegeven door ouderen. Aansluitend geeft 6% aan dat de gemeente betere voorlichting/informatie kan geven, bijvoorbeeld in de vorm van samenkomsten of inloopdagen en nog eens 6% geeft aan dat de gemeente meer of betere (om)scholing, opleidingen of cursussen kan aanbieden.

18 | *Op wat voor wijze zou de gemeente kunnen bijdragen om leeftijdsdiscriminatie te voorkomen?*



Bron: TNS NIPO, 2013

19 | *Op wat voor wijze zou de gemeente kunnen bijdragen om leeftijdsdiscriminatie te voorkomen?*
(open antwoorden)

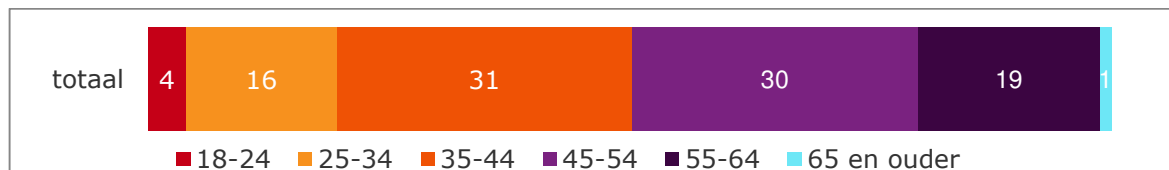
- Door uit te stralen in woorden en daden dat jongeren en ouderen ieder een andere kwaliteit vertegenwoordigen en dat beide kwaliteiten nodig zijn op de werkvloer en in de maatschappij.
- Door zelf het goede voorbeeld te geven en in advertenties nadrukkelijk om ouderen te vragen.
- De gemeente kan bijdragen door middel van promotie en voorlichting op het onderwerp "respect voor eigen kracht op de werkvloer". De gemeente moet met de eigen organisatie voorbeeldgevend zijn op dit onderwerp. Stuur dus bij door een concreet beleid hierop te maken en het beleid in waarneembare stappen in de praktijk te brengen.
- Goed personeelsbeleid voeren, met voldoende aandacht voor iedereen. Oog hebben voor talenten en daar vervolgens iets mee doen; dit stimuleert mensen.
- Niets, dit hoort bij het ouder worden, zeker in deze snelle maatschappij. Iedereen weet ook (en begrijpt) dat jongeren nog moeten "rijpen". Wel zorgelijk zijn de opmerkingen in de trant van: voor jou kunnen er ook 2 jongeren werken. Zelf vind ik het vreemd waarom ouderen tot 67 jaar werken en jongeren vinden geen baan.
- Ik denk niet dat dit een taak van de gemeente is. Meer van instanties die werkgerelateerd zijn, zoals UWV, vakbonden, MKB, etc.
- Dit heeft meer te maken met de generatiekloof tussen jongere en oudere werknemers, kennis en werkzaamheid van de ouderen terwijl jongeren meer met zichzelf bezig zijn: internetgebruik en mobielbellen/whats-appen.

Bron: TNS NIPO, 2013

3.5 Zelfstandig ondernemerschap

Van alle 50-plussers in Alkmaar is rond de 5% werkzaam als zelfstandig ondernemer. Gemiddeld doen zij dit al ongeveer 12 jaar. Drie op de tien zijn gestart toen zij tussen de 35 en 45 waren, een zelfde deel deed dat in de periode tussen hun 45ste en 55ste.

20 | Leeftijd waarop men gestart is als zelfstandig ondernemer (n=68)



Bron: TNS NIPO, 2013

De belangrijkste reden om zelfstandig te gaan is dat men meer vrijheid wilde hebben om werk en privé te combineren (53%). Ook geeft een derde (32%) aan dat je als ZZP-er commercieel succesvoller kan zijn dan in loondienst, te weinig ruimte om door te groeien in de functie die men had in loondienst wordt door een op de vijf (19%) genoemd. Voor een kwart was het zelfstandig ondernemerschap noodgedwongen van wegen ontslag.

21 | Redenen waarom men zelfstandig ondernemer is/zou kunnen worden (n=71/1.766)



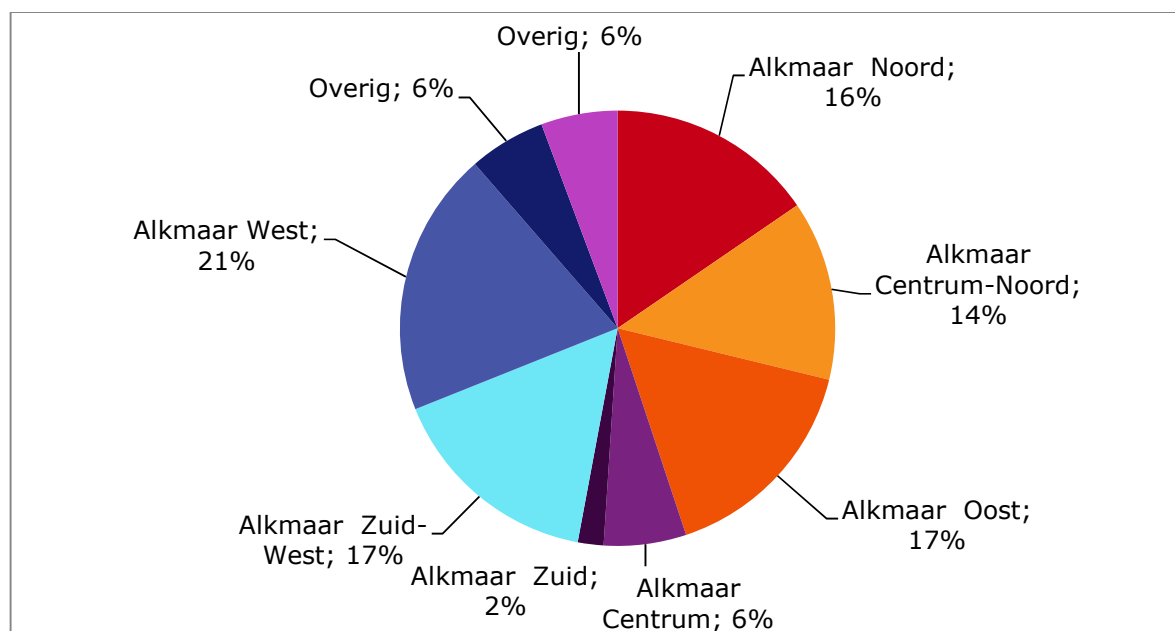
Bron: TNS NIPO, 2013

Voor 50-plussers die niet als zelfstandige aan de slag (meer) zijn, zou een eventueel noodgedwongen ontslag veruit de belangrijkste reden zijn om als zelfstandige aan de slag te gaan (72%). Een andere reden, die vaker wordt genoemd dan door zelfstandig ondernemers zelf (33% versus 53%), is de mogelijkheid om werk en privé beter te kunnen combineren. De overige redenen worden minder vaak genoemd dan door de zelfstandig ondernemers zelf.

50-plussers die nog niet als zelfstandige werken zien het ondernemerschap dus vooral als een redmiddel, niet als een positieve keuze. Terwijl de huidige ondernemers dit wel om positieve redenen deden. Zet ondernemers om deze reden dan ook in als ambassadeur voor ondernemerschap.

Zelfstandig ondernemers maken van alle 50-plussers het meeste gebruik van moderne technologieën. Op een enkeling na beschikken ze allemaal over internet en twee derde (63%) heeft een smartphone in bezit. Ook sociale media zijn onder deze groep het meest populair. De helft geeft aan op Facebook te zitten, een op de vijf is via LinkedIn bereikbaar en daarnaast zegt 12% gebruikt te maken van Twitter.

22 | Verdeling zelfstandig ondernemers over de wijken (n=92)



Bron: TNS NIPO, 2013

3.6 Samenvatting

In Alkmaar is op dit moment twee derde van de inwoners tussen 50 en 65 jaar in loondienst. In de categorie 65-74 jaar geeft 6% aan nog steeds in loondienst te werken. Gemiddeld werkt men 30 uur per week in loondienst, dit verandert nauwelijks wanneer de pensioengerechtigde leeftijd in zicht komt. Voor velen is de combinatie werk en privé in balans en is men hier ook tevreden over.

Positie op de arbeidsmarkt

Over de positie op de arbeidsmarkt zijn veel 50-plussers vrij negatief. Velen geven aan dat wanneer je werkloos wordt boven de 50, je nauwelijks meer in aanmerking komt voor een baan.

Daarnaast voelt men zich achtergesteld ten opzichte van jongeren en wordt hun ervaring door bedrijven onvoldoende gewaardeerd.

Zelf zijn 50-plussers overwegend van mening dat ze nog prima gemotiveerd zijn en dat zij door hun ervaring hun werk beter en sneller kunnen uitvoeren dan jongeren. Men is het ook oneens met de stelling dat 50-plussers de doorstroming blokkeren op de arbeidsmarkt.

Behoeftes op de werkvloer

Tussen de 41 en 46% van de werknemers geeft aan grote behoefte te hebben aan de volgende zaken:

- De mogelijkheid om met weinig werkstress door te kunnen werken;
- Een goed personeels- en scholingsbeleid;
- Een leidinggevende die rekening houdt met het 'ouder' worden;
- Ontzietmaatregelen zoals minder uren werken, deeltijdwerken.

Minder behoefte heeft men aan doorgroei- en ontwikkelingsmogelijkheden.

Leeftijdscriminatie

Het komt vaker voor dat een jongere wordt gediscrimineerd op de werkvloer dan een 'oudere'. 15% van de werkende 50-plussers geeft aan dat er recentelijk minimaal wel eens op hen werd neergekeken vanwege hun leeftijd, 22% geeft aan dat er op een jongere collega werd neergekeken.

Men is verdeeld over de vraag of het voorkomen van deze vorm van leeftijdscriminatie een taak is van de gemeente. Drie op de tien 50-plussers die hiermee in contact zijn gekomen geven aan dat dit geen taak is voor de gemeente, een vijfde geeft aan het niet te weten.

Een deel van de respondenten zegt (ondanks dat dit geen verantwoordelijkheid is voor de lokale overheid) dat de gemeente zou kunnen bijdragen door het beleid op leeftijdsonderscheid afschaffen. Ook door een beter begrip tussen jong en oud proberen te kweken door trainingen of ondersteuning te geven, zou de gemeente een bijdrage kunnen leveren. Daarnaast zou de gemeente, door zelf het goede voorbeeld te geven, een signaal aan de samenleving afgeven.

Ondernemerschap

Van alle 50-plussers in Alkmaar is rond de 5% werkzaam als zelfstandig ondernemer en zij doen dit gemiddeld al ongeveer 12 jaar.

Voor zelfstandig ondernemers is de belangrijkste reden om zelfstandig te gaan dat men meer vrijheid wilde hebben om werk en privé te combineren. Een groot verschil met 50-plussers die niet als zelfstandige aan de slag (meer) zijn, voor hen zou een eventueel noodgedwongen ontslag veruit de belangrijkste reden zijn om als zelfstandige aan de slag te gaan.

Om de positieve aspecten te belichten zou de gemeente ondernemers kunnen inzetten als ambassadeurs voor ondernemerschap.

4 50-plussers en vrijwilligerswerk

Aan de doelgroep is gevraagd of men als vrijwilliger werkzaam is en waar men dit doet. Daarnaast is er gekeken naar hoe mensen die op dit moment geen vrijwilligerswerk (meer) doen, denken over vrijwilligerswerk. Verder is gevraagd hoe de gemeente Alkmaar vrijwilligers zou kunnen ondersteunen. In dit hoofdstuk

- Wie van de 50-plussers doet op dit moment vrijwilligerswerk, hoeveel uur en waar doet men dat.
- Is men bereid om vrijwilligerswerk te doen en wat zijn redenen waarom men geen vrijwilligerswerk wil doen.
- Is er een verband tussen de mate waarin men vrijwilligerswerk wil doen en welke redenen men geeft waarom men geen vrijwilligerswerk doet en hoe men eventueel ondersteund zou worden door de gemeente.
- Kunnen we duidelijk groepen identificeren in de mate waarin men vrijwilligerswerk wil doen en hoe zien deze eruit.

4.1 Vrijwilligers in Alkmaar

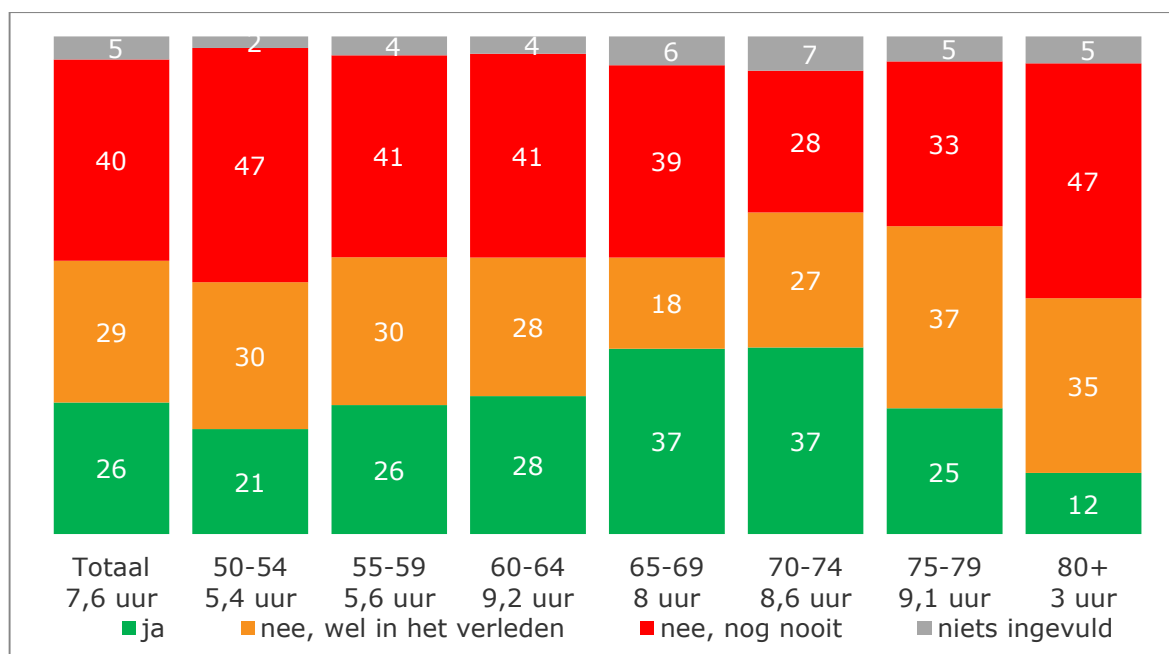
4.1.1 In de leeftijdscategorie 65-74 jaar zijn de meeste vrijwilligers actief

Van de ondervraagden zegt een kwart (26%) op dit moment vrijwilligerswerk te verrichten. Gemiddeld doen zij dit 7,6 uur per week. Onder ouderen tussen de 65 en 75 jaar geeft 37% aan zich in te zetten als vrijwilliger, significant hoger dan gemiddeld. Dit is dan ook de groep die net met pensioen is gegaan.

De minste uren per week worden gemaakt door vrijwilligers tussen de 50 en 60 jaar, daarna stijgt het aantal uren naar (meer) dan een dag per week. De vijf jaar voor hun 65-ste maakt men de meeste uren, gemiddeld 9,2 uur per week. Ook in de leeftijdscategorie 65 tot 75 jaar, waar ook nog eens vier op de tien zich inzetten als vrijwilliger, werkt men gemiddeld een dag per week als vrijwilliger.

Uit een correlatieanalyse blijkt daarnaast dat ouderen die veel behoefte hebben aan ontsiemaatregelen, zoals minder uren werken of deeltijdwerken, ook meer bereid zijn om vrijwilligerswerk te doen. Door ontsiemaatregelen hebben mensen ook meer tijd en daardoor 'behoefte' aan of ruimte voor vrijwilligerswerk.

23 | Doet u op dit moment vrijwilligerswerk/hoeveel uur per week doet u vrijwilligerswerk?
(n=1.766)²



Bron: TNS NIPO, 2013

Drie op de tien ondervraagden (29%) geven aan niet op dit moment, maar wel in het verleden vrijwilligerswerk te hebben verricht. Daarnaast geeft 40% aan dit nog nooit te hebben gedaan. Wat verder opvalt, is dat in de leeftijdscategorie 70-74 jaar, bijna twee op drie personen (64%) aangeven nu of in het verleden vrijwilligerswerk te hebben verricht, significant meer dan gemiddeld (55%).

² Aantal uren bij 75 jaar en ouder is indicatief vanwege laag aantal waarnemingen

4.1.2 Vrijwilligerswerk vooral in zorg en welzijn en sportverenigingen

Een derde van de (32%) vrijwilligers geven aan in de zorg/welzijn hun steentje bij te dragen. Bijna een kwart (23%) doet dat bij een sportvereniging. Dit laatste wordt significant vaker dan gemiddeld (30%) gedaan door 50-plussers die nog werkende zijn.

Veel potentie is er bij de zorg, daarnaast is er relatief veel potentie bij kunst en cultuur, vrijwilligersorganisaties, scholen en de wijkonderneming.

24 | *Waar doet u op dit moment vrijwilligerswerk? Waar zou u vrijwilligerswerk willen doen?*
(n=468/1.766)



Bron: TNS NIPO, 2013

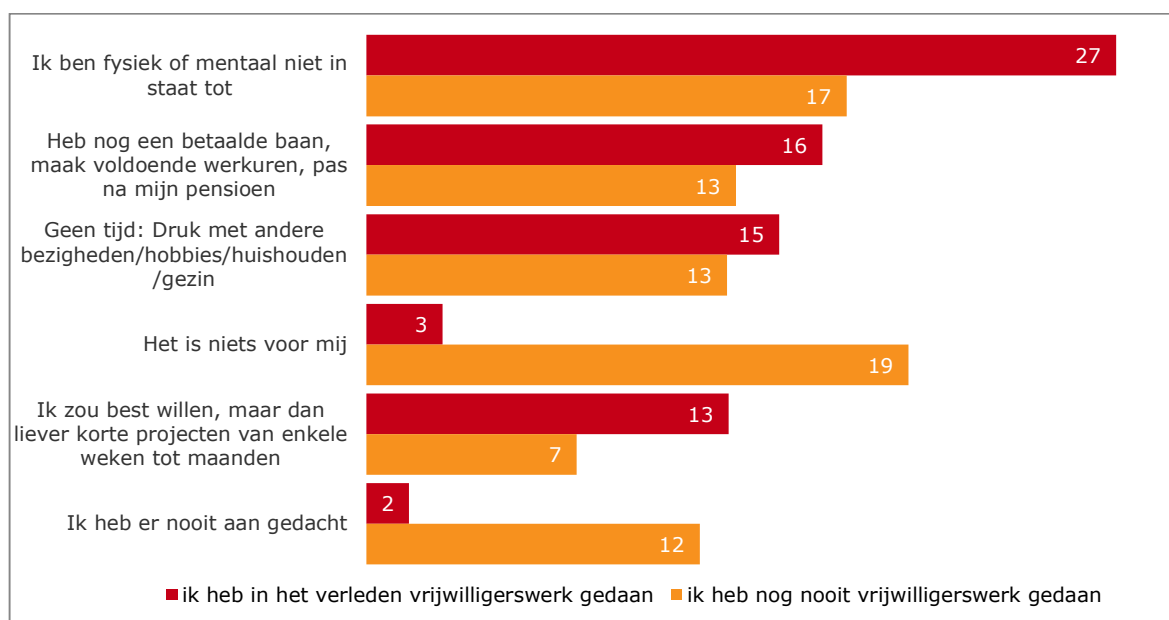
4.2 Potentiële vrijwilligers

Zoals eerder aangegeven geeft 40% aan nog nooit vrijwilligers werk te hebben gedaan en zegt 29% zich niet nu, maar wel vroeger te hebben ingezet. In totaal zijn zeven op de tien 50-plussers op dit moment dus niet werkzaam als vrijwilliger. In deze paragraaf gaan we nader in op deze groep en we achterhalen waar de gemeente zich het beste op kan richten om meer 50-plussers aan de slag te laten gaan als vrijwilliger.

4.2.1 Redenen waarom men geen vrijwilligerswerk (meer) doet

De groep die aangeeft geen vrijwilligerswerk meer te doen, bestaat voor 30% uit 65-plussers. Dit verklaart ook de meeste genoemde reden die men geeft om geen vrijwilligerswerk meer te doen: men vindt zichzelf daartoe fysiek/mentaal niet meer in staat (27%). Daarnaast geeft 16% aan een betaalde baan te hebben en heeft 15% geen tijd. Verder wil 13% best, maar liever in de vorm van kortere projecten.

25 | *Waarom doet u nu geen vrijwilligerswerk (meer)? (top 6; n=508/711)*



Bron: TNS NIPO, 2013

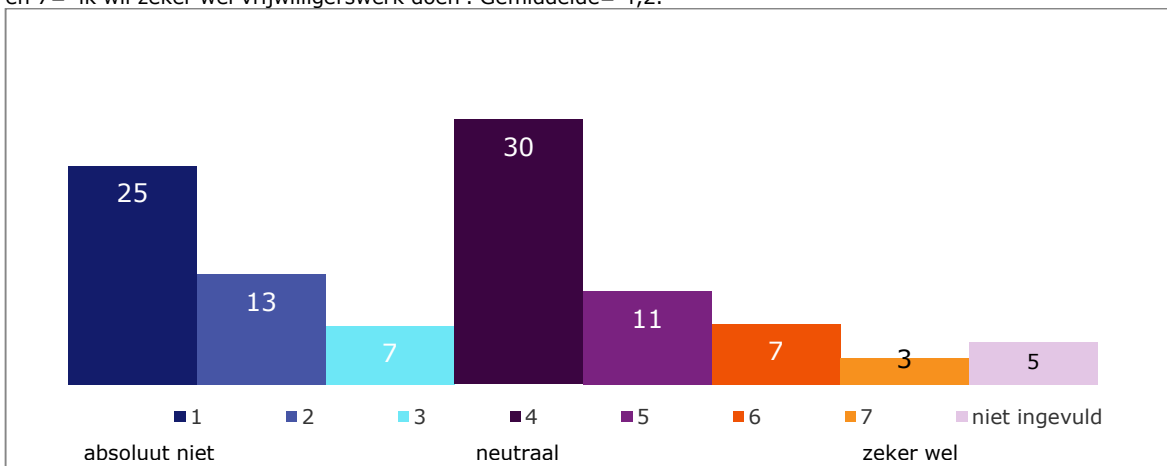
Respondenten die nog nooit vrijwilligerswerk hebben gedaan, geven als belangrijkste reden dat het niets voor hen is (19%). 12% geeft echter nog nooit aan vrijwilligerswerk gedacht te hebben. Hier ligt dus duidelijk een kans. Daarnaast spelen voor hen ook dezelfde redenen als bij de groep die wel eerder vrijwilligerswerk heeft gedaan.

4.2.2 Bereidheid om vrijwilligerswerk te doen

Aan de groep die nu geen vrijwilligerswerk (meer) doet, is gevraagd hoe graag men vrijwilligerswerk zou willen doen. Iets meer dan twee op de vijf respondenten (44%) geven aan hier negatief tegenover te staan, een kwart zegt zelfs absoluut niet. Drie op de tien (30%) zijn neutraal en een op de vijf (21%) is positief. Deze twee laatste groepen beschouwen we als het potentieel aan vrijwilligers in Alkmaar. In de volgende paragrafen bekijken we deze groepen van dichtbij.

26 | Kunt u aangeven (op een schaal van 1 tot 7) hoe graag u vrijwilligerswerk zou doen? (n=1.219)

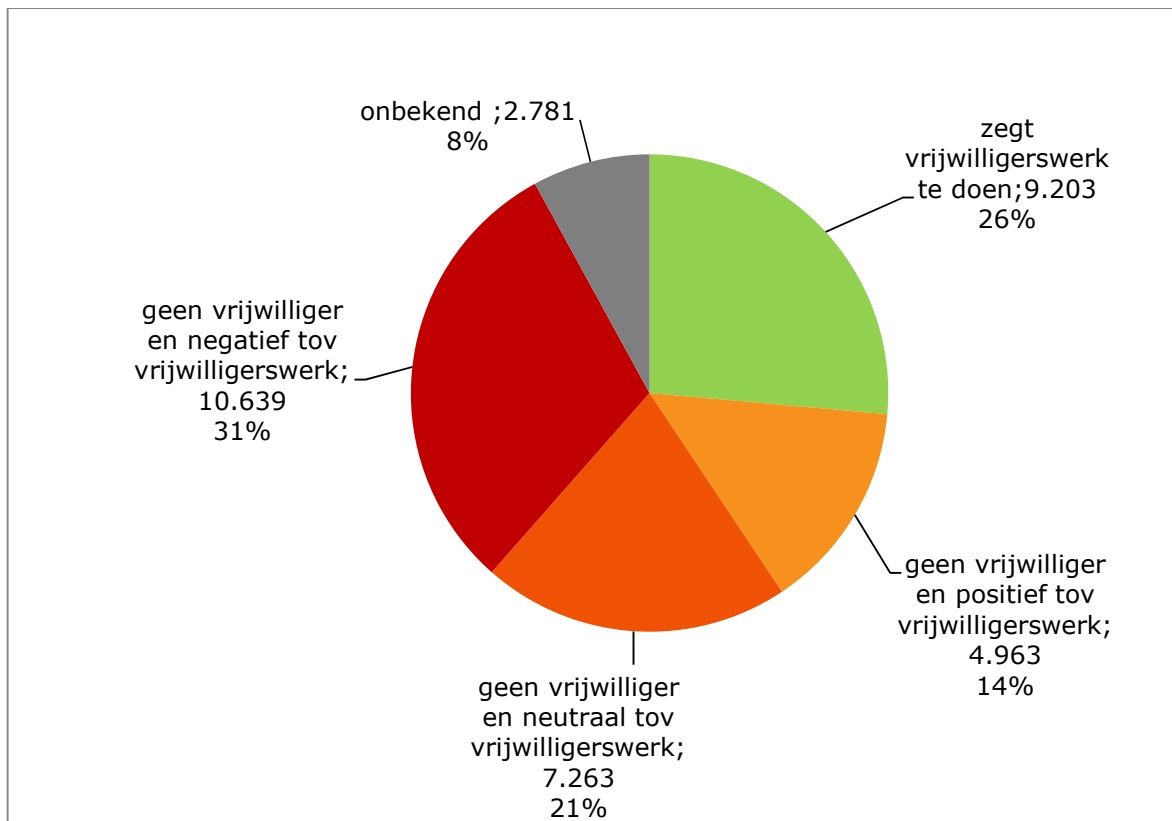
Op een schaal van 1 tot 7, waarbij 1= 'ik wil absoluut geen vrijwilligerswerk doen', 4= ik sta er neutraal tegenover en 7= 'ik wil zeker wel vrijwilligerswerk doen'. Gemiddelde= 4,2.



Bron: TNS NIPO, 2013

Omgerekend naar de populatie 50-plussers in Alkmaar (34.850) zou de groep die positief is over vrijwilligers uit ongeveer 5.000 personen bestaan. De groep die neutraal tegenover vrijwilligerswerk staat bestaat uit ongeveer 7.300 personen.

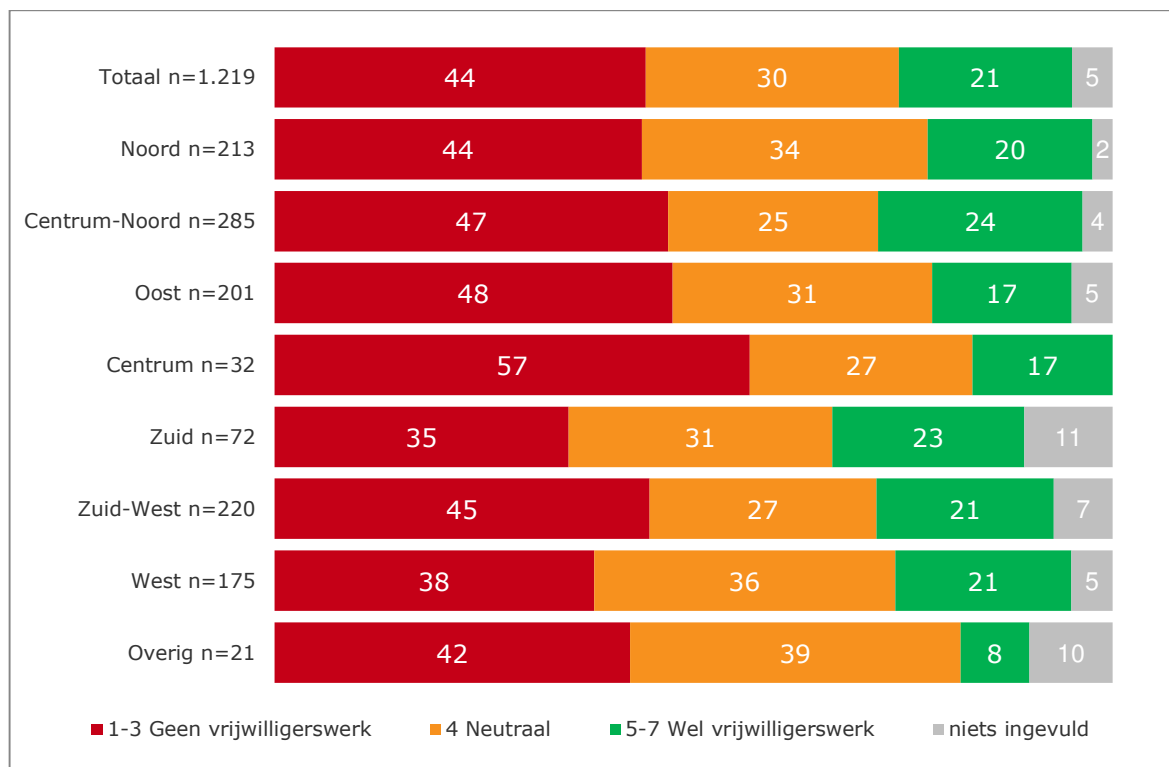
27 | (Potentiële) vrijwilligers populatie 50-plussers in Alkmaar



Bron: TNS NIPO, 2013

Op wijkniveau zijn er geen significante verschillen te zien ten opzichte van het gemiddelde. Wel lijkt het erop dat in Alkmaar West en Alkmaar Zuid een groter potentieel is dan in andere wijken, in deze wijken is het aandeel dat aangeeft *geen* vrijwilligerswerk te doen het laagst. Daarnaast is in Alkmaar Zuid en Centrum-Noord het deel dat aangeeft wel vrijwilligerswerk te willen doen het hoogst (respectievelijk 24% en 23%).

28 | Bereidheid tot vrijwilligerswerk per wijk (n=1.219)

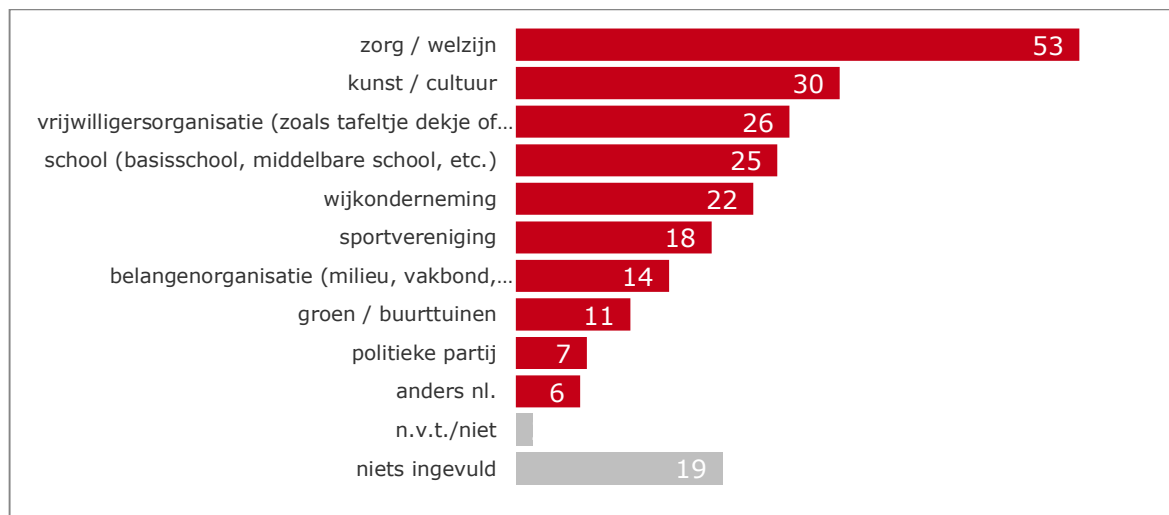


Bron: TNS NIPO, 2013

4.2.3 Potentiëlen met een positieve houding ten opzichte van vrijwilligerswerk

Ruim de helft van de ondervraagden die positief ten opzichte van vrijwilligerswerk staan (53%), geven aan dit in de zorg/welzijn te willen doen. Andere sectoren waarvoor men zich zou willen inzetten in de top vijf zijn kunst/cultuur (30%), vrijwilligersorganisaties (26%), scholen (25%) en wijkondernemingen (22%).

29 | Waar zou u vrijwilligerswerk willen doen? (n=252)



Bron: TNS NIPO, 2013

Wanneer een vergelijking wordt gemaakt met mensen die al vrijwilligerswerk doen, blijkt zorg/welzijn overall gezien de sector om vrijwilligerswerk te doen; hiervoor zijn de meeste vrijwilligers actief en hiervoor zouden ook de meeste bereidwillige personen voor te vinden zijn. Echter zullen er op dit gebied in de toekomst waarschijnlijk ook steeds meer vrijwilligers welkom of zelfs noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld door de steeds verder oplopende vergrijzing in Nederland en de overheid die op dit gebied bezuinigingen toepast.

Opvallende sectoren waar op dit moment nog relatief weinig vrijwilligers actief zijn, maar waar relatief veel belangstelling voor is om vrijwilligerswerk te doen, zijn kunst/cultuur en scholen. Kunst en/of cultuur gerelateerde instanties zoals (kleine) musea of muziekverenigingen zijn vaak in hoge mate afhankelijk van de inzet van vrijwilligers. Daarnaast is door bezuinigingen op dit moment het voortbestaan van veel kunst en/of cultuur gerelateerde instanties onzeker; hier zou een plaats voor vrijwilligers weggelegd kunnen zijn.

Ook scholen zijn in bepaalde mate afhankelijk van vrijwilligers, bijvoorbeeld tijdens uitstapjes met kinderen of tijdens speciale projecten. Scholen spreken hiervoor echter vaak de ouders van de kinderen aan, maar onder de ouders is het vaak lastig om vrijwilligers te vinden, vooral bij oudere kinderen omdat bij deze groep meestal beide ouders werken. Mogelijk zou ook hier een plek kunnen zijn weggelegd voor vrijwilligers van 50 jaar en ouder.

Om bereidwillige 50-plussers in te kunnen zetten in de gebieden waar vrijwilligers nodig zijn moeten zij eerst (beter) bereikt zien te worden. Daarom zijn de ondervraagden gevraagd wat de gemeente Alkmaar kan doen om hen te ondersteunen om op eigentijdse wijze vrijwilligerswerk te doen.

Bijna de helft (48%) van de potentiëlen met een positieve houding ten opzichte van vrijwilligerswerk geeft aan dat de gemeente hen vooral kan ondersteunen door in de lokale krant of weekbladen artikelen of vacatures te plaatsen. Ook het aanbieden van een online ontmoetingsplek of opleidingsmogelijkheden worden door meer dan een kwart genoemd (respectievelijk 30% en 27%).

30 | Hoe zou de gemeente Alkmaar kunnen ondersteunen om op eigentijdse wijze vrijwilligerswerk te kunnen verrichten? (n=252)

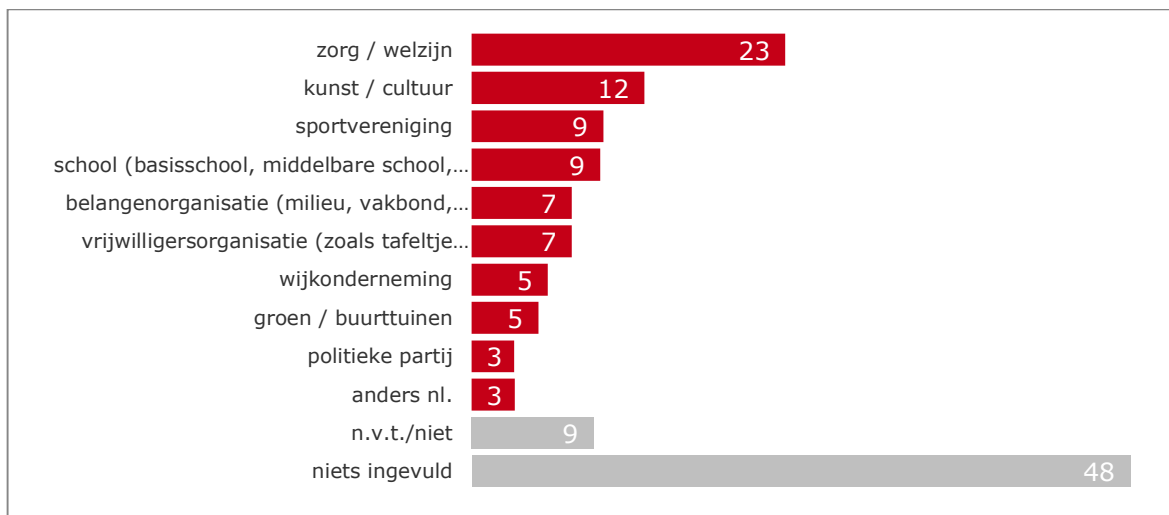


Bron: TNS NIPO, 2013

4.2.4 Potentiëlen met een neutrale houding ten opzichte van vrijwilligerswerk

Ook in de groep die op dit moment geen vrijwilligerswerk (meer) doen en hier neutraal tegenover staat, wordt de sector zorg/welzijn het vaakst genoemd (door 23%) als plek waar men eventueel vrijwilligerswerk zou willen doen. Ook hier staat kunst/cultuur op de tweede plaats (genoemd door 12%). Sportverenigingen en scholen worden beide door 9% genoemd. Bijna de helft van deze groep heeft echter niets ingevuld (48%) en 9% geeft aan het niet te weten.

31 | Waar zou men vrijwilligerswerk willen doen? (n=361)



Bron: TNS NIPO, 2013

Deze groep zou de gemeente kunnen bereiken via artikelen en/of vacatures in de lokale krant volgens 24%. Ook zou het uitkeren van een onkostenvergoeding volgens bijna een kwart (23%) vrijwilligers ondersteunen.

32 | *Hoe zou de gemeente Alkmaar kunnen ondersteunen om op eigentijdse wijze vrijwilligerswerk te kunnen verrichten? (n=361)*



Bron: TNS NIPO, 2013

4.3 Samenvatting

Drie op de tien 50-plussers in Alkmaar geven aan zich op dit moment in te zetten als vrijwilliger. Zij zetten zich gemiddeld 7,6 uur per week in en doen dit voornamelijk in de sector zorg/welzijn en bij sportverenigingen. Onder ouderen tussen de 65 en 74 jaar geeft 40% aan zich in te zetten als vrijwilliger, significant vaker dan gemiddeld.

De groep die zich in het verleden heeft ingezet als vrijwilliger, maar dit om diverse redenen niet meer doet, is even groot als de groep die op dit moment vrijwilligerswerk uitvoert.

Voor 65-plussers is een belangrijke reden om geen vrijwilligerswerk meer te doen dat men zich daartoe mentaal of fysiek niet meer in staat voelt. De groep tussen de 50 en 65 jaar noemt als belangrijke redenen dat men nog werkzaam is, of het druk heeft met andere zaken.

Van belang voor het vinden van nieuwe vrijwilligers is om te realiseren dat de 65 tot 74 jarigen zich op dit moment het meest inzetten als vrijwilliger (37% van hen is actief). Dat houdt in dat over tien jaar dit segment bestaat uit de huidige 55 tot 64-jarigen. Dit is de groep die over 10 jaar meer vrije tijd te besteden heeft en zichzelf vitaal genoeg vindt voor vrijwilligerswerk. Dit is dan ook de doelgroep waar de gemeente zich op moet richten om het vrijwilligerscorps in de toekomst te laten groeien.

Om de groep 55-64 jarigen nu al kennis te laten maken met vrijwilligerswerk zou een digitale ontmoetingsplaats kunnen helpen. Ook het faciliteren van vrijwilligerswerk op projectbasis of met een kortere doorlooptijd zou het voor deze groep aantrekkelijk maken. Daarnaast is deze groep relatief hoog opgeleid en goed met digitale middelen te bereiken.

Kenmerken van de groep die positief t.o.v. vrijwilligerswerk staan:

- 64% is jonger dan 65 jaar
- 58% werkt in loondienst, een kwart is met de VUT
- 58% heeft al eens eerder vrijwilligerswerk gedaan
- Belangrijkste reden om het niet te doen is een betaalde baan (25%), of wil alleen op kortere projecten (20%)
- Hoger opgeleid dan gemiddeld (39% heeft HBO/WO versus 30% gemiddeld)
- Is vaker dan gemiddeld in het bezit van een smartphone (50%), 96% heeft een computer
- 35% maakt gebruik van facebook
- makkelijker te vinden in o.a. Alkmaar Centrum-Noord en Zuid
- Volgens hen kan de gemeente vooral een bijdrage leveren door vacatures en artikelen in de lokale krant te plaatsen, door het aanbieden van een online ontmoetingsplek en opleidingsmogelijkheden (investeren in vindbaarheid)

Kenmerken van de groep die neutraal t.o.v. vrijwilligerswerk staan:

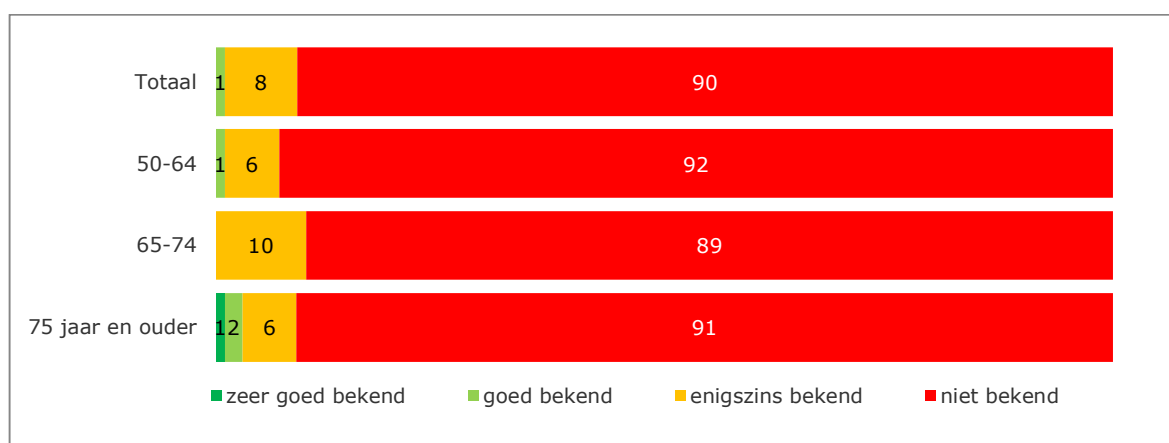
- 58% is jonger dan 65 jaar
- 50% werkt in loondienst, een op de drie (28%) is met de VUT
- Voor 69% ligt de balans tussen werk en privé precies in het midden.
- Meer dan vier op de tien (44%) hebben al eens eerder vrijwilligerswerk gedaan
- Belangrijkste reden om het niet te doen zijn fysiek/mentaal niet in staat, geen tijd (beide 16%) en betaalde baan of alleen op kortere projecten (beide 14%).
- 37% is in het bezit van een smartphone, 90% heeft een computer
- 36% maakt gebruik van facebook
- In Alkmaar Noord, Zuid en West is deze groep procentueel het grootst, respectievelijk 35%, 35% en 38% van de 50-plussers.
- Volgens hen kan de gemeente vooral een bijdrage leveren door vacatures en artikelen in de lokale krant te plaatsen en door een onkostenvergoeding uit te keren (financiële prikkel)

5 Zilveren kracht beleid Alkmaar

5.1 Bekendheid en waardering Zilveren Kracht beleid

Aan de 50-plussers is gevraagd in hoeverre men bekend was met het 'Zilveren Kracht' beleid van de gemeente Alkmaar. In alle leeftijdscategorieën zegt ongeveer een op de tien ondervraagden in bepaalde mate bekend te zijn met het beleid.

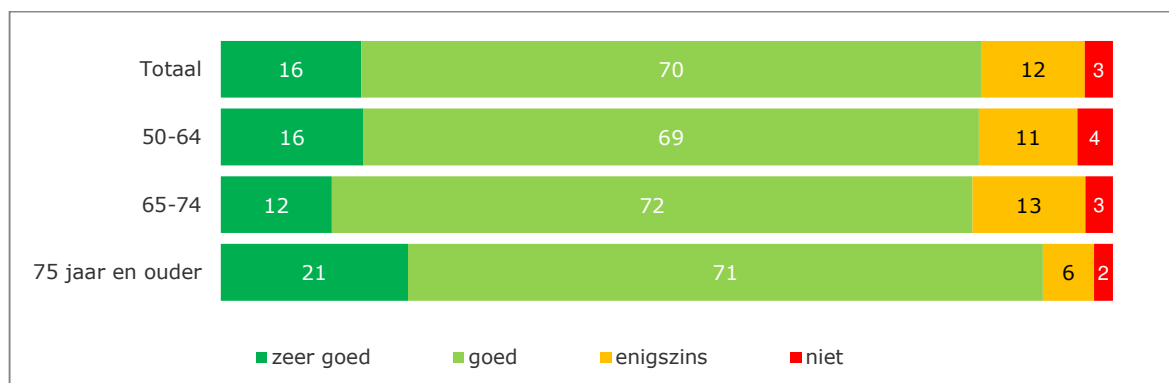
33 | Bekend met 'Zilveren Kracht' beleid



Bron: TNS NIPO, 2013

Ondanks dat negen op de tien respondenten niet bekend zijn met het 'Zilveren Kracht'-beleid wordt het initiatief goed gewaardeerd. Vier op de tien geven aan dit niet goed te kunnen beoordelen. Van de groep die wel hun mening gaf, vindt 86% het een (zeer) goed initiatief, slechts 3% is negatief.

34 | Hoe waardeert u deze inzet van de gemeente Alkmaar (n=1.023)



Bron: TNS NIPO, 2013

5.2 Inzet van talent en ervaring 50-plussers in Alkmaar

Aan alle respondenten is gevraagd op wat voor wijze de gemeente meer zou kunnen doen om de potentie van de 'Zilveren Kracht' te benutten. Ongeveer een kwart van de respondenten hebben oplossingen aangedragen. De meest genoemde adviezen waren het oprichtten van een databank, zodat vraag en aanbod gestroomlijnd kunnen worden (genoemd door 16%). Daarnaast wordt ook betere communicatie genoemd in de vorm van (meer) ruchtbaarheid geven aan het initiatief of betere voorlichting en bijeenkomsten organiseren.

Van deze groep geeft 14% aan dat betaalde arbeidsplaatsen niet ten koste moeten gaan van vrijwilligerswerk.

35 | Wat zou de gemeente Alkmaar nog (meer) kunnen doen om de talenten en ervaringen van 50-plussers tot zijn recht te laten komen? (n=401)

	Totaal
Databank oprichten, vraag en aanbod stroomlijnen, talenten in kaart brengen	16%
Ruchtbaarheid geven aan initiatief (via internet/huis aan huis bladen), beleid beter profileren	16%
Betere voorlichting, informatie, samenkomsten, inlooptagen, banenbeurs, website	15%
Werk beter honoreren, vrijwilligerswerk omzetten in echte baan, betaald werk niet wegsaneren voor vrijwilligerswerk	14%
Vrijwilligerswerk promoten/onder de aandacht brengen/waarderen	12%
Beter ouderenbeleid, bedrijven stimuleren ouderen in dienst te nemen/houden	11%
Geen leeftijdsdiscriminatie, beleid op leeftijdsonderscheid afschaffen, meer respect voor ouderen	10%
Mensen persoonlijk benaderen/aanschrijven	8%
Meer, betere (om)scholing, opleidingen, cursussen	8%
Niets, geen bijdrage, geen taak van de gemeente, taak van werkgever/Den Haag/50 plusser zelf	7%
Bejaarden/zieke, mantelzorgers, mensen met een baan hier niet mee lastig vallen	4%
Voorzieningen/buurthuizen behouden i.p.v. weg te saneren, initiatieven ondersteunen	4%
Luisteren naar ouderen/vrijwilligers, beter communiceren	4%
Tevreden, doorgaan op ingeslagen weg	3%
Straatbeeld verbeteren, infrastructuur niet laten verslonzen	3%

Bron: TNS NIPO, 2013

Als de open antwoorden nader bekeken worden komt er naar voren dat de gemeente in verbinding moet treden met de (gehele) Alkmaarse bevolking. Men wil zich best inzetten als men maar geprikkeld wordt. De gemeente kan dit doen door duidelijk te communiceren wat het beleid is, de visie, missie en strategie. Maar ook door de boodschap positief over te brengen, daadkracht uit te stralen en door het goede voorbeeld te geven.

Ook door de wijken in te gaan (onder andere door bijeenkomsten te organiseren en initiatieven te ondersteunen) en de oren te luisteren leggen bij de burger kan men het draagvlak verhogen. De gemeente moet proberen er een laagdrempelig en continu proces van te maken.

36 | *Wat zou de gemeente Alkmaar nog (meer) kunnen doen om de talenten en ervaringen van 50-plussers tot zijn recht te laten komen? (open antwoorden)*

Databank oprichten, vraag en aanbod stroomlijnen, talenten in kaart brengen:

- Een data bank opstarten met vraag en aanbod van werk al dan niet vrijwillig. soms weten mensen niet waar ze zich toe moeten richten. ik denk dat er genoeg mensen zijn die wat willen doen maar niet weten hoe en waar je moet zoeken.
- Een vrijwillige databank bij houden van 50-plussers, zodat hiervoor de nodige kennis en kunde geraadpleegd kan worden.
- 50-plussers uit te nodigen om te kijken en onderzoeken en een evaluatie te maken van event kalender en werkervaringen onder deze doelgroep. Ik heb het gevoel dat er enorm veel mensen rondlopen die nog heel wat voor de gemeente kunnen betekenen.

Ruchtbaarheid geven aan initiatief (via internet/huis aan huis bladen), beleid beter profileren:

- Aantrekkelijk maken van het vrijwilligerswerk. Het is leuk, leerzaam en je leert andere mensen kennen (netwerk)
- Organiseer met bv. Ouderenbond/gemeente dat je anderen kunt helpen tegen kleine vergoeding. Ziekenvervoer: ik heb een auto, er zijn veel patiënten / zieken / ouderen die geen recht op taxi hebben en die niet betalen kunnen. ik zou best op km-vergoeding willen rijden (van / naar ziekenhuis, andere lokale ritten).
- Deze vragenlijst is al een goede start.

Betere voorlichting, informatie, samenkomsten, inloopdagen, banenbeurs, website:

- Banenmarkt voor vrijwilligers organiseren.
- Bijeenkomsten organiseren in de wijkgebouwen.
- Het laten blijken dat vrijwilligerswerk geen vrijblijvend werk is. het bevorderen van de communicatie tussen vrijwilligers organisaties (elkaar aanvullen, helpen, niet tegenwerken! eigen belang(etjes). Voor veel vrijwilligers is het heel belangrijk (motivatie) dat iedereen vrijwillig is dus ook bestuur, voorzitter dus geen betaalde bovenlaag.
- Open en transparant zijn over de noodzaak om 50+ als vrijwilligers te kunnen inzetten. De toon van deze enquête verlaten. Het is overigens niet opzichtig: zogenaamd om 50+ers te ondersteunen. Het gaat natuurlijk om de participatie maatschappij, niks mis mee (tot op zekere hoogte), maar stel zoals het is: vanwege bezuiniging hebben we geschikte 50+ nodig, doet u mee?

Vrijwilligerswerk promoten/onder de aandacht brengen/waarderen:

- 50 plussers betrekken bij hoe - wie - wat - waar ingezet kan worden. Dat niet alleen de gemeente het bepaalt. Dat levert vaak zeer enthousiaste 50 plussers, professionele begeleiding en ondersteuning (met een warm hart) op. Dit werkt voor inzetbaarheid van mensen drempelverlagend en geeft zelfvertrouwen!
- De waardering voor vrijwilligerswerk van mensen zou kunnen worden verhoogd, waardoor senioren met of zonder baan vrijwilligerswerk gaan zoeken. Hetzelfde geldt trouwens ook voor jeugd en andere niet - senioren. Landelijk en plaatselijk kunnen hiervoor campagnes worden gevoerd om de bevolking het besef bij te brengen, als het kon, vrijwilligerswerk te doen. Eigenlijk zou het bijbrengen van de noodzaak om je in te zetten voor de samenleving op school al moeten beginnen.
- Mensen die uit de arbeidsmarkt zijn direct benaderen voor het vrijwilligerswerk op locatie. bijvoorbeeld. Bij de gemeente, het zwembad, het sportveld, fitnessclub, wijkcentra. persoonlijke benadering werkt beter.

Overig:

- De talenten / competenties van ouderen worden nu vaak ingezet als oppas van hun kleinkinderen. Dit kan mooi zijn maar gezien de financiële crisis zijn zij vaak de enige oplossing. Ik zie om mij heen dat 2 dagen van 8 uur te intensief is voor deze ouderen. de oplossing of hulp moet gezocht worden bij "goedkopere kinderopvang". In Denemarken heb ik gezien hoe ouderen werden ingezet bij voorschoolse opvang op professionele wijze. Zo hoor je bij de samenleving en word je meer gewaardeerd (respect).
- Ik vind het discriminerend dat ik op 55-jarige leeftijd opeens bij de groep "ouderen" hoor. ik moet nog 12 jaar 40 uur p/week zwaar werk doen. en dan krijg ik een kortingskaart voor een sportschool? gemeentegeld is beter te besteden lijkt me.
- De gemeente Alkmaar zou zich moeten realiseren dat er momenteel heel veel van werkende 50 plussers gevraagd wordt. 50 plussers hebben vaak studerende kinderen of kinderen die geen baan kunnen vinden op deze slechte arbeidsmarkt, dus veel kosten. 75+ waar je mantelzorg moet bieden. Als je kleinkinderen hebt, vaak de oppas omdat de kinderopvang onbetaalbaar geworden is. als 50 jarige moet je nog 17 jaar wreken. waar hebben we het over?
- Helemaal niet eens met deze politieke zet om ouderen te pushen om zich in te zetten. Ik zie het als een voorbode om nog meer te hakken in de zorg en sociaal beleid. de ouderen hebben hun sporen verdiend. ze helpen al genoeg.

Bron: TNS NIPO, 2013

5.3 Samenvatting

Ondanks dat men op dit moment nog weinig bekend is met het 'Zilveren Kracht'-beleid in de gemeente Alkmaar, juicht men het initiatief wel toe. Waar nu op ingezet moet worden is de communicatie vanuit de gemeente over het beleid naar de doelgroep. Dit komt ook naar voren uit de tips die men aan de gemeente geeft om de talenten en ervaringen van 50-plussers beter te benutten. Verder zou een informatiesysteem, waarin vraag en aanbod en ook de competenties van 50-plussers zijn geïnventariseerd, hierbij kunnen ondersteunen. In het vorige hoofdstuk kwam al naar voren dat een deel van de potentiële vrijwilligers aangeeft behoefte te hebben aan een online of een fysieke ontmoetingsplek, dit zou goed gecombineerd kunnen worden met dit informatiesysteem.

Ook door de wijken in te gaan, direct contact te zoeken met de doelgroep en samenwerkingsverbanden aan te gaan kan de betrokkenheid worden vergroot. Ook door te luisteren en burgers het gevoel te geven dat ook hun mening telt wordt dit vergroot.

6 Conclusies en aanbevelingen

- *Samenstelling 50-plussers Alkmaar*

In de gemeente Alkmaar wonen 34.850 inwoners 50 jaar of ouder, een derde van het totaal aantal inwoners. Deze 'Zilveren Kracht' bestaat voor meer dan de helft uit personen jonger dan 65 jaar, vier op de tien zijn 65 jaar of ouder. Van de jongere 50-plussers is 40% hoog opgeleid en onder ouderen is het opleidingsniveau lager.

- *50-plussers op de arbeidsmarkt, zelfstandig ondernemers*

In Alkmaar is op dit moment twee derde van de inwoners tussen 50 en 65 jaar in loondienst. Gemiddeld werkt men 30 uur per week in loondienst, dit verandert nauwelijks wanneer de pensioengerechtigde leeftijd in zicht komt. Voor velen is de combinatie werk en privé in balans en is men hier ook tevreden over.

Wel zijn veel 50-plussers vrij negatief over de positie op de arbeidsmarkt. Velen geven aan dat wanneer je werkloos wordt boven de 50, je nauwelijks meer in aanmerking komt voor een baan.

Een grote groep is van mening dat 50-plussers nog prima gemotiveerd zijn en dat zij door hun ervaring hun werk beter en sneller kunnen uitvoeren dan jongeren. Men is het ook oneens met de stelling dat 50-plussers de doorstroming blokkeren op de arbeidsmarkt.

Er is dus enige onvrede over de positie die 50-plussers op de arbeidsmarkt innemen ten opzichte van jongeren. Wel zien sommige respondenten in dat ook de jongeren het niet makkelijk hebben op de arbeidsmarkt. De gemeente zou volgens een deel van de respondenten kunnen bijdragen door het beleid op leeftijdsonderscheid afschaffen, maar ook door een beter begrip tussen jong en oud proberen te kweken door trainingen of ondersteuning te geven. Ook door zelf als gemeente het goede voorbeeld te geven, kan men een signaal aan de samenleving afgeven.

Ongeveer een op de twintig 50-plussers in Alkmaar is werkzaam als zelfstandig ondernemer. De belangrijkste reden om zelfstandig ondernemer te worden was omdat men meer vrijheid wilde hebben om werk en privé te combineren. Een groot verschil met 50-plussers die niet als zelfstandige aan de slag (meer) zijn, voor hen zou een eventueel noodgedwongen ontslag veruit de belangrijkste reden zijn om als zelfstandige aan de slag te gaan. Om juist de positieve aspecten te belichten zou de gemeente ondernemers kunnen inzetten als ambassadeurs voor ondernemerschap.

- *Vrijwilligers in Alkmaar*

Van de 50-plussers in Alkmaar geeft 28% aan op dit moment werkzaam te zijn als vrijwilliger, dit zou zich vertalen naar ongeveer 9.800 inwoners. Zij zetten zich gemiddeld 7,6 uur per week in en doen dit voornamelijk in de sector zorg/welzijn en bij sportverenigingen. Als men mocht kiezen om vrijwilligerswerk te doen zouden veel respondenten dit in de zorg te willen doen, daarnaast is er relatief veel potentie bij kunst en cultuur, vrijwilligers organisaties, scholen en de wijkonderneming.

Het aandeel vrijwilligers is het grootst in de leeftijd tussen de 65 en 74 jaar, hier zeggen bijna vier op de tien zich in te zetten als vrijwilliger. Dit is ook de groep die net met pensioen is gegaan en zich vitaal genoeg vindt om dit werk te doen. Hier zit dan ook het grootste potentieel om op *dit moment* vrijwilligers te werven.

Voor het vinden van nieuwe vrijwilligers in *de toekomst* is het van belang om zich te realiseren dat de 65 tot 74 jarigen zich op dit moment het meest inzetten als vrijwilliger (37% van hen is actief). Dat houdt in dat over tien jaar dit segment bestaat uit de huidige 55 tot 64-jarigen. Dit is de groep die over 10 jaar meer vrije tijd heeft en zichzelf vitaal genoeg vindt voor vrijwilligerswerk. Dit is dan ook de doelgroep waar de gemeente zich vooral op moet richten om het vrijwilligerscorps in de toekomst te laten groeien.

Respondenten onder de 65 jaar geven vaak aan nu geen tijd te hebben. Om deze groep 55-64 jarigen al kennis te laten maken met vrijwilligerswerk zou een digitale of fysieke ontmoetingsplaats kunnen helpen. Ook het faciliteren van vrijwilligerswerk op projectbasis of met een kortere doorlooptijd zou het voor deze groep aantrekkelijk maken. Daarnaast is deze groep relatief hoog opgeleid en goed met digitale middelen te bereiken. In onderstaand figuur staan kort een aantal eigenschappen van twee typen potentiële vrijwilliger, zij die aangeven positief tegenover vrijwilligerswerk te staan en zij die (nog) neutraal zijn. Het is vooral deze eerste groep waar de gemeente zich op moet richten om relatief eenvoudig aan nieuwe vrijwilligers te komen.

37 | Kenmerken van potentiële vrijwilligers

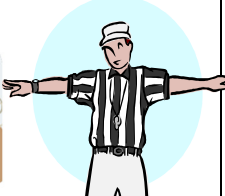
Kenmerken van de groep die positief t.o.v. vrijwilligerswerk staat:	Kenmerken van de groep die neutraal t.o.v. vrijwilligerswerk staat:
- 64% is jonger dan 65 jaar - 58% werkt in loondienst, een kwart is met de VUT - 58% heeft al eens eerder vrijwilligerswerk gedaan - Belangrijkste reden om het niet te doen is een betaalde baan (25%), of wil alleen op kortere projecten (20%) - Hoger opgeleid dan gemiddeld (39% heeft HBO/WO versus 30% gemiddeld) - Is vaker dan gemiddeld in het bezit van een smartphone (50%), 96% heeft een computer - 35% maakt gebruik van facebook - makkelijker te vinden in o.a. Alkmaar Centrum-Noord en Zuid - Volgens hen kan de gemeente vooral een bijdrage leveren door vacatures en artikelen in de lokale krant te plaatsen, door het aanbieden van een online ontmoetingsplek en opleidingsmogelijkheden (investeren in vindbaarheid)	- 58% is jonger dan 65 jaar - 50% werkt in loondienst, een op de drie (28%) is met de VUT - Voor 69% ligt de balans tussen werk en privé precies in het midden. - Meer dan vier op de tien (44%) hebben al eens eerder vrijwilligerswerk gedaan - Belangrijkste reden om het niet te doen zijn fysiek/mentaal niet in staat, geen tijd (beide 16%) en betaalde baan of alleen op kortere projecten (beide 14%). - 37% is in het bezit van een smartphone, 90% heeft een computer - 36% maakt gebruik van facebook - In Alkmaar Noord, Zuid en West is deze groep procentueel het grootst, respectievelijk 35%, 35% en 38% van de 50-plussers. - Volgens hen kan de gemeente vooral een bijdrage leveren door vacatures en artikelen in de lokale krant te plaatsen en door een onkostenvergoeding uit te keren (financiële prikkel)

Bron: TNS NIPO, 2013

- *'Zilveren Kracht' beleid*

Het 'Zilveren Kracht'-beleid is onder de doelgroep weinig bekend, maar men is wel zeer positief over het initiatief.

Om de ervaring en talenten van 50-plussers te benutten kan de gemeente volgens haar burgers bijvoorbeeld een online ontmoetingsplek inrichten waar vraag- en aanbod elkaar kunnen vinden. Daarnaast is het van belang dat de gemeente Alkmaar de boodschap achter het beleid positief over brengt, daadkracht uitstraalt en zelf het goede voorbeeld geeft. Ook van belang vindt men dat de gemeente meer zichtbaar moet zijn door de wijken in te gaan en direct contact te zoeken met, en te luisteren naar de doelgroep. Door samenwerkingsverbanden aan te gaan kan de betrokkenheid worden vergroot.

50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80 en ouder
Werkzaam			Gepensioneerd			
Druk met werk	Vrijwilligerswerk op projectbasis		Tijd voor vrijwilligerswerk		Vrijwilligerswerk wordt fysiek/mentaal lastig	
	Binnen tien jaar inzetbaar voor vrijwilligerswerk		Nu inzetten voor vrijwilligerswerk		Afname in percentage vrijwilligers (van doelgroep naar doel)	
Sportvereniging		Welzijn/zorg			Belangenorganisatie (milieu, vakbond, ouderen, e.d.)	
Minder dan een dag per week als vrijwilliger werkzaam		1 dag of langer per week als vrijwilliger werkzaam				
¼ is vrijwilliger			Bijna 4 op 10 is vrijwilliger			
						

Bron: TNS NIPO, 2013

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Het veldwerk voor 'Zilveren Kracht' Alkmaar is uitgevoerd in de periode van 12 oktober tot en met 27 oktober 2013. Aan een steekproef van 5.000 inwoners van 50 jaar of ouder is door de gemeente Alkmaar in de week voorafgaand aan 12 oktober een vragenlijst gestuurd met retourenvelop en een begeleidende brief.

De gemeente Alkmaar heeft deze steekproef – met hulp van TNS NIPO – zelf uit de GBA getrokken. De begeleidende brief is in overleg tussen de gemeente Alkmaar en TNS NIPO opgesteld, gedrukt op het briefpapier van de gemeente Alkmaar en ondertekend door de wethouder(s). In de brief worden de inwoners van Alkmaar uitgenodigd mee te werken aan het onderzoek.

De vragenlijst is uiteindelijk door 1.837 personen ingevuld en teruggestuurd (een respons van 37%). Vervolgens zijn deze vragenlijsten digitaal gescand en verwerkt. Na controle is er voor gekozen om vragenlijsten waar respondenten acht of meer vragen niet hebben ingevuld te verwijderen. Dit betrof 71 vragenlijsten, waardoor er uiteindelijk 1.766 in de analyse zijn meegenomen.

De cijfers zijn herwogen op leeftijd en geslacht op basis van bevolkingscijfers van het CBS voor de gemeente Alkmaar.

Bijlage 2 Begeleidende brief

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2013/210/CvdG

Toestelnummer
5488121

Uw brief d.d.

Behandeld door
C.P. van der Gaag

Bijlagen
--

Onderwerp
Vragenlijst Zilveren Kracht

Datum
03.10.2013

Geachte mevrouw en/of heer,

De gemeente Alkmaar heeft grote waardering voor haar 50-plus inwoners. Onder de noemer Zilveren Kracht geven wij prioriteit aan beleid dat is gericht op de inzet van hun kracht, hun vitaliteit, hun kennis en kunde én hun levenservaring. Iedereen heeft recht op een zinvol leven; zeker de oudere groep Nederlanders. Volgens ons valt dat perfect te combineren met de roep in onze maatschappij om meer persoonlijke betrokkenheid, aandacht en hulp van alle inwoners.

Om ons van al die kwaliteiten een goed beeld te kunnen vormen, hebben wij TNS NIPO gevraagd een onderzoek uit te voeren onder 50-plussers. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen wij ons Zilveren Kracht-beleid vervolgens baseren op reële gegevens. Hiervoor hebben wij een aanzienlijk bedrag gereserveerd. Uw medewerking is hierbij essentieel.

In uw huishouden wonen één of meer mensen van 50 jaar of ouder. We willen u vragen deze vragenlijst in te vullen, zodat wij rekening kunnen houden met uw situatie, behoeften en mogelijkheden. Het invullen duurt ongeveer 10 minuten en **kan alleen gedaan worden door iemand van 50 jaar of ouder (of zijn of haar vertegenwoordiger)**.

We hopen dat u bereid bent om deze korte tijd te steken in het onderzoek. Het is voor ons van groot belang om te weten hoe u over een aantal zaken denkt! Vitale ouderen kunnen veel bijdragen aan hun eigen welzijn, die van hun omgeving en daarmee aan onze samenleving als geheel.

U kunt de ingevulde vragenlijst terugsturen met de antwoordenvolp die bij de vragenlijst is gevoegd. Daarvoor is geen postzegel nodig. Wel willen we u vragen dit te doen vóór 27 oktober 2013.

Wij danken u hartelijk voor uw medewerking!
Vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Alkmaar,
namens dezen,
drs. V. Kloos,
J. Nagengast, MBA

Bijlage 3 Vragenlijst

Vragenlijst

Deze vragenlijst is bedoeld voor personen van 50 jaar of ouder. Indien u niet tot de doelgroep behoort, zou u deze vragenlijst door IEMAND VAN 50+ IN UW HUISHOUDEN WILLEN LATEN INVULLEN (of zijn of haar vertegenwoordiger)?

Instructie voor het invullen van deze vragenlijst

Deze vragenlijst wordt **geautomatiseerd** verwerkt. Daarom is het belangrijk dat u:

- ▶ de vragenlijst niet kreukt, 1x vouwen voor verzending is wel toegestaan;
- ▶ de vragenlijst invult met een **zwarte of blauwe** pen (geen rode pen en geen viltstift);
- ▶ een duidelijk kruisje zet in het vakje van uw keuze (**het vakje niet helemaal inkleuren!**).

Bijvoorbeeld:

1. Bent u een man of een vrouw?

- ☐ man
☒ vrouw (u heeft nu ingevuld dat u een vrouw bent)

Als u per ongeluk het verkeerde vakje heeft aangekruist, moet u het goede vakje helemaal inkleuren.

1. Bent u een man of een vrouw?

- ☒ man (u heeft nu ingevuld dat u een man bent)
☒ vrouw

- ▶ Kruis bij elke vraag één hokje aan. Als er bij een vraag meer antwoorden gegeven mogen worden, staat dit aangegeven.
- ▶ Bij de meeste vragen kunt u uw antwoord in het hokje aankruisen, soms moet u bij een vraag een getal invullen (schrijf één cijfer per vakje), of zelf een antwoord formuleren binnen de daarvoor bestemde kaders.
- ▶ Let goed op doorverwijzingen bij de antwoorden (→ *verder naar vraag...*), zodat u alleen de vragen beantwoordt die voor u relevant zijn.

1. Wat is uw leeftijd?

--	--

 jaar

Betaalde arbeid/maatschappelijke bejegening 50-plussers

2. Bent u op dit moment werkzaam in loondienst of als zelfstandig ondernemer?

☐ 1 Ja, in loondienst → Hoeveel uur per week:

--	--

☐ 2 Ja, als zelfstandig ondernemer (met personeel) → Hoeveel uur per week:

--	--

☐ 3 Ja, als ZZP-er → Hoeveel uur per week:

--	--

☐ 4 Nee, ik ben op dit moment niet in loondienst

► *Verder naar vraag 6*

☐ 5 Nee, ik ben met de VUT/pensioen

► *Verder naar vraag 6*

► *Verder naar vraag 3*

3. Kunt u aangeven (op een schaal van 1 tot 7) waar voor u op dit moment de balans in uw leven ligt? Een 1 betekent dat u zich volledig op uw privéleven richt, 7 betekent dat u zich volledig op uw werk/carrière richt. U kunt natuurlijk ook een positie daar tussenin kiezen.

Op mijn privéleven				Privé en werk zijn in balans				Op mijn werk/ carrière
1	2	3	4	5	6	7		
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

4. En als u een rapportcijfer tussen de 1 en 10 mag geven aan deze balans tussen werk en privé, welk cijfer zou u dan geven?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Rapportcijfer:

Deze vraag alleen invullen indien u dit moment werkzaam bent als zelfstandig ondernemer of als ZZP-er:

5. In welk jaar bent u als zelfstandige begonnen?

--	--	--	--

6. Hierna volgt een aantal stellingen. Kunt u aangeven of u het hier mee eens of oneens bent?

(Eén antwoord mogelijk)

In welke mate bent u het eens?	Helemaal eens	Beetje eens	Neutraal	Beetje oneens	Helemaal oneens	Weet niet	n.v.t.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Als je na je 50-ste werkloos wordt, kom je nauwelijks meer in aanmerking voor een baan	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
50-plussers worden ten opzichte van jongeren achtergesteld op de arbeidsmarkt	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
50-plussers zijn minder gemotiveerd om te werken	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
De ervaring van 50-plussers wordt door bedrijven onvoldoende gewaardeerd.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
50-plussers blokkeren de doorstroming op arbeidsmarkt	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
50-plussers kunnen door hun ervaring hun werk beter en sneller uitvoeren dan jongeren	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

7. De AOW-leeftijd gaat stapsgewijs omhoog naar 67 jaar in 2021.

In hoeverre is er voor 50-plussers in loondienst, volgens u, behoefte aan de volgende zaken naarmate men ouder wordt?

(Eén antwoord mogelijk)

	Grote behoefte	Kleine behoefte	Geen behoefte	Weet niet
	(1)	(2)	(3)	(4)
De mogelijkheid om met weinig werkstress door te kunnen werken.	☐	☐	☐	☐
Ontzienmaatregelen, zoals minder uren werken, deeltijd-werken, thuiswerkmogelijkheden of flexibele werktijden	☐	☐	☐	☐
Een goed personeels- en scholingsbeleid	☐	☐	☐	☐
Doorgroei- en ontwikkelmogelijkheden	☐	☐	☐	☐
Een leidinggevende die rekening houdt met het 'ouder' worden	☐	☐	☐	☐

Deze vraag alleen invullen indien u werkzaam bent (geweest):

8. Heeft u recentelijk wel eens meegemaakt dat...

(Eén antwoord mogelijk)

	Ja, vaak	Ja, soms	Ja, een enkele keer	Nee, nooit	n.v.t.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
a. er op uw werk op u werd neergekeken vanwege uw leeftijd	☐	☐	☐	☐	☐
b. er werd neergekeken op een jongere collega vanwege zijn/haar leeftijd	☐	☐	☐	☐	☐

Deze vraag alleen invullen indien u bij vraag 8 een keer of vaker 'ja' heeft genoemd:

9. Op wat voor wijze zou de gemeente kunnen bijdragen om dit te voorkomen?

ZZP-ers en 50-plussers

10. 50-plussers die werkloos zijn geworden, kunnen er voor kiezen als zzp-er aan de slag te gaan.

Dit geldt uiteraard ook voor 50-plussers die nog werkzaam zijn.

Heeft u zelf wel eens overwogen om als ZZP-er aan de slag te gaan?

- ☐ 1 Ja, ik ben al werkzaam als ZZP-er ► *Verder naar vraag 11*
- ☐ 2 Ja, in de afgelopen paar jaar ► *Verder naar vraag 12*
- ☐ 3 Ja, wel eens overwogen ► *Verder naar vraag 12*
- ☐ 4 Nee ► *Verder naar vraag 12*

11. Hoeveel jaar bent u al werkzaam als ZZP-er?

 jaar

12. Voor iedereen: Wat zouden redenen kunnen zijn voor 50-plussers om als ZZP-er aan de slag te gaan?

Indien als ZZP-er werkzaam: Wat waren voor u redenen om als ZZP-er aan de slag te gaan?

(Meer antwoorden mogelijk)

	Redenen voor ZZP-er	Redenen voor 50-plussers
Te weinig ruimte om door te groeien in de huidige functie in loondienst	☐ 1	☐ 1
Noodgedwongen door ontslag en geen werk meer kunnen vinden	☐ 2	☐ 2
Meer vrijheid om werk en privé te combineren	☐ 3	☐ 3
Als 50-plussers kan je toe met minder geld	☐ 4	☐ 4
Er zijn minder verplichtingen	☐ 5	☐ 5
Als ZZP-er kan je commercieel succesvoller zijn dan in loondienst	☐ 6	☐ 6
Anders, namelijk:	☐ 7	☐ 7

Vrijwilligerswerk en 50-plussers

13. Doet u op dit moment vrijwilligerswerk?

☐ 1 Ja

Hoeveel uur per week:

► **Verder naar vraag 16**

☐ 2 Nee, maar ik heb in het verleden vrijwilligerswerk gedaan

► **Verder naar vraag 14**

☐ 3 Nee, ik nog nooit vrijwilligerswerk gedaan

► **Verder naar vraag 14**

14. U doet nu dus geen vrijwilligerswerk. Heeft u wel eens overwogen om (opnieuw) vrijwilligerswerk te gaan doen?

(Eén antwoord mogelijk)

☐ 1 Ja, ik heb dat wel overwogen

☐ 2 Ja, ik heb er wel eens aan gedacht, maar niet serieus overwogen

☐ 3 Nee, ik heb het nooit overwogen

15. Waarom doet u nu geen vrijwilligerswerk (meer)?

(Meer antwoorden mogelijk)

☐ 1 Ik zou best willen, maar weet niet waar te vinden

☐ 2 Ik zou best willen, maar iemand zou me moeten vragen

☐ 3 Ik zou best willen, maar daar heb ik wel ondersteuning of begeleiding bij nodig

☐ 4 Ik zou best willen, maar dan liever korte projecten van enkele weken tot maanden

☐ 5 Ik ben fysiek of mentaal niet in staat tot

☐ 6 Ik heb slechte ervaringen met vrijwilligerswerk

☐ 7 Ik heb er nooit aan gedacht

☐ 8 Het is niets voor mij

☐ 9 Anders, namelijk:

16. Voor iedereen: Bij welk soort organisatie zou u vrijwilligerswerk willen doen?

Indien u op dit moment vrijwilligerswerk doet: Bij welk soort organisatie(s) doet u vrijwilligerswerk?

(Meer antwoorden mogelijk)

	Doet op dit moment vrijwilligerswerk bij:	Zou vrijwilligerswerk willen doen bij:
Sportvereniging	☐ 1	☐ 1
Wijkonderneming	☐ 2	☐ 2
School (basisschool, middelbare school, etc.)	☐ 3	☐ 3
Zorg / welzijn	☐ 4	☐ 4
Kunst / cultuur	☐ 5	☐ 5
Groen / buurttuinen	☐ 6	☐ 6
Vrijwilligersorganisatie (zoals Tafeltje Dekje of UVV)	☐ 7	☐ 7
Politieke partij	☐ 8	☐ 8
Belangenorganisatie (milieu, vakbond, ouderen, e.d.)	☐ 9	☐ 9
Anders, namelijk:	☐ 10	☐ 10
Weet niet/geen mening	☐ 11	☐ 11

17. Kunt u aangeven (op een schaal van 1 tot 7) hoe graag u vrijwilligerswerk zou doen?

1 betekent 'absoluut niet' en **7** betekent 'zeker wel'. U kunt natuurlijk ook een positie daar tussenin kiezen.

Ik wil ABSOLUUT GEEN vrijwilligerswerk doen				Ik sta er neutraal tegenover				Ik wil ZEKER WEL vrijwilligerswerk doen
1	2	3	4	5	6	7		
☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐		☐

18. Op welke manier(en) zou de gemeente Alkmaar u kunnen ondersteunen om u in staat te stellen op een eigentijdse wijze vrijwilligerswerk te verrichten?

(Meer antwoorden mogelijk)

- ☐ 1 Het aanbieden van opleidingsmogelijkheden
- ☐ 2 Onkostenvergoeding
- ☐ 3 Organiseren van informatiebijeenkomsten in de wijk
- ☐ 4 In de lokale krant (Noordhollands Dagblad) of weekbladen als 'Alkmaar op Zondag' of 'Alkmaars Weekblad' artikelen/vacatures plaatsen
- ☐ 5 Het aanbieden van een online ontmoetingsplek waar mensen ervaring kunnen uitwisselen, hierbij kunt denken aan een bijvoorbeeld een website of een forum
- ☐ 6 Samen met werkgevers initiatieven ontplooiën om (oudere) werknemers te stimuleren om vrijwilligers werk te verrichten?

☐ 7 Anders, namelijk:

☐ 8 Weet niet

Zilverenkracht algemeen

- 19.** De gemeente Alkmaar hecht veel waarde aan de inbreng van senioren aan de Alkmaarse samenleving. Het ouderen-beleid van de gemeente gaat uit van de kracht, vitaliteit, talent en levenservaring van 50-plussers. De gemeente ontwikkelt hiertoe een zogenaamd "Zilveren Kracht" beleid. In hoeverre was u, voordat u deze vragenlijst had ontvangen, bekend met het 'Zilveren Kracht' beleid van de gemeente Alkmaar?

- ☐ 1 Zeer goed bekend
- ☐ 2 Goed bekend
- ☐ 3 Enigszins bekend
- ☐ 4 Niet bekend

- 20.** Hoe waardeert u deze inzet van de gemeente Alkmaar?

- ☐ 1 Zeer goed
- ☐ 2 Goed
- ☐ 3 Enigszins
- ☐ 4 Niet
- ☐ 5 Kan ik niet beoordelen

- 21.** Wat zou de gemeente Alkmaar volgens u nog (meer) kunnen doen om de talenten en ervaring van 50-plussers tot zijn recht te laten komen?

Achtergrondkenmerken

Tot slot willen we u graag nog een aantal vragen stellen over uw persoonlijke situatie.
Deze worden anoniem verwerkt (ook als u actief geïnformeerd wilt worden, zie vraag 15)

22. Bent u:

Eén antwoord mogelijk

- ☐ 1 man
☐ 2 vrouw

23. Wat is uw hoogst genoten opleiding?

Eén antwoord mogelijk.

- ☐ 1 Lagere school / Basisonderwijs / geen onderwijs
☐ 2 VMBO, Mavo
☐ 3 Havo, VWO
☐ 4 Middelbaar Beroeps Onderwijs (MBO)
☐ 5 Hoger Beroeps Onderwijs (HBO)
☐ 6 Universiteit (WO)

24. Hoe lang woont u al in de gemeente Alkmaar?

Eén antwoord mogelijk.

- ☐ 1 Minder dan een jaar
☐ 2 Tussen 1 en 5 jaar
☐ 3 Tussen 5 en 10 jaar
☐ 4 Tussen 10 en 20 jaar
☐ 5 Langer dan 20 jaar

25. Hoe ziet uw huishouden er uit?

Eén antwoord mogelijk.

- ☐ 1 Eén volwassene, geen thuiswonende kinderen
☐ 2 Eén volwassene, wel thuiswonende kinderen
☐ 3 Samenwonend, geen thuiswonende kinderen
☐ 4 Samenwonend, wel thuiswonende kinderen

26. Heeft u de beschikking over:

Meer antwoorden mogelijk.

- ☐ 1 Computer met toegang tot internet
☐ 2 Smartphone (iPhone, BlackBerry, Samsung Android e.d.)
☐ 3 Mobiele telefoon (geen smartphone)
☐ 4 GEEN VAN DEZE

27. Maakt u gebruik van sociale media of blog?

Meer antwoorden mogelijk.

Ja, namelijk:

- ☐ 1 Facebook
☐ 2 Hyves
☐ 3 Twitter
☐ 4 Blog (weblog)
☐ 5 Chat op internet of smartphone
☐ 6 ander social medium,
namelijk:

- ☐ 7 Nee, geen gebruik

28. Wilt u aangeven wat het gezamenlijk bruto jaar-inkomen van uw huishouden is?

- ☐ 1 minder dan minimum
(ca. 20.000 euro bruto per jaar)
☐ 2 tussen minimum en modaal
(ca. 33.000 euro bruto per jaar)
☐ 3 rond modaal
(ca. 33.000 euro bruto per jaar)
☐ 4 tussen modaal en 2x modaal
☐ 5 2x modaal of meer
☐ 6 wil ik liever niet zeggen

29. Wat zijn de 4 cijfers van uw postcode?

--	--	--	--

*U bent aan het einde gekomen van deze vragenlijst.
Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst.*

**U kunt de ingevulde vragenlijst met de bijgevoegde
antwoordenvelop kosteloos terugsturen naar:**

**TNS NIPO
Antwoordnummer 2422
1000 RA Amsterdam**

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1504044

Steller: C. Bakker

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: B. Tap

Onderwerp

Zienswijze Beleidsplan WerkSaam Westfriesland 2018-2021

Agendering

Ter besluitvorming

Bijlagen

1	Beleidsplan 2018-2021 WerkSaam Westfriesland "Iedereen laten participeren"
2	
3	
4	
5	

Gevraagd besluit

Een zienswijze af te geven op het beleidsplan 'Iedereen laten participeren Beleidsplan 2018-2021' van WerkSaam Westfriesland waarmee de gemeenteraad WerkSaam verzoekt om:

1. de omschrijving van het begrip 'zorgcliënt' aan te passen en te verduidelijken zodat geen verwarring kan ontstaan;
2. bij participatieplaatsen elk half jaar te beoordelen zodat eerder duidelijk is of de kansen op arbeidsinschakeling zijn vergroot in plaats van na 9, 24 en 36 maanden;
3. gelet op de dunne scheidslijn tussen betaald beschut werken en onbetaalde arbeidsmatige dagbesteding een voorstel uit te werken waarin duidelijke afspraken staan over de acties en verantwoordelijkheden vanuit WerkSaam (vanuit de Participatiewet) en de gemeenten (vanuit de Wmo¹);
4. de periode van maximaal 3 maanden niet opleggen van de kostendelersnorm op te rekken naar een periode van maximaal 6 maanden;
5. toepassing van de wettelijke inkomensvrijlating met de cliënt te overleggen en te voorkomen dat de vrijlating financieel ongunstig uitpakt voor de cliënt;
6. de minimale verhaalsbijdrage alleen te hanteren als de onderhoudsplichtige hierdoor niet in de problemen komt met bijvoorbeeld een lopende schuldregeling en rekening te houden met de beslagvrije voet.

Samenvatting

WerkSaam vraagt van de Westfriesse gemeenteraden een zienswijze op het beleidsplan 2018-2021 "Iedereen laten participeren". WerkSaam wil dit plan op 1 juli 2018 in laten gaan. In dit plan is rekening gehouden met de inbreng en de wensen vanuit de Westfriesse gemeenten. WerkSaam laat iedereen meedoen naar vermogen en maakt voor iedereen een persoonlijk re-integratieplan. Er wordt meer maatwerk geleverd door een aanpassing in de werkwijze en door meer te denken vanuit de cliënt. Ook wordt er meer maatwerk geleverd in de handhaving. Er is coulance voor goedwillende cliënten maar kwaadwillende kunnen op een harde aanpak rekenen. In het plan is extra aandacht voor jongeren, ouderen, vergunninghouders en beschut werk. WerkSaam blijft actief inzetten op de werkgeversbenadering en stimuleert maatschappelijk ondernemen. Tot slot wordt de tevredenheid van klanten en cliënten anders gemeten. Het college stelt voor om een zienswijze af te geven waarmee de gemeenteraad een aantal inhoudelijke opmerkingen meegeeft ter verbetering van het beleidsplan.

¹ Wmo =Wet maatschappelijke ondersteuning

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1504044

Steller: C. Bakker

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: B. Tap

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding

WerkSaam heeft een nieuw beleidsplan opgesteld. Het is de bedoeling dat het algemeen bestuur van WerkSaam dit plan in maart 2018 vaststelt. Het beleidsplan 2018-2021 "Iedereen laten participeren" kan dan ingaan op 1 juli 2018. Bij brief van 17 oktober 2017 vraagt WerkSaam de colleges om dit plan voor een zienswijze voor te leggen aan de gemeenteraden.

Belang

Het nieuwe beleidsplan:

- geeft duidelijkheid over de gemaakte beleidskeuzes voor de periode 2018-2021 en
- biedt handvatten om de Participatiewet effectief en efficiënt uit te voeren en
- biedt mogelijkheden om maatwerk te leveren aan inwoners om te kunnen participeren.

Centrale vraag

Kan de raad instemmen met de voorgestelde zienswijze en heeft de raad hier aanvullingen op?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat

WerkSaam zorgt er voor dat iedereen naar vermogen meedoet aan het arbeidsproces door maatwerk te leveren op het gebied van arbeidsbemiddeling, arbeidsontwikkeling en inkomensondersteuning. Door vaststelling van het beleidsplan zijn de kaders waarbinnen WerkSaam dit doet vastgelegd en is duidelijk wat WerkSaam doet en hoe ze dat doen. Het geeft richting en eenduidigheid, een leidraad voor iedereen die te maken krijgt met WerkSaam.

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie

Uitvoering van de Participatiewet door WerkSaam draagt bij aan de aspecten People en Profit. Het gaat immers om het laten participeren van mensen, bij voorkeur via werk. Dit vergroot de zelfredzaamheid en mogelijkheden om mee te doen aan de maatschappij. Daarnaast geeft het een impuls aan de lokale en regionale economie en werkgelegenheid.

4. Kaders

Landelijk

Participatiewet en aanverwante wetgeving zoals loaw/loaz², WSW³, BBZ⁴ en de Wet Banenafpraak.

Lokaal

Verordeningen en beleidsregels van WerkSaam Westfriesland en de bijbehorende mandaatbesluiten.

² loaw =Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
loaz =Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen

³ WSW =Wet sociale werkvoorziening

⁴ Bbz =Besluit bijstandverlening zelfstandigen

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1504044

Steller: C. Bakker

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: B. Tap

5. Argumenten

WerkSaam voert de Participatiewet uit voor de zeven Westfriese gemeenten. Om dit goed te kunnen doen, is een goed en duidelijk beleidsplan nodig. Het nieuwe plan gaat in op de keuzes in het beleid en, vanwege de interesse vanuit de gemeenteraden, ook op de uitvoering ervan. Voorafgaand aan het opstellen van dit beleidsplan heeft WerkSaam de gemeenteraden om hun inbreng gevraagd.

Het nieuwe beleidsplan kijkt af van het huidige beleidsplan door:

- intensivering van het leveren van maatwerk via de omgekeerde toets (denken vanuit de cliënt);
- invoering van doelgroepenbeleid (waarbij extra aandacht is voor jongeren, ouderen, vergunninghouders en beschut werk);
- een andere manier van meting klanttevredenheid;
- het opnemen van maatregelen om verdringing te voorkomen;
- een aanscherping van de definitie van 'zorg' cliënten;
- invoering van de doelladder naast de participatieladder, waarbij inwoners in doeltrede 1 t/m 3 tot de verantwoordelijkheid van gemeenten behoren;
- handhaving 'nieuwe stijl'.

In de bijlage bij dit voorstel vindt u een korte samenvatting per hoofdstuk uit het beleidsplan 'Iedereen laten participeren'. Hieronder staan de argumenten voor de zienswijze op het beleidsplan.

1. *Aanpassing van het begrip 'zorgcliënt'*

In het nieuwe beleidsplan is het begrip 'zorgcliënt' aangepast. Een zorgcliënt is *een binnen 5 jaar niet naar werk ontwikkelbare cliënt*. Deze omschrijving kan voor verwarring zorgen. Het zegt immers alleen iets over re-integratie. Niet over zorg. Iemand die binnen 5 jaar niet ontwikkelbaar is naar werk, heeft niet per definitie (zelf) zorg nodig. Er is ook niet per definitie sprake van een link met het wijk/zorgteam. In de zienswijze wordt verzocht om het begrip 'zorgcliënt' anders te omschrijven om verwarring te voorkomen.

2. *Halfjaarlijkse beoordeling bij participatieplaatsen*

Participatieplaatsen zijn plaatsen die bijdragen aan het leren werken of het wennen aan werken en werkomstandigheden. De wet schrijft voor dat een participatieplaats maximaal 4 jaar geldt. WerkSaam beoordeelt na 9, 24 en 36 maanden of de kansen op arbeidsinschakeling zijn vergroot. Deze beoordelingsmomenten liggen vrij ver uit elkaar. Daarom is in de zienswijze opgenomen elk halfjaar een beoordeling te doen. Hierdoor is eerder duidelijk of de kansen zijn vergroot.

3. *Duidelijke afspraken over beschut werken en arbeidsmatige dagbesteding*

De scheidslijn tussen betaald beschut werken en onbetaalde arbeidsmatige dagbesteding is dun. In de praktijk kan dit leiden tot discussie. Om deze reden is in de zienswijze opgenomen duidelijke afspraken te maken over wie wat doet en waar de verantwoordelijkheid ligt (WerkSaam vanuit de Participatiewet en de gemeenten vanuit de Wmo⁵).

4. *Niet opleggen van de kostendelersnorm*

De wet biedt mogelijkheden om soepeler om te gaan met de kostendelersnorm en deze tijdelijk niet op te leggen. Dit geldt voor vergunninghouders die onder de logeerregeling vallen, ex-gedetineerden, ex-

⁵ Wmo =Wet maatschappelijke ondersteuning

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1504044

Steller: C. Bakker

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: B. Tap

daklozen en in geval van tijdelijke verzorging vanwege medische omstandigheden (mantelzorg) die tijdelijk ergens anders (moeten) verblijven.

WerkSaam legt bij een tijdelijk verblijf maximaal drie maanden de kostendelersnorm niet op. Het lukt in de praktijk vaak niet om binnen drie maanden zelfstandige woonruimte te vinden, hulpverlening op te starten en het dagelijkse leven weer een op orde krijgen. In de zienswijze staat het verzoek om de termijn van drie maanden te verlengen naar zes maanden.

5. *Toepassen wettelijke inkomensvrijlating*

WerkSaam hanteert altijd de wettelijke inkomensvrijlating. In sommige situaties kan dit ongunstig uitpakken voor de cliënt (bijvoorbeeld geen recht meer op toeslagen van de belastingdienst of financieel nadeel door de jaaropgaaf). Geadviseerd wordt om met cliënt te overleggen en te voorkomen dat de vrijlating financieel ongunstig uitpakt voor de cliënt.

6. *Verhaalsbijdrage*

WerkSaam hanteert bij het bepalen van de hoogte van een verhaalsbijdrage dezelfde regels die rechters hanteren bij het vaststellen van alimentatie. Dit betekent een minimale bijdrage van € 25 per kind en € 50 bij meerdere kinderen. Geadviseerd wordt om de minimale bijdrage alleen te hanteren als de onderhoudsplichtige hierdoor:

- minimaal over 90% van de voor hem/haar geldende bijstandsnorm kan beschikken (met het oog op de geldende regels rondom de beslagvrije voet⁶) en
- niet in de problemen komt met bijvoorbeeld een lopende schuldregeling.

6. **Maatschappelijk draagvlak**

WerkSaam heeft bij de beleidsevaluatie van het huidige beleidsplan alle gemeenteraden, de beleidsmedewerkers van de Westfriese gemeenten, de medewerkers van WerkSaam en de cliëntenraad input gevraagd voor het nieuwe beleidsplan. WerkSaam heeft dit verwerkt in het beleidsplan dat nu voorligt. De bovengenoemde partijen zijn/worden nu wederom betrokken bij het definitieve beleidsplan 2018-2021 in de vorm van een regionale raadsbijeenkomst en de gevraagde zienswijze van de raden. Door de Klankbordgroep Financiën en Beleid is het plan besproken. Daarnaast heeft de cliëntenraad van WerkSaam Westfriesland een positief advies afgegeven op het conceptbeleidsplan.

De inschatting is dat alle gemeenten ook een positieve zienswijze afgeven en WerkSaam en ook verzoeken om aanpassingen te doen.

⁶ Wettelijk is bepaald dat iedereen recht heeft op een beslagvrije voet. Dit is het inkomen waarover iemand beschikking moet hebben om in het bestaan te kunnen voorzien. De beslagvrije voet is in de basis gelijkgesteld aan 90% van de geldende bijstandsnorm maar kan afwijken en is afhankelijk van de specifieke persoonlijke situatie.

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1504044

Steller: C. Bakker

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: B. Tap

7. Financiële consequenties

Het beleidsplan is gericht op het voorkomen van instroom, bevorderen van door- en uitstroom en verlagen van de uitkeringslast. Dit voorstel gaat niet in op financiële gevolgen. De jaarstukken 2016, de voorjaarsnota 2017 en begroting 2018 zijn net voor het zomerreces aan de gemeenteraden voorgelegd voor een zienswijze. Daarnaast ontvangen de gemeenteraden separaat de najaarsrapportage 2017, de analyse inkomenstekort BUIG en de kaderbrief voor de begroting 2019. Hierop kunt u ook een zienswijze afgeven.

8. Communicatie

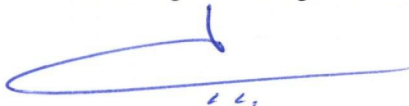
Zodra de raad een besluit heeft genomen wordt WerkSaam hiervan voor 31 december 2017 schriftelijk op de hoogte gesteld.

9. Realisatie

Het algemeen bestuur van WerkSaam neemt in maart 2018 een besluit over het beleidsplan, waarna dit per 1 juli 2018 in werking treedt.

Hoorn 07 NOV. 2017

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn,



de secretaris,

de burgemeester



Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1504044

Steller: C. Bakker

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: B. Tap

Korte samenvatting beleidsplan 'Iedereen laten participeren'

Missie, visie en strategie

WerkSaam wil dé arbeidsbemiddelaar van Westfriesland zijn en staat voor werk, ontwikkeling en inkomen. WerkSaam wil dat iedereen naar vermogen meedoet aan het arbeidsproces en gaat maatwerk leveren op arbeidsbemiddeling, arbeidsontwikkeling en inkomensondersteuning om dit realiseren.

Analyse eigen organisatie en werkveld

WerkSaam blikt terug op de ontwikkelingen op het gebied van arbeid en re-integratie maar blikt ook vooruit. De economie stabiliseert en de werkgelegenheid neemt toe. Vooral in de sectoren zorg & welzijn, bouw, onderwijs en in de ICT. De invoering van de doelladder naast de participatieladder zorgt er voor dat er beter zicht is op de ontwikkelmogelijkheden van bijstandsgerechtigden.

Doelgroepen WerkSaam

Bij de beleidsevaluatie vroegen de gemeenteraden om extra aandacht voor specifieke groepen in de bijstand. WerkSaam heeft daarom in het nieuwe beleidsplan de doelgroepen jongeren, vergunninghouders, ouderen, mensen met een arbeidsbeperking, dak- en thuislozen en zorgcliënten opgenomen.

Het begrip 'zorgcliënt' is aangepast. In het huidige beleid zijn zorgcliënten de cliënten op trede 1 en 2 van de participatieladder. Volgens de aangepaste begripsomschrijving is een zorgcliënt *een binnen 5 jaar niet naar werk ontwikkelbare cliënt*.

Beleidskeuzes

Er is schematisch aangegeven welke beleidskeuzes zijn gemaakt op om de bijstandsverlening te beperken, de uitstroom te bevorderen en cliënten te ontwikkelen. WerkSaam gaat meer maatwerk leveren door te denken vanuit de cliënt via de omgekeerde toets. Deze toets moet zorgen voor een betere combinatie tussen rechtmatigheid en doelmatigheid.

Voorkomen van instroom

Om onnodige instroom te voorkomen wordt bij een aanvraag uitvoerig onderzocht of er recht is op bijstand en screent WerkSaam alle aanvragen op frauderisico. Ook worden jongeren tot 27 jaar tijdens de wettelijke zoekperiode van 4 weken begeleid door het Jongerenloket.

Doorstroom door ontwikkeling

Iedereen krijgt een re-integratieplan op maat om zo snel mogelijk weer betaald aan het werk te kunnen. Om dit te realiseren kunnen diverse instrumenten, regelingen en trajecten worden ingezet. WerkSaam zet in op optimalisering, verbetering en uitbreiding van verschillende trajecten.

Er komt meer aandacht voor participatieplaatsen. Dit zijn plaatsen die bijdragen aan het leren werken of het wennen aan werken en werkomstandigheden. De wet schrijft voor dat een participatieplaats maximaal 4 jaar geldt. WerkSaam beoordeelt na 9, 24 en 36 maanden of de kansen op arbeidsinschakeling zijn vergroot.

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1504044

Steller: C. Bakker

Team: ZS

Teammanager: de heer D.P. de Vries

Portefeuillehouder: B. Tap

Bevorderen van uitstroom

WerkSaam stimuleert iedereen om te werken naar vermogen en ondersteunt zelfstandig ondernemerschap. Ook in deeltijd. Hiervoor wordt nieuw beleid ontwikkeld. WerkSaam benadert werkgevers actief en stimuleert sociaal ondernemen.

Handhaving nieuwe stijl

Handhaving krijgt een nieuwe richting. De nadruk ligt op maatwerk, coulering met goedwillende cliënten en een harde aanpak van kwaadwillende cliënten. Ook zet WerkSaam extra in op goede voorlichting en communicatie om fraude te voorkomen en terug te dringen. Alle cliënten krijgen een spelregelboekje met informatie over de rechten en plichten.

Verstrekken van uitkeringen

De wet biedt mogelijkheden om soepeler om te gaan met de kostendelersnorm en deze tijdelijk niet op te leggen. Dit geldt voor vergunninghouders die onder de logeeregeling vallen, ex-gedetineerden, ex-daklozen en in geval van tijdelijke verzorging vanwege medische omstandigheden (mantelzorg) die tijdelijk ergens anders (moeten) verblijven. WerkSaam legt bij een tijdelijk verblijf maximaal drie maanden de kostendelersnorm niet op.

WerkSaam hanteert altijd de wettelijke inkomensvrijlating.

WerkSaam hanteert bij het bepalen van de hoogte van een verhaalsbijdrage dezelfde regels die rechters hanteren bij het vaststellen van alimentatie. Dit betekent een minimale bijdrage van € 25 per kind en € 50 bij meerdere kinderen.

Evalueren en bijstellen

De resultaten en de uitvoering van het beleid worden gemonitord aan de hand van klant- en cliënttevredenheidsonderzoeken, evaluaties van bezwaar- en beroepszaken en klachten en analyse van resultaten en gegevens.

Financiële paragraaf

WerkSaam en de gemeenten hebben afspraken gemaakt over de financiering van uitkeringen, re-integratiebudget en bedrijfsvoering. Een gemeente kan maximaal 10% van het re-integratiebudget inzetten voor projecten/trajecten die de gemeenteraad kiest (de couleur locale).

Ook zijn er afspraken gemaakt om een minimale omzet te realiseren en werk te garanderen voor de doelgroepen van WerkSaam (de bonus/malus regeling).

Raadsbesluit

Zaaknummer: 1504044

Steller: C. Bakker

Team: Zorg & Samenleving

gelezen het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders d.d.

betreft: Beleidsplan 2018-2021 WerkSaam Westfriesland "Iedereen laten participeren"

De Raad van de gemeente Hoorn besluit:

Een zienswijze af te geven op het beleidsplan 'Iedereen laten participeren Beleidsplan 2018-2021' van WerkSaam Westfriesland waarmee de gemeenteraad WerkSaam verzoekt om:

1. de omschrijving van het begrip 'zorgcliënt' aan te passen en te verduidelijken zodat geen verwarring kan ontstaan;
2. bij participatieplaatsen elk half jaar te beoordelen zodat eerder duidelijk is of de kansen op arbeidsinschakeling zijn vergroot in plaats van na 9, 24 en 36 maanden;
3. gelet op de dunne scheidslijn tussen betaald beschut werken en onbetaalde arbeidsmatige dagbesteding een voorstel uit te werken waarin duidelijke afspraken staan over de acties en verantwoordelijkheden vanuit WerkSaam (vanuit de Participatiewet) en de gemeenten (vanuit de Wmo¹);
4. de periode van maximaal 3 maanden niet opleggen van de kostendelersnorm op te rekken naar een periode van maximaal 6 maanden;
5. toepassing van de wettelijke inkomensvrijlating met de cliënt te overleggen en te voorkomen dat de vrijlating financieel ongunstig uitpakt voor de cliënt;
6. de minimale verhaalsbijdrage alleen te hanteren als de onderhoudsplichtige hierdoor niet in de problemen komt met bijvoorbeeld een lopende schuldregeling en rekening te houden met de beslagvrije voet.

Hoorn, (datum)

de griffier,

de voorzitter,

¹ Wmo =Wet maatschappelijke ondersteuning



Aan het college van burgemeester en wethouders
van de Westfriesse gemeenten

Ons kenmerk : KV/DB/15122
Datum : 17-10-2017

Betreft: Concept Beleidsplan WerkSaam Westfriesland

Geacht college,

Bijgaand ontvangt u het concept beleidsplan van WerkSaam Westfriesland. Wij verzoeken u deze voor een zienswijze voor te leggen aan uw gemeenteraad.

Totstandkoming van het beleidsplan

In 2016 is het huidige beleidsplan geëvalueerd. De evaluatie is aangeboden aan de 7 Westfriesse gemeenten. Uw gemeenteraad heeft de evaluatie besproken en input voor het nieuwe beleidsplan meegegeven aan WerkSaam. Wij hebben geluisterd naar alle inbreng en op basis daarvan een concept beleidsplan opgesteld. Onze cliëntenraad heeft inmiddels een positief advies gegeven.

Grootste wijzigingen ten opzichte van het huidige beleidsplan

Op basis van de input van de 7 Westfriesse gemeenten, zijn de belangrijkste wijzigingen in het beleidsplan:

- maatregelen om verdringing te voorkomen
- invoeren doelgroepenbeleid (jongeren, ouderen, vergunninghouders, beschut werk)
- meer maatwerk leveren
- klanttevredenheid meten
- definitie en overdracht zorgcliënten
- handhaving nieuwe stijl

De 7 Westfriesse gemeenteraden tonen veel interesse in de wijze waarop WerkSaam de Participatiewet uitvoert. Wij hebben er daarom voor gekozen om niet alleen de beleidsmatige keuzes (wát we doen), maar ook deels in te gaan op hóe we dat doen. Dat maakt dat het wel een lijvig document is geworden, maar een duidelijke leidraad voor de komende jaren.

Verzoek om zienswijze van de raad

Wij verzoeken u om het concept beleidsplan aan uw raad voor te leggen voor een zienswijze. Uiteraard is WerkSaam aanwezig bij de commissie- en raadsvergaderingen om het debat te volgen. Wij zijn ook beschikbaar voor het beantwoorden van technische vragen. Als u andere ondersteuning nodig heeft, bijvoorbeeld een presentatie, dan horen wij dat graag van u.

Om de ingebrachte zienswijze zorgvuldig mee te laten wegen in de besluitvorming verzoeken wij u vriendelijk om de reactie van de gemeenteraad uiterlijk 31-12-2017 schriftelijk aan ons kenbaar te maken.

Het Algemeen Bestuur van WerkSaam neemt in maart 2018 een besluit over het beleidsplan, waarna deze in werking treedt.

Hoogachtend
Het dagelijks bestuur,

de voorzitter,

.....

de directeur,

M.J. Dölle



Iedereen laten participeren
Beleidsplan 2018-2021

WerkSaam Westfriesland

Voorwoord

Beleid met hart en ziel

De combinatieorganisatie WerkSaam bestaat nu bijna 3 jaar. We zijn een relatief nieuwe organisatie die de afgelopen jaren hard heeft gewerkt om stevig op eigen benen te staan, te groeien en een eigen 'gezicht' te krijgen. Geen gemakkelijke opgave als je bedenkt dat we voor verschillende bestuurlijke opdrachtgevers werken met elk hun eigen wensen. Daarnaast zijn we een mix van medewerkers van 7 verschillende gemeenten met elk hun eigen bedrijfscultuur én het voormalige SW-bedrijf Op/maat.

Naast een groeiende organisatie is WerkSaam ook een lerende organisatie. In januari 2015 verscheen ons eerste beleidsplan. Dit plan bleek na ruim een jaar al achterhaald door allerlei wijzigingen in de wet- en regelgeving en ontwikkelingen, zowel binnen als buiten WerkSaam. Kortom, tijd voor een nieuw beleidsplan; de leidraad voor wat we de komende jaren willen bereiken en gaan doen.

Dit plan is uitgewerkt in samenspraak met onze opdrachtgevers en op basis van onze eigen ervaringen en arbeidsmarktontwikkelingen. Zo vroegen we de 7 gemeenteraden om feedback. We keken als organisatie terug naar onze eigen ervaringen. We inventariseerden alle verbeterpunten en analyseerden de regionale en landelijke trends en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

In 2015 was er sprake van voorzichtig economisch herstel. Dit herstel zet gelukkig nu echt door, waardoor er in bepaalde sectoren zelfs krapte op de arbeidsmarkt dreigt te ontstaan. Ondanks het economische zonnetje, blijven er ook in Westfriesland inwoners in de schaduw staan, omdat zij een beroep moeten doen op een uitkering.

Voor deze mensen zet WerkSaam zich met hart en ziel in. Hoe? Dat leest u in ons nieuwe beleidsplan.

Marjolijn Dölle

Algemeen directeur WerkSaam

Samenvatting

Missie, visie en opdracht WerkSaam

De missie en visie van WerkSaam is gericht op het bemiddelen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit doen we door maatwerk te leveren en per persoon te kijken wat er nodig is om iedereen te laten participeren in de samenleving. Daarbij willen we iedereen naar vermogen laten werken. Het is belangrijk dat werkgevers in dit proces betrokken zijn. Zonder werkgevers kunnen wij deze doelstelling niet behalen.

Onze opdracht is om de verschillende doelgroepen van WerkSaam te bemiddelen richting werk. Het gaat om mensen met een SW-dienstverband of beschut werk, bijstandsgerechtigden en ook niet-uitkeringsgerechtigden. WerkSaam werkt daarbij op basis van het model van in-, door- en uitstroom. Hieruit vloeien 3 doelstellingen voort: het beperken van de uitkeringslast, het ontwikkelen van cliënten en het bevorderen van de uitstroom van cliënten naar regulier werk.

De afgelopen 3 jaar

WerkSaam heeft de afgelopen 3 jaar strategische keuzes in de uitvoering gemaakt. We zijn begonnen met een regionale uitvoering van het arbeidsmarktbeleid en re-integratie. We hebben ons daarbij voornamelijk gericht op het bemiddelen van kansrijke cliënten, de vraag van werkgevers stond hierbij centraal. In eerste instantie zonder een doelgroepenbeleid. Steeds vaker blijkt echter dat sommige werkzoekenden een specifiekere aanpak behoeven. We zijn streng aan de poort geweest om alle aanvragen te screenen en gelijk in te zetten op het vinden van werk. Bij het niet nakomen van afspraken leggen we in relatief weinig gevallen maatregelen op. Tot slot proberen we de dienstverlening laagdrempelig en soepel te laten verlopen.

Analyse Arbeidsmarkt

Uit de analyse van de arbeidsmarkt vallen een aantal interessante dingen op. We zien dat de economie stabiliseert en daarmee ook de werkgelegenheid voor de komende jaren gaat stijgen. Vooral in de zorg zien we een stijging van het aantal banen. In bepaalde sectoren wordt de arbeidsmarkt krappere. In de sectoren zorg & welzijn, bouw en onderwijs, maar ook de ICT zien we een toename van de vacaturegraad. De beroepsbevolking groeit, vooral in de groep personen van 55 t/m 64 jaar. Naar verwachting daalt het aantal WW-uitkeringen in alle leeftijdsklassen. Ook in Westfriesland zien we de bovenstaande ontwikkelingen. Daarnaast zien we een stijging van het aantal banen in de regio's buiten Alkmaar. Het aantal uitkeringsgerechtigden blijft tot 2021 stijgen.

Beleidskeuzes komende 4 jaar

Om de bovenstaande doelstellingen te verwezenlijken, richt WerkSaam zich de komende jaren op maatwerk. WerkSaam biedt trajecten en instrumenten aan afgestemd op de behoefte en mogelijkheden van de cliënt. Afhankelijk van de doelgroep waar een cliënt onder valt, wordt een werkwijze op maat gehanteerd. Het doelgroepregister is hierbij een belangrijk instrument.

WerkSaam is ook de komende 4 jaar streng aan de poort. Iedere cliënt wordt zorgvuldig gescreend voor het recht op bijstand. Voor jongeren hanteren we een zoektijd en bemiddelt het Jongerenloket deze doelgroep naar onderwijs of werk.

Inzet participatie- en doelladder

Om te bepalen in welke doelgroep iemand valt, wordt de cliënt bij elke aanvraag ingedeeld op de participatieladder en doelladder. Daarnaast wordt het groeipotentieel bepaald om een passend re-integratietraject te kunnen bieden. Alle cliënten die kunnen werken, worden aangemeld bij een leer-werkbedrijf zodat hun kansen op de arbeidsmarkt toenemen. De sollicitatieplicht voor een cliënt wordt individueel beoordeeld. Als iemand niet in staat is om aan het werk te gaan, kan die vrijgesteld worden van sollicitatieverplichtingen. Om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten, worden WerkSaam-clients ontwikkeld door onder meer het trainen van werknemersvaardigheden en/of een opleiding. Deze middelen worden vaak ingezet in combinatie met een werkplek bij een werkgever. Afhankelijk van de situatie kan dat eerst een onbetaalde of gelijk een betaalde werkplek zijn. Voor cliënten die nog niet toe zijn aan betaald werk, kan een participatieplaats ingezet worden. Voor cliënten die wel betaald aan het werk kunnen, maar daarvoor begeleiding of een werkplekaanpassing nodig hebben, is beschut werk een optie. Voor een grote groep cliënten die niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen, is loonkostensubsidie beschikbaar.

Om laaggeletterdheid tegen te gaan, richt WerkSaam zogenaamde taalpleinen in waar mensen terecht kunnen voor hulp met het lezen, schrijven en rekenen. Verder wordt het digitale trainingsaanbod van WerkSaam uitgebreid.

Bevorderen uitstroom cliënten

Om de uitstroom te bevorderen stimuleert WerkSaam alle cliënten en SW-medewerkers om te werken naar vermogen. Vanuit het WerkgeversServicepunt worden werkgevers benaderd om gezamenlijk actie te ondernemen om sociaal te ondernemen. En om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans te geven om terug te keren in het arbeidsproces. Werkgevers kunnen bij het WerkgeversServicepunt ook terecht voor personeelsvoorziening, informatie en advies over de arbeidsmarkt. Om de uitstroom ook op andere manieren te stimuleren, worden cliënten die daartoe in staat zijn aangemoedigd om zelfstandig te ondernemen.

Handhaving nieuwe stijl

WerkSaam heeft besloten om voor het handhaven een nieuwe weg in te slaan. Uit onderzoek blijkt namelijk dat een andere stijl van handhaven betere resultaten oplevert. Bij het 'handhaven nieuwe stijl' is het leveren van maatwerk van toepassing. In veel gevallen is er bij fraude geen sprake van opzet. In het geval van opzettelijke fraude treedt WerkSaam hard op. Cliënten worden goed geïnformeerd met een spelregelboekje en de maatregelen en boetes worden beoordeeld door de coach.

Inkomen

Bij het verstrekken van uitkeringen maakt WerkSaam gebruik van de mogelijkheid om de kostendelersnorm in uitzonderingsgevallen, zoals crisissituaties, niet toe te passen. Gemeenteraden hebben ons gevraagd om hier soepeler mee om te gaan. Daarnaast wordt parttime werk gestimuleerd door de wettelijke inkomstenvrijlating altijd toe te passen. Ten onrechte uitgekeerde bijstand wordt altijd teruggevorderd, ook in de gevallen dat we niet verplicht zijn om dit te doen. Daarnaast voeren we een actief verhaalsbeleid.

Sturen en bijsturen

WerkSaam stuurt op resultaat en evalueert haar beleid en uitvoering. Aan cliënten en klanten (werkgevers) en gemeenten wordt feedback gevraagd.

Financiën

WerkSaam heeft afspraken met gemeenten over de financiering van uitkeringen, re-integratiebudget en bedrijfsvoering. Gemeenten hebben de mogelijkheid om maximaal 10% van het re-integratiebudget in te zetten voor projecten die de gemeenteraad kiest (dit wordt "couleur locale" genoemd). Om een minimale omzet en werk te garanderen voor de doelgroepen van WerkSaam hebben gemeenten en WerkSaam afspraken gemaakt: de zogenaamde bonus-malus regeling.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Samenvatting	2
Inhoudsopgave.....	6
Hoofdstuk 1 – Missie, visie, strategie en organisatie	11
1.1 <i>Onze missie.....</i>	11
1.2 <i>Onze visie.....</i>	11
1.3 <i>Onze kernwaarden</i>	11
1.4 <i>Onze organisatiestrategie</i>	12
1.5 <i>Organigram – organisatiestructuur WerkSaam.....</i>	13
1.6 <i>Wat is onze opdracht?.....</i>	14
1.7 <i>Dienstverleningsconcept en doelstellingen</i>	15
1.8 <i>Cliëntenraad WerkSaam</i>	16
1.9 <i>Privacybeleid</i>	16
Hoofdstuk 2 – Analyse eigen organisatie en werkveld.....	17
2.1 <i>Keuzes in de eerste 3 jaar WerkSaam</i>	17
2.2 <i>Input 7 Westfriese gemeenteraden.....</i>	20
2.3 <i>Arbeidsmarktanalyse.....</i>	21
2.4 <i>Analyse cliëntenbestand.....</i>	28
Hoofdstuk 3 – Doelgroepen WerkSaam.....	34
3.1 <i>Jongeren</i>	34
3.2 <i>Vergunninghouders.....</i>	35
3.3 <i>Ouderen.....</i>	35
3.4 <i>Mensen met en arbeidsbeperking</i>	36
3.5 <i>Dak- en thuislozen</i>	36

3.6	Zorgcliënten.....	37
Hoofdstuk 4 – Beleidskeuzes		39
4.1	Beleidskeuzes op hoofdlijnen	39
4.2	De omgekeerde toets – denken vanuit de cliënt	40
Hoofdstuk 5 – Voorkomen van instroom.....		41
5.1	Aanvraagprocedure.....	41
5.2	Gebruik participatieladder en doelladder	42
5.3	Sollicitatieplicht op maat.....	43
Hoofdstuk 6 – Doorstroom door ontwikkeling		44
6.1	Inzet instrumenten en trajecten	44
6.2	Beleid loonkostensubsidie	46
6.3	Beleid Tegenprestatie.....	47
6.4	Beleid participatieplaats	48
6.5	Beleid leer-werkbedrijf	49
6.6	Beleid beschut werk.....	50
6.7	Taalontwikkeling	53
Hoofdstuk 7 – Bevorderen van uitstroom.....		55
7.1	Werkgeversdienstverlening en WerkgeversServicepunt	55
7.2	Social Return on Investment (SROI)	56
7.3	Verdringing voorkomen.....	57
7.4	Zelfstandig ondernemen	57
7.5	Deeltijd ondernemen in de bijstand	58
7.6	Uitstroompremie	58
8.1	Recente onderzoeken handhaving	61
8.2	Handhaving nieuwe stijl	63

Hoofdstuk 9 – Verstrekking van uitkeringen.....	64
9.1 Kostendelersnorm	64
9.2 Beleid vrijlating van inkomsten uit arbeid.....	66
9.3 Beleid verlagen uitkering.....	67
9.4 Beleid aanvullende bijzondere bijstand jongeren.....	68
9.5 Beleid terugvordering van bijstand	68
9.6 Beleid verhaal van bijstand	69
Hoofdstuk 10 - Evalueren en bijstellen	71
10.1 Klant- en cliënttevredenheidsonderzoek	71
10.2 Sturingsinformatie.....	72
Hoofdstuk 11 – Financiële paragraaf	73
11.1 Budgetten.....	73
11.2 Subsidieregelingen	74
11.3 Couleur locale.....	74
11.4 Regeling bijdragen gemeenten aan commerciële activiteiten (bonus-malusregeling)	75
11.5 Bonus-malusregeling, banenafpraak en SROI	76
Bijlagen	79
Bijlage 1 Samenvatting gesprekken beleidsevaluatie met gemeenten	79
Bijlage 2 Meldpunt Verdringing.....	83
Bijlage 3 Analyse uitkeringsbestand WerkSaam 2016 (hele regio)	84
Bijlage 4 Traject voor vergunninghouders.....	102
Bijlage 5 Wet banenafpraak	103
Bijlage 6 Uitleg participatieladder.....	104
Bijlage 7 Toelichting uitstroompremie	106
Bijlage 8 Re-integratieinstrumenten	107

CONCEPT

Cartoons

In dit document wordt gebruik gemaakt van de cartoons van Clip en Claar. De tekenaar van de cartoons is Stef Ringoot. Deze en meer cartoons kunnen gevonden worden op de site van Stichting Clip, via www.stichtingclip.nl. Wij danken hen voor het ter beschikking stellen van deze illustraties.

Inleiding

Dit beleidsplan van WerkSaam is opgesteld voor de periode van 2018-2021. Het eerste beleidsplan na de oprichting van WerkSaam was vooral gericht op het invoeren van de nieuwe Participatiewet. Na bijna 3 jaar ervaring met de uitvoering van de nieuwe wet, weten we veel beter wat werkt en wat beter kan.

Met dit nieuwe plan kan WerkSaam beter inspelen op de veranderende situatie op de arbeidsmarkt. De afgelopen 3 jaar was er sprake van een voorzichtig economisch herstel. Ook in onze arbeidsmarktregio Noord-Holland Noord neemt het aantal banen toe (*zie hoofdstuk 2.3*). Ondanks de hoge uitstroom naar werk was de instroom groter en is het aantal mensen in de bijstand toegenomen (*zie hoofdstuk 2.4*). Aan WerkSaam de uitdaging om er de komende periode voor te zorgen dat ook deze mensen op een goede manier geholpen worden aan werk, inkomen en ontwikkeling.

Het beleidsplan voor de jaren 2018-2021 is geschreven als leidraad voor iedereen die te maken heeft met WerkSaam. Intern zijn dat de eigen medewerkers en bestuursleden. Extern zijn dat de 7 gemeenteraden, WerkSaam-cliënten en SW-medewerkers en alle betrokken partijen.

Voor het samenstellen en uitwerken van dit plan heeft WerkSaam gebruikgemaakt van de input van de 7 gemeenteraden, eigen medewerkers en de cliëntenraad. Daarnaast zijn de arbeidsmarkt en interne organisatie geanalyseerd, is het beleidsplan uit 2015 geëvalueerd en zijn ontwikkelingen in het vakgebied in kaart gebracht.

Leeswijzer

Het beleidsplan is zo ingedeeld dat het eerst inzoomt op de eigen organisatie en de analyse van de arbeidsmarkt en het beleid van de afgelopen 3 jaar. Hoofdstuk 1 omschrijft de missie en de strategie van WerkSaam en in hoofdstuk 2 analyseren we alle factoren die invloed uitoefenen op het beleid van WerkSaam.

Na een omschrijving van de belangrijkste WerkSaam-doelgroepen in hoofdstuk 3, introduceren we in de hoofdstukken 4 t/m 10 het beleid voor de komende jaren. Daarbij wordt steeds aangegeven waarom we bepaalde beleidskeuzes hebben voorgezet of gewijzigd. Hoofdstuk 11 is tot slot de financiële paragraaf.

Hoofdstuk 1 – Missie, visie, strategie en organisatie

WerkSaam is op 1 januari 2015 opgericht om in opdracht van de 7 Westfriesse gemeenten onder meer de Participatiewet en de voormalige Wsw uit te voeren. WerkSaam wil dat doen vanuit een duidelijke missie, visie en strategie en met een voor alle betrokkenen herkenbaar gezicht.

Iedereen die in Westfriesland kan participeren, willen wij mee laten doen. Voor WerkSaam betekent participeren waar mogelijk meedoen in betaald werk. De talenten van mensen en de wensen van de werkgever staan daarbij centraal. WerkSaam gaat uit van de eigen kracht van mensen. Het doel van WerkSaam is vooral passend werk te vinden voor mensen. Regulier werk waar dat kan en beschut werken waar het nodig is.

1.1 Onze missie

Het is onze missie om dé arbeidsbemiddelaar van Westfriesland te zijn. Wij staan voor werk, ontwikkeling van onze cliënten en inkomen.

1.2 Onze visie

WerkSaam is ervan overtuigd dat werken loont in de brede zin van het woord en wil dat iedereen naar vermogen meedoet aan het arbeidsproces. WerkSaam maakt dit mogelijk door maatwerk te leveren op het gebied van arbeidsbemiddeling, arbeidsontwikkeling en inkomensondersteuning.

1.3 Onze kernwaarden

WerkSaam heeft vier kernwaarden, die bepalend zijn voor onze werkwijze en relatie met medewerkers, cliënten, klanten en stakeholders. Vanuit deze waarden bouwen wij verder aan een WerkSaam Westfriesland:

- | | |
|----------------------|---|
| Open | transparantie in alles wat we doen. |
| Ondernemend | resultaat behalen. |
| Professioneel | een kwalitatieve dienstverlening. |
| Verbindend | samenwerken met partners, om met elkaar één doel te bereiken. |

1.4 Onze organisatiestrategie

WerkSaam wil iedereen die kan en wil naar vermogen laten werken. We werken aan duurzame arbeidsmarktoplossingen en dragen hiermee bij aan een gezonde arbeidsmarktregio. Door te investeren in werk, in combinatie met handhaving, ontvangt iemand alleen een uitkering als dit echt nodig is. Dit draagt bij aan een gevoel van rechtvaardigheid en draagvlak voor de sociale zekerheid. Verder beperken we het aantal laaggeletterden in Westfriesland, want taal is de sleutel naar volwaardig meedoen in de samenleving.

Iedereen heeft recht op werk. WerkSaam maakt dit mogelijk door maatwerk te leveren op het gebied van arbeidsbemiddeling, arbeidsontwikkeling en (tijdelijke) inkomensondersteuning. Het liefst voorkomen wij dat iemand een beroep op bijstand moet doen. Werkervaring is ons instrument op weg naar betaald werk. Zo is werken met behoud van uitkering onderdeel van een re-integratieplan en draagt het bij aan een duurzame uitstroom naar betaald werk.

Wat kunnen cliënten van ons verwachten?

Wij kennen onze cliënten goed en door het geven van aandacht investeren we in hun persoonlijke ontwikkeling. We coachen en stimuleren en zijn alleen streng als dat nodig is. Onze cliënten hebben invloed op hun re-integratieplan en voelen zich daardoor eigenaar van het plan. Binnen de kaders van de wet zoeken wij steeds naar mogelijkheden om duurzame plaatsingen op de arbeidsmarkt te realiseren.

Wat kunnen opdrachtgevers van ons verwachten?

Werk is voor WerkSaam het belangrijkste re-integratieinstrument. Door partnerschappen met opdrachtgevers hebben wij een veelzijdig werkaanbod in onze leer-werkbedrijven. Wsw'ers kunnen blijvend (beschut) werken en cliënten krijgen een kans om zich te ontwikkelen op weg naar regulier werk.

Wat kunnen werkgevers van ons verwachten?

Wij kennen de werkgevers in onze regio en die werkgevers zijn bekend met het WerkgeversServicepunt. Vanuit het servicepunt geven wij advies en ondersteunen we werkgevers bij personeelsvraagstukken. Maatschappelijk verantwoord ondernemen staat centraal bij onze partnerschappen met werkgevers.

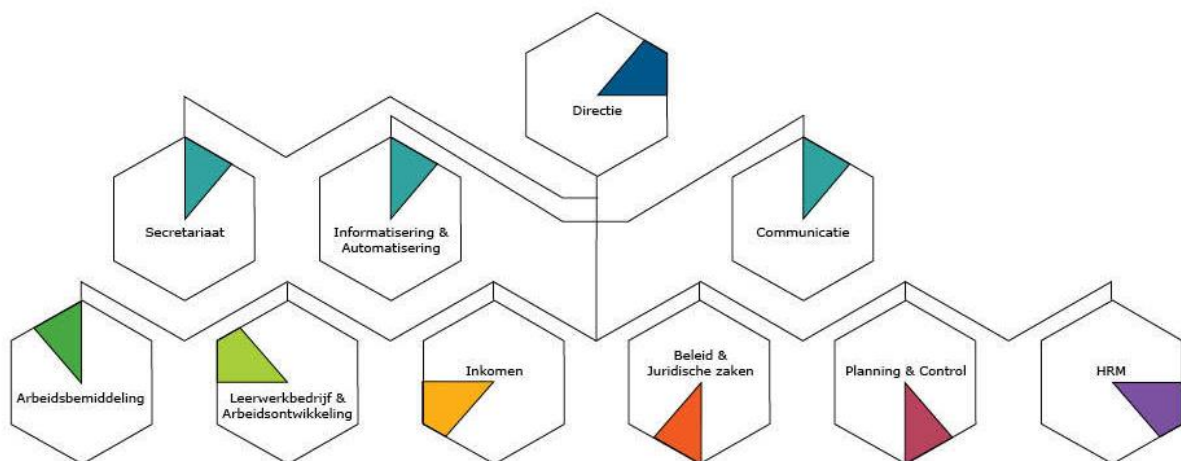
Wat kunnen partners van ons verwachten?

Wij werken samen met organisaties die ons kunnen aanvullen om onze missie waar te maken. Onze partners zijn onder meer gemeenten, UWV, RPA NHN, zorginstellingen, vrijwilligersorganisaties en het onderwijs. Speciale aandacht is er voor samenwerking met de gebiedsteams en de partners in het jongerenloket. We werken complementair en daar waar nodig verwijzen we cliënten door naar onze partners voor de juiste ondersteuning.

Wie zijn de WerkSaam-medewerkers?

De medewerkers van WerkSaam zijn professioneel en weten wat er speelt in de organisatie en in de samenleving. We voelen ons verbonden aan de doelen en de visie. Wij werken in een cultuur van vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid. Wij leren en verbeteren continu.

1.5 Organigram – organisatiestructuur WerkSaam



Figuur 1 | Organigram WerkSaam Westfriesland

Om werkgevers te bedienen werkt WerkSaam samen met het UWV in het WerkgeversServicepunt Noord-Holland Noord. In paragraaf 7.1 wordt verder ingegaan op het WerkgeversServicepunt.

WerkSaam heeft een Cliëntenraad (zie 1.8) en een OR.

1.6 Wat is onze opdracht?

WerkSaam heeft verschillende kerntaken die voortvloeien uit verschillende wetten. Wat deze wetten en dus onze opdrachten bindt, is het ondersteunen van mensen naar werk en tijdelijk inkomen als zij hier niet zelfstandig toe in staat zijn.

De meeste mensen die WerkSaam ondersteunt, hebben een uitkering. Maar er zijn ook mensen zonder uitkering die wij bemiddelen naar werk, bijvoorbeeld jongeren.

Overzicht wetten, regels en WerkSaam-doelgroepen

Wet- en regelgeving	Inkomenssituatie van de cliënten
Participatiewet, IOAW en IOAZ	• Bijstandsgerechtigden • Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) • Wajonggerechtigden, uitsluitend voor het onderdeel 'beschut werk' van de Participatiewet • Werknemers met een baan in het kader van de voorziening beschut werk • Werkenden met loonkostensubsidie in het kader van de Participatiewet
Bbz	• Zelfstandig ondernemers met een inkomen onder bijstandsniveau • Bijstandsgerechtigden die als zelfstandig ondernemer aan de slag kunnen • Oudere zelfstandigen (55+) met een niet-levensvatbaar bedrijf • Zelfstandigen die hun bedrijf willen beëindigen.
Wsw	• Werknemers met een baan in het kader van de Wsw
Het onderdeel 'aanpak laaggeletterdheid' van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)	• Volwassenen (18 jaar en ouder) die moeite hebben met lezen en schrijven: ➢ Werkenden ➢ Uitkeringsgerechtigden ➢ Nuggers

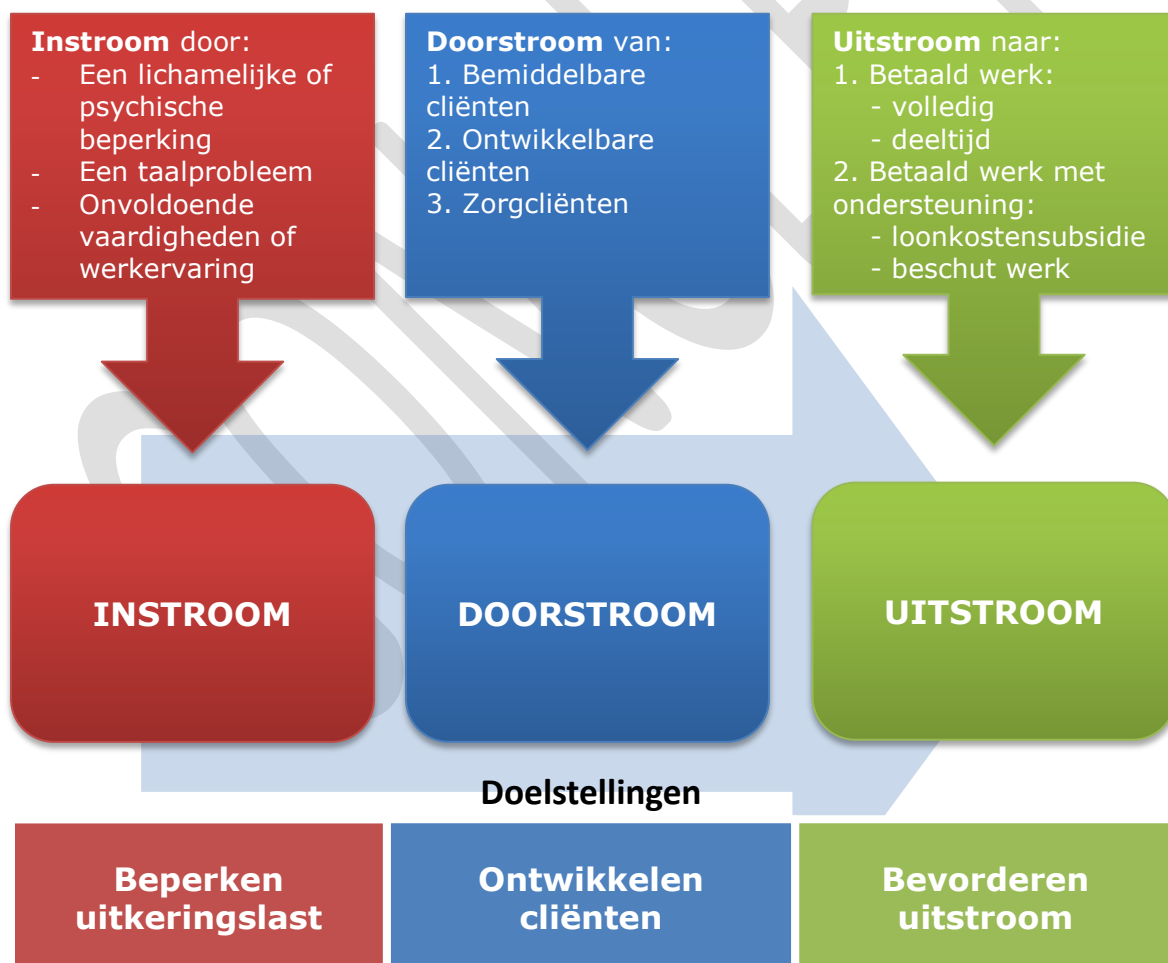
Tabel 1 | Wet- en regelgeving in relatie tot de verschillende doelgroepen qua inkomenssituatie

1.7 Dienstverleningsconcept en doelstellingen

WerkSaam werkt op basis van het model van in-, door- en uitstroom. Onze uitgangspunten zijn daarbij:

- Iedere gewerkte dag is er één;
- Werken moet lonen.

Ons dienstverleningsconcept richt zich op de uitstroom van cliënten naar regulier werk. De realiteit is dat een groot deel van onze cliënten niet of niet volledig uit de uitkering kan komen. Deze cliënten doen wij een passend aanbod. Als het om zorgcliënten gaat, dragen we ze over aan de gemeente. In paragraaf 3.6 wordt verder ingegaan op de zorgcliënten.



Figuur 2 | Doelstellingen WerkSaam

1.8 Cliëntenraad WerkSaam

WerkSaam heeft een cliëntenraad die het bestuur adviseert. Nieuwe beleidsvoorstellen worden voor advies voorgelegd aan de cliëntenraad. De cliëntenraad hanteert een meetlat bij het beoordelen van beleidsvoorstellen en toetst op:

- Respect
- Rechtvaardigheid
- Communicatie
- Menselijke Benadering

De raad bestaat uit een afspiegeling van de cliënten en vertegenwoordigers van de 7 gemeenten. De cliëntenraad wordt ambtelijk ondersteund door WerkSaam.

In het document *Verordening cliëntenparticipatie WerkSaam Westfriesland 2015*¹ zijn de afspraken over de cliëntenraad vastgelegd.

1.9 Privacybeleid

WerkSaam gaat zorgvuldig om met persoonsgegevens. Om te zorgen voor de bescherming van persoonsgegevens wordt bij elk informatieverzoek beoordeeld of er een wettelijke verplichting is. Ook wordt onderzocht waar de gevraagde informatie voor wordt gebruikt en of deze informatie ook daadwerkelijk noodzakelijk is. Als het gaat om bijzondere persoonsgegevens (bijvoorbeeld iemands godsdienst of medische gegevens), mogen gegevens alleen worden uitgewisseld met toestemming van de betrokkene. WerkSaam stelt het privacybeleid in overleg met de Westfriesse gemeenten op. Op het moment dat dit beleidsplan is geschreven, is het Westfriesse privacybeleid nog niet bekend.

¹Verordening cliëntenparticipatie WerkSaam Westfriesland 2015:

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/WerkSaam%20Westfriesland/376291/376291_1.html

Hoofdstuk 2 – Analyse eigen organisatie en werkveld

Om goede beleidskeuzes te maken, kijken we niet alleen naar de ruimte die de Participatiewet ons daarvoor laat. Ervaringen en keuzes uit het recente verleden spelen een rol. En niet onbelangrijk, de input van de 7 Westfriesse gemeenteraden. Daarnaast vraagt het maken van beleidskeuzes om analyses. Er is daarom een analyse gemaakt van de arbeidsmarkt en het cliëntenbestand, met als peildatum 1 juli 2017.

Al deze ingrediënten, getoetst aan recente onderzoeksresultaten, vormen de basis voor de beleidskeuzes. Die keuzes worden in hoofdstuk 4 weergegeven en in de daarop volgende hoofdstukken toegelicht.

2.1 Keuzes in de eerste 3 jaar WerkSaam

WerkSaam voert de Participatiewet vanaf 1 januari 2015 uit. Naast de beleidsmatige keuzes, zijn er de afgelopen 3 jaar ook strategische keuzes in de uitvoering gemaakt. Deze keuzes hebben invloed op de resultaten:

- Arbeidsmarktbeleid en re-integratie worden regionaal opgepakt en uitgevoerd in de arbeidsmarktregio Noord-Holland Noord.
- Er is ingezet op zowel kansrijke cliënten als op kwetsbare doelgroepen, zoals jongeren en arbeidsgehandicapten. Door 'kansrijken' naar werk te bemiddelen, is geprobeerd het bestand te laten dalen. Nu de economie echt aantrekt, neemt het aantal 'kansrijken' af en blijven vooral de kwetsbare groepen over. Deze kwetsbare groepen vragen speciale aandacht. Niet alleen door begeleiding, maar ook door maatschappelijk verantwoord ondernemen bij werkgevers te promoten, krijgen deze groepen een kans.
- De vraag van werkgevers staat centraal bij de bemiddeling naar werk.
- We zijn gestart zonder doelgroepenbeleid, vanuit de gedachte dat iedere werkzoekende ongeacht zijn achtergrond hetzelfde probleem heeft, namelijk het niet hebben van werk. Inmiddels is duidelijk dat bepaalde groepen (bijvoorbeeld jongeren en vergunninghouders) een specifiekere aanpak vragen. Daar is ook op ingezet.

- We zijn streng aan de poort, door bijvoorbeeld alle aanvragen te screenen op frauderisico's, maar ook door nieuwe instroom snel te laten starten met een re-integratietraject.
- Hoewel het beleid voorschrijft dat we inzetten op sanctioneren bij het niet nakomen van afspraken in het kader van re-integratie, blijkt dat we in de praktijk weinig maatregelen opleggen. In hoofdstuk 7 wordt verder ingegaan op handhaving nieuwe stijl.
- We houden de dienstverlening laagdrempelig en soepel. Toch werden we door collega's in de regio soms nog als star ervaren en streng op de regels. Het besef dat meer maatwerk nodig is, is aanwezig, maar de vraag is soms hoe dit vorm te geven zonder dat willekeur ontstaat. In hoofdstuk 4 is beschreven hoe we daar vorm en inhoud aan willen geven met de strategische visie en het werken met de omgekeerde toets.
- We zetten steeds meer in op leren en werken, altijd in samenwerking met een branche of een werkgever.

Artikel | Onderzoek naar Participatiewet

Recent zijn er 2 onderzoeken gepubliceerd over hoe gemeenten goede resultaten kunnen halen bij de uitvoering van de Participatiewet.

Het onderzoek² van Divosa in samenwerking met Atlas 'Van budget naar besteding' laat zien dat gemeenten succesvol zijn als zij:

- *zich focussen op de 'kansrijken';*
- *streng zijn aan de poort (handhaving);*
- *cliënten activeren en deeltijdwerk stimuleren.*

Daarnaast blijkt uit door TNO³ ontwikkelde wetenschappelijk onderbouwde instrumenten en methoden dat de regionale aanpak het beste werkt. Immers, bedrijfsnetwerken, onderwijsinstellingen en innovatie-initiatieven zijn meestal regionaal georganiseerd.

Daarnaast wijst TNO op het feit dat je wel een moreel appel kunt doen op werkgevers om mensen aan te nemen, maar het werkt alleen als het bij die onderneming past. Dus aansluiten bij het waardepakket en de vraag van de werkgevers. TNO ziet kansen bij bedrijven die nieuwe producten maken, productie terughalen uit het buitenland (reshoring) en het organiseren van regionale loopbaanpaden om nieuwe beroepsvaardigheden te leren.

De keuzes die WerkSaam heeft gemaakt lijken, zoals uit de onderzoeken blijkt, in de basis de goede te zijn. Aandachtspunten zijn het activeren van cliënten door vrijwilligerswerk en het stimuleren van deeltijdwerk.

² Onderzoek 'Van budget naar besteding, verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget', Atlas voor gemeenten, 2017

www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht_bestanden/atlas-voor-gemeenten-van-budget-naar-besteding-eindrapportage-onderzoek-uitschieters.pdf

³ <http://m.binnenlandsbestuur.nl/nieuws/succesvolle-innovatie-in-begeleiding-naar-werk.185402.lynkx>

2.2 Input 7 Westfriese gemeenteraden

WerkSaam heeft de beleidsevaluatie van de eerste anderhalf jaar WerkSaam besproken met de Westfriese gemeenteraden. Aan de raden is tijdens die gesprekken gevraagd om input te leveren voor het nieuwe beleidsplan. De bespreking was vormvrij, waardoor de input varieert. Toch is er een rode draad uit te halen omdat een aantal onderwerpen in alle raden wel ter sprake kwam. De samenvatting van deze besprekingen met de raden vindt u in *bijlage 1*.

De belangrijkste punten voor dit beleidsplan zijn:

Extra aandacht voor jongeren en ouderen

Door bijna alle gemeenteraden is gevraagd om extra aandacht voor jongeren (tot 27 jaar) en ouderen (45-60 jaar). Daarnaast is gevraagd om extra aandacht voor vergunninghouders en voor de doelgroep beschut werken.

Deze doelgroepen worden in hoofdstuk 3 verder uitgewerkt met voorstellen om deze groepen naar werk te kunnen bemiddelen.

Veelgenoemde raadsonderwerpen

Naast extra aandacht voor de doelgroepen zijn er nog 4 onderwerpen genoemd die in de meeste raden aan de orde zijn geweest:

- verdringing (zie *paragraaf 7.1.2*)
- vrijwilligerswerk/de tegenprestatie (zie *paragraaf 6.4*)
- zorgcliënten en samenwerking met de gemeenten/gebiedsteams (zie *paragraaf 3.6*)
- samenwerking met gebiedsteams (zie *hoofdstuk 3*)

2.3 Arbeidsmarktanalyse

In deze paragraaf zoomen we in op de landelijke, regionale (Noord-Holland Noord) en Westfrieze ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

2.3.1 Landelijke ontwikkelingen

De informatie over de landelijke arbeidsmarktontwikkelingen is afkomstig van het Centraal Planbureau (CPB), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de periodieke publicaties van het UWV.

Stabiele economische groei

De Nederlandse economie groeit verder, met groeipercentages van rond de 2% voorspelde het CPB⁴ in maart 2017. Voor de middellange termijn tot en met 2021 gaat het CPB uit van een groeipercentage van 1,7%.

Vooral in 2017 groei werkgelegenheid

De komende 2 jaar groeit het aantal banen met ruim 225 duizend naar 10,2 miljoen banen. Jaarlijks ontstaan er ongeveer 900 duizend vacatures door uitbreiding van het personeelsbestand of vervanging van personeel dat vertrekt. Er is vooral in 2017 banengroei. Ook in 2018 groeit het aantal banen, maar de banengroei vlakt af. Dit komt mede door de krappere wordende arbeidsmarkt en stijgende arbeidskosten.

In 2018 neemt de arbeidsproductiviteit weer toe naar het gemiddelde van de afgelopen twintig jaar. Door toenemende arbeidsproductiviteit kan het werk met minder mensen worden gedaan. Dit remt de groei van de werkgelegenheid. Zo neemt bijvoorbeeld in de industrie en de financiële dienstverlening de omzet wel toe in 2018, maar daalt het aantal banen.

Zorg & welzijn in 2018 weer banenmotor

Na een jarenlange krimp, neemt in 2017 en 2018 het aantal werknemersbanen in de sector zorg & welzijn met zo'n 30 duizend toe. De groeiende zorgvraag en het schrappen van bezuinigingen in deze sector liggen hieraan ten grondslag. In 2018 is deze sector weer de banenmotor met de sterkste toename in absolute aantallen. Het aantal uitzendbanen neemt ook nog steeds toe de komende 2 jaar.

⁴ Actualisatie Middellangetermijnverkenning 2018-2021

Procentueel gezien is de banengroei in de uitzendsector nog steeds het grootst, maar in absolute aantallen is de stijging niet meer zo groot als in de afgelopen 2 jaar.

Banengroei bij werknemers

Een opvallende ontwikkeling is dat voor het eerst sinds jaren de procentuele groei van het aantal werknemersbanen niet veel verschilt van dat van de banen van zelfstandigen. De trend van de afgelopen jaren was dat vooral het aantal zelfstandigenbanen toenam. Maar in 2016 daalde het aantal banen van zelfstandigen. Het aantal gewerkte uren van zelfstandigen steeg nog wel. Voor 2017/2018 wordt weer een stijging verwacht van zowel werknemers- als zelfstandigenbanen.

Krappere arbeidsmarkt bepaalde sectoren

De arbeidsmarkt wordt weer wat krappere, zo blijkt uit de toename van de vacaturegraad: het aantal openstaande vacatures per duizend werknemers. De toename is vooral te zien in zorg & welzijn, bouw en onderwijs. Ook in de ICT is de vacaturegraad weer toegenomen, terwijl deze al jaren vrij hoog is.

Werkgevers in deze sectoren hebben meer moeite om personeel te vinden, wat mogelijk belemmeringen oplevert om door te groeien. Door de crisis en bezuinigingen waren de afgelopen jaren de perspectieven in de zorg en bouw niet gunstig. Dat heeft er mede voor gezorgd dat minder jongeren interesse hadden in een opleiding in deze richting. Er waren ook te weinig stageplekken. Sommige deelsectoren kampen met een negatief imago. Daardoor is er minder aanbod van arbeidskrachten voor deze sectoren en kan het personeelstekort de productie en banengroei in deze sectoren belemmeren.

Meer aanbod van arbeid, stijgende participatiegraad bij vrouwen en 55-plussers

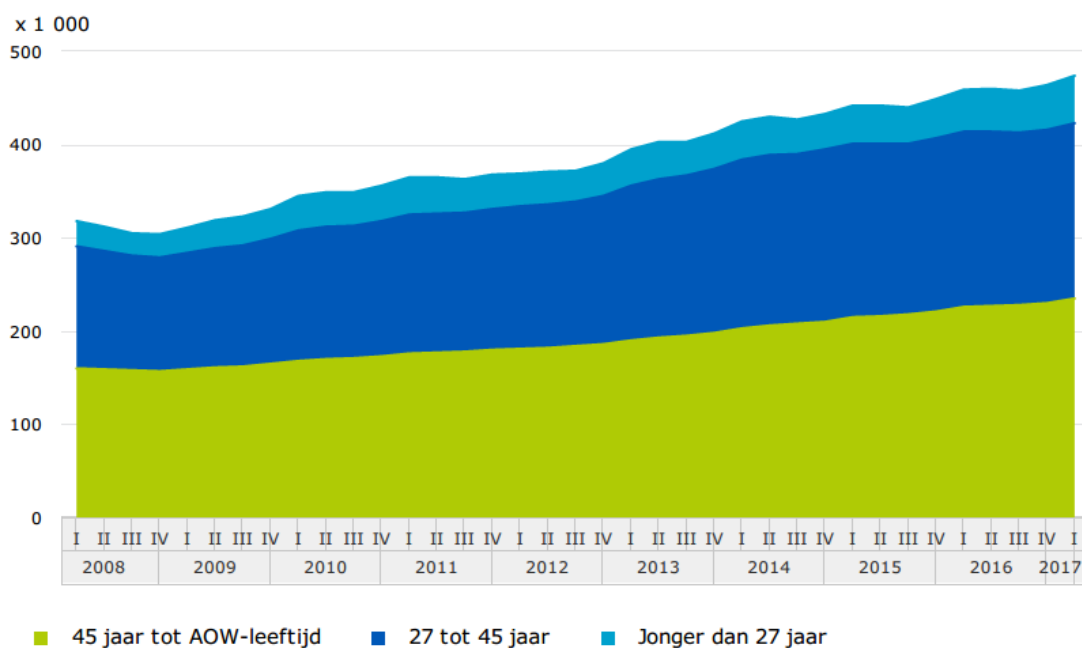
De beroepsbevolking (mensen van 15 tot 75 jaar die werk hebben of zoeken) groeit de komende 2 jaar met zo'n 148 duizend. De groei zit vooral bij personen van 55 t/m 64 jaar (+114 duizend). In de leeftijdsklasse 35 t/m 54 jaar neemt de beroepsbevolking juist af. De bruto arbeidsparticipatie neemt de komende 2 jaar nog een beetje toe naar 70,3%. De arbeidsparticipatie stijgt vooral onder vrouwen en 55-plussers.

Aantal WW-uitkeringen daalt, aantal bijstandsontvangers stijgt verder

Het aantal WW-uitkeringen daalt naar verwachting met ongeveer 100 duizend in 2 jaar tijd. In absolute aantallen daalt het aantal WW-uitkeringen het sterkst in de stedelijke gebieden Groot-Amsterdam en Rijnmond, maar ook in Friesland en West-Brabant. Het aantal WW-uitkering daalt in alle leeftijdsklassen. In 2017 is de daling het sterkst bij de groep t/m 34 jaar en het minst sterk bij de 55 t/m 64-jarigen.

Het aantal bijstandsgerechtigden tot de AOW-leeftijd is in het eerste kwartaal van 2017 gestegen tot 474 duizend. Dit zijn er 15 duizend meer dan een jaar eerder. Het aantal bijstandsontvangers met een niet-westerse migratieachtergrond is toegenomen, het aantal bijstandsontvangers met een Nederlandse of westerse achtergrond is gedaald. Dit blijkt uit de nieuwste CBS-cijfers over de bijstand.

Personen met een bijstandsuitkering



Grafiek 1 | Aantal personen met een bijstandsuitkering per leeftijdscategorie
 Uit de grafiek wordt duidelijk dat het aantal personen dat een bijstandsuitkering heeft blijft groeien.

2.3.2 Regionale arbeidsmarktontwikkelingen 2017-2018

De arbeidsmarktregio Noord-Holland Noord (NHN)

Nederland is opgedeeld in 35 arbeidsmarktregio's. Westfriesland is onderdeel van de regio NHN.

In 2016 nam de werkgelegenheid toe in alle arbeidsmarktregio's. Dit zet zich voort in 2017 en 2018. De mate waarin een arbeidsmarktregio profiteert van de economische groei hangt onder andere af van de sectorverdeling in de regio en de ontwikkelingen in de (beroeps)bevolking. De ontwikkeling van sectoren kan echter wel verschillen tussen de regio's, bijvoorbeeld vanwege de nationale of internationale oriëntatie van bedrijven en de ligging bij landsgrenzen, een haven of belangrijke economische centra zoals Schiphol.

Banengroei in regio's met zakelijke dienstverlening en de bouw

In Groot-Amsterdam groeit de werkgelegenheid het sterkst. Deze regio profiteert vooral van de groei in de zakelijke dienstverlening (zoals ICT) en de consumentendiensten (onder meer detailhandel en horeca). Groot-Amsterdam kent een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven. Veel bedrijven hebben hun hoofdkantoor in Amsterdam en daarmee wordt de stad ook aantrekkelijk voor andere bedrijven.

Zaanstreek/Waterland lift mee op ontwikkelingen in Groot-Amsterdam, vooral in de bouw, distributie en consumentendiensten. Het aantal banen in de bouw neemt ook toe door de aantrekkende woningmarkt.

Regionale ontwikkeling beroepsbevolking

In bijna alle arbeidsmarktregio's neemt de beroepsbevolking toe, met uitzondering van de Achterhoek. De beroepsbevolking groeit het sterkst in Groot-Amsterdam. Ook is er een bovengemiddelde groei van meer dan 1% per jaar te zien in Flevoland, Haaglanden, Midden-Utrecht, Holland-Rijnland en Food Valley (regio rond Barneveld).

UWV ziet groei werkgelegenheid NHN

Volgens het UWV neemt onder invloed van de groei van de Nederlandse economie de werkgelegenheid in NHN dit jaar en volgend jaar toe met bijna 3.600 banen tot 252 duizend. Het aantal WW-uitkeringen daalt met 3.400 tot ruim 9.600. Het aantal vacatures blijft op een hoog niveau, maar neemt niet verder toe.

Op basis van de meest recente groeiraming van het CPB verwacht het UWV in 2017 voor NHN een groei van het aantal banen met 2,7% (+2.700) en volgend jaar met 0,9% (+900). In 2018 wordt de groei minder dan in voorgaande jaren, gedragen door de uitzendbranche. Cijfers van het UWV laten ook zien dat nieuwe werknemers in 2016 weer vaker een vast contract kregen dan in 2015. Dit zijn mogelijk signalen dat bedrijven werknemers vaker in dienst nemen, hoewel het aantal flexibele banen nog steeds sneller stijgt dan het aantal vaste banen.

Het aantal vacatures dat ontstaat, stabiliseert op een hoog niveau. De meeste vacatures ontstaan in de grootste sectoren: detailhandel, zorg & welzijn en horeca. Vacatures ontstaan omdat bedrijven weer kunnen uitbreiden en omdat meer mensen wisselen van baan. Het groeiende aandeel 55-plussers op de arbeidsmarkt drukt het aantal baanwisselingen enigszins. De arbeidsmobiliteit ligt bij deze leeftijdsgroep lager dan gemiddeld.

Meest gevraagde beroepen NHN

Beroep	aantal vacatures	nww < 6 mnd	nww > 6 mnd
elektriciens en elektronicamonteurs	218	46	99
vrachtwagenchauffeurs	216	61	139
hulpkrachten bouw en industrie	211	1.302	1.807
laders, lossers en vakkenvullers	170	304	558
transportplanners en logistiek medewerkers	167	81	226
metaalbewerkers en constructiewerkers	158	37	109
machinemonteurs	147	36	93
loodgieters en pijpfitters	134	28	74
timmerlieden	120	65	184
schoonmakers	117	496	761
bouwarbeiders afbouw	106	29	50
verzorgenden	104	258	504
callcentermedewerkers outbound en overige verkopers	102	190	461
hoveniers, tuinders en kwekers	86	196	284
productiemachinebedieners	70	52	97
automonteurs	65	34	73
technici bouwkunde en natuur	63	44	105
bedieners mobiele machines	63	86	200
administratief medewerkers	62	166	398
adviseurs marketing, public relations en sales	61	87	175
schilders en metaalspuiters	61	68	120
bouwarbeiders ruwbouw	58	34	100
receptionisten en telefonisten	57	266	718
kelners en barpersoneel	56	152	300
vertegenwoordigers en inkopers	52	77	196

Tabel 2 | De 25 meest gevraagde beroepen door werkgevers in Noord-Holland-Noord
De 25 meest gevraagde beroepen omvatten 72% van alle openstaande online vacatures.
Daarnaast staan het aantal kort- en langdurend nww (niet-werkende werkzoekenden).
Dit betreft de stand van zaken in juni 2017.

2.3.3 Westfriesland en de Noord-Hollandse arbeidsmarkt

Uit recente arbeidsmarktonderzoeken blijkt dat de vraag naar personeel in de ene sector groter is dan in de andere. Ook is de vraag in de ene regio groter dan in de andere. WerkSaam zal zich als dé arbeidsbemiddelaar van West-Friesland nog meer richten op de sectoren en regio's waar kansen liggen.

De verwachte stijging van het aantal banen in NHN (3600) vindt grotendeels plaats buiten Westfriesland (Alkmaar-Den Helder). Waar een reistijd voor woon-werkverkeer van 3 uur per dag volgens de Participatiewet acceptabel is, zal een deel van de uitkeringsgerechtigden uit Westfriesland elders in de kop van Noord-Holland werk kunnen vinden. Mede gezien de toegestane reistijden liggen er in de regio's zuidelijk van Westfriesland (vooral de Zaanstreek en Groot-Amsterdam) nog veel meer mogelijkheden.

Het is al langer bekend dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, ook landelijk, slecht op elkaar aansluiten. Het leer-werkbedrijf is een uitstekend instrument om uitkeringsgerechtigden arbeidsritme, arbeidsdiscipline en werknemersvaardigheden bij te brengen. Wanneer gekeken wordt naar het vakinhoudelijke aanbod van onze leer-werkbedrijven en de aard van de vraag op de arbeidsmarkt, moet geconcludeerd worden dat de aansluiting op vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter kan. De meeste kansen liggen in zorg & welzijn, de ICT, de horeca, de zakelijke dienstverlening en onderwijs.

Behalve mogelijk voor de horeca (catering) hebben de leer-werkbedrijven vakinhoudelijk minder te bieden voor het vraagprobleem op de arbeidsmarkt. Voor werkgevers en voor werknemers zijn oplossingen op maat nodig. Specifieke arrangementen met werkgevers, waarbij leren en werken worden gecombineerd, gaan bijdragen aan oplossingen voor de toenemende krapte op de arbeidsmarkt.

Het is cruciaal dat we in het belang van een goede match onze cliënt door en door kennen. Gezien de toename van het aantal bijstandsontvangers met een niet-westerse immigratieachtergrond, moet ook gezocht worden naar arrangementen met werkgevers voor deze groep vluchtelingen. Daarnaast blijven jongeren (tot 27 jaar) en ouderen (tussen 45 en 60 jaar) om extra aandacht vragen. Zeker als er sprake is van een arbeidshandicap.

2.4 Analyse cliëntenbestand

2.4.1 Aantal uitkeringsgerechtigden

Een uitgebreide analyse van het aantal cliënten in de bijstand over 2016 treft u aan in *bijlage 3*. In deze paragraaf kijken we naar de stand van zaken op 1 juli 2017.

De prognose van het Centraal Planbureau is dat het aantal uitkeringsgerechtigden tot 2021 blijft stijgen. Het aantal cliënten in de bijstand in Westfriesland laat nog geen ander beeld zien.

Regeling	2015	2016	1-7-2017
Bbz	33	28	26
IOAW	162	182	185
IOAZ	9	9	12
Participatiewet	2.923	3.086	3.132
Totaal	3.127	3.305	3.355

Tabel 3 | Aantal cliënten verdeeld over de verschillende regelingen in Westfriesland

Het cliëntenbestand is onder te verdelen naar kenmerken. In de volgende tabellen wordt weergegeven hoe lang cliënten in de bijstand zitten en wat hun leeftijdsopbouw en gezinssituatie is.

Uitkeringsduur	Aantal cliënten
0 tot 6 maanden	507
6 tot 12 maanden	427
1 tot 2 jaar	629
2 tot 3 jaar	367
3 tot 4 jaar	355
4 tot 5 jaar	263
Langer dan 5 jaar	807
Totaal	3.355

Tabel 4 | Uitkeringsduur per cliënt in Westfriesland

Leeftijdscategorie	Aantal cliënten	Percentage
Jonger dan 27	399	11,9%
27 tot 35	612	18,2%
35 tot 45	724	21,6%
45 tot 55 jaar	800	23,8%
Ouder dan 55	820	24,4%
Totaal	3.355	

Tabel 5 | Leeftijdsopbouw van cliënten in Westfriesland

De leeftijdsopbouw is redelijk gelijkmatig verdeeld. De groep jonger dan 27 is het kleinst (11,9%), terwijl de groep boven de 45 jaar het grootst is. Bij jongeren zetten we in op preventie. Dat wil zeggen; jongeren, ook kwetsbare jongeren, leiden we naar school of naar werk, om een beroep op bijstand te voorkomen. De grote groep 45-plussers vraagt om de extra aandacht die ook de 7 Westfriesse gemeenteraden benoemd hebben.

De woon-gezinssituatie⁵ van cliënten

Alleenstaande	44,9%
Eenouderhuishouden	28,1%
Paar met kinderen	12,0%
Thuiswonend meerderjarig kind	8,0%
Paar zonder kinderen	6,0%
Instellingsbewoner	0,7%
Overig huishouden	0,4%

⁵ Bron: rekentool toekenning BUIG-middelen 2017. Peildatum 31-12-2015

2.4.2 Participatieladder

Cliënten van WerkSaam worden ingedeeld op de Participatieladder. Dit is een landelijke meetlat die aangeeft wat iemands afstand tot de arbeidsmarkt is. Meer uitleg over de Participatieladder vindt u in hoofdstuk 5.2.

Trede participatieladder	Aantal per trede	Percentage
1	287	9,4%
2	971	28,9%
3	888	26,5%
4	533	15,8%
5	370	11,0%
6	62	1,8%
Trede nog niet bekend	243	7,2%
Totaal	3.355	



Tabel 6 | Indeling van cliënten op de participatieladder per 1-7-2017

De meeste cliënten staan laag op de Participatieladder: sociale contacten buitenshuis en deelname aan georganiseerde activiteiten zijn de treden met procentueel de meeste cliënten. Belangrijker dan de plek op de participatieladder is de plek op de doelladder. WerkSaam gebruikt de doelladder om te kijken wat het ontwikkelperspectief is van een cliënt. De doelladder heeft dezelfde treden als de participatieladder. De coach maakt dus een inschatting van de trede waar de cliënt kan komen.

Doeltrede	Aantal per doeltrede	Percentage
1	40	1,2%
2	842	25,1%
3	151	4,5%
4	614	18,3%
5	372	11,1%
6	822	24,5%
Doeltrede nog niet bekend	514	15,3%
Totaal	3.355	

Tabel 7 | Indeling van cliënten op de doelladder

2.4.3 Instroom

Regeling	2015	2016	1-7-2017
Bbz	83	103	38
IOAW	77	83	36
IOAZ	5	11	5
Participatiewet	1.209	1.350	595
Totaal	1.378	1.547	674

Tabel 8 | Instroom van aantal cliënten verdeeld over de verschillende regelingen

In 2017 lijkt de instroom, voor het eerst na 9 jaar, te dalen.

Reden instroom 2017 (tot 1 juli)

Omschrijving reden instroom	Aantal per reden instroom
Taakstelling vluchtelingen	129
Uitkering werkloosheid	113
Arbeid in dienstbetrekking	109
Uitkering ziekte	?
Beëindiging huwelijk / relatie	73
Vanuit andere gemeente/buitenland	60
Zelfstandig beroep of bedrijf	41
Beëindiging studie	19
Ander inkomen	39
Uitkering arbeidsongeschiktheid	27
Dak en Thuisloos	11
Oorzaak bij partner	16
Uit detentie	8
Alimentatie	4
Onderhouden voor familie, vrienden, etc	11
Overige redenen	14
Totaal	674

Tabel 9 | Reden instroom per cliënt in Westfriesland

Ook in 2017 blijven de twee belangrijkste instroom redenen de komst van vergunninghouders/vluchtelingen naar Westfriesland en het behalen van de maximale periode dat iemand recht had op WW.

2.4.4 Uitstroom

Regeling	2015	2016	1-7-2017
Bbz	64	108	49
IOAW	45	63	33
IOAZ	8	11	2
Participatiewet	1.051	1.187	549
Totaal	1.168	1.369	633

Tabel 10 | Uitstroom aantal cliënten verdeeld over de verschillende regelingen

De uitstroom uit de Participatiewet is constant. De belangrijkste reden voor de uitstroom is nog steeds het aanvaarden van werk.

Reden uitstroom

Omschrijving reden uitstroom	Aantal per reden uitstroom
Arbeid in dienstbetrekking	222
Verhuizing naar andere gemeente of buitenland	90
Reden uitstroom onbekend	72
Aangaan relatie	64
Einde Bbz periode	48
Zelfstandig beroep of bedrijf	39
Geen inlichtingen	21
Oorzaak bij partner	16
Detentie	12
Ander inkomen	8
Gaan volgen van onderwijs met studiefinanciering	8
Overlijden	8
Uitkering arbeidsongeschiktheid	8
Bereiken AOW-gerechtigde leeftijd	3
Vermogenopbrengsten	3
Niet verschenen op herhaalde oproep re-integratiegesprek	2
Overschrijden maximale verblijfsduur buitenland	3
Niet verschenen op herhaalde oproep inlichtingenplicht	0
Uitkering werkloosheid	3
Alimentatie	3
Totaal	633

Tabel 11 | Reden uitstroom per cliënt in Westfriesland

Als laatste kijken we nog naar de draaideurcliënten. Die zijn cliënten die uitstromen, maar binnen een bepaalde periode weer een beroep doen op bijstand.

Terug in de uitkering na 6 maanden			
Reden uitstroom	Aantal	Reden (her) instroom	Aantal
Arbeid in dienstbetrekking	10	Einde arbeid in dienstbetrekking	11
Andere oorzaak	5	Overig	2
Detentie	1	Uit detentie	1
Niet verschenen op een re-integratie gesprek	2	Einde WW	1
Aangaan relatie	1	Einde relatie	1
Oorzaak bij partner	1	Taakstelling vluchtelingen	1
		Einde bedrijf	1
		Einde ander inkomen	2
Totaal	20		20

Terug in de uitkering na 1 jaar			
Reden Uitstroom	Aantal	Reden (her) instroom	Aantal
Arbeid in dienstbetrekking	7	Einde arbeid in dienstbetrekking	2
Verhuizing	2	Einde WW	5
Geen inlichtingen	2	Oorzaak bij partner	1
		Einde ander inkomen	1
		Terugkeer na fraude	1
		Samenwoning	1
Totaal	11		11

Tabel 12 | Draaideurcliënten in Westfriesland

Gemiddeld doen ongeveer 3% van de mensen die uitstromen, binnen 6 maanden weer een beroep op bijstand. Na 12 maanden is dit ongeveer 1,5 %.

Hoofdstuk 3 – Doelgroepen WerkSaam

Bij onze start in 2015 ging WerkSaam niet uit van beleid uitgesplitst naar doelgroepen. Uit de afgelopen periode blijkt echter dat bepaalde groepen een specifieke aanpak nodig hebben. Het aantal cliënten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt zal weliswaar dalen, maar het aantal cliënten met een langere afstand tot de arbeidsmarkt zal juist stijgen. Bij de beleidsevaluatie vroegen de gemeenteraden om extra aandacht voor deze cliënten. Deze cliëntgroepen en de aanpak van WerkSaam staan centraal in dit hoofdstuk.

Voor alle doelgroepen geldt dat WerkSaam arrangementen aanbiedt toegespitst op de kansen en mogelijkheden van de doelgroep. Voor elke doelgroep kijken wij met werkgevers wat een passend werkaanbod of passende scholing kan zijn. WerkSaam werkt samen met partnerorganisaties zoals de gemeenten (wijkteams), UWV, praktijkscholen, daklozenopvang, zorgorganisaties en schuldhulpverlening. Met elkaar proberen wij te zorgen dat iedereen op de hoogte is van wat er speelt voor de cliënt. Met als doel gerichte begeleiding en geen overlap of stilstand.

3.1 Jongeren

WerkSaam investeert in een warme overdracht door in het laatste schooljaar jongeren op te zoeken in het onderwijsveld. Het gaat dan om jongeren die niet doorgaan met een vervolgopleiding of voortijdig de school verlaten. Met de scholen kijken wij wat voor hun leerlingen een zinvolle én haalbare vervolgstap is. Het gaat hierbij vooral om leerlingen uit het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Ook zorgen wij dat onderwijs via het Jongerenloket een betere verbinding krijgt met het WerkgeversServicepunt.

WerkSaam wil voorkomen dat jongeren in het vangnet van de bijstand belanden. Het Jongerenloket biedt kwetsbare jongeren tijdig een sluitende aanpak richting de arbeidsmarkt, beschut werk of dagbesteding. WerkSaam gebruikt hiervoor onder meer jongerentrajecten (ZoWh@t) en loonkostensubsidie. Voor kwetsbare jongeren is zelfredzaamheid niet vanzelfsprekend. Bovendien moeten zij op de arbeidsmarkt concurreren met jongeren mét een startkwalificatie. Een eigen plek van het

Jongerenloket binnen het WerkgeversServicepunt draagt ertoe bij dat ook kwetsbare jongeren hun weg vinden naar een werkgever.

3.2 Vergunninghouders

WerkSaam start met een eigen assessment, ontwikkeld door de Vrije Universiteit van Amsterdam. WerkSaam moedigt zelfstandig ondernemen aan en biedt opleidingen aan. Niet alleen voor hoogopgeleiden, maar ook voor vergunninghouders die kunnen functioneren op een hoger niveau dan het minimumloon.

Vluchtelingen met een verblijfsvergunning, ook wel vergunninghouders genoemd, mogen werken in Nederland en een opleiding volgen. Voor duurzame uitstroom van vergunningshouders is het van belang dat wij de cliënt snel en volledig in beeld krijgen. Belangrijke informatie is nu vaak te laat beschikbaar. Daarom kiest WerkSaam voor een eigen assessment in verschillende talen. Hierdoor krijgen we snel een goed beeld van het opleidingsniveau, taalniveau en leerbaarheid van vergunninghouders. Een toelichting van het assessment vindt u in *bijlage 4*.

Dit biedt houvast voor een passend traject richting taal, zorg, opleiding of werk. WerkSaam wil vergunninghouders een duurzaam perspectief bieden (waaronder zelfstandig ondernemen), zodat een uitkering niet hun eindstation betekent.

3.3 Ouderen

Uit de analyse van de arbeidsmarkt blijkt een duidelijke stijging van het aantal ouderen op de arbeidsmarkt. Cliënten tussen de 45 en 60 jaar proberen wij met gespecialiseerde begeleiding en motivatietraining een betere kans op de arbeidsmarkt te bieden. Belangrijk is dat deze groep zich niet afgeschreven voelt. Voor cliënten ouder dan 60 jaar die geen kans meer maken om aan het werk te gaan, blijft de sollicitatieverplichting achterwege. Cliënten ouder dan 60 jaar die wel aan het werk willen, ondersteunen wij. U kunt hierover meer lezen in *hoofdstuk 5.3*.

3.4 Mensen met en arbeidsbeperking

Onder deze groep vallen personen die een Wsw-dienstverband hebben, zijn aangewezen op beschut werken of die vallen onder de Wet banenafspraken (doelgroepregister).

3.4.1 Wsw

WerkSaam zet het huidige beleid voort. Wsw-medewerkers die in 2014 in vaste dienst waren, behouden hun baan. WerkSaam blijft deze groep cliënten begeleiden. Op den duur vermindert het aantal Wsw'ers omdat met de invoering van de Participatiewet geen instroom meer plaatsvindt. Voor deze doelgroep blijft (behoud van) een reguliere werkplek het doel. Hiermee volgen we de filosofie van de Participatiewet.

3.4.2 Beschut werken

Beschut werk is het instrument in de Participatiewet voor personen die kunnen werken, maar dusdanige begeleiding nodig hebben of werkplekaanpassingen, dat dit niet van een normale werkgever verlangd kan worden. Dit instrument wordt in hoofdstuk 6.6 nader toegelicht.

3.4.3 Loonkostensubsidie

Personen met een arbeidsbeperking die met loonkostensubsidie bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen, vallen onder het doelgroepregister. Het beleid over loonkostensubsidie staat in *hoofdstuk 6.2.1*.

3.5 Dak- en thuislozen

WerkSaam gaat dak- en thuislozen steeds samen met hun begeleider of maatschappelijk werker uitnodigen.

Dak- en thuislozen ondervinden door hun woon-/leefsituatie andere problemen dan reguliere cliënten. Activering richting werk ligt meestal niet gelijk voor de hand. Daar waar dat kan, activeren we hen naar werk.

Waarom iemand dak- en of thuisloos is, speelt een grote rol bij de ondersteuning en bemiddeling. Vaak is sprake van multi-problematiek. Het is van groot belang dat deze groep begeleiding krijgt van hulpverlenende instanties (bijvoorbeeld Leger des Heils) om te zorgen dat zij niet verder afglijden. Wonen en dagbesteding moeten in de aanpak een twee-eenheid vormen.

3.6 Zorgcliënten

WerkSaam en de gemeenten maken overdrachtsafspraken over de zorgcliënten die vallen onder de aangepaste begripsomschrijving: *'een zorgcliënt is een binnen 5 jaar niet naar werk ontwikkelbare cliënt'*.

De afspraak die is vastgelegd in het Bedrijfsplan uit 2014 luidt dat zorgcliënten voor begeleiding en ondersteuning onder de gemeenten vallen. Voor een betere onderlinge taakverdeling is daarom de begripsomschrijving aangepast, rekening houdend met de verwachte mogelijkheden van een cliënt.

Er is geen voorstel om iets te wijzigen in de afspraken tussen de gemeenten en WerkSaam. Deze moeten (voor zover nog niet gedaan) uitgevoerd worden.

De term "zorgcliënten" gebruiken gemeenten en WerkSaam om aan te geven dat deze cliënten niet naar werk ontwikkeld kunnen worden. Het zijn cliënten die wel een uitkering krijgen van WerkSaam maar geen ondersteuning naar werk. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de begeleiding van deze cliënten. Dat kan bijvoorbeeld begeleiding zijn naar zorg of vaker nog naar dagbesteding of vrijwilligerswerk.

3.6.1 Integrale dienstverlening

Wat zijn de belangrijkste randvoorwaarden, succesfactoren en knelpunten voor integrale dienstverlening in het sociaal domein? In de literatuur zijn een aantal randvoorwaarden onderscheiden, die te maken hebben met de inhoudelijke of principiële uitgangspunten van de integrale dienstverlening: het formuleren van een gezamenlijke visie en doelen, het betrekken van de gemeenteraad, het maken van een heldere afbakening van de doelgroep en het centraal stellen van de burger.

In de lijn van ieders leven zijn vier thema's op basis van de verschillende wetten te benoemen, waarop onderstaande doelstellingen betrekking hebben:

1. Opgroeien (Jeugdwet);
2. Ontwikkelen/ontplooien (Wet Passend Onderwijs);
3. Werken (Invoeringswet Participatiewet);
4. Meedoen (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015).

Deze thema's zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en komen samen in de gebiedsteams. WerkSaam ziet dat werk en inkomen belangrijke onderdelen zijn in de integrale dienstverlening.

Met de vier decentralisaties in het sociale domein zijn uitvoerders op de deelterreinen daarom nadrukkelijk op elkaar aangewezen. Was na start van de decentralisaties de aandacht eerst vooral gericht op het eigen werkgebied, er komt nu steeds meer aandacht voor de onderlinge samenwerking.

Hier komt het belang naar voren van werken met de omgekeerde toets (zie hoofdstuk 4). De omgekeerde toets vraagt medewerkers om te denken vanuit de doelen van de wetten in het sociaal domein en niet alleen maar vanuit de specifieke regels, want die kunnen soms knellen.

Maatwerk en afstemming tussen de partijen zijn de sleutel tot de beste ondersteuning van de cliënt. De Westfriesse gemeenten hebben ieder hun eigen organisatie en verschillende wijzen van toegang en begeleiding van cliënten. WerkSaam kan dus niet 1 afspraak maken over samenwerking, maar maakt per gemeente werkafspraken.

Hoofdstuk 4 – Beleidskeuzes

4.1 Beleidskeuzes op hoofdlijnen

Iedereen laten participeren vraagt om een mix van beleidskeuzes voor het beperken van instroom en het ontwikkelen en laten uitstromen van cliënten. Op basis van de input van de 7 gemeenteraden en analyses van de arbeidsmarkt en het cliëntenbestand maakt WerkSaam voor de komende jaren de onderstaande beleidskeuzes. Een toelichting op deze beleidskeuzes leest u in de volgende hoofdstukken.

Beperken bijstandsverlening	Ontwikkelen cliënten	Bevorderen uitstroom
Voorkomen instroom • Streng aan de poort • Jongerenloket bemiddelt in zoektijd naar onderwijs of werk • Voorkomen van instroom door gebruik loonkostensubsidie voor pro/vso-leerlingen met werk	Bevorderen zelfredzaamheid cliënten • Wij kennen onze cliënten (kansen en belemmeringen) • Wij ontwikkelen onze cliënten: leren hen werknemersvaardigheden • Cliënten met een taalprobleem krijgen een taalaanbod	Cliënten zijn actief naar vermogen 1. Betaald werk, fulltime als dat kan en anders parttime 2. Betaald werk met ondersteuning, beschut werk of loonkostensubsidie • Voor een aantal cliënten biedt zelfstandig ondernemerschap een kans.
Beperken bijstandsverlening: streng maar rechtvaardig • Fraude loont niet en bestraffen wij met een boete • Ex-partner levert bijdrage in onderhoud kind, ook bij niet-erkende kinderen • Flexibele inleverdata voor de inkomstenverklaring voor mensen met flexibele inkomsten • Heronderzoeken op basis van signalen (signaalgestuurd werken)	Maken doelgericht re-integratieplan • Inzetten (om)scholing, in combinatie met plaatsing bij werkgever (zicht op baan) • Cliënten die zich onvoldoende inzetten krijgen een maatregel • Wij werken samen met partnerorganisaties zoals wijkteams/gemeenten, daklozenopvang, zorgorganisaties en schuldhulpverlening	Bij elkaar brengen vraag en aanbod • Wij hebben goed contact met werkgevers en kennen de arbeidsmarkt • Wij werken samen met het UWV in het WSP • Wij bemiddelen cliënten en Wsw-werknemers naar werkgevers • Waar nodig zetten wij instrumenten in, zoals loonkostensubsidie • Wij voorkomen verdringing door duidelijke afspraken met werkgevers en cliënten te maken.

Tabel 13 | Schematische weergave beleidskeuzes 2018-2021

4.2 De omgekeerde toets – denken vanuit de cliënt

WerkSaam kiest ervoor om de omgekeerde toets te hanteren. De omgekeerde toets introduceert een andere, nieuwe kijk op de uitvoering van wet- en regelgeving: meer denken vanuit de cliënt en maatwerk leveren. Deze toets vraagt medewerkers om te zoeken naar een mix van doelmatigheid en rechtmatigheid. Er wordt gekeken naar het gewenste effect, de uitwerking op de persoon en het gezin en de omgeving. De omgekeerde toets geldt voor vrijwel alle besluiten van WerkSaam en raakt daarom bijna al onze medewerkers. Voor de implementatie van de omgekeerde toets maakt WerkSaam verder gebruik van een door Divosa en Stimulansz geïntroduceerde methodiek.

De introductie van de omgekeerde toets moet zorgen dat doelmatigheid en rechtmatigheid beter te combineren zijn. Eerst kijken wat er voor de cliënt nodig is, daarna pas of dit past binnen de wet- en regelgeving. Op deze manier kan er voor cliënten meer maatwerk geleverd worden en is de kans groter dat de cliënt uitstroomt uit de uitkering. Ook als dit binnen de wet- en regelgeving wellicht niet meteen mogelijk lijkt.

Hoofdstuk 5 – Voorkomen van instroom

In dit hoofdstuk wordt omschreven hoe WerkSaam aan de slag gaat met het beperken en voorkomen van de instroom. Er is beleid ontwikkeld om dit doel te behalen, hierbij richt WerkSaam zich voornamelijk op de aanvraagprocedure, de participatieladder en de sollicitatieplicht die vanaf de aanvraag van kracht is.

5.1 Aanvraagprocedure

Bij de aanvraag van een bijstandsuitkering wordt uitvoerig onderzocht of er recht op bijstand bestaat. Tijdens de aanvraagprocedure screent Handhaving alle cliënten op frauderisico. Voor jongeren onder de 27 jaar geldt eerst een wettelijke zoekperiode van 4 weken. In deze periode zoekt de cliënt zelf actief naar werk of een opleiding en krijgt deze nog geen uitkering. De jongere wordt ook begeleid door het Jongerenloket. Het loket onderzoekt of de jongere weer naar school of aan het werk kan. Meer informatie over het jongerenbeleid leest u in *hoofdstuk 3.1*.

Streng aan de poort



WerkSaam is streng aan de poort om de bijstandsverlening zoveel mogelijk te beperken, maar biedt maatwerk waar het kan. We verzorgen een bijstandsuitkering wanneer iemand ouder is dan 18 jaar, minder dan het wettelijk minimumloon verdient én geen vermogen heeft hoger dan de toegestane grens. De cliënt overlegt alle gegevens die WerkSaam nodig heeft voor de beoordeling van de aanvraag. Als uit deze gegevens blijkt dat er geen recht is op bijstand, wordt de aanvraag afgewezen.

Met een vragenlijst brengen wij de situatie van de klant in kaart en kijken we naar de mogelijkheden om aan het werk te komen. Tijdens de intake maken wij met behulp van de participatieladder de onderverdeling tussen bemiddelbare, ontwikkel- en zorgcliënten.

5.2 Gebruik participatieladder en doelladder

WerkSaam gebruikt de participatieladder en de doelladder. De participatieladder geeft inzicht in de huidige activiteiten van de cliënt. Met de doelladder maakt WerkSaam een inschatting van de hoogst haalbare trede van de cliënt na begeleiding van een coach en de inzet van re-integratie-instrumenten. De doeltrede waarop de cliënt wordt ingeschat, bepaalt onder welke klantstroom hij valt: bemiddelbare cliënt, ontwikkelbare cliënt of zorgcliënt. WerkSaam maakt geen nieuw beleid voor het hanteren van de Participatieladder. Door de bewegingen van cliënten op de participatieladder te volgen, krijgen WerkSaam en gemeenten inzicht in de vorderingen van de cliënten. De definities van de treden zijn landelijk bepaald.

Uit de beleidsevaluatie is naar voren gekomen dat de participatieladder niet altijd even gemakkelijk te begrijpen is. WerkSaam heeft er daarom voor gekozen om deze ladder in dit beleidsplan toe te lichten. Meer informatie over de participatieladder vindt u in *bijlage 6*.



Figuur 3 | De participatie- en doelladder

De participatieladder is een meetinstrument. De informatie kan gebruikt worden om te sturen. De ladder meet het daadwerkelijke niveau van participatie van de klant in tredes. Met hetzelfde instrument wordt ook de doeltrede van een cliënt aangegeven. Ofwel de trede waarin men verwacht wordt te kunnen participeren op de arbeidsmarkt.

5.3 Sollicitatieplicht op maat

WerkSaam heeft cliënten die langdurig werkloos zijn en/of ouder zijn dan 60 jaar. Als deze cliënten geen kans meer maken om betaald aan het werk te gaan, kan de coach ervoor kiezen om de sollicitatieverplichting achterwege te laten. Hoewel elke cliënt volgens de wet verplicht is om werk te blijven zoeken, kiest WerkSaam ervoor om de groep boven de 60 jaar niet aan de sollicitatieplicht te houden. Dit houdt in dat per cliënt gekeken wordt wat de situatie is en hoe de coach hierin moet handelen. Cliënten die vrijgesteld zijn van de sollicitatieverplichting, maar die wel aan het werk willen, ondersteunen wij nog steeds bij het vinden van betaald werk.

Voor elke cliënt geldt een sollicitatieplicht. Dit betekent solliciteren naar betaald werk, ook naar banen die niet direct aansluiten op het eigen opleidingsniveau of werkervaring. In de Participatiewet staat immers dat elk werk passend is. WerkSaam vraagt cliënten in principe om minimaal 5 sollicitatieactiviteiten per week. Mocht de situatie van de cliënt hierom vragen, kan de coach het aantal sollicitatieactiviteiten aanpassen.



Cliënten die langdurig werkloos zijn en/of ouder zijn dan 60 jaar, zijn moeilijk plaatsbaar. Deze cliënten zijn zich bewust van hun verminderde kans op de arbeidsmarkt. Voor deze cliënten zijn de sollicitatieverplichting en het contact met de coach vaak een opgave. Er moeten regelmatig gesprekken plaatsvinden met de cliënt, waarbij op voorhand al duidelijk is dat er geen uitzicht bestaat op betaald werk. Daarom wordt in deze gevallen gekeken naar de sollicitatieverplichting.

Hoofdstuk 6 – Doorstroom door ontwikkeling

Om cliënten goed voor te bereiden op de arbeidsmarkt, richt WerkSaam zich op het ontwikkelen van alle cliënten die een grotere afstand tot arbeidsmarkt hebben. Cliënten die zich bij WerkSaam melden, krijgen een re-integratieplan op maat om te zorgen dat deze cliënten zo snel mogelijk weer betaald aan het werk kunnen.

In dit hoofdstuk worden de instrumenten beschreven waarvoor sprake is van een beleidsaanpassing of extra inspanning in de komende periode. Achtereenvolgens komende verschillende doorstroomonderwerpen aan bod: een overzicht van de instrumenten, loonkostensubsidie, participatieplaats, tegenprestatie, leer-werkbedrijf, beschut werk en taalontwikkeling.

Wat gaat WerkSaam doen om ontwikkeling te bevorderen?

- Een uitstroompremie invoeren voor personen die werken met loonkostensubsidie.
- Het gebruik van participatieplaatsen uitbreiden door samenwerking met het vrijwilligerswerk.
- Invulling geven aan de tegenprestatie door het aanbieden van vrijwilligerswerk.
- Een leer-werkbedrijf voor de sector Zorg & Welzijn inrichten.
- Aan 70 personen in 2018 een beschutwerkplek aanbieden.
- Een regionaal taalplein inrichten waar mensen met een taalvraag terecht kunnen en het digitale trainingsaanbod verruimen.

6.1 Inzet instrumenten en trajecten

WerkSaam kijkt samen met een werkgever welke instrumenten er ingezet kunnen worden om een kandidaat aan het werk te helpen. In samenwerking met de werkgever ontwikkelen we trajecten met of zonder scholing om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Als er een scholingstraject wordt ingezet, vinden we het belangrijk dat er zicht is op een betaalde werkplek.

WerkSaam biedt zowel cliënt als werkgever verschillende instrumenten en trajecten aan, met als doel een duurzame arbeidsrelatie. Waar mogelijk houdt de coach zich bezig met het wegnemen van obstakels die zorgen dat de cliënt niet aan het werk kan. Daarnaast moet het voor een werkgever aantrekkelijk zijn om cliënten in dienst te nemen. Tijdens het eerste gesprek met de cliënt en de coach komt het doel van het re-integratietraject in beeld. Dit wordt vastgelegd in een re-integratieplan. Ook wordt hierin opgenomen welke instrumenten WerkSaam inzet.

6.1.1 Overzicht instrumenten, regelingen en trajecten WerkSaam

WerkSaam zet samen met werkgevers trajecten op. Bijvoorbeeld trajecten om arbeidsritme en werknemersvaardigheden op te doen, een vak te leren of een opleiding te volgen. Deze trajecten bieden wij aan in combinatie met een proefplaatsing. Steeds met als doel de cliënt aan het werk te krijgen én te houden. Voor cliënten die nog niet aan betaald werk toe zijn, biedt WerkSaam activeringstrajecten richting werk aan.

Onze instrumenten, regelingen en trajecten

- Werkplekaanpassing
- No-riskpolis
- Arbeidsgroei
- Arbeidsfit
- Arbeidsprof
- Reiskostenvergoeding en E-bike
- Kosten kinderopvang
- Sollicitatietraining
- Beoordeling arbeidsvermogen
- Proefplaatsing
- Bemiddelingsgroep
- Handhaving
- Sportvoorziening
- IPS-traject
- Opleidingen
- Vrijwilligerswerk
- Flexensie
- Jobcarving
- Loonkostensubsidie
- Jobcoaching
- Participatieplaats
- Tegenprestatie
- Uitstroompremie
- Beschut werk
- Werkervaringsplek
- Aanpak laaggeletterdheid

Figuur 4 | Instrumenten, regelingen en trajecten van WerkSaam

Een overzicht van alle instrumenten, regelingen en trajecten die WerkSaam aanbiedt aan cliënten en werkgevers. De keuze kan per cliënt verschillen en is afhankelijk van de persoonlijke situatie van de cliënt. Toelichting op deze instrumenten is te vinden in bijlage 8.¹

6.2 Beleid loonkostensubsidie

WerkSaam verstrekt loonkostensubsidie tot een loonwaarde van maximaal 80% van het wettelijk minimumloon. Alle werknemers vanaf 22 jaar hebben hier recht op, dit is het loon dat minimaal moet worden betaald voor werken in loondienst. Voor jongere werknemers geldt het minimumjeugdloon. Het minimumloon beschermt tegen onderbetaling.

Loonkostensubsidie is bedoeld voor werkgevers die iemand met een ziekte of handicap in dienst nemen. De werkgever vraagt de loonkostensubsidie aan voor de werknemer als deze minder dan het minimumloon kan verdienen. De hoogte van de loonkostensubsidie bedraagt het verschil tussen de loonwaarde en het WML. Loonkosten boven het WML komen voor rekening van de werkgever. De beoordeling voor de loonkostensubsidie vindt jaarlijks opnieuw plaats.

Loonkostensubsidie vindt plaats bij een loonwaarde tussen de 30-80%. Deze keuze geldt voor de kandidaten uit alle gemeenten in Noord-Holland Noord. Het doel is een gelijke benadering van werkgevers door het WerkgeversServicepunt. Dit is een gezamenlijke beleidskeuze van de arbeidsmarktregio in Noord-Holland Noord.

6.2.1. Doelgroepregister (Wet banenafpraak)

Personen met een arbeidsbeperking die met loonkostensubsidie bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen, vallen onder het landelijke "doelgroepregister". De instrumenten voor de doelgroep Wet Banenafpraak voldoen, maar het kan beter. WerkSaam gebruikt het 'klantprofiel' van het UWV voor de selectie van kandidaten uit het doelgroepregister. Dit profiel is erg summier. Het UWV beschikt over een completer beeld van de cliënt dan uit het klantprofiel blijkt. Er vindt daarom overleg plaats tussen gemeenten, VNG en UWV om het klantprofiel uit te breiden met extra informatie van het UWV. U kunt meer lezen over de Wet Banenafpraak in *bijlage 5*.

6.3 Beleid Tegenprestatie

WerkSaam kan van cliënten die een uitkering ontvangen, verlangen daarvoor iets terug te doen voor de samenleving. WerkSaam maakt daarbij gebruik van het activiteiten aanbod van het regionale vrijwilligerswerk. De keuze voor de invulling van de tegenprestatie ligt in eerste instantie bij de cliënt zelf.

Gemeenten en WerkSaam kunnen mensen met een bijstandsuitkering vragen om naar vermogen een tegenprestatie te leveren in de vorm van een maatschappelijke activiteit. Deze activiteit moet beperkt zijn in omvang en mag geen bestaande arbeid verdringen. Het primaire doel is niet re-integratie, maar iets terug doen voor de samenleving in ruil voor de uitkering.

Voor WerkSaam is het belangrijk dat alle mensen participeren in de maatschappij. Wanneer participatie binnen de reguliere arbeidsmarkt niet mogelijk is zijn andere participatievormen zoals vrijwilligerswerk, een re-integratietraject en mantelzorg belangrijk. De tegenprestatie wordt pas ingezet als er geen sprake is van een van deze participatievormen en wordt dan ook alleen ingezet als sluitstuk. Van mensen die al participeren door middel van een re-integratietraject, vrijwilligerswerk of mantelzorg wordt geen tegenprestatie gevraagd. Van klanten die nog niet actief zijn in één van deze participatievormen, kan wel een tegenprestatie gevraagd worden. WerkSaam zet hierbij vooral in op het verleiden van mensen om een tegenprestatie te leveren; mensen worden gemotiveerd om zelf met initiatieven te komen en er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de talenten van mensen. Hiermee wordt zo veel mogelijk voorkomen dat WerkSaam mensen moet gaan dwingen.

Als WerkSaam wel een tegenprestatie vraagt, gelden de wettelijke kaders:

- de tegenprestatie geldt voor de duur van maximaal van 3 maanden;
- de omvang is maximaal 8 uur per week;
- de tegenprestatie wordt slechts één keer in een periode van 12 maanden verlangd.



Naast het zoeken van geschikte klussen, vergt de tegenprestatie een stuk organisatie en menskracht voor begeleiding en handhaving. In 2015 onderzocht WerkSaam de mogelijkheden om de tegenprestatie uit te voeren. De conclusie luidde dat er geen klussen waren die pasten binnen de wettelijke kaders:

- de tegenprestatie mag geen re-integratie zijn;
- moet kort zijn in duur en omvang;
- moet maatschappelijk nut hebben.

Clënten hebben een individueel re-integratieplan. Daarin staat welke instrumenten en activiteiten WerkSaam inzet. Dit is vaak een re-integratietraject, maar kan ook (tijdelijk) vrijwilligerswerk zijn. Een tegenprestatie is dan overbodig omdat de cliënt al actief is. WerkSaam verlangt ook geen tegenprestatie als een cliënt al vrijwilligerswerk doet, of mantelzorger is.

6.4 Beleid participatieplaats

Medewerkers van WerkSaam worden gestimuleerd om de mogelijkheden van participatieplaatsen beter en breder te benutten. WerkSaam start daarom een pilot met vrijwilligersorganisaties. Doel is het maken van samenwerkingsafspraken om cliënten die (tijdelijk) niet terug kunnen keren in het arbeidsproces te bemiddelen voor een participatieplaats.

Een participatieplaats is bedoeld voor personen van 27 jaar en ouder met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Bij een participatieplaats gaat het niet om het werk zelf, maar om het leren werken of het wennen aan werken en werkomstandigheden. Dit biedt ook de gelegenheid om te kijken of het werkerrein past bij de cliënt en/of (om)scholing mogelijk is. Dit vergroot voor de cliënt de kansen op de arbeidsmarkt. Cliënten op een participatieplaats komen in aanmerking voor een premie.

Een participatieplaats geldt maximaal voor 4 jaar (wettelijk bepaald). Na 9, 24 en 36 maanden wordt beoordeeld of de kansen op arbeidsinschakeling zijn vergroot. Is dat niet het geval, dan stopt de participatieplaats. In de laatste periode moet WerkSaam bovendien de participatieplaats in andere werkomgeving aanbieden.

Omdat bij veel non-profitorganisaties een enorme behoefte bestaat aan vrijwilligers, kan de inzet van participatieplaatsen ook hiervoor uitkomst bieden. Daarnaast biedt de participatieplaats een alternatief voor de in de praktijk moeilijk uit te voeren tegenprestatie.

6.5 Beleid leer-werkbedrijf

In verband met de verwachte groei aan banen in de zorg wil WerkSaam binnen de leer-werkbedrijven een tak Zorg & Welzijn inrichten, die werkervaringsplaatsen gaat aanbieden voor werkzoekenden in deze branche.

Elke cliënt die kan werken, melden wij na de intake aan voor een traject binnen onze leer-werkbedrijven. Het doel is opdoen van arbeidsritme, werkervaring en werknemersvaardigheden, waardoor de kansen op de arbeidsmarkt toenemen. WerkSaam wil nieuwe, bemiddelbare cliënten direct activeren richting werk. Het is belangrijk dat de cliënt kan functioneren bij een werkgever. Trajecten bij de leer-werkbedrijven bieden hierbij uitkomst. De leer-werkbedrijven bieden professionele en flexibele dienstverlening aan in uiteenlopende sectoren, zoals bedrijven, instellingen en gemeenten. Wij kijken naar werkzaamheden die bij de cliënt passen. Onze leer-werkbedrijven hebben een divers aanbod:

Het leer-werkbedrijf Verpakken biedt werkervaringsplaatsen aan op gebied van:

- verpakken
- logistiek

Het leer-werkbedrijf Facilitair biedt werkervaringsplaatsen aan op gebied van:

- postverwerking
- buitenruimteservice
- schoonmaak
- catering
- mailing en repro
- digitalisering

In de arbeidsmarktanalyse (paragraaf 2.3) is aangegeven dat de werkgelegenheid in Zorg & Welzijn de komende jaren een flinke impuls krijgt. Door extra subsidies zullen 30.000 extra banen gecreëerd worden. WerkSaam speelt hier op in door een leer-werkafdeling Zorg & Welzijn in te richten die werkervaringsplaatsen voor deze branche gaat organiseren. Hierdoor wordt ook het vakinhoudelijke aanbod van de leer-werkbedrijven van WerkSaam uitgebreid.

6.6 Beleid beschut werk

WerkSaam zoekt voor iedere kandidaat voor beschut werk een passende plek. Waar mogelijk bij een externe werkgever. De meeste kandidaten zullen naar verwachting een interne plek bij WerkSaam krijgen. WerkSaam kiest ervoor om kandidaten die interesse hebben een werkervaringsplek binnen de leer-werkbedrijven aan te bieden.

Voor een baan in het kader van beschut werk gelden landelijke voorwaarden. WerkSaam heeft hier geen beleidsvrijheid. Het gaat om mensen die kunnen werken, maar zoveel begeleiding of werkplekaanpassingen nodig hebben dat dit niet van een werkgever kan worden verlangd. Het is aan WerkSaam om de kosten hiervan, bijvoorbeeld door middel van jobcoaching, te verzorgen. Het gaat om niet-uitkeringsgerechtigden én mensen met een bijstands- of UWV-uitkering, zoals Wajongers van voor 2015 met arbeidsvermogen. Voor beschut werk kunnen zij zelf, of met hulp van WerkSaam, een advies aanvragen bij

het UWV. Oordeelt het UWV dat de aanvrager tot de doelgroep behoort, dan is WerkSaam verplicht om een dienstverband aan te bieden.

De belangrijkste doelgroep voor beschut werk zijn de schoolverlaters van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en de Praktijkschool (PrO) en cliënten met een uitkering van WerkSaam.



Doelgroep arbeidsmarkt	Kandidaten WerkSaam	Kandidaten UWV
Regulier (zonder loonkostensubsidie)	Participatiewet	WW Ziektewet
Banenafspraak (met loonkostensubsidie)	Participatiewet Wsw	Wajong
Beschut werk (met loonkostensubsidie + extra begeleiding)	Participatiewet	Wajong

Tabel 14 | Beschut werk binnen WerkSaam

Dit overzicht geeft weer waar 'beschut werk' zich bevindt op de arbeidsmarkt. Het gaat om mensen met arbeidsvermogen in een betaalde baan, maar niet in een reguliere baan. Dit is voor deze doelgroep een brug te ver; zij zijn daarom aangewezen op een beschutte baan.

6.6.1 Onderscheid tussen beschut werk en (arbeidsmatige) dagbesteding

Beschut werk is dus een betaalde baan voor mensen die intensieve begeleiding en/of een werkplekaanpassing nodig hebben. Dit is iets anders dan arbeidsmatige dagbesteding (dit is zonder salaris), dat door gemeenten aangeboden wordt op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Personen die in aanmerking komen voor dagbesteding hebben geen arbeidsvermogen. Wel is het mogelijk dat personen vanuit de dagbesteding doorgroeien naar beschut werk.



Afbeelding 1 | Campagne Beschut Werk SZW

SZW startte medio 2017 een campagne voor beschut werk. WerkSaam maakt gebruik van deze campagne.

6.6.2 Beleid jobcoaching

Jobcoaching vindt plaats bij trajecten van Wsw-medewerkers en bij plaatsing op een beschutte werkplek. Bij deze medewerkers gaat het vaak om persoonlijke begeleiding, waardoor duurzame re-integratie een kans van slagen krijgt. Denk aan ondersteuning tijdens de inwerkperiode, het aanleren van handelingen en vaardigheden om werkzaamheden uit te voeren, gestructureerd werken en communiceren met collega's en leidinggevend.

Jobcoaching wordt ingezet op de werkplek bij werknemers die door hun psychische of verstandelijke beperking begeleiding nodig hebben. Het doel is om de werknemer zo zelfstandig mogelijk te laten functioneren. De jobcoach informeert ook collega's op de werkplek zodat die de werknemer kunnen begeleiden en problemen kunnen oplossen. WerkSaam biedt ook Harrie Helpt-trainingen bij werkgevers. Deze training is voor medewerkers die een collega met een arbeidshandicap op de werkvloer (gaan) begeleiden. De letters van Harrie staan voor: hulpvaardig, alert, rustig, realistisch, instruerend en eerlijk.

6.7 Taalontwikkeling

De komende periode gaat WerkSaam door op de ingeslagen weg. Om taalvaardigheid in deze arbeidsmarktregio te bevorderen ondertekenden diverse organisaties het “Taalakkoord Noord-Holland Noord”⁶. Deze organisaties zien elke dag hoe belangrijk taalvaardige inwoners en medewerkers zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om kansen op werk, veiligheid op de werkvloer, doorgroeimogelijkheden en duurzame inzetbaarheid. Zij zetten zich daarom enthousiast in om de taalvaardigheid een impuls te geven en sporen andere organisaties aan hetzelfde te doen. Naast de gemeenten, werkgevers en maatschappelijke organisaties is WerkSaam een van ondertekenaars van dit taalakkoord.

Eén van onze ambities is het op zetten van “taalpleinen” waar mensen met hun taalvragen terecht kunnen. En nog veel belangrijker: om te oefenen met de Nederlandse taal en het gebruik van de computer. Een taalplein kan bijvoorbeeld zijn: WerkSaam, stadhuis, wijkcentrum, bibliotheek of basisschool. Ook de bestaande formulierenbrigades zijn hier van harte welkom. Vanaf 2018 verbreedt WerkSaam het digitale trainingsaanbod voor Nederlandstalige en anderstalige cliënten om het gebruik van de computer te stimuleren.

6.7.1 Taalmeter en taaltoets als meetinstrument

WerkSaam wil regionaal de taalvraag en het taalaanbod verbinden. De taalvraag van cliënten wordt in kaart gebracht bij het afnemen van de taalmeter en de taaltoets. Deze toetsen vinden plaats zodra een bijstandsaanvraag bij WerkSaam binnenkomt. De toetsuitslag geeft aan of de beheersing van de Nederlandse taal een punt van aandacht is. Het gaat daarbij om lezen, schrijven, rekenen en spreken op B1-niveau (niveau eind basisschool) en digitale basisvaardigheden.

Bij de indicatie van onvoldoende taalbeheersing schakelen wij het Taalhuis Westfriesland in. Het Taalhuis is een samenwerking van de Westfriese gemeenten, WerkSaam, Vrijwilligerspunt Hoorn en de Stichting Lezen & Schrijven.

Het Taalhuis kijkt op basis van een intakegesprek naar een passend taalaanbod. Dat aanbod varieert, bijvoorbeeld een cursus (NT1 of NT2) of conversatieles met een taalmaatje. De voorkeur gaat hierbij uit naar een mix.

⁶ <https://www.rpa-nhn.nl/projecten/taalakkoord>

Het Taalhuis verzorgt na overleg met WerkSaam de aanmelding en rapporteert over de voortgang, de aanwezigheid bij de lessen en zoekt naar alternatieven als een cursist voortijdig stopt. Het Taalhuis kent het regionale taalaanbod.

6.7.2 Taalondersteuning op de werkvloer

WerkSaam biedt via het Taalhuis gerichte taalondersteuning aan op de eigen werkvloer. Ook blijven wij aandacht besteden aan de begrijpelijkheid van onze eigen communicatie, onder meer door klare taal te gaan gebruiken in onze brieven en op de website. Daarnaast gaan we verder met taalles op de basisschool om ouders te helpen met het verbeteren van hun taalvaardigheid.



De taaltrajecten worden bekostigd uit het educatiebudget van het Rijk. Dit budget mag van de wetgever niet worden gebruikt voor vergunninghouders. Voor deze groep biedt de Participatiewet uitkomst. In 2018 biedt de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) ook financiële ruimte voor trajecten op het gebied van digitale vaardigheden.

WerkSaam verzorgt al trainingen voor anderstaligen die niet goed overweg kunnen met de computer. Vooral omdat WerkSaam de uitkeringsspecificatie bij voorkeur digitaal verstuurt en cliënten stimuleert om hun inkomstenverklaring digitaal op te sturen. Verbreding van het trainingsaanbod zorgt dat cliënten nog beter kunnen omgaan met de digitale wereld van nu.

Hoofdstuk 7 – Bevorderen van uitstroom

WerkSaam stimuleert alle cliënten om naar vermogen actief te zijn, bij een werkgever of als zelfstandig ondernemer. Om de uitstroom te bevorderen is het belangrijk dat we de vraag en aanbod van werk bij elkaar brengen. Dit hoofdstuk belicht hoe WerkSaam cliënten bemiddelt en werkgevers stimuleert om onze cliënten een kans te geven. Ook gaat dit hoofdstuk in op nieuwe beleidskeuzes voor zelfstandig ondernemen en de uitstroompremie.

7.1 Werkgeversdienstverlening en WerkgeversServicepunt

WerkSaam en UWV ondertekenden voor de subregio Westfriesland een samenwerkingsovereenkomst. Hierdoor wordt de registratie van werkzoekenden en vacatures een gezamenlijke verantwoordelijkheid. In de overeenkomst staan afspraken over bedrijfsvoering, taakstellingen en werkafspraken voor de uniforme matching van kandidaten. Voor de regio Noord-Holland Noord betekent dit één gezamenlijk organisatie: het WerkgeversServicepunt. Met dit initiatief matchen we vraag en aanbod van werk, waardoor onze cliënten meer kansen krijgen.



Figuur 5 | WerkSaam en het UWV werken samen als het WerkgeversServicepunt

De partners in arbeidsmarktregio's kregen vanuit de rijksoverheid de opdracht om samen te werken en één gezicht te tonen aan werkgevers. Werkgevers kunnen bij het WerkgeversServicepunt terecht voor hun personeelsvoorziening, informatie, advies en expertise. WerkSaam startte in Westfriesland als eerste van de 3 subregio's met een dergelijke samenwerking. Het is de wens en verwachting dat deze overeenkomst op termijn voor de hele arbeidsmarktregio gaat gelden. WerkSaam onderhoudt goede contacten met partners. Naast UWV zijn dat o.a. Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (RPA NHN) en het Ontwikkelbedrijf NHN. Deze helpt ondernemers die zich in onze provincie willen vestigen.

7.1.1 Ondernemers bij elkaar brengen

WerkSaam brengt ondernemers bij elkaar en laat ondernemers zien dat sociaal ondernemen loont.

WerkSaam startte het sociale platform MVO Westfriesland om ondernemers met elkaar in contact te brengen. Voor de MVO-partners organiseert WerkSaam netwerkbijeenkomsten, die goed worden bezocht. Wij informeren werkgevers over de voordelen van sociaal ondernemen en blijven investeren in onderlinge samenwerking.



Foto 1 | Fiolet Taaltraining ontvangt het MVO-keurmerkschildje. WerkSaam zet bedrijven die zich inzetten om kansen te bieden aan werkzoekenden in Westfriesland in de schijnwerpers.

7.2 Social Return on Investment (SROI)

Eén van de instrumenten om de arbeidsparticipatie en -ontwikkeling in samenspraak met werkgevers te verhogen, is SROI. Het doel van SROI is ervoor te zorgen dat een investering door de gemeente (inkoop van producten of diensten), concreet 'maatschappelijk rendement' (banen of stageplaatsen) oplevert. De gemeenten in de regio Noord-Holland Noord vinden het belangrijk dat haar opdrachtnemers een bijdrage leveren aan het verwezenlijken van sociale doelstellingen, waarbij het accent ligt op het terrein van werkgelegenheid van mensen die een uitkering ontvangen of aan leerlingen die voor hun opleiding een leerwerkplek of stageplaats zoeken.

In regio Noord-Holland Noord is de Toolkit SROI 2017-2019⁷ van toepassing op alle inkoop/aanbestedingen van de gemeenten in de regio waarin een SROI bepaling is opgenomen. Deze Toolkit is bedoeld voor opdrachtnemers die een opdracht van de gemeente gegund hebben gekregen en beschrijft de kaders waarbinnen de SROI verplichting kan worden ingevuld. De SROI-coördinator werkt vanuit WerkSaam samen met de gemeenten om een match te maken tussen werkgevers en de kandidaten van WerkSaam en UWV.

7.3 Verdringing voorkomen

WerkSaam is zich bewust van verdringing en wil graag oneerlijke concurrentie voorkomen. Dit doen we door duidelijke afspraken te maken over de inzet van re-integratieinstrumenten, zoals werken met behoud van uitkering. De aanwezigheid van een (digitaal) meldpunt en een toetsingscommissie zorgen daarbij voor een extra impuls om hier zorgvuldig mee om te gaan. Werkzoekenden, werkgevers en werknemers kunnen met vragen of klachten over (mogelijke) verdringing terecht bij het meldpunt. Meer informatie hierover kunt u lezen in *bijlage 2*.

Het is de taak van WerkSaam om mensen in de bijstand te helpen bij het vinden van een betaalde baan. Zonder werkervaring en werknemersvaardigheden maakt deze groep nauwelijks kans op de arbeidsmarkt en is daardoor blijvend afhankelijk van een uitkering. Hierdoor kan het noodzakelijk zijn dat werken met behoud van uitkering als re-integratieinstrument ingezet wordt. De re-integratieactiviteiten van WerkSaam hebben altijd een leerdoel en duren niet langer dan nodig. Wij zetten ons in om mensen in de bijstand gelijke kansen te bieden op de arbeidsmarkt. Als iemand 'klaar' is voor de arbeidsmarkt, dan geldt dat bij volwaardig werk een volwaardig loon hoort.

7.4 Zelfstandig ondernemen

WerkSaam biedt cliënten de kans om zelfstandig te (blijven) ondernemen. Wij ondersteunen:

- mensen die een bedrijf willen starten vanuit de bijstand of de WW;
- gevestigde zelfstandigen in tijdelijke financiële problemen;

⁷ http://www.rpa-nhn.nl/uitkering_naar_werk/sroi

- oudere zelfstandigen (ouder dan 55 jaar) met een niet-levensvatbaar bedrijf;
- zelfstandigen die hun bedrijf willen beëindigen.

Voor zelfstandigen met (tijdelijke) financiële problemen bij hun bedrijfsvoering, bestaat er de regeling Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). WerkSaam ondersteunt ondernemers via deze regeling met een rentedragende lening, een starterskrediet of een aanvulling op het inkomen tot bijstandsniveau.

7.5 Deeltijd ondernemen in de bijstand

WerkSaam stimuleert deeltijd ondernemen in de bijstand. Als vertrekpunt voor deze beleidskeuze hanteert WerkSaam de werkwijzer 'Aan de slag met parttime ondernemen'⁸ van Divosa.

De arbeidsmarkt verandert. Vaste banen maken plaats voor flexibel werk, deeltijdbanen en combinaties van werken in loondienst en zelfstandig ondernemen. Bij de uitvoering van de Participatiewet spelen steeds meer gemeenten daarop in met deeltijd ondernemen in de bijstand. Hierbij vult een gemeente de inkomsten als zelfstandige aan met een bijstandsuitkering. Deeltijd ondernemen is een nieuwe ontwikkeling als het gaat om het zelfstandig ondernemen.

Deeltijd ondernemen biedt nieuwe kansen. Cliënten doen namelijk weer mee in de samenleving. Ze leren ondernemersvaardigheden met werk dat ze leuk vinden, waardoor hun re-integratie versnelt. Zo vergroten deeltijdondernemers hun kansen op uitstroom naar werk, zelfstandig ondernemen of een combinatie daarvan. Daardoor verminderen de uitgaven voor de bijstand.

Omdat er momenteel onvoldoende regels bestaan voor deeltijd ondernemen, komt er een nieuwe beleidsregel die houvast biedt voor startende ondernemers en medewerkers.

7.6 Uitstroompremie

Nieuw in het beleid is dat personen die met loonkostensubsidie aan het werk gaan ook in aanmerking kunnen komen voor de uitstroompremie. Dit uiteraard voor zover voldaan wordt aan de nieuwe richtlijnen voor toekenning van die premie. Tot 2018 werd de

⁸ www.divosa.nl/publicaties/werkwijzer-aan-de-slag-met-parttime-ondernemen

premie alleen verstrekt bij volledige uitstroom uit de bijstand. Door hun beperking is deze groep niet in staat volledig uit te stromen. Op verzoek van meerdere gemeenten wordt voor deze cliënten daarom deze uitzondering gemaakt.

Uit onze eigen evaluatie blijkt de uitstroompremie als prikkel niet goed te werken. De regiogemeenten vinden dat ook personen die met loonkostensubsidie aan het werk gaan een uitstroompremie moeten krijgen. Daarom zet WerkSaam de uitstroompremie anders in, waarbij de persoonlijke omstandigheden van de cliënt centraal staan. Wij maken vooraf afspraken met de cliënt over een uitstroompremie. Die afspraken leggen wij vast in het re-integratieplan. Personen die met loonkostensubsidie aan het werk gaan, hebben ook recht op een uitstroompremie. De coach bepaalt de hoogte van de premie.

Onze re-integratieverordening kent een uitstroompremie bij werkaanvaarding. Als stimulans om aan het werk te komen of te blijven. De premie werkt nu alleen als stimulans om aan het werk te blijven omdat deze pas zes maanden na uitstroom wordt verstrekt. Het overgrote deel van de cliënten geeft aan dat de uitstroompremie niet van invloed was op hun uitstroom naar werk, waardoor de premie aan zijn doel voorbij schiet. Reden voor een andere beleidskeuze.

Om de uitstroompremie meer tot zijn recht te laten komen, is aanpassing van de huidige verordening nodig. Werkaanvaarding op zich vindt WerkSaam onvoldoende voor een bonus. Het aanbieden van een uitstroompremie vindt alleen plaats als sprake is van een bijzondere prestatie of situatie. Kortom, meer maatwerk op basis van persoonlijke omstandigheden zoals afstand tot de arbeidsmarkt, gezondheid, gezinssituatie, leeftijd of combinaties daarvan. U kunt meer lezen over de uitstroompremie in *bijlage 6*.

Hoofdstuk 8 – Handhaving nieuwe stijl

WerkSaam wil een nieuwe richting geven aan handhaving. Meer maatwerk, coulantie met goedwillende cliënten en een harde aanpak van kwaadwillende cliënten. Handhaving moet meer een integraal onderdeel zijn van het takenpakket van alle medewerkers. De voorlichting aan cliënten moet verbeterd worden.

De huidige wijze van handhaving van WerkSaam is gebaseerd op de methoden van Hoogwaardig Handhaven uit 2006 en is aan vernieuwing toe. De vernieuwing is gebaseerd op de resultaten van 2 grote recente onderzoeken over handhaving en de toenemende behoefte aan meer maatwerk. In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de onderzoeken kort beschreven en leest u de belangrijkste gevolgen voor de uitvoering van handhaving door WerkSaam.

Artikel Ombudsman: Fraudewet pakt goedwillende burgers aan als criminelen

*"Het merendeel van de personen dat op grond van de Fraudewet zwaar wordt beboet, pleegt niet doelbewust fraude, blijkt uit onderzoek van de Nationale ombudsman: 'Dit onderzoek laat zien dat het iedereen kan overkomen dat hij de inlichtingenplicht schendt'. Hij vindt dat de hoge boetes niet in verhouding staan tot de ernst van de overtredingen. 'En de pakkans voor echte fraudeurs is er niet door toegenomen.' De vraag of mensen opzettelijk niet aan hun verplichting voldoen, of dat er andere redenen zijn waarom zij dit niet kunnen, speelt in de uitvoeringspraktijk nauwelijks een rol. Zij worden beboet alsof zij fraudeerden. Het gaat om mensen die zich vergissen, mensen die niet kunnen bewijzen dat de uitvoeringsorganisatie een fout heeft gemaakt, mensen die iets verkeerd begrepen hebben, mensen die nog niet over de juiste informatie beschikten, mensen die een paar dagen te laat zijn door omstandigheden; allemaal worden ze zwaar beboet als gevolg van de Fraudewet. Het leidt tot onzekerheid en tot wantrouwen richting de overheid."*⁹

GEEN FRAUDEUR,
TOCH BOETE

Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet

⁹ www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2014/ombudsman-fraudewet-pakt-goedwillende-burgers-aan-als-criminelen

WerkSaam wil de accenten in het handhavingsbeleid verschuiven. Het gaat daarbij om een interne training fraudealertheid en een mentaliteitsverandering onder cliënten. Ook bij handhaving worden waar mogelijk de uitgangspunten van de omgekeerde toets gehanteerd. De voorlichting wordt verbeterd door het ontwikkelen van een spelregelboekje; een informatieboekje voor cliënten over rechten, plichten en procedures.

8.1 Recente onderzoeken handhaving

Een veel gestelde vraag luidt: hoe moet de overheid omgaan met de burger? Divosa en de Rijksuniversiteit Groningen waren eerder dit jaar betrokken bij de publicatie van 2 onderzoeken waarin handhaving aan de orde kwam: *'Handhaving van onderop'* (zie www.handhavingvanonderop.nl) en *'Van budget naar besteding'*¹⁰. Bij het eerste onderzoek gaat het om de bereidheid van burgers om voor hen geldende regels na te leven en het tweede onderzoek zocht verklaringen voor tekorten en overschotten op het bijstandsbudget van gemeenten.

8.1.1 Handhaving van onderop

Belangrijkste conclusie van het onderzoek *'Handhaving van onderop'*: meer handhaving leidt tot minder naleving. Een andere conclusie luidt dat sanctionerende handhaving op termijn waarschijnlijk contraproductief is en dat daarom een overredingsstijl (overtuigen van cliënt op basis van argumenten) meestal de voorkeur verdient. Mensen die hun behandeling als rechtvaardig ervaren, blijken meer geneigd de regels na te leven dan mensen die zich onrechtvaardig behandeld voelen. Sanctionering heeft een negatief effect op die ervaring en overreding een positief effect. Uit het onderzoek blijkt ook dat ruim een derde van de uitkeringsgerechtigden minder vertrouwen in de overheid heeft gekregen na het eerste bezoek aan de sociale dienst.

De onderzoekers pleiten voor een andere benadering van handhaving:

- Meer handhaving door medewerkers die het reguliere contact hebben met de cliënt, (vaak de coach en niet in eerste instantie de professionele handhaver) en meer aandacht voor de oorzaak van het verzuim (zie ook de conclusies in het artikel van de Nationale Ombudsman).

¹⁰ Onderzoek *'Van budget naar besteding, verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget'*, Atlas voor gemeenten, 2017

- Het gedrag van de cliënt niet direct sanctioneren, maar veranderingen proberen te bereiken door in gesprek te gaan en te blijven met de cliënt.
- Goede voorlichting aan en communicatie met de cliënt. Dit was al een speerpunt bij de invoering van hoogwaardig handhaven, maar nu wordt daar nog meer aandacht voor gevraagd.

8.1.2 Van budget naar besteding

Eén van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek 'Van budget naar besteding' is dat consequente handhaving leidt tot minder bijstandsuitgaven. Uit het onderzoek bleek dat er 7 factoren bestaan die van invloed zijn op de bijstandsuitgaven van gemeenten én waarvan duidelijk is welke kant die op werken. Handhaving is de belangrijkste factor. Gemeenten die strenger handhaven, hebben over het algemeen een kleiner tekort in aantallen bijstandshuishoudens. Daarnaast doen ook maatregelen (sancties) er toe.

8.1.3 Een combinatie van coulant en keihard

De onderzoeken komen met ogenschijnlijk tegengestelde bevindingen. Het gaat echter om 2 verschillende onderzoeksvragen. De eerste luidt: hoe ervaart de burger het handhavingsbeleid? De vraag in het tweede onderzoek is: wat zijn de financiële gevolgen van het handhavingsbeleid voor gemeenten? De resultaten zijn daarom ook niet zo tegengesteld. Het eerste onderzoek pleit voor aandacht voor het ontstaan van wetsovertredingen en om een coulante behandeling voor uitkeringsgerechtigden die onbedoeld de grens tussen wat wel mag en wat niet mag overschrijden. Het tweede onderzoek pleit meer voor een keiharde aanpak van fraudeurs, die bewust de grens overschrijden van wat wel en niet mag.



8.2 Handhaving nieuwe stijl

Onze huidige handhavingspraktijk gaat uit van de principes van Hoogwaardig Handhaven en de nieuwe, strengere fraudewetgeving sinds 1 januari 2013. In het geval van opzettelijke fraude treedt WerkSaam hard op. Hierbij wordt het niet voldoen aan de inlichtingenplicht bestraft met een boete. Als een cliënt niet voldoet aan de re-integratieverplichtingen krijgt men een maatregel.

Bij de nieuwe koers voor handhaving verschuift de actie tot gedragsverandering van de professionele handhavers naar de coaches. Dit vraagt om een andere benadering van de cliënt. Deze insteek sluit aan bij de toekomstvisie van WerkSaam, waar wij streven naar meer maatwerk en meer contactmomenten met de cliënt. Het sluit bovendien aan op de uitgangspunten van de omgekeerde toets (*zie hoofdstuk 4*); bij de besluiten staat niet de letter van de wet centraal, maar de bedoeling van de wetgever.

Dit betekent niet het einde van handhaving bij WerkSaam. De praktijk wijst helaas uit dat er een categorie uitkeringsgerechtigden bestaat die zich onvoldoende bewust is van de regels. Of zich er wel bewust van is, maar zich er vervolgens niets van aantrekt. Voor handhaving en sociale recherche is er nog veel werk aan de winkel. De nieuwe werkwijze is dan ook meer een aanvulling op de bestaande praktijk. Maatwerk is de enige manier om de 2 doelstellingen te realiseren: coulant voor de goedwillende en hard voor de kwaadwillende cliënt. Deze aanpak zal het gevoel van rechtvaardigheid, zoals die door de cliënt ervaren wordt, ten goede komen. Hiervoor is nodig dat medewerkers cursussen en trainingen volgen over de omgekeerde toets en over fraudealertheid.

8.2.1 Extra voorlichting met spelregelboekje

Het is belangrijk dat wij de cliënt goed informeren over zijn rechten en plichten. Hierbij hoort ook informatie over de gevolgen van het niet of niet voldoende nakomen van de verplichtingen. We gaan deze informatie schriftelijk verstrekken in een spelregelboekje. Alle cliënten krijgen op deze manier dezelfde informatie. We leggen duidelijk vast welke afspraken we met de cliënten hebben gemaakt en welke informatie we aan de cliënt hebben verstrekt.

Hoofdstuk 9 – Verstrekking van uitkeringen

De kaders voor het verstrekken van een bijstandsuitkering als inkomensondersteuning zijn grotendeels door de wetgever ingevuld. De beleidsvrijheid van gemeenten hierin is dan ook minimaal. Dit hoofdstuk gaat over het beleid voor het verstrekken (en terughalen) van bijstand waar nog wel keuzemogelijkheden bestaan.

Wat gaat WerkSaam doen?

- We gaan gebruikmaken van de mogelijkheid om in bepaalde situaties de kostendelersnorm tijdelijk niet toe te passen.
- We gaan de wettelijke inkomstenvrijlating altijd toepassen.
- We maken gebruik van de wettelijke mogelijkheid om de uitkering te verlagen als sprake is van geen of lagere woonkosten.
- We gaan niet langer gebruikmaken van de mogelijkheid om de uitkering van schoolverlaters te verlagen.
- We gaan jongeren van 18 tot 21 jaar die zelfstandig wonen aanvullende bijzondere bijstand verstrekken tot aan de norm van een 21-jarige in een vergelijkbare woonsituatie.
- We gaan ten onrechte verstrekte bijstand terugvorderen, ook in de gevallen dat dit op grond van de wet geen verplichting is, maar een bevoegdheid.
- We gaan een actief verhaalsbeleid voeren. Ook bij een laag inkomen wordt altijd een (minimale) bijdrage opgelegd. Ook vaders van niet-erkende kinderen wordt een onderhoudsplicht opgelegd.

9.1 Kostendelersnorm

Het recht op bijstand en de hoogte van de uitkering zijn wettelijk geregeld. Als er meerdere personen in één huis wonen, moet in veel gevallen de kostendelersnorm worden toegepast. Er wordt dan een lagere uitkering verstrekt omdat de wetgever er vanuit gaat dat die mensen de kosten (zoals huur, gas, water en licht) kunnen delen.



Uitzonderingen

In de wet zijn een aantal uitzonderingen genoemd waarbij er geen sprake is van kostendeling:

- personen jonger dan 21 jaar;
- personen die een kamer huren;
- studenten.

In onderstaande tabel kunt u zien hoe de kostendelersnorm uitpakt.

Huishoudtype	Individuele norm	Totale bijstandsnorm als allen bijstand wordt ontvangen
Eenpersoonshuishouden	70%	70%
Tweepersoonshuishouden	50%	100%
Driepersoonshuishouden	43,33%	130%
Vierpersoonshuishouden	40%	160%
Vijfpersoonshuishouden	38%	190%

Tabel 15 | Voor de toepassing van de kostendelersnorm is het niet van belang of de huisgenoten van de belanghebbende ook recht hebben op bijstand. Bij Totale bijstandsnorm is dus uitgegaan van de situatie dat alle huisgenoten ook bijstand ontvangen. Het gevolg van de toepassing van de kostendelersnorm is dat bij iedere extra kostendelende medebewoner, de totale bijstandsnorm met 30% toeneemt.

9.1.1 Afwijking mogelijk bij bijzondere situaties

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gemeenten opgeroepen om de kostendelersnorm niet toe te passen in situaties waarbij personen tijdelijk bij bijstandsgerechtigden inwonen. De duur van het verblijf is dus van belang om te beoordelen of van de kostendelersnorm kan worden afgezien. Een persoon die tijdelijk bij een bijstandsgerechtigde inwoont vanwege een bijzondere situatie, hoeft volgens de staatssecretaris niet mee te tellen voor de kostendelersnorm.

Het gaat om 4 groepen:

- logeerregeling vergunninghouders;
- ex-gedetineerden;
- ex-daklozen;
- tijdelijke verzorging vanwege medisch omstandigheden.

WerkSaam is door de gemeenteraden gevraagd om binnen de mogelijkheden van de wet soepeler om te gaan met de kostendelersnorm. Op grond van dit verzoek en de ruimte die de staatssecretaris heeft gegeven, kiest WerkSaam ervoor om bij een tijdelijk verblijf van maximaal 3 maanden af te zien van de kostendelersnorm.

9.2 Beleid vrijlating van inkomsten uit arbeid

Niet alle cliënten kunnen fulltime werken en volledig uit een uitkering komen. Voor een deel van hen is parttime werken het hoogst haalbare. Voor anderen kan parttime werken een opstap zijn naar een fulltimebaan en uitstroom uit de uitkering.

Als een cliënt (parttime) aan het werk gaat, moeten de inkomsten worden gekort op de uitkering. Omdat initiatieven om te gaan werken moeten worden gestimuleerd, biedt de wet drie mogelijkheden om een deel van deze inkomsten te mogen houden. Dit wordt een 'vrijlating' genoemd:

1. Personen (van 27 jaar of ouder) mogen 25% van de inkomsten houden gedurende maximaal zes maanden.
2. Alleenstaande ouders (van 27 jaar of ouder met een kind onder de twaalf jaar) hebben na deze zes maanden nog recht op een vrijlating van 12,5% van de inkomsten.
3. Personen met een medische urenbeperking mogen aansluitend op de eerste vrijlating (en indien van toepassing de tweede vrijlating) 15% van de inkomsten houden. Medisch urenbeperkt betekent dat iemand door ziekte, gebreken, zwangerschap of bevalling niet een volle werkweek kan werken. Als de indicatie door het UWV is afgegeven, kan WerkSaam deze vrijlating toepassen. Hiervoor geldt geen leeftijdseis en geen beperking in duur.

Voor de eerste twee vrijlatingsmogelijkheden is in de wet bepaald dat deze alleen mogelijk zijn als het werken bijdraagt aan de arbeidsinschakeling van de bijstandsgerechtigde.

WerkSaam ondersteunt cliënten die door ziekte of gebrek alleen parttime kunnen werken bij het vinden van werk. De inzet van de vrijlating is hierbij een goede stimulans voor deze cliënten. Wij vinden dat elke parttimebaan bijdraagt aan de arbeidsinschakeling en kiezen er daarom voor om altijd de inkomstenvrijlating toe te passen.

9.3 Beleid verlagen uitkering

Op basis van de wet zijn er twee situaties waarbij de bijstandsnorm verlaagd kan worden:

- Bij geen of lage woonlasten: WerkSaam maakt gebruik van de wettelijke mogelijkheid om de uitkering te verlagen als de cliënt lagere woonkosten heeft.
- Bij schoolverlaters: Van de mogelijkheid om aan schoolverlaters een lagere uitkering te verstrekken, gaan wij geen gebruik meer maken.

Van lagere woonlasten is bijvoorbeeld sprake als personen geen of een lage huur betalen (zoals bij antikraak) of dak- en thuisloos zijn. Bij schoolverlaters gaat de wetgever er vanuit dat deze personen gewend zijn aan het inkomen uit studiefinanciering. Daarom wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om de uitkering te verlagen tot maximaal zes maanden na het verlaten van de opleiding.

De verlaging van de bijstandsnorm bij geen of lagere woonlasten vinden wij nog steeds een passend instrument en passen deze daarom toe. Bij lagere of ontbrekende woonlasten is de behoefte van de uitkeringsgerechtigde aantoonbaar lager.

Bij de schoolverlaterskorting redeneert de wetgever vanuit de gedachte dat de bijstandsuitkering hoger is dan de studiefinanciering. Waar tijdens de studieperiode de uitgaven zijn afgestemd op het lagere inkomen uit studiefinanciering, nemen de noodzakelijke bestaanskosten niet onmiddellijk toe als de studie stopt en de schoolverlater op bijstand aangewezen raakt.

In de praktijk is dit echter lang niet altijd het geval. Vanuit vaste jurisprudentie staat vast dat geen verlaging mag worden toegepast als het inkomen uit studiefinanciering hoger of gelijk was dan de bijstand. Er moet dus altijd een individuele beoordeling plaatsvinden. Daarnaast geldt dat door de kostendelersnorm en de verlaging bij geen/lage woonlasten, de hoogte van de uitkering al wordt afgestemd op de woonsituatie en de mogelijkheid om kosten te delen. Onze conclusie is dat de schoolverlaterskorting voor veel uitvoeringsproblemen zorgt en weinig toevoegt aan de bestaande mogelijkheden om de uitkering te verlagen.

9.4 Beleid aanvullende bijzondere bijstand jongeren

Bijzondere bijstand verstrekken is geen taak van WerkSaam maar van de gemeenten. De aanvullende bijzondere bijstand voor jongeren is hierop een uitzondering. WerkSaam is door de gemeenten gemandateerd om deze aanvragen bijzondere bijstand te beoordelen en indien nodig te verstrekken. Een aantal gemeenten heeft ook de beleidsvorming aan ons gemandateerd. Onderstaand beleid geldt dus voor de gemeenten die WerkSaam de beleidsbevoegdheid op dit punt hebben gegeven.

Voor jongeren van 18 tot 21 jaar geldt een zeer lage bijstandsnorm (een alleenstaande jongere ontvangt per 1/7/2017 € 243,52 per maand). Ook jongeren die zelfstandig wonen ontvangen zij deze lage norm. Als de noodzaak van zelfstandig wonen vaststaat en de ouder(s) de jongere niet financieel kunnen ondersteunen, kan de gemeente aanvullende bijzondere bijstand verstrekken aan deze jongeren.

Het uitgangspunt voor ons beleid is dat de 18-, 19- of 20-jarige jongere die gedwongen zelfstandig moet wonen, voor de hoogte van de uitkering gelijk wordt gesteld met een 21-jarige die zelfstandig woont (per 1/7/2017 € 986,52 per maand). Zonder deze aanvulling is het voor een jongere niet mogelijk om in de kosten voor levensonderhoud te voorzien.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV-ers) vormen in dit kader een bijzondere doelgroep. Tot hun 18^e jaar worden zij ondersteund vanuit jeugdhulp (bijvoorbeeld door Parlan of Jade). Bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd is voor hen vaak nog geen zelfstandige huisvesting gerealiseerd. Soms loopt ook nog tijdelijk de financiële ondersteuning vanuit de jeugdhulpregelingen door. De bijstandsverlening moet hierop worden afgestemd. Daarom is afstemming met onder meer Jeugdhulp en de gemeenten van groot belang.

9.5 Beleid terugvordering van bijstand

In de Participatiewet is opgenomen dat gemeenten bijstand moeten terugvorderen als deze ten onrechte is verleend als gevolg van schending van de inlichtingenplicht. Dit is een verplichting en geen bevoegdheid.

Daarnaast is de gemeente bevoegd om bijstand terug te vorderen als om andere redenen ten onrechte bijstand is verleend. Het uitgangspunt dat WerkSaam hierbij hanteert is dat ten onrechte verstrekte bijstand altijd wordt teruggevorderd. Uiteraard worden hierbij de wettelijke bepalingen gerespecteerd.¹¹

Om het incassoproces te vergemakkelijken voert WerkSaam heronderzoeken uit op basis van signalen van het Inlichtingenbureau. Dit wordt signaalgestuurd werken genoemd. Wij ontvangen signalen van het Inlichtingenbureau als bijvoorbeeld het inkomen of het vermogen van een debiteur wijzigt. Dit kan voor WerkSaam een signaal zijn om tot incasso over te gaan.

9.6 Beleid verhaal van bijstand

Teveel of onterecht verstrekte bijstand wordt door WerkSaam teruggevorderd van de persoon die deze bijstand heeft ontvangen. Soms kan de bijstand ook worden teruggevraagd van een andere persoon. In de meeste gevallen van de ex-partner (of vader van de kinderen) die ook na een echtscheiding of verbreking van de relatie onderhoudsplichtig blijft. Als ex-partners de onderhoudsplicht onderling hebben geregeld, zijn er voor WerkSaam geen gronden voor verhaal. Als ex-partners dit niet hebben gedaan, zal WerkSaam actie ondernemen.

WerkSaam vindt dat het nalaten van de onderhoudsplicht onrechtvaardig is naar degenen die wel hun verantwoordelijkheid nemen. Daarnaast betekent verhaal ook een verlaging van onze uitkeringslasten.

9.6.1 Minimale verhaalbijdrage

Bij het bepalen van de hoogte van een verhaalbijdrage hanteren wij dezelfde regels die de rechters hanteren bij het vaststellen van een alimentatie. In deze regels is ook opgenomen dat bij een laag inkomen (bijvoorbeeld een bijstandsuitkering) toch een minimale bijdrage van € 25,- per maand per kind en maximaal € 50,- per maand bij twee of meer kinderen geldt.

¹¹ Zie paragraaf 6.4, artikel 58 van de Participatiewet.

Wij conformeren ons aan deze regel, ook als dit betekent dat de incasso hiervan op problemen kan stuiten. Dit sluit aan bij de het huidige wetsvoorstel tot wijziging van de kinderalimentatie. De initiatiefnemers willen hiermee de berekeningsmethodiek voor kinderalimentatie vereenvoudigen en wettelijk verankeren. De initiatiefnemers zijn daarbij van mening dat beide ouders altijd een deel van de kosten voor het levensonderhoud moeten dragen.

9.6.2 Niet-erkende kinderen

WerkSaam heeft zich in de afgelopen jaren bij het uitvoeren van verhaal beperkt tot de erkende kinderen, net als de meeste gemeenten. In de afgelopen jaren zijn gemeenten echter ook gestart met het verhalen van bijstand op ouders van niet-erkende kinderen. Volgens het burgerlijk recht zijn ook ouders van niet-erkende kinderen onderhoudsplichtig. WerkSaam heeft in 2016 en 2017 een pilot gedraaid waarbij bijstand is verhaald op de ouders van niet-erkende kinderen (NEK). De resultaten van de pilot zijn overwegend positief waardoor besloten is om het verhalen van bijstand op niet-erkende kinderen op te nemen in ons algemene beleid en onderdeel uit te laten maken van onze reguliere processen.



Hoofdstuk 10 - Evalueren en bijstellen

Om de resultaten van ons beleid en de wijze van uitvoering te monitoren, hebben wij een aantal instrumenten:

- Klant- en cliënttevredenheidsonderzoeken
- Evalueren van bezwaar en beroepszaken
- Evalueren van ingediende klachten
- Analyseren van resultaten en gegevens

Het bestuur van WerkSaam krijgt rapportages over de algehele voortgang. De gemeenteraden ontvangen 2 jaarlijks een uitgebreide rapportage en uiteraard de jaarrekening waarin verantwoording wordt afgelegd.

10.1 Klant- en cliënttevredenheidsonderzoek

WerkSaam wil haar dienstverlening telkens weer verbeteren. Hiervoor vragen wij feedback aan onze klanten (werkgevers) en cliënten (uitkeringsgerechtigden). Dit doen wij niet in grote onderzoeken maar steekproefsgewijs en heel gericht, zodat wij met de uitkomst van de onderzoeken ook daadwerkelijk kunnen verbeteren.

WerkSaam heeft in 2015 een cliënttevredenheidsonderzoek¹² laten uitvoeren door een extern bureau. WerkSaam was zelf niet tevreden over de bruikbaarheid van de gegevens. Een goed klanttevredenheidsonderzoek helpt WerkSaam om de dienstverlening verder te verbeteren. De respons (19%) was zeer laag en die ervaring hadden gemeentelijke sociale diensten voorheen ook.

We kiezen ervoor om onderzoek te doen onder uitkeringsgerechtigden die uitstromen en periodiek interviews af te nemen met spreekuurbezoekers, omdat we verwachten dat hier een betere respons op komt en meer bruikbare informatie.

¹²[http://www.werksaamwf.nl/Home/Nieuws/Nieuwsarchief/Nieuwsarchief_2016/Nieuwsberichten_maart/Cli nten geven WerkSaam Westfriesland een 7 1](http://www.werksaamwf.nl/Home/Nieuws/Nieuwsarchief/Nieuwsarchief_2016/Nieuwsberichten_maart/Cli%20nten%20geven%20WerkSaam%20Westfriesland%20een%207%201)

Hetzelfde geldt voor een klanttevredenheidsonderzoek onder werkgevers. WerkSaam wil weten of de werkgevers, waar we zaken mee doen, tevreden zijn met de dienstverlening. In samenwerking met een extern bureau heeft WerkSaam daarom in 2017 een werkgeverstevredenheidsonderzoek¹³ laten uitvoeren. Uit dit onderzoek zijn successen en tips gekomen waar WerkSaam mee aan de slag kan en gaat. Ook dit onderzoek steekproefsgewijs en heel gericht uitgevoerd waardoor de respons hoog was.

10.2 Sturingsinformatie

Zoals u in dit hoofdstuk 2 heeft gelezen analyseert WerkSaam kansen en bedreigingen en brengt het de ontwikkelingen in het cliëntenbestand in kaart. Dat kan echter nog veel beter dan we tot nu toe gedaan hebben en daar wordt de komende jaren ook op ingezet.

Business Intelligence en Big Data/Fieldlab

In 2017 startte WerkSaam met het project 'Business Intelligence'. Daarnaast nemen we deel aan het project Big Data (of Fieldlab) van de Westfriese gemeenten. Doel van beide projecten is vanaf 2018 structureel beter gebruikmaken van de beschikbare gegevens. Zo krijgen wij niet alleen statusinformatie (wat is de situatie per vandaag?), maar kunnen wij ook beter voorspellen hoe de situatie er over een half jaar of een jaar uit ziet.

Door analyse van onze informatie verbeteren we continu de inzet van onze instrumenten en middelen. Hiermee komen we tegemoet aan de wens van gemeenteraden die meer inzicht willen in de inzet van instrumenten en de effectiviteit daarvan. WerkSaam zal die (sturings)informatie door bovenstaande projecten sneller en beter kunnen verzamelen en het bestuur en de gemeenteraden daardoor beter inzicht kunnen geven in de voortgang en de resultaten.

¹³http://www.werksaamwf.nl/Home/Nieuws/Nieuwsberichten_juni/Werkgevers_geven_WerkSaam_een_7_7

Hoofdstuk 11 – Financiële paragraaf

De Westfriese gemeenten hebben afgesproken om de middelen die zij van het Rijk ontvangen voor uitkeringen (BUIG-budget) en re-integratie (Participatiebudget) over te dragen aan WerkSaam. WerkSaam maakt per jaar een begroting (waarin we vooruit kijken en kaders stellen) en een jaarrekening (waarin we verantwoording afleggen over het afgelopen jaar). In dit laatste hoofdstuk gaan we kort in op de ontwikkeling van deze budgetten en de financiële afspraken. De couleur locale en de gemeentelijke opdrachtverlening (bonus/malus regeling) krijgen daarbij speciale aandacht.

11.1 Budgetten

In de begroting van WerkSaam over 2018 is het volgende meerjarenoverzicht opgenomen. In de meerjarenbegroting 2018-2021 wordt het budget voor de re-integratie gebaseerd op de publicatie van de budgetten bestemd voor de re-integratie in de uitkering sociaal domein, die bekend is gemaakt in de septembercirculaire 2016.

Op het gebied van inkomen gaat de meerjarenbegroting uit van een ongewijzigd beleid voor 2018 en de daaropvolgende jaren. Er zit een verwachte stijging in de uitkeringslasten van 2,4 % per jaar.

Meerjarenbegroting 2018-2021

Programmaplan												
Bedragen € x 1000	2018			2019			2020			2021		
Programma	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Arbeidsparticipatie	5.661	-5.661	0	5.651	-5.651	0	5.651	-5.651	0	5.651	-5.651	0
Begeleide Arbeidsparticipatie	22.953	-17.145	5.808	22.361	-16.554	5.808	21.793	-15.986	5.808	21.248	-15.440	5.808
Inkomensregelingen	51.660	-51.660	0	52.602	-52.602	0	53.563	-53.563	0	54.544	-54.544	0
Plus Taken	905	-905	0	905	-905	0	905	-905	0	905	-905	0
Algemene dekkingsmiddelen												
Overhead	2.293	-8.762	-6.469	2.293	-8.762	-6.469	2.756	-8.762	-6.006	2.766	-8.762	-5.996
VPB												
Onvoorzien												
Saldo baten/lasten	83.472	-84.133	-661	83.813	-84.474	-661	84.669	-84.867	-198	85.114	-85.302	-188
Toevoeging/onttrekking reserves	661		661	661		661	198		198	188		188
Resultaat	84.133	-84.133	-0	84.474	-84.474	-0	84.867	-84.867	-0	85.302	-85.302	-0

Punt van zorg is het Participatiebudget. De middelen voor re-integratie vormen samen met het Wsw-budget een deel van de integratie-uitkering sociaal domein. Het tekort op het Wsw-budget drukt op het re-integratiebudget. Dit komt doordat het subsidiebedrag

per Wsw-arbeitsplaats jaarlijks daalt met ongeveer € 500,-. De mogelijkheden om te re-integreren worden hierdoor steeds beperkter aangezien de instroom van het aantal bijstandsgerechtigden blijft stijgen. WerkSaam gebruikt het re-integratiebudget verder om de begeleidingskosten van beschut werk te financieren. Nu het aantal beschutte werkplekken gaat toenemen, drukken deze kosten ook een flink stempel op het budget. De middelen uit het Participatiebudget worden op basis van onderlinge solidariteit tussen gemeenten ingezet. Dit betekent dat de lasten evenredig onder de gemeenten verdeeld worden (in verhouding tot de ingebrachte budgetten). Deze solidariteit wordt ook toegepast bij de bedrijfsvoeringskosten.

De ontwikkeling van de BUIG is niet te voorspellen. De budgetten worden aan gemeenten toegekend op basis van een verdeelmodel. Grotere gemeenten op basis van objectieve verdeelcriteria en de kleinere gemeenten op basis van een historisch model. Bij oplopende uitkeringsbestanden hebben kleine gemeenten eerder te maken met een tekort. Het BUIG-budget wordt jaarlijks 3 keer bijgesteld en kan dus nog wijzigen gedurende een begrotingsjaar.

Anders dan bij het Participatiebudget worden de BUIG-budgetten per gemeente verantwoord. Dit betekent dat de lasten voor de uitkeringen per gemeente worden geregistreerd en afgerekend. Bij een tekort kan een gemeente een beroep doen op de Vangnetregeling van het Rijk.

11.2 Subsidierelingen

Er zijn verschillende subsidierelingen waar WerkSaam als organisatie een beroep op kan doen. Het aanvragen en verantwoorden van subsidies kost veel tijd van de organisatie. WerkSaam maakt gebruik van subsidierelingen als deze bijdragen aan de doelen van WerkSaam en de baten opwegen tegen de kosten. Voorbeelden hiervan zijn de ESF-subsidie en stimuleringsregelingen vanuit het Rijk.

11.3 Couleur locale

Binnen de beschikbare middelen voor re-integratie wordt 10% gereserveerd voor specifieke gemeentelijke wensen ten aanzien van doelgroepen. Deze zogenaamde jaarlijkse projectenpot biedt de individuele gemeente de mogelijkheid voor de 'couleur locale'.

De inzet van couleur locale krijgt een planmatige aanpak. Dit voorziet naast een duidelijke beschrijving van het beschikbaar gestelde budget ook in een helder omschreven opdracht van de gemeente aan WerkSaam en de verwachte resultaten. Dit vergezeld van kwartaalrapportages aan de gemeenteraad. In deze rapportages koppelt WerkSaam terug welke uitgaven plaatsvonden en wat de resultaten waren; dit biedt de mogelijkheid van tussentijds bijsturen. Met als slot een eindrapportage en een evaluatie van het project. Bij couleur locale stappen we in samenspraak met de gemeenten van het idee af dat het aan een kalenderjaar vastzit; we spreken een termijn af waarin budget besteedbaar is.

11.4 Regeling bijdragen gemeenten aan commerciële activiteiten (bonus-malusregeling)

De bonus-malus regeling krijgt een andere opzet. De afgelopen maanden is de werking van de bonus-malusregeling geanalyseerd. Zowel bij WerkSaam als bij gemeenten worden knelpunten ervaren waar het gaat om het geven van opdrachten aan WerkSaam en het wel of niet meetellen voor de bonus-malus regeling.

De bonus-malusregeling regelt dat gemeenten voldoende opdrachten aan WerkSaam geven. Onderling is er een norm afgesproken en een verdeelsleutel. Als gemeenten de norm halen krijgen ze een bonus, zo niet dan een malus.

WerkSaam voert commerciële activiteiten uit voor gemeenten en bedrijven. Het realiseren van opdrachten uit commerciële activiteiten is in het belang WerkSaam omdat:

- het is een netto-opbrengst waarmee een deel van de apparaatskosten is gedekt;
- het betreft werkzaamheden waarmee cliënten uit de doelgroep tijdelijke werkervaring kunnen opdoen als stap naar reguliere werkgevers;
- Een vermindering van het opdrachtvolume door een gemeente betekent dat er een kleinere dekking is voor de apparaatskosten. Dat betekent mogelijk dat alle gemeenten via de verdeelsleutel een hogere bijdrage betalen. Om te voorkomen dat alle gemeenten het effect ondervinden van een verminderd opdrachtvolume van een gemeente, is de bonus-malus afgesproken.

Het dagelijks bestuur staat nog steeds achter de uitgangspunten van de bonus-malus, maar er zijn in de praktijk veel knelpunten. Die knelpunten hebben te maken met de

uitvoerbaarheid (administratieve lasten), maar ook met het feit dat de bonus-malus is gebaseerd op het meetellen van de toegevoegde waarde. Toegevoegde waarde (omzet min kosten) is hoog als een opdracht met Wsw'ers wordt uitgevoerd (vanwege de subsidie), maar is laag of niet aanwezig als de opdracht met uitkeringsgerechtigden wordt uitgevoerd die verloond worden. Met een afnemend aantal Wsw'ers komt de regeling steeds meer onder druk te staan.

Het bestuur buigt zich bij het schrijven van dit beleidsplan nog over een wijzigingsvoorstel dat voor een zienswijze wordt voorgelegd aan de raden.

11.5 Bonus-malusregeling, banenafpraak en SROI

Gemeenten in Westfriesland hebben onderling afgesproken dat zij hun best doen om zoveel mogelijk opdrachten aan WerkSaam te geven. Het rijk verplicht gemeenten om meer mensen in het kader van de banenafpraak aan te nemen. En binnen de arbeidsmarktregio is afgesproken dat gemeenten bij iedere aanbesteding een deel Sociale Return on Investment (SROI) opnemen. Opdrachtnemers in het kader van die aanbesteding gaan dan hun best doen om een deel van de opdracht uit te voeren met mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Gemeenten blijven landelijk achter in hun taakstelling om mensen uit het doelgroepregister te plaatsen in het kader van de banenafpraak. De staatssecretaris dreigt nu de quotumwet in te zetten. Gemeenten in Westfriesland kijken hierdoor kritischer naar hoeveel mensen met een arbeidsbeperking ze in dienst (of gedetacheerd) hebben. Daarbij is voor gemeenten niet altijd duidelijk of iemand meetelt in het kader van de banenafpraak of dat iemand onder de bonus-malus regeling valt of onder de afspraken rond SROI. Het schema op de volgende pagina licht deze werkwijze toe.

	Bonus-malus	Banenaafsprak	SROI/MVO
Achtergrond regeling	Westfrieze afspraken	Landelijke afspraken	Afspraken op niveau arbeidsmarktregio NHN
Gericht op:	Opdrachten aan WerkSaam, werkgelegenheid voor SW-medewerkers en re-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden	het in dienst nemen van mensen uit het doelgroepregister door werkgevers (waaronder gemeenten)	Opdrachten of werkgeverschap n.a.v. aanbestedingen door de gemeenten
Wie is verantwoordelijk?	WerkSaam en de gemeente als opdrachtgever	De gemeente als werkgever*	De gemeente als opdrachtgever
Rol WerkSaam	Uitvoerder opdrachten	Kan via het WSP kandidaten selecteren voor werkgevers, bemiddelen en evt. detacheren.	Adviseren en ondersteunen van gemeenten en opdrachtnemers bij de invulling van de SROI verplichting in het aanbestedingscontract. En controleren of aan de verplichting is voldaan.
Kan WerkSaam cijfers leveren?	Ja, cijfers in bedragen die besteed zijn aan opdrachten (per kwartaal)	Alleen over kandidaten die door WerkSaam geplaatst zijn. Dat geeft voor gemeente <u>geen</u> volledig beeld	Ja, alle activiteiten worden bijgehouden. Als gemeenten en/of opdrachtnemer een opgenomen SROI verplichting niet meldt, kan dit ook niet in de cijfers worden meegenomen.
Kan een kandidaat die een opdracht uitvoert bij meerdere regelingen meetellen?	Combinatie met banenaafsprak is <u>niet</u> mogelijk	Combinatie met bonus-malus <u>niet</u> mogelijk	Combinatie met bonus-malus of banenaafsprak is mogelijk

* De banenafpraak is een optelsom van:

1. Aantal mensen uit het doelgroepregister **in dienst bij de werkgever**
Dit kan P&O/HRM van een gemeente via onderstaande link zelf opvragen, WerkSaam niet.
2. Aantal personen uit het doelgroepregister dat **gedetacheerd** is bij de werkgever.
P&O/HRM kan van de gedetacheerden ook zelf opvragen of zij in het doelgroepregister staan.

Gemeenten kunnen zelf de informatie opvragen via het werkgeversportaal.

<https://werkgever-portaal.uwv.nl/iam/inloggen>

Bijlagen

Bijlage 1 | Samenvatting gesprekken beleidsevaluatie met gemeenten

Begin 2017 is het beleid van WerkSaam over de eerste bestaansjaren geëvalueerd. Verschillende betrokkenen zijn verzocht te reageren op het evaluatieverslag. De beleidsevaluatie was niet alleen een verantwoording over wel en niet gerealiseerde beleidsvoornemens, maar vooral ook bedoeld als aanzet om te komen tot nieuw beleid voor de komende jaren.

In dat kader zijn bezoeken afgelegd bij de 7 gemeenten (zowel ambtelijk als bestuurlijk) om het beleid ook mondeling te evalueren en om input op te halen voor nieuw beleid. In de gesprekken zijn bijna alle denkbare onderwerpen van het werkkerrein van WerkSaam aan de orde geweest.

Hieronder staat een samenvatting van de gesprekken die zijn gevoerd met gemeenteraden. Deze samenvatting blijft beperkt tot de voor het beleid van WerkSaam belangrijke thema's; vooral die thema's waar gemeenten en WerkSaam verbeterpunten zien.

Ouderen

Veel gemeenten vragen zich af of ouderen wel voldoende aandacht krijgen. Enerzijds gaat het om de vraag of er wel voldoende aandacht is voor de persoonlijke omstandigheden, anderzijds of er wel voldoende gedaan wordt aan de arbeidsbemiddeling van deze groep. Meerdere keren wordt er een pleidooi gehouden om ouderen in te zetten voor vrijwilligerswerk, waar mogelijk als participatieplaats. Een gemeente vindt dat 60-plussers moeten worden vrijgesteld van de sollicitatieplicht.

Zorgcliënten en wijkteams

De samenwerking met de wijkteams is niet optimaal en moet verbeterd worden. Ook moet begonnen worden met de overdracht van zorgcliënten naar de gemeenten. De kennis over werk en re-integratie wordt nog onvoldoende ingezet bij de integrale aanpak.

Vluchtelingen

De instroom is hoog en er is specialistische aanpak nodig. Het ontbreekt op dit moment aan inzicht hoe dit in te vullen. Samenwerking met gebiedsteams is heel belangrijk. Er moet meer aandacht zijn voor de taalproblemen en oplossingen in combinatie met werk. De indruk bestaat dat bij WerkSaam teveel nadruk wordt gelegd op procedures en regels. Er wordt aandacht gevraagd voor de kostendelersnorm bij vluchtelingen.

Jongeren

Er wordt gewezen op succesvolle instrumenten als SoWh@t. Er wordt speciale aandacht gevraagd voor jongeren afkomstig uit het Voortgezet speciaal onderwijs en de Praktijkscholen (vso en Pro). Ook wordt aandacht gevraagd voor de kostendelersnorm die voor jongeren van toepassing is.

Beschut werk

De mogelijkheden van beschut werk zijn nog niet goed in zicht. Er is veel behoefte aan uitleg over het verschil tussen beschut werk en de Wsw. Gemeenten hebben zorgen over het achterblijven van de taakstelling beschut werk.

Vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk kan bijdragen aan integratie van vergunninghouders en ook ouderen kunnen veel meer ingezet worden als vrijwilligers. Gemeenten zijn van mening dat WerkSaam te weinig gebruikmaakt van vrijwilligerswerk

Couleur locale

Gemeenten worstelen met de invulling van 'couleur locale'. Ze vragen zich af of invulling van couleur locale een taak van WerkSaam of de gemeenten is. De meeste gemeenten willen het in ieder geval inzetten voor ondersteuning van vergunninghouders. Er moet door WerkSaam meer prioriteit gegeven worden aan de uitvoering van couleur locale.

Verdringing

Er is bij gemeenten grote zorg over het verdringen van arbeid. De indruk bestaat dat bepaalde activiteiten van WerkSaam (bijvoorbeeld Flexensie) over de grens heen gaan. Gemeenten willen een oplossing die alle vormen van verdringing uitsluit.

Handhaving

De opmerkingen over handhaving zijn soms tegengesteld. Waar de ene gemeente vraagt om strengere handhaving, vinden andere gemeente dat juist meer rekening moet worden gehouden met de situatie van de klant. De verantwoordingsinformatie over handhaving wordt als onduidelijk of incompleet ervaren.

Sturingsinformatie

Er is behoefte aan meer onderbouwde sturingsinformatie over de financiën. Er wordt gevraagd om aanvullende optimalisatie van de 'control op financiën'. Sommige gemeenten willen maandelijkse rapportages.

Werkgeversbenadering

Gemeenten willen meer inzicht in de werkgeversbenadering van WerkSaam.

Bonus-malusregeling

De bonus-malusregeling moet worden gewijzigd in een regeling die meer recht doet aan de huidige situatie.

Kostendelersnorm

Sommige gemeenten vinden dat WerkSaam in bepaalde gevallen meer gebruik moet maken van de (wettelijke) mogelijkheden om af te wijken de kostendelersnorm.

Clïëntentevredenheid

Een gemeente dringt aan op een nieuw cliënttevredenheidsonderzoek.

Eigen loket

Een gemeente vraagt waarom het eigen loket nog niet gerealiseerd is in haar gemeente. Een andere gemeente vraagt of het eigen loket ook als plustaak ingekocht kan worden.

Verzuim bij re-integratietrajecten

Gemeenten vragen aandacht voor handhaving bij verzuim (clients die niet opdagen) bij re-integratietrajecten.

Tegenprestatie

Twee gemeenten opperen om vrijwilligerswerk in te zetten als alternatief voor de tegenprestatie.

CONCEPT

Bijlage 2 | Meldpunt Verdringing

Voor verdringing hanteert de regeling de volgende definitie:

Oneerlijke concurrentie die leidt tot een verschuiving van normaal – volgens cao of minimumloon – betaald werk naar (deels) onbetaald werk, ten gevolge van de inzet van mensen tegen een lager of geen loon, dan wel slechtere arbeidsvoorwaarden dan mensen met betaald werk.

Het meldpunt heeft een commissie die ingekomen meldingen onderzoekt. In deze commissie zitten:

- vertegenwoordiger van de vakbond;
- vertegenwoordiger van de Westfriese bedrijvengroep;
- vertegenwoordiger van het UWV;
- vertegenwoordiger van WerkSaam;
- voorzitter van de cliëntenraad.

De voorzitter van de cliëntenraad is ook de voorzitter van de commissie.

De commissie kijkt of WerkSaam zijn re-integratietrajecten goed heeft ingezet. Voor deze toets gebruikt de commissie ook een matrix. Deze matrix bevat een leidraad voor managers en coaches van WerkSaam die met de werkgevers afspraken maken over integratie. Het gaat om de volgende re-integratietrajecten:

- leer-werkplek
- Arbeidsgroei & Arbeidsfit
- Flexensie
- proefplaatsing;
- investering

Na de beoordeling van de melding adviseert de commissie het dagelijks bestuur van WerkSaam. Dit advies is niet bindend. Tot slot besluit het dagelijks bestuur wat er met de melding gebeurt. De commissie komt 4 maal per jaar bij elkaar. Daarnaast brengt de commissie jaarlijks een verslag uit aan het dagelijks bestuur.

Bijlage 3 | Analyse uitkeringsbestand WerkSaam 2016 (hele regio)

In deze analyse worden cijfers gebruikt uit Civision (het cliëntregistratiesysteem van WerkSaam) en uit de Divosa benchmark (landelijke cijfers van deelnemende gemeenten/samenwerkings-verbanden). Voor de vergelijking is gekeken naar 20 organisaties in Nederland met een gebied van 150.000-250.000 inwoners.

De cijfers uit Civision zijn afhankelijk van de datum waarop de cijfers zijn opgevraagd. Hierdoor kunnen de cijfers uit deze analyse afwijken van de cijfers in de jaarrekening. Voor deze analyse is dit geen probleem. In de analyse wordt vooral gekeken naar de verhoudingen binnen Westfriesland en de verhoudingen van Westfriesland ten opzichte van het landelijke beeld.

Samenvatting

In verhouding tot landelijke gemiddelden:

- Is de instroom in Westfriesland hoger
- Is de uitstroom in Westfriesland hoger
- Is de uitstroom naar werk in Westfriesland hoger
- Zijn de verrekende inkomsten per uitkering hoger

In Westfriesland:

- In 2016 verstrekke WerkSaam aan 3.303 inwoners (1,6% van het aantal inwoners) een uitkering, een stijging van 6% t.o.v. 2015
- In 2016 zijn 1547 cliënten ingestroomd in een uitkering bij WerkSaam. Dat zijn er meer dan in 2015 (1378). Een stijging van 169 personen (12,3%). De meeste instroom wordt veroorzaakt door: de doelgroep vluchtelingen, doorstromers vanuit de WW, of cliënten die deels een ziekte-uitkering hebben.
- In 2016 zijn 1.370 cliënten uitgestroomd (41% van het totale bestand). Dat is meer dan in 2015, toen ging het om 1.168 cliënten (37% van het totale bestand).
- Circa 9% van de cliënten werkt parttime en komt daarmee niet volledig uit de uitkering.

Kenmerken van de cliënten in Westfriesland:

- Gemiddeld heeft 60,9% (in 2015 was dat 64%) een uitkeringsduur korter dan 3 jaar en 39,1% dus 3 jaar of langer.
- De leeftijdsopbouw is vrij gelijkmatig verdeeld. De groep jonger dan 27 is het kleinst (10,5%) terwijl de groep 45-55 en 55+ relatief het grootst zijn (beiden 24%).
- De meeste cliënten stonden laag op de Participatieladder: Sociale contacten buitenshuis (30%) en deelname aan georganiseerde activiteiten (25%) zijn de treden met procentueel de meeste cliënten.

- Er zijn grote verschillen tussen het ontwikkelperspectief van de cliënten. Een deel van onze cliënten kan aan het werk (met of zonder ondersteuning): 36%. Maar ook van een groot deel (treden 1 t/m 3: 30%) wordt verwacht dat zelfs onbetaald werk te hoog gegrepen is op korte termijn.
- Het cliëntenbestand bestaat voornamelijk uit alleenstaanden (44,9%) en eenouderhuishoudens (28,1%) en een groot deel (43%) van de huishoudens kampt met psychische of lichamelijke problemen waarvoor medicijnen zijn voorgeschreven.

Algemeen

Westfriesland had per 1-1-2016 209.052 inwoners (in 2015 208.348 inwoners).

Alle uitkeringsgerechtigden in 2016

In 2016 verstrekke WerkSaam aan 3.303 inwoners (1,6% van het aantal inwoners) een uitkering. Net als in 2015 is het percentage inwoners met een uitkering het laagst in Koggenland (0,8%) en Drechterland (0,8%) en het hoogst in Hoorn (2,4%) en Enkhuizen (1,9%) het hoogst.

2016	Stede Broec	Hoorn	Medemblik	Enkhuizen	Koggenland	Opmeer	Drechterland
inwoneraantal 1-1-2016	21.493	72.172	43.725	18.455	22.471	11.336	19.400
% inwoners WF	10,3%	34,5%	20,9%	8,8%	10,7%	5,4%	9,3%
uitkeringen 31-12-2016	288	1.703	519	352	185	110	152
% uitk tov inwoners	1,3%	2,4%	1,2%	1,9%	0,8%	1,0%	0,8%

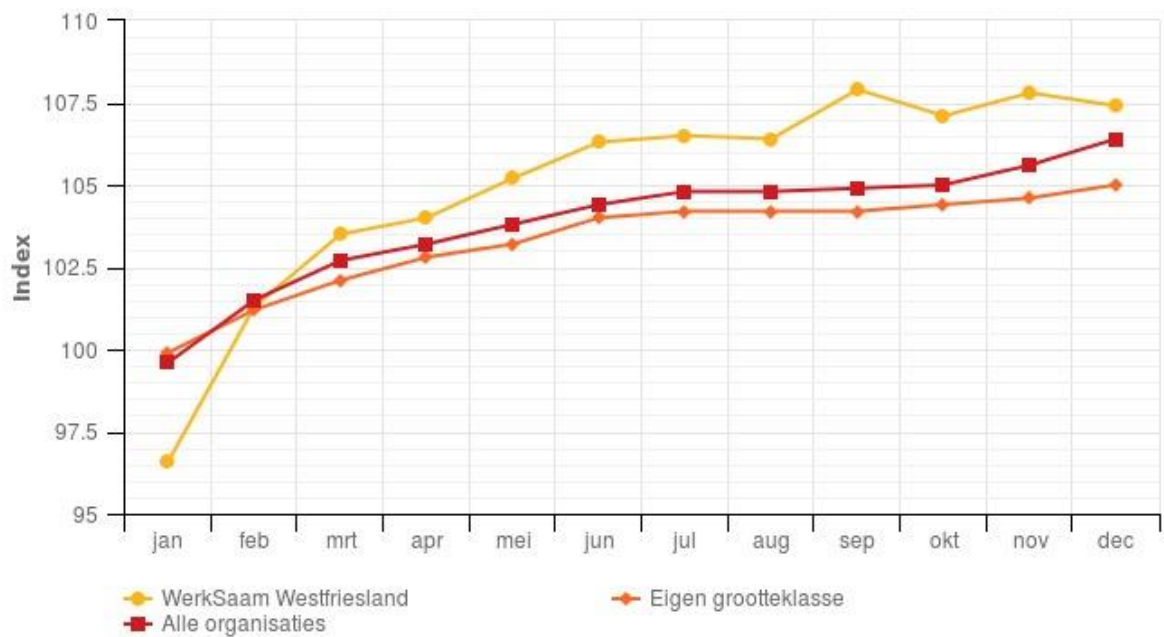
Ten opzichte van 2015 is het aantal uitkeringsgerechtigden in Westfriesland gemiddeld 6% gestegen. Percentueel gezien is de stijging het grootst in Koggenland (17%) en Stedebroec (11%) en het laagst in Enkhuizen (1%). Gemeente Opmeer is de enige gemeente met een daling (7%).

	Stede Broec	Hoorn	Medemblik	Enkhuizen	Koggenland	Opmeer	Drechterland
stijging aantal uitkeringen 2016 tov 2015	28	83	42	3	27	-8	8
percentuele stijging	11%	5%	9%	1%	17%	-7%	6%

Landelijk

In verhouding met het landelijke beeld zien we dat de percentuele toename van het aantal uitkeringsgerechtigden in Westfriesland hoger ligt dan het landelijke gemiddelde.

Grafiek: volume BUIG index t.o.v. december 2015



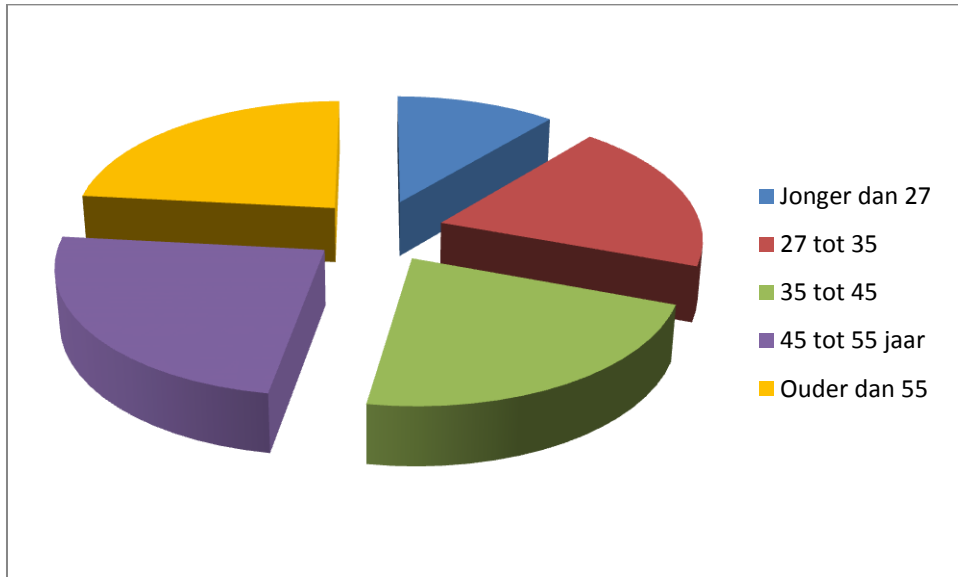
De uitkeringsduur is als volgt:

Uitkeringsduur	Aantal per uitkeringsduur
0 tot 6 maanden	661
6 tot 12 maanden	412
1 tot 2 jaar	508
2 tot 3 jaar	432
3 tot 4 jaar	358
4 tot 5 jaar	224
Langer dan 5 jaar	708
Geheel - Totaal	3.303

Gemiddeld heeft 60,9% (in 2015 was dat 64%) een uitkeringsduur korter dan 3 jaar en 39,1% dus 3 jaar of langer. De percentages zijn redelijk gelijk in alle gemeenten. Alleen in de gemeente Koggenland is dat percentage afwijkend: 70,6% van de cliënten zit korter dan 3 jaar in de uitkering.

Uitkeringsduur	Stede Broec	Hoorn	Medemblik	Enkhuizen	Koggenland	Opmeer	Drechterland
0 tot 6 maanden	69	319	121	68	43	14	28
6 tot 12 maanden	41	187	63	41	35	20	23
1 tot 2 jaar	36	259	94	38	32	22	24
2 tot 3 jaar	31	222	60	53	21	15	26
3 tot 4 jaar	15	206	49	25	22	13	13
4 tot 5 jaar	44	114	37	31	8	7	12
Langer dan 5 jaar	52	396	96	96	24	19	26
Geheel - Totaal	288	1.703	520	352	185	110	152

De leeftijdsopbouw ziet er zo uit:



Leeftijdscategorie	Aantal per leeftijdscategorie	Percentage
Jonger dan 27	346	10,5%
27 tot 35	634	19,2%
35 tot 45	719	21,8%
45 tot 55 jaar	801	24,3%
Ouder dan 55	803	24,3%
Geheel - Totaal	3.303	

De leeftijdsopbouw is vrij gelijkmatig verdeeld. De groep jonger dan 27 is het kleinst (10,5%) terwijl de groep 45-55 en 55+ relatief het grootst zijn (beiden 24%).

Leeftijds-categorie	Stede Broec	Hoorn	Medemblik	Enkhuizen	Koggenland	Opmeer	Drechterland
Jonger dan 27	48	180	52	24	23	14	15
27 tot 35	50	297	95	78	45	25	43
35 tot 45	48	370	120	86	51	18	26
45 tot 55 jaar	70	415	133	73	38	33	37
Ouder dan 55	72	441	119	91	28	20	31
Geheel - Totaal							

De woon/gezinssituatie¹⁴ van de cliënten is als volgt:

alleenstaande	44,9%
eenouderhuishouden	28,1%
paar met kinderen	12,0%
thuiswonend meerderjarig	
kind	8,0%
paar zonder kinderen	6,0%
instellingsbewoner	0,7%
overig huishouden	0,4%

Informatie over zorggebruik¹⁵

Medicijnen voor:

-verslaving	15
-depressie	533
-psychose/bipolaire stoornis	106
-vier of vijf hoofdgroepen	515
-zes of zeven hoofdgroepen	117
-8 of meer hoofdgroepen	40
GGZ in huishouden	299
zorgkosten boven de 50000 euro	11

¹⁴ Bron: rekentool toekenning BUIG-middelen 2017. Peildatum 31-12-2015

¹⁵ Bron: rekentool toekenning BUIG-middelen 2017. Peildatum 31-12-2015

Participatieladder

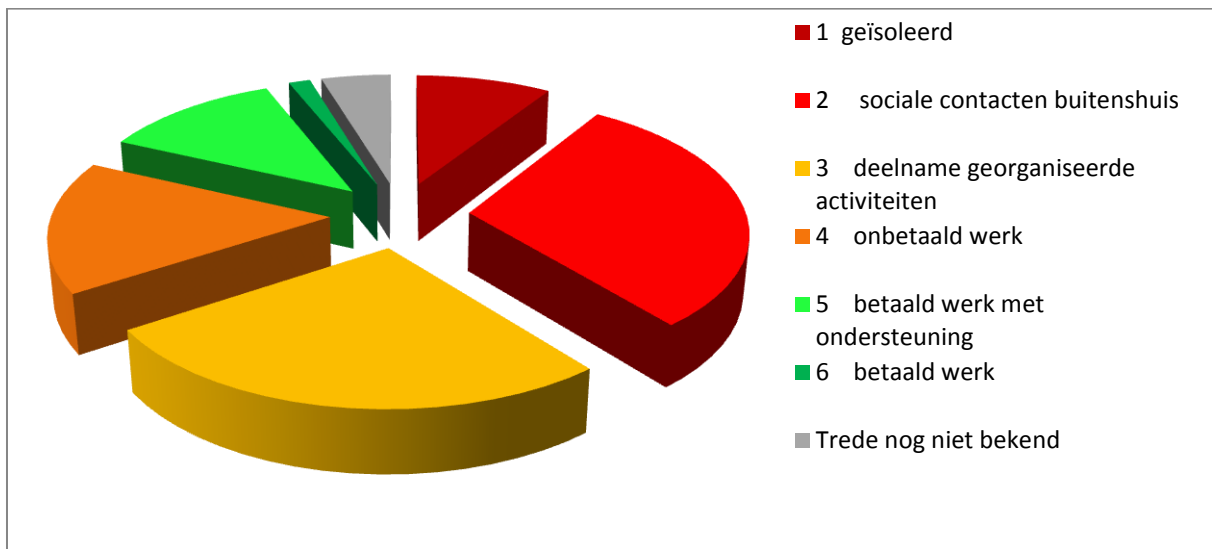
Wat is de participatieladder: Cliënten bij WerkSaam worden ingedeeld op de Participatieladder. Dit is een landelijke meetlat die aangeeft wat iemands afstand tot de arbeidsmarkt is.



Indeling op de participatieladder per 31-12-2016:

Code trede participatieladder	Aantal per trede ladder	Percentage
1	310	9,4%
2	990	30,0%
3	833	25,2%
4	504	15,3%
5	376	11,4%
6	51	1,5%
Trede nog niet bekend	237	7,2%
Geheel - Totaal	3.303	

De meeste cliënten stonden laag op de Participatieladder: Sociale contacten buitenshuis (30%) en deelname aan georganiseerde activiteiten (25%) zijn de treden met procentueel de meeste cliënten.



Code trede participatieladder	Stede Broec	Hoorn	Medemblik	Enkhuizen	Koggenland	Opmeer	Drechterland
1 geïsoleerd	34	194	30	15	16	8	10
2 sociale contacten buitenshuis	69	496	149	158	47	34	35
3 deelname georganiseerde activiteiten	74	431	141	64	56	31	45
4 onbetaald werk	56	266	76	36	25	20	25
5 betaald werk met ondersteuning	35	173	69	45	20	10	17
6 betaald werk	2	28	13	3	1	1	3
Trede nog niet bekend	16	115	41	31	20	6	17
Geheel - Totaal	288	1.703	519	352	185	110	152

WerkSaam gebruikt de **doelladder** om te kijken wat het ontwikkelperspectief is van de cliënt. De doelladder heeft dezelfde treden als de participatieladder. De coach maakt dus een inschatting van de trede waar de cliënt kan komen.

Betaald werk (24,5%) en sociale contacten buitenshuis (25,1%) zijn de treden met procentueel de meeste cliënten. Dit geeft wel aan dat er grote verschillen zijn tussen

cliënten. Een deel van onze cliënten kan aan het werk (met of zonder ondersteuning): 35,6%. Maar ook van een groot deel (treden 1 t/m 3: 30,8%) wordt verwacht dat zelf onbetaald werk te hoog gegrepen is op korte termijn.

Doeltrede	Aantal per doeltrede	
1	41	1,2%
2	828	25,1%
3	148	4,5%
4	606	18,3%
5	367	11,1%
6	810	24,5%
Doeltrede nog niet bekend	496	15,0%
Geheel - Totaal	3.303	

Code trede doelladder	Stede Broec	Hoorn	Medemblik	Enkhuizen	Koggenland	Opmeer	Drechterland
1 geïsoleerd	4	27	3	1	3	8	0
2 sociale contacten buitenshuis	52	429	111	151	38	34	21
3 deelname georganiseerde activiteiten	10	82	25	9	7	31	7
4 onbetaald werk	56	286	115	42	48	20	36
5 betaald werk met ondersteuning	59	196	57	21	14	10	14
6 betaald werk	77	419	126	72	46	1	43
Trede nog niet bekend	30	264	82	56	29	6	31
Geheel - Totaal	288	1.703	519	352	185	110	152

Instroom 2016

In 2016 zijn 1.547 cliënten ingestroomd in een uitkering bij WerkSaam. Dat zijn er meer dan in 2015 (1.378). Een stijging van 169 personen (12,3%).

2016	Stede Broec	Hoorn	Medemblik	Enkhuizen	Koggenland	Opmeer	Drechterland
instroom	155	728	281	157	96	46	
instroom% tov inwoners	0,72%	1,01%	0,64%	0,85%	0,43%	0,41%	0,4
instroom % tov totale instroom	10,02%	47,06%	18,16%	10,15%	6,21%	2,97%	5,4
% inwoners WF	10,28%	34,52%	20,92%	8,83%	10,75%	5,42%	9,2

Net als in 2015 heeft Hoorn relatief meer instroom (47,06% van de instroom tegen 34,5% van het aantal inwoners van WF) dan andere gemeenten. De hogere instroom is te verklaren vanwege het feit dat Hoorn stedelijk gebied is met andere problematiek (bijv daklozenopvang) dan in de andere gemeenten.

Landelijk

Ten opzichte van het landelijke beeld heeft Westfriesland percentueel meer instroom dan gemiddeld.

Trendgrafiek: gemiddeld instroompercentage



Reden instroom

Omschrijving reden instroom	Aantal per reden instroom
Taakstelling vluchtelingen	254
Uitkering werkloosheid	227
Andere oorzaak	194
Arbeid in dienstbetrekking / uitkering ziekte	179
Beëindiging huwelijk / relatie	131
Vanuit andere gemeente	123
Zelfstandig beroep of bedrijf	88
Om niet verstrekking	73
Beëindiging studie	57
Niet-kunner	43
Ander inkomen	40
Uitkering arbeidsongeschiktheid	37
Dak en Thuisloos	34
Oorzaak bij partner	31
Uit detentie	24
Alimentatie	4
Geaccepteerd werkleeraanbod	4

Niet van toepassing	2
Intern omzetten uitkering (Enkhuizen)	1
Onvold.ink.kunst: arbeid/uitk. ziekte	1
Geheel - Totaal	1547

Opvallend is dat de grootste groep die instroomt de vluchtelingen zijn (in 2015 namen zij de 5^e plek in). En dat de groep die doorstroomt uit de WW (2^e plek) of deels een ziekte-uitkering heeft (4^e plek) nog steeds groot is.

De instroom van vluchtelingen is een gegeven en kan WerkSaam niet beïnvloeden. De doorstroom vanuit de WW probeert WerkSaam in 2017 te beperken door een pilot met UWV om WW-ers gezamenlijk te benaderen voor het einde van de WW.

Daarnaast onderzoekt WerkSaam momenteel waarom bij de intake zo vaak (194) voor "andere oorzaak" wordt gekozen en of dit nader gespecificeerd kan worden.

Preventiequote

Door goede voorlichting en controle voorafgaand en tijdens de aanvraag van een uitkering, beperkt WerkSaam de instroom in de uitkering. Dit noemen wij preventiequote.

De preventiequote van de aanvragen van uitkeringsgerechtigden vanaf 27 is in 2016 44%. We behaalden het doel (20%) ruimschoots. Met jongeren bekeken we binnen het Jongerenloket of er sprake was van een scholingsplicht of directe kans op de arbeidsmarkt. WerkSaam begeleidde ze naar school of (tijdelijk) werk. De preventiequote van jongeren onder 27 jaar kwam hierdoor in 2016 op 33%. Het doel voor 2016 (30%) is behaald.

Uitstroom

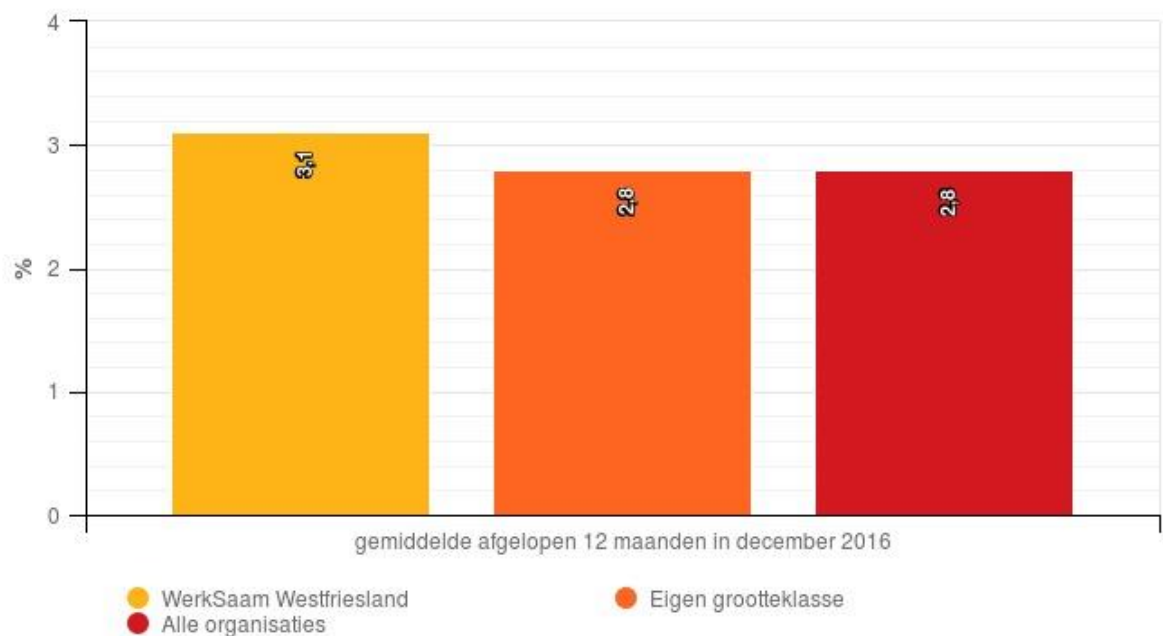
In 2016 zijn 1.370 cliënten uitgestroomd (41% van het totale bestand). Dat is meer dan in 2015, toen ging het om 1.168 cliënten (37% van het totale bestand).

2016	Stede Broec	Hoorn	Medemblik	Enkhuizen	Koggenland	Opmeer	Drechterland
uitstroom	134	651	246	148	65	52	73
totaal cliënten gemeente	288	1703	519	352	185	110	152
% tov cliënten gemeente	46,53 %	38,23 %	47,40%	42,05%	35,14%	47,27%	48,03%

Landelijk beeld

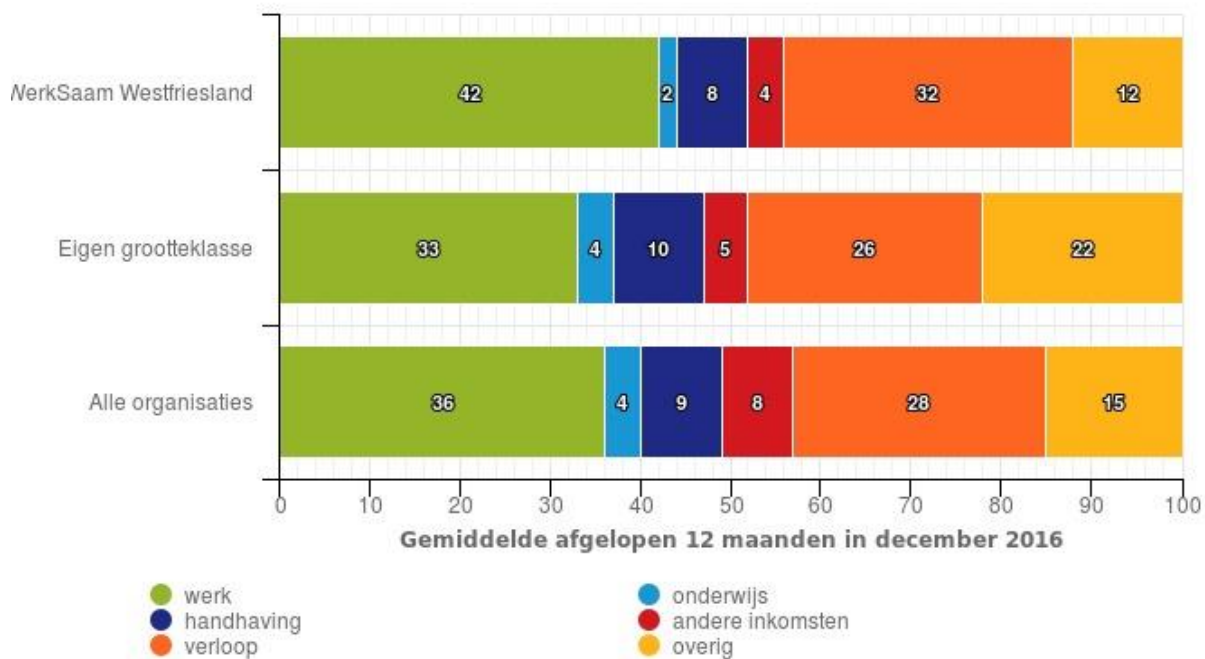
De uitstroom uit de uitkering is landelijk lager dan in Westfriesland. Westfriesland doet het dus beter qua uitstroom dan het landelijk gemiddelde.

Trendgrafiek: gemiddeld uitstroompercentage



In verhouding tot het landelijk gemiddelde en andere organisaties van vergelijkbare grootte presteert WerkSaam het best op de uitstroom naar werk. 42% van de uitstroom is naar werk. Dit percentage is gelijk aan het percentage in 2015.

Trendgrafiek: redenen beëindiging uitkeringen



Reden uitstroom

Veruit de meeste cliënten stromen uit de uitkering omdat zij werk hebben. Ongeveer 14% stroomt uit vanwege verhuizing naar een andere gemeente of naar het buitenland.

Omschrijving reden uitstroom	Aantal per reden uitstroom
Arbeid in dienstbetrekking/uitkering ziekte	487
Verhuizing naar andere gemeente	177
Andere oorzaak	118
Aangaan relatie	90
Reden uitstroom onbekend	85
Geen inlichtingen	74
Bereiken AOW-gerechtigde leeftijd	71
Zelfstandig beroep of bedrijf	54
Oorzaak bij partner	53
Ander inkomen	30
Gaan volgen van onderwijs met studiefinanciering	30
Verhuizing naar buitenland	30
Overlijden	17
Detentie	14
Uitkering arbeidsongeschiktheid	10
Vermogenopbrengsten	10
Niet verschenen op herhaalde oproep re-integratiegesprek	7
Overschrijden maximale verblijfsduur buitenland	5

Niet verschenen op herhaalde oproep inlichtingenplicht	3
Uitkering werkloosheid	3
Alimentatie	2
Geheel - Totaal	1370

Re-integratie-aanbod cliënten 2016

In 2016 zijn 5447 voorzieningen geregistreerd en ingezet voor cliënten. Dat is meer dan de 3636 voorzieningen in 2015.

Een totaaloverzicht van de geregistreeerde voorzieningen:

Omschrijving soort instrument	Aantal per soort instrument
Begeleiding door arbeidscoach	1.135
Begeleiding door ontwikkelcoach	975
Reiskosten	745
Scholing	218
MBU WerkSaam Arbeidsfit	191
MBU Extern Leerwerk	183
MBU WerkSaam Arbeidsgroei	181
Kinderopvang	143
MBU Extern Proefplaatsing	118
UWV Keuring	117
Bijzondere kosten	109
Vrijwilligerswerk	105
Compleet WS 3-in-1 Sollicitant	103
MBU Noppes	71
Fiolet Taalcursus	65
Aanvraag UWV keuring Doelgroepregister (indicatie banenafpraak)	56
HOORN: Nuggers	54
Arbeidsprof	53
HOORN: Omscholing 2016	52
Fiets	52
Bemiddelingsgroep	48
E-bike	39
MBU Action	39
MBU WerkSaam TOT 1-9-2015 *niet meer gebruiken*	37
Loonkostensubsidie forfaitaire	36
Loonkostensubsidie	36
Verlenging MBU	35
Werkkleding	30
Jongerentrajact Zowh@t	29
Overige voorziening(en)	26
Uitstroompremie	25
MBU Flex tensie	24

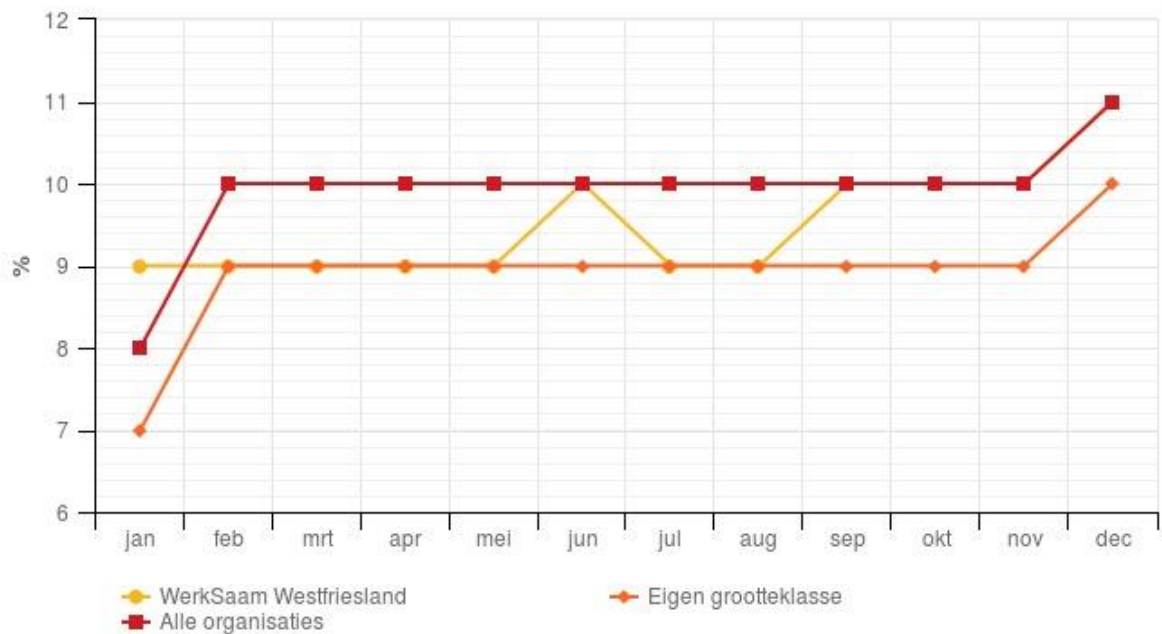
MBU Deen	22
Taalhuis	21
VOG	21
HOORN: Ondernemerstraining	20
HOORN: Jongerentraject Zowh@t	20
HOORN: Buddy/coach voor ondernemers	19
Mobiliteitstraining Anderstaligen	12
Clas (sportvoorziening Hoorn)	11
HOORN: Motivatietraining 45-55 jarigen	9
Int. begeleiding naar werk	8
IPS (GGZ)	7
HOORN: Rugzakje 45-55 jarigen	7
Sollicitatiekosten	7
Couleur locale vluchtelingen Hoorn	7
Dariuz Wegwijzer	6
Stage beschutwerk	6
Trajectbegeleiding jongeren	6
Scooter	5
Couleur locale jongerentraject ZoWh@t Medemblik	5
Successen delen WS 3-1 sollicitant	4
Maatschappelijke begeleiding	4
Kick off WS 3-1 sollicitant	4
Juniusfonds	4
HOORN: Schuldhelp ondernemers	4
Dariuz Loonwaardemeting	3
Auto	3
Gesprek WS 3-1 sollicitant	3
Vacatureanalyse WS 3-1 sollicitant	3
Netwerken WS 3-1 sollicitant	3
STARR & mini-CV WS 3-1 sollicitant	3
HOORN: Agros	3
Doelen/eigen kracht WS 3-1 sollicitant	3
Leekerweide/Iets anders, tijdelijk dagbesteding	3
Omscholingstrajecten	3
Agros individuele inkoop	3
WIW/ID-baan	3
Brief & CV WS 3-1 sollicitant	3
Computer	3
Inburgeringstraject scholing	2
Overige kosten Reintegratie	2
Pitch WS 3-1 sollicitant	2
RIBW tijdelijk dagbesteding	2
Sociale activering	2
Training vrijwilligers Rentree	2
Ips Individuele Plaatsingsondersteuning	2
Couleur locale vluchtelingen Medemblik	2
Int. begeleiding door WSP	2

LinkedIn WS 3-1 sollicitant	2
Laaggeletterdheid	2
HOORN: Omscholing 2017	2
Tof Action	1
Rentree Vrijwilligerswerk	1
SROI (Social Return On Investment)	1
Examenkosten	1
Instrumentarium zorg	1
Beschut Werk	1
Rentree Bromtol l/w-traject	1
Startwijzer (opstap in de zorg)	1
Startwijzer	1
Nazorgbegeleiding	1
Interne voorziening	1
Voorzet Re-integratie (individuele inkoop)	1
Geheel - Totaal	5447

Parttime werk

Een deel van de cliënten (dit fluctueert tussen de 9 en 10%) werkt parttime. In verhouding tot andere organisaties is dit percentage gemiddeld.

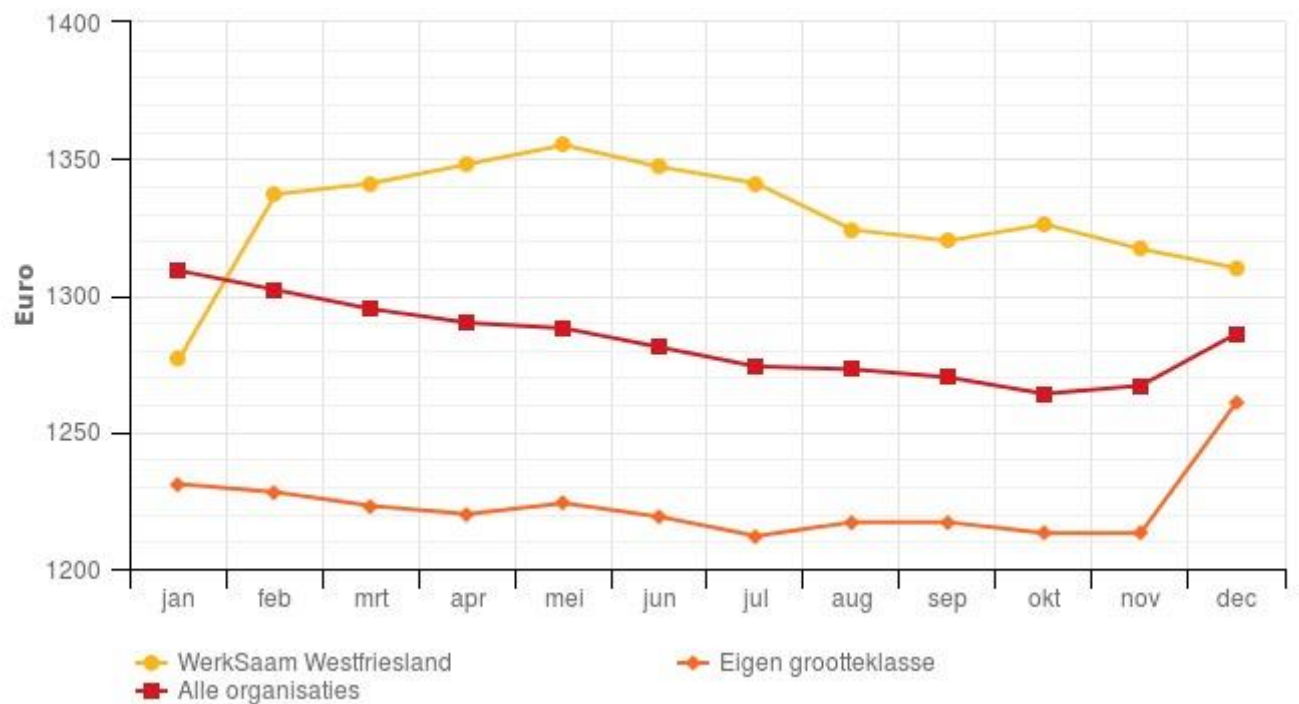
Grafiek: percentage klanten dat parttime werkt



Verrekende inkomsten

Inkomsten uit parttime werk en alimentatie worden (deels) verrekend met de uitkering. WerkSaam verrekend gemiddeld meer inkomsten dan het landelijk gemiddelde.

Trendgrafiek: gemiddelde verrekende inkomsten per uitkering BUIG per jaar



Bijlage 4 | Traject voor vergunninghouders

Assessment vluchtelingen

Doelgroep

Vergunninghouders met een uitkering, ongeacht opleidingsniveau en taalniveau.

Hoe ziet het traject er uit?

WerkSaam neemt een assessment af om opleiding, werkervaring, taalniveau en mogelijke kansen en belemmeringen van een vergunninghouder in beeld te krijgen. Dit biedt inzicht in zelfredzaamheid, werkzoekgedrag en leerbaarheid en ontstaat een snelle indicatie van de afstand tot de arbeidsmarkt. De gebruikte online vragenlijst is in verschillende talen beschikbaar en resulteert in een rapportage die houvast biedt voor een passend traject richting taal, zorg, opleiding of werk.

Welke resultaten levert dit op?

Tijdwinst voor zowel de vergunninghouder als WerkSaam. Door een inzichtelijke profielscan is er sneller een gefundeerd beeld van de mogelijkheden van vergunninghouder op de Nederlandse arbeidsmarkt

Bijlage 5 | Wet banenafspraken

Kabinet en werkgevers spraken in het sociaal akkoord van 2013 af dat er extra banen moesten komen voor mensen met een ziekte of handicap. Werkgevers in de markt moeten tot 2026 in totaal 100.000 banen realiseren voor mensen met een ziekte of handicap; de overheid doet dit voor 25.000 mensen. Dit heet de 'banenafpraak'. Op 1 april 2015 ging de Wet banenafpraak in. Deze wet bevestigt de gemaakte banenafspraken in het sociaal akkoord.

Quotum

Volgens de Wet banenafpraak moeten werkgevers (> 25 werknemers) meer mensen met een ziekte of handicap in dienst te nemen: het quotum arbeidsbeperkten.

afpraak	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
overheid	3.0	6.5	10.0	12.5	15.0	17.5	20.0	22.5	25.0	25.0	25.0	25.0
markt	6.0	14.0	23.0	31.0	40.0	50.0	60.0	70.0	80.0	90.0	100.0	100.0
totaal	9.0	20.5	33.0	43.5	55	67.5	80.0	92.5	105.0	115.0	125.0	125.0

Tabel | Het quotum arbeidsbeperkten tot 2026: aantal te realiseren extra banen voor de banenafpraak. Weergave van het aantal te realiseren plaatsingen door de markt en de overheid. (x1000)

Quotumheffing

Uit de meting over 2016 blijkt dat de marktsector 18.957 extra banen realiseerde. Veel meer dan de afgesproken 14.000. De overheidssector scoort met 3.597 extra banen beduidend minder (norm 6.500 extra banen).

Door het teleurstellende resultaat bij de overheidswerkgevers wil het kabinet de quotumheffing gaan activeren. Staatssecretaris Klijnsma deelde dit op 30 juni 2017 aan de Tweede Kamer mee. Voor werkgevers betekent het activeren van het quotum een boete van € 5.000,00 voor elke niet ingevulde baan, in de vorm van een opslag op de basispremie WAO/Wia.

De Wet banenafpraak stelt ook eisen aan de (gemeentelijke) overheid als werkgever. Verschillende regiogemeenten gaven aan dat zij hulp kunnen gebruiken bij het creëren en het invullen van de extra garantiebanen. WerkSaam biedt deze hulp aan.

Bijlage 6 | Uitleg participatieladder

In hoofdstuk 6.3 staat hoe wij gebruik maken van de participatieladder en doelladder. In deze bijlage staat in onderstaande tabel per trede een toelichting. Deze toelichting geldt zowel voor de participatieladder (huidige situatie cliënt) als de doeltrede (het hoogste doel dat de cliënt kan halen). In de laatste kolom staat wat WerkSaam doet voor cliënten op die doeltrede.

	Trede	Toelichting op de trede	Inzet WerkSaam bij doeltrede
1	Geïsoleerd	De persoon heeft niet of nauwelijks contact met anderen dan huisgenoten. De contacten buiten de huisgenoten beperken zich tot functionele contacten (winkelpersoneel, hulpverleners, buschauffeurs, etc.).	Voor cliënten met doeltrede 1, 2 of 3 (waarvan de verwachting is dat de cliënt binnen 5 jaar geen arbeidsvermogen heeft) is WerkSaam niet verantwoordelijk, maar de gemeente.
2	Sociale contacten buitenshuis	De persoon heeft niet of nauwelijks contact met anderen dan huisgenoten. De contacten buiten de huisgenoten beperken zich tot functionele contacten (winkelpersoneel, hulpverleners, buschauffeurs, etc.).	Voor cliënten met doeltrede 1, 2 of 3 (waarvan de verwachting is dat de cliënt binnen 5 jaar geen arbeidsvermogen heeft) is WerkSaam niet verantwoordelijk, maar de gemeente.
3	Deelname Georganiseerde Activiteiten	De persoon neemt minimaal 1 keer per week deel aan activiteiten in georganiseerd verband, zoals verenigingen of opleidingen waarbij die in contact komt met anderen. Hij of zij voert geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen; het is dus geen werk.	Voor cliënten met doeltrede 1, 2 of 3 (waarvan de verwachting is dat de cliënt binnen 5 jaar geen arbeidsvermogen heeft) is WerkSaam niet verantwoordelijk, maar de gemeente.
4	Onbetaald werk	De persoon verricht minimaal 1 keer per week onbetaald werk, waarbij die persoon in contact komt met anderen. Een arbeidsovereenkomst is niet van toepassing. Hij of zij voert taken uit en heeft daarbij verantwoordelijkheden naar anderen.	Voor cliënten met doeltrede 4: • Participatieplaatsen/vrijwilligerswerk als opstap naar betaald werk • Coaching.

5	Betaald werk met ondersteuning	De persoon heeft een arbeidsovereenkomst met een werkgever of is zzp'er en ontvangt daarbij ondersteuning. Dat wil zeggen dat hij of zij gebruikmaakt van gemeentelijke participatie-instrumenten. Of de persoon ontvangt een aanvullende uitkering, werkt in Wsw-verband (intern, gedetacheerd of begeleid werken) of volgt een reguliere opleiding met arbeidscomponent, onder het niveau van de startkwalificatie.	Voor cliënten met doeltrede 5, zijn diverse instrumenten mogelijk, zoals: • Coaching • Bemiddeling naar een gesubsidieerde baan ◦ Wsw (doelgroep tot 2015) ◦ Beschut werk (doelgroep vanaf 2015) ◦ Loonkostensubsidie • Bbz (zelfstandig ondernemerschap) • Omscholing/cursus • Inkomstenvrijlating (bij parttime werk)
6	Betaald werk	De persoon heeft een arbeidsovereenkomst bij een werkgever of is zzp'er en ontvangt geen aanvullende uitkering van de gemeente of andere uitkeringsinstantie. Hij of zij wordt niet door anderen dan leidinggevende of collega's begeleid bij het uitvoeren van het werk en maakt geen gebruik van Wsw of gemeentelijke participatie-instrumenten.	Voor cliënten met doeltrede 6 zijn diverse instrumenten mogelijk, zoals: • Bemiddeling naar een ongesubsidieerde baan • Begeleiding startende ondernemers • Omscholing/cursus • Inkomstenvrijlating (bij parttime werk)

Bijlage 7 | Toelichting uitstroompremie

Om de uitstroompremie tot zijn recht te laten komen, is aanpassing van de regeling nodig. Werkaanvaarding op zich vindt WerkSaam onvoldoende voor een bonus. Het aanbieden van een uitstroompremie vindt alleen plaats als sprake is van een bijzondere prestatie of situatie. Kortom, meer maatwerk op basis van persoonlijke omstandigheden zoals afstand tot de arbeidsmarkt, gezondheid, gezinssituatie, leeftijd of combinaties daarvan.

Wat houdt dit in?

1. WerkSaam maakt vooraf afspraken met de cliënt over een uitstroompremie en legt die afspraken vast in het re-integratieplan.
2. Personen die met loonkostensubsidie aan het werk gaan, hebben ook recht op een uitstroompremie.
3. De uitstroompremie bedraagt € 250, € 500, € 750 of € 1.000. De coach bepaalt de hoogte van het bedrag op basis van de persoonlijke omstandigheden van de cliënt.
4. Er bestaat geen recht op een uitstroompremie als de cliënt eigenaar wordt van een in bruikleen verstrekte E-bike.
5. WerkSaam betaalt de uitstroompremie 6 maanden na het einde van de bijstandsuitkering uit. Dit betekent dat de uitstroompremie niet kan bijdragen aan het tegengaan van de armoedeval. Alleen in bijzondere situaties vindt eerdere betaling van de uitstroompremie plaats.
6. Het recht op uitstroompremie ontstaat niet eerder dan 24 maanden na de ingangsdatum van de uitkering.

Bijlage 8 | Re-integratieinstrumenten

Werkplekaanpassing

Wanneer er aanpassingen nodig zijn op en rond de werkplek, dan kunnen de kosten daarvan soms vergoed worden. Denk aan orthopedische werkschoenen of aan aangepast gereedschap. Of aan communicatiehulpmiddelen voor lezen, schrijven en horen, zoals een brailleleesregel. Ook voor de inrichting van het bedrijf kunnen vergoedingen verstrekt worden, bijvoorbeeld voor een aangepast toilet.

No-riskpolis

Een no-riskpolis is bedoeld voor werknemers met een arbeidshandicap of ziekte. Dit houdt in dat de werkgever voor deze werknemer een Ziektewetuitkering van UWV kan krijgen als hij ziek wordt. De no-riskpolis is een landelijke regeling. WerkSaam kan daar geen eigenbeleid op maken

Arbeidsgroei

Arbeidsgroei is een gericht (werkervaring)traject voor cliënten die nog niet plaatsbaar zijn op werk. Het traject Arbeidsgroei is voor cliënten die nog arbeidsfit moeten worden: die werknemersvaardigheden moeten leren en zich nog moeten ontwikkelen.

Plaatsing kan onder meer plaatsvinden bij de eigen leer-werkbedrijven van WerkSaam, maar ook bij een aantal externe werkgevers.

Als dat nodig is kan daarnaast scholing worden aangeboden.

Arbeidsfit

Arbeidsfit is een gericht (werkervaring)traject voor cliënten die plaatsbaar zijn op werk. Het traject Arbeidsfit is voor cliënten die al arbeidsfit zijn en vooral arbeidsfit moeten blijven.

Plaatsing kan onder meer plaatsvinden bij de eigen leer-werkbedrijven van WerkSaam, maar ook bij een aantal externe werkgevers.

Als dat nodig is kan daarnaast scholing worden aangeboden.

Arbeidsprof

Arbeidsprof is een gericht (werkervaring)traject voor cliënten die al arbeidsfit zijn, maar die nog niet goed in staat zijn om te voldoen aan het ritme en de prestatie- en

productieverwachtingen van een reguliere baan. Om dit gat op te vullen is het traject Arbeidsprof bedacht.

De Arbeidsprof is in staat (en wordt ook als zodanig behandeld) om dezelfde productie te leveren als een uitzendkracht. Hiervoor ontvangt de Arbeidsprof een arbeidsmotiverende onkostenvergoeding per gewerkt uur boven op de uitkering. Deze toelage is gebonden aan een wettelijk maximum.

Reiskostenvergoeding en E-bike

Voor het verkrijgen of behouden van werk kan onder bepaalde voorwaarden een vergoeding voor reiskosten worden verstrekt.

Aan cliënten die werk aanvaarden maar daarbij een vervoersprobleem hebben kan een E-bike verstrekt worden. Daarvoor gelden de volgende voorwaarden:

- De werkplek is (op de werktijden) niet te bereiken met het openbaar vervoer,
- De cliënt heeft geen eigen vervoermiddel (auto of brommer), en
- De afstand woning – werk is minimaal 12 kilometer.

De E-bike wordt in eerste instantie in bruikleen gegeven (bij uitval op de werkplek moet de E-bike terug naar WerkSaam). Als de cliënt uitstroomt en de baan zes maanden behoudt, mag de cliënt de E-bike houden.

Kosten kinderopvang

Wanneer de zorg voor kinderen het aanvaarden van een baan of het behouden van een baan in de weg staat, kan onder bepaalde voorwaarden een vergoeding voor de opvang van kinderen worden verstrekt.

Sollicitatietraining

Een sollicitatietraining is bedoeld om werkzoekenden handvaten te geven waarmee ze hun kansen op werk kunnen vergroten. Een sollicitatietraining kan een onderdeel zijn van een re-integratietraject. In een sollicitatietraining wordt onder andere geleerd:

- Een CV op te maken die onderscheidend en overtuigend is
- Het opstellen van een goede motivatiebrief
- Een goede positieve indruk achter te laten bij een sollicitatiegesprek
- Hoe je ervoor zorgt dat je positief opvalt tussen alle andere sollicitanten
- Hoe je sterke en zwakke punten moet presenteren

Beoordeling arbeidsvermogen

Ingeval van ziekte of handicap, of als werken alleen met hulp of begeleiding mogelijk is, kan het UWV een "beoordeling arbeidsvermogen" doen. Het UWV beoordeelt dan welke vorm van ondersteuning van UWV of WerkSaam nodig is. Dat kan onder andere een indicatie voor de Wet Banenafpraak (met mogelijk recht op loonkostensubsidie) of een indicatie voor beschut werk zijn.

Proefplaatsing

Voor werknemers met een uitkering en een arbeidsbeperking is het mogelijk om een proefplaatsing te krijgen. Een werknemer werkt dan een paar maanden bij een werkgever met behoud van uitkering. De werkgever hoeft dan geen loon te betalen. Een proefplaatsing kan maximaal drie maanden duren en vervangt de proeftijd aan het begin van een dienstverband.

Bemiddelingsgroep

De bemiddelingsgroepen hebben als doel om klanten binnen de caseload van een coach sneller te bemiddelen richting werk. Iedereen die direct bemiddelbaar is naar werk, wordt uitgenodigd voor een bemiddelingsgroep. De bemiddelingsgroep bestaat uit een aantal bijeenkomsten waarin de klant wordt gestimuleerd en geactiveerd om aan het werk te gaan. Tijdens de bemiddelingsgroep worden elke week andere onderwerpen besproken:

- Hoe gaat het met de klant?
- Waar heeft de klant hulp bij nodig?
- Welke resultaten zijn behaald naar aanleiding van de sollicitatieactiviteiten?
- Welke doelen worden gesteld/zijn behaald?
- Bemiddeling door Salescoaches
- Uitnodigen van potentiële werkgevers/uitzendbureaus
- Leren omgaan met werk.nl en de werkmap

Handhaving

Handhaving heeft als doel fraude en misbruik van uitkeringsgeld tegen te gaan. Maar ook bij de arbeidsinschakeling kan handhaving een belangrijke rol spelen. Vooral bij niet-willers (cliënten die niet gemotiveerd lijken om aan het werk te gaan) kan het opleggen van arbeidsverplichting met consequente handhaving daarvan een goed instrument zijn om de uitstroom te bevorderen.

Sportvoorziening

Wanneer het voor een cliënt noodzakelijk is om in het kader van een re-integratietraject geactiveerd te worden, kunnen onder bepaalde voorwaarden de kosten van deelname aan sportactiviteiten vergoed worden.

IPS-traject

IPS is de methode om mensen met een ernstige psychische aandoening te helpen bij het verkrijgen en behouden van betaald werk. IPS werkt voor hen beter dan andere re-integratiemethoden.

Mensen met een ernstige psychische aandoening die behandeling zijn bij een ggz- (behandel)team krijgen en aan het werk willen, kunnen hiervoor begeleiding krijgen met de methode Individuele Plaatsing en Steun (IPS). Een IPS-trajectbegeleider helpt dan met werk zoeken, vinden en behouden. Ook mensen die op het werk problemen hebben vanwege hun psychische aandoening kunnen gebruikmaken van een IPS-traject om hun werk te behouden. Werk hebben helpt mensen met een psychische aandoening bij hun herstel.

Vrijwilligerswerk

Cliënten die hun maximale periode "arbeidsfit" hebben gehad en nog niet geplaatst zijn op werk, worden gestimuleerd vrijwilligerswerk te doen. Het hoofddoel blijft werk vinden. Cliënt zoekt zelf een geschikte vrijwilligersplek, via eigen kanalen of met behulp van vacatures Vrijwilligerspunt. In het plan van aanpak moet duidelijk worden afgesproken dat WerkSaam voorstander is van het doen van vrijwilligerswerk, maar dat het vrijwilligerswerk het vinden en accepteren van werk niet in de weg mag staan. De arbeidscoach maakt concrete afspraken over beschikbaarheid voor en het doen van sollicitaties etc. Vrijwilligerswerk mag nooit bij een werkgever plaatsvinden waar hetzelfde werk door betaalde krachten wordt gedaan (verdringing).

Flexpensie

Flexpensie biedt diverse mogelijkheden voor plaatsing bij reguliere bedrijven voor korte "uitzendklussen", waarbij de cliënt met behoud van uitkering wordt geplaatst en daarvoor

€ 2,00¹⁶ verdient bovenop de uitkering (als het om een cliënt gaat die ouder dan 26 is) of die een scholingsbudget krijgt (cliënten 18-27 jaar) .

Flexpensie is voor cliënten die:

- langer dan 3 maanden in de uitkering zitten
- plaatsbaar zijn op werk en
- gemotiveerd zijn om via Flexpensie te gaan werken.

Cliënten mogen niet verplicht worden om via Flexpensie te gaan werken.

Job-carving

Jobcarving is het creëren van een functie door (bij)taken uit verschillende andere functies samen te brengen tot één takenpakket dat past bij de mogelijkheden van een werkzoekende. Jobcarving neemt bovendien uw andere medewerkers eenvoudig maar tijdrovend werk uit handen.

Loonkostensubsidie

Zie paragraaf 5.2 van het Beleidsplan.

Jobcoaching

Zie paragraaf 5.6.2 van het Beleidsplan.

Participatieplaats

Zie paragraaf 5.3 van het Beleidsplan.

Tegenprestatie

Zie paragraaf 5.4 van het Beleidsplan.

Uitstroompremie

Zie paragraaf 6.3 van het Beleidsplan.

Beschut werk

Zie paragraaf 3.5 van het Beleidsplan.

Werkervaringsplek

Zie paragraaf 5.5 van het Beleidsplan.

Aanpak laaggeletterdheid

Zie paragraaf 5.7 van het Beleidsplan.

¹⁶ Dit is de premie in 2017 en wordt periodiek geïndexeerd

Algemene raadscommissie 11 april 2017

Onderwerp: Beleidsevaluatie WerkSaam Westfriesland (meningsvormend)
Zaaknr.: 1416161 / 1368564

NB: deze samenvatting is niet meer dan een samenvatting op hoofdlijnen. De volledige discussie kunt u naluisteren via internet.

Hoofdpijn discussie commissie

Fractie **Hoorn Lokaal** nam niet deel aan de commissiebehandeling.

De commissiebehandeling wordt hieronder kort samengevat aan de hand van de drie vragen die het college aan de raadscommissie heeft gesteld.

Vraag 1.

Welke aandachtspunten ziet de raadscommissie met betrekking tot het beleid dat WerkSaam uitvoert?

Vraag 2.

Welke aandachtspunten ziet de raadscommissie met betrekking tot WerkSaam?

De **commissie** neemt zowel de door het college geadviseerde aandachtspunten die betrekking hebben op het beleidsplan als de aandachtspunten die losstaan van het beleidsplan over. De **commissie** heeft een groot aantal opmerkingen gemaakt. De wethouder heeft op een aantal punten een nadere toelichting gegeven. De belangrijkste worden hieronder kort samengevat.

Nog steeds onvoldoende grip en zicht

D66 heeft opgemerkt dat er na twee jaar nog steeds onvoldoende grip en zicht is op WerkSaam en dat dit zo langzamerhand irritatie opwekt. Onvoldoende duidelijk wordt wat er goed gaat en waar dat dan uit blijkt. Ook is niet helder waar WerkSaam minder goed in is en wat er dan moet verbeteren. Over het beleid worden algemene, mooie verhalen geschreven op basis waarvan geen conclusies te trekken zijn of het beleid nu wel of niet werkt. Wat **D66** betreft zou de grote meerwaarde van WerkSaam moeten zijn de werkgeversbenadering, daar zitten de banen. Maar nog steeds wordt niet duidelijk of WerkSaam daar inderdaad in slaagt. Ook op de financiën is onvoldoende grip en zicht. **D66** noemt hierbij de hoge voorziening debiteuren als voorbeeld. Een deel van de commissie sluit zich aan bij dit signaal van **D66** over onvoldoende grip en zicht. Ook wethouder **De Jong** herkent dit signaal. Zij is continu met de andere deelnemers in gesprek over het krijgen van meer inzicht, maar de andere gemeenten hebben minder behoefte aan sturingsinformatie. Zij spreekt de hoop uit dat bij de bespreking van de benchmark in een parallelle sessie in mei meer verdieping mogelijk is. Voor wat betreft de zorg over de hoogte van de voorziening debiteuren heeft zij toegelicht dat er ondertussen een nieuwe manier van berekenen is, waardoor er een realistischer beeld van inbaarheid is ontstaan en kan worden volstaan met een veel lagere voorziening.

Extra aandacht voor de inzet op vergunninghouders

Wethouder **De Jong** licht toe dat WerkSaam een belangrijke partner is bij de opvang van vergunninghouders en meer expertise op en aanbod aan deze doelgroep zou moeten ontwikkelen.

Verbeteren samenwerking WerkSaam – Gebiedsteams 1.Hoorn

Er is nog onvoldoende inzet van de kennis van WerkSaam over werk en re-integratie in de integrale aanpak. Ook gaat het om de rolverdeling in de begeleiding van zorgcliënten. Wethouder **De Jong** licht

toe dat in het bedrijfsplan is afgesproken dat WerkSaam cliënten vanaf trede 3 van de participatieladder activeert. De zorgcliënten 1 + 2 dienen via 1. Hoorn te worden begeleid en wethouder **De Jong** is hierover intensief in gesprek met wethouder **Douw** en wethouder **Van Eijk**.

Kostendelersnorm

Verschillende fracties spreken zorg uit over de maatschappelijke problemen die het toepassen van deze norm tot gevolg heeft. **GroenLinks** vraagt hoe het staat met de uitvoering van de in november aangenomen motie 'Inperken schade kostendelersnorm'.

Wethouder **De Jong** antwoordt dat WerkSaam nog bezig is met de uitwerking van de motie. Daarnaast wordt er al nagedacht over het leveren van maatwerk bij vergunninghouders.

Handhaving

Eenzijds pleit een aantal fracties voor het hanteren van de menselijke maat en handelen op basis van vertrouwen. Anderzijds signaleert een aantal fracties dat er beduidend minder wordt gehandhaafd in vergelijking met de landelijke trend.

Wethouder **De Jong** geeft aan dat WerkSaam opereert vanuit vertrouwen. Het feit dat de handhavingscapaciteit van WerkSaam dezelfde is als die van Hoorn destijds (de handhavers zijn overgegaan naar WerkSaam) terwijl het aantal cliënten van WerkSaam veel groter is, verklaart mogelijk dat er relatief minder handhaving plaatsvindt.

Financiën en Bonus Malus regeling

Wethouder **De Jong** antwoordt op de vraag van de **VVD** over de aanwezigheid van een in control statement van de accountant, dat de accountantscontrole goed is. Onlangs is een BUIGmodel ontwikkeld, waarin een koppeling wordt gelegd tussen de financiële administratie en de uitkeringenadministratie. Hierdoor is de "control" op de financiën verbeterd. De Bonus Malus regeling moet worden herzien, omdat deze financieel niet meer goed werkt. Dit heeft te maken met het feit dat de regeling is gebaseerd op de WSW, waarvoor een bijdrage van het Rijk werd ontvangen.

Elke gewerkte dag is er één

Verschillende fracties hebben moeite met dit uitgangspunt.

Wethouder **De Jong** heeft toegelicht dat WerkSaam gaat voor duurzame plaatsingen en uitstroom. Elke gewerkte dag is er één moet worden verstaan als: 1 dag per week werken of 24 uur per week werken kan een waardevolle bijdrage leveren aan duurzame plaatsing en uitstroom.

Vraag 3.

Wat wil de raadscommissie meegeven met betrekking tot het onderwerp verdringing?

Gelet op de nog niet afgeronde oordeelsvorming over het re-integratie instrument flexpensie, geeft de raadscommissie vooralsnog niets mee over verdringing. Zie voor een nadere toelichting de samenvatting van de meningvormende bespreking Participatiewet en verdringing op de arbeidsmarkt van 11 april 2017.

Marjon van der Ven, voorzitter

Margriet Vernes, commissiegriffier

Zaaknummer	: 1416161		
Portefeuillehouder	: wethouder A.J. de Jong		
Programmabegroting	: 6. Sociale Voorzieningen en Maatschappelijke Dienstverlening		
Steller	: C. Bakker/S.Eljaroudi	Email	: c.bakker@hoorn.nl
Team	: Zorg & Samenleving		

Onderwerp:

Beleidsevaluatie WerkSaam Westfriesland

Agendering:

Ter meningvormende bespreking in de Algemene Raadscommissie

Bijlagen:

1	Evaluatie beleidsplan WerkSaam Westfriesland
2	Aanbiedingsbrief
3	De beantwoording van de artikel 36 vragen over participatiewet en verdringing op de arbeidsmarkt van HOP en HSP d.d. 6 maart 2017 wordt in de week van 3 april 2017 nagezonden
4	
5	

Vragen aan de raadscommissie

- Welke aandachtspunten ziet de raadscommissie met betrekking tot het beleid dat WerkSaam uitvoert?
- Welke aandachtspunten ziet de raadscommissie met betrekking tot WerkSaam?
- Wat wil de raadscommissie meegeven met betrekking tot het onderwerp Verdringing?

Samenvatting

Gemeenten kunnen input leveren voor het nieuwe beleidsplan van WerkSaam Westfriesland dat vanaf 1 januari 2018 moet gaan gelden. Dit kan aan de hand van de concept beleidsevaluatie die de gemeenten eind februari 2017 ontvingen. De input wordt verwerkt in een definitieve evaluatie en gebruikt voor het nieuwe beleidsplan. Het definitieve nieuwe beleidsplan wordt met een zienswijze procedure voorgelegd aan de gemeenteraad.

In dit voorstel leest u het advies vanuit het college dat de gemeenteraad kan gebruiken bij het leveren van input voor het nieuwe beleidsplan. Zo kan de gemeenteraad aan WerkSaam Westfriesland aangeven wat de speer- en aandachtspunten moeten zijn voor het nieuwe beleidsplan. Daarnaast leest u in dit voorstel een aantal aandachtspunten die wij aan WerkSaam Westfriesland mee willen geven, los van het beleidsplan.

1. Inleiding: reden van het voorstel**Aanleiding**

De Westfriesse gemeenten ontvingen eind februari 2017 een concept beleidsevaluatie van WerkSaam Westfriesland over de periode 1 januari 2015 tot 1 juli 2016. WerkSaam Westfriesland heeft gevraagd om deze evaluatie meningvormend te agenderen voor de gemeenteraden. De input wordt verwerkt in een definitieve beleidsevaluatie en gebruikt voor het nieuwe beleidsplan dat vanaf 1 januari 2018 moet gaan gelden. De gemeenteraden van de Westfriesse gemeenten ontvangen dit nieuwe beleidsplan in de tweede helft 2017. Er wordt dan om een zienswijze gevraagd.

Zaaknummer : 1416161
 Afdeling : Zorg & Samenleving
 Portefeuillehouder : wethouder A.J. de Jong

Steller : C. Bakker
 Programmabegr. : 6. SV en MD

Meningvormend voorstel Raadscommissie

Belang

Gemeenten kunnen input leveren voor het nieuwe beleidsplan van WerkSaam Westfriesland. Het is van belang dat:

- duidelijk wordt wat Hoorn wil meegeven in de voorbereiding op dit nieuwe beleidsplan en
- Hoorn dit kenbaar maakt aan WerkSaam Westfriesland

Centrale vraag

Welke speer- en aandachtspunten geeft u WerkSaam Westfriesland mee in de voorbereiding op het nieuwe beleidsplan vanaf 2018?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat

Een nieuw beleidsplan van WerkSaam Westfriesland met:

1. extra aandacht voor de inzet op vergunninghouders
2. extra aandacht voor de samenhang met sociaal domein en gebiedsgericht werken
3. meer aandacht voor en inzicht in de:
 - in-, door- en uitstroom van bijstandsgerechtigden
 - handhaving
 - opgelegde maatregelen en boetes
 - debiteurenbeleid en de daarbij behorende terug- en invordering
 - financiën en Bonus Malus regeling

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie

Dit voorstel draagt bij aan People en Profit. Het beleid van WerkSaam is van invloed op participatie en geeft een impuls aan lokale en regionale economie en werkgelegenheid.

4. Kaders

De kaders voor het beleid van WerkSaam Westfriesland liggen vast in:

Landelijk	Participatiewet met uitzondering van de bijzondere bijstand en inclusief de oude Wet Sociale Werkvoorziening Wet inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers Wet inkomensvoorziening Ouderen en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen Besluit bijstandverlening zelfstandigen Wet educatie en beroepsonderwijs
Lokaal	Gemeenschappelijke regeling <i>doel, taken, opdracht en verantwoordelijkheden</i> Bedrijfsplan <i>uitvoeringsaspecten zoals personeel en organisatiestructuur</i> Verordeningen, beleidsplan en beleidsregels Begroting

5. Argumenten

Input van de gemeenteraad

Het is belangrijk aan te geven wat Hoorn belangrijk vindt voor het nieuwe beleidsplan, welke zaken in het huidige beleid onvoldoende zijn belicht en welke zaken nog ontbreken. Dit is noodzakelijk om een goede sturing te realiseren op de gemeenschappelijke regeling WerkSaam, die de Participatiewet grotendeels uitvoert voor de Westfriesse gemeenten.

De gemeenteraad wordt daarom geadviseerd om aan de hand van de evaluatie aan WerkSaam Westfriesland de volgende punten mee te geven voor het nieuwe beleidsplan:

Zaaknummer : 1416161
 Afdeling : Zorg & Samenleving
 Portefeuillehouder : wethouder A.J. de Jong

Steller : C. Bakker
 Programmabegr. : 6. SV en MD

Meningvormend voorstel Raadscommissie

1. extra aandacht voor de inzet op vergunninghouders:
er is sprake van een hoge instroom in 2016 en eerste helft van 2017 waar wij geen invloed op hebben. Doorstroom en uitstroom bij deze groep is lastig(er) en heeft een specialistisch aanpak nodig. Het ontbreekt op dit moment in het beleidsplan aan inzicht hoe dit invulling krijgt
2. extra aandacht voor de samenhang met sociaal domein en gebiedsgericht werken:
3. *de samenwerking met de gebiedsteams verloopt nog niet optimaal. Er wordt nog onvoldoende integraal samen gewerkt. De kennis met betrekking tot werk en re-integratie wordt daarnaast nog onvoldoende ingezet bij de integrale aanpak.*
4. meer aandacht voor, en inzicht in de:
 - in-, door- en uitstroom van bijstandsgerechtigden
de informatie hierover is summier en onvolledig. De instroom bij WerkSaam Westfriesland is hoger dan bij vergelijkbare organisaties. Het is onduidelijk waarom dit zo is.
 - handhaving
De informatie over de handhaving levert veel vragen op. De cijfers (handhavingsonderzoeken) in 2016 wijken bijvoorbeeld erg af van 2015. Dit wordt verder niet uitgelegd.
 - opgelegde maatregelen en boetes
De bedragen afkomstig uit de opgelegde maatregelen en boetes zijn laag terwijl er maatregelen en boetes zijn opgelegd. Een goede onderbouwing waarom deze bedragen niet inbaar zijn, ontbreekt.
 - debiteurenbeleid en de daarbij behorende terug- en invordering
Er is wel informatie beschikbaar over de terugvordering, maar geen informatie over de invordering.
 - financiën en Bonus Malus regeling
Er is behoefte aan meer onderbouwde sturingsinformatie over de financiën. Wij verwachten elke maand een prognose over de ontwikkeling in het Buigbudget en het effect op het Buigbudget (= de gebundelde uitkering die gemeenten krijgen om de uitkeringen in het kader van de Participatiewet te financieren). De Bonus Malus regeling is opgezet vanuit de WSW (Wet Sociale Werkvoorziening) - gedachte. De regeling zal moeten worden gewijzigd in een regeling die meer recht doet aan de huidige situatie.

Naast de evaluatie van het beleidsplan is Hoorn van mening dat een aantal onderwerpen, die los staan van het nieuwe beleidsplan, verbeterd dienen te worden. Dit zijn:

- managementinformatie financieel
Verdere optimalisatie van de "control" op de financiën. Er dient maandelijks een onderbouwde prognose over de ontwikkelingen in het Buig budget aangeleverd te worden. Het systeem voor de prognoses in het Buigbudget kan verbeterd worden.
- uitvoering van de couleur locale
Er dient meer prioriteit gegeven worden aan de uitvoering hiervan. Voor 2016 zijn er middelen blijven liggen. Dit is niet wenselijk.
- gebiedsgericht werken en de integratie van re-integratie in de gebiedsteams
Samenwerking met de gebiedsteams moet verbeterd worden.
- begeleiding van de zorgcliënten (cliënten in trede 1 + 2 van de participatieladder)
Er dient overleg plaats te vinden over de begeleiding van deze cliënten en de rolverdeling tussen gemeenten en WerkSaam Westfriesland en over de communicatie en informatieverstrekking over deze punten.

6. Maatschappelijk draagvlak

Niet onderzocht

7. Financiële consequenties

Het leveren van input voor een nieuw beleidsplan heeft geen financiële consequenties. Die volgen eventueel bij het nieuwe beleidsplan zelf.

8. Communicatie

Na de meningvormende bespreking van de evaluatie van het beleidsplan krijgt WerkSaam Westfriesland schriftelijk input.

Zaaknummer : 1416161
Afdeling : Zorg & Samenleving
Portefeuillehouder : wethouder A.J. de Jong

Steller : C. Bakker
Programmabegr. : 6. SV en MD

Meningvormend voorstel Raadscommissie

Zaaknummer : 1416161
Afdeling : Zorg & Samenleving
Portefeuillehouder : wethouder A.J. de Jong

Steller : C. Bakker
Programmabegr. : 6. SV en MD

Meningvormend voorstel Raadscommissie

9. Realisatie

Direct na de mening vormende bespreking wordt de input verzonden.

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a long horizontal line with a small loop at the end.

de secretaris,

de burgemeester

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'J. Bakker'.

Algemene raadscommissie 11 april 2017

Onderwerp: Participatiewet en verdringing op de arbeidsmarkt (meningsvormend)
Zaaknr.: 1368564 / 1420482

NB: deze samenvatting is niet meer dan een samenvatting op hoofdlijnen. De volledige discussie kunt u naluisteren via internet. Het betreft een vervolg op de discussie in de commissie van 6 december 2016. Ook deze commissie kunt u naluisteren via internet.

Hoofdlijn discussie commissie

Fractie **Hoorn Lokaal** nam niet deel aan de commissiebehandeling.

Het betreft een vervolg op de discussie die is gevoerd in de algemene raadscommissie op 6 december 2016. Naar aanleiding van die discussie heeft het college in overleg met WerkSaam een meetlat met waarborgen tegen verdringing opgesteld en kondigt het college aan dat WerkSaam komt met een voorstel om een regionale commissie in te richten. Centraal in deze vervolgdiscussie staat de vraag of de raadscommissie van oordeel is dat beide instrumenten voldoende waarborgen bieden tegen verdringing. Vervolgens heeft de commissie op basis van deze discussie antwoord gegeven op de aanverwante vraag, te weten of de raadscommissie met betrekking tot de beleidsevaluatie van WerkSaam nog iets over verdringing mee wil geven.

Bieden meetlat en regionale commissie voldoende waarborgen tegen verdringing?

De **commissie** spreekt waardering uit voor het feit dat de wethouder naar aanleiding van de discussie van 6 december 2016 in overleg is getreden met WerkSaam over verdringing en als resultaat daarvan de meetlat in combinatie met een regionale commissie die achteraf kan toetsen voorlegt. Fractie **HOP** geeft aan dat zij desondanks voorstander blijft van het hanteren van het FNV protocol, omdat de meetlat onduidelijk is en omdat het FNV protocol meer waarborgen biedt tegen verdringing bij de inbesteden en flexpensie. De fractie overweegt daarom om de op 27 september 2016 aangehouden motie op de volgende raadsvergadering in stemming te laten brengen.

De overige aanwezige fracties zijn wel op hoofdlijn positief over de meetlat en de regionale commissie. Uit de meetlat blijkt dat de wethouder en WerkSaam verdringing willen tegengaan en de onafhankelijke, regionale commissie kan bij twijfel achteraf gevallen toetsen. Enkele fracties zijn het met **HOP** eens dat teksten in de meetlat duidelijker kunnen.

Nader beraad over voorstel **PvdA** t.a.v. het re-integratie instrument flexpensie

Wel zet de **commissie** nog een vraagteken bij het re-integratie instrument flexpensie. Dit re-integratie instrument wordt door enkele fracties als het meest verdringingsgevoelig gezien. Fractie **PvdA** heeft in het verlengde van haar inbreng op 6 december gepleit voor het inzetten van flexpensie voor bijstand gerechtigden die langer dan 3 jaar een uitkering ontvangen (betekent: 2 jaar WW + minimaal 1 jaar bijstand) in plaats van nu voor cliënten die langer dan 3 maanden in de bijstand zitten. De fractie benadrukt hierbij dat WerkSaam geen uitzendbureau is en dat het van belang is dat cliënten uitstromen naar een duurzame baan. Ook fractie **D66** kijkt kritisch naar flexpensie, omdat dit de perverse prikkel in zich heeft om belangen van de werkgever en de gemeente zwaarder te laten wegen dan het belang van de cliënt. De gemeente verdient namelijk aan dit instrument. **D66** vindt dat flexpensie alleen moet worden ingezet als steuntje in de rug voor cliënten die dicht tegen werk aanzitten.

PvdA heeft de andere fracties in het debat gevraagd op haar voorstel te reageren. Dit bleek lastig voor de andere fracties en daarom heeft **PvdA** de wethouder verzocht om de voor- en nadelen van het voorstel van de **PvdA** schriftelijk op een rijtje te zetten. Op basis daarvan kunnen de andere fracties zich dan nog nader beraden over het voorstel van de **PvdA**. Indien de andere fracties meegaan met het voorstel van de **PvdA**, dan heeft dit tot gevolg dat het beleid van WerkSaam ten

aanzien van flex tensie en de meetlat moeten worden aangepast.

Reactie college

Wethouder **De Jong** zegt toe de voor- en nadelen van het voorstel van de **PvdA** over flex tensie voor op een rijtje te zetten, zodat de andere fracties zich hier nader op kunnen beraden. Mocht de raad op basis hiervan van oordeel zijn dat het beleid van WerkSaam (en daarmee ook de meetlat) moet worden gewijzigd, dan zal zij dit richting WerkSaam brengen. Zij vindt het op zich een goed verdedigbaar voorstel.

Wethouder **De Jong** heeft ook aangegeven dat zij ervoor zorgt dat de teksten in de meetlat redactioneel worden nagelopen.

Wat wil de raadscommissie meegeven over verdringing in de beleidsevaluatie WerkSaam?

Gelet op de nog niet afgeronde oordeelsvorming over het re-integratie instrument flex tensie, geeft de raadscommissie vooralsnog niets mee over verdringing.

Conclusies, toezegging en vervolg

- De commissie is op hoofdlijn positief over de meetlat en de regionale commissie als waarborgen tegen verdringing.
- Wel zet de **commissie** nog een vraagteken bij de verdringingsgevoeligheid van het re-integratie instrument flex tensie. Nadere oordeelsvorming moet nog plaatsvinden over een voorstel van de **PvdA** om flex tensie aan te passen.
- Wethouder **De Jong** heeft toegezegd daartoe de voor- en nadelen van het voorstel van de **PvdA** om flex tensie aan te passen op een rijtje te zetten
- Gelet op de nog niet afgeronde oordeelsvorming over flex tensie, geeft de raadscommissie in haar reactie op de beleidsevaluatie WerkSaam vooralsnog niets mee over verdringing.
- Wethouder **De Jong** zorgt ervoor dat de teksten in de meetlat redactioneel worden nagelopen.

Marjon van der Ven, voorzitter



Margriet Vernes, commissiegriffier



Voor: PvdA, SP, CDA, GL, VVD, R. Tonnaer, HOP, H.B. HSP, HL (25)
Tegen: D66, VVD Hoorn (4)



HOORN & PvdA



HOORNLOKAAL



Motie

De gemeenteraad van de gemeente Hoorn in vergadering bijeen op 11 juli 2017.
Behandelend agendapunt 11, jaarrekening 2016 en Ontwerpbegroting 2018 WerkSaam Westfriesland

Constaterende dat,

- gemeenschappelijke regeling WerkSaam sinds 1 januari 2015 de Participatiewet uitvoert
- WerkSaam veel instrumenten hanteert om mensen aan het werk te helpen of ervaring bij werkgevers op te laten doen.
- Flexensie één van deze instrumenten is;
- Flexensie aan de ene kant te vergelijken is met een uitzendconstructie en aan de andere kant met een reïntegratie instrument.
- Flexensie niet onomstreden is, veel vragen oproept ook bij uitkeringsgerechtigden.
- een wet op het voorkomen van arbeidsverdringing vanuit het Rijk wordt opgesteld.

Roept het college op om:

- Bij het bestuur van WerkSaam aan te dringen op het stoppen met het reïntegratie instrument Flexensie.
- Deze motie naar andere Westfriesse gemeenten te sturen.

Kholoud al Mobayed
Robert Vinkenburg
Mathé van Stralen
Joke van der Meij
Nico Oudheusden
Roger Tonnaer
Alex van der Kleij

Bert van Dijkhuizen

PvdA Hoorn
HOP
SP
Hoorn lokaal
HSP
Fractie Tonnaer
Hoorns Belang

VVD

MOTIE nr.:	2
Datum raadsvergadering:	11-7-2017
☒ Aangenomen	☐ Verworpen
☐ Ingetrokken	☐ Aangehouden

Aan de leden van de raad

Gemeente Hoorn

Nieuwe Steen 1
Postbus 603
1620 AR Hoorn
T 0229 25 22 00
www.hoorn.nl

Zaaknummer: 10505731

Bij reactie graag het zaaknummer vermelden.

Bijlage(n): IV

Hoorn,

Onderwerp: raadsinformatie WerkSaam Westfriesland

Geachte leden van de raad,

Via deze brief informeren wij u over de reactie van WerkSaam op de door u aangenomen moties van 11 juli 2017, een verdiepingsbijeenkomst op 16 november 2017, de najaarsnota 2017 en de stand van zaken rondom de BUIG¹ en de Vangnetuitkering 2017.

Moties 11 juli 2017

Op 11 juli 2017 besloot u om uw zienswijze af te geven op de jaarstukken 2016 en de begroting 2018 van WerkSaam. Het algemeen bestuur van WerkSaam heeft hier bij de vaststelling van de stukken rekening mee gehouden. Hierover informeerden wij u op 12 september 2017 (zie bijlage I).

U nam ook drie moties aan:

- Versoepelen sollicitatieplicht 60+
- Klanttevredenheidsonderzoek
- Stoppen met het re-integratieinstrument Flexensie

Bij deze brief vindt u de reactie van WerkSaam op de moties (bijlage II). WerkSaam neemt de versoepeling van de sollicitatieplicht voor zestigplussers op in het nieuwe beleidsplan. Ook is er in dit plan aandacht voor een nieuwe wijze van klanttevredenheidsonderzoek. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoekt het re-integratieinstrument Flexensie en informeert de Tweede Kamer hier eind oktober/begin november over. WerkSaam wacht de resultaten van dit onderzoek af.

Verdiepingsbijeenkomst 16 november 2017

U besprak het voorstel rondom de zienswijze op de jaarstukken 2016 en de begroting 2018 op 4 juli 2017. Toen bleek dat er behoefte is aan inzicht in de arbeidsmarktanalyse die WerkSaam hanteert en aan een nadere onderbouwing van de cijfers. Daarom is toegezegd om een verdiepingsbijeenkomst te organiseren waarin dit aan de orde komt. Deze bijeenkomst staat gepland voor 16 november 2017. U ontvangt hiervoor nog een uitnodiging van WerkSaam.

U ontvangt in november het nieuwe beleidsplan van WerkSaam voor de periode 2018-2021. U kunt hierop in december uw zienswijze afgeven.

¹ BUIG = Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten

Najaarsnota 2017

WerkSaam heeft de najaarsnota 2017 toegestuurd. Deze vindt u in de bijlage. Deze nota laat een nadeel op de BUIG en de apparaatskosten zien. In de analyse op de BUIG wordt uitgelegd hoe dit nadeel wordt opgevangen.

In de begroting van Hoorn is een stelpost opgenomen om fluctuaties van de gemeentelijke bijdrage op te vangen. Deze stelpost is in 2017 ingezet om het nadeel op de gemeentelijke bijdrage op te vangen. Na deze verrekening is er nog een nadeel van € 360.000. Het voordelig rekeningresultaat 2016 van WerkSaam is teruggestort aan de deelnemende gemeenten. Voor Hoorn gaat het om een voordeel van € 238.179. Dit wordt ingezet voor het nadeel van de gemeentelijke bijdrage. Per saldo resteert er een nadeel van € 122.589. Dit wordt verwerkt bij de najaarsbijstelling 2017.

Analyse BUIG 2017

De druk op de BUIG neemt toe door een stijging van het bestand bijstandsgerechtigden. WerkSaam geeft aan dat het aantal bijstandsgerechtigden in heel Nederland nog steeds stijgt. Dit komt onder andere doordat er geen toegang meer is tot de WSW², de toegang tot de Wajong³ is beperkt en de WW⁴-periode is verkort. Daarnaast is de AOW leeftijd verhoogd, waardoor mensen langer in de bijstand blijven. De instroom in de bijstand neemt hierdoor toe met mensen met vaak een grotere afstand tot de arbeidsmarkt die niet meteen plaatsbaar zijn op de arbeidsmarkt.

Volgens WerkSaam is het bestand in Hoorn in de eerste helft van 2017 gestegen maar is vanaf juli een (lichte) daling ingezet. Daarmee doet Hoorn het beter dan de andere regiogemeenten.

Informatie van WerkSaam over de in- en de uitstroom 2017:

- Het aantal mensen dat in de bijstand komt omdat ze hun baan verliezen en/of de maximale WW periode hebben doorlopen is ongeveer gelijk aan 2016.
- Het aantal vergunninghouders is lager dan in 2016, maar wel hoger dan in 2015.
- Bij de overige categorieën die kleiner zijn dan bovengenoemde categorieën is een lichte toename te zien, maar nergens een uitschieter.
- Bij de uitstroom ligt WerkSaam bij de beïnvloedbare uitstroom op koers (naar werk en scholing en uitstroom door handhaving)
- Bij de niet beïnvloedbare uitstroom valt op dat het aantal mensen dat de AOW ingaat aanzienlijk lager is dan in 2016 (in 2016 waren dit er 32 en nu tot half oktober zijn dat er nog maar 8). Dit verschil levert al een aanzienlijk financieel nadeel op.
- In 2016 was er een grote toestroom van vergunninghouders. Die zijn in 2017 nog niet uitgestroomd, omdat de meeste van hen een langer traject nodig hebben om in Nederland aan het werk te kunnen.

WerkSaam blijft inzetten op kanssectoren om de uitstroom verder te bevorderen. WerkSaam blijft in samenwerking met werkgevers combinaties van leren en werken aanbieden omdat dit uitstroom bevordert.

² WSW = Wet Sociale Werkvoorziening

³ Wajong = Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten

⁴ WW = Werkloosheidswet

Vangnetuitkering 2017

Voor gemeenten met grote(re) tekorten op het budget BUIG bestaat de Vangnetuitkering. Om in aanmerking te komen voor de Vangnetuitkering moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Hoorn komt niet in aanmerking voor de Vangnetuitkering 2017. Meer hierover leest u in bijlage.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Hoorn

de secretaris



de burgemeester



Bijlage IV Vangnetuitkering 2017

De vangnetuitkering biedt gemeenten financiële compensatie voor grote(re) tekorten op het budget als bedoeld in artikel 69 van de Participatiewet. Vanaf de vangnetuitkering over 2017 wordt het begrip "grote(re) tekorten" gezien in meerjarig perspectief.

Voorwaarden vangnetregeling

Om over 2017 in aanmerking te komen voor de vangnetuitkering moet worden voldaan aan de volgende financiële en procedurele voorwaarden:

- over 2017 moet sprake zijn van een tekort dat meer bedraagt dan 5% van de definitief over dat
- jaar toegekende gebundelde uitkering als bedoeld in artikel 69 Participatiewet;
- over 2016 en 2017 moet sprake zijn van een gecumuleerd tekort dat meer bedraagt dan 5%, berekend over alleen de definitief over 2017 toegekende gebundelde uitkering als bedoeld in artikel 69 Participatiewet;
- het college moet in 2018 tijdig een verzoek indienen volgens het daartoe vastgestelde model;
- bij het indienen van het verzoek moet het college met instemming van de gemeenteraad verklaren dat het maatregelen heeft genomen om tot tekortreductie te komen.
- vanaf 2017 moet voor het eerst toepassing worden gegeven aan de bepaling dat het college bij een aanhoudend tekort – dat wil zeggen dat het college in een aaneengesloten periode van drie jaar meer dan één keer aanspraak wenst te maken op een vangnetuitkering – moet verklaren dat in samenspraak met de gemeenteraad (aanvullende) interne en externe maatregelen zijn genomen om alsnog tot verdere tekortreductie te komen.

De onafhankelijke Toetsingscommissie vangnet Participatiewet beoordeelt of een verzoekende gemeente aan alle geldende procedurele en inhoudelijke voorwaarden voldoet, om vervolgens de minister van SZW te adviseren over de te nemen beslissing. De minister neemt in beginsel het advies van de commissie over.

Gevolgen Hoorn

In de begroting is rekening gehouden met een stelpost BUIG om de fluctuaties binnen het verloop van de BUIG-budgetten en de verhoogde instroom financieel op te vangen⁵. Deze stelpost is in 2017 ingezet om een deel van het nadeel op de BUIG op te vangen. In de najaarsnota 2017 van WerkSaam staat een prognose van € 24,145 mln. Inmiddels is de definitieve Rijksuitkering ontvangen. Deze is hoger vastgesteld dan waarmee in de begroting rekening is gehouden. Per saldo is het nadeel op de BUIG €1,062 mln. Zie hiervoor de onderstaande tabel:

	Begroting 2017	Najaars- bijstelling 2017	Mutatie
<u>Uitgaven BUIG</u>	-22.506.865	-24.145.000	-1.638.135
<u>Inkomsten BUIG:</u>			
Beschikking Rijk	22.290.960	22.965.179	674.219
Terugontvangsten	650.000	551.000	-99.000
Exploitatieresultaat BUIG	434.095	-628.821	-1.062.916

(- is een nadeel)

⁵ Zie zaaknummer 1446437

Voor 2017 komt Hoorn uit op een geprognosticeerd nadeel van 4% op het BUIG-budget.

In 2016 had Hoorn een voordeel van 4% op het BUIG-budget.

Om in aanmerking te komen voor de vangnetregeling, worden de beide jaren gecumuleerd, en het tekort tezamen moet meer bedragen dan 5%. De conclusie is dat Hoorn in 2017 niet in aanmerking komt voor de vangnetregeling, omdat we niet voldoen aan deze voorwaarde.

Beantwoording technische vragen HOP

Agendapunt 5. Zienswijze Beleidsplan WerkSaam Westfriesland 2018-2021

Algemene raadscommissie 7 januari 2017

Geachte heer Vinkenburg,

Hierbij de beantwoording van uw vragen in [blauw](#).

Met vriendelijke groet,

Con Bakker

Van: Robert Vinkenburg

Verzonden: zondag 3 december 2017

Aan: Griffie Hoorn; Bakker, Con

Onderwerp: Technische vragen beleidsplan WerkSaam

Geachte mevrouw Bakker,

Zou het nog lukken om de volgende technische vragen te beantwoorden voor de komen commissievergadering? Anders mag het later. Alvast hartelijk dank.
n heb ik op de valreep:

- Is het een vergissing dat op pagina 45 Flex tensie nog als instrument wordt genoemd?
Graag uitleg.

In het conceptbeleidsplan staat Flex tensie genoemd als re-integratie instrument. WerkSaam heeft per brief van 12 oktober 2017 gereageerd op de motie om te stoppen met Flex tensie. Deze brief is op 27 oktober 2017 aan u doorgestuurd als bijlage bij een brief met raadsinformatie (zaaknummer 1505731). WerkSaam wil doorgaan met Flex tensie omdat WerkSaam vindt dat de voordelen van het instrument opwegen tegen de nadelen. WerkSaam wacht de uitkomsten van het onderzoek door het ministerie af en kijkt of het onderzoek aanleiding geeft om te stoppen met Flex tensie. Vooralsnog heeft WerkSaam het instrument opgenomen in het conceptbeleidsplan.

Zoals u weet is het onderzoeksrapport inmiddels verschenen. Op 28 november 2017 ontving u dit rapport, samen met de begeleidende brief van mevrouw Klijnsma en de brief van het college over het rapport aan de minister. Het college heeft de minister gevraagd hoe zij het rapport moet duiden omdat het geen richting en duidelijkheid geeft over het tegengaan van verdringing. Het college is in afwachting van de reactie hierop.

- Is de zoekperiode voor jongeren, die daardoor een maand geen uitkering krijgen, een wettelijke verplichting of een eigen beleidskeuze van WerkSaam.

De Participatiewet vereist dat werkzoekenden tot 27 jaar eerst vier weken actief op zoek gaan naar werk of een opleiding, voordat ze bij de gemeente een bijstandsuitkering kunnen aanvragen.

Voor jongeren in een kwetsbare positie tot 27 jaar, die niet zelfstandig die zoektocht kunnen doen, mogen gemeenten tijdens die vier weken ondersteuning bieden: b.v. bij een leerwerktraject voor jongeren zonder startkwalificatie (artikel 10f van de Participatiewet) of als jongeren dreigen uit te

vallen uit het onderwijs. Gemeenten kunnen maatwerk leveren op basis van artikel 18 van de Participatiewet indien de situatie daarom vraagt, bijvoorbeeld bij jongeren met een beperking of ernstige problemen. Het college kan bovendien vanaf de aanvraag, dus nog voor het recht op bijstand is vastgesteld, een voorschot verlenen op grond van artikel 52 van de Participatiewet. Wordt alsnog het recht op bijstand niet gehonoreerd, dan moet dit voorschot worden terugbetaald.

WerkSaam pakt in de zoektijd niet alleen de kwetsbare jongeren op, maar neemt ook contact op met alle jongeren. Jongeren die een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben, krijgen in de zoektijd al advies over solliciteren en ze krijgen vacatures aangeboden. Ook worden ze uitgenodigd voor banenmarkten e.d. Een jongere heeft eerst 4 weken zoektijd en kan daarna formeel zijn aanvraag pas indienen. Als de jongere aan de voorwaarden van de zoektijd heeft voldaan (dus zich actief ingezet om werk te vinden), wordt de uitkering met terugwerkende kracht (naar de datum van aanmelding) toegekend.

- Is het in de praktijk voorgekomen dat een cliënt is verplicht tot een tegenprestatie?

Nee, WerkSaam heeft geen cliënten verplicht tot een tegenprestatie. Alle verplichtingen die WerkSaam oplegt, vloeien voort uit de arbeids- en re-integratieverplichtingen.

Met vriendelijke groet,

Robert Vinkenburg
Fractievoorzitter Hoornse Onafhankelijke Partij

Beantwoording aanvullende technische vragen HOP

Agendapunt 5. Zienswijze Beleidsplan WerkSaam Westfriesland 2018-2021

Algemene raadscommissie 7 januari 2017

Van: Bakker, Con

Verzonden: dinsdag 5 december 2017

Aan: Robert Vinkenburg; Griffie Hoorn

CC: Tap, Ben; Douw, Nel; Kessens, Adriana

Onderwerp: FW: Brief 27 oktober en aanvullende vraag

Geachte heer Vinkenburg,

Bij deze de beantwoording in blauw.

Met vriendelijke groet,

Con Bakker

Van: Robert Vinkenburg

Verzonden: maandag 4 december 2017 16:54

Aan: Bakker, Con

CC: Griffie Hoorn; Tap, Ben

Onderwerp: Brief 27 oktober en aanvullende vraag

Geachte mevrouw Bakker,

Misschien dat ik mij vergis, maar bij de door u aangehaalde brief van 27 oktober ontbreken in iBabs de bijlagen (I en II) waar naar wordt verwezen en dan missen we met name de reactie op de moties.

De verzending van de bijlagen is inderdaad niet goed gegaan. Bij deze mail voeg ik daarom alsnog de brief met alle bijlagen toe.

Aanvullende vraag:

Op welke wijze heeft het college uitvoering gegeven aan de motie van 11 juli 2017 m.b.t. de oproep om te stoppen met Flex tensie? Is dit in het dagelijks bestuur besproken? Zo ja, zouden we een verslag van de bespreking kunnen krijgen?

Het college heeft de motie van 11 juli 2017 over de oproep om te stoppen met Flex tensie ingebracht bij WerkSaam. Hier is vervolgens in het dagelijks bestuur over gesproken. Hier ontvangt u geen verslag van.

WerkSaam heeft laten weten de resultaten van het onderzoek af te wachten. U ontvangt binnenkort een reactie van WerkSaam op dit onderzoeksrapport.

Met vriendelijke groet,

Robert Vinkenburg

Aan de leden van de raad

Gemeente Hoorn

Nieuwe Steen 1
Postbus 603
1620 AR Hoorn
T 0229 25 22 00
www.hoorn.nl

Zaaknummer: 10505731

Bij reactie graag het zaaknummer vermelden.

Bijlage(n): IV

Hoorn,

Onderwerp: raadsinformatie WerkSaam Westfriesland

Geachte leden van de raad,

Via deze brief informeren wij u over de reactie van WerkSaam op de door u aangenomen moties van 11 juli 2017, een verdiepingsbijeenkomst op 16 november 2017, de najaarsnota 2017 en de stand van zaken rondom de BUIG¹ en de Vangnetuitkering 2017.

Moties 11 juli 2017

Op 11 juli 2017 besloot u om uw zienswijze af te geven op de jaarstukken 2016 en de begroting 2018 van WerkSaam. Het algemeen bestuur van WerkSaam heeft hier bij de vaststelling van de stukken rekening mee gehouden. Hierover informeerden wij u op 12 september 2017 (zie bijlage I).

U nam ook drie moties aan:

- Versoepelen sollicitatieplicht 60+
- Klanttevredenheidsonderzoek
- Stoppen met het re-integratieinstrument Flex tensie

Bij deze brief vindt u de reactie van WerkSaam op de moties (bijlage II). WerkSaam neemt de versoepeling van de sollicitatieplicht voor zestigplussers op in het nieuwe beleidsplan. Ook is er in dit plan aandacht voor een nieuwe wijze van klanttevredenheidsonderzoek. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoekt het re-integratieinstrument Flex tensie en informeert de Tweede Kamer hier eind oktober/begin november over. WerkSaam wacht de resultaten van dit onderzoek af.

Verdiepingsbijeenkomst 16 november 2017

U besprak het voorstel rondom de zienswijze op de jaarstukken 2016 en de begroting 2018 op 4 juli 2017. Toen bleek dat er behoefte is aan inzicht in de arbeidsmarktanalyse die WerkSaam hanteert en aan een nadere onderbouwing van de cijfers. Daarom is toegezegd om een verdiepingsbijeenkomst te organiseren waarin dit aan de orde komt. Deze bijeenkomst staat gepland voor 16 november 2017. U ontvangt hiervoor nog een uitnodiging van WerkSaam.

U ontvangt in november het nieuwe beleidsplan van WerkSaam voor de periode 2018-2021. U kunt hierop in december uw zienswijze afgeven.

¹ BUIG = Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten

Najaarsnota 2017

WerkSaam heeft de najaarsnota 2017 toegestuurd. Deze vindt u in de bijlage. Deze nota laat een nadeel op de BUIG en de apparaatskosten zien. In de analyse op de BUIG wordt uitgelegd hoe dit nadeel wordt opgevangen.

In de begroting van Hoorn is een stelpost opgenomen om fluctuaties van de gemeentelijke bijdrage op te vangen. Deze stelpost is in 2017 ingezet om het nadeel op de gemeentelijke bijdrage op te vangen. Na deze verrekening is er nog een nadeel van € 360.000. Het voordelig rekeningresultaat 2016 van WerkSaam is teruggestort aan de deelnemende gemeenten. Voor Hoorn gaat het om een voordeel van € 238.179. Dit wordt ingezet voor het nadeel van de gemeentelijke bijdrage. Per saldo resteert er een nadeel van € 122.589. Dit wordt verwerkt bij de najaarsbijstelling 2017.

Analyse BUIG 2017

De druk op de BUIG neemt toe door een stijging van het bestand bijstandsgerechtigden. WerkSaam geeft aan dat het aantal bijstandsgerechtigden in heel Nederland nog steeds stijgt. Dit komt onder andere doordat er geen toegang meer is tot de WSW², de toegang tot de Wajong³ is beperkt en de WW⁴-periode is verkort. Daarnaast is de AOW leeftijd verhoogd, waardoor mensen langer in de bijstand blijven. De instroom in de bijstand neemt hierdoor toe met mensen met vaak een grotere afstand tot de arbeidsmarkt die niet meteen plaatsbaar zijn op de arbeidsmarkt.

Volgens WerkSaam is het bestand in Hoorn in de eerste helft van 2017 gestegen maar is vanaf juli een (lichte) daling ingezet. Daarmee doet Hoorn het beter dan de andere regiogemeenten.

Informatie van WerkSaam over de in- en de uitstroom 2017:

- Het aantal mensen dat in de bijstand komt omdat ze hun baan verliezen en/of de maximale WW periode hebben doorlopen is ongeveer gelijk aan 2016.
- Het aantal vergunninghouders is lager dan in 2016, maar wel hoger dan in 2015.
- Bij de overige categorieën die kleiner zijn dan bovengenoemde categorieën is een lichte toename te zien, maar nergens een uitschieter.
- Bij de uitstroom ligt WerkSaam bij de beïnvloedbare uitstroom op koers (naar werk en scholing en uitstroom door handhaving)
- Bij de niet beïnvloedbare uitstroom valt op dat het aantal mensen dat de AOW ingaat aanzienlijk lager is dan in 2016 (in 2016 waren dit er 32 en nu tot half oktober zijn dat er nog maar 8). Dit verschil levert al een aanzienlijk financieel nadeel op.
- In 2016 was er een grote toestroom van vergunninghouders. Die zijn in 2017 nog niet uitgestroomd, omdat de meeste van hen een langer traject nodig hebben om in Nederland aan het werk te kunnen.

WerkSaam blijft inzetten op kanssectoren om de uitstroom verder te bevorderen. WerkSaam blijft in samenwerking met werkgevers combinaties van leren en werken aanbieden omdat dit uitstroom bevordert.

² WSW = Wet Sociale Werkvoorziening

³ Wajong = Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten

⁴ WW = Werkloosheidswet

Vangnetuitkering 2017

Voor gemeenten met grote(re) tekorten op het budget BUIG bestaat de Vangnetuitkering. Om in aanmerking te komen voor de Vangnetuitkering moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Hoorn komt niet in aanmerking voor de Vangnetuitkering 2017. Meer hierover leest u in bijlage.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Hoorn

de secretaris



de burgemeester



Bijlage IV Vangnetuitkering 2017

De vangnetuitkering biedt gemeenten financiële compensatie voor grote(re) tekorten op het budget als bedoeld in artikel 69 van de Participatiewet. Vanaf de vangnetuitkering over 2017 wordt het begrip "grote(re) tekorten" gezien in meerjarig perspectief.

Voorwaarden vangnetregeling

Om over 2017 in aanmerking te komen voor de vangnetuitkering moet worden voldaan aan de volgende financiële en procedurele voorwaarden:

- over 2017 moet sprake zijn van een tekort dat meer bedraagt dan 5% van de definitief over dat
- jaar toegekende gebundelde uitkering als bedoeld in artikel 69 Participatiewet;
- over 2016 en 2017 moet sprake zijn van een gecumuleerd tekort dat meer bedraagt dan 5%, berekend over alleen de definitief over 2017 toegekende gebundelde uitkering als bedoeld in artikel 69 Participatiewet;
- het college moet in 2018 tijdig een verzoek indienen volgens het daartoe vastgestelde model;
- bij het indienen van het verzoek moet het college met instemming van de gemeenteraad verklaren dat het maatregelen heeft genomen om tot tekortreductie te komen.
- vanaf 2017 moet voor het eerst toepassing worden gegeven aan de bepaling dat het college bij een aanhoudend tekort – dat wil zeggen dat het college in een aaneengesloten periode van drie jaar meer dan één keer aanspraak wenst te maken op een vangnetuitkering – moet verklaren dat in samenspraak met de gemeenteraad (aanvullende) interne en externe maatregelen zijn genomen om alsnog tot verdere tekortreductie te komen.

De onafhankelijke Toetsingscommissie vangnet Participatiewet beoordeelt of een verzoekende gemeente aan alle geldende procedurele en inhoudelijke voorwaarden voldoet, om vervolgens de minister van SZW te adviseren over de te nemen beslissing. De minister neemt in beginsel het advies van de commissie over.

Gevolgen Hoorn

In de begroting is rekening gehouden met een stelpost BUIG om de fluctuaties binnen het verloop van de BUIG-budgetten en de verhoogde instroom financieel op te vangen⁵. Deze stelpost is in 2017 ingezet om een deel van het nadeel op de BUIG op te vangen. In de najaarsnota 2017 van WerkSaam staat een prognose van € 24,145 mln. Inmiddels is de definitieve Rijksuitkering ontvangen. Deze is hoger vastgesteld dan waarmee in de begroting rekening is gehouden. Per saldo is het nadeel op de BUIG €1,062 mln. Zie hiervoor de onderstaande tabel:

	Begroting 2017	Najaars- bijstelling 2017	Mutatie
<u>Uitgaven BUIG</u>	-22.506.865	-24.145.000	-1.638.135
<u>Inkomsten BUIG:</u>			
Beschikking Rijk	22.290.960	22.965.179	674.219
Terugontvangsten	650.000	551.000	-99.000
Exploitatieresultaat BUIG	434.095	-628.821	-1.062.916

(- is een nadeel)

⁵ Zie zaaknummer 1446437

Voor 2017 komt Hoorn uit op een geprognosticeerd nadeel van 4% op het BUIG-budget.

In 2016 had Hoorn een voordeel van 4% op het BUIG-budget.

Om in aanmerking te komen voor de vangnetregeling, worden de beide jaren gecumuleerd, en het tekort tezamen moet meer bedragen dan 5%. De conclusie is dat Hoorn in 2017 niet in aanmerking komt voor de vangnetregeling, omdat we niet voldoen aan deze voorwaarde.

**Zorg & Samenleving**

Aan de raadsleden van de gemeente Hoorn

Contactpersoon : C. Bakker
Telefoonnr. : 0229 - 252200
E-mail : gemeente@hoorn.nl
Zaaknummer : 1446434
Uw kenmerk :
Uw brief d.d. :
Bijlage(n) : I
Onderwerp : Vaststelling jaarrapportage 2016,
voorjaarsnota 2017 en begroting
2018 WerkSaam Westfriesland

Hoorn, **12 SEP. 2017**

Geachte raadsleden,

Op 11 juli 2017 besloot u uw zienswijze af te geven op de jaarrapportage 2016 en de ontwerpbegroting 2018 van WerkSaam Westfriesland. Tijdens de vergadering van 12 juli stelde het algemeen bestuur van WerkSaam Westfriesland deze stukken vast.

Het algemeen bestuur heeft bij de vaststelling rekening gehouden met de ingebrachte zienswijzen. Het algemeen bestuur schenkt bij de jaarrapportage 2017 aandacht aan een aantal onderdelen (zie bijlage). Hierin is uw zienswijze meegenomen.

Voor de begroting 2019 is op meerdere onderwerpen aandacht gevraagd. Het algemeen bestuur geeft aan dat in samenwerking met de gemeenten wordt onderzocht hoe deze onderwerpen het beste opgepakt kunnen worden (zie bijlage).

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Hoorn

de secretaris

de burgemeester



Aan het college van burgemeester en wethouders
van de Westfriesse gemeenten

Ons kenmerk : DB/MH/15110

Datum : 26 juli 2017

Betreft: jaarrapportage 2016, voorjaarsnota 2017, begroting 2018

Geacht college,

Tijdens de vergadering van het algemeen bestuur van 12 juli jl. zijn de jaarrapportage 2016, de voorjaarsnota 2017 en de ontwerpbegroting 2018 van WerkSaam Westfriesland uitgebreid aan de orde geweest.

Naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen van de diverse gemeenteraden heeft het algemeen bestuur onderstaande besloten.

Jaarrapportage 2016

De jaarrapportage van WerkSaam Westfriesland over 2016 is vastgesteld.

Bij de vaststelling van de jaarrapportage is mede naar aanleiding van de ingediende zienswijzen besloten om voor de jaarrapportage 2017 aandacht te schenken aan de volgende onderdelen:

- De risico's voor de benodigde weerstandscapaciteit duidelijker te onderbouwen.
- De paragraaf Financiën aan te vullen met een tabel met de totale lasten van WerkSaam Westfriesland zodat een correcte berekening kan worden gemaakt van de weerstandscapaciteit.
- De financiële risico's te splitsen in een deel voor WerkSaam en een deel voor de deelnemende gemeenten met onderbouwing.
- Een overzicht op te nemen waarin per gemeente de rijksbijdrage naar soort is uitgesplitst en waaruit blijkt welk bedrag de deelnemende gemeente extra bijdraagt in de verschillende taken van WerkSaam.

Dampden 26 • 1624 NR Hoor
Postbus 566 • 1620 AN Hoor
T 0229-258758
info@werksaamwf.nl
www.werksaamwf.nl



Bestemming resultaat 2016

Het algemeen bestuur besluit het gerealiseerde resultaat over 2016 ad € 468.000 terug te laten vloeien naar de deelnemende gemeenten.

Voorjaarsnota 2017

Met inachtneming van onderstaande zienswijzen is de voorjaarsnota 2017 vastgesteld.

Ontwerpbegroting 2018

De begroting 2018 is op 12 juli jl. door het algemeen bestuur vastgesteld en ter goedkeuring toegezonden aan gedeputeerde staten van Noord-Holland.

Met de ingediende zienswijzen wordt bij de begroting 2019 aandacht gevraagd op onderstaande onderwerpen:

- Een nadere onderbouwing van de risico's en duidelijk aan te geven welke risico's bij WerkSaam Westfriesland horen en welke bij de deelnemende gemeenten.
- De bepalingen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) op te nemen.
- Om voor de financiële kengetallen door het algemeen bestuur vastgestelde referentiewaarden op te nemen (normeringscijfers af te spreken met betrekking tot de financiële kengetallen).
- Bij de prestatie-indicatoren ter vergelijking de jaarcijfers uit de meest recente jaarrekening op te nemen.
- Een overzicht op te nemen van de inzet van de re-integratiemiddelen (uitvoeringskosten, tekort Wsw, plustaken en de overige per gemeente).
- Een jaaroverzicht op te nemen van de bijdrage per deelnemende gemeente
- Een overzicht op te nemen van de verdeelsleutel van de uitvoeringskosten en hoe deze zich verhoudt ten opzichte van het voorgaande jaar.
- Een overzicht van de opbouw van de kosten van overhead in de meerjarenbegroting op te nemen.
- In de eerstkomende begroting een uitgebreide onderbouwing te geven waarom een hogere gemeentelijke bijdrage noodzakelijk is.
- Aan te geven wat WerkSaam Westfriesland specifiek kan en (extra) gaat doen voor vergunninghouders.
- Verbetering in de realisatie van de couleur locale.



- De gemeenteraad van Hoorn stelt voor het re-integratiemiddel flex tensie af te schaffen.
- De gemeenteraad van Hoorn wil een jaarlijks cliënttevredenheidsonderzoek instellen.

Met betrekking tot bovenstaande punten wordt in samenwerking met de Westfriesse gemeenten onderzocht hoe deze het beste kunnen worden opgepakt. De beleidsmatige aspecten worden behandeld door het dagelijks bestuur.

Hoogachtend,

het dagelijks bestuur,
de voorzitter,

A.J. de Jong

de directeur,

M.J. Dölle



Gemeenteraad van Hoorn
Postbus 603
1620 AR HOORN

Hoorn, 12 oktober 2017

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 11 juli 2017 heeft u drie moties aangenomen. Het gaat om:

- De motie "Versoepelen sollicitatieplicht 60+"
- De motie "Klanttevredenheidsonderzoek WerkSaam"
- De motie "Stoppen met het re-integratieinstrument Flex tensie"

Het dagelijks bestuur van WerkSaam waardeert het zeer dat u als raad kritisch met ons meedenkt en met deze waardevolle voorstellen komt. Wij hebben de moties uitgebreid besproken en reageren hierbij graag in deze brief.

De motie "Versoepelen sollicitatieplicht 60+"

Met deze motie verzoekt u WerkSaam om cliënten boven de 60 jaar die al langere tijd een bijstandsuitkering ontvangen en/of met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, geen actieve sollicitatieplicht op te leggen.

Voor u waren samengevat de overwegingen:

- dat cliënten ouder dan 60 jaar in de praktijk ervaren dat er weinig kans is om aan het werk te komen
- dat verplicht solliciteren daarbij demotiverend werkt
- en meer als een bureaucratische maatregel werkt die tot last is van cliënten en potentiële werkgevers

De Participatiewet is streng en stelt in principe niemand vrij van re-integratieverplichtingen. Toch sluit uw motie aan bij de werkwijze die WerkSaam in de praktijk al hanteert. Zestigplussers die niet gemotiveerd zijn om aan het werk te gaan en dus een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, krijgen in de meeste gevallen geen actieve sollicitatieplicht opgelegd. Zestigplussers die nog wel graag willen werken krijgen daarbij alle ondersteuning. Wij als bestuur hebben al in een eerder fase uitgesproken dat de sollicitatieplicht bij zestigplussers soepel moet worden toegepast. Dit is echter nergens geformaliseerd, daarom zal dit worden opgenomen in het beleidsplan 2018-2021.

De motie "Klanttevredenheidsonderzoek WerkSaam"

Met deze motie verzoekt u

- een jaarlijks objectief klanttevredenheidsonderzoek te houden
- de mogelijkheid te onderzoeken om exit-onderzoeken te houden onder cliënten die uitstromen
- de gemeenteraad voor 1 oktober 2017 te informeren over hoe WerkSaam met deze onderzoeken wil omgaan

Voor u waren samengevat de overwegingen:

- dat de menselijke maat bij het begeleiden en bemiddelen naar werk en bij het verstrekken van een uitkering voorop staat
- en dat van een organisatie als WerkSaam een bepaalde kwaliteit verwacht mag worden
- maar dat er nu geen objectieve gegevens over klanttevredenheid beschikbaar zijn.

Zoals in de beleidsevaluatie, die met uw raad is besproken, heeft WerkSaam in 2015 een klanttevredenheidsonderzoek gehouden. WerkSaam was zelf niet tevreden over de opzet van dit onderzoek en de bruikbaarheid van de gegevens.

Een goed klanttevredenheidsonderzoek helpt WerkSaam om de dienstverlening verder te verbeteren. De ervaring leert dat de respons onder de doelgroep bijstandsgerechtigden laag is. Jaarlijks cliënten benaderen met een vragenlijst doet de

respons geen goed. Bovendien brengt het doen van dit soort onderzoeken extra bedrijfsvoeringskosten met zich mee en is arbeidsintensief. Exit vragenlijsten voor bijstandsrechtigden die uitstromen en periodiek interviews met spreekuurbezoekers, geven een beter inzicht over hoe de dienstverlening ervaren wordt. Een voorstel hiertoe, kunt u vinden in het nieuwe beleidsplan.

De motie "Stoppen met het re-integratieinstrument Flextensie"

Met deze motie dringt u aan om te stoppen met het re-integratieinstrument Flextensie.

Voor u waren samengevat de overwegingen:

- dat Flextensie niet onomstreden is en veel vragen oproept, ook bij uitkeringsgerechtigden
- er een wet op het voorkomen van arbeidsverdringing vanuit het Rijk wordt opgesteld.

Flextensie is een re-integratieinstrument dat het voor mensen in de bijstand makkelijk maakt om tijdelijk flexibel werk te aanvaarden zonder dat zij hierbij de zekerheid van hun inkomen (het vangnet van de bijstand) kunnen verliezen. Deelname is voor uitkeringsgerechtigden vrijwillig en zij kunnen hiermee tijdelijk extra verdienen bovenop hun uitkering. Het inkomen wordt tijdens de periode van deelname aan Flextensie vergelijkbaar met het wettelijk minimumloon. De kansen op regulier werk nemen toe door ervaring op te doen, zo dicht mogelijk tegen die reguliere markt aan.

Het aantal keren dat Flextensie wordt ingezet is beperkt. Hierdoor heeft het geen verstorend effect op de markt, hoewel het tarief lager ligt dan bij een uitzendbureau. Sterker nog, uitzendbureaus maken zelf gebruik van Flextensie om hun eigen opdrachten uit te voeren.

Er worden in de raad van Hoorn en ook landelijk veel vragen gesteld over Flextensie. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is daarom een onderzoek gestart naar dit re-integratieinstrument. WerkSaam neemt deel aan dit onderzoek. Wij wachten de resultaten van dit onderzoek en het bijbehorende beleidsadvies af. Het Ministerie



heeft aangegeven dat zij eind oktober/begin november de Tweede Kamer gaan informeren.

Tot slot willen we u melden dat WerkSaam uiterst kritisch is naar werkgevers voor wat betreft de inzet van het instrument Flextensie. Dit kan alleen indien er uitzicht is op regulier werk. Indien desbetreffende werkgever een andere intentie heeft, zal het instrument niet worden ingezet.

Vooralsnog vinden wij dat de voordelen van Flextensie opwegen tegen eventuele nadelen en willen wij doorgaan met de inzet van dit instrument. Wij wachten de uitkomsten van het onderzoek naar Flextensie af en zullen in november kijken of dit aanleiding is om te stoppen of de inzet van het instrument aan te passen.

In het vertrouwen u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,
Namens het dagelijks bestuur,

D. te Grotenhuis,
Vice-voorzitter



Najaarsnota 2017

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Inleiding	3
Re-integratie	4
Inkomen	8
Bedrijfsvoering	11
Plus, extra en overige taken	13
Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing	15
Risico's WerkSaam	19
Kengetallen BBV	21
Financiële begroting	22
Bijlage 1: Investeringsbegroting 2017	23
Bijlage 2: Lijst van afkortingen	24
Bijlage 3: Gemeenten overzicht	25

Inleiding

Aan de leden van het algemeen bestuur,

Voor u ligt de najaarsnota van WerkSaam Westfriesland.

In de najaarsnota wordt ingegaan op de beleidsmatige en financiële afwijkingen ten opzichte van de voorjaarsnota 2017.

WerkSaam voert de Participatiewet uit: wij begeleiden inwoners van Westfriesland naar werk, zorgen (tijdelijk) voor een uitkering, en waar nodig bieden we beschut werk. Vanuit onze filosofie *"iedere gewerkte dag is er één"* sturen wij niet alleen op uitkeringsaantallen maar ook op uitkeringslasten.

De afspraak is dat WerkSaam elk cyclusdocument voorziet van een actualisatie van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Tot slot doen wij een actualisatie van de investeringsbegroting 2017.

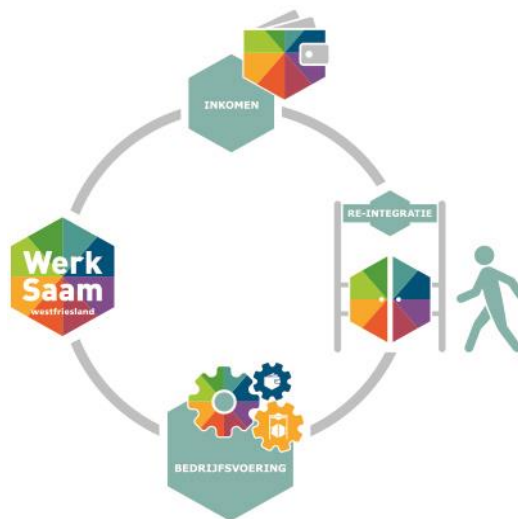
Wij vragen u:

- de najaarsnota 2017 vast te stellen;
- akkoord te gaan met de wijziging van de begroting 2017;
- akkoord te gaan met de wijziging van de investeringsbegroting 2017

Hoorn, 16 oktober 2017

Namens het dagelijks bestuur,

De vicevoorzitter,
Dirk te Grotenhuis



Re-integratie



Het programma re-integratie omvat de re-integratie-inspanningen voor de werkzoekenden van WerkSaam in Westfriesland.

Wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen

Wat willen we bereiken

De Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) Beschut Werk is geactualiseerd naar 21 beschut werkplekken, omdat de realisatie achter blijft op de begrootte aantallen Landelijk gezien loopt WerkSaam in aantallen Beschut werkers voor.

Wat willen we bereiken?	Wat gaan we daarvoor doen?
Activeren van cliënten/doorstroom	
95% van alle cliënten beschikt over een re-integratieplan.	Een systematische diagnose resulteert in een solide plan van aanpak per cliënt, hiervan ontvangt de cliënt een beschikking. Alle cliënten (die kunnen werken) staan in Stekker 4, een gezamenlijk matchingssysteem van het UWV en WerkSaam
95% van alle cliënten is ingedeeld op de participatieladder en doelladder	Met de Dariuz-methodiek bepaalt WerkSaam de positie op de participatieladder én de doelladder
De stijging van cliënten op de participatieladder is zichtbaar.	De stijging (of daling) op de ladder wordt gemeten per cliënt en is inzichtelijk.
Meer plekken beschut werk voor de meest kwetsbare cliënten binnen het eigen leer-werkbedrijf en buiten bij reguliere werkgevers.	21 beschutte werkplekken in 2017.
Meer inzetten op de combinatie werken en leren om mensen klaar te stomen voor de arbeidsmarkt	- Continu 80 trajecten arbeidsgroei en 50 trajecten arbeidsfit voor minimaal 24 uur per week. - Het werkproces "plan van aanpak" LEAN te maken, waardoor er een constante aanmelding van cliënten plaatsvindt. - De mogelijkheden van de flexmarkt benutten door Flexensie te intensiveren. - Verder ontwikkelen "Campus"-aanpak.

Bevorderen van uitstroom	
640 plaatsingen (<u>waarvan 85 uit het doelgroepenregister/ banenafpraak</u>)	Voor plaatsingen zijn diverse activiteiten noodzakelijk. De belangrijkste zijn: • Gezamenlijke werkgeversbenadering vanuit het Werkgeversservicepunt (WSP) • Informatie en advies aan werkgevers over premies, subsidies en mogelijkheden. • Het ontwikkelen van arrangementen met werkgevers om cliënten uit het doel-groepenregister te plaatsen. • Samenwerking met Economische Zaken (gemeenten) • Inzet van diverse (re-integratie)instrumenten zoals: ◦ Arbeidsfit/arbeidsgroei ◦ Sollicitatietraining ◦ Mobiliteitscentrum ◦ Jobcarving/bedrijfsscans ◦ Loonkostensubsidie ◦ Harrie helpt ◦ MVO Westfriesland • Nazorg bieden na een plaatsing (voor werkgever en cliënt)
Stimuleren zelfstandig ondernemerschap (uitstroom als gevolg van zelfstandig beroep of bedrijf)	Bewust maken van de uitstroommogelijkheid bij de coaches
Meer plaatsingen van mensen die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen	• 10% meer plaatsingen met loonkostensubsidie dan in 2016; minimaal 30 plaatsingen met loonkostensubsidie. • in de werkgeversbenadering hier meer aandacht aan deze groep te besteden. • deelname aan de "Smaakmakerscampagne" , waardoor inzet van loonkostensubsidie beter en meer in beeld komt.
Handhaving/fraudebestrijding	• internetrecherche • huisbezoeken • oppakken signalen • afstemmen (maatregel opleggen) als cliënt zich niet houdt aan de afspraken in het plan van aanpak

Beschut Werk 2017

Op 1 januari 2017 is het onderdeel Beschut Werk gewijzigd in de Participatiewet. Beschut Werk is bedoeld voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar zoveel begeleiding en/of aanpassingen nodig hebben, dat het niet van een werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Deze mensen zijn aangewezen op een beschutte omgeving met aangepaste omstandigheden.

Omdat de meeste gemeenten de landelijk verwachte aantallen niet realiseren, zijn gemeenten vanaf 2017 verplicht om de voorziening beschut werk aan te bieden. Om dit te onderstrepen, noemen zij ook concrete aantallen. Deze aantallen zijn indicaties en niet taakstellend. Onze schatting is nu dat we uit gaan komen op 21 fte (van 31 uur).

Gemeente	Begroting 2017	VJN 2017	NJN 2017
Drechterland	2	2	2
Enkhuizen	4	4	1
Hoorn	20	20	7
Koggenland	3	3	2
Medemblik	7	7	5
Opmeer	2	2	2
Stede Broec	4	4	2
Totaal	42	42	21

Wat mag het kosten

Bedragen in * € 1.000	Begroting 2017	Voorjaars-nota 2017	Najaars-nota 2017	Verschil NJN -VJN
Ontvangen re-integratie gelden 90%	3.953	3.601	3.743	142
Ontvangen Couleur locale	0	322	335	13
Baten	3.953	3.923	4.078	154
Trajectkosten extern	-977	-679	-921	-242
Couleur locale	-352	-322	-335	-13
Trajectkosten intern	-1.775	-1.864	-1.864	0
Re-integratie kosten beschut werk	-127	-126	-63	63
Dekking WSW Kosten	-722	-932	-894	37
Lasten	-3.953	-3.923	-4.078	-154
Totaal Programma Re-integratie	0	0	0	0

Toelichting

Binnen het programma re-integratie zijn de baten en lasten aan elkaar gelijk. Het budget dat WerkSaam van de regiogemeenten als opdrachtgever ontvangt, is taakstellend.

Gemeenten ontvangen binnen de algemene uitkering een integratie-uitkering sociaal domein, die zij benutten voor re-integratie en de financiering van de (oude) Wsw. Gemeenten maken dit budget over naar WerkSaam.

Het totaalbedrag aan re-integratiemiddelen verandert bijna niet. Dit bedrag stelt het Rijk bij in de circulaire van de algemene uitkering, meestal in mei en september.

Er zijn wel gemeenten die er voor hebben gekozen om de couleur locale (10%) niet over te dragen in 2017.

Risico

Omdat de gemeenten onvoldoende middelen ontvangen voor de Wsw, worden tekorten op de Wsw gedekt uit het re-integratiebudget.

Het stijgende tekort op de (oude) Wsw-activiteiten zorgt dus voor steeds meer druk op de integratie-uitkering sociaal domein. Dit betekent dat er steeds minder budget overblijft voor re-integratieactiviteiten. Meer informatie over de Wsw leest u bij het programma Inkomen.



Inkomen



Het programma inkomen bevat de inkomensvoorziening BUIG (wet Bundeling van Uitkeringen Inkomensvoorziening aan Gemeenten), de inkomensvoorziening Wsw en de activiteiten in het kader van handhaving.

Wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen

Wat willen we bereiken

De KPI's zijn ongewijzigd ten opzichte van de voorjaarsnota 2017.

Wat willen we bereiken?	Wat gaan we daarvoor doen?
Beperken instroom	Preventie quote 20% (aanvragen t.o.v. toekenningen); voor jongeren luidt de preventiequote 30% Daarnaast: • informeren en controle op maat, goede diagnose en voorlichting • alle nieuwe cliënten krijgen een sluitende aanpak • jongeren zonder startkwalificatie screenen op scholingsplicht en begeleiden naar scholing, dan wel tijdelijk werk • samenwerken met UWV om te voorkomen dat mensen doorstromen van WW naar bijstand
Regionaal de teveel verstrekte of ten onrechte verstrekte uitkering terugvorderen of verhalen	Debiteurenadministratie voeren, rekening houdend met beperkte draagkracht door woon- en zorglasten; treffen betalingsregeling
Stimuleren zelfstandig ondernemerschap (uitstroom als gevolg van zelfstandig beroep of bedrijf)	• 10% meer dan in 2016; Minimaal 28 personen stromen uit als gevolg van een zelfstandig beroep of bedrijf. • Interne en externe voorlichting
Beperken stijging uitkeringslasten; uitkeringslasten stijgen maximaal met 2%	Inzetten op beperken instroom en heronderzoeken

Wat mag het kosten

Bedragen in * € 1.000	Begroting 2017	Voorjaars-nota 2017	Najaars-nota 2017	Verschil NJN-VJN
BUIG				
Ontvangen rijksbijdrage BUIG	42.125	43.400	44.018	618
Ontvangen eigen bijdrage BUIG	2.206	2.666	2.052	-614
Ontvangen terug ontvangsten	997	1.079	1.124	45
Baten	45.328	47.144	47.194	49
AB uitkeringslasten	-41.837	-43.230	-43.396	-166
IOAW uitkeringslasten	-2.600	-2.535	-2.655	-120
IOAZ uitkeringslasten	-253	-231	-254	-23
Loonkostensubsidie	-176	-771	-504	268
BBZ starters	-215	-377	-385	-8
Kosten Beschut werk	-247	0	0	0
Lasten	-45.328	-47.145	-47.194	-49
Totaal BUIG	0	0	0	0

BBZ				
Ontvangen rijksbijdrage BBZ	845	364	364	0
Ontvangen eigen bijdrage BBZ	118	5	5	0
Ontvangen terugontvangsten BBZ	441	910	910	0
Baten	1.405	1.279	1.279	0
BBZ Levensonderhoud	-467	-318	-318	0
BBZ Kapitaalverstrekking	-753	-753	-753	0
BBZ onderzoekskosten	-185	-208	-208	0
Lasten	-1.405	-1.279	-1.279	0
Totaal BBZ	0	0	0	0

WSW				
Ontvangen rijksbijdrage WSW	14.480	14.480	14.489	9
Dekking WSW kosten uit re-integratiebudget	722	932	974	43
Baten	15.202	15.412	15.463	52
WSW personeelskosten	-15.202	-15.412	-15.463	-51
Lasten	-15.202	-15.412	-15.463	-51
Totaal WSW	0	0	0	0

Totaal Programma Inkomen	0	0	0	0
---------------------------------	----------	----------	----------	----------

BUIG

Baten

- De voorjaarsnota ging uit van de voorlopige budgetten 2017. Inmiddels zijn de definitieve budgetten bekend . Budgetverdeling vindt voor Hoorn en Medemblik plaats volgens objectief verdeelmodel. Voor de overige gemeenten deels historische en deels objectief.
- Het definitieve budget brengt voor alle 7 gemeenten extra gelden met zich mee.

Gemeente	Voorlopig budget 2017 (1 okt 2016)	Definitief budget 2017 (29 september 2017)
Drechterland	€ 1.944.395	€ 1.973.142
Enkhuizen	€ 4.528.564	€ 4.593.832
Hoorn	€ 22.652.980	€ 22.965.179
Koggenland	€ 2.264.554	€ 2.298.398
Medemblik	€ 7.175.025	€ 7.285.231
Opmeer	€ 1.488.732	€ 1.510.088
Stede Broec	€ 3.345.314	€ 3.392.183
Totaal	€ 43.399.564	€ 44.018.053

- Eigen bijdrage gemeenten: De eigen bijdrage per gemeente is het verschil tussen de verwachte lasten en de verwachte baten (rijksbijdrage en terugontvangsten). Door de wijziging in lasten en de rijksbijdrage wijzigt het bedrag wat de gemeenten moeten bijdragen dan wel terugontvangen. Dit verschilt per gemeente, zie de bijlage voor de uitsplitsing per gemeente.

Lasten

- Prognose: In de najaarsnota hebben wij aan de hand van het prognose model de gemiddelde uitkeringslast per gemeente gebruikt en op basis van de aantallen een prognose gemaakt voor heel 2017. De aanpassing verschilt per gemeente.
- Beschut werk: Door de aangepaste doelstelling beschut werk (zie programma re-integratie) dalen de loonkostensubsidies beschut werk.

Bbz

Baten:

- Rijksbijdrage: De voorjaarsnota ging uit van de voorlopige budgetten 2017. Inmiddels zijn de definitieve budgetten bekend, deze zijn niet aangepast. Het budget wordt berekend als percentage van het aandeel van de gemeente in de totale landelijke uitkeringsuitgaven Bbz van het jaar 2015.

Gemeente	Voorlopig budget 2017 (1 okt 2016)	Definitief budget 2017 (29 september 2017)
Drechterland	€ 3.079	€ 3.079
Enkhuizen	€ 12.639	€ 12.639
Hoorn	€ 28.891	€ 28.891
Koggenland	€ 600	€ 600
Medemblik	€ 9.198	€ 9.198
Opmeer	€ 24	€ 24
Stede Broec	€ 1.191	€ 1.191
Totaal	€ 55.622	€ 55.622

- Indicatieve normbaten: Binnen de financieringssysteem van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) zijn de baten van gemeenten op verstrekt bedrijfskapitaal genormeerd. Voor WerkSaam heeft dit geen invloed vanwege de financieringsafspraken die zijn vastgelegd in de GR, maar voor de declaratie voor de gemeenten aan het rijk heeft dit wel invloed. Indien een gemeente in het jaar meer baten op bedrijfskapitaal realiseert dan de voor deze gemeente geldende normbaten mag de gemeente het verschil zelf houden. Indien een gemeente in het jaar minder baten realiseert dan de normbaten, dient deze gemeente het verschil zelf bij te dragen. De indicatieve normbaten wordt een keer per jaar gepubliceerd (sept /okt). Voor 2017 gelden de volgende indicatieve normbaten:

Indicatieve normbaten 2017 Bbz	
Gemeente	Bedrag
Drechterland	€ 39.475
Enkhuizen	€ 31.458
Hoorn	€ 138.217
Koggenland	€ 8.593
Medemblik	€ 147.825
Opmeer	€ 10.052
Stede Broec	€ 30.928

- Het behalen van de normbaten hangt af van een goede beslissing aan de voorkant en een goed debiteurenbeheer. We doen maandelijks een betalingsverzoek, we hebben onze debiteuren in beeld. De definitieve vaststelling van de Bbz volgt in het jaar na de verstrekking.

Lasten:

- De Bbz-regeling is net als de bijstand: alleen nodig als laatste redmiddel. WerkSaam verstrekt conform de landelijke trend veel minder Bbz-kredieten dan voorheen. Ten tijde van de overgang van de Bbz naar WerkSaam was de crisis nog niet afgelopen maar was wel al duidelijk dat het niet meer verantwoord was om grote bedragen te verstrekken; banken waren veel kritischer geworden en zijn dat nog steeds. De grote kredieten waren voorheen vooral agrarisch. In deze sector is het economisch gezien redelijk hersteld; dit is ook één van de redenen waardoor er nu minder grote kredieten worden verstrekt. Daarnaast is de capaciteit beperkt waardoor innovatie en voorlichting lastig zijn. De economie trekt aan dus wordt er minder beroep gedaan op de Bbz door gevestigde ondernemers, echter wel meer door startende ondernemers. Hierdoor is de verwachting dat de uitgaven voor de Bbz ongeveer gelijk zullen zijn aan 2016.

Wsw

Lasten:

- Op basis van de landelijke gegevens was de afbouw van de Wsw op 4% gezet, echter zien we binnen WerkSaam een langzamer afbouw van 2,5% tot en met augustus. Hierdoor zijn de lasten hoger in de najaarsnota dan begroot in de Voorjaarsnota.

Baten:

- De baten zijn aangepast, op basis van de meicirculaire 2017, in de septembercirculaire zijn geen aanpassingen geweest.

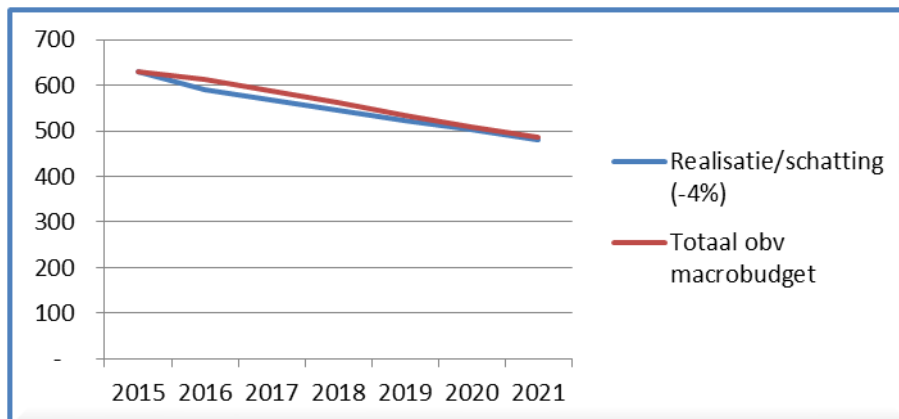


Ontwikkeling Wsw-populatie

De budgetten en aantallen worden jaarlijks geactualiseerd op basis van de Wsw-realisatie. De aantallen zijn uitgedrukt in se (= standaard eenheid = 1 fte + 0,25 opslag bij een ernstige handicap).

In onderstaand grafiek toont de ontwikkeling van de Wsw-afbouw voor de komende jaren. De veronderstelling luidt dat onze populatie met ca. 4% gaat afnemen de komende jaren. Echter zien we binnen WerkSaam dat deze afbouw achter blijft op de landelijke inschatting. Door deze ontwikkeling lopen we het risico dat er jaarlijks meer bijdrage vanuit het Re-integratiebudget wordt gebruikt om dit groter wordende verlies te dekken. Waardoor er minder overblijft in de het Re-integratiebudget voor de Re-integratie van onze cliënten.

Grafiek afbouw Wsw 2016-2021



Bedrijfsvoering



Het programma bedrijfsvoering gaat over de kosten die samenhangen met de uitvoering van de programma's re-integratie en inkomen met inbegrip van de werkinfrastructuur die WerkSaam gebruikt voor de arbeidsontwikkeling van mensen. Ook de opbrengsten van de commerciële activiteiten staan in dit programma vermeld.

Wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen

Wat willen we bereiken

De KPI's zijn ongewijzigd ten opzichte van de voorjaarsnota 2017.

Wat willen we bereiken?	Wat gaan we daarvoor doen?
Realiseren van een minimale toegevoegde waarde commerciële activiteiten ad € 6.128.160	Op peil houden van de productiviteit van extern geplaatste SW-medewerkers. De inrichting van de leer-werkbedrijven optimaal laten aansluiten bij de mogelijkheden in de markt en de leerbehoeften van de doelgroep. Optimaliseren van de interne infrastructuur.
Ziekteverzuim: 4% personeel algemeen en 10,6% Wsw-medewerkers	Gerichte aandacht voor goede werkomstandigheden en tijdige informatie m.b.t. verzuim voor leidinggevenden om actie te kunnen ondernemen.
Efficiëntere organisatie	De bedrijfsmiddelen en processen continue monitoren en daar waar mogelijk budgetten naar beneden bijstellen. Processen worden Lean georganiseerd. Werkzaam werkt snel, flexibel en betrouwbaar.
Financiële ontwikkelingen voor wat betreft de besluitvorming sluiten aan bij regionale afspraken.	Samen met de gemeenten worden de voorbereidingen getroffen om de nieuwe BBV vorm te geven (ingangsdatum 2018).

Wat mag het kosten

Bedragen in * € 1.000	Begroting 2017	Voorjaarsnota 2017	Najaarsnota 2017	Verschil NJN -VJN
Netto bijdrage gemeenten uitvoeringskosten	7.944	8.503	8.503	0
Toegevoegde waarde	6.128	5.968	6.071	102
Doorbelasting kosten re-integratie	1.774	1.864	1.864	0
Doorbelasting Interne Loonkosten Plus taken	113	258	258	0
Baten	15.960	16.593	16.695	102
Personeelskosten	-12.408	-12.825	-12.873	-48
Inhuur derden	-186	-126	-151	-25
Opleidingen	-232	-323	-333	-10
Overige bedrijfslasten	-2.795	-3.102	-3.138	-36
Afschrijvingen	-970	-878	-852	26
Rente	0	0	0	0
Lasten	-16.591	-17.253	-17.347	-93
Totaal Programma Bedrijfsvoering	-631	-661	-651	9

Toelichting

Baten:

- De netto bijdrage van de gemeenten voor de uitvoeringskosten blijft gelijk.

Lasten:

- De cao-aanpassingen zijn voor het grootste gedeelte binnen het budget van de salarislasten opgevangen.
- Er zijn wat kleine aanpassingen in de overige budgetten.



Plus, extra en overige taken



Dit programma gaat over de extra taken die WerkSaam op verzoek van en voor rekening van de regiogemeenten uitvoert.

Re-integratie en inkomensverstrekking vormen, naast de bedrijfsvoering, de hoofdtaken van WerkSaam. De GR biedt gemeenten de mogelijkheid om deze taken te intensiveren of om WerkSaam extra of plustaken uit te laten voeren. Het gaat hierbij om opdrachten van individuele gemeenten. Om goed inzicht te geven in deze taken is er voor gekozen om deze in de begroting zichtbaar te maken door ze op te nemen in een eigen programma.

Wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen

Wat willen we bereiken

De KPI's zijn ongewijzigd ten opzichte van de voorjaarsnota 2017.

Wat willen we bereiken?	Wat gaan we daarvoor doen?
Juiste verstrekking aanvullende norm op de uitkering levensonderhoud voor jongeren voor alle Westfriese gemeenten	Uitvoeren beleid van de individuele gemeenten.
Juiste verstrekking bijzondere bijstand in het kader van de BBZ	Dit is formeel geen plustaak, maar het verstrekken van woonkostentoeslag en het geven van een vergoeding voor een eventuele arbeidsongeschiktheidsverzekering zijn zo verweven met de uitvoering van de BBZ dat deze taak wel door WerkSaam wordt uitgevoerd.
Uitvoeren debiteurenbeleid bijzondere bijstand	Uitvoeren van de in 2015 gemaakte afspraken met de individuele gemeenten over het debiteurenbeleid voor de bijzondere bijstand.
Deelname aan de gebiedsteams van de gemeente Hoorn	Inzet van vier medewerkers voor de gebiedsteams.
Extra re-integratie voor inwoners van Hoorn	De gemeente Hoorn stelt extra geld beschikbaar voor de re-integratie van jongeren, zelfstandigen, niet-uitkeringsgerechtigden en 45-55 jarigen.

De inhouding en doorbetaling van collectieve ziektekostenvergoeding zijn formeel geen plustaak, maar een activiteit die gemeenten voorheen uitvoerden vanuit de bijzondere bijstand. Dit wordt voor drie gemeenten uitgevoerd. WerkSaam brengt hiervoor geen personeelskosten in rekening.

Wat mag het kosten

Bedragen in * € 1.000	Begroting 2017	Voorjaarsnota 2017	Najaarsnota 2017	Verschil NJN -VJN
Baten PT Incidentele baten	0	415	415	0
Baten PT BB i.h.k.v. BBZ	40	40	40	0
Baten PT Verstrekking aanvullende norm jongeren	184	184	302	118
Baten PT Inzet in wijkteams gemeenten	113	113	113	0
Baten PT Ontvangsten BB	153	153	153	0
Baten	490	905	1.023	118
Lasten PT Incidentele lasten	0	-415	-415	0
Lasten PT BB i.h.k.v. BBZ	-40	-40	-40	0
Lasten PT Verstrekking aanvullende norm jongeren	-184	-184	-302	-118
Lasten PT Inzet in wijkteams gemeenten	-113	-113	-113	0
Lasten PT Ontvangsten BB	-153	-153	-153	0
Lasten	-490	-905	-1.023	-118
Totaal Programma Plus, extra en overige taken	0	0	0	0



Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Inleiding

Deze paragraaf beschrijft hoe wij financiële risico's op kunnen vangen op korte en lange termijn. Het gaat er om dat wij een buffer (=weerstandsvermogen) hebben zodat wij onze meerjarenplannen zonder problemen kunnen uitvoeren. De omvang van de buffer is afhankelijk van de actuele risico's die wij lopen. De algemene reserve gebruiken wij hiervoor als buffer.

De algemene reserve mag maximaal 2,5% van de lasten bedragen. De gemeenten in Noord-Holland Noord stelden dit percentage als richtlijn vast en de Westfriese gemeenten volgen deze richtlijn. WerkSaam heeft met de deelnemende gemeenten afgesproken dat een hoger weerstandsvermogen mogelijk is als dit uit een risicoanalyse blijkt.

De totale begrote lasten van WerkSaam bedragen ten tijde van de najaarsnota 2017 € 86.905.000,- Volgens de richtlijnen mag de algemene reserve dus €2.172.625,- bedragen.

Weerstandsvermogen

Wij hebben op dit moment voldoende weerstandsvermogen om de bij ons bekende risico's op te vangen. Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit.



Aanwezige weerstandscapaciteit en gewenste minimale omvang weerstandsvermogen

De verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de financiële risico's, en daarmee het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een verhoudingscijfer (ratio), die de uitkomst is van de volgende formule:

Ratio weerstandsvermogen = beschikbare weerstandscapaciteit : benodigde weerstandscapaciteit

Voor de beoordeling van dit verhoudingscijfer gebruikt WerkSaam de waarderingstabel van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (samengesteld in samenwerking met de Universiteit in Twente).

Waardering	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$> 2,0$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$< 0,6$	Ruim onvoldoende

WerkSaam streeft naar een gezond weerstandsvermogen. Dit betekent dat op basis van de gehanteerde waarderingstabel minimaal sprake moet zijn van factor 1.

Uitgaande van het weerstandsvermogen 2017 ziet de huidige weerstandscapaciteit er als volgt uit:

Weerstandscapaciteit ultimo 2018 (bedragen x € 1.000)	
Stand algemene reserve (=beschikbare weerstandcapaciteit)	2.164
Benodigde weerstandcapaciteit	1.455
Ratio	1,49

Qua waardering komt de weerstandscapaciteit van WerkSaam Westfriesland uit op "ruim voldoende". Dit houdt dus in dat WerkSaam voldoende buffer heeft als onderstaande risico's zich voordoen. Gemeenten hoeven dit dus niet mee te nemen in hun risicoparagraaf.

De benodigde weerstandscapaciteit wordt als volgt berekend:

Berekening t.b.v. het weerstandsvermogen				
Risico's	kans	impact	Benodigd weerstands-vermogen	Toelichting
Voorfinanciering kosten	0%	€ 12.000.000	nihil	Maximaal twee maanden van 6 mlj. per maand. Dit risico heeft zich niet voorgedaan
Taakstelling re-integratie budget	15%	€ 3.816.000	€ 572.000	Complexiteit uitputting re-integratie budget. Daarnaast ontbreekt een verplichtingen administratie
Commerciële activiteiten	15%	€ 1.900.000	€ 285.000	Risico op het wegvallen van grote klanten
Commerciële activiteiten	5%	€ 2.000.000	€ 100.000	Risico op de overige klanten (niet zijnde de gemeenten)
Kosten bedrijfsvoering	3%	€ 16.586.000	€ 498.000	Gevolgen van het sociaal akkoord, hogere of lagere instroom waardoor aanpassing personeelsbestand. Dit bezien over een periode van 4 jaar betreffende de bedrijfsvoering kosten.
Totaal:			€ 1.455.000	

Risico's WerkSaam

Overschrijding re-integratiebudget	€ 572.000
Uit het re-integratiebudget betalen wij alle kosten die samenhangen met re-integratie en tekorten op de Wsw-financiering. Op de tekorten van de Wsw hebben wij geen invloed. Hoge kosten op de Wsw betekenen minder ruimte voor re-integratie. De kans op overschrijding van het budget is aanwezig. De afspraak met de gemeenten luidt dat we het met de beschikbare middelen moeten doen. Overschrijdingen moeten wij dekken uit eigen middelen. Dit risico kunnen wij alleen met de algemene reserve opvangen. Anders komt de uitvoering van de nodige re-integratieactiviteiten in gevaar.	
Minder omzet en minder winst uit commerciële activiteiten	€ 385.000
Als wij minder inkomsten halen uit onze commerciële activiteiten, hebben we minder dekking op onze overheadkosten. Een lagere dekking van de overheadkosten leidt tot een hogere bijdrage van de gemeenten. Als de gemeenten niet bereid zijn om deze hogere bijdrage te betalen, dan moet de algemene reserve deze kosten tijdelijk opvangen. Maandelijks monitoren wij de inkomsten uit commerciële activiteiten en waar mogelijk sturen we bij op het behalen van het gewenste resultaat. De bonus/malus-regeling is onderdeel van de beheersmaatregelen. De algemene reserve moet opvangen wat met bijsturing en bonus/malus niet wordt ondervangen.	
Kosten bedrijfsvoering	€ 498.000
Door onvoorziene omstandigheden kunnen de kosten van de bedrijfsvoering hoger uitvallen dan begroot. Voorbeelden van onvoorziene omstandigheden zijn groei van het aantal uitkeringsgerechtigden, wijzigingen in de wetgeving en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Als de gemeenten niet bereid zijn om deze hogere bijdrage te betalen, dan moet de algemene reserve deze kosten tijdelijk opvangen.	

De externe ontwikkelingen worden continu gemonitord en vertaald naar onze bedrijfsvoering. We sturen op het beperken van het effect op de overheadkosten. De algemene reserve moet opvangen wat met bijsturing niet lukt.

Aansprakelijkheid deelnemende gemeenten

De deelnemende gemeenten staan garant voor alle financiële verplichtingen van WerkSaam. Zij moeten zorgen voor voldoende financiële middelen. Dit staat in artikel 33 van de gemeenschappelijke regeling.

Risico's deelnemende gemeenten

Er zijn (financiële) risico's van WerkSaam Westfriesland die, ondanks alle inspanningen van WerkSaam deze te verkleinen, voor rekening komen van de regiogemeenten. Deze komen niet in de weerstandsparagraaf van WerkSaam Westfriesland voor.

Dit doet afbreuk aan het principe van integraal risicomanagement. Daarom noemt WerkSaam de (belangrijkste) risico's die effect kunnen hebben op de financiële huishouding c.q. bedrijfsvoering van de regiogemeenten. Deze risico's kunnen de regiogemeenten vervolgens opnemen in de weerstandsparagraaf van hun eigen gemeente. Hoe zien die risico's eruit?

Betreft	Risico beschrijving	Mogelijke gevolgen	Beheersmaatregelen
Stijging klantenbestand WWB (BUIG gelden)	Hogere kosten door stijging van het aantal mensen dat een beroep doet op bijstand voor levensonderhoud.	Hogere kosten. Kwantificering en impact per gemeente verschillend.	Preventief optreden bij de Poort. Ontwikkelingen aan de deelnemende gemeenten periodiek rapporteren en hen, indien van toepassing, ondersteunen bij het opvragen van extra geldmiddelen via de vangnetregeling.
Open einde regeling BBZ	Hogere kosten door stijging van het aantal zelfstandigen dat een beroep doet op bijstand.	Hogere kosten. Kwantificering en impact per gemeente verschillend.	Blijven monitoren doelgroep BBZ door WerkSaam Westfriesland en tijdig afwijkingen signaleren aan gemeenten.
Lonen Wsw	Daling rijksvergoeding voor lonen Wsw'ers en Cao-stijgingen.	Hogere kosten. Kwantificering en impact per gemeente verschillend.	Sturen op een zo laag mogelijk subsidieresultaat (het verschil tussen subsidie en loonkosten) door personeelskosten zo laag mogelijk te houden; invloed is zeer beperkt. De ontwikkelingen worden periodiek aan de deelnemende gemeenten gerapporteerd.
Commerciële opdrachten Westfrieze gemeenten	Vermindering commerciële activiteiten.	De verminderde inkomsten hebben een negatief effect op de kosten van de bedrijfsvoering.	WerkSaam levert inspanningen om de begrote toegevoegde waarde te realiseren. Ontwikkelingen aan de deelnemende gemeenten periodiek rapporteren.
Beschut werk	Cliënten in beschut werk worden volgens de landelijke financieringssysteem geacht 30% van hun loonkosten te realiseren als toegevoegde waarde. In de praktijk is dit niet het geval.	Hogere kosten voor de bedrijfsvoering. Kwantificering en impact per gemeente verschillend.	WerkSaam levert inspanningen om de begrote toegevoegde waarde te realiseren. Ontwikkelingen aan de deelnemende gemeenten periodiek rapporteren.

Kengetallen BBV

Met de kengetallen willen we inzicht geven in de financiële positie van WerkSaam. Er zijn (nog) geen landelijke richtlijnen bepaald over de hoogte van de kengetallen. Een kengetal is een getalsverhouding die vergelijking tussen vergelijkbare organisaties eenvoudig maakt. De kengetallen lichten we eerst toe. Vervolgens presteren we de uitkomsten per kengetal voor de jaren 2015 en 2016 opgenomen in een tabel.

1. Netto schuldquote en de netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De netto schuldquote geeft inzicht in de hoogte van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het is een indicatie hoe de rentelasten en aflossingen op de exploitatie drukken.

2. De solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin WerkSaam in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid.

3. Structurele exploitatieruimte

Met dit kengetal wordt aangegeven welke structurele ruimte WerkSaam heeft om de eigen lasten te dragen.

Het laat zien welke stijging van de baten of structurele daling van de lasten nodig is.

Voor 2017 wordt uitgegaan van de meest recente informatie namelijk de jaarrekening 2016.

Kengetallen BBV	J2016	B2016	B2017
Netto schuldquote			
Zonder correctie doorgeleende gelden	-6%	-6%	-3%
Met correctie doorgeleende gelden	-6%	-6%	-3%
Solvabiliteitsratio	93%	93%	104%
Structurele exploitatieruimte	5%	5%	9%

Financiële begroting

Hieronder treft u de samenvatting van de cijfers voor alle programma's:

Omschrijving	Primitieve begroting 2017	Voorjaars-nota 2017	Najaars nota 2017	Vershil NJN - VJN
Re-integratie				
Baten	3.953	3.923	4.078	155
Lasten	-3.953	-3.923	-4.078	-155
Saldo	0	0	0	0
Inkomen				
Baten	61.934	63.835	63.936	101
Lasten	-61.934	-63.836	-63.936	-100
Saldo	0	0	0	0
Bedrijfsvoering				
Baten	15.960	16.593	16.695	102
Lasten	-16.591	-17.253	-17.347	-94
Saldo	-631	-661	-651	10
Plus, extra en overige taken				
Baten	490	905	1.023	118
Lasten	-490	-905	-1.023	-118
Saldo	0	0	0	0
Exploitatieresultaat				
Baten	631	661	651	-10
Lasten	0	0	0	0
Saldo	631	661	651	-10
Bedrijfsresultaat				
Baten	83.161	86.116	86.905	789
Lasten	-82.968	-86.242	-86.905	-663
Saldo	0	0	0	0

Bijlage 1: Investeringsbegroting 2017

Bedrijf/Afdeling	Omschrijving		Bedrag Ontwerp- begroting 2017	Bedrag VJN 2017	Bedrag NJN 2017
Staf & Management totaal	Diverse ICT	AN/AV	330.000	281.000	311.000
	Diverse huisvesting en vervoer algemeen gebruik	AN/AV	697.750	699.000	434.000
Inkomen totaal	Diverse ICT	AN/AV	0	10.000	10.000
Facilitaire dienst totaal	Aanschaffingen/vervangen vervoersmiddelen en inventaris	AN/AV	239.500	313.500	246.200
BRS totaal	Vervangen vervoersmiddelen	AN/AV	74.000	74.000	114.000
Verpakken totaal	Magazijn verbeteringen en vervangen inventaris werkruimte	AN/AV	161.000	161.000	161.000
Arbeidsbemiddeling totaal	Diverse werk- en transportmiddelen	AN/AV	39.000	39.000	13.000
Totaal investeringen			1.541.250	1.577.500	1.289.200

De ICT investeringen hebben betrekking op uitbreiding van de functionaliteiten van een aantal automatiseringssystemen alsmede vervanging van bestaande applicaties die hun technische en/of economische levensduur hebben bereikt. Deze verdere investering in ICT is noodzakelijk ter ondersteuning van primaire en ondersteunende processen.

De investeringen in huisvesting betreffen de aanpassing en (her)inrichting van een aantal ruimtes in ons gebouw. De reden voor deze aanpassingen is voornamelijk dat er steeds een groter aantal personen in het pand aanwezig is en de huidige voorzieningen hiervoor niet dekkend zijn. In 2018 zullen nog verdere aanpassingen uitgevoerd worden. Dit zal in de voorjaarsnota naar voren komen.

De investeringen bij de afdelingen BRS (Buiten Ruimte Service), Verpakken en Arbeidsbemiddeling betreffen voornamelijk de vervanging van machines, apparatuur en vervoermiddelen die ingezet worden voor de commerciële activiteiten van WerkSaam. Vervanging vindt plaats op het moment dat een actief zijn technische of economische levensduur heeft bereikt. In een aantal gevallen wordt ook in nieuwe activa geïnvesteerd in verband met het starten van nieuwe en/of uitbreiden van bestaande commerciële activiteiten.

Bijlage 2: Lijst van afkortingen

AP	Ambtelijk personeel
Arbo	Arbidsomstandigheden
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
BUIG	Wet Bundeling Uitkering Inkomensvoorzieningen Gemeenten
BBV	Besluit begroting en verantwoording
Bbz	Besluit Bijstand Zelfstandigen
B.V.	Besloten Vennootschap
BW	Begeleid Werken
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
DMS	Document Management System
Fte	Fulltime equivalent
GR	Gemeenschappelijke Regeling
HR	Human Resource
HRM	Human Resource Management
IOAW	Inkomensvoorziening voor Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen
KAM	Kwaliteit, Arbo en Milieu
KPI	Kritische Prestatie Indicator
MBU	Met Behoud van Uitkering
MT	Managementteam
Se	Standaard eenheden
SW	Sociale werkvoorziening
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TW	Toegevoegde waarde
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WML	Wet minimumloon
WP	Werkpartner
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WVA	Wet vermindering afdracht loonbelasting en sociale premies

Bijlage 3: Gemeenten

Najaarsnota 2017	Drechterland	Enkhuizen	Hoorn	Koggenland	Medemblik	Opmeer	Stede broec	Totaal
Ontvangen re-integratie gelden 90%	116	450	2.187	141	487	84	279	3.743
Ontvangen Couleur locale	13	0	243	16	54	9	0	335
Baten	129	450	2.430	156	541	93	279	4.078
Trajectkosten extern	121	-162	-770	132	-300	17	120	-841
Couleur locale	-13	0	-243	-16	-54	-9	0	-335
Trajectkosten intern	-59	-205	-1.111	-72	-247	-43	-127	-1.864
Re-integratie kosten beschut werk	-6	-3	-21	-6	-15	-6	-6	-63
Dekking WSW Kosten	-172	-79	-285	-196	75	-53	-265	-974
Lasten	-129	-449	-2.430	-157	-541	-93	-279	-4.078
Re-integratie	0	0	0	0	0	0	0	0
Ontvangen rijksbijdrage BUIG	1.973	4.594	22.965	2.298	7.285	1.510	3.392	44.018
Ontvangen eigen bijdrage BUIG	311	251	629	410	149	-51	353	2.052
Ontvangen terug ontvangsten	52	120	551	98	168	70	64	1.124
Baten	2.336	4.965	24.145	2.807	7.602	1.530	3.810	47.194
AB uitkeringslasten	-2.154	-4.599	-22.440	-2.661	-6.684	-1.436	-3.422	-43.396
IOAW uitkeringslasten	-128	-237	-1.156	-87	-699	-60	-289	-2.655
IOAZ uitkeringslasten	0	-27	-123	-15	-47	0	-43	-254
Loonkostensubsidie	-36	-66	-193	-36	-97	-33	-41	-504
BBZ starters	-18	-36	-233	-8	-75	0	-15	-385
Kosten Beschut werk	0	0	0	0	0	0	0	0
Lasten	-2.336	-4.965	-	-2.807	-7.602	-1.530	-3.810	-
BUIG	0	0	0	0	0	0	0	0
Ontvangen rijksbijdrage BBZ	-7	-77	91	1	218	143	-5	364
Ontvangen eigen bijdrage BBZ	-7	-43	-26	-3	47	42	-5	5
Ontvangen terugontvangsten BBZ	75	180	330	25	240	20	40	910
Baten	61	60	395	23	505	205	30	1.279
BBZ Levensonderhoud	-40	-10	-55	-3	-130	-75	-5	-318
BBZ Kapitaalverstrekking	-18	-50	-250	-10	-310	-100	-15	-753
BBZ onderzoekskosten	-3	0	-90	-10	-65	-30	-10	-208
Lasten	-61	-60	-395	-23	-505	-205	-30	-1.279
BBZ	0	0	0	0	0	0	0	0
Ontvangen rijksbijdrage WSW	1.261	1.781	5.671	851	2.473	408	2.044	14.489
Dekking WSW kosten uit re-integratiebudget	172	79	285	196	-75	53	265	974
Baten	1.432	1.860	5.956	1.047	2.398	461	2.309	15.463
WSW personeelskosten	-1.433	-1.860	-5.956	-1.047	-2.398	-461	-2.309	-15.463
Lasten	-1.433	-1.860	-5.956	-1.047	-2.398	-461	-2.309	-
WSW	0	0	0	0	0	0	0	0
Inkomen	0	0	0	0	0	0	0	0
Netto bijdrage gemeenten uitvoeringskosten	479	854	4.336	519	1.369	297	648	8.503
Toegevoegde waarde	342	610	3.096	370	977	212	463	6.070
Doorbelasting kosten re-integratie	0	0	0	0	0	0	0	0
Doorbelasting Interne Loonkosten Plus taken	0	0	0	0	0	0	0	0
Baten	822	1.463	7.432	889	2.346	510	1.111	14.573
Personeelskosten	6	3	21	6	15	6	6	63
Inhuur derden	0	0	0	0	0	0	0	0
Opleidingen	0	0	0	0	0	0	0	0
Overige bedrijfslasten	-864	-1.532	-7.785	-935	-2.465	-539	-1.167	-15.287
Afschrijvingen	0	0	0	0	0	0	0	0
Rente	0	0	0	0	0	0	0	0
Lasten	-858	-1.529	-7.764	-929	-2.450	-533	-1.161	-
Bedrijfsvoering	-37	-65	-332	-40	-105	-23	-50	-651
Baten PT Incidentele baten	0	0	415	0	0	0	0	415
Baten PT BB i.h.k.v. BBZ	0	0	18	0	22	0	0	40
Baten PT Verstrekkings aanvullende norm jongeren	0	14	175	18	58	15	21	302
Baten PT Inzet in wijkteams gemeenten	0	0	113	0	0	0	0	113

Baten PT Ontvangsten BB	0	8	133	0	6	1	5	153
Baten	0	22	854	18	86	16	26	1.023
Lasten PT Incidentele lasten	0	0	-415	0	0	0	0	-415
Lasten PT BB i.h.k.v. BBZ	0	0	-18	0	-22	0	0	-40
Lasten PT Verstrekking aanvullende norm jongeren	0	-14	-175	-18	-58	-15	-21	-302
Lasten PT Inzet in wijkteams gemeenten	0	0	-113	0	0	0	0	-113
Lasten PT Ontvangsten BB	0	-8	-133	0	-6	-1	-5	-153
Lasten	0	-22	-854	-18	-86	-16	-26	-1.023
Plus, extra en overige taken	0	0	0	0	0	0	0	0
Incidentele baten	0	0	0	0	0	0	0	0
Mutaties reserves	37	65	332	40	105	23	50	651
Baten	37	65	332	40	105	23	50	651
Incidentele lasten	0	0	0	0	0	0	0	0
Lasten	0	0	0	0	0	0	0	0
Exploitatieresultaat	37	65	332	40	105	23	50	651
Totaal	0	0	0	0	0	0	0	0

Bijlage IV Vangnetuitkering 2017

De vangnetuitkering biedt gemeenten financiële compensatie voor grote(re) tekorten op het budget als bedoeld in artikel 69 van de Participatiewet. Vanaf de vangnetuitkering over 2017 wordt het begrip "grote(re) tekorten" gezien in meerjarig perspectief.

Voorwaarden vangnetregeling

Om over 2017 in aanmerking te komen voor de vangnetuitkering moet worden voldaan aan de volgende financiële en procedurele voorwaarden:

- over 2017 moet sprake zijn van een tekort dat meer bedraagt dan 5% van de definitief over dat
- jaar toegekende gebundelde uitkering als bedoeld in artikel 69 Participatiewet;
- over 2016 en 2017 moet sprake zijn van een gecumuleerd tekort dat meer bedraagt dan 5%, berekend over alleen de definitief over 2017 toegekende gebundelde uitkering als bedoeld in artikel 69 Participatiewet;
- het college moet in 2018 tijdig een verzoek indienen volgens het daartoe vastgestelde model;
- bij het indienen van het verzoek moet het college met instemming van de gemeenteraad verklaren dat het maatregelen heeft genomen om tot tekortreductie te komen.
- vanaf 2017 moet voor het eerst toepassing worden gegeven aan de bepaling dat het college bij een aanhoudend tekort – dat wil zeggen dat het college in een aaneengesloten periode van drie jaar meer dan één keer aanspraak wenst te maken op een vangnetuitkering – moet verklaren dat in samenspraak met de gemeenteraad (aanvullende) interne en externe maatregelen zijn genomen om alsnog tot verdere tekortreductie te komen.

De onafhankelijke Toetsingscommissie vangnet Participatiewet beoordeelt of een verzoekende gemeente aan alle geldende procedurele en inhoudelijke voorwaarden voldoet, om vervolgens de minister van SZW te adviseren over de te nemen beslissing. De minister neemt in beginsel het advies van de commissie over.

Gevolgen Hoorn

In de begroting is rekening gehouden met een stelpost BUIG om de fluctuaties binnen het verloop van de BUIG-budgetten en de verhoogde instroom financieel op te vangen⁵. Deze stelpost is in 2017 ingezet om een deel van het nadeel op de BUIG op te vangen. In de najaarsnota 2017 van WerkSaam staat een prognose van € 24,145 mln. Inmiddels is de definitieve Rijksuitkering ontvangen. Deze is hoger vastgesteld dan waarmee in de begroting rekening is gehouden. Per saldo is het nadeel op de BUIG €1,062 mln. Zie hiervoor de onderstaande tabel:

	Begroting 2017	Najaars- bijstelling 2017	Mutatie
<u>Uitgaven BUIG</u>	-22.506.865	-24.145.000	-1.638.135
<u>Inkomsten BUIG:</u>			
Beschikking Rijk	22.290.960	22.965.179	674.219
Terugontvangsten	650.000	551.000	-99.000
Exploitatieresultaat BUIG	434.095	-628.821	-1.062.916

(- is een nadeel)

⁵ Zie zaaknummer 1446437

Voor 2017 komt Hoorn uit op een geprognosticeerd nadeel van 4% op het BUIG-budget.

In 2016 had Hoorn een voordeel van 4% op het BUIG-budget.

Om in aanmerking te komen voor de vangnetregeling, worden de beide jaren gecumuleerd, en het tekort tezamen moet meer bedragen dan 5%. De conclusie is dat Hoorn in 2017 niet in aanmerking komt voor de vangnetregeling, omdat we niet voldoen aan deze voorwaarde.

Beantwoording technische vragen VVD

Agendapunt 5. Zienswijze Beleidsplan WerkSaam Westfriesland 2018-2021

Algemene raadscommissie 7 januari 2017

Van: Bakker, Con

Verzonden: woensdag 6 december 2017

Aan: Rob Droste

CC: Griffie Hoorn; Tap, Ben; Kessens, Adriana

Onderwerp: FW: Technische vragen zienswijze Werkzaam

Geachte heer Droste,

Voor de beantwoording van uw vragen, heb ik navraag gedaan bij WerkSaam. Bij deze de beantwoording in [blauw](#).

Met vriendelijke groet,

Con Bakker

Van: Rob Droste

Verzonden: dinsdag 5 december 2017

Aan: Bakker, Con

CC: Griffie Hoorn

Onderwerp: Technische vragen zienswijze Werkzaam

Beste mevrouw Bakker,

Gisteren tijdens de fractievergadering (VVD) ontstond er toch onduidelijkheid over de loonkostensubsidie vanaf 22 jaar. Vandaar de volgende technische vragen.

Waarom is de loonkostensubsidie zoals benoemd op (p. 46 paragraaf 6.2) van de zienswijze niet van toepassing op de groep 18 tot 22 jaar?

Zijn er momenteel andere regelingen voor die de arbeidsparticipatie van deze groep (18 tot 22) bevorderen?

[De loonkostensubsidie geldt ook voor de groep 18 tot 22 jaar.](#)

[WerkSaam geeft aan dat de onduidelijkheid wellicht is ontstaan door een andere interpretatie van de tekst. WerkSaam verstrekt loonkostensubsidie tot een loonwaarde van maximaal 80% van het wettelijk minimumloon. Het wettelijk minimum loon is het loon dat minimaal moet worden betaald voor werken in loondienst. Werknemers vanaf 22 jaar hebben hier recht op. Voor jongere werknemers geldt namelijk het minimumjeugdloon. Het minimum loon beschermt tegen onderbetaling.](#)

[WerkSaam zet loonkostensubsidie in voor de groep 30-80% loonwaarde \(dus 20-70% loonkostensubsidie\) met een leeftijd van 18 tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. In uitzonderingsgevallen ook aan 16 of 17 jarigen als er ontheffing van leerplicht is en er verminderde loonwaarde is.](#)

Heeft de raad de bevoegdheid om de minimumleeftijd van de loonkostensubsidie aan te passen?
[Nee, die bevoegdheid heeft de raad niet.](#)

Alvast bedankt voor de beantwoording. Excuses voor het laat aanbrengen van deze vragen.

Met vriendelijke groet

Rob Droste, Commissielid VVD

28 NOV. 2017

Aan de leden van de raad

Gemeente Hoorn

Nieuwe Steen 1
Postbus 603
1620 AR Hoorn
T 0229 25 22 00
www.hoorn.nl

Zaaknummer: 1519597

Bij reactie graag het zaaknummer vermelden.

Bijlage(n): III

Hoorn, 28 NOV. 2017

Onderwerp: onderzoeksrapport Werken met Flex tensie

Geachte leden van de raad,

Wij ontvingen het onderzoeksrapport Werken met Flex tensie en de daarbij behorende brief d.d. 24 oktober 2017 (bijlagen I en II).

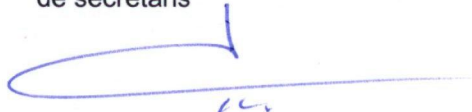
Wij hebben kennis genomen van het rapport en hebben de minister gevraagd hoe wij het rapport moeten zien en welke richtlijnen het ministerie meegEEft aan gemeenten (bijlage III).

Wij concluderen dat het nog steeds aan de gemeenten is om invulling te geven aan waarborgen om verdringing tegen te gaan. Wij hebben de kaders hiervoor samen met u opgesteld. Wij wachten nadere berichtgeving van de minister af en houden u op de hoogte.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Hoorn

de secretaris



de burgemeester



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE
2513AA22XA

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2017-0000164524

Uw referentie
Onderzoeksrapport Werken
met Flextensie

Bijlagen
Onderzoeksrapport Werken
met Flextensie

Datum 24 oktober 2017
Betreft Aanbieding onderzoeksrapport Werken met Flextensie

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoek *Werken met Flextensie* aan. Flextensie is een constructie waarbij mensen tijdelijk werken met behoud van uitkering en in aanvulling op hun uitkering een premie ontvangen voor het verrichte werk. Verschillende fracties hebben vragen gesteld over Flextensie: schriftelijk door het lid Kerstens (PvdA), door het lid Klein (Klein) en door het lid Karabulut (SP) en daarna in het Algemeen Overleg over de Participatiewet van 26 januari. In reactie daarop heb ik toegezegd onderzoek te doen naar de wijze waarop gemeenten gebruik maken van deze constructie en onder welke condities dit gebeurt¹.

In het onderzoeksrapport wordt beschreven hoe de constructie eruit ziet, wat gemeenten, bedrijven en bijstandsgerechtigden aandragen als argumenten om de constructie toe te passen, hoe gemeenten omgaan met het kader van wet- en regelgeving en specifiek hoe zij verdringing van reguliere arbeid voorkomen.

Samenvatting van de bevindingen

Het instrument Flextensie

Werken met behoud van uitkering is één van de re-integratie-instrumenten die gemeenten kunnen inzetten. Bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt krijgen van gemeenten door tijdelijk te werken met behoud van uitkering de mogelijkheid om relevante (leer)werkervaring op te doen. Dit om de kans op uitstroom naar een betaalde baan te vergroten. Flextensie is een vorm van werken met behoud van uitkering. Het bedrijf Flextensie heeft eind 2014 een concept ontwikkeld waarbij zij gemeenten ondersteunt bij het plaatsen van bijstandsgerechtigden bij bedrijven, bij de urenadministratie en uitbetaling.

Nieuw aan het concept van Flextensie is dat werkgevers aan gemeenten een bedrag betalen, waarvan een deel in de vorm van een stimuleringspremie wordt uitgekeerd aan de uitkeringsgerechtigde. Bij Flextensie betaalt de werkgever de gemeente een uurtarief dat meestal gelijk is aan of iets hoger is dan de kosten voor het Wettelijk minimumloon plus werkgeverslasten. Dit tarief ligt vaak wel onder het inleentarief of de laagste loonschaal van de cao. Daar staat volgens gemeenten tegenover dat de kandidaten ook minder productief zijn en meer begeleiding nodig hebben. De bijstandsgerechtigde ontvangt één à twee keer per jaar een belastingvrije stimuleringspremie die op uurbasis wordt berekend.

¹ Kamerstukken II 2016-2017, 1047

Eind 2016 maken 40 gemeenten gebruik van het concept van het bedrijf Flex tensie. Diverse gemeenten geven aan dat het handig is dat Flex tensie de administratie voert. Bovendien heeft Flex tensie een netwerk van potentiële bedrijven, aanvullend op het netwerk dat gemeenten zelf hebben.

Datum

24 oktober 2017

Onze referentie

2017-0000164524

Er zijn sinds de start 856 kandidaten met Flex tensie aan de slag gegaan op in totaal 1.096 verschillende plaatsingen. Bijna driekwart van de plaatsingen duurde korter dan drie maanden en een kwart van de plaatsingen duurde drie tot zes maanden. In totaal is er ruim 144.000 uur gewerkt. Dat komt neer op een gemiddelde van 169 gewerkte uren per geplaatste kandidaat. Sectoren waarin Flex tensie vaak actief is, zijn de agrarische sector, zorg en detailhandel. Kandidaten verrichten bijvoorbeeld productie- of schoonmaakwerk, helpen een hovenier of werken als chauffeur. Bijna een kwart van de trajecten vindt plaats via een uitzendbureau.

Bij veel van de gemeenten die met Flex tensie werken is nog sprake van een pilot. Om die reden zijn er vaak nog geen aparte verordeningen of specifieke beleidsregels voor Flex tensie opgesteld. Gemeenten die het tijdelijk werken met behoud van uitkering duurzaam gaan inzetten, nemen het instrument in hun beleidsregels op.

Niet alle kosten die worden gemaakt voor de inzet van het instrument zijn inzichtelijk genoeg om te verrekenen met het resultaat; dit geldt met name voor de uren die gemeenten zelf besteden aan de inzet van het instrument. Om iets te zeggen over de financiële resultaten van Flex tensie hebben de onderzoekers de omzet en de kosten die gemeenten maken met de inzet van Flex tensie in kaart gebracht. Flex tensie levert de meeste gemeenten een positief resultaat op per gewerkt uur. Dit resultaat komt voort uit het verschil tussen de vergoeding die werkgevers betalen aan gemeenten en de stimuleringspremie die wordt uitgekeerd door gemeenten, de kosten voor software, implementatie en afwikkeling. De begeleiding en uitkering zijn hierin bijvoorbeeld nog niet verrekend. Het resultaat bedraagt dan gemiddeld zo'n €5 per uur. Er zijn ook gemeenten die een negatief resultaat behalen. Dit zijn gemeenten die recent zijn gestart met Flex tensie. Het lijkt erop dat deze gemeenten nog niet uit de opstartkosten zijn. Gemeenten geven aan een positief resultaat te investeren in hun re-integratietraject. Gemiddeld bedraagt het resultaat €38.317 per gemeente.

Gemeenten die Flex tensie toepassen zijn enthousiast en voornemens om het instrument in te blijven zetten, zo blijkt uit het onderzoek. Er zijn daarentegen ook gemeenten die niet kiezen voor de inzet van Flex tensie en die andere werkwijzen of methoden kiezen om bijstandsgerechtigden te ondersteunen. Deze laatste gemeenten zijn geen onderwerp van het beschreven onderzoek.

Argumenten voor toepassing van Flex tensie

Gemeenten

Het tijdelijk werken met behoud van uitkering, gefaciliteerd door Flex tensie, vinden gemeenten een geschikte vorm om mensen te ondersteunen die nog niet regulier bemiddelbaar zijn. In de vrijwillige trajecten doen mensen leerwerkervaring en arbeidsritme op en maken zij kennis met bedrijven. Dit leidt tot een relatief grote kans op uitstroom; over alle gemeenten stroomde gemiddeld 33% van de uitkeringsgerechtigden die werkervaring opdeden via Flex tensie uit naar betaald werk. Een andere reden voor gemeenten om te werken met Flex tensie is, dat de constructie administratieve rompslomp voorkomt die normaal gezien voor gemeenten en bijstandsgerechtigden ontstaat bij flexibel werken

vanuit een uitkeringspositie. Als bijstandsgerechtigden werk accepteren worden de inkomsten verrekend met de uitkering, met diverse onzekerheden van dien voor bijvoorbeeld toeslagen. Dit is bij Flexpensie niet het geval, wat door gemeenten en uitkeringsgerechtigden als voordeel wordt gezien.

Datum

24 oktober 2017

Onze referentie

2017-0000164524

Deelnemers

Bevraagde kandidaten zien tijdelijk werken met behoud van uitkering als een investering in zichzelf en een manier om extra kansen te creëren voor zichzelf. Kandidaten zeggen dat zij de mogelijkheid krijgen om het CV aan te vullen met relevante en recente leerwerkervaring, kennis te maken met potentiële bedrijven en een positieve referentie te verwerven. Deelname aan Flexpensie is op basis van vrijwilligheid. De kandidaten waarderen aan Flexpensie dat er geen sprake van dwang is en dat er ruimte wordt geboden om klussen niet te aanvaarden. Het tijdelijk werken met behoud van uitkering geeft hen het gevoel weer onderdeel van de maatschappij uit te maken en om interactie met collega's te hebben. Bovendien kunnen zij een stap richting uitstroom maken met behoud van de maandelijkse uitkering en eventuele toeslagen. De aanvullende premie levert een (klein) financieel voordeel op.

Bedrijven

Werkgevers zien deze constructie als een aanvullende manier om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans te bieden; een vorm van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Zij willen graag risicovrij met kandidaten kennismaken om te bekijken of het klikt van beide kanten en of de kandidaat geschikt is om, na tijdelijk te hebben gewerkt, eventueel door te stromen naar een dienstverband. Daarnaast speelt een rol dat een kandidaat via de Flexpensie-constructie meestal goedkoper is dan een kandidaat aannemen op een tijdelijk contract of via een uitzendbureau. Anderzijds voelt het voor werkgevers eerlijker om een vergoeding te betalen aan gemeenten voor de inzet van de kandidaat dan te werken met een proefplaatsing. Werkgevers merken daarbij echter ook op dat kandidaten door hun relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een verminderde arbeidsproductiviteit hebben en meer begeleiding behoeven, waardoor het financiële voordeel (ten dele) wegvalt.

Verdringing

Uw Kamer heeft de zorg uitgesproken dat het concept van Flexpensie mogelijk leidt tot verdringing van regulier werk. De bevraagde gemeenten in het onderzoek zeggen dat toepassing van deze constructie voldoende waarborgen kent om te voorkomen dat er verdringing plaatsvindt.

De eerste waarborg is volgens gemeenten het type kandidaat dat wordt geplaatst. Het gaat om bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt die niet regulier bemiddelbaar zijn. Zij hebben méér begeleiding nodig dan een reguliere werknemer.

Ten tweede volgen gemeenten de richtlijnen die Flexpensie voorstelt voor de tijdelijke duur van de plaatsing: een kandidaat mag maximaal drie maanden op een functie geplaatst worden bij een inzet van meer dan 28 uur per week en maximaal zes maanden wanneer het gaat om minder dan 28 uur per week.

Ten derde noemen gemeenten het tarief dat wordt betaald marktconform, cq reëel. Daarmee bedoelen zij dat de kandidaat in sommige gevallen voor werkgevers dan wel iets goedkoper is, dan wanneer de werkgever via een uitzendbureau werft, maar de arbeidsproductiviteit van de kandidaat is ook lager

dan die van een reguliere werknemer en de begeleidingsvraag is groter. De aangedragen kandidaten zijn immers niet direct bemiddelbaar naar werk.

Ten vierde monitoren gemeenten de ontwikkeling van de kandidaat. Wanneer deze bemiddelbaar is, wordt de constructie van het werken met behoud van uitkering beëindigd. Op die manier wordt de duur van een traject afgestemd op de ontwikkelbehoefte en de mogelijkheid tot uitstroom naar betaald werk.

Datum

24 oktober 2017

Onze referentie

2017-0000164524

Ten vijfde noemen gemeenten de ervaring van consulenten met het vraagstuk van verdringing in de context van re-integratie-instrumenten als waarborg. De gemeenten geven aan een sterk netwerk van bedrijven te hebben die zij al lang en goed kennen en ook vertrouwen. Naar eigen zeggen weten gemeenten uit ervaring dat die bedrijven geen misbruik maken van de situatie en niet alleen op zoek zijn naar goedkope arbeidskrachten. Wanneer men eerder een slechte ervaring heeft gehad met een bepaald bedrijf wordt er volgens de gemeenten met die partij geen zaken meer gedaan. Er is bij sommige gemeenten sprake van een "zwarte lijst" van dergelijke bedrijven.

Reactie

Voor een deel van de mensen die langere tijd niet actief zijn op de arbeidsmarkt, zijn het wennen aan een werkritme, het opdoen van relevante werkervaring, werknemersvaardigheden en zelfvertrouwen, belangrijke aspecten die bijdragen aan de kansen op de arbeidsmarkt (Quickscan TNO, 2015). Werken met behoud van uitkering kan, rekening houdend met de daarvoor geldende randvoorwaarden, een nuttig instrument zijn om mensen te ondersteunen bij het uitstromen naar betaald werk. De gemiddelde resultaten van het tijdelijk werken met behoud van uitkering vind ik in het geval van Flexensie hoopgevend. De kandidaten geven in het onderzoek aan dat zij heel graag weer aan het werk willen. Zij zien Flexensie als een kans om in stappen terug te gaan naar de arbeidsmarkt.

Gemeenten genieten in grote mate de vrijheid om te bepalen hoe zij mensen het best kunnen ondersteunen bij het vinden van betaald werk. Wanneer werken met behoud van uitkering wordt ingezet, is het wel belangrijk om scherp te zijn op het voorkomen van verdringing. De Participatiewet en jurisprudentie bieden daarbij kaders en houvast. In mijn brief aan uw Kamer van 19 juni 2015 (Kamerstukken TK 29544, nr 624) heb ik de kaders uiteen gezet. Het is aan gemeenten om werken met behoud van uitkering binnen de kaders van de wet toe te passen. De verantwoordelijkheid voor de juiste uitvoering van de Participatiewet ligt bij het college van burgemeester en wethouders en de controle bij de gemeenteraad.

Een beperkt deel van de gemeenten heeft ervoor gekozen om gebruik te maken van het concept Flexensie. Het totaal van 856 kandidaten heeft, sinds de start van Flexensie begin 2015, bij elkaar ruim 144.000 uur gewerkt met behoud van uitkering. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten verschillende maatregelen hebben genomen om verdringing te voorkomen. Zij benoemen de waarborgen die Flexensie en klantmanagers toepassen, zoals de tijdelijke duur van het traject en het feit dat werkzoekenden deelnemen die nog niet regulier bemiddelbaar zijn. Het rapport laat zien dat gemeenten aandacht hebben voor het tegengaan van verdringing. Die aandacht mag wat mij betreft niet verslappen, omdat een verkeerde toepassing van werken met behoud van uitkering de uitstroom juist in de weg kan staan.

Verdringing voorkomen

De belangrijkste uitgangspunten, waarvoor ik gemeenten om blijvende aandacht vraag, zijn als volgt.

Volwaardig werk verdient een volwaardig loon

Op de arbeidsmarkt blijft het uitgangspunt dat een volwaardig loon moet worden betaald op basis van een arbeidsovereenkomst wanneer men volwaardig werk verricht. Wanneer een kandidaat in staat is om een volwaardige functie te vervullen, zijn er immers ook re-integratie-instrumenten die het vinden van betaald werk vergemakkelijken en waarbij loon conform de cao wordt betaald op basis van een arbeidsovereenkomst. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het verstrekken van een (tijdelijke) loonkostensubsidie. Werk op basis van een arbeidsovereenkomst verdient waar mogelijk de voorkeur boven werk met behoud van een uitkering. Indien een uitzendbureau een regulier uitzendtarief kan rekenen voor de inzet van een bijstandsgerechtigde en op die manier een hogere marge kan rekenen, vind ik niet dat er nog kan worden gesproken van een re-integratietraject. Het toepassen van de combinatie van werken met behoud van uitkering en de belastingvrije stimuleringspremie mag wat mij betreft geen alternatief zijn voor regulier deeltijdwerk waarvan de inkomsten worden verrekend met de bijstand.

In artikel 7, lid 9 van de Participatiewet wordt artikel 5 Wsw van toepassing verklaard. Artikel 5 Wsw regelt dat bij werken met behoud van uitkering concurrentieverhoudingen niet mogen worden verstoord, er moet een marktconforme prijs voor worden betaald. Van de gemeenteraad mag worden verwacht dat men hierop toeziet.

Selectiviteit

Werken met behoud van uitkering is een geschikt instrument voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Waar het instrument niet voor bedoeld is, is om het verrekenen van deeltijdwerk met de bijstand te omzeilen door geen volwaardig loon voor volwaardig werk te verstrekken. Ik ben daarom van mening dat gemeenten heel selectief moeten zijn, wanneer zij overwegen werken met behoud van uitkering in te zetten. Selectief, door te kijken welke werkzoekende werken met behoud van uitkering werkelijk nodig heeft als opstapje richting betaald werk.

Behoeftewerkzoekende is leidend

Een werkzoekende die baat heeft bij werken met behoud van uitkering is bijvoorbeeld minder productief, of heeft extra begeleiding nodig. De werkgever zal in dat geval een passende plek moeten bieden. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van werk dat kan worden getypeerd als "piek en ziek", moet de prestatie-eis worden afgestemd op de capaciteiten van de uitkeringsgerechtigde. Zijn of haar ontwikkelbehoefte staat immers voorop. En als een gemeente met een tussenpersoon werkt, verdient goede begeleiding en monitoring extra aandacht.

Zoals het lid Kerstens in het Algemeen Overleg aandroeg moet worden voorkomen dat werkgevers trajecten aaneenrijgen, waarmee zij langere tijd gebruik kunnen maken van bijstandsgerechtigden. Werken met behoud van uitkering mag geen verdienmodel zijn voor werkgevers. Zij moeten geen significant deel van hun bedrijfsactiviteiten door uitkeringsgerechtigden laten uitvoeren.

Datum

24 oktober 2017

Onze referentie

2017-0000164524

Tot slot

Werken met behoud van uitkering is een waardevol instrument om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kansen te bieden om aan het werk te komen. Dit instrument dient wel onder de juiste condities te worden toegepast, die ik in deze brief uiteen heb gezet. De kaders zijn helder, het is aan gemeenten om hier op basis van ervaring en expertise nadere invulling aan te geven.

Datum

24 oktober 2017

Onze referentie

2017-0000164524

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Jetta Klijnsma

Werken met Flextensie

Onderzoek naar werken met
behoud van uitkering via de
Flextensie-constructie

Projectnummer P0050

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Saskia Peels | Mirjam Engelen

© 31 augustus 2017 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Samenvatting	5
1 Het concept van Flex tensie	15
1.1 Achtergrond	15
1.2 Hoe werkt Flex tensie?	17
1.3 Doel onderzoek en onderzoeksvragen	18
1.4 Onderzoeksverantwoording	19
1.5 Leeswijzer	21
2 Redenen om deel te nemen	23
2.1 Gemeenten	23
2.2 Bijstandsgerechtigden	26
2.3 Bedrijven	28
2.4 Conclusie	31
3 Organisatie en uitvoering binnen gemeenten	33
3.1 Organisatie van Flex tensie binnen de gemeenten	33
3.2 Criteria voor de kandidaten	36
3.3 Criteria voor de banen	38
3.4 Selectie, begeleiding en nazorg voor kandidaten	39
3.5 Acquisitie van vacatures	39
4 Verdringing	41
4.1 Onderzoek naar verdringing	41
4.2 Het vastleggen van beleid rond verdringing	42
4.3 Hoe voorkomen gemeenten verdringing bij werken met Flex tensie?	42
4.4 Overige discussiepunten	45
4.5 Conclusie	46
5 Resultaten	49
5.1 Gebruik van het instrument	49
5.2 Resultaten van het instrument	56

Samenvatting

Achtergrond

Werken met behoud van uitkering is één van de re-integratie-instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om bijstandsgerechtigden te activeren en uit te laten stromen naar regulier werk. Door bijstandsgerechtigden met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt tijdelijk werk met behoud van uitkering aan te bieden krijgen zij de kans actuele werkervaring op te doen in een gewone werkomgeving. Naar schatting van de onderzoekers heeft ongeveer een kwart van de bijstandsgerechtigden baat bij werken met behoud van uitkering.¹

Het bedrijf Flexensie heeft eind 2014 een concept ontwikkeld waarbij zij de gemeente ondersteunt bij het plaatsen van bijstandsgerechtigden bij bedrijven en het administreren van de uren dat met behoud van uitkering is gewerkt. Eind 2016 maken 40 gemeenten – sommigen zelfstandig, andere samenwerkend binnen de regio – gebruik van het concept van het bedrijf Flexensie.

Werken met behoud van uitkering kan leiden tot verdringing van reguliere medewerkers. Het risico op verdringing ontstaat óók bij deze constructie (verdringing van reguliere arbeidskrachten door kandidaten die werken via het instrument Flexensie). Na specifieke Kamervragen van verschillende leden over Flexensie, heeft de Staatssecretaris in het Algemeen Overleg van de Commissie SZW op 26 januari 2017 toegezegd nader onderzoek te doen naar deze constructie.

Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit rapport is het beschrijven van de inzet van Flexensie door gemeenten en de resultaten voor deelnemers en gemeenten. Het onderzoek was gericht op de gemeenten die met ondersteuning van Flexensie bijstandsgerechtigden laten werken met behoud van uitkering en bedrijven daarvoor een uurtarief laten betalen. Dit rapport beschrijft de overwegingen van gemeenten, bedrijven en bijstandsgerechtigden om Flexensie toe te passen. Het beschrijft ook de wijze waarop

¹ Deze schatting is gebaseerd op een uitvraag bij gemeenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek en de gegevens uit onderzoek van Divosa van 2010 (Participatie-ontwikkeling in perspectief, Over de klanten van de sociale dienst). We zijn er bij de schatting vanuit gegaan dat een groot deel van de klanten die op trede 3 (20% van het klantenbestand) en trede 4 (10% van het klantenbestand) zijn ingedeeld van de participatieladder, waarschijnlijk het meeste baat hebben bij een werkervaringsplaats.

het instrument wordt ingepast binnen het kader van wet- en regelgeving en hoe verdringing van reguliere arbeid wordt voorkomen.

Twee zaken zijn van belang om vooraf op te merken:

1. Op basis van dit rapport kunnen we geen uitspraken doen over de mate waarin kandidaten zonder de Flextensie constructie door een uitzendbureau dan wel de gemeente hadden kunnen worden gematchd. Het deadweight loss (iemand wordt aangenomen met overheidsmiddelen, terwijl hij of zij ook zonder de overheidsmiddelen was aangenomen) is daarom op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.
2. Een tweede uitspraak die op basis van dit onderzoek niet te doen is, is wat het verschil is tussen het inkomen dat mensen die via Flextensie werken ontvangen en de reguliere lonen in de bedrijven waar kandidaten werken.

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek was vooral kwalitatief van aard. Er zijn interviews uitgevoerd met alle gemeenten die Flextensie toepassen². Bij vier van deze gemeenten zijn we de diepte ingegaan. Daarbij is een gesprek gevoerd met medewerkers op beleids- en uitvoeringsniveau. We hebben ook bedrijven die via het concept van Flextensie mensen hebben geplaatst op tijdelijk werk, gesproken en met mensen die via Flextensie in een bedrijf aan het werk zijn gegaan.

Naast het kwalitatieve deel hebben we kwantitatieve gegevens uitgevraagd bij gemeenten die werken met het concept Flextensie en hebben we ook van Flextensie kwantitatieve informatie verkregen.

Bij de gekozen onderzoeksopzet moeten we een kanttekening plaatsen. Wij hebben geen gemeenten gesproken die ervoor gekozen hebben om niet met Flextensie te werken. In het onderzoek zijn negatieve overwegingen daarmee wellicht ondervertegenwoordigd. Verder hebben gemeenten zelf namen en telefoonnummers doorgegeven van deelnemende bedrijven en bijstandsgerechtigden. Het is mogelijk dat gemeenten de meest positieve bedrijven en de meest positieve en/of succesvolle deelnemers hebben geselecteerd. Ook daardoor zijn negatieve ervaringen wellicht ondervertegenwoordigd.

² Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden bij gemeenten die de inzet van Flextensie wel hebben overwogen, maar uiteindelijk besloten hebben niet te gaan werken met het instrument.

De constructie

Flex tensie is een vorm van werken met behoud van uitkering die gemeenten kunnen inzetten om bijstandsgerechtigden te activeren en uit te laten stromen naar regulier werk. Kandidaten doen met dit instrument externe werkervaring op bij een organisatie. Voor de verrichte arbeid betaalt de organisatie de gemeente een tarief per uur, meestal gelijk aan of iets hoger dan kosten voor het WML plus werkgeverslasten. De kandidaat behoudt de bijstandsuitkering en ontvangt daarbovenop een premie van € 1,50 of € 2 per uur, tot een bepaald maximum. Het doel is om de bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt de kans te geven onder begeleiding actuele werkervaring op te doen in een gewone werkomgeving, met als doel hun mogelijkheden tot uitstroom naar reguliere arbeid te laten toenemen.

Redenen inzet Flex tensie

Gemeenten en deelnemers

De belangrijkste reden dat gemeenten Flex tensie inzetten is dat het volgens hen een aantrekkelijk instrument is voor moeilijk plaatsbare bijstandsgerechtigden. Het gaat volgens gemeenten om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die niet regulier bemiddelbaar zijn. Gemeenten zien Flex tensie als een extra re-integratie-instrument waarmee mensen werkervaring en arbeidsritme op kunnen doen. De geïnterviewde gemeenten en uitkeringsgerechtigden hebben aangegeven dat een plaatsing via Flex tensie voor uitkeringsgerechtigden een manier biedt om tijdelijk aan het werk te gaan en daarbij een financieel extraatje te verdienen in de vorm van de premie. Deelname is vrijwillig.

De meeste geïnterviewde kandidaten hebben aangegeven dat zij, door deel te nemen, werkervaring hebben opgedaan, weer onder de mensen zijn gekomen en hun netwerk hebben uitgebreid, zodat zij hun kans op uitstroom naar reguliere arbeid is vergroot. Dat de uitkering behouden blijft, geeft volgens de meeste geïnterviewden stabiliteit in het inkomen. Eén kandidaat die in het kader van het onderzoek is gesproken, heeft een tegenovergestelde mening: die persoon gaf aan niet verder te zijn gekomen door de plaatsing en achteraf gezien liever niet te hebben meegedaan.

Een tweede reden voor gemeenten om te werken met Flex tensie, is dat de constructie de administratieve rompslomp voorkomt die normaal gezien voor gemeenten en bijstandsgerechtigden ontstaat bij werk vanuit een uitkeringspositie. Als bijstandsgerechtigden tijdelijk werk accepteren, lopen zij namelijk het risico dat de uitkering tijdelijk wordt gestopt

en/of worden de inkomsten verrekend met de uitkering. In sommige gevallen dienen bijstandsgerechtigden als het werk stopt opnieuw een aanvraag voor de uitkering te doen. Daardoor kiezen de meeste bijstandsgerechtigden er normaal gesproken niet voor om kortdurend tijdelijk werk te accepteren. Die risico's zijn er bij werken met Flexensie niet, wat door gemeenten en uitkeringsgerechtigden als een voordeel wordt ervaren.

Een derde reden voor de inzet van Flexensie door gemeenten zijn de financiële voordelen. Het instrument is volgens gemeenten financieel aantrekkelijk omdat bedrijven gemeenten een tarief per uur betalen voor inzet van de kandidaat. Gemeenten ervaren daarnaast dat het instrument gepaard gaat met een relatief grote kans op uitstroom voor moeilijk plaatsbare bijstandsgerechtigden, hetgeen leidt tot een besparing op uitkeringslasten. Ten slotte vinden gemeenten het praktisch dat het bedrijf Flexensie de constructie faciliteert door de administratie voor de gemeente over te nemen en de betalingen te doen.

Bedrijven

De bedrijven die wij gesproken hebben, werken om verschillende redenen mee aan een plaatsing via Flexensie. Een argument dat de geïnterviewde bedrijven gebruiken, is dat zij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een kans willen geven en door middel van een plaatsing via Flexensie in de gelegenheid worden gesteld om zonder verdere verplichtingen na te gaan of een duurzame arbeidsrelatie mogelijk is tussen het bedrijf en de kandidaat. Kandidaten die via Flexensie werken zijn volgens bedrijven bovendien erg gemotiveerd.

Een ander argument dat bedrijven hanteren, is dat een kandidaat plaatsen met de Flexensie-constructie meestal goedkoper is dan een kandidaat aannemen op een tijdelijk contract of inschakelen via een uitzendbureau. Dat kan twee verschillende oorzaken hebben. Op de eerste plaats betaalt het bedrijf voor de kandidaat het Wettelijk Minimumloon (WML) inclusief werkgeverslasten. In veel cao's bestaat er echter geen loonschaal op WML-niveau. Op de tweede plaats is het inleentarif dat bedrijven betalen wanneer zij een kandidaat via een uitzendbureau inschakelen beduidend hoger dan het WML inclusief werkgeverslasten.

Bij dit kostenvoordeel plaatsen bedrijven ook een kanttekening. Kandidaten hebben door hun relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een verminderde arbeidsproductiviteit en meer begeleiding nodig, waardoor dat het financiële voordeel (ten dele) wegvalt. De kandidaat is misschien goedkoper dan een reguliere werknemer, maar door de lagere productiviteit en de grotere begeleidingsvraag, niet gelijk geschikt.

Ten slotte hebben sommige geïnterviewde bedrijven naar eigen zeggen te maken met krapte op de arbeidsmarkt, waardoor zij via allerlei kanalen kandidaten proberen te vinden.

Uitvoering

Inbedding in beleid en organisatie

De inbedding van Flexensie in gemeentelijke verordeningen en beleidsregels verschilt van gemeente tot gemeente. Bij de meeste gemeenten wordt Flexensie op dit moment in Pilotvorm uitgevoerd en is het instrument daarom nog niet opgenomen in verordeningen of beleidsregels. In gemeenten waar de Pilot goed bevalen is en Flexensie is toegevoegd aan het bestaande pakket aan re-integratie voorzieningen, is Flexensie genoemd in de beleidsregels als één van de re-integratievoorzieningen.

De mate van inbedding in de organisatie van de gemeenten loopt ook uiteen. Bij sommige gemeenten is het instrument Flexensie bekend in de gehele organisatie: het instrument is bij alle accountmanagers en klantmanagers goed bekend en wordt ingezet naast andere re-integratie-instrumenten. Het bedrijf Flexensie vervult voor die gemeenten alleen nog een rol bij de administratieve afhandeling. Bij andere gemeenten die recenter met het instrument Flexensie zijn gestart, heeft het bedrijf Flexensie een grotere rol. Bij die gemeenten is het bedrijf Flexensie nauw betrokken bij de advisering over de inrichting van een infrastructuur binnen de gemeente. Driekwart van de gemeenten die Flexensie gebruiken, werken ook met de software die ontwikkeld is door Flexensie. De rest gebruikt deze software niet.

In een minderheid van de gemeenten zijn één of meer "Flexensie consultants" aangesteld die zich in hun werkzaamheden helemaal concentreren op het instrument Flexensie. Bij de andere gemeenten zijn één of enkele reguliere medewerkers voor beleid en uitvoering de vaste contactpersonen voor Flexensie binnen de gemeente, maar werken in principe alle betrokken gemeentelijke medewerkers met het instrument.

Conditie voor toepassing

Gemeenten hanteren verschillende condities voor toepassing van het instrument. Het overgrote deel van de gemeenten hanteert in haar criteria voor kandidaten géén minimale duur van de uitkering. De vrijwilligheid van de plaatsing is voor alle gemeenten wel een belangrijk criterium, evenals het hebben van een bepaalde afstand tot de arbeids-

markt. De plaatsing met Flexensie moet positief bijdragen aan de mogelijkheid tot arbeidsinschakeling. Een betaalde baan mag nog geen optie zijn. Plaatsing op een reguliere vacature, indien mogelijk, gaat altijd vóór.

Wat betreft de criteria voor banen: bijna alle gemeenten volgen de richtlijnen die het bedrijf Flexensie zelf hanteert voor de tijdelijke duur van de plaatsing. Volgens die richtlijnen mag één kandidaat maximaal drie maanden op een functie geplaatst worden bij een inzet van meer dan 28u per week en maximaal zes maanden wanneer het gaat om minder dan 28u per week. De meeste gemeenten zetten het instrument Flexensie in wanneer het werk tijdelijk is en niet structureel. Het gaat in het merendeel van de gevallen om reguliere typen werk en niet om additioneel werk. Het type werkzaamheden kan men dan kort samenvatten als "piek en ziek" of als "klussen". Met piek en ziek wordt bedoeld het opvangen van pieken tijdens grote drukte of het vervangen van een zieke werknemer.

Sommige gemeenten zetten Flexensie in als een soort proefplaatsing. De kandidaat wordt met Flexensie geplaatst op een reguliere vacature, als het van beide kanten bevalt volgt er een regulier dienstverband. In tegenstelling tot de proefplaatsing betaalt het bedrijf wel het tarief per uur voor de kandidaat, maar bij geen enkele gemeente hoeft het bedrijf vooraf vast te leggen dat er wordt overgegaan tot het aannemen van de kandidaat wanneer de plaatsing bevalt.

Voorkomen van verdringing

Een belangrijk vraagstuk bij werken met behoud van uitkering is hoe verdringing wordt voorkomen. Allereerst valt op, in lijn met een eerder rapport van de Inspectie SZW, dat een minderheid van gemeenten beleid vast heeft gelegd over het voorkomen van verdringing. In ons onderzoek had een kwart van de gemeenten dat gedaan. Driekwart van de gemeenten heeft géén dergelijk beleid vastgelegd. Dat betekent niet dat deze gemeenten niets doen. De geïnterviewde gemeenten zeggen dat zij zich bewust zijn van het risico op verdringing en proberen daar in de praktijk oplossingen voor te bedenken.

Volgens gemeenten liggen in de Flexensie-constructie zelf twee waarborgen besloten waarmee verdringing kan worden voorkomen. Dat zijn de eisen dat het om kortlopende werkzaamheden gaat en dat kandidaten zich vrijwillig aanmelden. In de meeste gevallen (maar niet alle) wordt Flexensie alleen ingezet voor tijdelijk werk. Hierbij is verdringing niet uit te sluiten: immers de Flexensie kandidaat komt mogelijk in plaats van een andere - nog aan te stellen - tijdelijke medewerker zoals een uitzendkracht.

Een derde waarborg is volgens gemeenten het type kandidaten dat wordt geplaatst. Het gaat om bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt die niet regulier bemiddelbaar zijn. Tijdens de Flexensie-klus hebben deze kandidaten méér begeleiding nodig dan een reguliere medewerker. Die begeleiding kan plaatsvinden in de vorm van een jobcoach, maar ook door een "mentor" op de werkvloer aan te wijzen (een collega die de kandidaat waar nodig helpt), en/of extra contactmomenten met de werkgever en de gemeentelijk consulent. De extra begeleiding is geen voorwaarde die wordt gesteld door Flexensie of de gemeenten. De Flexensie kandidaten zijn volgens de geïnterviewde gemeenten en bedrijven over het algemeen minder productief dan reguliere medewerkers.

Gemeenten zeggen dat het tarief dat wordt gevraagd van bedrijven óók een waarborg is om verdringing te voorkomen. Volgens sommige gemeenten is dat tarief "marktconform", omdat het gelijk is aan het WML inclusief de werkgeverslasten. Andere gemeenten vinden het tarief "reëel". Zij zeggen dat een Flexensie kandidaat meestal goedkoper is voor een bedrijf dan een reguliere kandidaat, maar de lagere prijs van de arbeid wordt gecompenseerd door de grotere begeleidingsvraag en de verminderde arbeidsproductiviteit van deze kandidaten. Met andere woorden, de geïnterviewde gemeenten zeggen dat het bedrijf misschien minder betaalt, maar er ook minder voor terug krijgt.

De vijfde waarborg die door gemeenten wordt genoemd, is dat zij de ontwikkeling van de kandidaat tijdens de Flexensie werkzaamheden volgen. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke consulent regelmatig contact heeft met de kandidaat tijdens de plaatsing. Zodra de kandidaat volgens de consulent bemiddelbaar is naar regulier werk, wordt op zoek gegaan naar regulier werk. Een aantal gemeenten focust specifiek op het langere termijnperspectief van de kandidaat bij het betreffende bedrijf: is doorstroom naar betaald werk mogelijk? In dat geval is werken met Flexensie een soort verlengde, betaalde proeftijd.

Gemeenten noemen ten slotte dat zij de bedrijven bij wie mensen op een Flexensie constructie geplaatst worden in de meeste gevallen goed kennen. Zij denken er daardoor op te kunnen vertrouwen dat het bedrijf geen misbruik maakt van de situatie.

In hoeverre deze manieren van gemeenten om verdringing tegen te gaan realistisch en voldoende zijn, kunnen wij in het kader van dit onderzoek niet vaststellen. We weten ook niet hoe deze overwegingen van gemeenten in de uitvoeringspraktijk precies uitpakken. Wij hebben immers niet gekeken naar individuele plaatsingen en kandidaten.

Sommige gemeenten geven overigens aan dat het gevaar van verdringing altijd aanwezig is in de uitvoering van de Participatiewet. Maatregelen die de arbeidskansen voor een

moeilijk plaatsbare doelgroep vergroten, gaan altijd mogelijk ten koste van een andere doelgroep (werkzoekenden, dan wel werkenden).

Gebruik en resultaat instrument³

Een belangrijke vraag is natuurlijk wat het gebruik van het instrument is en welke resultaten er zijn behaald. In totaal zijn er sinds de start van Flex tensie 856 unieke kandidaten geplaatst op in totaal 1.096 verschillende plaatsingen. Plaatsingen verschillen sterk van elkaar in aantal uren per week en in de duur van de opdracht. Bijna driekwart van de plaatsingen duurde korter dan drie maanden. Een kwart van de plaatsingen duurde tussen de drie en de zes maanden. Bijna de helft van de plaatsingen is voor drie dagen in de week (24 uur) of minder. Iets meer dan een kwart van de plaatsingen is voor méér dan 24 uur in de week.

Kandidaten zijn bij allerlei soorten bedrijven geplaatst. Sectoren die vaak zijn genoemd zijn de agrarische sector, de zorg en de detailhandel. 23% van de plaatsingen is bij een uitzendbureau. De kandidaten verrichten vooral ongeschoold of laaggeschoold werk. Veelvoorkomend zijn productiewerk (zoals inpakwerk) en schoonmaakwerk. Verder worden regelmatig genoemd: hulp aan een hovenier en chauffeurswerkzaamheden.

Gemiddeld over alle gemeenten zijn 33% van de kandidaten na inzet van Flex tensie naar werk uitgestroomd. Mogelijkerwijs zijn sommige van deze kandidaten niet *volledig* uitgestroomd (dus men heeft een parttime baan met een aanvullende uitkering). De duurzaamheid van de uitstroom is ook niet bekend. In totaal is er ruim 144.000 uur gewerkt met Flex tensie. Dat komt neer op een gemiddelde van 169 gewerkte uur per geplaatste kandidaat. De netto omzet voor gemeenten is gelijk aan de totale opbrengst uit de tarief-omzet (i.e. het geld dat de inlener betaald heeft) minus de premies van de kandidaten en directe kosten gemaakt voor de kandidaten (meestal: reiskosten, werkkleding). Deze omzet ligt meestal tussen de € 8 en 9 per gewerkt uur. Het gemiddelde voor alle gemeenten is € 8,64. De kosten voor gemeenten bestaan uit implementatiekosten die aan het begin gemaakt worden en als een voorinvestering beschouwd kunnen worden, en lopende kosten. Onder de lopende kosten vallen kosten voor (de software van) Flex tensie en diverse

³ De informatie is gebaseerd op 16 gemeenten/regio's: Zaanstreek, WerkSaam, Leeuwarden, Utrecht, Waterland, Emmen, Almere, ISD Noordoost, BAR-organisatie, Ooststellingwerf, Groningen, Lekstroom, WSP Zeeuws-Vlaanderen, GR De Bevelanden, Oisterwijk, en Alphen aan de Rijn. De 17^e regio, ISD Noorderkwartier is in de lente van 2017 begonnen en heeft nog geen plaatsing gerealiseerd. Sommige informatie is op basis van 13 of 14 gemeenten (drie gemeenten hebben de informatievraag niet of onvolledig ingevuld). De gemeenten zijn op verschillende momenten gestart: Zaanstad is bijvoorbeeld op 1 januari 2015 gestart, maar Lekstroom op 1 september 2016. De cijfers gaan dus over variabele periodes.

kosten voor uitvoering en afwikkeling. De gemiddelde lopende kosten per uur bedragen € 3,60. De lopende kosten per gewerkt uur liggen meestal tussen € 2 en € 4 per uur. De meeste gemeenten hebben een positief resultaat per gewerkt uur (netto omzet - lopende kosten) dat ligt tussen € 4 en € 6 per uur, dit resultaat neemt toe naarmate het aantal plaatsingen van de gemeente toeneemt. Het gemiddelde resultaat per uur is € 5,04.

1 Het concept van Flex tensie

1.1 Achtergrond

1.1.1 Werken met behoud van uitkering

In het kader van de Participatiewet hebben gemeenten een grote vrijheid om het participatie- en re-integratiebeleid en de daarbij horende instrumenten vorm en inhoud te geven. Op dat niveau kan het in te zetten instrumentarium immers zo optimaal mogelijk worden toegesneden op de omstandigheden van de individuele werkzoekende, met andere woorden: maatwerk worden geleverd.

Werken met behoud van uitkering is één van de re-integratie-instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om bijstandsgerechtigden te activeren en uit te laten stromen naar regulier werk. Door bijstandsgerechtigden met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt tijdelijk werk met behoud van uitkering aan te bieden krijgen zij de kans actuele werkervaring op te doen in een gewone werkomgeving. Een goede begeleiding is daarbij van belang en steeds zal getoetst moeten worden of de activiteiten nog wel bijdragen aan het vergroten van de kansen van de bijstandsgerechtigde op uitstroom.

Werken met behoud van uitkering is aan regels gebonden:

- Re-integratietrajecten in het kader van arbeidsinschakeling mogen de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord verstoren. Bij de uitoefening van de arbeidsinschakeling is artikel 5 van de Wet sociale werkvoorziening van toepassing, namelijk: Het college bedingt voor de door zijn werknemer verrichte arbeid dan wel voor ten gevolge van zijn arbeid geleverde goederen of diensten een vergoeding, die de concurrentieverhoudingen niet onverantwoord mag beïnvloeden (Participatiewet, artikel 7 lid 9).
- Het is mogelijk om een bijstandsontvanger een premie arbeidsinschakeling te verstrekken. Deze is ten hoogste € 2.392 per kalenderjaar en kan slechts op maximaal twee betaalmomenten worden verstrekt (Participatiewet, artikel 31, lid 2 onderdeel j).
- Werken met behoud van uitkering is tijdelijk van aard (gewoonlijk enkele maanden). Het is maatwerk om de kans te vergroten dat iemand een reguliere baan (met loon) krijgt. Uit jurisprudentie blijkt bovendien dat bij een periode van langer dan circa zes

maanden al snel sprake kan zijn van een reguliere arbeidsrelatie met de daaraan verbonden rechten en plichten.⁴

- De gemeente stelt bij verordening regels op m.b.t. het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling (Participatiewet, artikel 8a, lid 1).

Naast de in de Participatiewet expliciet vastgelegde voorwaarden is in de brief aan de Tweede Kamer van 19 juni 2015 (Kamerstukken 29 544, nr. 624) ook een aantal modaliteiten uitgeschreven waarmee geborgd kan worden dat werken met behoud van uitkering reguliere arbeid niet verdringt.

Naar schatting van de onderzoekers heeft ongeveer een kwart van de bijstandsgerechtigden baat bij werken met behoud van uitkering.⁵ In de toekomst wordt werken met behoud van uitkering mogelijk belangrijker als instrument. Nu de arbeidsmarkt aantrekt zullen meer bijstandsgerechtigden op eigen kracht of met hulp van de gemeenten weer werk kunnen vinden. Om degenen, die in de gemeentelijke bestanden overblijven, óók naar werk toe te leiden, zullen gemeenten meer moeite moeten doen. Dit zullen bijstandsgerechtigden zijn met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en een grotere begeleidingsvraag.

1.1.2 Het risico van verdringing

Werken met behoud van uitkering kan leiden tot verdringing van reguliere medewerkers. De Inspectie SZW heeft in 2015 een kwalitatief onderzoek uitgevoerd waarin de onderzoekers zijn nagegaan hoe gemeenten in beleid en uitvoering verdringing proberen te voorkomen.⁶ De staatssecretaris heeft, mede naar aanleiding van dit onderzoek, in de Verzamelbrief gemeenten nogmaals aangespoord om beleid ter voorkoming van verdringing explicieter in hun re-integratieverordening op te nemen. Het ministerie van SZW heeft begin 2016 ook een landelijke wethoudersbijeenkomst georganiseerd, waarin besproken is wat gemeenten kunnen doen om te voorkomen dat de inzet van re-integratie-instrumenten betaald werk verdringt, terwijl er toch zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk worden begeleid. Bij die gelegenheid hebben gemeenten hun ervaringen gedeeld. Voorts is Divosa gevraagd om een werkwijzer te ontwikkelen over de juiste invulling van de randvoorwaarden aan werken met behoud van

⁴ Zoals in hoofdstuk 5, paragraaf 5.1.5 is beschreven duurde een klein deel van de plaatsingen (3% van 1096 plaatsingen) langer dan 6 maanden. Dit zijn oudere plaatsingen uit de periode waarin Flexensie voor het eerst werd gebruikt. Nu wordt de maximale termijn van 6 maanden door alle gemeenten gehanteerd.

⁵ Deze schatting is gebaseerd op een uitvraag bij gemeenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek en de gegevens uit onderzoek van Divosa van 2010 (Participatie-ontwikkeling in perspectief, Over de klanten van de sociale dienst). We zijn er bij de schatting vanuit gegaan dat een groot deel van de klanten die op trede 3 (20% van het klantenbestand) en trede 4 (10% van het klantenbestand) zijn ingedeeld van de participatieladder, waarschijnlijk het meeste baat hebben bij een werkervaringsplaats.

⁶ Inspectie SZW, *Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden*, 2015.

uitkering en over het tegengaan van verdringing. De werkwijzer is bijvoorbeeld relevant voor beleidsmakers, en uitvoeringsprofessionals, maar ook voor sociale partners en re-integratiebedrijven.

Een aantal gemeenten heeft bovendien afspraken gemaakt met de FNV om verdringing zoveel mogelijk te voorkomen, onder andere door het instellen van een digitaal meldpunt voor onwenselijke werksituaties. Ook op andere manieren implementeert een aantal gemeenten beleid om verdringing tegen te gaan. Op dit moment ligt er ten slotte een initiatiefvoorstel van het Tweede Kamerlid Karabulut voor een Wet Verdringingstoets bij de Eerste Kamer. Deze wet verplicht gemeenten tot het uitvoeren van een toets aan de hand van verschillende criteria, om verdringing tegen te gaan voorafgaand aan elk traject. Gemeenten maken zich zorgen over de eventuele invoering van deze verdringingstoets, omdat dat volgens hen betekent dat zij hun opdracht om de participatiewet uit te voeren, niet goed meer kunnen vervullen. Ook Divosa heeft zeer terughoudend gereageerd.⁷

1.1.3 Flextensie

Het bedrijf Flextensie heeft eind 2014 een concept ontwikkeld waarbij zij de gemeente ondersteunt bij het plaatsen van bijstandsgerechtigden bij bedrijven en het administreren van de uren dat met behoud van uitkering is gewerkt. Ook bij dit concept ontstaat, net als bij veel andere re-integratieinstrumenten, een kans op verdringing van andere werkenden.

Eind 2016 maken 40 gemeenten – sommigen zelfstandig, andere samenwerkend binnen de regio – gebruik van het concept van het bedrijf Flextensie. Na specifieke Kamervragen van verschillende leden over Flextensie, heeft de Staatssecretaris in het Algemeen Overleg van de Commissie SZW op 26 januari 2017 toegezegd nader onderzoek te doen naar deze constructie.

1.2 Hoe werkt Flextensie?

Flextensie beschrijft de constructie als volgt:

1. Bijstandsgerechtigden zijn niet verplicht deel te nemen, maar mogen zich vrijwillig als belangstellende opgeven bij de gemeente. Gemeenten kunnen hen daarna plaatsen bij bedrijven (Flextensie levert de matchingsoftware) en Flextensie neemt de financiële administratie van de gewerkte uren voor haar rekening.

⁷ De reacties van de VNG en Divosa zijn te downloaden op https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20170404/voorlopig_verslag_2/meta

2. Gemeenten bepalen wat de hoogte is van het tarief dat bedrijven per uur moeten betalen en dat is tenminste het minimumloon. Het tarief is met ingang van 1 januari 2017 minimaal 12,30 euro per uur.
3. Bijstandsgerechtigden die via Flexensie werken hebben géén dienstverband en géén loon. Zij ontvangen een 'premie voor arbeidsinschakeling' bovenop hun uitkering.
4. Bijstandsgerechtigden nemen deel, omdat dat hun kansen op uitstroom naar regulier werk vergroot: het is dus een re-integratie instrument. Mensen met een uitkering mogen maar een beperkte periode werken met behoud van uitkering. Deze periode is maximaal 3 maanden fulltime en maximaal 6 maanden 28 uur per week of minder.⁸

1.3 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

Het onderzoek beschrijft de overwegingen van gemeenten, bedrijven en bijstandsgerechtigden om Flexensie toe te passen, hoe gemeenten dat inpassen binnen het kader van wet- en regelgeving (in het bijzonder de Participatiewet) en hoe gemeenten verdringing van reguliere arbeid trachten te voorkomen. Onder verdringing verstaat het kabinet oneerlijke concurrentie die leidt tot *baanverlies* van de één ten gunste van de ander. Het onderzoek richt zich op de gemeenten die met ondersteuning van Flexensie bijstandsgerechtigden laten werken met behoud van uitkering en daarvoor een uurtarief laten betalen. Tegen de hierboven beschreven achtergrond heeft het ministerie van SZW de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Reden inzet instrument

1. Op welke wijze hebben gemeente de inzet van Flexensie afgewogen? Wat is daarbij de rol van de gemeenteraad?
2. Wat zijn de overwegingen van gemeenten, uitkeringsgerechtigden en bedrijven om dit instrument te gebruiken/hieraan mee te werken?

Uitvoering

3. Hoe zijn de wettelijke kaders en de beleidsregels geborgd in de uitvoering?
4. Onder welke condities wordt het instrument toegepast?

Voorkomen verdringing

5. Wat maakt dat de activiteiten niet worden aangeboden als reguliere vacature?

⁸ In bijna alle gevallen hielden gemeenten zich aan deze termijn, zie paragraaf 3.3 en paragraaf 5.1.5. Enkele plaatsingen waren langer dan 6 maanden, dit zijn oudere plaatsingen, uit de beginperiode van het gebruik van Flexensie.

6. Wanneer en op welke wijze toetst de gemeente op verdringing?

Gebruik instrument

7. Wat is het feitelijk gebruik van het instrument? Denk daarbij aan aantal personen, kenmerken deelnemers, aantal gewerkte uren, looptijd/duur opdracht, aantal bedrijven, type werkzaamheden/opdracht etc.

Resultaat instrument

8. Wat is het resultaat voor de gemeente en bijstandsgerechtigde? Denk daarbij aan de doorstroom naar regulier werk (al dan niet naar hetzelfde bedrijf), maar ook aan opbrengsten en besparingen voor gemeenten.

Het betreft vooral een vraag naar het "hoe" en het "waarom". Hoe werkt het en wat zijn de beweegredenen van de betrokken partijen, c.q. deelnemers (bijstandsgerechtigden en bedrijven)?

Twee zaken zijn van belang om vooraf op te merken:

1. Op basis van dit rapport kunnen we geen uitspraken doen over de mate waarin kandidaten zonder de Flexensie constructie door een uitzendbureau dan wel de gemeente hadden kunnen worden gematchd. Het deadweight loss (iemand wordt aangenomen met overheidsmiddelen, terwijl hij of zij ook zonder de overheidsmiddelen was aangenomen) is daarom op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.
2. Een tweede uitspraak die op basis van dit onderzoek niet te doen is, is wat het verschil is tussen het inkomen dat mensen die via Flexensie werken ontvangen en de reguliere lonen in de bedrijven waar kandidaten werken.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek was vooral kwalitatief van aard. Belangrijk om te vermelden is dat we geen juridische toetsen hebben gedaan om te bepalen of een betrokken gemeente in individuele gevallen de wet- en regelgeving (kan) overtreden. Wel geven we een beschrijving of en de wijze waarop gemeenten de wettelijke voorwaarden voor de toepassing van het instrument Flexensie in verordeningen, beleidsregels en/of uitvoeringsprotocollen hebben vastgelegd.

Er zijn interviews uitgevoerd met alle gemeenten die Flexensie toepassen⁹. Bij vier van deze gemeenten zijn we meer de diepte ingegaan. Daarbij is een gesprek gevoerd met

⁹ Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden bij gemeenten die de inzet van Flexensie wel hebben overwogen, maar uiteindelijk besloten hebben niet te gaan werken met het instrument.

medewerkers op beleids- en uitvoeringsniveau. We hebben ook bedrijven die via het concept van Flex tensie mensen hebben geplaatst op tijdelijk werk gesproken en daarnaast die mensen die via Flex tensie in een bedrijf aan het werk zijn gegaan. Wij hebben geen gemeenten gesproken, die ervoor gekozen hebben om niet met Flex tensie te werken. Daarmee zijn negatieve overwegingen wellicht in het onderzoek ondervertegenwoordigd. De namen van bedrijven en bijstandsgerechtigden zijn verkregen via de gemeenten (die de respondenten eerst om toestemming hebben gevraagd). Het is mogelijk dat gemeenten de meest positieve bedrijven en de meest positieve en/of succesvolle deelnemers hebben geselecteerd (in sommige gevallen gaven gemeenten aan dat zij dit inderdaad gedaan hadden). Dat geeft wellicht ook een positieve *bias* aan het onderzoek.

Het kwalitatieve onderzoek is nuttig om bepaalde tendensen te schetsen. Gezien het kleine aantal respondenten achten we het echter *niet* zinvol om de antwoorden te kwantificeren (wij schrijven bijvoorbeeld: "het overgrote deel van de gemeenten zegt ..." in plaats van "87% van de gemeenten zegt ...").

Naast het kwalitatieve deel hebben we kwantitatieve gegevens uitgevraagd bij gemeenten die werken met het concept Flex tensie en hebben we ook van Flex tensie kwantitatieve informatie gekregen.

De gemeenten die met Flex tensie werken of hebben gewerkt zijn telefonisch benaderd. Er hebben tot nu toe 40 gemeenten gewerkt met Flex tensie. Omdat veel gemeenten regionaal samenwerken zijn er minder (17) contactpersonen dan gemeenten die het concept van Flex tensie toepassen. We hebben deze 17 contactpersonen gesproken. Wanneer er in het rapport gesproken wordt over een mening van, of andere informatie over een "gemeente" kan dit ook een op een dergelijk cluster regionaal samenwerkende gemeenten slaan.¹⁰ Met behulp van een semigestructureerde vragenlijst hebben de onderzoekers bij de gemeenten informatie ingewonnen over alle onderzoeksvragen. Meestal was één gesprek met de gemeente voldoende om alle vragen beantwoord te krijgen.

Het doel van de casestudies was te komen tot verdieping per gemeente. De selectie van de gemeenten voor de casestudies heeft plaatsgevonden op basis van de ervaring met Flex tensie. Twee gemeenten die al vrij lang werken met Flex tensie zijn in de cases betrokken en ook twee gemeenten die relatief kort geleden van start zijn gegaan met Flex tensie. Per case zijn persoonlijke gesprekken gevoerd met een beleidsverantwoordelijke en een uitvoerder en zijn telefonische interviews gevoerd met drie deelnemende bedrijven en drie (ex-) bijstandsgerechtigden.

¹⁰ Waar het onderscheid tussen een gemeente die alleen werkt en een cluster van samenwerkende gemeenten interessant lijkt, zijn resultaten voor deze twee groepen uitgesplitst (dit geldt met name voor hoofdstuk 5).

Het doel van de gesprekken met bedrijven en (ex-) bijstandsgerechtigden was vooral om een aanvulling te verkrijgen vanuit een ander perspectief dan van de gemeente zelf. De verhalen geven een bruikbare illustratie van de wijze waarop Flextensie past in de manier van werken van bedrijven en wat Flextensie heeft betekend voor (ex-) bijstandsgerechtigden.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstukken 2 t/m 5 worden de onderzoeksvragen achtereenvolgens beantwoord. Hoofdstuk 2 gaat in op de redenen voor de inzet van het instrument. We kijken naar de initiële afwegingen van gemeenten om Flextensie in te gaan zetten, en de motivaties van gemeenten nu, en van bedrijven en bijstandsgerechtigden om dit instrument te gebruiken of eraan mee te werken. In hoofdstuk 3 kijken we uitgebreid naar de inbedding van Flextensie binnen gemeenten, en de uitvoering. Welke werkwijze volgen gemeenten precies, bijvoorbeeld met betrekking tot het selecteren van kandidaten, het acquireren van vacatures en het vervolg voor de kandidaat na afloop van de plaatsing? Hoofdstuk 4 zoomt in op het verdringingsvraagstuk. Wat maakt Flextensie werkzaamheden verschillend van reguliere vacatures? En wanneer en op welke wijze toetst de gemeente op verdringing? In hoofdstuk 5 bespreken we ten slotte het gebruik en de resultaten van het instrument. In dit hoofdstuk wordt vooral een kwantitatief beeld gegeven van de kenmerken van kandidaten, werkzaamheden en opdrachtgevers; en van de inkomsten, kosten, resultaten en besparingen voor gemeenten.

2 Redenen om deel te nemen

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de overwegingen van gemeenten (paragraaf 2.1), bijstandsgerechtigden (paragraaf 2.2) en bedrijven (paragraaf 2.3) om Flextensie toe te passen. Zoals eerder vermeld bij de onderzoeksverantwoording in hoofdstuk 1, hebben wij geen gemeenten of bedrijven gesproken, die ervoor gekozen hebben om niet met Flextensie te werken. Daarmee zijn negatieve overwegingen wellicht in het onderzoek ondervertegenwoordigd. Verder hebben gemeenten zelf deelnemers geselecteerd voor de interviews, wat het waarschijnlijk maakt (en in sommige gevallen gaven gemeenten dit ook zelf aan) dat gemeenten de meest positieve en/of succesvolle deelnemers hebben geselecteerd. Daardoor zijn negatieve ervaringen wellicht ondervertegenwoordigd.

2.1 Gemeenten

2.1.1 De introductie van Flextensie

We hebben bij alle geïnterviewde gemeenten allereerst het proces van introductie van Flextensie uitgevraagd.

Gemeenten zijn op verschillende manieren op de hoogte geraakt van het concept. Sommige gemeenten hebben een presentatie van Flextensie op een symposium bijgewoond of er iets over gelezen en zijn daarna geïnteresseerd geraakt. Andere gemeenten werden erop gewezen door gemeenten die al met het instrument Flextensie werkten of ervan gehoord hadden. Soms heeft Flextensie het eerste contact gelegd en het concept aan de gemeente voorgelegd. Een enkele gemeente had al contacten met de oprichters van Flextensie en is zo in aanraking gekomen met het concept.

Bij de afwegingen die gemeenten hebben gemaakt om te zien of Flextensie interessant zou zijn, was de belangrijkste vraag: wat is de meerwaarde van Flextensie ten opzichte van de re-integratie instrumenten die de gemeente al had? De gemeenten, die hebben besloten om Flextensie te gaan gebruiken, zagen in Flextensie een “innovatief idee” waarmee men de klantgroep beter zou kunnen bedienen, kosten zou kunnen besparen en méér bijstandsgerechtigden zou kunnen plaatsen. Op deze motivatie gaan wij in de volgende paragraaf dieper in. We beschrijven hier eerst de verdere besluitvormingsprocessen.

In de meeste gevallen heeft men eerst onderzocht hoe Flex tensie binnen de Participatie-wet en andere regelgeving kunnen worden ingebed. Voor de meeste gemeenten geldt dat het afdelingshoofd van het Team Werk heeft besloten om Flex tensie te gaan inzetten, vaak in eerste instantie in Pilotvorm. In die gevallen heeft de afdeling Werk en Inkomen de beleids- en uitvoeringsvrijheid om met nieuwe instrumenten te experimenteren. In sommige gevallen is het besluit gevallen bij het managementteam van de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties. Meestal was het dan wél belangrijk om de plannen goed door te spreken met een wethouder, om het plan politiek draagvlak te geven. In een minderheid van de gemeenten is er een besluit geweest door het College van B&W. De deelnemende gemeenten hebben allemaal aangegeven dat de gemeenteraad niet heeft (mee)beslist, maar is geïnformeerd, aangezien de raad vaak alleen op hoofdlijnen over het re-integratiebeleid beslist en niet over individuele instrumenten. Meer informatie over de inbedding van het instrument is te vinden in hoofdstuk 3.

2.1.2 Motivatie voor gebruik van Flex tensie nu

De voordelen van Flex tensie *overlappen* volgens gemeenten deels met die van de andere re-integratie-instrumenten. Flex tensie is volgens gemeenten een manier om bijstandsgerechtigden werkervaring en arbeidsritme op te laten doen en om ze te laten kennismaken met bedrijven. Deelname activeert de kandidaten zoals ook andere re-integratie instrumenten dat doen. Flex tensie heeft volgens de deelnemende gemeenten ook een meerwaarde ten opzichte van andere re-integratie-instrumenten. Gemeenten noemen hiervoor een aantal redenen.

1. Vanuit het oogpunt van het bedienen van de klantgroep:

Flex tensie is volgens gemeenten aantrekkelijk voor de moeilijk bemiddelbare kandidaat ten opzichte van andere re-integratie instrumenten, ten eerste door het financiële voordeel voor de kandidaat. Zij geven aan dat de kandidaat erop vooruitgaat door werkervaring op te doen en dat instrument daarmee voldoet aan het principe dat "werk moet lonen".¹¹ Ten tweede verdwijnt de administratieve rompslomp die normaal gesproken ontstaat bij tijdelijk werk in een uitkeringssituatie. Als bijstandsgerechtigden tijdelijk werk accepteren, lopen zij het risico dat de uitkering tijdelijk wordt gestopt en/of worden de inkomsten verrekend met de uitkering. In sommige gevallen moet men als het werk stopt opnieuw een aanvraag voor de uitkering doen. Daardoor kiezen de meeste bijstandsgerechtigden er normaal gesproken voor om geen kortdurend tijdelijk

¹¹ Zie de website van Flex tensie, www.flex tensie.nl voor rekenvoorbeelden.

werk te accepteren. Die risico's zijn er bij werken met Flex tensie niet. Dat zien gemeenten als een voordeel voor de bijstandsgerechtigden. Ten derde is de vrijwillige basis belangrijk. Deze drie voordelen van de constructie helpen de gemeente kandidaten te motiveren om deel te nemen.

2. Vanuit financieel oogpunt:

Het instrument Flex tensie is volgens sommige gemeenten kostenbesparend. Inkomsten verkregen met Flex tensie (dat wil zeggen, het tarief dat werkgevers betalen aan gemeenten minus de kosten die gemeenten aan het instrument hebben) vormen een nuttige aanvulling op het re-integratiebudget. De inkomsten die verkregen worden door inzet van Flex tensie worden volgens deze gemeenten namelijk weer geïnvesteerd in re-integratie en zo kunnen gemeenten hun re-integratetaak beter uitvoeren. Echter, niet alle gemeenten ervaren Flex tensie als kostenbesparend.¹²

3. Vanuit oogpunt van het plaatsen van kandidaten:

Gemeenten zijn zeer positief over de uitstroomcijfers, ofwel het percentage kandidaten dat na werken via Flex tensie uitstroomt uit de uitkering. Dat is gemiddeld 33%.¹³ Wanneer het gebruik van Flex tensie nog in de kinderschoenen staat zeggen gemeenten dat de cijfers van andere gemeenten die er mee werken veelbelovend zijn. Een van de redenen daarvoor volgens gemeenten is dat Flex tensie flexibele arbeid voor de bijstandsgerechtigden gemakkelijker maakt. Juist in dat deel van de arbeidsmarkt zitten veel mogelijkheden voor deze doelgroep als opstap naar een regulier dienstverband. Echter, voorheen was het door administratieve complexiteit (verrekening met de uitkering) voor bijstandsgerechtigden zeer onaantrekkelijk om tijdelijk werk te doen. Bovendien raakten deze kandidaten ook vaak niet inschreven bij de uitzendbureaus en kwamen zij ook daardoor moeilijk aan tijdelijk werk. Uitzendbureaus willen deze kandidaten namelijk vaak niet inschrijven, omdat ze weinig kansrijk worden geacht. Als deze kandidaten al worden ingeschreven, worden ze alsnog niet snel voor werk gevraagd. Doordat bijstandsgerechtigden via Flex tensie wél geplaatst kunnen worden op tijdelijk werk, worden hun kansen op de arbeidsmarkt / uitstroom vergroot.

¹² In hoofdstuk 5 worden de financiële kosten en baten voor gemeenten preciezer uiteen gezet. Uit dat deel van het onderzoek blijkt dat voor de meeste gemeenten de baten hoger zijn dan de kosten; echter, sommige kostenposten, zoals personeelskosten, zijn niet meegenomen omdat de aan Flex tensie bestede tijd per klantmanager vaak niet goed te kwantificeren is.

¹³ De duurzaamheid van de uitstroom is niet bekend.

4. Vanuit het oogpunt van de ondersteuning door het bedrijf Flextensie:

Diverse gemeenten geven aan dat het heel handig is dat Flextensie de administratie voert. Bovendien heeft Flextensie een uitgebreid netwerk van potentiële bedrijven.

5. Vanuit het oogpunt van de relatie met werkgevers:

Gemeenten geven aan werkgevers beter te kunnen bedienen, omdat er een extra mogelijkheid is toegevoegd aan het al beschikbare instrumentarium voor plaatsingen.

2.2 Bijstandsgerechtigden

Inzichten in de meningen van een aantal door gemeenten geselecteerde bijstandsgerechtigden geven een aanvulling op het beeld. Wat is voor bijstandsgerechtigden de toegevoegde waarde van het werken met behoud van uitkering, in relatie tot de huidige arbeidsmarktpositie? De uitkomsten in deze paragraaf zijn beschreven op basis van gesprekken met de gemeenten, de klanten zelf en bedrijven.

De allerbelangrijkste overweging van de geïnterviewde bijstandsgerechtigden is dat zij heel graag aan het werk willen. Mensen zijn vaak gefrustreerd omdat zij al geruime tijd vergeefs solliciteren. Het lukt niet om te worden uitgenodigd voor een gesprek. Volgens de geïnterviewde bijstandsgerechtigden is leeftijdsdiscriminatie een oorzaak. De mogelijkheid om weer mee te draaien in de maatschappij en weer collega's te hebben is dan zeer welkom. Kandidaten zien werken met Flextensie daarnaast als een investering in zichzelf en een manier om extra kansen te creëren voor zichzelf. Kandidaten zeggen dat zij door Flextensie de mogelijkheid krijgen om het CV aan te vullen met relevante en recente werkervaring, kennis te maken met potentiële bedrijven en een positieve referentie te verwerven.

Bijstandsgerechtigden over werken met Flexensie:

"Flexensie draagt zeker bij aan mijn kansen om een baan te vinden. De tijdelijke projecten zijn erg prettig. Je blijft in het arbeidsritme en het geeft een boost, het gevoel dat je er weer toe doet! Door de tijdelijke projecten kun je ook testen wat er bij je past. Je leert nieuwe dingen en gebruikt ook je hoofd weer."

"Werken met Flexensie was voor mij perfect. De buitenwereld zei wel eens: ga je nou werken voor dat kleine beetje extra. Zo zag ik het niet. Het was een investering in mezelf. Hoe vaak krijg je zo'n kans? Het was het meer dan waard. Nu heb ik een vaste baan."

"Het was heerlijk om weer te werken. Het is gewoon goed om weer mee te draaien in de maatschappij. Het is heerlijk om sociale contacten te hebben."

Een bijkomend voordeel volgens de geïnterviewde bijstandsgerechtigden is dat Flexensie de mogelijkheid biedt om in kleine stapjes terug te gaan naar de arbeidsmarkt. In plaats van in één keer een grote stap te zetten (meteen een echte baan), kan men zien hoe het werken bevalt en verloopt terwijl men wel de zekerheid van de maandelijkse uitkering houdt.

De tweede reden die kandidaten noemen om met Flexensie te werken is dat ze er financieel op vooruitgaan. De uitkering wordt niet stopgezet en men ontvangt de premie daarbovenop. De premie wordt niet tot de middelen gerekend en leidt niet tot een verlaging van toeslagen van de belastingdienst of van andere voorzieningen.

Bijstandsgerechtigde over werken met Flexensie:

"Ik dacht: goh, dat is een mooie optie. Het zijn tijdelijke projecten, maar het is wel werk. Zo blijft ik feeling houden met werk en het werkritme en ik kan een beetje bijverdienen bovenop mijn uitkering. Door deze combinatie van voordelen dacht ik 'ja!'"

De derde reden die wordt gegeven door kandidaten is dat het mogelijk wordt om tijdelijk te gaan werken zonder zorgen over administratieve processen waardoor men mogelijk financieel in de problemen komt.

De geïnterviewde kandidaten waarderen het ten slotte zeer dat deelname aan Flextensie op vrijwillige basis gebeurt: men heeft zelf de ruimte om een klus wel of niet te aanvaarden, er zit geen dwang achter.

Eén kandidaat die in het kader van het onderzoek is gesproken, kijkt met een negatief gevoel terug op zijn plaatsing via Flextensie.¹⁴ Deze kandidaat had al veel recente werkervaring op het CV, maar in een bedrijfstak waar in de betreffende regio weinig werkgelegenheid is. Het werken met Flextensie heeft in de ogen van de kandidaat niets opgeleverd, omdat hij nu weer op precies hetzelfde punt staat ten opzichte van de arbeidsmarkt, en in de tussentijd geen pensioen of WW-rechten heeft opgebouwd. Hier lijkt de insteek van gemeenten dat een kandidaat met een bepaalde Flextensie ervaring wel echt geholpen moet zijn (de ervaring moet wel echt meerwaarde hebben), niet goed te hebben uitgepakt.

2.3 Bedrijven

In deze paragraaf bespreken we de overwegingen van bedrijven. De resultaten in deze paragraaf zijn gebaseerd op de interviews met bedrijven die hebben gewerkt met Flextensie-kandidaten.¹⁵

De eerste belangrijke reden voor bedrijven om mee te werken aan Flextensie is maatschappelijk verantwoord ondernemen. Net als bij andere instrumenten (proefplaatsing, werkervaringsplek) willen bedrijven mensen uit deze doelgroep graag een kans geven, maar ervaren zij verschillende drempels om deze kandidaten direct aan te nemen. Zij zijn bang om iemand met een vlekje aan te nemen, omdat de medewerker misschien niet optimaal zal functioneren, meer begeleiding nodig zal hebben en/of vaker ziek zal worden. Een plaatsing met Flextensie is een manier voor het bedrijf om te kijken of het klikt van beide kanten en of de kandidaat geschikt is om eventueel door te stromen naar een dienstverband.

¹⁴ Zoals aangegeven in de onderzoeksverantwoording (hoofdstuk 1) hebben gemeenten zelf kandidaten geselecteerd voor een interview met de onderzoekers. Ook hebben wij geen bijstandsgerechtigden gesproken, die hebben besloten om *niet* met Flextensie aan het werk te gaan. Mogelijk hebben wij daardoor juist de meer negatieve geluiden gemist.

¹⁵ Zoals aangegeven in de onderzoeksverantwoording (hoofdstuk 1) hebben gemeenten zelf kandidaten geselecteerd voor een interview met de onderzoekers. Ook hebben wij geen bedrijven gesproken, die hebben besloten om *geen* kandidaten met Flextensie te plaatsen. Mogelijk hebben wij daardoor juist de meer negatieve geluiden gemist.

Bedrijven over Flexensie:

"Flexensie kwam op ons pad en het bevalt heel goed. Deze mensen hebben allemaal een rugzakje. Niemand zit voor zijn lol in de bijstand. Het zijn de ouderen, de kansarmen. Daar gaat het om. Die mensen wil ik helpen. Ik heb laatst iemand als chauffeur aangenomen die na 35 jaar bij de bank werken, werkloos is geworden."

"Over het algemeen zie je medewerkers gaandeweg steeds meer opbloeien. Ze voelen zich weer gewaardeerd en dat is mooi om te zien."

Daarbij benoemen bedrijven als voordeel ten opzichte van andere instrumenten waarbij wordt gewerkt met behoud van uitkering dat de kandidaat er wat op verdient. Bedrijven geeft het een prettig gevoel dat zij voor de arbeid betalen en dat kandidaten er iets aan overhouden.

Een kandidaat plaatsen met de Flexensie-constructie is voor het bedrijf meestal goedkoper dan een kandidaat aannemen op een regulier contract. Dat kan twee verschillende oorzaken hebben. Op de eerste plaats betaalt het bedrijf voor de kandidaat het Wettelijk Minimumloon (WML) inclusief werkgeverslasten. In veel cao's bestaat er echter geen loonschaal op WML-niveau. Op de tweede plaats is het inleentarief dat bedrijven betalen wanneer zij een kandidaat via een uitzendbureau inschakelen beduidend hoger dan het WML inclusief werkgeverslasten. Hier lijkt een risico op verdringing te zijn. Anderzijds geven bedrijven ook aan dat deze kandidaten een verminderde arbeidsproductiviteit hebben en meer begeleiding nodig hebben, waardoor dat het financiële voordeel (ten dele) wegvalt. De kandidaat is misschien goedkoper dan een reguliere werknemer, maar door de lagere productiviteit en de grotere begeleidingsvraag niet gelijk geschikt.

Bedrijf over Flexensie:

"Voor de prijs die we moeten betalen willen we wel wat proberen."

Ten opzichte van het in (tijdelijke) loondienst nemen van een reguliere kandidaat is er voor een bedrijf overigens nog een financieel voordeel: bij de Flexensie constructie loopt het bedrijf niet het risico dat de kandidaat ziek wordt en het loon moet worden doorbetaald.

Een speciaal geval doet zich voor wanneer het bedrijf een uitzendbureau is. Dan is de marge groter dan bij 'gewone' kandidaten, omdat de inlener het gangbare uitzendinleentarieff betaalt, maar het uitzendbureau minder kosten heeft dan normaal (het Flextensie-tarief dat aan gemeenten moet worden afgedragen ligt lager dan de kosten die het uitzendbureau normaal gezien heeft voor een plaatsing). Dit kan worden gezien als een constructie, waarin een commerciële organisatie verdient aan het plaatsen van een kwetsbare groep.

Bedrijven geven verder aan dat de kandidaten die via Flextensie worden geplaatst vaak erg gemotiveerd zijn, méér dan reguliere kandidaten via een uitzendbureau. Ook wordt de kans op een goede match vergroot doordat de klantmanager van de gemeente de kandidaten goed kent en kan inschatten welk werk en welk bedrijf passend is.

Bedrijven over Flextensie:

"De ervaring is heel positief, de mensen zijn hele goede collega's. Zelf hadden we ze nooit gevonden."

"De mensen die via Flextensie komen werken zijn over het algemeen super gemotiveerd, dat is echt fantastisch."

"Alles bij elkaar ben ik heel tevreden. De mensen zijn boven de 50, ze hebben een goede arbeidsmoraal en zijn sericus. Het zijn geen flierefluiters. Zo lang we dit mogen doen, blijven we dit doen."

Ten slotte is er in sommige gevallen volgens sommige bedrijven sprake van krapte op de arbeidsmarkt. Bedrijven zeggen moeite te hebben om aan personeel te komen voor specifieke (tijdelijke) klussen (bijvoorbeeld seizoenswerk in de land- en tuinbouw; productiewerk aan de lopende band). Zij zeggen alle mogelijkheden te moeten aangrijpen om aan personeel te komen, Flextensie kan een manier zijn.

Bedrijf over Flexensie:

"Het werk dat wij aanbieden is echt productiewerk. Het is moeilijk om daarvoor mensen te vinden, mensen hebben er vaak geen zin in. De bijstandsgerechtigden die via Flexensie komen werken zijn wel gemotiveerd. We werken ook weleens met uitzendbureaus, maar die kandidaten komen vaak maar één dag en geven het dan op. Werken via Flexensie is beter omdat we een duurzame relatie aangaan met de medewerker."

"Door krapte zijn wij gedwongen om te werven aan de onderkant van de arbeidsmarkt."

"Normaal gesproken werken we met 13, 14 en 15 jarigen. Zij bezorgen de folders voor onze klanten. Maar in bepaalde wijken vinden we onvoldoende bezorgers. Via Flexensie kunnen we wel mensen vinden, dit is voor ons weliswaar duurder dan het zelf werven van jonge bezorgers, maar ze zijn wel gemotiveerd om het werk uit te voeren."

2.4 Conclusie

Gemeenten vinden dat Flexensie voor moeilijk bemiddelbare uitkeringsgerechtigden een aantrekkelijk re-integratie-instrument is. Ook voor de gemeente is het aantrekkelijk omdat zij uitkeringskosten kunnen besparen. De kans op uitstroom na een Flexensie plaatsing is relatief groot. Een aantal gemeenten zegt dat zij het uitgespaarde geld inzetten voor re-integratie. Ten slotte faciliteert het bedrijf Flexensie de constructie door de administratie voor de gemeente te voeren en de betalingen te regelen.

De geïnterviewde bedrijven geven verschillende argumenten om kandidaten via Flexensie te plaatsen. Zij zeggen dat zij op deze manier maatschappelijk verantwoord kunnen ondernemen en door middel van een plaatsing via Flexensie in de gelegenheid worden gesteld om zonder verdere verplichtingen na te gaan of een duurzame arbeidsrelatie mogelijk is tussen het bedrijf en de kandidaat. Een kandidaat laten werken via Flexensie is voor bedrijven vaak goedkoper dan een reguliere werknemer. Dat is het geval wanneer het cao-loon in de betreffende sector boven het WML ligt. Ook een uitzendkracht is duurder, omdat het bedrijf in dat geval het uitzendinleentarieff aan het uitzendbureau zou betalen. Kandidaten hebben over het algemeen een afstand tot de arbeidsmarkt en daardoor een verminderde arbeidsproductiviteit en meer begeleiding nodig. Dit doet mogelijk het financiële voordeel deels teniet. Het bedrijf loopt met een plaatsing via Flexensie geen risico dat een kandidaat ziek wordt en het loon moet worden doorbetaald. Kandidaten die via Flexensie werken zijn volgens bedrijven daarnaast zeer gemotiveerd. Ten

slotte hebben bedrijven soms te maken met krapte op de arbeidsmarkt, waardoor zij via allerlei kanalen waaronder de gemeente kandidaten proberen te vinden.

De geïnterviewde uitkeringsgerechtigden vinden een plaatsing via Flexensie een goede manier om op vrijwillige basis tijdelijk aan het werk te gaan, zonder de administratieve problemen die daar normaal gezien bij komen kijken, en met een financieel extraatje in de vorm van de premie. Door deel te nemen zeggen zij werkervaring op te doen, weer onder de mensen zijn en hun netwerk uit te breiden, zodat zij hun kans op uitstroom vergroten.

3 Organisatie en uitvoering binnen gemeenten

In dit hoofdstuk brengen wij in beeld op welke wijze de gemeenten werken met Flextensie. We kijken eerst in hoeverre Flextensie is ingebed in de organisatie en bespreken de rol van het bedrijf Flextensie. Vervolgens kijken we naar de criteria die gesteld worden aan kandidaten en aan de banen waarop zij worden geplaatst. De begeleiding en nazorg van kandidaten en de acquisitie van vacatures komen aan het einde van dit hoofdstuk aan bod.

3.1 Organisatie van Flextensie binnen de gemeenten

3.1.1 Re-integratie en werken met behoud van uitkering

Er zijn, naast Flextensie, verschillende re-integratievoorzieningen die uitgaan van het principe van werken met behoud van uitkering. De belangrijkste vormen zijn de proefplaatsing, werkervaringsplaats, en de participatieplaats. We zetten ze hieronder op een rij:¹⁶

- **Proefplaatsing:** bedoeld voor bijstandsgerechtigden die direct geschikt zijn voor de arbeidsmarkt (eventueel met loonkostensubsidie), maar moeilijk bemiddelbaar zijn. De proeftijd duurt 1 tot 3 maanden en is bedoeld om het laatste beetje twijfel bij de werkgever weg te nemen. Hierbij gaat het om een langdurige vacature: er moet de intentie zijn tot het aangaan van een regulier dienstverband.
- **Werkervaringsplaats:** bedoeld voor bijstandsgerechtigden die beroepsvaardigheden nog verder moeten ontwikkelen. Kandidaten kunnen productief werken, met enige begeleiding.
- **Participatieplaats:** bedoeld voor bijstandsgerechtigden voor wie de kans op betaald werk gering is. Kandidaten mogen maximaal twee jaar additioneel werk verrichten, met mogelijkheid tot verlenging van nog eens twee jaar.

Gemeenten ervaren als één van de verschillen tussen deze vormen van werken met behoud van uitkering en Flextensie het feit dat het bedrijf in het geval van Flextensie een tarief betaalt voor de inzet van de kandidaat. Een ander verschil is, in de ervaring van gemeenten, dat de kandidaat in het geval van Flextensie een financieel extraatje aan het werk overhoudt, in de vorm van de premie arbeidsinschakeling.

¹⁶ <https://www.movisie.nl/artikel/werken-behoud-uitkering>

3.1.2 Inbedding van Flexensie in gemeentelijk beleid

Het instrument Flexensie is bij de gemeenten die wij gesproken hebben toegevoegd aan het bestaande pakket aan re-integratievoorzieningen. In sommige gevallen is Flexensie expliciet genoemd in de beleidsregels als één van de re-integratie voorzieningen, zoals verduidelijkt wordt in onderstaand voorbeeld.

Inbedding Flexensie in de Beleidsregels Participatie 2016 bij deelnemende gemeente:

"Naast de in de Participatieverordening {gemeente} 2015 verordonneerde participatievoorziening beschut werk, zoals bedoeld in artikel 10b van de Participatiewet, die slechts openstaat voor een geringe groep mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, kunnen er waar nodig, voorzieningen worden ingezet om het hoogst mogelijke participatieniveau voor de betreffende klant te bereiken. Het uiteindelijke doel is het verkleinen van de afstand tussen klant en arbeidsmarkt. Hierbij wordt uitgegaan van het principe: werken is het doel, participeren de norm. In het kader van participatiedienstverlening, maar ook wanneer er nog geen dienstbetrekking beschut werk tot stand is gekomen zoals bedoeld in artikel 8, vierde lid Participatieverordening {gemeente} 2015, kunnen de volgende op arbeidsinschakeling gerichte voorzieningen worden ingezet:

...

10) Methodiek Flexensie

Als bemiddeling op een reguliere vacature nog niet mogelijk is en de klant wel voldoende werkvaardigheden en motivatie heeft om bij een werkgever ervaring op te doen kan de methodiek Flexensie gedurende maximaal 6 maanden worden ingezet. Voorwaarden zijn een minimale leeftijd van 27 jaar en een bijstandsafhankelijkheid van minimaal drie maanden. De re-integratiemethodiek wordt ingezet om tijdelijk werk voor uitkeringsgerechtigden lonend te maken. Werkgevers betalen een marktconform uurtarief voor het uitvoeren van tijdelijke klussen. De gemeente wordt voor de doorlopende uitkeringslasten (deels) gecompenseerd vanuit het tarief dat de werkgever betaalt. De methodiek van Flexensie voorkomt administratieve- én financiële zorgen rond het stoppen en opstarten van uitkeringen en toeslagen. De klant ontvangt een premie voor elk gewerkt uur waarbij de uitkering blijft doorlopen. De premie wordt beschouwd als een premie arbeidsinschakeling o.g.v. artikel 31lid twee aanhef en onder j van de Participatiewet. Dit bedrag sluit aan bij de richtlijnen die hiervoor in wet- en regelgeving zijn opgesteld. Voor de uitkeringsgerechtigde is dit financieel voordeliger dan wanneer hij de inkomsten uit tijdelijk werk helemaal uitbetaald krijgt en worden verrekend met de uitkering."

Eén gemeente heeft de in de Participatiewet genoemde mogelijkheid tot een premie arbeidsinschakeling (artikel 10a, onderdeel 6) opgenomen in een gemeentelijke verordening. Die stelt dat in het geval van Flextensie een premie arbeidsinschakeling wordt toegekend.

Inbedding van premie arbeidsinschakeling voor Flextensie kandidaten bij deelnemende gemeente:

“Daarnaast wordt de mogelijkheid van het toekennen van een premie arbeidsinschakeling opgenomen in de verordening. Een premie arbeidsinschakeling wordt toegekend indien een werkzoekende met behulp van de voorziening voor Flexwerken werk aanvaardt. Het flexwerken houdt in dat werkzoekenden met behoud van uitkering fulltime of parttime aan de slag kunnen bij tijdelijke en/of flexibele klussen. Zij doen werkervaring op, vergroten hun netwerk, hun werkneemersvaardigheden en andere competenties. De werknemers die dit invalwerk doen ontvangen deze premie als stimulans, als extra vergoeding bovenop de uitkering. Met de inzet van deze extra vergoeding bij dit flexwerken wordt aan dit flexibele invalwerk dezelfde financiële stimulans geboden als aan degenen die regulier parttime werk gaan doen. Bij regulier parttime werk is er een wettelijke vrijlating mogelijk van een deel van de inkomsten. Deze vrijlating houdt in dat voor een periode van zes maanden de parttime werkenden wat extra's overhouden bovenop de uitkering aan het aan het werkzijn. De beoordeling van de inzet van de voorziening “Flexwerken” is maatwerk en het resultaat van een zorgvuldige op de persoon toegesneden afweging. Van belang is de bevordering van de arbeidsmarktpositie van de werkzoekende.”

Andere gemeenten hebben het gebruik van het instrument Flextensie niet vastgelegd in een verordening of beleidsdocument. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de fase waarin het gebruik van Flextensie zich bevindt, in de meeste gevallen is het (nog) een Pilot. Enkele gemeenten hebben om deze en eventuele andere pilots “meer beleidsborging te geven” de mogelijkheid om af te wijken van de bestaande re-integratieverordening ten behoeve van innovatie opgenomen in een raadsbesluit. Gemeenten geven aan Flextensie in een beleidsregel of verordening op te nemen wanneer na afloop van de Pilot wordt besloten om Flextensie toe te voegen aan het vaste instrumentarium.

3.1.3 Mate van inbedding van het instrument

Aangezien verschillende gemeenten op verschillende momenten zijn gestart met Flextensie, loopt de mate van inbedding uiteen. Bij sommige gemeenten is het instrument Flextensie volledig ingedaald in de organisatie: het instrument is bij alle accountmanagers en klantmanagers goed bekend en wordt ingezet naast andere re-integratie-instrumenten. Het bedrijf Flextensie vervult voor die gemeenten alleen nog een “back-office” functie en verzorgt de (financiële) administratie, verwerking van de uren en uitbetalingen van de

premies. Het bedrijf blijft wel beschikbaar voor vragen en bij behoefte aan advies van de gemeente. Bij andere gemeenten die recenter met het instrument Flextensie zijn gestart heeft het bedrijf Flextensie op dit moment een grotere rol. Bij die gemeenten is het bedrijf nauw betrokken bij de advisering over de inrichting van een infrastructuur binnen de gemeente (hoe kunnen klussen worden geacquireerd, hoe kan de pool worden ingericht etc.).

3.1.4 Het systeem van Flextensie

Driekwart van de gemeenten werkt met het administratieve systeem van Flextensie, de rest van de gemeenten geeft aan niet met het systeem te werken omdat de volumes te klein zijn. Gemeenten die met de software van Flextensie werken, geven aan dat dit vlekkeloos verloopt en dat de software gebruiksvriendelijk is.

3.1.5 Personele organisatie met betrekking tot het instrument

In een minderheid van de gemeenten zijn één of meer "Flextensie consultants" aangesteld die zich in hun werkzaamheden concentreren op het instrument Flextensie. Zij verwerven de Flextensie vacatures en selecteren kandidaten en onderhouden bijvoorbeeld ook contacten met mensen uit de pool.

Bij de andere gemeenten zijn één of enkele reguliere beleidsmedewerkers de vaste contactpersonen voor Flextensie en één of enkele medewerkers in het uitvoering zijn vaste contactpersoon voor uitvoering van Flextensie. De medewerker voert de werkzaamheden die bij een dergelijk coördinatorschap horen uit naast het bestaande takenpakket. Alle medewerkers in de uitvoering zijn op de hoogte van Flextensie, en brengen het instrument onder de aandacht bij bedrijven of kandidaten wanneer dat relevant is.

3.2 Criteria voor de kandidaten

In deze paragraaf gaan we nader in op criteria die verschillende gemeenten stellen aan kandidaten om geplaatst te worden via Flextensie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de duur van de uitkering, de afstand tot de arbeidsmarkt, de leeftijd en het eventuele gebrek aan werknemersvaardigheden van kandidaten.

Het overgrote deel van de gemeenten hanteert géén minimale **duur van de uitkering**. Desgevraagd geven gemeenten aan dat dit niet zinvol is, omdat de situatie per kandidaat sterk verschilt en het nut van een Flextensie-plaatsing van diverse factoren afhankelijk is. Bovendien, vóór iemand in een bijstandsuitkering belandt, heeft hij of zij soms al twee of drie jaar een WW-uitkering gehad. Het kan dus al geruime tijd geleden zijn dat iemand

heeft gewerkt. Het heeft volgens de betreffende gemeenten dan geen zin om de klant eerst een minimale periode in de bijstand te laten doorlopen. De paar gemeenten die wél een minimale periode hanteren gaan uit van uiteenlopende criteria: 3 maanden, 6 maanden of langer dan 2 jaar in de bijstand.

De **vrijwilligheid** van de plaatsing is een belangrijk criterium. Kandidaten werken alléén via het instrument Flexensie als zij dat zelf willen en als zij zelf geplaatst willen worden op een bepaalde klus. Dit is overigens ook een eis die Flexensie stelt.

Gemeenten hebben vergelijkbare visies op de **arbeidsfitheid van bijstandskandidaten** die in aanmerking te komen voor een plaatsing met Flexensie. Het betreft kandidaten die niet direct bemiddelbaar zijn naar betaald werk. Zij hebben een bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen, bijvoorbeeld omdat ze geen recente werkervaring hebben, of door taalproblemen en cultuurverschillen (bij statushouders). Maar het zijn wél kandidaten die in principe met wat extra begeleiding (maar niet heel veel extra begeleiding) kunnen gaan werken. Deze begeleiding kan bijvoorbeeld bestaan uit een jobcoach, extra contactmomenten met de leidinggevende, en/of contactmomenten met de gemeentelijke consulent tijdens de plaatsing.

Er wordt per geval gekeken of de plaatsing met Flexensie **positief bijdraagt aan de mogelijkheid tot arbeidsinschakeling**: de kandidaat moet er écht mee geholpen zijn. De plaatsing met het instrument Flexensie wordt gezien als de laatste stap naar betaald werk. Gemeenten gaan bovendien uit van het principe dat altijd wordt ingezet op het hoogst haalbare: plaatsing op een reguliere vacature, indien mogelijk, gaat altijd vóór.

Sommige gemeenten noemen nog **overige criteria**. Bijvoorbeeld: de kandidaat mag geen recente schoolverlater zijn of niet jonger dan 27 jaar.

In de meeste gevallen is Flexensie als re-integratie-instrument opgenomen in een algemene re-integratieverordening. De toepassing van Flexensie volgt dan de criteria gesteld in een dergelijke meer algemene verordening.¹⁷ Er is dan géén aparte verordening of beleidsregel specifiek voor Flexensie. In een enkel geval is er wel een speciale verordening die of beleidsstuk dat alleen betrekking heeft op Flexensie, waarin wordt aangegeven welke criteria gelden voor kandidaten.

¹⁷ Bijvoorbeeld, Flexensie volgt algemene richtlijnen genoemd in de re-integratie verordening met betrekking tot het re-integratiedoel (voorzieningen worden alleen ingezet als ze noodzakelijk zijn voor arbeidsinschakeling); maatwerk (op basis van de mogelijkheden, capaciteiten en wensen van de belanghebbende het meest doelmatige instrument met het oog op arbeidsinschakeling ingezet); aansluiting bij capaciteiten (werkzaamheden moeten in overeenstemming zijn met de capaciteiten van de klant); en tijdelijkheid van de inzet van re-integratie instrumenten.

3.3 Criteria voor de banen

Bijna alle gemeenten volgen de richtlijnen die het bedrijf Flexensie zelf hanteert voor de **tijdelijke duur van de plaatsing**. Volgens die richtlijnen mag één kandidaat maximaal drie maanden op een functie geplaatst worden bij een inzet van meer dan 28u per week en maximaal zes maanden wanneer het gaat om minder dan 28u per week. Aangezien deze richtlijnen van Flexensie uitgaan en in het instrument zijn besloten, zijn die door gemeenten niet nog eens apart vastgelegd. Een enkele gemeente houdt strengere richtlijnen aan: een plaatsing van maximaal drie maanden, ongeacht de grootte van de klus. Eén gemeente heeft juist minder strikte criteria: de plaatsing duurt maximaal zes maanden, ongeacht het aantal uur per week.

De meeste gemeenten zetten het instrument Flexensie in **wanneer het werk tijdelijk is en niet structureel**. Men let er bijvoorbeeld op dat een bedrijf niet de ene na de andere kandidaat middels re-integratie-instrumenten op dezelfde klus plaatst. Men staat ook niet toe dat het bedrijf voor dezelfde kandidaat en hetzelfde werk achtereenvolgens meerdere re-integratie-instrumenten toepast.¹⁸ Dan is het werk niet tijdelijk, maar is er sprake van een structurele vacature. Het gaat bij inzet van Flexensie het vaakst om tijdelijke pieken in de vraag naar arbeid, bijvoorbeeld bij grote drukte rondom kerstdagen bijvoorbeeld ("piek") of om de tijdelijke vervanging bij ziekte ("ziek"). Sommige gemeenten vatten het type werkzaamheden daarom kort samen als "piek en ziek" of als "klussen". Het zijn werkzaamheden waar een bedrijf anders mogelijk voor een korte periode uitzendkrachten voor zou inhuren.

Bij sommige gemeenten komt het ook voor dat Flexensie wel wordt ingezet voor een structurele vacature, als een soort **proefplaatsing**. Het bedrijf kampt met een moeilijk te vervullen vacature voor een beperkt aantal uur in de week of is aan het groeien en krijgt een Flexensie-kandidaat van de gemeente aangeleverd. De kandidaat en het bedrijf passen bij elkaar en de Flexensie-plaatsing wordt na een periode van een aantal maanden omgezet in een baan.

Het valt op dat Flexensie bij de meeste gemeenten wel wordt **ingezet voor reguliere typen werk**. Een kwart van de gemeenten richt zich voornamelijk op additioneel werk. Zij omschrijven dat als extra werkzaamheden die anders zouden blijven liggen; werk waarvoor eigenlijk geen vacature beschikbaar is. *Waarom* het werk anders zou blijven liggen is niet geheel duidelijk. Volgens één gemeente gaat het om klussen die niet op de markt komen omdat het bedrijf ervan uit gaat dat er toch niemand gevonden kan worden. Het is

¹⁸ Een voorbeeld dat gegeven wordt is van een werkgever die een kandidaat eerst op een werkervaringsplek plaatste, vervolgens met Flexensie, en daarna wilde de werkgever nog een keer dezelfde kandidaat op een werkervaringsplek; hier ging de gemeente niet in mee.

ook mogelijk dat het werk minder belangrijk is voor de onderneming en dat het bedrijf daarom niet de moeite neemt om ervoor te werven.

3.4 Selectie, begeleiding en nazorg voor kandidaten

De plaatsing van de kandidaat wordt voorbereid door de gemeente. De gemeente stelt, na acquisitie van een plaatsingsmogelijkheid, een aantal mogelijke kandidaten voor aan het bedrijf met de plek. Het bedrijf zelf selecteert de uiteindelijke kandidaat. De meeste bedrijven die we hebben gesproken zeggen dat de klantmanager, intercedent of accountmanager het bedrijf goed kennen en dat zij meestal geschikte kandidaten aanleveren.

De klantmanagers, Flexensie-intercedenten en/of accountmanagers onderhouden tijdens de plaatsing contact met de kandidaat en het bedrijf over de voortgang. In sommige gemeenten wordt heel sterk ingezet op doorstroom naar betaald werk bij hetzelfde bedrijf, de accountmanagers zijn hierover tijdens het gehele traject in gesprek met het bedrijf. In andere gemeenten is die insteek minder sterk aanwezig.

Begeleiding is maatwerk. Van het bedrijf wordt in het algemeen verwacht dat die enige begeleiding op de werkvloer biedt. De mate van begeleiding aanwezig bij het bedrijf verschilt van geval tot geval. Het kan gaan om een intensiever inwerktraject, of extra contactmomenten met de leidinggevende of een "mentor" op de werkvloer (een collega die hetzelfde werk doet). De klantmanager van de kandidaat biedt vaak ook begeleiding tijdens het traject. In sommige gemeenten wordt er een jobcoach ingezet als dat zinvol is, andere gemeenten geven aan dat zij jobcoaches in de regel niet inzetten in het geval van Flexensie, maar voor kandidaten in andere doelgroepen (bijvoorbeeld diegenen die werken met een loonkostensubsidie) met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Als de kandidaat na afloop van de plaatsing geen regulier dienstverband aangeboden krijgt bij hetzelfde bedrijf, wordt er samen met de consulent gekeken wat de beste vervolgstap is.

3.5 Acquisitie van vacatures

De vacatures worden het vaakst geacquireerd door de accountmanagers bij het regionale Werkgeversservicepunt (WSP) waarin de gemeente deelneemt. Zij staan in nauw contact met bedrijven en bespreken klussen of vacatures samen met het hele pakket aan mogelijke re-integratie-opties. De toevoeging van het instrument Flexensie maakt dat de focus van het WSP wordt verbreed: er wordt niet alleen maar geacquireerd voor vacatu-

res voor langer dan een half jaar, maar ook "klussen" worden geacquireerd. Het instrument Flextensie wordt tijdens de reguliere acquisitie onder de aandacht gebracht van bedrijven; per geval wordt besloten of Flextensie in het betreffende geval passend is of niet. Regelmatig wordt er aan vraagombuiging of *jobcarving* gedaan. Accountmanagers worden ook wel door bedrijven zelf benaderd wanneer zij een bepaalde klus of vacature hebben. En wanneer bedrijven vacatures melden, wordt door gemeenten soms gevraagd of er ook nog "klussen" zijn en dan wordt Flextensie geïntroduceerd bij het bedrijf. Soms is er een speciale accountmanager die zich in het bijzonder op het verwerven van Flextensie-klussen richt.

In sommige gemeenten of regio's spelen uitzendbureaus een kleinere of grotere rol. Zij lenen de kandidaten uit aan inleners. Het gebeurt een heel enkele keer dat een kandidaat zelf een bedrijf heeft gevonden en daar via de Flextensie-constructie wil werken.

4 Verdringing

In dit hoofdstuk spitsen wij de vraag, hoe gemeenten omgaan met het risico van verdringing, toe op het instrument Flexensie. Welke maatregelen nemen gemeenten om oneerlijke concurrentie (verdringing) door inzet van Flexensie te voorkomen? Wat maakt dat de activiteiten niet worden aangeboden als reguliere vacature? Wanneer en op welke wijze toetst de gemeente op verdringing?

4.1 Onderzoek naar verdringing

De vraag die bij verschillende vormen van werken met behoud van uitkering rijst, is of het gebruik van het instrument leidt tot verdringing van reguliere, productieve arbeid. Over verdringing vermeldt een kamerbrief:

“Verdringing is een verschijnsel dat zich niet gemakkelijk laat definiëren. Op de arbeidsmarkt is voortdurend sprake van concurrentie tussen werkzoekenden (om banen) en werkgevers (om geschikte kandidaten). Hoewel deze concurrentie doorgaans plaatsvindt op basis van gelijke arbeidsvoorwaarden, doen zich ook situaties voor waarin er sprake is van oneerlijke concurrentie. Indien oneerlijke concurrentie leidt tot baanverlies van de één ten gunste van de ander dan is dat in mijn ogen verdringing.”¹⁹

In het door ons uitgevoerde onderzoek is niet in individuele gevallen vastgesteld of verdringing heeft plaatsgevonden. Het onderzoek richt zich op de vraag of en hoe gemeenten in hun werkproces toetsen op verdringing en op welk moment (vooraf, tijdens, na). In hoofdzaak gaat het om de vraag wat de gehanteerde criteria zijn, in hoeverre deze criteria zijn vastgelegd in een verordening, een protocol of een beleidsregel of anderszins, en hoe dit uitpakt in de praktijk van de plaatsing.

In eerder onderzoek van de Inspectie SZW begin 2015 zijn deze vragen al onderzocht voor verschillende instrumenten (proefplaatsingen, interne en externe werkervaringsplaatsen, participatieplaatsen, stageplaatsen, oriëntatieplaatsen).²⁰ Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten in hun beleid over het voorkómen van verdringing geen of weinig aandacht besteden. In veel gevallen blijft onduidelijk, wie binnen de gemeente bekijkt of er mogelijk sprake is van verdringing, op welke momenten een dergelijke toets plaats-

¹⁹ Kamerbrief 1 oktober 2014, Reactie op verzoek tot verdringing, kenmerk 2014-00000143162.

²⁰ Inspectie SZW, *Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden*, 2015.

vindt en op welke wijze dat gebeurt. Het is vaak aan een klantmanager om, bij het ontbreken van dergelijk beleid of vaste uitvoeringspraktijk, eigen criteria te bedenken of om individuele moeilijke casussen te bespreken met collega's.

4.2 Het vastleggen van beleid rond verdringing

Ongeveer een kwart van de geïnterviewde gemeenten heeft beleid vastgelegd ter voorkoming van verdringing. Dat komt overeen met het beeld uit bovengenoemd onderzoek van de Inspectie SZW, waaruit blijkt dat gemeenten in hun beleid over het voorkómen van verdringing geen of weinig aandacht besteden. Dit betekent niet dat driekwart van de gemeenten niets doet (in paragraaf 4.3 wordt dieper ingegaan op wat ze wél doen).

Wanneer gemeenten beleid hebben vastgelegd gaat het om algemene beleidsdocumenten die niet specifiek over Flexensie gaan, maar om alle re-integratie-instrumenten waarbij het risico van verdringing speelt. De gemeenten die géén beleid over verdringing hebben vastgelegd geven soms aan dat naar hun mening bestaande documenten en richtlijnen vanuit de Rijksoverheid voldoende houvast geven. Eén gemeente vindt de aantallen kandidaten waarmee men werkt te klein om beleidsvorming of de ontwikkeling van een eigen verdringingstoets zinvol te maken.

4.3 Hoe voorkomen gemeenten verdringing bij werken met Flexensie?

Gemeenten zeggen dat het instrument Flexensie en de manier waarop het wordt gebruikt voldoende waarborgen kent om te voorkomen dat er verdringing plaatsvindt. Die waarborgen zijn in het vorige hoofdstuk deels aan bod gekomen. Ze zijn vastgelegd door het bedrijf Flexensie en gelden voor alle gemeenten die het instrument Flexensie gebruiken. We herhalen ze hier: het tijdelijke karakter van de werkzaamheden en het feit dat kandidaten zich vrijwillig aanmelden.²¹ We noemen hier de criteria en werkwijzen door die gemeenten expliciet noemen als noodzakelijk om het risico van verdringing te voorkomen of beperken.

- Kortlopend karakter van de arbeid

Het belangrijkste criterium bij Flexensie dat door de meeste gemeenten expliciet wordt benoemd in de verdringingsdiscussie is de tijdelijke aard van het werk. Ten eerste volgen bijna alle gemeenten de richtlijnen die Flexensie voorstelt voor de *tijdelijke duur* van de

²¹ Vrijwillige aanmeldingen voorkomen met dwang meer mensen met behoud van uitkering te laten werken die dat niet willen, voor wie dat niet zinnig is en dor wie wel het risico op verdringing zou ontstaan.

plaatsing (een kandidaat mag maximaal drie maanden op een functie geplaatst worden bij een inzet van meer dan 28u per week en maximaal zes maanden wanneer het gaat om minder dan 28u per week). Ten tweede let men er óók op dat het inderdaad om een *tijdelijke functie* gaat. Hierbij kan de kanttekening geplaatst worden dat tijdelijkheid van een functie niet per definitie verdringing voorkomt, want het kan gaan om verdringing van een reguliere tijdelijke arbeidskracht.

Verschillende gemeenten hebben het bij de inzet van Flexensie over "klussen" of "piek en ziek" werk. Dat slaat volgens de gemeenten dan meestal weer op het kortlopende karakter van het werk dat de kandidaat verricht. Het valt op dat Flexensie bij de meeste gemeenten wel wordt ingezet voor reguliere *typen* werk (en niet voor additioneel werk): tijdelijke pieken in de vraag naar arbeid, bijvoorbeeld rondom de kerstdagen; of om de tijdelijke vervanging bij ziekte. Een kwart van de gemeenten richt zich wél meer op additioneel werk. Zij omschrijven dat als extra werkzaamheden die anders zouden blijven liggen; werk waarvoor eigenlijk geen vacature beschikbaar is. We merken op dat het risico op verdringing bij regulier werk duidelijker aanwezig is dan bij additionele arbeid. Daar staat tegenover dat kandidaten mogelijk relevantere werkervaring opdoen in regulier werk dan in additionele arbeid.

- Check op algemene instelling bedrijven

De ervaring van consultants met het vraagstuk van verdringing in de context van re-integratie-instrumenten is het tweede meest genoemde criterium door gemeenten. De gemeenten geven aan een sterk netwerk van bedrijven te hebben die zij al lang en goed kennen en ook vertrouwen. Naar eigen zeggen weten gemeenten uit ervaring dat die bedrijven geen misbruik maken van de situatie of alleen op zoek zijn naar goedkope arbeidskrachten. Wanneer men eerder een slechte ervaring heeft gehad met een bepaald bedrijf (bijvoorbeeld als het bedrijf een aantal mensen heeft geplaatst met een re-integratie-instrument maar daarna niemand regulier in dienst heeft genomen) wordt er volgens de gemeenten met die partij geen zaken meer gedaan. Er is bij sommige gemeenten sprake van een "zwarte lijst" van dergelijke bedrijven. Bij samenwerking met nieuwe bedrijven verwachten gemeenten goed werkgeverschap. Ook zeggen gemeenten dat zij proberen het bedrijf te leren kennen en te vertrouwen op de goed ontwikkelde intuïtie of het "onderbuikgevoel". Of deze ervaringen en intuïties van gemeente voldoende waarborgen zijn om verdringing te voorkomen kan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld.

- Een “marktconform” of “reëel” tarief

Een ander belangrijk punt bij de voorkoming van verdringing is het tarief dat wordt betaald. Het gaat niet om *gratis* arbeid. Verschillende gemeenten geven aan dat dit bij Flex- tensie “marktconform” is. Aangezien het tarief voor Flex- tensie gebaseerd is op het WML plus werkgeverslasten, zouden we inderdaad kunnen stellen dat het “marktconform” is in die gevallen waarin een bedrijf anders een werknemer (tijdelijk) zou aannemen op basis van het minimumloon. Indien het alternatief een werknemer tegen het cao loon of een uitzendkracht is, dan is een Flex- tensie kandidaat wél goedkoper en is het Flex- tensie tarief dus niet “marktconform”²². We kunnen in het kader van dit onderzoek niet beoordelen wat het verschil is tussen het CAO loon en het inkomen dat kandidaten die via Flex- tensie werken ontvangen.

Andere gemeenten geven aan dat het tarief “reëel” is. Daarmee bedoelen zij, dat de Flex- tensie kandidaat in sommige gevallen dan wel goedkoper is (zie hierboven), maar de ar- beidsproductiviteit van de kandidaat is ook lager dan die van een reguliere werknemer, en de begeleidingsvraag is groter. De aangedragen kandidaten zijn immers niet direct bemiddelbaar naar werk.

Eén gemeente geeft aan dat we er in de discussie over verdringing niet van uit moeten gaan dat bedrijven alleen gedreven worden door lage loonkosten: zij zoeken ook naar zekerheid en continuïteit.

- Check op kandidaat

Verschillende gemeenten geven aan dat zij met enige regelmaat nagaan hoe het met de plaatsing gaat. Als de gemeentelijke consulent met wie de kandidaat regelmatig contact- momenten heeft het idee heeft dat de kandidaat zover is dat hij/zij naar een reguliere functie kan doorstromen, dan gaat de gemeente op zoek naar een reguliere baan (bij het- zelfde bedrijf of een ander bedrijf). Wanneer deze gevonden is, wordt de Flex- tensie con- structie stopgezet.²³ Zo houdt men in de gaten dat kandidaten niet oneigenlijk concurre- ren met reguliere werknemers. Hier leveren gemeenten maatwerk en klantmanagers be- oordelen dit zelfstandig; gemeenten formuleren geen criteria of tests aan de hand waar- van bepaald wordt welke kandidaten klaar zijn voor regulier werk.

- Perspectief voor de kandidaat

Een aantal gemeenten zetten Flex- tensie in als ware het een proefplaatsing (met dat ver- schil dat het bedrijf bij Flex- tensie wél betaalt voor de werkzaamheden). Zij voorkomen

²² We kunnen in het kader van dit onderzoek niet beoordelen wat het verschil is tussen het CAO loon en het inko- men dat kandidaten die via Flex- tensie werken ontvangen.

²³ Paragraaf 5.2 geeft informatie over de doorstroom naar werk.

verdringing door te focussen op het langere termijnperspectief van de kandidaat. Aan het begin van het traject, tijdens het werken met Flexensie en/of na afloop gaat de gemeente het gesprek aan: is het bedrijf van plan om de kandidaat regulier in dienst te nemen?

- Vinger aan de pols door kandidaten zelf

Volgens twee gemeenten helpen kandidaten zelf óók mee om verdringing te voorkomen. Zij zullen naar de mening van deze gemeenten zelf signaleren wanneer er sprake is van misbruik. Bij één van die gemeenten is er een speciale commissie ingericht waar Flexten-sie-kandidaten aan de bel kunnen trekken wanneer zij denken dat er sprake is van misbruik; de commissie stelt dan een onderzoek in. In hoeverre dit daadwerkelijk zal gebeuren is de vraag, vooral gezien de kwetsbaarheid van de kandidaten die meedoen en hun afstand tot de arbeidsmarkt.

4.4 Overige discussiepunten

Een kwart van de gemeenten zegt dat het onmogelijk is om verdringing (helemaal) te voorkomen bij hun opdracht tot uitvoering van de Participatiewet. Men heeft bij de inzet van verschillende re-integratie instrumenten eigenlijk continu met verdringing te maken, of althans, dat gevaar ligt altijd op de loer.

Gemeente over verdringing:

"Het gaat steeds om maatregelen die de arbeidskansen voor een moeilijk plaatsbare doelgroep vergroten. Als het de ene doelgroep met behulp van een bepaalde maatregel gemakkelijker wordt gemaakt om werk te vinden, dan gaat dat ten koste van een andere doelgroep. Daaraan valt niet te ontkomen. Het enige beleid dat je kan voeren gaat over de beslissing welke doelgroep men je ondersteunen en welke doelgroep niet (of minder), dus welke vormen van gesubsidieerde concurrentie we acceptabel vinden en welke niet."

Men is zich bewust van het feit dat verdringing altijd mogelijk in het spel is, maar kiest er dan toch voor om de moeilijk plaatsbare doelgroepen te helpen, in plaats van niets te doen. Deze observaties vanuit de interviews komen overeen met de resultaten van eerdergenoemd onderzoek van de Inspectie SZW.²⁴ Ook daar merkten de onderzoekers op, dat enige mate van verdringing door gemeenten wordt geaccepteerd.

²⁴ Inspectie SZW, *Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden*, 2015.

In een bestuurlijke reactie op het rapport van de Inspectie SZW gaf Divosa aan, net als de gemeenten in dit onderzoek over Flex tensie, dat gemeenten in een spanningsveld opereren. Er is wat gemeenten betreft een spanning tussen de wens om verdringing te voorkomen en de wens om bijstandsgerechtigden naar werk toe te leiden. Gemeenten willen verdringing voorkomen, maar tegelijkertijd zijn veel bijstandsgerechtigden te zeer gebaat bij instrumenten als werken met behoud van uitkering om er dan maar mee te stoppen. Om überhaupt aan het werk te kunnen komen, zijn die instrumenten voor veel klanten nodig. Tegelijkertijd gaven gemeenten in de interviews over Flex tensie, evenals Divosa in de bestuurlijke reactie op het eerdere rapport, aan dat er een groot grijs gebied is: de scheidslijn tussen "leren" en "productief zijn" en de grens tussen "regulier" werk en "additioneel" werk is vaak onduidelijk.

Verschillende gemeenten wezen er in de interviews ten slotte op, dat zij er zelf geen enkel belang bij hebben om mensen langer in een uitkering te houden dan strikt noodzakelijk.

4.5 Conclusie

Voordat we conclusies trekken over verdringing willen we er eerst op wijzen dat we alleen gesproken hebben met gemeenten die Flex tensie toepassen. Wij hebben geen gemeenten gesproken, die ervoor gekozen hebben om *niet* met Flex tensie te werken. Daarmee ligt het voor de hand dat negatieve overwegingen in het onderzoek ondervertegenwoordigd zijn.

In lijn met een eerder rapport van de Inspectie SZW valt op, dat een minderheid van gemeenten beleid vast heeft gelegd over het voorkomen verdringing. In ons onderzoek had een kwart van de gemeenten dat gedaan.

Driekwart van de gemeenten heeft géén dergelijk beleid vastgelegd. Dat betekent niet dat deze gemeenten niets doen. Het is een onderwerp waar men zich van bewust is en waar men in de praktijk handen en voeten aan geeft. Ten eerste liggen in de Flex tensie constructie zelf volgens gemeenten twee waarborgen besloten waarmee verdringing kan worden voorkomen: de eisen dat het om kortlopende werkzaamheden gaat en dat kandidaten zich vrijwillig aanmelden. In de meeste gevallen (maar niet alle) wordt Flex tensie alleen ingezet voor tijdelijk werk. Inzet van Flex tensie kandidaten leidt dan dus niet tot baanverlies van vaste medewerkers. Het kan wel zo zijn dat een Flex tensie-kandidaat wordt gekozen in plaats van een nog aan te stellen andere tijdelijke medewerker (zoals een uitzendkracht). Dan kan er verdringing plaatsvinden van uitzendwerkers of mensen met een tijdelijk contract.

Een andere waarborg volgens de gemeenten die wij hebben gesproken om verdringing te voorkomen, is het type kandidaten dat wordt geplaatst. Het gaat over het algemeen om klanten met een afstand tot de arbeidsmarkt die niet regulier bemiddelbaar zijn. Tijdens de Flexensie-klus hebben deze kandidaten méér begeleiding nodig dan een reguliere medewerker. Die begeleiding kan plaatsvinden in de vorm van een jobcoach, maar ook door een "mentor" op de werkvloer aan te wijzen (een collega die de kandidaat waar nodig helpt), en/of extra contactmomenten met de werkgever en de gemeentelijk consulent. De Flexensie-kandidaten zijn over het algemeen ook minder productief dan reguliere medewerkers. Op basis van dit onderzoek kunnen we niet vaststellen of de coaching/ondersteuning in alle gevallen wordt gegeven en wat de precieze aard van de ondersteuning is.

Gemeenten geven vervolgens aan dat het tarief dat wordt gevraagd van bedrijven óók een waarborg is om verdringing te voorkomen. Volgens sommige gemeenten is dat tarief "marktconform", omdat het gelijk is aan het WML inclusief de werkgeverslasten. Andere gemeenten vinden het tarief "reëel". Zij zien dat een Flexensie-kandidaat meestal goedkoper is voor een bedrijf dan een reguliere kandidaat. Dat komt omdat in veel sectoren het cao loon boven het WML ligt, of omdat bedrijven anders voor die werkzaamheden meestal een uitzendkracht zouden inschakelen (en die is duurder vanwege het uitzendtarief). Echter, volgens deze gemeenten wordt de lagere prijs van de arbeid uitgebalanceerd door de grotere begeleidingsvraag en de verminderde arbeidsproductiviteit van deze kandidaten. Met andere woorden, de gemeenten gaven aan dat bedrijf misschien minder betaalt, maar er ook minder voor terug krijgt.

Om verdringing verder te voorkomen, wordt de ontwikkeling van de kandidaat volgens sommige gemeenten tijdens de Flexensie werkzaamheden gevolgd (dat wil zeggen, door de gemeentelijk consulent die verschillende contactmomenten met de kandidaat heeft tijdens de plaatsing). De constructie wordt volgens deze geïnterviewde gemeenten stopgezet zodra de kandidaat bemiddelbaar is naar regulier werk, en zo houden die gemeenten volgens eigen zeggen in de gaten dat Flexensie-kandidaten niet oneigenlijk gaan concurreren met reguliere medewerkers. Een aantal gemeenten focust specifiek op het langere termijnperspectief van de kandidaat bij het betreffende bedrijf: is doorstroom naar betaald werk mogelijk? In dat geval is werken met Flexensie een soort verlengde, betaalde proeftijd.

Gemeenten zeggen ten slotte dat zij de opdrachtgevers bij wie mensen op een Flexensie-constructie geplaatst worden in de meeste gevallen goed kennen. Zij denken er daarvoor op te kunnen vertrouwen dat het bedrijf geen misbruik maakt van de situatie.

Een risico op verdringing bestaat omdat Flexensie meestal wordt ingezet bij reguliere werkzaamheden. Daarnaast komt het er in de praktijk waarschijnlijk vaak op neer dat bedrijven een lagere prijs betalen dan zij anders zouden doen. In hoeverre dat financiële "voordeel" teniet wordt gedaan door de grotere begeleidingsvraag en de verminderde arbeidsproductiviteit van deze kandidaten kunnen wij hier niet beoordelen.

Sommige gemeenten geven overigens aan dat het gevaar van verdringing altijd aanwezig in de uitvoering van de Participatiewet. Maatregelen die de arbeidskansen voor een moeilijk plaatsbare doelgroep vergroten, gaan altijd mogelijk ten koste van een andere doelgroep.

5 Resultaten

In dit hoofdstuk gaan we in op het gebruik van Flex tensie en de resultaten. Allereerst beschrijven we het feitelijk gebruik: de grootte van het uitkeringsbestand per gemeente en de potentiële doelgroep voor het instrument Flex tensie, de aantallen inschrijvingen, geplaatste personen en plaatsingen, de kenmerken van de deelnemers, de duur van de opdracht en het aantal uur per week, om welke opdrachtgevers het ging, de aard van de werkzaamheden en het uurtarief. Daarna gaan we in op het resultaat voor gemeenten. We bespreken de doorstroom naar regulier werk (al dan niet naar hetzelfde bedrijf) en hoeveel uren er in totaal gewerkt is, maar ook de inkomsten, kosten en besparingen voor gemeenten. Ten slotte bespreken we de resultaten in kwalitatieve zin: wat heeft het instrument voor meerwaarde, voor gemeenten en bijstandsgerechtigden?

5.1 Gebruik van het instrument

In deze paragraaf gaan we allereerst in op het gebruik van het instrument. De cijfers betreffen de periode vanaf het begin van de samenwerking per gemeente tot aan de peildatum van 15 mei 2017.²⁵ De meeste cijfers zijn afkomstig uit de centrale administratie van het bedrijf Flex tensie. Gemeenten hebben zelf extra informatie verschaft (de doorstroom en de grootte van het uitkeringsbestand en de potentiële doelgroep). Gemeenten die niet met het systeem van Flex tensie werken hebben alle cijfers zelf aangeleverd.

5.1.1 Grootte van uitkeringsbestand en potentiële doelgroep

Tabel 1 geeft het aantal bijstandsgerechtigden per gemeente in categorieën weer. De meeste deelnemende gemeenten hebben tussen de 1.000 en 2.500 of tussen de 2.500 en 5.000 bijstandsgerechtigden.

²⁵ De informatie is gebaseerd op 16 gemeenten/regio's: Zaanstreek, WerkSaam, Leeuwarden, Utrecht, Waterland, Emmen, Almere, ISD Noordoost, BAR-organisatie, Ooststellingwerf, Groningen, Lekstroom, WSP Zeeuws-Vlaanderen, GR De Bevelanden, Oisterwijk, en Alphen aan de Rijn. De 17^e regio, ISD Noorderkwartier is in de lente van 2017 begonnen en heeft nog geen plaatsing gerealiseerd. Sommige informatie is op basis van 13 of 14 gemeenten (drie gemeenten hebben de informatievraag niet of onvolledig ingevuld). De gemeenten zijn op verschillende momenten gestart: Zaanstad is bijvoorbeeld op 1 januari 2015 gestart, maar Lekstroom op 1 september 2016. De cijfers gaan dus over variabele periodes.

Tabel 1 Aantal uitkeringsgerechtigden (P-wet) per (cluster van) gemeenten

	Gemeente die alleen werkt	Cluster van samenwerkende gemeenten
Minder dan 1.000 uitkeringsgerechtigden	2	0
1.000 - 2.500 uitkeringsgerechtigden	0	3
2.500 - 5.000 uitkeringsgerechtigden	1	4
5.000 - 10.000 uitkeringsgerechtigden	1	0
Meer dan 10.000 uitkeringsgerechtigden	2	0
Totaal	n = 6	n = 7

De grootte van de *potentiële doelgroep* Flexensie is volgens verschillende gemeenten niet in een getal uit te drukken. Bijvoorbeeld omdat het om maatwerk gaat (er wordt per geval gekeken welk instrument wordt ingezet bij een match tussen kandidaat en bedrijf), of omdat het gaat om de eigen beslissing van de kandidaat om deel te nemen. Gemeenten die wel een inschatting hebben gemaakt van de potentiële doelgroep, komen meestal uit op een percentage tussen de 20% en 33% van het totale bestand uitkeringsgerechtigden (met uitschieters naar beneden tot 3% en naar boven tot 39%).

5.1.2 Inschrijvingen vanaf de start en nu beschikbaar voor matching

We geven hieronder het aantal mensen dat zich heeft ingeschreven vanaf de start van het gebruik met het instrument. In totaal hebben 2720 kandidaten zich ingeschreven.

Tabel 2 Aantal ingeschrevenen vanaf de start

	# gemeenten
1-25	3
26-50	1
51-100	3
101-200	5
200-400	2
400+	2
Totaal (n=16)	16

We zijn ook nagegaan wat de uitkeringsduur (Participatiewet) is van deze kandidaten die zich vanaf de start hebben ingeschreven. Die is van 42% niet geregistreerd. De overige kandidaten hebben meestal korter dan één jaar een uitkering (27% van het totaal). Eén op de zes kandidaten heeft tussen de één en de drie jaar een uitkering; één op de acht

langer dan drie jaar. Een enkeling heeft zich als nigger (niet uitkeringsgerechtigde) ingeschreven of vóór men in de uitkering belandt (bijvoorbeeld tijdens een WW-uitkering).²⁶

Tabel 3 Uitkeringsduur (P-wet) van ingeschreven kandidaten

	# gemeenten
(nog) geen uitkering P-wet	2%
Minder dan één jaar	27%
Tussen de één en de drie jaar	16%
Langer dan drie jaar	13%
Niet geregistreerd	42%
Totaal (n=2720)	100%

Welk aandeel is op dit moment beschikbaar voor matching? Twaalf gemeenten werken met het systeem van Flex tensie. Dan is bekend welk deel van de kandidaten op dit moment beschikbaar is voor matching (in de "pool" zit). Vier gemeenten werken niet met de pool, en voor die gemeenten is niet bekend hoeveel kandidaten op dit moment beschikbaar zijn voor matching. In totaal weten we van **1.438** kandidaten dat zij op dit moment beschikbaar zijn voor matching.

Tabel 4 Nu beschikbaar voor matching

# kandidaten	# gemeenten
1-25	1
26-50	2
51-100	3
101-200	4
200-400	2
400+	-
Niet bekend	4
Totaal (n=16)	16

²⁶ Diverse gemeenten herinneren de interviewer er tijdens het telefonisch gesprek aan, dat vóórdat iemand in een bijstandsuitkering belandt, er vaak al een periode met een WW-uitkering aan vooraf is gegaan. Iemand die minder dan een jaar in de bijstand zit, heeft daarvoor misschien al 2 jaar in de WW gezeten en dus al geruime tijd niet gewerkt.

5.1.3 Hoeveelheid geplaatste personen en hoeveelheid plaatsingen

In totaal zijn er **856** unieke kandidaten geplaatst. Er waren **1.096** verschillende plaatsingen. De reden dat er meer plaatsingen zijn dan kandidaten is dat één kandidaat soms meerdere malen achter elkaar op een (korte) opdracht geplaatst wordt. Soms doen kandidaten twee keer een opdracht van een week en daarna een opdracht van twee maanden, terwijl een andere kandidaat meteen start op een parttime opdracht van vier maanden en dit zijn of haar enige Flexensie-ervaring is. Daar is veel variatie in.

5.1.4 Kenmerken van geplaatste personen

In totaal zijn er 856 unieke personen geplaatst. Daarvan was 48% man en 39% vrouw. Van 13% is het geslacht niet geregistreerd.

De meeste deelnemers zitten in de leeftijdscategorie tussen 45 en 55 jaar oud (één op de drie). Bijna evenveel deelnemers waren tussen de 25 en 34 jaar oud. Iets meer dan een kwart is tussen de 35 en 44 jaar oud. Eén op de tien is ouder dan 55 jaar.

Tabel 5 Leeftijd geplaatste kandidaten

	% van totaal
Jonger dan 25 jaar	1 %
25 t/m 34 jaar	29 %
35 t/m 44 jaar	26 %
45 t/m 55 jaar	31 %
Ouder dan 55 jaar	10 %
Niet geregistreerd	2 %
Totaal (n=856)	100 %

Het opleidingsniveau van 521 van in totaal 856 kandidaten is niet bekend, dat is 61%. Eén op de twintig heeft alleen basisschool (5%), één op de negen heeft ook de middelbare school doorlopen (VMBO: 8%, HAVO of VWO: 3%). Een vijfde van alle kandidaten heeft een MBO opleiding. Eén op de twintig is hoger opgeleid (HBO: 4%; WO: 1%).

Tabel 6 Opleidingsniveau geplaatste kandidaten

	%
Basisonderwijs	5 %
VMBO	8 %
HAVO of VWO	3 %
MBO	20 %
HBO	4 %

WO	1 %
Niet geregistreerd	61%
Totaal (n= 856)	100%

Ten slotte bespreken we de uitkeringsduur van de geplaatste kandidaten. Van iets meer dan de helft van de kandidaten is de uitkeringsduur niet bekend. Bijna een vijfde deel van de kandidaten zit tussen de één en de drie jaar in een uitkeringssituatie (P-Wet). Een ongeveer gelijk aandeel heeft minder dan een jaar een uitkering. Tien procent heeft al meer dan drie jaar een bijstandsuitkering. In vergelijking met de uitkeringsduur van *ingeschreven* kandidaten (Tabel 3), hebben relatief veel *geplaatste* kandidaten (Tabel 7) tussen één jaar en drie jaar een uitkering. Ingeschreven kandidaten die korter dan een jaar of langer dan drie jaar een uitkering hebben, zijn relatief vaak geplaatst met Flexensie.

Tabel 7 Uitkeringsduur (P-wet) geplaatste kandidaten

	%
Minder dan één jaar	18 %
Tussen de één en de drie jaar	19 %
Langer dan drie jaar	10 %
Niet bekend	53 %
Totaal (n=856)	100 %

5.1.5 Kenmerken van de plaatsingen

Bijna driekwart van de plaatsingen duurde korter dan drie maanden. Een kwart van de plaatsingen duurde tussen de drie en de zes maanden. Plaatsingen van meer dan zes maanden kwamen bijna niet voor. Dat heeft te maken met de richtlijnen die Flexensie hanteert: maximaal drie maanden bij een plaatsing van meer van 28 uur per week, of maximaal zes maanden bij een plaatsing van minder dan 28 uur per week. Vrijwel alle gemeenten volgen deze richtlijnen, die door gemeenten essentieel worden gevonden bij het voorkomen van verdringing. Vandaar dat plaatsingen van meer dan zes maanden zeldzaam zijn.

Tabel 8 Plaatsingsduur

	%
Korter dan drie maanden	72 %
Drie tot zes maanden	25 %
Langer dan zes maanden	3 %
Totaal (n=1096)	100 %

Bijna de helft van de plaatsingen is voor drie dagen in de week (24 uur) of minder. Iets meer dan een kwart van de plaatsingen is voor méér dan 24 uur in de week. Eén op de acht plaatsingen heeft een variabel aantal uur per week. Voor de overige plaatsingen is er geen informatie bekend over het aantal uren per week.

Tabel 9 Aantal uren per week

	%
Tot en met 24 uur in de week	48 %
Meer dan 24 uur in de week	27 %
Variabel aantal uren in de week	12 %
Niet bekend	13 %
Totaal (n=1096)	100 %

5.1.6 Opdrachtgevers en uitzendbureaus

Gemeenten doen meestal zaken met elf tot dertig organisaties, soms met méér dan dertig verschillende organisaties, soms met tien of minder organisaties. Kandidaten zijn bij allerlei soorten bedrijven geplaatst: van thuiszorg tot drukkerij en van winkel tot fruitteler.

Tabel 10 Aantal opdrachtgevers met wie men zaken heeft gedaan

	# gemeenten
1-10 organisaties	2
11-20 organisaties	6
21-30 organisaties	5
Meer dan 30 organisaties	3
Totaal	16

Op het totaal van 1096 plaatsingen waren er **255** bij een uitzendbureau. Dat is een gemiddelde van 23% van de plaatsingen bij een uitzendbureau van alle gemeenten samen. In onderstaande tabel geven we specifiek weer hoeveel plaatsingen er voor rekening van een uitzendbureau komen. De meeste gemeenten hebben tussen de 0% en 20% van de kandidaten geplaatst via een uitzendbureau.

Tabel 11

Aantal plaatsingen bij uitzendbureaus op totaal aantal plaatsingen

	# gemeenten
0-10% van alle plaatsingen is bij een uitzendbureau	4
11-20% van alle plaatsingen is bij een uitzendbureau	6
21-30% van alle plaatsingen is bij een uitzendbureau	3
31-40% van alle plaatsingen is bij een uitzendbureau	0
41-50% van alle plaatsingen is bij een uitzendbureau	3
>51% van alle plaatsingen is bij een uitzendbureau	0
Totaal	16

5.1.7 Aard van de werkzaamheden

De kandidaten verrichten vooral ongeschoold of laaggeschoold werk. Veelvoorkomend zijn productiewerk (zoals inpakwerk) en schoonmaakwerk. Verder worden regelmatig genoemd: hulp aan een hovenier en chauffeur. Sectoren die vaak zijn genoemd zijn de agrarische sector, de zorg, en de detailhandel. Andere werkzaamheden komen soms voor.

5.1.8 Gevraagd uurtarief

De ondergrens van het tarief, geadviseerd door het bedrijf Flexensie, is gelijk aan het wettelijk minimumloon vermeerderd met de werkgeverslasten. Tussen 1 januari 2015 en 31 december 2016 was dat bedrag gelijk aan € 11,75. In 2016 is dat bedrag door Flexensie bijgesteld naar € 12,00 en per 1 januari 2017 is het verhoogd naar € 12,30²⁷. De mate waarin dit tarief afwijkt van het loon van collega's van Flexensie kandidaten (in geval van een CAO het CAO-loon) kunnen we op basis van dit onderzoek niet aangeven. Het tarief lag in meer dan de helft van de gevallen (56%) tussen de 11 en 12 euro per uur (meestal gaat het om een tarief van € 11,75). Bij bijna vier op de tien plaatsingen (39%) ligt het tarief tussen de 12 en 13 euro per uur. In sporadische gevallen was het gevraagde tarief minder dan €10 per uur (namelijk, vijfmaal een tarief van €7,50 en zesmaal een tarief van €9,75 in twee regio's midden 2016). Een tarief van méér dan €13 per uur komt enige malen voor (namelijk, éénmaal een tarief van €13,56, elfmaal een tarief van €13,75, één keer een tarief van €14,48 en één keer € 16,20). Voor 2% van de plaatsingen is het tarief niet geregistreerd.

²⁷ Vanaf heden is het instrument Flexensie onderdeel van de NVSI. Deze regiegroep van gemeenten heeft nu zelf bepaald dat dit het minimumtarief is, dit tarief wordt dus vanaf nu wel een minimumeis.

Tabel 12 Gevraagd uurtarief

	%
Minder dan € 10,99 per uur	1 %
Tussen € 11,00 en € 11,99 per uur	56 %
Tussen € 12,00 en € 12,99 per uur	39 %
Meer dan € 13,00 per uur	1 %
Niet geregistreerd	2 %
Totaal (n= 1096)	100 %

5.2 Resultaten van het instrument

5.2.1 Doorstroom naar reguliere baan

Gemiddeld over alle gemeenten zijn **33%** van de kandidaten na inzet van Flexensie uitgestroomd. Dat cijfer geeft de realiteit misschien iets te rooskleurig weer. Vier gemeenten hebben in hun antwoord een onderscheid gemaakt tussen kandidaten die volledig zijn uitgestroomd, en kandidaten die een parttime baan hebben gevonden, maar nog wel deels afhankelijk zijn van een uitkering. Bij die gemeenten is het aandeel *slechts deels uitgestroomden* gemiddeld de helft van de uitgestroomde kandidaten. Mogelijkerwijs zijn sommige kandidaten van de andere gemeenten ook niet *volledig* uitgestroomd. Over deze informatie beschikken de onderzoekers echter niet. Het is ook niet bekend of kandidaten zijn uitgestroomd naar een tijdelijk of vast dienstverband en wat voor type contract zij kregen.

Tabel 13 Percentage kandidaten dat uit de uitkering is uitgestroomd na plaatsing Flexensie

	# gemeenten
Minder dan 10%	4
10% - 25%	2
25% - 50%	4
Meer dan 50%	4
(niet bekend)	2
Totaal	n = 16

Niet alle gemeenten hebben de vraag, welk aandeel van de kandidaten is uitgestroomd naar hetzelfde bedrijf en welk aantal is uitgestroomd naar een andere werkgever correct beantwoord. Bij de acht gemeenten die de vraag wél beantwoord hebben, heeft het merendeel van de kandidaten na afloop van de Flex tensie overeenkomst een contract gekregen bij het bedrijf waar men al bij werkte (60%). De overige kandidaten (40%) hebben na Flex tensie een contract gekregen bij een andere werkgever.

Bij één gemeente wordt opgemerkt dat uitstroom dankzij Flex tensie óók mogelijk is zonder dat de kandidaat ooit via Flex tensie heeft gewerkt. Bij die gemeente is één kandidaat uitgestroomd na plaatsing via Flex tensie, maar 18 andere personen in de pool ook zijn uitgestroomd. Zij waren namelijk bij de gemeente in beeld gekomen doordat zij zich hadden ingeschreven voor de pool, en zij zijn daarna doorgegeven aan een uitzendbureau door wie ze (regulier) geplaatst zijn.

5.2.2 Aantallen gewerkte uren met Flex tensie

In totaal is er ruim **144.000 uur** gewerkt met Flex tensie. Dat komt neer op een gemiddelde van **169** gewerkte uren per geplaatste kandidaat (staat gelijk aan 4,2 werkweken van 40u) of gemiddeld 131 gewerkte uren per plaatsing (staat gelijk aan 3,3 werkweken van 40u).

Tabel 14 Totale aantallen uren gewerkte uren met Flex tensie in categorieën

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
0 - 5.000 uur (= 0-125 werkweken van 40u)	4	4
5.000 - 10.000 uur (= 125-250 werkweken van 40u)	1	1
10.000 - 15.000 uur (= 250-375 werkweken van 40u)	1	2
> 15.000 uur (> 375 werkweken van 40u)	1	2
Totaal	n = 7	n = 9

5.2.3 Omzet voor gemeenten

In de onderstaande tabel geven we de totale omzet per gemeente weer. De omzet is gelijk aan de totale opbrengst uit de tariefomzet (i.e. het geld dat de inlener betaald heeft) minus de premies van de kandidaten en directe kosten gemaakt voor de kandidaten (meestal: reiskosten, werkkleding). De uren die medewerkers van gemeenten besteden aan Flex tensie worden niet apart bijgehouden. We zien dat de omzet per gemeente sterk verschillend is. Dat heeft te maken met de verschillende volumes van inzet van Flex tensie. De gemiddelde omzet per gemeente is **€ 77.387**.

Tabel 15 Totale omzet in categorieën

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
€ 0 - 25.000	2	4
€ 25.000 - 50.000	2	0
€ 50.000 - 100.000	1	1
€ 100.000 - 200.000	2	3
> € 200.000	0	1
Totaal	n = 7	n = 9

We hebben ook de inkomsten per gewerkt Flexensie uur berekend, om de bedragen beter met elkaar te kunnen vergelijken. De inkomsten voor gemeenten liggen meestal tussen de € 8 en 9 per gewerkt uur. Het gemiddelde voor alle gemeenten is **€ 8,64**.

Tabel 16 Omzet per gewerkt uur:

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
€ 7,65 - € 8,00	1	3
€ 8,01 - € 9,00	4	3
€ 9,01 - 10,24	2	3
Totaal	n = 7	n = 9

5.2.4 Kosten voor gemeenten

In de onderstaande tabel geven we de totale kosten van gemeenten weer, ingedeeld in categorieën. Onder de totale kosten vallen kosten voor de software van Flexensie en diverse kosten voor implementatie en afwikkeling. Kosten in uren die gemeenten maken (bijvoorbeeld voor begeleiding) zijn hierin niet meegenomen. Let op, in dit kostenoverzicht is de participatiewet uitkering van kandidaten niet meegenomen. Te zien is dat de kosten ver uiteenlopen, wat te maken heeft met de verschillende volumes van inzet van Flexensie (omdat de kosten voor administratie een percentage zijn van de totale omzet), de duur van de samenwerking tussen de gemeente en Flexensie (een gemeente die er al langer mee werkt, heeft in totaal al meer kosten gemaakt) en de hoeveelheid projectleiding en advies die een gemeente heeft gevraagd bij het inbedden van het instrument. De

meeste gemeenten hebben tussen de 0 en € 25.000 of tussen de € 25.000 en € 50.000 aan kosten gehad. De gemiddelde kosten per gemeente bedragen **€ 39.070**.

Tabel 17 Totale kosten in categorieën

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
€ 0 - 25.000	3	3
€ 25.000-50.000	2	3
€ 50.000-100.000	2	2
> € 100.000	0	1
Totaal	n = 7	n = 9

In de kosten zit een deel implementatiekosten, die aan het begin gemaakt worden en als een voorinvestering beschouwd kunnen worden. Deze kosten liggen voor de meeste gemeenten tussen de € 10.000 en € 15.000 euro, in enkele gevallen iets daaronder of daarboven. Een enkele grote gemeente had zeer lage implementatiekosten, omdat men zelf veel mankracht had om extra aansturing te geven.

De andere kosten zijn om te slaan naar kosten per gewerkt uur Flexensie. Zo kunnen de bedragen gemakkelijker met elkaar vergeleken worden. De gemiddelde kosten per uur bedragen **€ 3,60**. De kosten per gewerkt uur liggen meestal tussen € 2 en € 4 per uur.

Tabel 18 Kosten per gewerkt uur:

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
€ 1,39 - € 2	1	2
€ 2 - € 4	3	5
€ 4 - € 6	2	2
Meer dan € 6	1	0
Totaal	n = 7	n = 9

5.2.5 Resultaten van gemeenten

Het gemiddelde resultaat is **€ 38.317** euro per gemeente of regio. Drie (clusters van) gemeenten hebben op basis van deze cijfers een negatief resultaat behaald. Dat zijn twee gemeenten en een regio die Flexensie nog voor weinig uren hebben ingezet (recentelijk

zijn begonnen). Het lijkt erop dat men nog niet uit de opstartkosten is. We merken in het algemeen op dat overige kosten voor gemeenten, zoals de inzet van personeel en overige materiële kosten, in deze berekeningen niet zijn meegenomen. Verschillende gemeenten benadrukken dat zij geen "winst" maken op Flexensie, door deze diverse andere kosten waar men mee te maken heeft. Deze kosten zijn niet altijd goed te kwantificeren, bijvoorbeeld omdat er meestal geen extra fte's zullen zijn aangesteld voor het instrument Flexensie.²⁸ Daarom geven de getallen in deze paragraaf het resultaat van gemeenten niet altijd goed weer. Gemeenten die alles bij elkaar genomen wel een positief resultaat realiseren, geven aan dat zij dit weer investeren in de re-integratie middelen.

Tabel 19 Totale resultaten in categorieën²⁹

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
Negatief resultaat € 0 - 10.000	2	1
€ 0 - 25.000	1	3
€ 25.000 - 50.000	3	1
€ 50.000 - 100.000	1	2
€ 100.000 - € 142.000	0	2
Totaal	n = 7	n = 9

We geven ook de resultaten per gewerkt uur weer, waarbij de implementatiekosten (als initiële voorinvestering) erbuiten blijven. De meeste gemeenten hebben een positief resultaat per gewerkt uur dat ligt tussen € 4 en € 6 per uur. Het gemiddelde resultaat per uur is **€ 5,04**.

Tabel 20 Resultaat per gewerkt uur²⁹:

	# Gemeenten die alleen werken	# Cluster van samenwerkende gemeenten
€ 0,01 - € 2	1	1
€ 2,01 - € 4	1	0
€ 4,01 - € 6	4	5
€ 6,01 of meer	1	3
Totaal	n = 7	n = 9

²⁸ Enkele gemeenten hebben inzage gegeven in de gemaakte personeelskosten sinds de start, het gaat om bedragen tussen de € 45.000 en € 80.000.

²⁹ De kosten die gemeenten maken zoals de inzet van personeel en overige materiële kosten zijn niet meegenomen in deze berekening van het resultaat, dit geldt voor tabel 19 en 20.

5.2.6 Totale besparingen

Aan gemeenten is gevraagd het bedrag te noemen dat zij jaarlijks uitsparen voor de bijstandsgerechtigden die zijn doorgestroomd naar een baan en die niet meer uitkeringsafhankelijk zijn. De helft van de gemeenten hebben deze vraag beantwoord. Sommige van deze gemeenten gaan uit van een besparing van € 13.500 euro (=uitkeringslasten) maal het aantal uitgestroomde kandidaten. Andere gemeenten gaan uit van een jaarlijkse besparing per kandidaat van ongeveer de helft van de uitkeringslasten en noemen een bedrag tussen de € 5.000 - € 7.500 per jaar per kandidaat. De daadwerkelijke besparing is moeilijk vast te stellen. Immers, een kandidaat die duurzaam uit de bijstand stroomt, levert de gemeente een grotere besparing op dan de uitkeringslasten van een jaar. Deze mogelijk baten vallen uiteraard in de toekomst.

De andere helft van de gemeenten had deze cijfers niet beschikbaar. Twee gemeenten gaven daarbij aan dat de vraag niet te beantwoorden is, aangezien uitstroom vele oorzaken kent en niet per definitie herleidbaar is naar de inzet van Flex tensie: misschien zouden de kandidaten ook zijn uitgestroomd als zij niet eerst hadden gewerkt op een plaatsing met Flex tensie.

5.2.7 Evaluatie van de resultaten door gemeenten

Gezien de opzet van het onderzoek - we hebben alleen gemeenten gesproken die hebben besloten gebruik te maken van Flex tensie - is het niet vreemd dat alle gemeenten die gesproken zijn, positief staan tegenover het gebruik van Flex tensie. De gemeenten wijzen op de effectiviteit van het instrument: de uitstroomcijfers zijn hoog ten opzichte van andere instrumenten. Na het werken met Flex tensie komen mensen aan het werk die anders nooit een baan hadden gevonden.

Verscheidene gemeenten geven aan dat zij door het gebruik van Flex tensie een besparing realiseren op de uitkering van uitgestroomde klanten. Maar vooral vindt men het een heel mooi instrument, omdat het goed is voor de kandidaten zelf. Door administratieve rompslomp zouden de bijstandsgerechtigden anders niet snel een tijdelijke baan accepteren. Met de Flex tensie constructie lukt dat wel. Zo kunnen mensen hun werkervaring opfrissen en/of nieuwe werkervaring opdoen, en hun zelfvertrouwen terugkrijgen. Ze houden er ook nog een extra zakcentje aan over en bloeien vaak op in de periode dat zij werken. Wanneer zij na afloop van werken met Flex tensie niet direct uitstromen naar betaald werk, ziet men de ervaring met Flex tensie wel als een diagnostische toets om te zien: wat moet er nu nog gebeuren voor de klant bemiddeld kan worden naar een reguliere baan?

Van alle gemeenten die met Flextensie hebben gewerkt, is er slechts één weer gestopt met het gebruik ervan, en dat had oorzaken die niet direct met Flextensie te maken hadden (te veel interne bestuurlijke onrust rondom het maken een werkbedrijf). Die gemeente wil nu weer gaan starten met werken met Flextensie. Alle andere gemeenten willen het werken met Flextensie graag voortzetten.

De Beleidsonderzoekers

Vestwal 2-4
2312 NP Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. minister W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Gemeente Hoorn

Nieuwe Steen 1
Postbus 603
1620 AR Hoorn
T 0229 25 22 00
www.hoorn.nl

Zaaknummer: 1519597

Bij reactie graag het zaaknummer vermelden.

Bijlage(n):

Hoom, **28 NOV. 2017**

Onderwerp: Onderzoeksrapport Werken met Flexensie

Geachte minister Koolmees,

Wij hebben kennis genomen van het onderzoeksrapport Werken met Flexensie en de daarbij behorende aanbestedingsbrief aan de Tweede Kamer d.d. 24 oktober 2017.

In het rapport staat wat Flexensie inhoudt. Ook staat er in wat gemeenten, bedrijven en bijstandsgerechtigden aandragen als argumenten om Flexensie toe te passen, hoe gemeenten omgaan met het kader van wet- en regelgeving en specifiek hoe zij verdringing van reguliere arbeid voorkomen.

In de bijbehorende brief geeft voormalig staatssecretaris Klijnsma aan dat:

- werken met behoud van uitkering een waardevol instrument is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kansen te bieden om aan het werk te komen
- dit instrument wel onder de juiste condities toegepast dient te worden en
- de kaders helder zijn en dat het aan gemeenten is om hier op basis van ervaring en expertise nadere invulling aan te geven.

Wij hadden verwacht dat het onderzoek richting en duidelijkheid zou geven over het tegengaan van verdringing. Dit doet het wat ons betreft niet en daarom stelt het rapport ons op dit punt teleur. Ook de bijbehorende brief geeft onvoldoende duidelijkheid en richting. Mevrouw Klijnsma vraagt aandacht voor een aantal uitgangspunten om verdringing te voorkomen, maar laat het aan de gemeenten om verdere invulling te geven op basis van ervaring en expertise.

Wij horen daarom graag van u hoe wij dit rapport moeten duiden.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met C. Bakker via telefoonnummer 0229 252200. Als u op deze brief reageert, vermeld dan het zaaknummer. Dit nummer staat rechtsboven in de brief vermeld.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Hoorn

de secretaris

de burgemeester

Van: Robert Vinkenburg
Verzonden: donderdag 7 december 2017
Aan: Griffie Hoorn
Onderwerp:

Beste mensen,

Graag zou ik de volgende mededeling met bijgevoegd document met de raads- en commissieleden het college willen delen. Kunnen jullie dit doen en dit toevoegen aan het agenda over het beleidsplan WerkSaam?
Hartelijk dank.

Groet,

Robert

Beste collegae,
In de commissie spreken wij vanavond over het beleidsplan WerkSaam. Wij willen de zienswijze amenderen met het verzoek om te stoppen met Flexpensie, waartoe de raad per motie al toe heeft besloten. Het is ons niet duidelijk waarom de motie niet is uitgevoerd en waarom het college weigert het verslag van de bespreking binnen het DB van WerkSaam met de raad te delen.

Het college verwijst nu naar een onderzoek dat in opdracht van het Ministerie SoZaWe is gehouden naar Flexpensie. HOP heeft de FNV gevraagd dit onderzoek van commentaar te voorzien. De bevindingen sterken ons in de opvatting dat de huidige praktijk zorg voor verdringing en oneerlijke concurrentie. Graag delen we de bevindingen van de FNV met de hele raad.

Met vriendelijke groet,

Robert Vinkenburg - HOP

Conclusie en commentaar rapport Werken met Flex tensie.

Conclusie

Het rapport geeft een **onvolledig beeld** van de werking van Flex tensie. Dat heeft te maken met de onderzoeksgroep, maar ook met het niet onderzoeken van het **verdienmodel** van Flex tensie, het **gunstige verschil in loonkosten** voor de werkgever en het **verdringingseffect** op regulier betaalde arbeid.

Dit geven de onderzoekers zelf ruiterlijk toe. Maar dit zijn nu juist de elementen die cruciaal zijn om te beoordelen of Flex tensie regulier werk verdringt of niet.

Verder **omzeilt Flex tensie verrekeningsproblemen** door **helemaal geen Loon voor regulier werk uit te betalen**. Dit wordt juist in de aanbestedingsbrief van Klijnsma uitdrukkelijk ontraden.

‘Waar het instrument niet voor bedoeld is, is om het verrekenen van deeltijdwerk met de bijstand te omzeilen door geen volwaardig loon voor volwaardig werk te verstrekken. Ik ben daarom van mening dat gemeenten heel selectief moeten zijn, wanneer zij overwegen werken met behoud van uitkering in te zetten.’

Als je naar al deze elementen kijkt, dan is er maar één antwoord mogelijk: Ja, de methode Flex tensie verdringt regulier betaalde arbeid.

- de loonkosten zijn lager
- betreft regulier (uitzend) werk
- bijstandsgerechtigde krijgt geen loon
- Flex tensie- inzet van kansrijke bijstandsgerechtigden zeker niet uitgesloten
- Geen harde eisen aan zware begeleiding op de werkvloer

Flex tensie (commercieel bureau):

- Omzeilt verrekening loon met uitkering door geen loon te betalen
- Verdient geld aan het werk van bijstandsgerechtigden
- Zorgt er voor dat de overheid sociale zekerheidspremies misloopt
- Houdt mensen in de bijstand
- Uitstroom zelfde als inmiddels landelijke gemiddelde, geen aangetoonde relatie met methode Flex tensie.

Toelichting

1. Eenzijdig beeld door onvolledige onderzoeksgroep.

De onderzoekers zijn duidelijk over de inhoud van het rapport: zij hebben alleen maar gebruikers (al dan niet speciaal geselecteerd) kunnen bevragen over Flex tensie. Tegenstanders zijn niet aan het woord gekomen. Het is goed dat de onderzoekers zelf eerlijk toegeven dat zij een onvolledig beeld geven.

Bij de gekozen onderzoeksopzet moeten we een kanttekening plaatsen. Wij hebben geen gemeenten gesproken die ervoor gekozen hebben om niet met Flex tensie te werken. In het onderzoek zijn negatieve overwegingen daarmee wellicht ondervertegenwoordigd. Verder hebben gemeenten zelf namen en telefoonnummers doorgegeven van deelnemende bedrijven en bijstandsgerechtigden. Het is mogelijk dat gemeenten de meest positieve bedrijven en de meest positieve en/of succesvolle deelnemers hebben geselecteerd. Ook daardoor zijn negatieve ervaringen wellicht ondervertegenwoordigd.

Als de rol van een re-integratiemethode slechts wordt onderzocht door de voorstanders te citeren, roept dit erg veel vragen op. Aangezien ook de essentiële effecten op loon en de arbeidsmarkt niet uit zijn gezocht, is het doel van dit rapport omgeven met vraagtekens.

2. Het verdienmodel van de Flextensie-constructie: Wie verdient er wat aan?

Voor een beoordeling van dit rapport is een goede basiskennis nodig over de constructie van Flextensie. De constructie van Flextensie wordt (pag 7) helaas nogal globaal neergezet:

‘Voor de verrichte arbeid betaalt de organisatie de gemeente een tarief per uur, meestal gelijk aan of iets hoger dan kosten voor het WML plus werkgeverslasten. De kandidaat behoudt de bijstandsuitkering en ontvangt daarbovenop een premie van € 1,50 of € 2 per uur, tot een bepaald maximum.’

De werkelijkheid is dat een opdrachtgever bijna 5€ per uur goedkoper uit is via Flextensie dan via een uitzendburo. De prijs die de opdrachtgever moet betalen is daardoor niet marktconform te noemen.

Dat komt, omdat er geen sociale premies afgedragen hoeven te worden. De uurkosten bedragen ongeveer 12, 10€, ipv de gebruikelijke €16,75. Van deze 12€ krijgen gemeente 50% en Flextensie 50%. De bijstandsgerechtigde krijgt € 1,50 tot €2 per gewerkt uur. Dit geld is niet afkomstig uit het door de opdrachtgever verstrekte loon, maar uit het Participatiegeld (Participatiewet art 31.2.j). Dit participatiegeld is gemaximeerd op €2392 per kalenderjaar en mag maximaal 2x per kalenderjaar worden uitbetaald. Dan moet de bijstandsgerechtigde ook stoppen met werken via Flextensie. De bijstandsgerechtigde blijft in de bijstand en heeft geen werknemersrechten.

Kortom:

- De opdrachtgever verdient vergeleken met de inschakeling van een uitzendburo (minstens) bijna € 5 per uur: geen sociale premie plus geen cao-gerelateerde inleenvergoeding
- Flextensie verdient 50% van het salaris van de werkende bijstandsgerechtigde per uur.
- De gemeente verdient 50% van het salaris van de werkende bijstandsgerechtigde minus:
- Reiskosten, de kosten aan Flextensie en de participatiegelden. Dit bedrag komt uit de Participatiegelden. (pag 12/13)
- De werkende bijstandsgerechtigde verdient 1,50 € of €2 bovenop de bijstandsuitkering/kostendelersnorm tot maximum van € 2392 per jaar.
- Sociale premies worden niet betaald door de opdrachtgever, dus de staat loopt hier ook geld op mis.

De gemeente krijgt weliswaar ook 50% van de loonkosten, maar moet daar ook reiskosten over betalen. Het geld voor de premie wordt uit de participatiepot gehaald.

Flextensie vangt 50% per uur.

De bijstandsgerechtigde blijft in de bijstand, bouwt dus ook geen historie op bij uitzendburo's en vergroot niet daadwerkelijk zijn kansen. Het ontvangen van extra premie bovenop de uitkering is uiteraard aantrekkelijk, aangezien de uitkering geen vetpot is.

3. Verschil in loonkosten tussen Flextensie en Uitzendburo :

Het is niet onderzocht wat het precieze verschil in loon is voor de bijstandsgerechtigde zelf, nu hij via Flextensie zijn bijstandsuitkering plus 1,50-2euro per uur ontvangt en geen normaal loon ontvangt met sociale zekerheidspremies.

Daarvoor heb je een berekening nodig van iemand die hetzelfde werk doet via een gewoon uitzendburo en degene die via Flexensie werkt. De laatste krijgt geen loonstrook. Of zij een specificatie krijgen van de gewerkte uren met de urenvergoeding is ook niet onderzocht.

2. Een tweede uitspraak die op basis van dit onderzoek niet te doen is, is wat het verschil is tussen het inkomen dat mensen die via Flexensie werken ontvangen en de reguliere lonen in de bedrijven waar kandidaten werken

-Dat dit niet is onderzocht, is essentieel. De verdringing vindt hier plaats. De kosten voor de opdrachtgever zijn al minimaal € 5 per uur lager wegens het niet betalen van sociale premies, maar ook hoeft er geen cao-loon door de inlener te worden betaald. Een flexensie kracht is daardoor veel goedkoper. Daardoor verdringt een Flexensie-arbeidskracht een (uitzend)werknemer.

-De goedkopere inzet wordt door de werkgevers als voordeel benoemd (pag 29). Een kandidaat plaatsen met de Flexensie-constructie is voor het bedrijf meestal goedkoper dan een kandidaat aannemen op een regulier contract.

-Zij vergoeilijken dat echter door te beweren dat de bijstandsgerechtigden een lagere productie hebben en meer begeleiding vereisen dan een gewone uitzendkracht. Dit kon echter niet onderzocht worden doordat meer dan de helft van de gegevens van de werkenden via Flexensie niet beschikbaar waren (blz 53) . Stevige begeleiding is ook geen harde voorwaarde van de gemeentes.

-Verder wordt er wel gesteld dat de deelnemer aan Flexensie 'een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft,'maar tegelijkertijd stellen de gemeentes GEEN minimale duur van de uitkering. Dit komt overeen met de FNV ervaring dat vooral de mensen met de meeste arbeidskansen aan Flexensie mee mogen doen.

-Dit leidt natuurlijk tot de vraag naar de noodzakelijkheid en de wenselijkheid van de inzet van Flexensie. Is het niet veel handiger om mensen zelf te bemiddelen bij uitzendburo's?

Dit is echter niet onderzocht: (pag 6:)

1. Op basis van dit rapport kunnen we geen uitspraken doen over de mate waarin kandidaten zonder de Flexensie constructie door een uitzendbureau dan wel de gemeente hadden kunnen worden gematchd. Het deadweight loss (iemand wordt aangenomen met overheidsmiddelen, terwijl hij of zij ook zonder de overheidsmiddelen was aangenomen) is daarom op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

Dit is een ernstige ommissie. Want dit is natuurlijk essentieel bij de inzet van een re-integratietraject. Doet dat iets wat anders niet had kunnen gebeuren? In het rapport worden er wat aannames vermeld, maar die zijn nergens hard gemaakt.

Daarnaast wordt de bijstandsgerechtigde goedkoper gemaakt dan zijn collega, hetgeen verdringing van betaald werk is. Bovendien blijft de bijstandsgerechtigde in de uitkering zitten. Waarbij slechts 1 op de 3 uitstroomt naar betaald werk, zonder dat bekend is of dat iets te maken heeft met dit traject.

4. Verdringing

Alhoewel de Flexensie-constructie zich richt op regulier werk, wordt er op verdringing niet getoetst (pag 10) , terwijl de gemeente blijkens de onderstaande tekst wel de gevaren inziet.

Driekwart van de gemeenten heeft géén dergelijk beleid vastgelegd. Dat betekent niet dat deze gemeenten niets doen. De geïnterviewde gemeenten zeggen dat zij zich bewust zijn van het risico op verdringing en proberen daar in de praktijk oplossingen voor te bedenken. Volgens gemeenten liggen in de Flexensie-constructie zelf twee waarborgen besloten waarmee verdringing kan worden voorkomen. Dat zijn de eisen dat het om kortlopende werkzaamheden gaat en dat kandidaten zich vrijwillig aanmelden. In de meeste gevallen (maar niet alle) wordt Flexensie alleen ingezet voor tijdelijk werk. Hierbij is verdringing

niet uit te sluiten: immers de Flexpensie kandidaat komt mogelijk in plaats van een andere
– nog aan te stellen - tijdelijke medewerker zoals een uitzendkracht.

De kans dat Flexpensie verdringing organiseert is heel erg groot. De bijstandsgerechtigde is sowieso goedkoper dan iemand via een uitzendbureau, omdat voor hem geen sociale premies hoeven te worden betaald (zie onder 4) De waarborgen tegen verdringing zijn minimaal als ze al worden toegepast. Het argument dat een bijstandsgerechtigde meer begeleiding nodig zou hebben en een lagere productiviteit zou hebben is niet aangetoond. Die extra begeleiding wordt niet gevraagd door gemeentes. Verder is de kans dat het om kansrijke mensen gaat groot, aangezien de gemeentes geen minimale uitkeringsduur hebben vastgesteld. Daardoor is het gevaar van verdringing aantoonbaar aanwezig. Dat hier niet op gemonitord wordt, stelt niet gerust.

5. Hoogte uitstroombijfers van 33% te danken aan Flexpensie of aan de aantrekkende economie?

Op pag 56 wordt gezegd:

Gemiddeld over alle gemeenten zijn **33%** van de kandidaten na inzet van Flexpensie uitgestroomd. Dat cijfer geeft de realiteit misschien iets te rooskleurig weer. Vier gemeenten hebben in hun antwoord een onderscheid gemaakt tussen kandidaten die volledig zijn uitgestroomd, en kandidaten die een parttime baan hebben gevonden, maar nog wel deels afhankelijk zijn van een uitkering. Bij die gemeenten is het aandeel *slechts deels uitgestroomden* gemiddeld de helft van de uitgestroomde kandidaten. Mogelijkerwijs zijn sommige kandidaten van de andere gemeenten ook niet *volledig* uitgestroomd. Over deze informatie beschikken de onderzoekers echter niet. Het is ook niet bekend of kandidaten zijn uitgestroomd naar een tijdelijk of vast dienstverband en wat voor type contract zij kregen.

33% lijkt misschien hoog, maar er is in het algemeen nauwelijks monitoring op de oorzaken van uitstroom op bijstandsuitkeringen. Dat geven de onderzoekers hier ook aan. Het aantal van 33% wordt momenteel veel gehoord ivm het aantrekken van de economie. Bijvoorbeeld: In de cijfers van Werksaam (april 2017) wordt gesproken over een landelijk gemiddelde van 35% uitstroom, waar Werksaam met 43% nog veel hoger zou zitten. Zonder overigens een correlatie aan te geven met een bepaald re-integratietraject.

Tot slot.

Het is goed dat er onderzoek gedaan wordt naar re-integratietrajecten. Maar het is wel noodzaak dat beweringen getoetst worden aan objectieve gegevens. Dit is helaas niet het geval. Verdringing vindt plaats waar bijstandsgerechtigden goedkoper op regulier werk worden ingezet dan 'gewone' werknemers. Zodra de ene arbeidskracht goedkoper is dan de andere, wordt er objectief verdrongen.

Van Flexpensie kun je zeggen dat er wel degelijk regulier betaalde arbeid wordt verdrongen door lager betaalde arbeid. Bovendien wordt Flexpensie gebruikt om een bestaand probleem (nl moeilijkheden bij de verrekening van loon met aanvullende uitkering) te omzeilen door GEEN loon te betalen.

Dit is regelrecht in strijd met hetgeen Klijnsma in haar brief zet:

“Waar het instrument niet voor bedoeld is, is om het verrekenen van deeltijdwerk met de bijstand te omzeilen door geen volwaardig loon voor volwaardig werk te verstrekken. Ik ben daarom van mening dat gemeenten heel selectief moeten zijn, wanneer zij overwegen werken met behoud van uitkering in te zetten.”

Déjo Overdijk

Amsterdam, 7 december.

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1515184
Steller: J.F. Hoek
E-mail: j.hoek@hoorn.nl
Team:
Teammanager:
Portefeuillehouder:

Onderwerp

(regionaal) Raadsvoorstel informatievoorziening Gemeenschappelijke regelingen

Agendering

Ter besluitvorming

Bijlagen

1	Bijlage 1 NOTITIE Informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen (GR-en) met bijlagen
2	Bijlage 2 Samenvatting verbeteren informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden & infografic
3	Bijlage 3 Notitie 2015 'De Raden aan zet' (regionale samenwerking in een Westfries perspectief)
4	Bijlage 4 rapport december 2015 ROB 'Wisselwerking'
5	Bijlage 5 Verslagen van de bijeenkomsten met de directies van gemeenschappelijke regelingen & interne verslagen (t.i. bij de griffie)

Gevraagd besluit

de notitie "informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen" vast te stellen, wat betekent dat de raad:

1. gemeenschappelijke regelingen waarvoor een openbaar lichaam is ingesteld verzoekt om vanaf 1 januari 2019 jaarlijks uiterlijk 1 januari een kadernota met financiële en beleidskaders met de onderwerpen als beschreven in bijlage 1 aan te bieden aan de raden, waarvoor de raden uiterlijk 1 maart een zienswijze kunnen afgeven;
2. de notitie "bestuursrapportages" (bijlage 2) vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen;
3. gemeenschappelijke regelingen verzoekt om vanaf 1 maart 2018 uitvoering te geven aan de uitgangspunten voor publicatie van agenda's en bijbehorende stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur (bijlage 3);
4. de uitgangspunten voor werkbezoeken vaststelt (bijlage 4);
5. het onderzoeksvoorstel voor evaluaties van gemeenschappelijke regelingen vaststelt (bijlage 5);
6. de uitgangspunten voor majeure beleidsprocessen van gemeenschappelijke regelingen vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen (bijlage 6);
7. het college verzoekt om bij de eerstvolgende wijziging van een gemeenschappelijke regeling de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming te brengen met de notitie "informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen";

Raadsvoorstel

Zaaknummer:
Steller: J.F. Hoek
E-mail: j.hoek@hoorn.nl
Team:
Teammanager:
Portefeuillehouder:

8. de griffier verzoekt om voorstellen te doen over hoe de raad lokaal en/of regionaal de aandacht voor gemeenschappelijke regelingen kan verdelen, rekening houdend met de profielen van de gemeenschappelijke regelingen;

Samenvatting

Voor een samenvatting van het pakket aan maatregelen, handreikingen, en voorstellen, zie de bijlage nr. 2 bij dit voorstel.

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding

Directe aanleiding is de uitdrukkelijke wens vanuit gemeenteraden in de regio, om te kijken naar punten ter verbetering van de informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan gemeenteraden. Voor de Westfriese gemeenten is in 2015 de notitie "De Raden aan zet – Regionale Samenwerking in een Westfries Perspectief" vastgesteld waarin de basis staat van de (boven)regionale opdracht.

Eén van de aanbevelingen van deze notitie is "Het treffen van maatregelen die leiden tot het bieden van informatie op maat daar waar het de regionale samenwerking betreft".

De presidia van alle gemeenten in Noord-Holland Noord (NHN) hebben vervolgens medio 2016 ingestemd met het Project informatievoorziening. Dit project heeft als doel om gemeenteraden te ondersteunen bij hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol waar het gaat om gemeenschappelijke regelingen. Er is voor een project op Noord Holland Noord-schaal gekozen, omdat alle gemeenten in NHN deelnemen aan drie gemeenschappelijke regelingen op deze schaal: de Veiligheidsregio, de GGD en de RUD. Daarnaast nemen de NHN-gemeenten deel aan een aantal gemeenschappelijke regelingen op een kleiner schaalniveau.

Belang

Belang van de Gemeenschappelijke regelingen is om de gemeenteraden goed geïnformeerd te houden, en in geval van politieke speerpunten en richtingswijzigingen, deze actief te betrekken. Vanuit de gemeenten is invloed op GR-en een issue. Het rapport Wisselwerking van de ROB geeft aan dat hier een opgave ligt voor alle betrokken omdat iedereen een belang heeft bij goed functionerende GR-en: raden, colleges en besturen/directies van GR-en gezamenlijk.

Centrale vraag

Komen de voorgestelde maatregelen in voldoende mate tegemoet aan de wens vanuit de gemeenteraden om beter geïnformeerd te worden, en kunnen de GR-en dit binnen hun eigen verantwoordelijkheid leveren?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat

De informatievoorziening aan raden inzake gemeenschappelijke regelingen zodanig organiseren dat de raden:

Raadsvoorstel

Zaaknummer:

Steller: J.F. Hoek

E-mail: j.hoek@hoorn.nl

Team:

Teammanager:

Portefeuillehouder:

1. niet alleen (gelijk)tidig geïnformeerd worden, maar ook tijdig in positie worden gebracht om ten aanzien hiervan besluiten te nemen die passen bij de rol van de raad;
2. effectief worden geïnformeerd, d.w.z. passend bij de rol van de raad.

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie

n.v.t.

4. Kaders

Algemene kaders zijn te vinden in de WGR, gemeentewet, (regionale) Verordeningen die de betrokken GR-en betreffen. Zie verder de bijlagen, zoals bijlage 3 en 4.

5. Argumenten

(Voor een volledige onderbouwing per product van de projectgroep, zie bijlage 1.)

De informatievoorziening aan raden inzake gemeenschappelijke regelingen zodanig organiseren dat de raden:

1. niet alleen (gelijk)tidig geïnformeerd worden, maar ook tijdig in positie worden gebracht om ten aanzien hiervan besluiten te nemen die passen bij de rol van de raad;
2. effectief worden geïnformeerd, d.w.z. passend bij de rol van de raad.

ad

1. Volgens de huidige werkwijze, nemen raden eenmaal per jaar een besluit over gemeenschappelijke regelingen, namelijk bij de zienswijzeprocedure voor de begroting en jaarrekening (jaarlijks omstreeks juni). Door raden meer "aan de voorkant" de gelegenheid te geven om zich uit te spreken over de uitgangspunten voor de begroting (naar aanleiding van de financiële en beleidskaders die de gemeenschappelijke regelingen moeten leveren volgens de Wet) verbetert de mogelijkheid voor de raden om materieel invloed uit te oefenen op een gemeenschappelijke regeling.

ad

2. In de notitie worden niet alleen voorstellen gedaan die betrekking hebben op schriftelijke informatievoorziening, procedureafspraken en formele besluitvorming (zienswijzeprocedure kadernota, toegankelijk maken stukken algemeen bestuursvergaderingen). Ook worden andere voorstellen gedaan: voorstellen om de betrokkenheid van de raadsleden bij gemeenschappelijke regelingen te faciliteren (werkbezoeken) en procesvoorstellen die gemeenschappelijke regelingen kunnen helpen om in hun werkprocessen zo goed mogelijk aan te sluiten op de rol van de raad (handreikingen voor bestuursrapportages, uitgangspunten voor majeure beleidsprocessen). Ten slotte worden voorstellen gedaan om gemeenschappelijke regelingen te evalueren op het niveau van samenwerkingsdoelstellingen.

Deze voorstellen, gecombineerd met de verplichting van de colleges om de gemeenteraden actief te informeren over gemeenschappelijke regelingen, maken het voor gemeenteraden mogelijk dat zij beter inhoudelijk betrokken worden bij het werk van de gemeenschappelijke regelingen.

Kanttelingen:

Raadsvoorstel

Zaaknummer:
Steller: J.F. Hoek
E-mail: j.hoek@hoorn.nl
Team:
Teammanager:
Portefeuillehouder:

1. om raden kwalitatief goede besluiten te kunnen laten nemen over gemeenschappelijke regelingen, is niet alleen vereist dat gemeenteraden tijdig van goede informatie worden voorzien over de GR-en. Dit stelt ook kwantitatieve en kwalitatieve eisen aan de gemeenten. Belangrijk hiervoor is dat de raden en colleges (incl. de rollen die collegeleden spelen in de besturen van gemeenschappelijke regelingen) de informatie die gemeenschappelijke regelingen leveren vertalen en gebruiken op een manier, die past bij de rollen die raden en colleges hebben;
2. uitgangspunt was om uniforme voorstellen voor alle NHN-gemeenten te ontwikkelen, zodat gemeenschappelijke regelingen uniforme verzoeken vanuit de deelnemende gemeenten krijgen. Gemeenschappelijke regelingen verschillen echter sterk in aard en omvang. Dit kan ertoe leiden dat het pakket aan voorstellen voor sommige gemeenschappelijke regelingen als disproportioneel wordt ervaren. De uniformiteit maakt dat ook de wellicht wat minder (politiek) relevante regelingen bij de raden in beeld zijn op gelijke wijze als de "zware" gemeenschappelijke regelingen. Op lokaal niveau bepalen gemeenteraden hoe actief en intensief zij de aangereikte informatie willen gebruiken om hun kaderstellende en controlerende rol te spelen;
3. doel van het project was om de raden niet van meer informatie te voorzien, maar van betere informatie. Het project leidt echter niet tot minder informatie: de (omvangrijke) begrotingen en jaarstukken blijven beschikbaar en de AB-stukken worden toegankelijker. Het (verplicht) aanbieden van de financiële en beleidskaders kan de raad echter helpen met het aanbrengen van focus die past bij de rol van de raad: kaders stellen;
4. de directies onderschrijven de doelstelling om een betere verbinding te maken tussen gemeenschappelijke regelingen en de gemeenteraden. Ook is er overeenstemming over dat dit vereist dat raden van informatie voorzien worden die past bij de rol die de raden hebben. De directies van de gemeenschappelijke regelingen ondersteunen alle voorstellen, met uitzondering van het voorstel inzake de zienswijzeprocedure voor de kadernota. In bijlage 1A worden reacties gegeven op de kanttekeningen die de directies maken. Deze kanttekeningen zijn afgewogen tegen het belang van de raad om effectief te kunnen sturen, zowel in koersbevestigende zin (de kadernota heeft immers als basis de komende jaarschijf uit de meerjarenbegroting) als in bijsturende zin (zodat vanuit het politiek bestuur nieuwe elementen kunnen worden toegevoegd). Gezien het belang voor de raad om zijn kaderstellende rol goed in te kunnen vullen, is het voorstel om een zienswijzeprocedure te laten gelden voor de kadernota gehandhaafd.

6. Maatschappelijk draagvlak

Er is heel nadrukkelijk ingezet op samenwerking en draagvlak door de projectgroep. Maatregelen zijn in conceptvorm diverse keren met de GR-en besproken op draagvlak en haalbaarheid en zijn nadien aangepast mo de GR-en tegemoet te komen. Zie hiervoor de bijlage 1, de notitie.

7. Financiële consequenties

Er komt een extra zienswijzeprocedure (voor de kadernota). Dit vereist ambtelijke inzet. Echter, omdat het gaat om een accentverschuiving (van een formele zienswijzeprocedure voor begroting en rekening naar een materiële zienswijzeprocedure voor de kadernota) zijn de effecten beperkt.

8. Communicatie

n.v.t.

Raadsvoorstel

Zaaknummer:
Steller: J.F. Hoek
E-mail: j.hoek@hoorn.nl
Team:
Teammanager:
Portefeuillehouder:

9. Realisatie

Uitvoering

Voor de uitvoering van het besluit is nodig dat griffiers in NHN uitvoeringsafspraken met de gemeenschappelijke regelingen maken. De griffiers zullen daarbij regionaal samenwerken.

Bijlagen ter uitwerking:

(uit de vast te stellen notitie "informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen")

- *bijlage 1: Inhoud kadernota & procedure kadernota, begroting en jaarrekening*
- *bijlage 1A: Reactienota op kanttekeningen gemeenschappelijke regelingen*
- *bijlage 2: Bestuursrapportages*
- *bijlage 3: Vergaderingen Algemeen Bestuur*
- *bijlage 4: Uitgangspunten werkbezoeken*
- *bijlage 5: Onderzoeksvoorstel voor evaluaties gemeenschappelijke regelingen*
- *bijlage 6: Uitgangspunten majeure beleidsprocessen gemeenschappelijke regelingen*
- *bijlage 7: Verantwoordings- en inlichtingenplicht & wettelijke bepalingen*
- *bijlage 8: Overzicht was/wordt*

Hoorn, 23-11-2017

het presidium van de gemeente Hoorn,

de griffier,



de voorzitter van het presidium



Raadsbesluit

Zaaknummer: 1515107
Steller: J.F. Hoek
Team: griffie

betreffende: het regionaal voorstel over Informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan gemeenteraden in de drie regio's van Noord Holland-Noord (Kop van Noord Holland, Alkmaar en Westfriesland)

De Raad van de gemeente Hoorn,

overwegende dat:

- *het presidium in zijn vergadering d.d. 18 oktober 2017 heeft ingestemd met het project informatievoorziening dat als doel heeft om de gemeenteraden te ondersteunen bij zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol waar het gaat om gemeenschappelijke regelingen;*
- *het voorstel van het presidium bijdraagt aan een verbetering van de informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan gemeenteraden;*
- *gemeenschappelijke regelingen instemmen met dit voorstel, behoudens de zienswijzeprocedure die wordt voorgesteld met betrekking tot de zgn. kadernota;*
- *de raad kennis heeft genomen van de kanttekeningen van de gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot dit onderdeel van het voorstel alsmede van de reactie hierop;*

besluit:

de notitie "informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen" vast te stellen, wat betekent dat de raad:

1. gemeenschappelijke regelingen waarvoor een openbaar lichaam is ingesteld verzoekt om vanaf 1 januari 2019 jaarlijks uiterlijk 1 januari een kadernota met financiële en beleidskaders met de onderwerpen als beschreven in bijlage 1 aan te bieden aan de raden, waarvoor de raden uiterlijk 1 maart een zienswijze kunnen afgeven;
2. de notitie "bestuursrapportages" (bijlage 2) vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen;
3. gemeenschappelijke regelingen verzoekt om vanaf 1 maart 2018 uitvoering te geven aan de uitgangspunten voor publicatie van agenda's en bijbehorende stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur (bijlage 3);
4. de uitgangspunten voor werkbezoeken vaststelt (bijlage 4);
5. het onderzoeksvoorstel voor evaluaties van gemeenschappelijke regelingen vaststelt (bijlage 5);
6. de uitgangspunten voor majeure beleidsprocessen van gemeenschappelijke regelingen vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen (bijlage 6);

Raadsbesluit

Zaaknummer:

Steller: J.F. Hoek

Team: griffie

7. het college verzoekt om bij de eerstvolgende wijziging van een gemeenschappelijke regeling de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming te brengen met de notitie "informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen";
8. de griffier verzoekt om voorstellen te doen over hoe de raad lokaal en/of regionaal de aandacht voor gemeenschappelijke regelingen kan verdelen, rekening houdend met de profielen van de gemeenschappelijke regelingen;

Hoorn, 19 december 2017

de griffier,

de voorzitter,

NOTITIE Informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen (GR-en)

0. Vooraf

Deze notitie dient als bijlage bij het raadsvoorstel “Verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden”.

Centraal in deze notitie staat hoe u als gemeenteraad beter in positie kunt worden gebracht om uw kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in te vullen waar het gaat om gemeenschappelijke regelingen (GR-en). In dit document wordt beschreven:

1. de gemeenschappelijke regelingen waar de gemeenten in Noord-Holland Noord aan deelnemen
2. uw opdracht
3. het proces
4. het resultaat; de voorgestelde wijzigingen
5. zienswijze GR-en
6. beslispunten

Omdat de notitie gaat over informatievoorziening die past bij de rol van de raad, is het goed om stil te staan bij deze rol. Hoe ziet deze rol van de raad er uit bij samenwerkingsverbanden? En hoe verhoudt deze rol zich tot andere rollen (het college, het bestuur van de GR, de rol van de bestuurder die de gemeente vertegenwoordigt in het algemeen bestuur van de GR)? Het is immers van belang dat alle partijen hun eigen rol invullen en niet in het domein van andere partijen gaan opereren.

Allereerst is het belangrijk om te constateren dat de raad het orgaan is dat zorgt voor de democratische legitimatie van de uitoefening van publieke taken van de eigen gemeente, ook als deze taken worden uitgevoerd door een samenwerkingsverband. Dat betekent dus dat de raad zijn formele rollen van kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger onverkort heeft voor taken die bij een GR zijn ondergebracht.

Echter, voor deze samenwerkingsverbanden (GR-en) geldt wel dat de formele democratische legitimatie niet langer alleen afkomstig is van de raad zelf, maar dat deze afkomstig is van alle deelnemers aan de samenwerking. Daarbij gelden spelregels en rolverdelingen, die mede afhangen van het soort samenwerking waar een gemeente aan deelneemt.

Relevant daarbij is, dat er grofweg 2 soorten GR-en zijn:

- collegeregelingen (uitvoeringsgericht, aangegaan door de colleges, niet door de raden)
- raadsregelingen of gemengde regelingen waaraan (ook) een raad deelneemt (veelal omdat beleidstaken zijn overgedragen aan de regeling).

Voor collegeregelingen heeft de raad een rol die door de formele regels meer op afstand staat. De rol van de raad richt zich primair op het college en niet op de GR. Voor raadsregelingen en gemengde regelingen is de rol van de raad formeel sterker, al is de praktijk zo dat ook voor deze regelingen de raad meer op afstand staat. Voor de raad betekent dit dat de raad zich richt tot zijn lid in het bestuur van de GR (het lid van het algemeen bestuur), al dan niet via het college. In de praktijk is dit vaak geen vreemde positie voor de raad; zeker bij uitvoerende taken past die positie van controle op afstand goed. Echter, wanneer de raad dit wenst, kan de raad een andere positie kiezen en een meer actieve rol spelen. De raad heeft diverse formele bevoegdheden en instrumenten om invloed mogelijk te maken. Bovendien is er naast een juridische realiteit ook een politieke realiteit. Dit vereist echter wel dat de raad geïnformeerd is over de taken die de GR-en voor de gemeenten uitvoeren. Dat staat centraal in deze notitie.

Zoals aangegeven: bij samenwerking is de raad niet langer alleen aan zet. Net zo goed als dat de taken gemeenschappelijk worden uitgevoerd, is het zinvol om ook als raden samen te werken: coalities met andere raden zijn nodig om daadwerkelijk invloed te hebben. Anders zal de raad bijna altijd aan het kortste eind trekken in de sturingslijnen naar een samenwerkingsverband.

Buiten de reikwijdte van deze notitie valt:

- de rol van de colleges bij de informatievoorziening. Daarbij gaat het o.a. om de wijze waarop de colleges de raden actief informeren. Dit wordt lokaal ingevuld.

- de wijze waarop informatie van GR-en lokaal danwel regionaal wordt aangeboden danwel wordt geagendeerd. Hierover kunnen lokaal en/of regionaal verdere afspraken worden gemaakt.
- de wijze waarop de raad/raden werkverdelingsafspraken kunnen maken om ervoor te zorgen dat raden en raadsleden de aandacht goed verdeeld wordt en gericht is op GR-en waarvan de politiek vindt dat de maatschappelijke belangen het grootst zijn. Wel wordt een aanbeveling over dit onderwerp gedaan.

1. De gemeenschappelijke regelingen waar de gemeenten in Noord-Holland Noord aan deelnemen

De gemeenten in Noord-Holland Noord nemen deel aan de volgende GR-en: ¹

1. Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (VR NH) (collegeregeling, openbaar lichaam)
De Veiligheidsregio staat voor het verkleinen van risico's en het beperken van leed en (gezondheids)schade bij incidenten. Dit doen ze door het bieden van adequate hulp en intensief samen te werken met andere partijen die betrokken zijn bij veiligheid en hulpverlening. Daarbij stimuleren ze burgers en bedrijven tot zelfredzaamheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid.
2. GGD Noord-Holland Noord (gemengde regeling, openbaar lichaam)
GGD Hollands Noorden is de gezondheidsdienst in Noord-Holland Noord. Voor de gemeenten bewaken, beschermen en bevorderen zij de gezondheid en veiligheid van alle inwoners in dit gebied. Dit doen ze door gezondheidsrisico's en onveiligheid te signaleren en de inzichten hierover actief te verspreiden. Ze beschermen tegen natuurlijke of opzettelijke bedreigingen van de volksgezondheid met preventie, bestrijding en voorlichting. Ze bevorderen individueel en collectief gezond gedrag en preventief beleid van gemeenten en andere spelers in de gezondheidszorg.
3. Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) (collegeregeling, openbaar lichaam)
De RUD richt zich op het professioneel, efficiënt en kwalitatief goed uitvoeren van de haar opgedragen (milieu)taken, de vergunningverlening, handhaving en toezicht.
4. Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)(gemengde regeling, centrumgemeenteconstructie)
Met deze regeling heeft Hoorn de taak op zich genomen om periodiek bestuurlijk overleg op een aantal werkerreinen in de vorm van portefeuillehoudersoverleggen te organiseren, te faciliteren en te coördineren. Daarnaast voert Hoorn een aantal daarvan afgeleide taken uit.
5. Werkzaam West-Friesland (gemengde regeling, openbaar lichaam)
WerkSaam Westfriesland is de arbeidsbemiddelaar van Westfriesland. WerkSaam is een samenvoeging van de zeven West-Friese gemeenten (Sociale Zaken) en leer-werkbedrijf Op/maat en voert per 1 januari 2015 de Participatiewet uit. Zij begeleiden en bemiddelen werkzoekenden naar werk. Regulier waar het kan en beschut waar het moet. Inwoners die echt niet aan het werk kunnen, worden (tijdelijk) voorzien in levensonderhoud met een uitkering.
6. West-Fries Archief (WFA)(gemengde regeling, openbaar lichaam)
Het Westfries Archief is het historische informatiecentrum voor Westfriesland. De collectie omvat archieven, beeld- en geluidsmateriaal en een grote bibliotheek.
7. Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)(gemengde regeling, openbaar lichaam)
Deze regeling heeft als taak het vaststellen en (doen) uitvoeren van het beleid ten aanzien van huishoudelijke en andere afvalstoffen. HVC Inzameling is belast met de uitvoering van de taak.
8. Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
Archeologie Westfriesland beheert de Archeologische Waardenkaarten en Archeologische Beleidskaarten van de gemeenten Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec. Aan een update van diverse kaarten wordt op dit moment hard gewerkt. Tevens heeft Archeologie West-Friesland het doel om een onderzoeksagenda voor de deelnemende gemeenten op te stellen. Het streven is om de kwaliteit van het

¹ Zie p. 36 e.v. voor een overzicht van GR-en waar de afzonderlijke gemeenten aan deelnemen

- archeologisch beleid en de implementatie van archeologie in ruimtelijke ordeningsvraagstukken te verbeteren. Archeologie Westfriesland heeft tot doel het ondersteunen en adviseren van de aangesloten gemeenten op het gebied van archeologie in de ruimste zin. De medewerkers brengen hun archeologische deskundigheid in bij bestemmingsplannen, bouwplannen, ontwikkelingsplannen, herinrichtingsplannen en andere plannen voor bodemingrepen.
9. **De Som (collegeregeling, openbaar lichaam)**
Het Shared Service Center DeSom is de ICT-leverancier voor de West-Friese gemeenten en WerkSaam Westfriesland.
 10. **Recreatieschap Westfriesland (gemengde regeling, openbaar lichaam)**
Het Recreatieschap ontwikkelt recreatiemogelijkheden dicht bij huis voor de West-Friese gemeenten en hun inwoners, zorgt voor een toeristisch-recreatief aantrekkelijke regio voor dagjesmensen en verblijfsrecreanten en brengt de recreatiemogelijkheden bij een breed publiek onder de aandacht. Het Recreatieschap beheert en onderhoudt recreatiegebieden en stimuleert de ontwikkeling van fiets-, vaar- en wandelnetwerken en andere recreatieve voorzieningen.
 11. **Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)**
Het RHCA is een regionaal kennis- en informatiecentrum op het gebied van de lokale en regionale geschiedenis, door het opbouwen en beheren van een zo breed mogelijke collectie historische bronnen materiaal en deze op een zo actief mogelijke wijze dienstbaar maken voor een breed publiek.
 12. **Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)**
Het Openbaar Lichaam Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar en omstreken (VVI) is een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten in de regio Noord-Kennemerland. De VVI is aandeelhouder van de NV Huisvuilcentrale (HVC). Van de in totaal 2.914 uitgezette aandelen zijn er 509 stuks in bezit bij de VVI gemeenten (17%). De HVC is daarmee in eigendom van 48 gemeenten en 6 waterschappen.
 13. **Recreatieschap Geestmerambacht**
Het recreatieschap heeft als hoofddoel: het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie en het tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu en landschap. Het recreatiegebied ligt tussen Bergen, Alkmaar, Langedijk, Heerhugowaard en Schagen in.
 14. **HalteWerk**
Halte Werk is verantwoordelijk voor de uitvoering van de participatiewet en aanverwante regelingen op het gebied van inkomensondersteuning en arbeid gerelateerde participatie (IOAW, IOAZ, BBZ, Schuldhulpverlening, Minimabeleid) voor de deelnemende gemeenten. In 2017 is begonnen met de ontwikkeling van een geïntegreerde toegang waarbij Halte Werk een nadrukkelijke rol heeft. Dit betekent dat de dienstverlening naar de burgers meer aansluiting krijgt bij de leefwereld van die burger. Tot slot zal Halte Werk veel nauwer in de uitvoering van de Participatiewet gaan samenwerken met het WNK. Hierdoor moeten er nog meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt deel kunnen gaan nemen aan die arbeidsmarkt.
 15. **Consensus**
Consensus verzorgt voor de deelnemende gemeenten de heffing en invordering van de gemeentelijke belastingen, heffingen en rechten. De uitvoering van kwijschelding en de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken.
 16. **Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK)**
WNK Personeelsdiensten, uitvoerder van de Wet sociale werkvoorziening, is een zelfstandige organisatie, met als hoofdtaken: uitvoering bestaande SW en dienstverlener van Personeelsdiensten. De werkzaamheden worden uitgevoerd in opdracht van de deelnemende gemeenten. De afdelingen Sociale zaken en Halte Werk zijn opdrachtgevers als het gaat om het uitvoeren van re-integratie activiteiten. Regionaal is afgesproken dat een deel van het participatie budget ingezet wordt bij WNK en dat zij daarvoor diensten en producten leveren.
 17. **Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM)**
Het recreatiegebied Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM) is een natuur- en watersportgebied in het westen van de regio Laag Holland. De provincie Noord-Holland en de gemeenten Alkmaar, Beverwijk, Castricum, Heemskerk, Heiloo, Uitgeest en Zaanstad

dragen gezamenlijk zorg voor het beheer en ontwikkeling van dit gebied, door middel van een gemeenschappelijke regeling.

18. *Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GR GA)*

De GR GA behartigt een goede uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening en Participatiewet voor de gemeenten: Schagen, Hollands Kroon en Den Helder.

NB: voor enkele GR-en geldt dat - naast gemeenten - ook de provincie deelnemer is. Dit wordt in het vervolg van deze notitie buiten beschouwing gelaten.

2. Uw opdracht

Medio 2016 is door de gemeenteraden in Noord-Holland Noord - via de presidia - ingestemd met het project informatievoorziening. Daarmee werd opdracht gegeven aan de griffiers om een set aan voorstellen te ontwikkelen in samenwerking met de GR-en. Deze voorstellen richten zich op informatievoorziening en zijn ervoor bedoeld om gemeenteraden in positie te brengen om - indien ze daarvoor kiezen - een meer actieve rol te spelen richting GR-en. De bedoeling is dat de NHN-gemeenten zoveel mogelijk gelijklopende besluiten nemen over de voorstellen, zodat GR-en gelijklopende informatie-opdrachten krijgen van hun deelnemende gemeenten.

Voor de uitvoering van de opdracht is de werkgroep informatievoorziening ingesteld.

Aanleiding voor uw opdracht

Gemeenschappelijke regelingen (GR-en) voeren gemeentelijke taken uit. Gemeenten en GR-en hebben beide groot belang bij het goed organiseren van de samenwerking tussen GR-en en gemeenten waarbij alle betrokkenen hun eigen rol goed kunnen spelen. Om het mogelijk te maken dat de raden hun rol goed kunnen spelen, is vereist dat zij tijdig beschikken over de gewenste en noodzakelijke informatie. Gemeenteraden in de regio NHN hebben aangegeven dat zij een meer actieve rol willen spelen richting GR-en. Zonder daarbij op de stoel van andere spelers (college, bestuur GR-en) te gaan zitten. Dat begint met een goede informatievoorziening.

U als gemeenteraad, zo blijkt uit onderzoek onder raadsleden (*raadslid.nu*, 13 januari 2014), voelt zich vaak niet betrokken bij beslissingen die in GR-en worden genomen. De bestaande informatievoorziening en de zienswijzeprocedures worden als niet toereikend ervaren. De informatievoorziening sluit niet voldoende aan op de rol van de raad en zienswijzen hebben maar beperkt invloed op de besluiten bij GR-en. Informatie op maat is noodzakelijk om uw rol als kadersteller (opdrachtgever) en controleur (toezichthouder) te kunnen spelen.

Dit probleem is pas echt manifest geworden toen de grote decentralisaties hun beslag kregen, niet alleen in Noord-Holland Noord maar ook elders in het land. Deze veranderde werkelijkheid na de decentralisaties en het complexer worden van de GR-en, maakt veranderingen noodzakelijk.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft in december 2015² advies gegeven over nieuwe vormen van informatievoorziening en samenwerking tussen gemeenten en GR-en. Dit advies maakte duidelijk dat actie nodig is om de informatievoorziening richting u als raadsleden en raden te verbeteren. De belangrijkste oplossing zit in het advies van de Rob dat het betrekken van gemeenteraden en een veel intensievere samenwerking de eerste opgave is. Dit was het vertrekpunt voor uw opdracht.

Onderstaand treft u enkele citaten aan uit het rapport van de Rob:

'Eén van de grootste grieven die uit onderzoek onder gemeenteraadsleden naar voren komt, is dat het besluitvormingsproces en de verantwoordingsstructuur van gemeentelijke taken die op regionaal niveau worden uitgevoerd ondoorzichtig zijn. Colleges van B&W kunnen hier iets aan doen, namelijk door gemeenteraden tegelijk te laten beschikken over dezelfde informatie wat betreft de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden. En niet te schromen een raadsdebat uit te lokken over onderwerpen, die hen in het samenwerkingsverband sterk bezig houden.'

'Veel gemeenteraadsleden hebben het gevoel de greep te verliezen op de taken die samen met andere gemeenten worden uitgeoefend. Ze missen vaak het overzicht van wat er op

² http://www.rob-rfv.nl/rob/publicaties_rob/publicatie_rob/210/Wisselwerking

dat bovengemeentelijke niveau gebeurt. Weliswaar is de gang van zaken meestal formeel wel in orde, de gemeentelijke bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling wordt wel vastgesteld, maar van een wezenlijke inhoudelijke betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij het werk van de gemeenschappelijke regeling is vaak onvoldoende sprake.'

Onder verwijzing naar de constatering in het Rob-rapport dat de wisselwerking tussen gemeenteraden en gemeenschappelijke regelingen voor verbetering vatbaar is, dat verbetering nodig is en dat verbetering ook mogelijk is heeft de Commissaris van de Koning in Noord-Holland op 30 november 2016 een bijeenkomst georganiseerd over samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit in Noord-Holland Noord. De Commissaris geeft aan dat deze verbetering van alle betrokkenen een extra inspanning vraagt en wijst erop dat de Rob een aantal aanbevelingen doet. Bij de uitwerking van uw opdracht is gebruik gemaakt van het Rob-rapport.

Huidige werkwijze

De huidige werkwijze wordt bepaald door juridische kaders, die zijn vastgelegd in:

- de wettelijke kaders van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR);
- de bepalingen van de betreffende gemeenschappelijke regeling c.a.;
- de uitgangspunten die door de raden van de gemeenten in Noord-Holland Noord zijn vastgesteld. Deze uitgangspunten worden op dit moment geëvalueerd;
- de gemeenschappelijke regelingen zelf.

Deze juridische regels bevatten voorschriften over het leveren van en de procedures voor informatie: de ontwerp-begroting, de jaarrekening en de financiële en beleidskaders alsmede de stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur. In de gemeenschappelijke regelingen zelf kunnen nadere bepalingen staan.

Per GR wordt een verschillende werkwijze gehanteerd waar het gaat om het leveren van niet-verplichte informatie: tussentijdse rapportages, het verspreiden van nieuwsbrieven, het organiseren van werkbezoeken, beleidsdocumenten.

Overigens alleen verschilt niet alleen per GR de werkwijze; ook per gemeente wordt een verschillende werkwijze gehanteerd wat betreft de actieve informatievoorziening door het college aan de raad waar het gaat om GR-en alsmede de wijze waarop besluiten worden voorbereid. Deze notitie richt zich echter uitsluitend op het informatieaanbod door de GR-en.

3. Het proces

Terugblik 2016/2017

In 2016 en 2017 zijn de volgende stappen gezet, ter uitvoering van de opdracht.

1. Formeren werkgroep informatievoorziening (medio 2016)
Vertrekpunt voor de werkgroep bij de uitvoering van de opdracht was: gemeenteraden willen zich intensiever en actiever gaan bemoeien met de GR-en. Dit vereist een goede informatievoorziening door GR-en. De werkgroep onderkent dat er op dit punt niet alleen een opgave voor GR-en en gemeenteraden ligt, maar ook voor colleges en de vertegenwoordigers in de besturen van de GR-en. Een samenspel tussen deze spelers is vereist om het doel - betere samenwerking tussen gemeenten en GR-en - te kunnen realiseren. Anders gezegd: de governance behoeft aandacht. De opdracht van de werkgroep beperkt zich echter tot het doen van voorstellen ten behoeve van een betere informatievoorziening aan de gemeenteraden betreffende GR-en.

De werkgroep heeft zo zorgvuldig mogelijk gekeken naar mogelijkheden om de werkwijze in de regio te uniformeren, zowel qua inhoud als qua proces. Wel is van belang om te onderkennen dat er grote verschillen zijn in de aard en omvang van GR-en. De zgn. risicoprofielen van GR-en kunnen gemeenteraden aanleiding geven om specifiekere afspraken te maken voor een GR (meer/minder intensief aandacht).

De visie van de werkgroep is dat de voorstellen met betrekking tot de informatievoorziening zich moeten richten op:

- informatievoorziening, gericht op de politieke hoofdlijnen, toegesneden op de rol van de raad,
 - processen, waarbij voldoende tijd is zorgvuldige besluitvorming,
 - waarbij er ruimte is voor periodieke interactieve contactmomenten, zoals werkbezoeken en regionale raden,
- die in goed overleg met de GR-en tot stand dienen te komen.
2. Ontwikkelen producten (medio 2016-medio 2017)
 3. Bijeenkomsten met directies GR-en (kwartaal 3 2016 en kwartaal 2 2017)
Er hebben drie bijeenkomsten met directies van GR-en plaatsgevonden:
 - om hen te informeren over het doel van het project
 - om de voorlopige producten te bespreken
 4. Vertaling van de producten naar raadsvoorstel (kwartaal 3 2017)

Na een (intensief) traject heeft de werkgroep deze notitie + bijlagen en het bijbehorende raadsvoorstel aangeboden aan de griffierskring NHN.

De werkgroep heeft bij de ontwikkeling deze producten o.a. via de voortgangsberichten gecommuniceerd met:

- de opdrachtgever (de presidia);
- de directies van GR-en (een drietal bijeenkomsten);
- met de proces- en regiegroep NHN. In deze groep worden projecten aangaande regionale samenwerking afgestemd. In deze groep zijn o.a. vertegenwoordigd: gemeentesecretarissen, griffiers en directies van GR-en;
- de griffierskring NHN.

Vooruitblik 2017/2018/2019

Zodra de gemeenteraden in Noord-Holland Noord een besluit hebben genomen over het raadsvoorstel "Verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden" zullen de griffiers in Noord-Holland Noord aan de slag gaan met de uitvoering van deze besluiten. Daarvoor zullen uitvoeringsafspraken met de GR-en en de colleges worden gemaakt. De griffiers zullen daarbij regionaal samenwerken.

4. Het resultaat; de voorgestelde wijzigingen

Concreet leiden de voorstellen tot de volgende (belangrijkste) veranderingen:

- door de GR-en wordt jaarlijks uiterlijk 1 januari een zgn. kadernota naar de gemeenteraden gestuurd voor het geven van zienswijzen. In deze nota staan de belangrijkste financiële en

- beleidskaders, die uitgangspunten voor de begroting inhouden. Deze uitgangspunten sluiten aan op de meerjarenbeleidsplannen van de GR-en. Raadsleden kunnen in de regionale raadsledenbijeenkomsten hierover onderling contact hebben;
- het zwaartepunt van de behandeling van de hoofdlijnen van beleid komt eerder te liggen, op de politieke hoofdlijnen: in februari van een jaar kunnen de gemeenteraden een zienswijze geven op de kadernota;
 - de (ontwerp-)begroting wordt gebaseerd op de kadernota. In juni gaan gemeenteraden na of de GR-en de kadernota overeenkomstig hebben vertaald in de begroting;
 - de GR-en die een werkproces voor een omvangrijk beleidstraject willen optuigen, hebben inzicht in de wijze waarop zij de gemeenteraden hierbij kunnen betrekken;
 - informatie over vergaderingen van het algemeen bestuur van GR-en wordt eenvoudig en tijdig toegankelijk gemaakt; lokaal kan worden afgesproken op welke wijze de raad communiceert met zijn AB-leden;
 - er wordt meer gedaan aan het betrekken van de lokale politiek door het organiseren van periodieke werkbezoeken, in beginsel in regioverband;
 - de drie NHN-GR-en (Veiligheidsregio, GGD en RUD) worden periodiek geëvalueerd, in beginsel door de 17 NHN-gemeenten. Voor overige GR-en kunnen de gemeenten afspraken maken over de schaal en frequentie van eventuele evaluaties die zij wensen.

De producten

De werkgroep heeft een pakket aan maatregelen en afspraken (producten) ontwikkeld, waarmee een belangrijke stap wordt gezet om de informatievoorziening aan de gemeenteraad te verbeteren. Dit pakket ziet er als volgt uit:

	product	toelichting	voorstel
1	Format en procedure kadernota 	In de kadernota geven de GR-en financiële en beleidsmatige kaders weer. Alle GR-en zijn op grond van de WGR verplicht om deze kaders aan de raden te zenden. In de format is aangegeven welke onderwerpen in elk geval relevant zijn voor de raad. De voorgestelde zienswijzeprocedure is niet wettelijk verplicht, maar biedt de raad wel de mogelijkheid om te sturen op de uitgangspunten voor de begroting. De zienswijzeprocedure voor de begroting kan in verband hiermee vereenvoudigd worden. *	Gemeenschappelijke regelingen waarvoor een openbaar lichaam is ingesteld verzoeken om vanaf 1 januari 2019 jaarlijks uiterlijk 1 januari een kadernota met financiële en beleidskaders met de onderwerpen als beschreven in bijlage 1 aan te bieden aan de raden, waarvoor de raden uiterlijk 1 maart een zienswijze kunnen afgeven.
2	Format bestuursrapportage 	Dit product is bedoeld als handreiking voor de GR-en die tussentijds willen rapporteren aan raden. Dit is facultatief omdat GR-en sterk verschillen qua aard, omvang en risico's. Bovendien kennen zij vaak verschillende P&C-cycli (evenals gemeenten) en eigen regels voor de verantwoording. Raden die dat wensen, kunnen besluiten om specifiekere afspraken te maken.	De notitie "bestuursrapportages" (bijlage 2) vaststelt en als handreiking aanbieden aan gemeenschappelijke regelingen.
3	AB-vergaderingen 	Alle GR-en zijn verplicht om hun AB-stukken openbaar te maken. Indien GR-en deze stukken tijdig openbaar maken, krijgt de raad informatie die hem in positie brengt om de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol te spelen. Lokaal kan bepaald worden hoe raad en college over deze stukken communiceren. De jaarkalender biedt een overzicht van de AB-vergaderingen voor GR-en.	Gemeenschappelijke regelingen verzoeken om vanaf 1 maart 2018 uitvoering te geven aan de uitgangspunten voor publicatie van agenda's en bijbehorende stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur (bijlage 3).
4	Werkbezoekenkalender 	Er zijn uitgangspunten voor de werkbezoeken ontwikkeld. Leidend bij deze uitgangspunten is dat bevorderd wordt dat er structurele aandacht is van raden voor GR-en, passend bij de rol van de raad.	De uitgangspunten voor werkbezoeken vaststellen (bijlage 4).
5	Format voor evaluatie	Er is een beschrijving ontwikkeld, waarin wordt aangegeven op welke wijze (en in welke frequentie)	Het onderzoeksvoorstel voor evaluaties van gemeenschap-

		evaluaties van GR-en kunnen plaatsvinden. Het voorstel is om voor de drie NHN-GR-en: de Veiligheids-regio, de GGD en de RUD minimaal 1x per raadsperiode een evaluatie te houden, door de deelnemers gezamenlijk uit te voeren. Verwacht wordt dat het aantal onderzoeken hierdoor zal afnemen maar dat de informatiewaarde toeneemt. Voor overige GR-en kunnen lokaal danwel regionaal afspraken worden gemaakt. Opmerking: een optie is om Rekenkamers te benaderen voor de onderzoeken.	pelijke regelingen vaststellen (bijlage 5);
6	Verantwoordings- en inlichtingenplicht	In kaart is gebracht welke wettelijke bepalingen er zijn voor de verantwoordings- en inlichtingenplicht aan gaande GR-en (bijlage 7). Daarin wordt weergegeven welke instrumenten raden en raadsleden hebben. Dit overzicht wordt ter kennisname aange-boden. Indien raden/raadsleden gebruik wensen te maken van de instrumenten, kunnen zij de griffies inzetten.	--
7	Werkproces- sen majeure beleidsin- houdelijke trajecten 	GR-en kunnen omvangrijke beleidstrajecten organiseren. Hiervoor is een werkproces op hoofdlijnen ontwikkeld, waarmee beoogd wordt de raden tijdig te betrekken bij dergelijke trajecten. Deze trajecten zijn voor raden zeer relevant, omdat het hierbij gaat om de opdracht aan GR-en. Met "majeure trajecten" worden trajecten bedoeld die: - een grote impact kunnen hebben op de bewoners of de maatschappij; - en/of een grote financiële impact kunnen hebben op de gemeentelijke begroting; - kunnen leiden tot ingrijpende wijziging van eerder door de gemeente vastgestelde kaders.	De uitgangspunten voor majeure beleidsprocessen van gemeenschappelijke regelingen vaststellen en als handreiking aanbieden aan GR-en (bijlage 6)
8	Wijziging werkafspraken en werkwijzen	Nadat besluitvorming in uw raden heeft plaats-gevonden, worden uitvoeringsafspraken gemaakt met GR-en waarbij - indien nodig - bestaande werkafspraken en werkwijzen gewijzigd worden.	
9	Verankering afspraken	Nadat besluitvorming in uw raden heeft plaatsgevonden, is het belangrijk om de afspraken te formaliseren.	Het college verzoeken om bij de eerstvolgende wijziging van een gemeenschappelijke regeling de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming te brengen met de notitie "informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen"

***Nadere uitwerking van product 1: Format en procedure kadernota**

Omdat dit product de meest vergaande consequenties heeft, wordt bij dit product hieronder een uitgebreidere toelichting gegeven.

Doel van product 1: Format en procedure kadernota

GR-en zijn verplicht jaarlijks voor 15 april financiële en beleidskaders (kadernota) naar de raad te zenden. Deze kaders dienen als uitgangspunten voor de begroting van de GR voor het jaar erop volgend. In de format en procedurebeschrijving is beschreven wat er in de kadernota zou moeten staan en op welke wijze de raad hierbij wordt betrokken. De format richt zich op hoofdlijnen die passen bij de rol van de raad.

In de procedurebeschrijving wordt voorgesteld de raad in de gelegenheid te stellen om jaarlijks voor 1 maart een zienswijze af te geven ten aanzien van de kadernota. Dat betekent dat de raad *niet alleen wordt geïnformeerd* maar dat de raad *de mogelijkheid heeft om een besluit (een zienswijze afgeven) te nemen*. Daarmee wordt bereikt dat de raad vooraf kan sturen op hoofdlijnen, die vertaald worden in de begroting. De huidige zienswijzeprocedure op de begroting en jaarstukken, kan hierdoor in een bescheidener vorm plaatsvinden. Deze beperkt zich dan voor de begroting tot de vraag: heeft de GR de uitgangspunten vanuit de kadernota goed verwerkt in de begroting?

Deze werkwijze betekent echter wel dat - in afwijking van de WGR - GR-en niet op 15 april maar reeds op 1 januari de kadernota dienen te leveren om het voor raden mogelijk te maken om een zienswijze te leveren en om daarover met collegaraden contact te hebben.

Voordelen kadernota

De werkgroep ziet de volgende voordelen in een zienswijzeprocedure voor de kadernota:

- de raad zit "aan de voorkant" waar het gaat om de begroting van de GR. Met een zienswijze op de beleidskaders en financiële kaders worden uitgangspunten voor de begroting gegeven en wordt de huidige werkwijze met krappe deadlines voor een zienswijze op de begroting in juni minder knellend;
- het accent verschuift: aandacht gaat uit naar de politieke hoofdlijnen en niet naar randzaken, wettelijk verplichte taken, 'going concern', of bedrijfsvoeringsaangelegenheden die geen relevantie hebben voor de politiek;
- de raad krijgt compacte, gerichte informatie op basis waarvan hij een richtinggevend besluit kan nemen;
- voor de raden ligt er een kans voor regionale afstemming van de zienswijzen. Dit komt de kwaliteit van het politiek-inhoudelijke debat ten goede en draagt bij aan de sturende (kaderstellende) rol van de raden;
- de GR-en krijgen tijdig sturingsinformatie van hun deelnemers, waardoor zij - beter dan in het verleden - beter kunnen aansluiten bij de wensen en behoeften van hun deelnemers. Bij het presenteren van de begroting kan gemotiveerd door de GR-en worden wat er met zienswijzen op de kadernota is gebeurd. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige werkwijze.

GR-en hebben aangegeven dat het belangrijk is om een verbinding te leggen tussen de kadernota en de meerjarenbeleidsplannen en -begroting.

Wat levert de nieuwe werkwijze op?

In de huidige werkwijze ligt de nadruk voor de raad op het (jaarlijks) geven van zienswijzen op de jaarstukken en de (ontwerp)begroting. Deze documenten moeten voldoen aan de BBV-eisen. Raden krijgen deze documenten integraal en krijgen aldus niet alleen alle werkzaamheden te zien, maar ook veel bedrijfsmatige en financieel-technische informatie, die niet gefilterd is op relevantie voor de raad. De omvang van deze documenten, gekoppeld aan de krappe deadlines voor het afgeven van een zienswijze maken het voor de raad lastig om tijdig met andere gemeenteraden reacties te synchroniseren, of om nadere informatie te vergaren, bv. via werkbezoeken. Bovendien is het voor GR-en nauwelijks haalbaar om - mocht het Algemeen Bestuur de zienswijze willen overnemen - de GR-begroting aan te passen binnen de termijn waarop de GR de begroting moet aanleveren bij Gedeputeerde Staten. In de praktijk komt het zelden voor dat zienswijzen nog leiden tot een aanpassing van de begroting, wat de vraag oproept wat de materiële betekenis is van de zienswijze. Ten slotte wordt niet in alle gevallen kenbaar gemaakt naar de gemeenteraden op welke wijze de zienswijzen een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming.

Door:

- de raden "aan de voorkant" om een zienswijze te vragen over de uitgangspunten van de begroting,
- die zijn beschreven in een compact document *op hoofdlijnen*;
- en bij het presenteren van de begroting aan te geven *op welke wijze de zienswijzen zijn vertaald* in de begroting

wordt bereikt dat de raden - meer dan nu - materiële invloed kunnen hebben op de begroting van een GR.

Daarnaast worden structureel, werkbezoeken georganiseerd en evaluaties gehouden. Voorts worden AB-vergaderstukken tijdig verspreid, zodat communicatie hierover tussen AB-leden en gemeenteraden mogelijk is. Ten slotte liggen er op hoofdlijnen afspraken over majeure beleidstrajecten, waarin de gemeenten hun opdracht richting GR-en bepalen.

Belangrijk is om te constateren dat niet alleen GR-en en gemeenteraden met deze veranderingen te maken krijgen. Ook de colleges, AB-leden en gemeentelijke organisaties spelen een belangrijke rol: de colleges leveren bijvoorbeeld de raadsvoorstellen met betrekking tot de zienswijzen; raden kunnen lokaal afspraken maken over consultatie voorafgaande aan AB-vergaderingen met AB-leden, actieve informatie van AB-leden over de uitkomsten van vergaderingen, etc.. Dergelijke onderwerpen dienen in de zgn. "governance" aandacht te krijgen. Nieuwe afspraken moeten leiden tot een nieuwe cultuur van werken die meer gericht is op het zoeken en vinden van elkaar, waar ieder zijn rol kan en moet spelen,

waarbij zij rekening houden met andere spelers in het veld. De raad voor het openbaar bestuur (Rob) legt daarbij bij zowel de gemeenteraden en colleges als de GR-en de verantwoordelijkheid om hierin actief te zijn. Nietsdoen, zegt de ROB, leidt vroeger of later tot een “democratisch tekort”.

In bijlage 8 wordt inzicht gegeven in de verschillen tussen de huidige situatie en de voorgestelde situatie (overzicht was/wordt).

5. Zienswijze GR-en

Directies van GR-en hebben de doelstelling onderschreven om een betere verbinding te maken met de lokale volksvertegenwoordiging. Ook is er overeenstemming dat het hierbij moet gaan om informatie die de raden nodig hebben om hun taak naar behoren te kunnen vervullen.

De directies van de GR-en ondersteunen alle voorstellen, met uitzondering van het voorstel met betrekking tot de zienswijzeprocedure voor de kadernota.

Zij plaatsen de volgende kanttekeningen (de reacties zijn van de werkgroep):

- een kadernota is een extra (lijvig) document.
Reactie: het is verplicht kaders aan te bieden. Er ligt een format met wat minimaal in de kadernota zou moeten staan. Dit is (zeer) beperkt.
- een zienswijzeprocedure geeft bestuurlijke en ambtelijke drukte en komt bovenop de zienswijzeprocedure die voor de begroting en jaarrekening geldt.
Reactie: in een zienswijzeprocedure voor de kadernota besluit de raad “aan de voorkant”, op hoofdlijnen, in de kaderstellende rol. De zienswijzeprocedure voor de begroting kan beperkt worden tot een controle of de kaders goed verwerkt zijn.
- het de vraag is of een zienswijzeprocedure wel de oplossing voor het probleem is. Een zienswijzeprocedure is een vlucht in een procedure, het gaat om inhoud.
Reactie: het is een belangrijke stap om de raad beter en tijdig in zijn rol als kadersteller (inhoudelijk) te krijgen.
- het voor GR-en lastig/onmogelijk is om een reële kadernota te leveren op 1 januari
Reactie: veelal zullen er meerjarenbeleidsplannen en een meerjarenbegroting liggen, waarop de kadernota kan worden gebaseerd. Informatie die na het uitbrengen van de kadernota (in januari) nog beschikbaar komt, kan verwerkt worden in de begroting die medio april aangeboden wordt door de GR-en aan de gemeenten.
- het beter zou zijn om een Regionale Raadscommissie als aanspreekpunt voor de GR-en in het leven te roepen
Reactie: dit valt buiten de opdracht.

6. Beslispunten

De werkgroep informatievoorziening en de griffiers hopen u met deze samenhangende set van producten voldoende handvatten te hebben geboden om de afspraken over informatievoorziening te herzien en zo een begin te maken met intensievere samenwerking tussen raden en GR-en in de regio, waarbij alle actoren (raden, besturen GR-en, AB-leden en colleges) beter in positie worden gebracht om hun rollen te spelen.

Voorts beveelt de werkgroep aan dat het noodzakelijk is dat raden hun aandacht goed verdelen, anders is de informatie niet goed te behappen. Binnen een raad of tussen raden kunnen werkverdelingsafspraken worden gemaakt, waarbij rekening kan worden gehouden met het profiel van een GR. Hiervoor zijn verschillende opties denkbaar, bv.:

- er wordt gewerkt met rapporteurs, waarbij enkele raadsleden rapporteren aan de raad over een GR, bijvoorbeeld ter voorbereiding van een zienswijzebesluit;
- een gemeenteraad “adopteert” een GR en rapporteert over deze GR aan gemeenteraden.

Deze aanbeveling is vertaald in het raadsvoorstel.

De werkgroep adviseert u om de volgende besluiten te nemen:

de notitie “informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen” vast te stellen, wat betekent dat de raad:

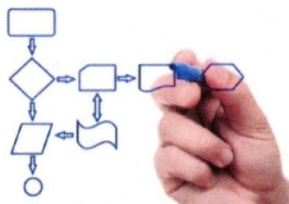
1. gemeenschappelijke regelingen waarvoor een openbaar lichaam is ingesteld verzoekt om vanaf 1 januari 2019 jaarlijks uiterlijk 1 januari een kadernota met financiële en beleidskaders met de onderwerpen als beschreven in bijlage 1 aan te bieden aan de raden, waarvoor de raden uiterlijk 1 maart een zienswijze kunnen afgeven;

2. de notitie “bestuursrapportages” (bijlage 2) vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen;
3. de gemeenschappelijke regelingen verzoekt om vanaf 1 maart 2018 uitvoering te geven aan de uitgangspunten voor publicatie van agenda’s en bijbehorende stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur (bijlage 3);
4. de uitgangspunten voor werkbezoeken vaststelt (bijlage 4);
5. het onderzoeksvoorstel voor evaluaties van gemeenschappelijke regelingen vaststelt (bijlage 5);
6. de uitgangspunten voor majeure beleidsprocessen van gemeenschappelijke regelingen vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen (bijlage 6);
7. het college verzoekt om bij de eerstvolgende wijziging van een gemeenschappelijke regeling de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming te brengen met de notitie “informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen”;
8. de griffier verzoekt om voorstellen te doen over hoe de raad lokaal en/of regionaal de aandacht voor gemeenschappelijke regelingen kan verdelen, rekening houdend met de profielen van de gemeenschappelijke regelingen;
9.het college opdracht te geven om dit besluit te betrekken bij het raadsvoorstel dat wordt ontwikkeld ter uitwerking van de notitie “Toezicht houden op verbonden partijen” (inrichting governance) die in de raad van 9 maart 2017 is vastgesteld.

Bijlagen

- bijlage 1: Inhoud kadernota & procedure kadernota, begroting en jaarrekening
- bijlage 1A: Reactienota op kanttekeningen gemeenschappelijke regelingen
- bijlage 2: Bestuursrapportages
- bijlage 3: Vergaderingen Algemeen Bestuur
- bijlage 4: Uitgangspunten werkbezoeken
- bijlage 5: Onderzoeksvoorstel voor evaluaties gemeenschappelijke regelingen
- bijlage 6: Uitgangspunten majeure beleidsprocessen gemeenschappelijke regelingen
- bijlage 7: Verantwoordings- en inlichtingenplicht & wettelijke bepalingen
- bijlage 8: Overzicht was/wordt

BIJLAGE 1: Inhoud kadernota & procedure kadernota, begroting en jaarrekening



Inhoud kadernota

Doel kadernota:

Hoofdpunten van beleid en schetsen van financiële kaders

Basis voor opstellen begroting en meerjarenperspectief (begrotingskader).

Met kaderstelling worden de spelregels, randvoorwaarden en uitgangspunten ten aanzien van inhoud (wat willen we bereiken?) (wat gaan we daarvoor doen?), financiën (wat mag het kosten?) en procedure (wat gaan we binnen welke planning doen?) bepaald.

1. Aanbieding/ Bestuurlijke samenvatting

In deze paragraaf wordt de kadernota aangeboden door het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur en de raden van de deelnemende gemeenten. Onderdeel van deze paragraaf is de ontwikkeling van het meerjarenperspectief en een samenvatting van belangrijke ontwikkelingen welke de komende jaren van invloed zijn op de taken en middelen van de gemeenschappelijke regeling. Dit kunnen ontwikkelingen zijn als gevolg van wijzigingen in wet- en regelgeving, rijksbeleid, maar ook gevolgen van eerdere besluitvorming door het Algemeen Bestuur of voortkomen uit de visie (zie hierna onder 2). Tevens wordt hierin opgenomen een opsomming van c.q. een duidelijke verwijzing naar de beslispunten die in de kadernota zijn opgenomen.

2. Visie en ontwikkeling

In deze paragraaf wordt de visie van de gemeenschappelijke regeling opgenomen. Tevens wordt ingegaan op het taak/ beleidsveld van de gemeenschappelijke regeling. Dit kunnen ontwikkelingen zijn die van rijkswege op gemeenschappelijke regelingen afkomen, maar ook kan worden ingegaan op ontwikkelingen die worden gesignaleerd bij gemeenten of voortkomen uit de visie (interne en externe ontwikkelingen). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen datgene wat moet, waarover al besloten is, wat vanuit de deelnemende gemeenten komt en wat voorstellen zijn van de regeling. Daar waar relevant kan worden ingegaan op maatregelen/ besluitvorming die in de voorliggende periode zijn genomen.

3. Actualisering financieel perspectief

In de paragraaf actualisering financieel perspectief wordt het verloop van het meerjarenperspectief geschetst. Startpunt is het perspectief zoals opgenomen in de begroting van t. De actualisering van het financieel perspectief is niet bedoeld als tussentijdse bijstelling van de lopende jaarschijf t en gaat derhalve in op de jaren t+1 tot en met t + 4.

a. Autonome ontwikkelingen

Hier worden alleen die ontwikkelingen opgenomen waarover besluitvorming al eerder heeft plaatsgevonden c.q. de (neven) effecten van ontwikkelingen die niet of nauwelijks zijn te sturen (van rijkswege).

b. Nieuw beleid/ ambitie en gewenste ontwikkelingen

In deze paragraaf worden opgenomen de gevolgen van nieuw beleid dan wel de gevolgen van de uit de ambitie voortkomende doelstellingen. Van nieuw beleid is sprake als er nieuwe ontwikkelingen of nieuwe (wettelijke) regelgeving worden uitgewerkt of wanneer er sprake is van intensivering/ extensivering van bestaand beleid, ook als bij deze laatste sprake is van verschuivingen binnen een programma. De invulling van nieuw beleid moet passen binnen de doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling (en dus de doelstellingen van de deelnemende

gemeenten). Voorstellen voor nieuw beleid worden geïnitieerd door het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling of vanuit de deelnemende gemeenten.

Nieuwe ontwikkelingen of werkzaamheden die op verzoek van een of meer gemeenten/ deelnemers worden uitgevoerd en waarvoor extra middelen worden ontvangen, hoeven niet te worden opgenomen/ verantwoord. Hiervoor worden specifieke afspraken tussen de betreffende gemeenten gemaakt. Hiervoor worden, voor zover dit niet in de regeling zelf is geborgd, kaderstellende afspraken tussen de betreffende gemeente en de regeling gemaakt. Het verdient wel de voorkeur deze aan het Algemeen Bestuur te melden.

Binnen nieuw beleid/ ambitie/ gewenste ontwikkelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- i. Wettelijk (NB. De financiële vertaling van wet- en regelgeving is opgenomen onder ontwikkelingen. Hier wordt bedoeld de keuzes die zich binnen wettelijke ontwikkelingen kunnen voordoen benoemd)
- ii. Bestuurlijke keuze (incl. nieuwe investeringen)
- iii. Onvoorzien

c. Dekkingsmogelijkheden

d. (Onderbouwing) bezuinigingsvoorstellen

Eind april heeft de Provincie Noord Holland een brief gestuurd die ingaat op ontwikkelingen die zich gaan voordoen op het terrein van toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen en die van belang zijn voor het opstellen van de (meerjaren) begroting 2016 - 2019. Daarmee is dit schrijven ook van toepassing voor de kadernota. Ten behoeve van de beoordeling van de financiële positie zullen alle opgenomen bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen op hardheid en haalbaarheid worden beoordeeld met als doel de realiteit van de ramingen te beoordelen (en de realiteit van de begrotingssaldi). Belangrijk is ook dat de raden hier inzicht in krijgen, danwel het proces dat gaat worden gevolgd om de vereiste hardheid/ haalbaarheid voor de begroting te realiseren. Ook kunnen hier voorstellen voor bezuinigingen worden opgenomen.

e. Gevolgen voor gemeentelijke bijdrage

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van de gemeentelijke bijdrage als gevolg van de onder 3.a tot en met 3.d opgenomen voorstellen.

4. Weerstandsvermogen

Inmiddels heeft een wijziging van het BBV plaatsgevonden. Op grond hiervan wordt verplicht om een set financiële kengetallen in de begroting op te nemen. In de kadernota kunnen streefwaarden worden opgenomen voor deze kengetallen c.q. worden ingegaan op ontwikkelingen die deze streefwaarden beïnvloeden.

5. Uitgangspunten

Betreft een opsomming van c.q. toelichting op

- a. Indexatie (loon- en prijs)
- b. (Rente% kapitaalgoederen)
- c. % overhead (t.b.v. kaderstelling, indien aanwezig branchespecifiek, anders algemene definitie uit document adviesgroep gemeenschappelijke regelingen)
- d. Flexibele schil/ inhuur
- e. Risicomanagement/ weerstandsvermogen (2,5%)

Door het opnemen van de uitgangspunten in de kadernota zijn de deelnemende gemeenten in staat om hierover kaderstellende uitspraken te doen.

Procedure kadernota, begroting en jaarrekening

Welke werkwijze geldt nu?

In de zgn. Uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen (UPGR) die zijn vastgesteld door de raden van de NHN-gemeenten is het volgende opgenomen:

“8.1 De uitgangspunten voor de begroting worden uiterlijk 15 januari door het Dagelijks Bestuur aangeboden en uiterlijk 1 maart door het algemeen bestuur vastgesteld;

8.2 De gemeenschappelijke regelingen bieden uiterlijk 15 april voorafgaand aan het begrotingsjaar de begroting t+1 en de jaarstukken t-1 aan, aan de raden van de deelnemende gemeenten;

8.3 De gemeenteraden geven uiterlijk binnen 10 weken na 15 april hun zienswijze over de begroting t+1 en jaarstukken t-1 aan het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling.”.

Wat regelt de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)?

In de Wet Gemeenschappelijke Regelingen van 1 januari 2015 worden bepalingen gegeven met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten (voor gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en provincie gelden m.m. dezelfde bepalingen). Afdeling 3 van dit hoofdstuk regelt de bevoegdheden; paragraaf 7 van deze afdeling geeft bepalingen waarin de relatie tussen een gemeenschappelijke regeling en de gemeenteraden wordt geregeld, waar het gaat om:

- de kaders voor de begroting

Art. 34b WGR

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.

- de begroting

Art. 34 eerste lid WGR

Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.

Art. 35 eerste lid WGR

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de ontwerpbegroting acht weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Art. 35 derde lid WGR

De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.

Art. 35 vierde lid WGR

Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

Art. 34, tweede lid WGR

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 1 augustus van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.

- de jaarrekening.

Art. 34 derde lid WGR

Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam stelt de jaarrekening vast in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.

Art. 34b WGR

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Art. 34 vierde lid WGR

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten.

Welke werkwijze wordt voorgesteld?

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen geeft minimumvoorschriften. Om de lijn van de Uitgangspunten zo goed mogelijk vast te houden en aan te laten sluiten op de tekst van de (naderhand) gewijzigde Wet en om de gemeenteraden tijdig in positie te brengen om hun kaderstellende en controlerende taak uit te voeren, wordt het volgende procedurevoorstel voor de kaders voor de begroting (hierna te noemen kadernota), de begroting en de jaarstukken gedaan:

- **Kadernota**

1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt uiterlijk 1 januari van het jaar voorgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders (hierna ontwerp-kadernota) aan de raden van de deelnemende gemeenten (8.1 UPGR + 34b WGR)
2. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen vóór 1 maart van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de ontwerp-kadernota dient, bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam hun zienswijze over de ontwerp-kadernota naar voren brengen.
3. Het algemeen bestuur stelt de kadernota vóór 15 maart vast.
4. Het algemeen bestuur geeft in het besluit aan wat de overwegingen zijn geweest met betrekking tot de zienswijzen.
5. Het dagelijks bestuur zendt het besluit en de kadernota aan de raden van de deelnemende gemeenten binnen twee weken na de vaststelling.

- **Ontwerp-begroting**

1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient de ontwerp-begroting toe aan de raden van de deelnemende gemeenten. (8.2 UPGR + 35.1 WGR)
2. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen vóór 1 juli bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de zienswijzen bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. Bij het voorstel van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur voegt het dagelijks bestuur een reactienota, waarin gemotiveerd wordt aangegeven op welke wijze de zienswijze wel of niet is verwerkt in dit voorstel (8.3 UPGR+ 35.3 WGR)
3. Het algemeen bestuur geeft in het besluit aan wat de overwegingen zijn geweest met betrekking tot de zienswijzen.
4. Het dagelijks bestuur zendt het besluit en de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen (35.4 WGR)
5. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 1 augustus van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten (34.2).

- **Jaarstukken**

1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt vóór 15 april de voorlopige jaarrekening en het accountantsverslag aan de raden van de deelnemende gemeenten (8.2 UPGR + 34b WGR)
2. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen vóór 25 juni bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam hun zienswijze over de voorlopige jaarrekening naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de voorlopige jaarrekening, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. (8.3 UPGR)
3. Het algemeen bestuur geeft in het besluit aan wat de overwegingen zijn geweest met betrekking tot de zienswijzen.
4. Het dagelijks bestuur zendt het besluit en de jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten binnen twee weken na de vaststelling.
5. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de jaarrekening vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten (34.4 WGR).

Opmerking: het dagelijks bestuur draagt zorg voor tijdige publicatie van de AB-stukken.

Wat verandert er?

De belangrijkste verandering is dat gemeenschappelijke regelingen (GR-en_ een zgn. kadernota moeten gaan leveren op grond van art. 34b WGR. Daarbij wordt niet de wettelijke termijn van 15 april aangehouden maar 1 januari, zodat raden de gelegenheid krijgen om een zienswijze te geven.

De kadernota gaat uitsluitend over de financiële en beleidsmatige uitgangspunten van het samenwerkingsverband als geheel, niet over de uitgangspunten van de individuele gemeenten. Het bestuur van de GR informeert de gemeenteraden over deze uitgangspunten. Indien gewenst kunnen gemeenten of regio's de GR uitnodigen om de kadernota te presenteren aan raadsleden.

Nadat het bestuur van de GR de kadernota heeft aangeboden, is het college aan zet om de raad een voorstel te doen met betrekking tot een evt. in te dienen zienswijze. Met deze zienswijze kan de raad de richting van de op te stellen begroting beïnvloeden. Raadsleden kunnen daarbij initiatieven nemen zodat raden gelijke standpunten innemen met betrekking tot de in te dienen zienswijzen.

Het algemeen bestuur van de GR besluit over de kadernota en bepaalt daarbij of de zienswijzen aanleiding geven tot bijstelling daarvan. Een zienswijzeprocedure m.b.t. de kadernota is wettelijk niet verplicht maar sluit aan bij de behoefte van de gemeenteraden om tijdig in positie te worden gebracht om te kunnen sturen (kaderstellende rol).

Een soortgelijk traject geldt voor de (ontwerp-)begroting en de (voorlopige) jaarrekening, met dien verstande dat voor de ontwerp-begroting wel een verplichte zienswijzeprocedure geldt. Voor de begroting en de jaarrekening verdient het aanbeveling om GR-en in de gelegenheid te stellen om deze documenten z.s.m. na 15 april in regionaal verband te presenteren.

Voor de zienswijzeprocedures voor de kadernota, de ontwerp-begroting en de voorlopige jaarrekening is een termijn opgenomen. Deze termijn is belangrijk voor het plannen van de raads- en AB-vergaderingen en voor het plannen van regionale bijeenkomsten.

De zienswijze op de jaarrekening kan zich richten op de programmaverantwoording (mate waarin de realisatie van de doelstellingen is toegelicht en de wijze waarop beoogd is de maatschappelijke effecten te bereiken) alsmede de paragrafen. Daarnaast kan de zienswijze ingaan op het voorstel voor resultaatbestemming. De cijfers uit de jaarrekening (balans en overzicht baten en lasten) zijn onderdeel van de accountantscontrole en daarmee geen object van zienswijze.

Logistiek is het beeld als volgt:

- | | |
|----------------------------|--|
| - oktober - november | voorbereiding ontwerp-kadernota door GR |
| - december - 1 januari | bestuurlijke vaststelling ontwerp-kadernota door GR |
| - < 1 januari | verzending ontwerp-kadernota door dagelijks bestuur aan raden deelnemers |
| - 1 - 15 januari | * voorstel colleges aan de raden |
| | * indien gewenst: toelichting door GR |
| - 15 januari - 28 februari | behandeling in commissies en raad |
| - < 1 maart | verzending evt. zienswijze naar DB GR |
| - < 15 maart | besluitvorming in algemeen bestuur over de kadernota |
| - 2e helft maart | verzending kadernota naar raden deelnemende gemeenten (incl. besluit met overwegingen) |
| - maart - 14 april | voorbereiding ontwerp-begroting door GR |
| - < 15 april | verzending ontwerp-begroting + voorlopige jaarstukken naar raden deelnemers |
| - 15 - 30 april | * toelichting regionale raden |
| | * voorstel colleges aan de raden |
| - mei - 24 juni | behandeling in commissies en raad |
| - < 1 juli | verzending evt. zienswijzen naar DB |
| - 1 juli - 14 juli | vaststelling begroting en jaarstukken met overwegingen ten aanzien van zienswijzen door algemeen bestuur GR |
| - < 15 juli | verzending jaarrekening naar gedeputeerde staten en raden deelnemende gemeenten (incl. besluit met overwegingen) |
| - 14 juli - 31 juli | verzending begroting aan gedeputeerde staten en raden deelnemende gemeenten (incl. besluit met overwegingen) |
| - > 31 juli | gemeenten kunnen hun zienswijze ten aanzien van de begroting bij gedeputeerde staten naar voren brengen |

NB: met GR wordt uitsluitend bedoeld de GR die de vorm van een openbaar lichaam heeft.

BIJLAGE 1A: Reactienota op kanttekeningen gemeenschappelijke regelingen

Bij de presentatie van de voorstellen van de werkgroep informatievoorziening aan de directies van gemeenschappelijke regelingen werden kanttekeningen geplaatst bij de voorgestelde zienswijzeprocedure ten aanzien van de zgn. kadernota (de financiële en beleidskaders die de uitgangspunten vormen voor de begroting). De zienswijzen zijn voorzien van een reactie.

1. een kadernota is een extra (lijvig) document. Draagt dat bij aan het doel van het project informatievoorziening?
Reactie: het is verplicht kaders aan te bieden. Er ligt een format met wat minimaal in de kadernota zou moeten staan. Dit is (zeer) beperkt.
2. een zienswijzeprocedure geeft bestuurlijke en ambtelijke drukte en komt bovenop de zienswijzeprocedure voor de begroting en jaarrekening. Is dat gewenst?
Reactie: in een zienswijzeprocedure voor de kadernota besluit de raad “aan de voorkant”, op hoofdlijnen, in de kaderstellende rol. De zienswijzeprocedure voor de begroting kan beperkt worden tot een controle of de kaders goed verwerkt zijn. Het (politiek-bestuurlijke) zwaartepunt voor de raad van de (omvangrijke) begroting verschuift naar de (beknopte) kadernota.
3. Het is de vraag of een zienswijzeprocedure wel de oplossing voor het probleem is. Een zienswijzeprocedure is een vlucht in een procedure, het gaat om inhoud.
Reactie: de zienswijzeprocedure is een belangrijke stap om de raad beter en tijdig in zijn rol als kadersteller (inhoudelijk) te krijgen.
4. Het is voor GR-en lastig/onmogelijk om een reële kadernota te leveren op 1 januari
Reactie: veelal zullen er meerjarenbeleidsplannen en een meerjarenbegroting liggen. Evt. mutaties die tussen januari en april aan de orde zijn, kunnen verwerkt worden in de begroting die medio april aangeboden wordt door de gemeenschappelijke regelingen aan de gemeenten. Voor het begrotingsjaar 2018 hebben diverse gemeenschappelijke regelingen reeds eind 2016 een kadernota geleverd.

BIJLAGE 2: Bestuursrapportages



Doel van bestuursrapportage:

Het geven van een toelichting op de voortgang van de realisatie van de doelstellingen en een toelichting op de afwijkingen op de daarvoor beschikbaar gestelde budgetten. De basis voor het opstellen van de bestuursrapportage is de (programma)begroting van het boekjaar.

De bestuursrapportage is primair voor het algemeen bestuur. In het kader van de informatieplicht wordt deze beschikbaar gesteld aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Deze kunnen hun invloed vervolgens uitoefenen met één van de raadsinstrumenten die hen ter beschikking staan.

De frequentie waarmee en het tijdvak waarover de bestuursrapportage wordt opgesteld wordt vastgelegd in de tekst van de gemeenschappelijke regeling die door het algemeen bestuur wordt vastgesteld. De gemeenteraden moeten daarvoor toestemming verlenen.

Het toezichtsarrangement van een verbonden partij wordt bepaald aan de hand van de uitkomst van een risicoanalyse van de verbonden partij.

Het moment waarop de bestuursrapportage(s) word(t)(en) aangeboden dien(t)(en) zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de P&C cyclus van de gemeenten. Hierdoor is het mogelijk om verantwoordingsinformatie daar waar mogelijk in de gemeentelijke documenten te integreren.

Belangrijk is dat kansen en bedreigingen bij verbonden partijen tijdig worden gesignaleerd.

Ook is belangrijk is om te realiseren dat de invloed van gemeenteraad groter is bij gemeenschappelijke regelingen op basis op publiekrechtelijke grondslag dan bij privaatrechtelijke. Dit heeft te maken met de positie van de gemeenteraad bij de besluitvorming om tot samenwerking te komen enerzijds en de positie van de individuele aandeelhouder op het moment dat de organisatievorm is aangegaan anderzijds.

De invloed op het format van de bestuursrapportage is het grootst bij gemeenschappelijke regelingen op publiekrechtelijke grondslag.

Inhoud bestuursrapportage

Bij gemeenschappelijke regelingen is er sprake van een tweetal relaties:

- Eigenaar;
- Opdrachtgever (gemeente) - opdrachtnemer (gemeenschappelijke regeling).

De rol van de gemeenteraad focust zich vooral op die van de eigenaar. De rol van het college focust zich vooral op die van de opdrachtgever.

Het college draagt zorg voor de realisatie van de in de gemeentelijke begroting opgenomen doelstellingen. In die rol verstrekt zij opdrachten aan gemeenschappelijke regelingen ten behoeve van de realisatie van gemeentelijke doelstellingen.

De verantwoording over de voortgang van deze gemeentelijke doelstellingen vindt plaats in de gemeentelijke P&C documenten. Voor de stand van zaken over de uitvoering is het college daarbij afhankelijk van de informatie die de gemeente van de verbonden partij krijgt.

Zoals eerder gezegd focust de gemeenteraad focust zich op die van eigenaar van de gemeenschappelijke regeling.

Weliswaar is het voor de gemeenteraad belangrijk om de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van de doelstellingen van de gemeentelijke begroting te kennen, maar hierover wordt (zoveel als mogelijk) gerapporteerd in de gemeentelijke P&C documenten.

De bestuursrapportage dient aan te sluiten bij de relatie van de eigenaar en kort, overzichtelijk en duidelijk te zijn.

Digitale informatie heeft daarbij de voorkeur. Daar waar mogelijk worden benchmarkgegevens opgenomen in verband met de sturing door het algemeen bestuur en de toezichthoudende rol van de gemeenteraden.

Inhoudsopgave bestuursrapportage **Voor gemeenteraden en algemeen bestuur** ***Bestuurlijke samenvatting***

In deze paragraaf wordt de bestuursrapportage aangeboden door het algemeen bestuur aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Onderdeel van deze paragraaf is een samenvatting op hoofdlijnen van de belangrijkste ontwikkelingen die zich tijdens het begrotingsjaar hebben voorgedaan. Tevens wordt hierin opgenomen een opsomming van de beslispunten uit de bestuursrapportage (voor zover van toepassing).

Rapportage op nieuwe ontwikkelingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op nieuwe ontwikkelingen die zich in het begrotingsjaar hebben voorgedaan en niet zijn opgenomen in de begroting van het openbaar lichaam. Hierbij moet worden gedacht aan:

- zowel wettelijk als niet wettelijk ontwikkelingen met impact op taken;
- wijzigingen in de taken;
- wijzigingen in wet en regelgeving;
- ontwikkelingen in de afzetmarkt van de gemeenschappelijke regeling;
- ontwikkelingen met gevolgen voor het weerstandsvermogen, de gemeentelijke bijdrage en/of het risicoprofiel.

Voor gemeenteraden

Actualisering financieel perspectief/ weerstandsvermogen

In de paragraaf wordt op hoofdlijnen ingegaan op de prognose van het rekeningresultaat van de gemeenschappelijke regelingen. Daarbij wordt ingegaan op de belangrijkste redenen van de afwijkingen ten opzichte van het perspectief zoals geschetst in kadernota/ begroting. Rapportagegrens te bepalen per gemeenschappelijke regeling.

Daarbij wordt een voorstel van het algemeen bestuur opgenomen hoe om te gaan met het saldo van de mutaties in het financieel perspectief (wijziging gemeentelijke bijdrage, begrotingsresultaat, ombuigingen etc).

Actualisering risicoprofiel/ weerstandsvermogen

In deze paragraaf wordt ingegaan op ontwikkelingen die invloed hebben op het weerstandsvermogen dat door de gemeenten voor gemeenschappelijke regelingen moet worden aangehouden. De ontwikkelingen worden gekwantificeerd.

Besluitvorming vergaderingen algemeen bestuur

In deze paragraaf wordt een korte samenvatting opgenomen van de voor de gemeenteraden relevante besluitvorming door het algemeen bestuur.

Ook worden hieronder opgenomen de relevante bevindingen van de accountant

Overzicht kengetallen

In deze paragraaf wordt de actuele stand van zaken ten opzichte van de door het algemeen bestuur vastgestelde norm gegeven met betrekking tot de (verplichte) kengetallen die voor de gemeenschappelijke regeling zijn vastgesteld.

Daar waar mogelijk worden ook benchmarkgegevens of andere referentiecijfers opgenomen.

Voor algemeen bestuur - deze onderdelen integreren in de regulier P&C cyclus van de deelnemende gemeenten

Rapportage op voortgang van de doelstellingen uit de begroting van het openbaar lichaam

In de begroting van het openbaar lichaam zijn doelstellingen opgenomen. Ter realisatie van deze doelstellingen zijn in de begroting zijn activiteiten voor het begrotingsjaar benoemd (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen?). In de bestuursrapportage wordt inzicht gegeven in de voortgang van de realisatie van de in de programmabegroting van het openbaar lichaam opgenomen doelstellingen..

Financiële rapportage (op afwijkingen)

In de financiële paragraaf van de bestuursrapportage wordt per programma een toelichting gegeven op de afwijkingen van de budgetten van het begrotingsjaar.

De rapportagegrens die voor een verbonden partij geldt is vastgelegd in de financiële verordening van het openbaar lichaam.

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele afwijkingen.

Indien er sprake is van een structurele afwijking wordt in de bestuursrapportage een voorstel opgenomen hoe hiermee verder om te gaan (dekking uit andere budgetten, budgetten van derden/ verhoging bijdrage deelnemers, aanpassing kwaliteitsniveau/ frequentie van uitvoering, taakaanpassing). De nadere uitwerking van en besluitvorming over dit voorstel vindt verder plaats in de kadernota.

Apart onderdeel van de financiële rapportage is een voortgangsrapportage bezuinigingen. Hierin wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van de door het algemeen bestuur opgelegde bezuinigingsopdracht aan verbonden partijen.

Rapportage op bedrijfsvoering

In deze paragraaf van de bestuursrapportage wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Werkelijke formatie versus beschikbare formatie;
- Ontwikkeling ziekteverzuimpercentage (toelichting werkgerelateerd/ niet werkgerelateerd, op hoofdlijnen als mede maatregelen die zijn getroffen);

Ten slotte

Nog enkele tips om de leesbaarheid van bestuursrapportages voor raadsleden te bevorderen:

- Kunst van het weglaten toepassen
- Gebruik maken van stoplichten/smiley's/grafische weergaven/powerpoint/website
- Niet opnieuw een boekje ontwerpen
- Streef naar herkenbaarheid
- Communicatie mee laten kijken

BIJLAGE 3: Vergaderingen Algemeen Bestuur



Doel van deze notitie

Vergaderingen van het algemeen bestuur (AB) van een gemeenschappelijke regeling (GR) zijn openbaar volgens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Ook zijn GR-en wettelijk verplicht om de oproep voor een vergadering alsmede de agenda en bijbehorende voorstellen tegelijk met de oproeping ter kennis te leggen. Raadsleden kunnen dus - net als iedereen - eenvoudig kennisnemen van stukken voor vergaderingen van het AB van een GR.

Los daarvan is het een verantwoordelijkheid van de colleges om gemeenteraden actief te informeren over aangelegenheden van een gemeenschappelijke regeling (GR).

In deze notitie wordt aangegeven hoe de huidige informatievoorziening aan raden is, waar het gaat om vergaderingen aan het AB en wat de voorstellen zijn om de informatievoorziening beter aan te laten sluiten op de rol van de gemeenteraden.

Huidige situatie

Een inventarisatie begin 2017 wees uit dat:

- niet alle GR-en hun AB-stukken publiceren;
- er zeer verschillende termijnen worden gehanteerd voor het tijdstip waarop AB-stukken gepubliceerd worden;
- niet alle GR-en zich ervan bewust zijn dat AB-vergaderingen openbaar zijn.

Dit is een verantwoordelijkheid van de GR-en zelf.

Ook is duidelijk geworden dat GR-en over het algemeen geen vergaderschema's voor het komende jaar (met daarbij evt. vermeld wat de te behandelen onderwerpen zijn) beschikbaar stellen.

Gewenste situatie

Rolopvattingen van raden verschillen, ook waar het gaat om GR-en. Dat kan variëren van een rol als toezichthouder op afstand tot een rol waarin de raad actief betrokken wil worden bij het bestuur van een GR, waarbij de raad niet alleen toezicht houdt maar ook actief kaders stelt en zijn volksvertegenwoordigende rol speelt.

Voor gemeenteraden kan het actief beschikbaarstellen van AB-stukken eraan bijdragen dat zij tijdig de rol kunnen spelen die zij wensen te spelen waar het gaat om GR-en. Deze rol kunnen zij spelen als AB-stukken tijdig aan hen beschikbaar worden gesteld en als deze gelijktijdig voor alle gemeenteraden beschikbaar komen. Dat maakt het mogelijk dat gemeenteraden suggesties kunnen meegeven aan het college of aan het AB-lid van de gemeente.

Uiteraard ontslaat het beschikbaar stellen van AB-informatie door de GR aan raadsleden het college niet van de verplichting om de raad actief te informeren over zaken die voor de raad relevant zijn. Het verdient dan ook aanbeveling dat over actieve informatie over GR-en op lokaal niveau goede afspraken worden gemaakt tussen de raad en het college.

Tegen deze achtergrond kunnen de volgende uitgangspunten voor GR-en worden geformuleerd:

1. minimaal 3 weken voor een AB-vergadering zendt de GR de link van haar site waarop de AB-stukken staan naar de griffies van de deelnemers;
2. jaarlijks zendt de GR een vergaderschema voor de AB-vergaderingen voor het komende jaar naar de griffies van de deelnemers. Daarbij wordt - voor zover bekend - aangegeven welke onderwerpen voor deze vergaderingen worden geagendeerd.

BIJLAGE 4: Uitgangspunten werkbezoeken



Inleiding

Gemeenteraden hebben de wens om meer betrokken te worden bij aangelegenheden van gemeenschappelijke regelingen die de kaderstellende en controlerende taak van de raad betreffen. Deze betrokkenheid wordt niet alleen vormgegeven door de papieren informatievoorziening goed te organiseren, maar ook door aandacht te hebben voor werkbezoeken van raadsleden aan gemeenschappelijke regelingen. Enkele gemeenschappelijke regelingen organiseren al werkbezoeken, al dan niet met een vaste regelmaat. Om ervoor te zorgen dat alle gemeenschappelijke regelingen “in beeld” kunnen zijn bij raadsleden, is het wenselijk dat er met gemeenschappelijke regelingen afspraken worden gemaakt over de uitgangspunten voor deze werkbezoeken.

Deze uitgangspunten worden in deze notitie geformuleerd.

Uitgangspunten werkbezoeken gemeenschappelijke regelingen NHN

1. de gemeenteraden brengen minimaal 1x per raadsperiode³ een werkbezoek aan een gemeenschappelijke regeling. Ook commissieleden kunnen deelnemen aan de werkbezoeken.
2. raadsleden van alle deelnemende gemeenten worden voor het werkbezoek uitgenodigd door de gemeenschappelijke regeling, via de griffiers. Voor de (drie) gemeenschappelijke regelingen op NHN-schaal worden de werkbezoeken in beginsel op subregionale schaal georganiseerd (Kop, West-Friesland, Regio Alkmaar).
3. het programma voor het werkbezoek wordt voorbereid door de gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regelingen stemmen dit programma af met de griffiers zodat geborgd wordt dat het werkbezoek aansluit bij de rol van de raad.
4. De datum en tijd voor het werkbezoek worden in overleg met de griffiers van de deelnemende gemeenten bepaald. De griffiers letten daarbij op een evenwichtige verdeling van de werkbezoeken.
5. een gemeenteraad kan daarnaast zelf het initiatief nemen om een werkbezoek te brengen aan een gemeenschappelijke regeling. In dat geval organiseert de griffie van deze gemeente in overleg met de gemeenschappelijke regeling het werkbezoek i.o.m. de betreffende GR.

(NB: na de verkiezingen ligt het initiatief bij de griffiers om in het inwerkprogramma aandacht te besteden aan de gemeenschappelijke regelingen)

³ als een gemeenschappelijke regeling wil afwijken van de minimale frequentie van 1x per raadsperiode, maakt zij dat kenbaar bij de betreffende griffiekring(en).

Ter bespreking: welke gemeenschappelijke regelingen willen structureel afwijken?

BIJLAGE 5: Onderzoeksvoorstel voor evaluaties gemeenschappelijke regelingen



Inhoudsopgave

1.	<u>Inleiding</u>	30
2.	<u>Aanleiding</u>	30
3.	<u>Doel</u>	30
4.	<u>Afbakening</u>	31
5.	<u>Onderzoeksfrequentie en schaal</u>	31
6.	<u>Onderzoeksvraag</u>	31
1.	<u>De centrale vraag voor een (evaluatie)onderzoek luidt:</u>	31
2.	<u>Deelvragen</u>	31
7.	<u>Uitvoering onderzoek</u>	32
Bijlage 1	<u>Overzicht GR en Deelnemers</u>	33
Bijlage 2	<u>Overzicht GR per Gemeente</u>	36

1. Inleiding

Gemeenten, maar ook andere openbare lichamen, laten in toenemende mate taken uitvoeren door verbonden partijen. Dit zijn private of publieke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk of een financieel belang heeft. Gemeenten participeren op deze wijze in meerdere verbonden partijen, zoals Gemeenschappelijke regelingen en andersoortige regelingen.

Het is van belang dat de deelnemers (gemeenten, provincie enz) kunnen controleren of de opgedragen of overgedragen taken worden gerealiseerd binnen de door hen gestelde kaders. Omdat de uitvoering van veel gemeentelijke taken bij de verbonden partijen is komen te liggen, is het belangrijk dat de deelnemers kunnen beschikken over de juiste informatie.

In dit onderzoeksvoorstel gaat het om Gemeenschappelijke regelingen (GR) zoals genoemd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Bij GR gaat het om samenwerking voor de uitvoering van onderwerpen, zoals specifieke (wettelijke) taken, dienstverlening of regionale beleidscoördinatie. Aan enkele GR'n zijn ook beleidstaken overgedragen. De redenen van de samenwerking kunnen verschillen per GR. Aspecten die hierbij vaak een rol spelen zijn het doelmatiger en doeltreffender uitvoeren van taken, afdekken van specifieke risico's of verwachte kwaliteitsverbeteringen.

2. Aanleiding

Nederland is ingedeeld in een aantal regio's. De regio Noord-Holland Noord (NHN) omvat 17 gemeenten. De 17 gemeenten zijn onderverdeeld in drie subregio's: Alkmaar, de Noordkop en West-Friesland. Vanuit verschillende gemeenteraden is het signaal afgegeven dat de informatievoorziening vanuit de GR niet altijd aansluit op de informatiebehoefte van raden, die een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol hebben.

De presidia van deze 17 gemeenten hebben om die reden ingestemd met een project dat als doel heeft om producten te leveren die tot verbeteringen leiden in de informatievoorziening. Bij het ontwikkelen van deze producten werken gemeenten (griffies, financiële medewerkers) samen met gemeenschappelijke regelingen.

De projectgroep heeft producten benoemd die dienen te worden opgeleverd om het doel te behalen. Eén van deze producten is om uitgangspunten te leveren voor een periodieke evaluatie van GR'n die in Noord-Holland Noord actief zijn.

3. Doel

In bijna alle paragrafen Verbonden Partijen in de begroting van de deelnemers is een evaluatie van de GR benoemd. Een goed uitgevoerde evaluatie levert waardevolle informatie op voor zowel de deelnemers aan deze GR'n als de GR zelf

De evaluatie van een GR heeft onder meer, doch niet uitsluitend, tot doel om na te gaan:

- of de gemeenteraden over voldoende sturingsinformatie beschikken, zodat zij hun kaderstellende rol kunnen uitoefenen. Deze kan zowel generiek als gemeente specifiek zijn;
- of, en zo ja in welke mate de in de gemeenschappelijke regeling geformuleerde doelstellingen en resultaten zijn behaald binnen de daarvoor gestelde kaders;
- of, en zo ja de bij de oprichting van een GR geformuleerde doelstellingen nog legitiem zijn of dat deze aangepast moeten worden aan de actuele behoeften;
- of de gemeenteraden kunnen controleren of de lokale beleidsdoelstellingen per gemeente gerealiseerd worden door deelname aan een GR;

Kortom, het doel van de evaluatie van een GR is vast te stellen of de GR de beoogde meerwaarde heeft gebracht die was bedoeld, of er verbeteringen nodig zijn en of de raadsleden informatie wordt verschaft voor hun rol in de democratische kaderstelling en controle van GR.

4. Afbakening

In dit onderzoeksvoorstel gaat het over GR'n waarin gemeenten in NHN participeren. Dit betreft zeventien gemeenten en zestien GR. Niet alle gemeenten participeren in alle GR'n. Het aantal participerende gemeenten per GR varieert. De Provincie Noord-Holland participeert in drie van deze GR'n. In de GR RAUM participeren ook vier gemeenten, die niet tot Noord-Holland Noord behoren. In dit onderzoeksvoorstel wordt gesproken over Gemeenschappelijke regelingen (GR'n), dat zijn samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden, zoals gemeenten, provincies of waterschappen; dus publieke organisaties. Deze samenwerking komt tot stand op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Andere verbonden partijen, zoals andersoortige regelingen of samenwerkingsverbanden worden niet expliciet benoemd in dit onderzoeksvoorstel.

Uiteraard kan het onderzoekvoorstel ook gebruikt worden voor deze regelingen.

5. Onderzoeksfrequentie en schaal

De meeste gemeenten hebben te maken met nogal wat verschillend ingedeelde samenwerkingsverbanden (zie ook bijlage 1 en 2). Alleen bij de Veiligheidsregio (VR), de GGD en de Regionale uitvoeringsdienst (RUD) zijn alle gemeenten in NHN aangesloten. Een gezamenlijk evaluatie-onderzoek van alle 17 gemeenten heeft hier de voorkeur. Een dergelijk onderzoek op de schaal van NHN heeft een groot aantal voordelen. Niet alleen voor de deelnemers (efficiënt, kostenbesparend, publiciteit enz) maar ook voor de GR. Zij hebben aangegeven graag mee te willen werken aan een dergelijk onderzoek. De praktijk is nu dat ze regelmatig voor een rekenkameronderzoek van een individuele gemeente gegevens moeten aanleveren. Een gemeenschappelijk onderzoek van alle deelnemers levert hun enorm veel tijdswinst op.

De onderzoeksfrequentie voor de VR, GGD en RUD is tenminste 1 x in een raadsperiode. In de volgende raadsperiode kan dan volstaan worden met een onderzoek naar de opvolging van de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek.

In alle andere gevallen zullen de deelnemers onderling moeten bepalen op welke schaal een evaluatie plaats vindt en met welke frequentie.

6. Onderzoeksvraag

1. De centrale vraag voor een (evaluatie)onderzoek luidt:

Is de verstrekte informatie voldoende voor de deelnemers om hun kaderstellende en controlerende taak te kunnen uitoefenen?

2. Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. In hoeverre sluit de informatie van GR aan op de behoefte van de deelnemers?
2. In hoeverre voldoet de verstrekte informatie in de P&C-cyclus aan de BBV en aan de afspraken die op NHN-niveau gemaakt zijn?
3. In hoeverre is inzichtelijk gemaakt welke (financiële) risico's de deelnemers lopen en welke maatregelen getroffen zijn om deze risico's te beheersen?
4. Hebben de deelnemers voldoende en adequate taakstellende en controlerende kaders gesteld voor GR, zoals op het gebied van democratische controle, (financiële) risico's en bestaande beleidskaders?
5. Hebben de gemaakte beleidskeuzes, inclusief de tussentijdse bijstellingen van het beleid, van de GR het beoogde resultaat opgeleverd?

6. Sluiten de doelstellingen nog aan op een veranderende samenleving of is herijken van de doelstellingen noodzakelijk?

7. Uitvoering onderzoek

Ten behoeve van de uitvoering van de evaluatie wordt bepaald op welke wijze deze zal plaatsvinden. Dit betekent dat wordt gekeken naar benodigde specifieke kennis. In de praktijk kan dit betekenen dat hiervoor inhuur van externen noodzakelijk is.

Het evaluatieonderzoek moet in ieder geval onafhankelijk worden uitgevoerd. Als methoden om de onafhankelijkheid van deze evaluatie te vergroten valt te denken aan het werken met onafhankelijke begeleidingscommissies of onafhankelijke comités van toezicht in te stellen per evaluatie.

Bijlage 1 Overzicht GR en Deelnemers

NR	GR	Deelnemers	Bijzonderheden
1	Veiligheidsregio Noord Holland Noord	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Castricum 4. Den Helder 5. Drechterland 6. Enkhuizen 7. Heerhugowaard 8. Heiloo 9. Hollands Kroon 10. Hoorn 11. Koggenland 12. Langedijk 13. Medemblik 14. Opmeer 15. Schagen 16. Stede Broec 17. Texel	
2	GGD Noord-Holland-Noord	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Castricum 4. Den Helder 5. Drechterland 6. Enkhuizen 7. Heerhugowaard 8. Heiloo 9. Hollands Kroon 10. Hoorn 11. Koggenland 12. Langedijk 13. Medemblik 14. Opmeer 15. Schagen 16. Stede Broec 17. Texel	
3	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Castricum 4. Den Helder 5. Drechterland 6. Enkhuizen 7. Heerhugowaard 8. Heiloo 9. Hollands Kroon 10. Hoorn 11. Koggenland 12. Langedijk 13. Medemblik 14. Opmeer 15. Provincie NH 16. Schagen 17. Stede Broec 18. Texel	
4	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RCH)	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Castricum 4. Den Helder 5. Heerhugowaard	

		- Heiloo - Hollands Kroon - Langedijk - Schagen - Texel	
5	Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)	- Alkmaar - Bergen - Castricum - Heerhugowaard - Heiloo - Langedijk	
6	Recreatieschap Geestmerambacht	- Alkmaar - Bergen - Heerhugowaard - Heiloo - Langedijk - Provincie N.H. - Schagen	Schagen en Provincie N.H. treden uit per 01-01-2017
7	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)	- Drechterland - Enkhuizen - Hoon - Koggenland - Medemblik - Opmeer - Stede Broec	
8	WerkSaam West-Friesland	- Drechterland - Enkhuizen - Hoon - Koggenland - Medemblik - Opmeer - Stede Broec	
9	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)	- Drechterland - Enkhuizen - Hoon - Koggenland - Medemblik - Opmeer - Stede Broec	
10	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)	- Drechterland - Enkhuizen - Hoon - Koggenland - Medemblik - Opmeer - Stede Broec	
11	De Som	- Koggenland - Medemblik - Opmeer - Drechterland - Stede Broec - Enkhuizen	
12	Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GR GA)	- Den Helder - Hollands Kroon - Schagen	
13	HalteWerk	- Alkmaar - Heerhugowaard - Langedijk	
14	Consensus	- Alkmaar - Bergen - Den Helder - Heerhugowaard - Langedijk	

15	Werkvoorziening Noord Kennemerland (WNK)	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Castricum 4. Heerhugowaard 5. Heiloo 6. Langedijk
16	Recreatieschap Alkmaar- en Uitgeestermeer	1. Alkmaar 2. Castricum 3. Heiloo 4. Provincie Noord-Holland 5. Heemskerk* 6. Uitgeest* 7. Zaanstad* 8. Beverwijk*
17	Recreatieschap Westfriesland	1. Drechterland 2. Enkhuizen 3. Hoorn 4. Koggenland 5. Medemblik 6. Opmeer 7. Stede Broec
18	Westfriese Archiefdienst	1. Drechterland 2. Enkhuizen 3. Hoorn 4. Koggenland 5. Medemblik 6. Opmeer 7. Stede Broec

Bijlage 2 Overzicht GR per Gemeente

Gemeente	Gemeenschappelijke Regeling
Alkmaar	1. Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH) 2. GGD Noord Holland Noord 3. Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) 4. Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA) 5. Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI) 6. Recreatieschap Geestmerambacht 7. HalteWerk 8. Consensus 9. Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK) 10. Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM)
Bergen	1. Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH) 2. GGD Noord Holland Noord 3. Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) 4. Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA) 5. Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI) 6. Recreatieschap Geestmerambacht 7. Consensus 8. Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK)
Castricum	1. Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH) 2. GGD Noord Holland Noord 3. Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) 4. Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA) 5. Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI) 6. Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK) 7. Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM)
Den Helder	1. Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH) 2. GGD Noord Holland Noord 3. Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) 4. Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA) 5. Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GR GA) 6. Consensus
Drechterland	1. Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH) 2. GGD Noord Holland Noord 3. Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) 4. Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW) 5. Werksaam West-Friesland 6. Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW) 7. Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG) 8. Recreatieschap Westfriesland 9. Westfriese Archiefdienst 10. De Som
Enkhuizen	1. Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH) 2. GGD Noord Holland Noord 3. Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) 4. Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW) 5. Werksaam West-Friesland 6. Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW) 7. Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG) 8. Recreatieschap Westfriesland 9. Westfriese Archiefdienst 10. De Som
Heerhugowaard	1. Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH) 2. GGD Noord Holland Noord 3. Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) 4. Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA) 5. Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)

	6.	Recreatieschap Geestmerambacht
	7.	HalteWerk
	8.	Consensus
	9.	Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK)
Heiloo	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)
	6.	Recreatieschap Geestmerambacht
	7.	Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK)
	8.	Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM)
Hollands Kroon	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GR GA)
Hoorn	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)
	5.	Werksaam West-Friesland
	6.	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
	7.	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
	8.	Recreatieschap Westfriesland
	9.	Westfriese Archiefdienst
Koggenland	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)
	5.	Werksaam West-Friesland
	6.	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
	7.	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
	8.	Recreatieschap Westfriesland
	9.	Westfriese Archiefdienst
	10.	De Som
Langedijk	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)
	6.	HalteWerk
	7.	Consensus
	8.	Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK)
Medemblik	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)
	5.	Werksaam West-Friesland
	6.	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
	7.	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
	8.	Recreatieschap Westfriesland
	9.	Westfriese Archiefdienst
	10.	De Som
Opmeer	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)

	5.	Werksaam West-Friesland
	6.	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
	7.	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
	8.	De Som
	9.	Recreatieschap Westfriesland
	10.	Westfriese Archiefdienst
Provincie NH	1.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	2.	Recreatieschap Geestmerambacht (tot 1/1/2017)
	3.	Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM)
Schagen	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Recreatieschap Geestmerambacht (tot 1/1/2017)
	6.	Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GR GA)
Stede Broec	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)
	5.	Werksaam West-Friesland
	6.	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
	7.	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
	8.	Recreatieschap Westfriesland
	9.	Westfriese Archiefdienst
	10.	De Som
Texel	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)

BIJLAGE 6: Uitgangspunten majeure beleidsprocessen gemeenschappelijke regelingen



Inleiding

Gemeenteraden hebben de wens om meer betrokken te worden bij aangelegenheden van gemeenschappelijke regelingen. Daarbij gaat het niet alleen om de controlerende taak, maar ook om de volksvertegenwoordigende en kaderstellende taak van de raad. Deze betrokkenheid van gemeenteraden is cruciaal voor de democratische legitimiteit van samenwerking. Met name voor gemeenschappelijke regelingen waaraan beleidstaken zijn overgedragen, is het van belang om deze betrokkenheid te borgen om democratische uitholling te voorkomen. Bij deze borging gaat het erom dat de gemeenteraad zijn invloed kan uitoefenen.

Voor gemeenschappelijke regelingen is het eveneens van belang om in verbinding te blijven met de raden van deelnemende gemeenten. Bij gemeenschappelijke regelingen wordt waargenomen dat zij bij initiatieven om beleid te ontwikkelen voor de taken die zij voor gemeenten uitvoeren op zoek zijn naar de wijze waarop zij gemeenteraden kunnen betrekken bij deze beleidsontwikkeling.

Dit document is bedoeld om gemeenschappelijke regelingen die een majeur beleidstraject willen organiseren een handreiking te bieden, waardoor gemeenschappelijke regelingen tijdig gemeenteraden kunnen betrekken bij de beleidsontwikkeling. Uitgangspunt daarbij is dat een betekenisvolle dialoog tussen de politieke besturen (gemeenten) en de samenwerkingsverbanden bijdraagt aan de formulering en uitvoering van de maatschappelijke opgave waarvoor gemeenten samenwerken.

Stappenplan bij majeure beleidstrajecten

Bij een "majeur beleidstraject" gaat het met name om beleidsontwikkelingstrajecten van een gemeenschappelijke regeling die:

- een grote impact kunnen hebben op de bewoners of de maatschappij;
- en/of een grote financiële impact kunnen hebben op de gemeentelijke begroting;
- kunnen leiden tot ingrijpende wijziging van eerder door de gemeente vastgestelde kaders.

Grofweg zijn er 3 fasen te onderscheiden bij dergelijke trajecten:

1. de initiatieffase;
2. de beleidsontwikkelingsfase;
3. de evaluatiefase.

Hieronder wordt per fase aangegeven hoe de raad bij deze verschillende fasen kan worden betrokken.

1. *initiatieffase*

Als een gemeenschappelijke regeling een majeur beleidstraject wil starten, is het belangrijk om de raden van de deelnemende gemeenten te informeren over het initiatief.

Bij de informatie wordt in elk geval aangegeven:

- waarom een beleidstraject wordt gestart;
- wat de fasering is;
- op welke wijze en wanneer de raad in dit traject wordt betrokken. Hierbij zijn variaties mogelijk, afhankelijk van de aard van het beleid (zie onder 2). Gemeenschappelijke regelingen kunnen daarvoor griffies raadplegen.

2. *beleidsontwikkelingsfase*

2.1 *verkenning; dialoog met raden (deze fase is facultatief)*

De aard van het te ontwikkelen beleid kan een grote politieke, maatschappelijke of financiële impact hebben, die vraagt om kaders vooraf van de raden van de gemeenten (een kaderstellend raadsbesluit). De gemeenschappelijke regeling is aan zet om voorstellen hiervoor te ontwikkelen. Op basis van deze kaders wordt een definitief raadsvoorstel met betrekking tot het beleid geleverd.

Het is belangrijk om bij de ontwikkeling van een kaderstellend voorstel een dialoog aan te gaan met de raden. Om een zinvolle dialoog te kunnen voeren, is informatie noodzakelijk. Deze informatie richt zich bijvoorbeeld op de mogelijke rol van de gemeente, ambitieniveau, financiën, participatie, etc.. De resultaten van de dialoog worden vertaald in een kaderstellend raadsvoorstel waarover de raden een besluit nemen.

De stappen voor een kaderstellend raadsvoorstel zijn:

- presenteren informatie
- organiseren dialoog
- formuleren kaderstellend raadsvoorstel
- besluitvorming kaderstellend raadsvoorstel

Om dit proces goed te kunnen organiseren, kunnen gemeenschappelijke regelingen de griffies raadplegen.

2.2 *presenteren beleidsnotitie*

Zodra een eerste ontwerp voor het beleid gereed is, wordt dit gepresenteerd aan de raden van de deelnemende gemeenten. In beginsel vindt dat regionaal (en voor de NHN-gemeenschappelijke regelingen subregionaal) plaats. Daarbij wordt in elk geval aangegeven:

- wat de doelstellingen van het nieuwe beleid zijn;
- wat de veranderingen zijn;
- welke ruimte de raden hebben om keuzes te maken;
- wat de lokale gevolgen zijn;
- welke financiële consequenties het nieuwe beleid heeft.

Vervolgens worden raadsleden in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen over het eerste ontwerp en om te reageren op dit ontwerp.

Afhankelijk van de aard van het beleid, zijn verschillende werkwijzen mogelijk, bijvoorbeeld:

- presenteren, vragen en reageren niet tijdens één bijeenkomst (bij complexe beleidsvoorstellen);
- dilemma's voorleggen bij de presentatie.

Gemeenschappelijke regelingen kunnen griffies raadplegen voor een passende werkwijze en werkvorm.

2.3 *formuleren en formaliseren (besluitvorming)*

De gemeenschappelijke regeling formuleert een definitief ontwerp-beleidsplan. Daarin wordt een paragraaf opgenomen waarin weergegeven wordt of en op welke wijze de inbreng die in fase 2.2 is geleverd is vertaald in het beleidsvoorstel.

Afhankelijk van de bepalingen hierover in de gemeenschappelijke regeling, wordt het beleid vastgesteld door de gemeenschappelijke regeling of de gemeente.

- als het beleid wordt vastgesteld door het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling kan het AB de keuze maken om gemeenteraden vooraf om een zienswijze vragen, zodat het AB deze zienswijzen kan betrekken bij het besluit. Als er geen zienswijzeprocedure geldt, kunnen gemeenteraden hun colleges/AB-leden suggesties meegeven voor de besluitvorming in het AB. Het AB(-lid) informeert de raad over het besluit.
- als het beleid wordt vastgesteld door de gemeenteraden, gelden de lokale werkwijzen. Daarbij kunnen gemeenschappelijke regelingen worden uitgenodigd om een toelichting te geven. De gemeenten informeren de gemeenschappelijke regelingen over het besluit.

3. *evaluatiefase*

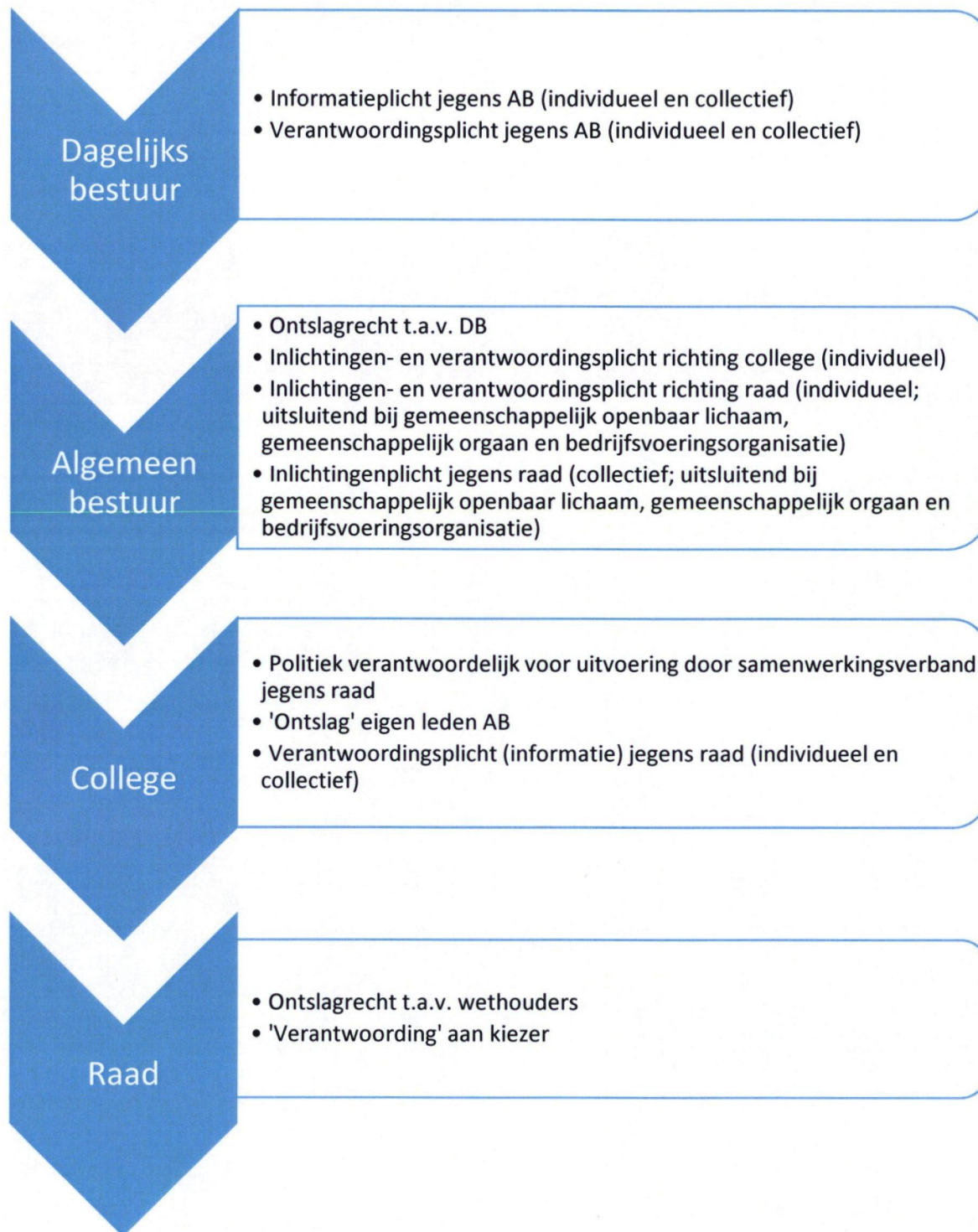
Het is aan te bevelen om bij de besluitvorming over beleidsvaststelling vast te leggen of en wanneer evaluatie van het beleid plaatsvindt. De evaluatieresultaten kunnen aan de raden gepresenteerd worden op een wijze die in grote lijnen overeenkomt met de hierboven beschreven punten 2.2 en 2.3..

BIJLAGE 7: Verantwoordings- en inlichtingenplicht & wettelijke bepalingen

Deze bijlage bevat:

- een schematisch overzicht m.b.t. de verantwoordings- en inlichtingenplicht
- een overzicht met wettelijke bepalingen over de rol van de raad, waar het gaat om:
 - informatie van gemeenschappelijke regelingen
 - verantwoordingsplicht
 - bijsturing

Schematisch overzicht (globaal verantwoordings- en inlichtingenplicht)⁴



⁴ De Greef en Stolk, Grip op regionale samenwerking, blz. 38.

Wettelijke bepalingen

	Informatie		
1.	Kadernota samenwerkingsverband & Voorlopig jaarverslag samenwerkingsverband	Art. 34b Wgr	• vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, dient het dagelijks bestuur de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.
2.	Ontwerp-begroting samenwerkingsverband	Art. 35 Wgr	• Acht weken voor vaststelling toegestuurd naar de raad. • Zienswijze indienen als gemeenteraad is mogelijk. • De zienswijzen worden toegevoegd aan de ontwerp-begroting.
3.	Jaarverslag samenwerkingsverband	Art. 34, lid 3 Wgr	• Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan stelt de jaarrekening vast in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.
4.	Informatierecht t.a.v. eigen lid AB & Informatierecht t.a.v. lid gemeenschappelijk orgaan	Art. 16 lid 2 Wgr Art. 18 Wgr	• De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan aan de raad die dit lid heeft aangewezen, de door een of meer leden van die raad gevraagde inlichtingen dient te verstrekken.
5.	Informatierecht t.a.v. lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie	Art. 19 Wgr	• Ingeval de regeling uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders is artikel 16, eerste, tweede, derde en vijfde lid, van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de gemeenteraden respectievelijk een of meer leden van die raden. • Ingeval de regeling uitsluitend is getroffen door burgemeesters is artikel 16, eerste, tweede en vijfde lid van overeenkomstige toepassing ten aanzien van gemeenteraden respectievelijk een of meer leden van die raden. • Ingeval de regeling uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters gezamenlijk, is artikel 16, eerste, tweede, derde en vijfde lid, van overeenkomstige toepassing ten aanzien van raden respectievelijk een of meer leden van de raden.
6.	Informatierecht t.a.v. AB, DB of voorzitter openbaar lichaam; gemeenschappelijk orgaan of bedrijfsvoeringsorganisatie	Art. 17 Wgr	• De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop door het bestuur van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie of door het gemeenschappelijk orgaan aan de raden van de deelnemende gemeenten de door een of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen worden verstrekt.
7.	Rekenkamer-functie	Art. 184 Gemeente wet	• Rekenkamer(commis)sie)s kunnen onderzoek doen naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door een gemeenschappelijke regeling gevoerde bestuur.
8.	Onderzoekscommissie	Art. 155a Gemeente wet	• Er kan een raadsenquête worden ingesteld waar onderzoek wordt gedaan naar een door een gemeenschappelijke regeling gevoerd bestuur.
	Verantwoording		

9.	Verantwoording (leden) college	Art. 169 Gemeente wet	- Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. - Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. - Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
10.	Verantwoording lid AB & Verantwoording lid gemeenschappelijk orgaan	Art. 16, lid 1 Wgr Art. 18 Wgr	De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan door de raad die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur onderscheidenlijk dat orgaan gevoerde beleid.
11.	Verantwoording lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie	Art. 19 Wgr	Zie informatierecht (nr. 5).
Bijsturing			
12.	Zienswijzeprocedure (t.a.v. begroting)	Art. 35 Wgr	- Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de ontwerpbegroting acht weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk acht weken voordat zij door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten. - De ontwerpbegroting wordt door de zorg van de besturen van de deelnemende gemeenten voor een ieder ter inzage gelegd en, tegen betaling van de kosten, algemeen verkrijgbaar gesteld. - De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. - Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan, zo nodig, de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.
13.	Gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen)	Art. 189 Gemeente wet en BBV	- Wettelijke bepalingen over aan welke voorwaarden een gemeentebegroting moet voldoen. - Paragraaf Verbonden Partijen een verplichting, tenzij de raad een kadernota Verbonden Partijen heeft vastgesteld.
14.	Moties	RvO raad	De raad kan via moties bijsturen. Elke raad kan de wijze van behandeling van moties op een andere manier hebben geregeld in hun reglementen van orde.
Bijsturing			

15.	Verordenende bevoegdheid	Art. 147 en 149 Gemeente wet	- Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend. - De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.
16.	Beleidsregels	Art. 4:81 en Art. 10:16 Awb	- Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. In andere gevallen kan een bestuursorgaan slechts beleidsregels vaststellen, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. - Het bestuursorgaan kan ter zake van de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid uitsluitend beleidsregels geven. Degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd, verschaft het bestuursorgaan op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid.
17.	Ontslag lid AB & Ontslag lid gemeenschappelijk orgaan & Ontslag lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie	Art. 16, lid 4 Wgr Art. 18 Wgr	De regeling houdt bepalingen in omtrent de bevoegdheid van de raad, een door hem aangewezen lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een door hem aangewezen lid van het gemeenschappelijk orgaan, ontslag te verlenen, indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit.
18.	Wijziging of uittreding	Art. 1 en 9, lid 1 Wgr	- Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling. - De voor onbepaalde tijd getroffen regeling houdt bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding, met inachtneming van artikel 1. De regeling waarbij een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld houdt bepalingen in omtrent de vereffening van het vermogen ingeval dat openbaar lichaam wordt ontbonden. - Het bij een regeling ingestelde openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie blijft na zijn ontbinding voortbestaan voorzover dit tot vereffening van zijn vermogen nodig is.

Bijlage 8 Verschillen huidige situatie/voorgestelde situatie

Onderstaand overzicht maakt de verschillen tussen de huidige werkwijzen en de voorgestelde aanpassingen ten aanzien van informatievoorziening door GR-en aan gemeenteraden inzichtelijk.

	Huidige situatie	Voorgestelde situatie
Beleidskaders en financiële Kaders	- niet alle GR-en leveren deze aan bij de raad, hoewel dat verplicht is op grond van de Wet; - GR-en die wel leveren, doen dat op verschillende momenten, hier liggen soms maanden tussen - soms vragen GR-en wel zienswijzen of standpunten, soms niet	- alle GR-en leveren de kaders aan; - alle GR-en doen dat uiterlijk 1 januari voorafgaande aan het jaar van de begroting, waarop de kaders betrekking hebben; - gemeenteraden hebben uiterlijk tot 1 maart gelegenheid om een zienswijze in te dienen
Zienswijze jaarrekening en begroting	- raden kunnen ten aanzien van de ontwerp-jaarrekening en ontwerp-begroting tussen 15 april en ca. 1 juli een zienswijze afgeven	- geen wijzigingen. (NB: de nieuwe zienswijzeprocedure t.a.v. de beleidskaders en financiële kaders kan ertoe leiden dat termijnen versoepeld worden en dat de procedure vereenvoudigd wordt)
Bestuurs-rapportages	- niet alle GR-en leveren tussentijdse rapportages aan de raad; - aangeboden rapportages kunnen leiden tot raadsbesluiten, actieve informatie aan de raad, verwerking in de P&C-informatie van de gemeente. Dit verschilt per GR en per gemeente.	- AB-leden zijn verantwoordelijk voor informatie aan de raad m.b.t. het bestuur van de GR; - het college is verantwoordelijk voor actieve informatie over de uitvoering van de taken door de GR; - het document "bestuursrapportages" wordt als handreiking wordt aangeboden aan de GR
AB-vergaderingen	- AB-stukken worden niet door alle GR-en openbaar gemaakt, hoewel dat verplicht is op grond van de Wet; - AB-stukken zijn niet eenvoudig toegankelijk voor de raad; - er worden verschillende termijnen gehanteerd voor het aanbieden van AB-stukken; - het jaarvergaderschema wordt niet aangeboden aan de raad	- AB-stukken worden openbaar gemaakt door de GR; - AB-stukken worden in beginsel 3 weken voor de vergaderdatum via een link aan de griffies van de deelnemers en aan de beheerders van de regionale sites verstrekt; lokaal wordt bepaald hoe AB-leden en raden hierover met elkaar communiceren; - in december bieden de GR-en een overzicht van vergaderdata van het AB in het opvolgende jaar aan, zo mogelijk met vermelding van te agenderen onderwerpen
Werkbezoeken	- incidenteel worden werkbezoeken georganiseerd door de GR-en voor gemeenteraden	- minimaal 1x per raadsperiode wordt een werkbezoek georganiseerd bij alle GR-en waaraan een gemeente deelneemt; - deze werkbezoeken worden regionaal georganiseerd (d.w.z. voor alle raden van deelnemers) behalve voor de NHN-GR-en; deze worden op het niveau van Kop, West-Friesland, Regio Alkmaar georganiseerd; - vooraf overleggen GR-en met de griffies over het programma voor het werkbezoek;

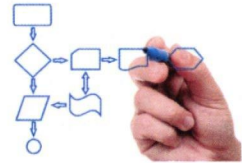
Evaluaties	- incidenteel worden GR-en geëvalueerd	- de NHN-GR'n worden minimaal 1x in een raadsperiode geëvalueerd door de NHN-gemeenten; in de daaropvolgende raadsperiode wordt volstaan met een onderzoek naar de conclusies en aanbevelingen - voor overige GR-en bepalen de deelnemers of en wanneer evaluatie plaatsvindt;
Verantwoordings- en inlichtingenplicht	- het AB-leden en het bestuur hebben een inlichtingenplicht naar de raad/raadsleden als deze inlichtingen wensen; - daarnaast gelden de gebruikelijke eisen voor actieve informatie van het college aan de raad	- indien de raad/raadsleden gebruik wensen te maken van hun recht op inlichtingen, nemen zij contact op met de griffier
Werkproces majeure beleidstrajecten	- GR-en die een majeur beleidstraject (willen) doorlopen, ontwerpen hiervoor zelf het proces	- er wordt een handreiking gegeven aan GR-en die kan bijdragen aan het ontwikkelen van een werkproces waarbij GR-en raden willen betrekken
Algemene informatie van GR-en	- GR-en gaan verschillend om met het evt. aanbieden van nieuwsbrieven e.d.	- geen wijzigingen. - voorkeur voor digitale informatieverstrekking. - sites van GR-en bieden meer gedetailleerde informatie

Samenvatting raadsvoorstel verbetering informatievoorziening GR

Een veel gehoord signaal vanuit de gemeenteraad is dat de informatievoorziening vanuit de Gemeenschappelijke Regelingen (GR-en) niet goed aansluit op de informatiebehoefte van de gemeenteraad. In het voorliggende raadsvoorstel wordt u gevraagd een besluit te nemen over een aantal instrumenten, handreikingen en afspraken om de **informatievoorziening** vanuit de GR-en aan de gemeenteraad te verbeteren. Dit alles met het doel om u als gemeenteraad meer grip te geven op de gemeenschappelijke regelingen.

Procedurevoorstel zienswijze kadernota

Allereerst wordt een procedure voorgesteld waarin de GR-en jaarlijks voor 1 januari een kadernota met financiële- en beleidskaders aanbieden aan de raden. De raden krijgen vervolgens de gelegenheid om uiterlijk 1 maart een zienswijze te geven over de uitgangspunten in de kadernota. Met de zienswijze kan de raad de richting van de nog op te stellen begroting beïnvloeden. Het Algemeen Bestuur (AB) van de GR besluit over de kadernota en bepaalt daarbij of de zienswijzen van de raden aanleiding geven tot bijstelling daarvan. Een zienswijzeprocedure voor de kadernota is wettelijk niet verplicht, maar sluit wel aan bij uw behoefte om tijdig in positie te zijn en daarmee de mogelijkheid om te kunnen sturen (vanuit uw kaderstellende rol). Wij vragen het college, met dit voorstel ook om bij de eerstvolgende wijziging van een gemeenschappelijke regeling deze in overeenstemming te brengen met de voorgestelde procedure.



Handreiking bestuursrapportage



Veel GR-en maken rapportages. De frequentie, doelgroep en inhoud van deze rapportages verschilt sterk en is niet altijd toegesneden op de rol van de raad. In de handreiking bestuursrapportage (bestemd voor de GR-en) wordt aangegeven welke informatie voor gemeenteraden (vanuit de eigenaarsrol) belangrijk is. Zo wil de gemeenteraad informatie over het financieel perspectief/weerstandsvermogen, de besluitvorming in de vergaderingen van het AB en een overzicht met kengetallen. De handreiking zorgt voor uniformiteit en dat alle GR-en weten welke informatie voor raadsleden relevant is.

Uitgangspunten voor publicatie van agenda's

Een derde voorstel om de informatievoorziening aan de gemeenteraden te verbeteren is om de GR-en te vragen om (vanaf 1 maart 2018) uitvoering te geven aan de onderstaande uitgangspunten:

- minimaal 3 weken voor een AB-vergadering zendt de GR de link van haar site waarop de AB-stukken staan naar de griffies van de deelnemende gemeenten;
- jaarlijks zendt de GR een vergaderschema voor de AB-vergaderingen voor het komende jaar naar de griffies van de deelnemende gemeenten. Daarbij wordt - voor zover bekend - aangegeven welke onderwerpen voor deze vergaderingen worden geagendeerd.



Het actief beschikbaar stellen van AB-stukken draagt er aan bij dat de gemeenteraad tijdig de rol kan spelen die zij wenst te spelen waar het gaat om GR-en. Deze uitgangspunten faciliteren dat gemeenteraden voorafgaand aan de vergadering suggesties kunnen meegeven aan het college of AB-lid van de gemeente.

Uitgangspunten voor werkbezoeken

Om ervoor te zorgen dat alle GR-en “in beeld” zijn bij raadsleden, zijn er ook afspraken gemaakt over de uitgangspunten voor werkbezoeken. Het gaat onder andere over de frequentie van werkbezoeken, de samenstelling van het programma en de uitnodiging. In de notitie zijn de uitgangspunten voor werkbezoeken geformuleerd.



Onderzoeksvoorstel voor evaluaties



Het is belangrijk dat de aan de GR deelnemende gemeenten kunnen vaststellen of de GR de beoogde meerwaarde heeft gebracht die was bedoeld, of er verbeteringen nodig zijn en of de raadsleden informatie wordt verschaft voor hun rol in de democratische kaderstelling en controle van GR. In het onderzoeksvoorstel voor evaluaties is een centrale

hoofdvraag en een aantal deelvragen geformuleerd. Deze vragen vormen de leidraad voor de evaluatie van de GR-en. De grootste GR-en worden eenmaal per raadsperiode geëvalueerd. Gemeenten kunnen het onderzoeksvoorstel ook gebruiken voor kleinere GR-en.

Handreiking majeure beleidsprocessen

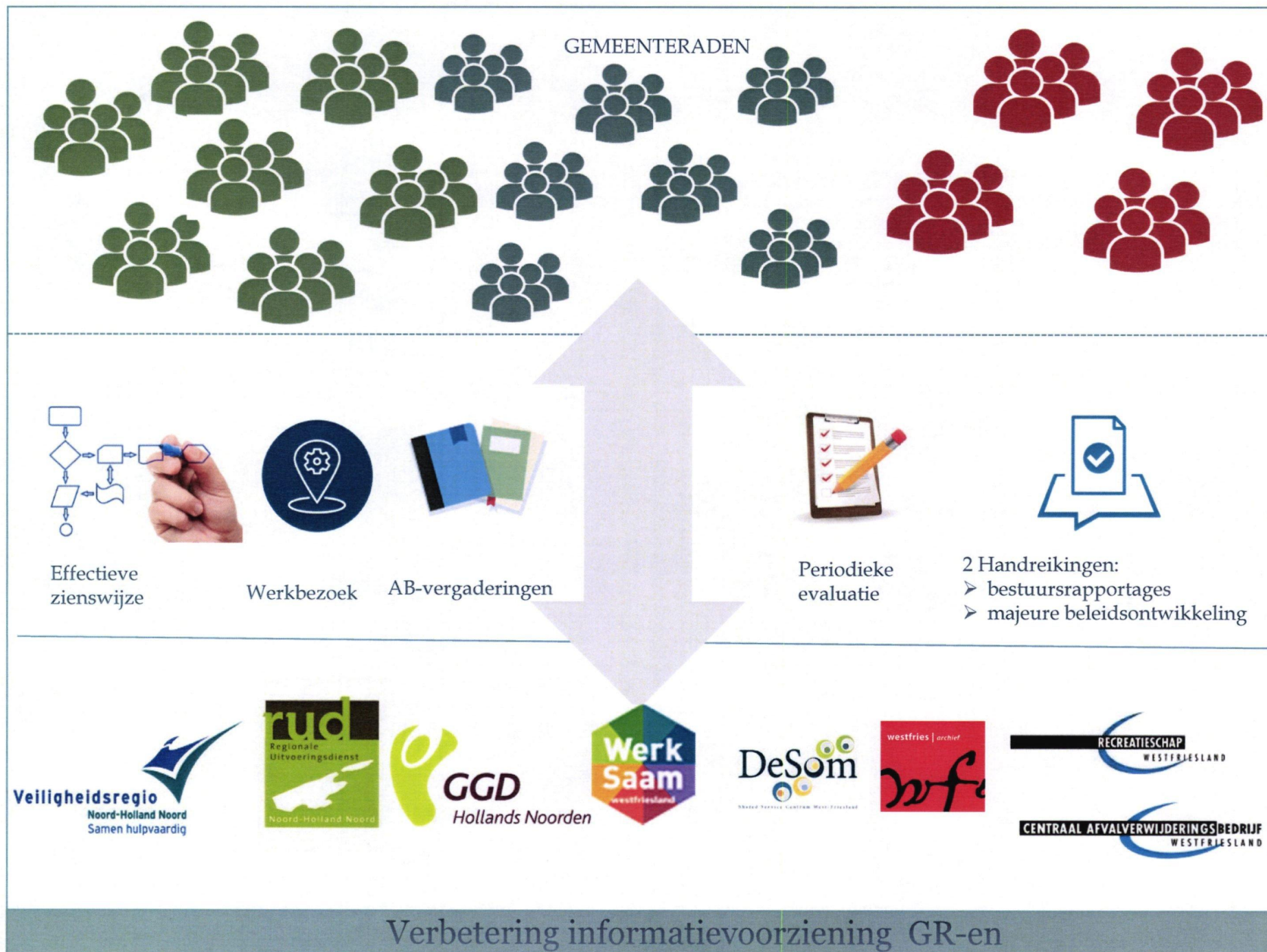


Voor de GR-en die een majeur beleidstraject organiseren is een handreiking gemaakt waarmee zij de gemeenteraden tijdig kunnen betrekken bij de beleidsontwikkeling. In de handreiking worden drie fasen beschreven (initiatief, beleidsontwikkeling en evaluatie). Per fase is aangegeven hoe de gemeenteraad kan worden betrokken.

Voorstel 'hoe aandacht GR-en verdelen'

Tot slot wordt voorgesteld om de griffier te vragen voorstellen te doen over hoe de raad lokaal en/of regionaal de aandacht voor GR-en kan verdelen. Daarbij wordt rekening gehouden met de profielen van de gemeenschappelijke regelingen.

Als u bovenstaande voorstellen overneemt, zetten wij samen met de gemeenschappelijke regelingen een belangrijke stap: GR-en leveren betere informatie, die toegesneden is op de rol van de gemeenteraden. Raden, college en leden van het Algemeen Bestuur zijn aan zet om de informatie in kwalitatief goede besluiten te vertalen, ieder vanuit de eigen rol.



De Raden aan Zet

Regionale samenwerking in een Westfries perspectief

1. Aanleiding

Op 25 juni en 24 september 2014 zijn de gemeenteraden in een tweetal regionale raadsledenbijeenkomsten nader geïnformeerd over de regionale samenwerking in Westfriesland en daar buiten.

Deze bijeenkomsten maakten onderdeel uit van het informatieprogramma en werden tegelijkertijd gebruikt om te vernemen hoe men denkt over die samenwerking.

Immers regionale samenwerking houdt in dat meerdere partijen een gezamenlijk doel nastreven c.q. een (overheids)taak invullen die een duidelijke meerwaarde heeft voor de inwoners van het verzorgingsgebied.

Maar deze samenwerking kent ook beperkingen, omdat de raad een stuk autonomie prijsgeeft. In de afgelopen periode is dit in elke raad onderwerp van discussie geweest en daartoe zijn ook amendementen en moties aangenomen met de strekking om de positie van de raad in de regionale samenwerking te verbeteren.

De algemene conclusie van beide bijeenkomsten luidde dat regionale samenwerking weliswaar zinvol en noodzakelijk is, maar dat nader bezien moet worden hoe de raden dusdanig in een positie kunnen worden gebracht dat zij maximaal hun invloed kunnen uitoefenen. Vandaar "De raden aan zet", de benaming van deze regionale raadsbijeenkomsten en ook de titel van deze notitie.

Deze notitie beoogt concrete handreikingen te bieden om de gemeenteraad maximaal in positie te brengen de kaderstellende – en controlerende rol daadwerkelijk in te kunnen vullen.

Hierbij zal enerzijds worden voortgebouwd op al bestaande richtlijnen, zoals de Westfriesse 5 en de Hoornse (9 of) 10, en anderzijds worden nieuwe aanbevelingen gepresenteerd die desgewenst kunnen worden overgenomen.

2. Regionale samenwerking een feit

De huidige en toekomstige samenwerking betreft een breed scala van activiteiten. Op een groot aantal terreinen wordt al samengewerkt, zoals in de Veiligheidsregio NHN, het milieu (RUD NHN), de gezondheidszorg (GGD Hollands Noorden), het Recreatieschap (RSW), de Archiefdienst (AWG), de ict (DeSom) en recent WerkSaam (voorheen Op/maat).

Samenwerking die zich kenmerkt als "verlengd lokaal bestuur" en waar aan afzonderlijke publiekrechtelijke organen bevoegdheden zijn overgedragen of opgedragen en de Wet gemeenschappelijke regelingen het juridisch kader vormt.

Maar daarnaast kennen wij ook meer vrije vormen van samenwerking, zoals bijvoorbeeld daar waar het Pact van Westfriesland (uit 2013) leidend is en de gemeenten gezamenlijk na te streven doelen willen bereiken op het terrein van het onderwijs, de economie en infrastructuur, werkgelegenheid, toerisme en recreatie. Dit alles met de veelomvattende ambitie om de regio binnen een termijn van vijf jaar tot de top 10 van de meest aantrekkelijke regio's te brengen.

Westfriesland is een groene woon-/werkregio van en voor 200.000 inwoners met een sterke identiteit die het verdient om uitgedragen te worden. De groenste regio, rijk aan historie en een voorzieningenniveau dat het wonen, werken en recreëren voor haar inwoners en bezoekers plezierig maakt.

Iedereen is het er over eens dat de samenwerking niet vrijblijvend kan zijn. Binnen de samenwerking hebben de (zeven) gemeenten allemaal een eigen, unieke identiteit, terwijl

die samenwerking tegelijkertijd ook nog eens de identiteit van de individuele gemeenten versterkt. Daarentegen hebben de gemeenten en hun inwoners er baat bij dat visieontwikkeling, kansen zien en kansen oppakken in de regio sneller en slimmer worden georganiseerd.

Vastgesteld kan worden dat de urgentie van de samenwerking in Westfriesland wordt ingezien. Dat is ook de reden dat in de vorige bestuursperiode de gemeenten de zogenoemde Westfriese 5 hebben vastgesteld. Dit zijn de navolgende principes:

1. *Alle zeven gemeenten zijn eigenaren van de regio Westfriesland.*
2. *Samenwerken is niet vrijblijvend, maar gaat over bindende en afdwingbare afspraken: afspraak is afspraak.*
3. *Het maatschappelijk doel van een samenwerkingsverband moet SMART worden geformuleerd.*
4. *De samenwerking is transparant. We brengen in kaart met wie we samenwerken, gedurende welke tijd en we stellen samenwerkingsverbanden open voor andere partners.*
5. *We leggen jaarlijks verantwoording af over de staat van onze samenwerking, naar elkaar, maar ook intern naar de eigen colleges en raden.*

Deze uitgangspunten voor de regionale samenwerking gelden en worden zoveel als maar enigszins mogelijk is in de praktijk toegepast.

Daarnaast kennen we de Hoornse 10 (of 9), de spelregels die specifiek van toepassing zijn op de interactie met de gemeenschappelijke regelingen. Hierin staat met name het tijdig, juist en volledig informeren van de gemeenteraad centraal.

1. *Tijdige, juiste en volledige informatiestroom*
2. *Bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college*
3. *Hoorn altijd zitting in DB (geldt niet voor andere gemeenten)*
4. *Verantwoordelijk collegelid en ambtenaar*
5. *Tweemaal per jaar actief agenderen in de raad*
6. *Afstemming P&C-cyclus gemeente/GR*
7. *Beslis voor vier jaar over solvabiliteit*
8. *Stel meerjaren kaders vast*
9. *Voer als DB actief personeelsbeleid*
10. *Gemeentelijke rekencommissies zelfde bevoegdheden als rekenkamer*

Hieraan kan nog worden toegevoegd de uitgangspunten die gelden voor alle gemeenschappelijke regelingen op NHN-schaal en die voornamelijk betrekking hebben op de planning- en controlcyclus.

Hiertoe is al langer, op initiatief van de directies van Hoorn, Den Helder en Alkmaar (H2A), een "Adviesgroep GR" actief, die zich bezighoudt met de regionale afstemming op voornamelijk het terrein van de jaarstukken en begrotingen van de grotere GR-en (GGD, RUD en VR). Ook bij deze adviesgroep leeft al langer de wens de grip op deze processen af te stemmen c.q. te optimaliseren.

Deze stukken vormen tot op heden het kader waarbinnen in (en buiten) de regio Westfriesland wordt samengewerkt. Het verdient aanbeveling dit kader nog eens nadrukkelijk onder de aandacht te brengen en, mede gelet op de reacties in de regionale raadsledenbijeenkomsten, aan te vullen c.q. te optimaliseren.

In de raadsledenbijeenkomst van 24 september j.l. zijn de volgende punten aan de orde geweest:

- het gebruiken van een regionaal strategisch planningsschema;

- het tijdig verstrekken van informatie op maat en het nadrukkelijk informeren over wijzigingen in beleid en budget bij gemeenschappelijke regelingen;
- het mogelijk instellen van een regionale raadsledenwerkgroep;
- het deelnemen als raadslid in besturen van gemeenschappelijke regelingen;
- het gebruiken van een projectopdracht c.q. startnotitie bij een nieuwe taak of project;
- het houden van regionale raadsledenbijeenkomsten en expertmeetings.

Allerlei instrumenten om de rol als gemeenteraad beter vorm te geven, om te kunnen sturen en de kaders te stellen op de momenten die ertoe doen en te kunnen controleren of datgene is gedaan dat van tevoren is toegezegd. Kortom de juiste positie innemen die recht doet aan de bevoegdheden.

Daarbij is het zaak de verschillende instrumenten in een juiste verhouding tot elkaar te zien en op de goede momenten in te zetten. Dat is niet altijd even gemakkelijk, zeker niet omdat de hoeveelheid informatie vaak omvangrijk en complex is.

Bovendien is sprake van reeds lopende projecten, die allen hun eigen dynamiek en aanpak kennen en waarvan wordt verwacht dat de gemeenteraad op het juiste moment de goede besluiten neemt. Van enige samenhang qua aansturing was tot voor kort maar beperkt sprake. De bestuurlijke drukte rond de intergemeentelijke samenwerking is aanzienlijk en juist daarom verdient het aanbeveling heldere afspraken te maken over de positie en rol van de gemeenteraden in de regio. Hierna gaan wij op deze verschillende elementen in.

3. Bestuurlijk-organisatorische vormgeving

Regierol Regionale driehoek

Om goed programmagestueerd te kunnen samenwerken en snel in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen is een stevige centrale regie op de samenwerking van groot belang. Deze regiegroep functioneert inmiddels en bestaat uit een afvaardiging van de burgemeesters, secretarissen, griffiers en contactpersonen uit de regionale portefeuillehouders-overleggen in de zogenoemde Regionale driehoek.

Deze groep voert regie op het proces en komt regelmatig bij elkaar om actuele en nieuwe zaken, die relevant zijn voor de regio, uit te wisselen en te bespreken hoe het staat met de realisatie van de eerder besproken agendapunten. Door zo regelmatig politiek-bestuurlijk in de regio kansen te bespreken en uitdagingen om te zetten in organiserend vermogen wordt het tempo verhoogd, de informatie afgestemd en de samenwerking verder gestroomlijnd.

Strategisch planningsschema

Om de veelheid aan programma's en ontwikkelingen te kunnen sturen is een regionaal te hanteren strategisch planningsschema belangrijk. In dit schema wordt aangegeven op welke momenten in het jaar (en in de raadsperiode) de raden in de regio bijeenkomen om regionale onderwerpen, hetzij beeldvormend, hetzij oriënterend aan de orde te stellen. Dit vooruitlopend op de kaderstellende, dan wel controlerende besluiten die op lokaal niveau van hen verwacht worden. Een heldere communicatie hierover is duidelijk gewenst om te weten waar de raden aan toe zijn.

De voeding voor dit strategisch planningsschema gebeurt door onder meer de portefeuillehoudersoverleggen VVRE (Verkeer, Vervoer, Recreatie en Economie), MaDiVoSa (Maatschappelijke Dienstverlening, Volksgezondheid en Sociale aangelegenheden), ABZ (Algemeen Bestuurlijke Zaken), de gemeenschappelijke regelingen én de gemeenteraden. Het is daarom zaak regelmatig contact te onderhouden en het schema steeds weer te agenderen voor het overleg in deze gremia. Zoals hiervoor vermeld ziet de Regionale Driehoek toe dat een juiste afstemming en prioriteitstelling plaatsvindt.

Een bijzonder aandachtsgebied zijn de gemeenschappelijke regelingen, die een afzonderlijke positie in die strategische agenda innemen. Dit omdat hier sprake is van "verlengd lokaal bestuur" en daadwerkelijk bevoegdheden van de raad zijn overgedragen/opgedragen aan een derde.

De Wet gemeenschappelijke regelingen is hierop van toepassing en beschrijft onder meer wat de rol is van de gemeenteraden is ten opzichte van de besturen van de gemeenschappelijke regelingen. Dat brengt per definitie met zich mee dat de invloed van de gemeenteraden beperkt is. Middels het uitbrengen van een zienswijze op de begroting en jaarstukken kan de raad indirect sturen en gebruik maken van het budgetrecht. Dit met de restrictie dat de uitgaven ten behoeve van gemeenschappelijke regelingen een verplichtend karakter hebben.

Daarom is het zaak binnen die beperkingen de informatiestroom te beheersen, de termijnen waarbinnen gereageerd kan worden maximaal te benutten en erop toe te zien dat de voorstellen tijdig beschikbaar komen. Op die wijze kunnen de beïnvloedingsmogelijkheden optimaal worden gebruikt. In nauw overleg met de al eerder genoemde "Adviesgroep GR" zal nader worden bezien hoe de verschillende maatregelen op elkaar kunnen worden afgestemd. In een volgende paragraaf gaan wij daar nader op in.

Echter, de zienswijzebevoegdheid is wat de wet minimaal voorschrijft waar het de rol van de raad betreft. Om sturing en grip op de gemeenschappelijke regelingen te krijgen, kunnen ook andere onderwerpen op het planningsschema worden geplaatst die passen bij de kaderstellende- en controlerende rol van de raad, zoals bijvoorbeeld het presenteren van meerjarenvisies of het houden van evaluaties. Daarbij kan maatwerk worden toegepast wat betreft de regelingen waarvoor dit relevant is (afhankelijk van de politieke relevantie van een gemeenschappelijke regeling) en voor wat betreft de frequentie (bijvoorbeeld 1x per raadsperiode).

Aanbeveling 1: het opstellen van een strategisch planningsschema voor alle vormen van regionale samenwerking.

Informatievoorziening (juist, tijdig en volledig)

Het goed functioneren van het openbaar bestuur is sterk afhankelijk van informatie. Informatie die juist is, tijdig wordt aangeleverd, volledig is en toegesneden is op de rol van de raad. En daar ontbreekt het nog wel eens aan. De ene keer is sprake van een overkill aan informatie, terwijl de andere keer sprake is van onvolledige informatie of informatie die (te) laat wordt aangeboden.

Informatie op maat wordt leidend, waarbij wij het expliciet vermelden van doelstellingen, maatschappelijke effecten, de relatie met eerdere besluitvorming of beleidsnota's, eventuele wijzigingen ten opzichte van de laatste keer, budgettaire consequenties en dergelijke zullen benadrukken.

Aan de hand van het maken van concrete afspraken daarover met ambtelijke organisaties en directies van gemeenschappelijke regelingen ligt het in de bedoeling de informatieverstrekking te stroomlijnen. Onderdeel daarvan gaat uitmaken het hanteren van een bruikbare format, waarin kernachtig de hoofdlijnen van de informatie is weer gegeven en expliciet wordt aangegeven wat de bevoegdheid van de raad raakt. Ook het gebruiken van een bestuurlijke samenvatting zal daarbij horen.

Daarnaast bevelen wij aan om bij de start van een project of taak op een duidelijke wijze aan te geven wat wordt beoogd en binnen welke kaders c.q. randvoorwaarden welk resultaat voor ogen staat. Aan de hand van een dergelijke startnotitie beogen wij de raad in een vroegtijdig stadium te betrekken in het proces en te voorkomen dat pas op het laatste moment deze nog ergens wat van mag vinden.

In die zin zal dit nader moeten worden uitgewerkt en worden besproken met de directies van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

Aanbeveling 2: het treffen van maatregelen die leiden tot het bieden van informatie op maat daar waar het de regionale samenwerking betreft (zie ook 3).

Regionale raadsledenbijeenkomsten en expertmeetings

Zoals de raad op lokaal niveau wordt geïnformeerd over ontwikkelingen en processen waarbij deze nauw betrokken is, is het ook zaak met regelmatig in regionaal verband te worden bijgepraat. Dit om iedere raad op een gelijk moment op het hetzelfde informatie-niveau te brengen. Het te hanteren strategisch planningsschema voor de regio is daarbij uitgangspunt.

De te verstrekken informatie kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een startnotitie, waarbij aan het begin van een besluitvormingsproces doel, maatschappelijk effect, budgettaire gevolgen en overige randvoorwaarden ter sprake kan komen. Maar ook het bijpraten over de voortgang van een ontwikkeling die op termijn op de raadsagenda staat is natuurlijk mogelijk.

Centraal staat dat de aard van de informatieverstrekking in dit soort bijeenkomsten bovenal beeldvormend en oriënterend van karakter is. Het met elkaar van gedachten wisselen of bepaalde informatie volledig is, welk doel c.q. maatschappelijk effect wordt beoogd en wat wordt verwacht van de gemeenteraad is leidend tijdens de regionale raadsledenbijeenkomsten.

Onderdeel van deze bijeenkomsten kunnen ook zogenoemde expertmeetings zijn. Dit zijn de hiervoor gemelde bijeenkomsten, maar dan met professionals die een bijdrage kunnen leveren aan het dossier. Deze professionals kunnen bijvoorbeeld vertegenwoordigers zijn uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, het onderwijsveld, de wetenschap, de VNG, de provincie of een ministerie. Ook hier weer geldt dat informatieverstrekking, het verhelderen van een concrete aangelegenheid centraal staat, zodat het raadslid weet welk vraagstuk aan de orde is, voldoende inzicht heeft en weet wat van hem/haar verwacht wordt.

Besluitvorming is hier niet aan de orde. Dat is expliciet voorbehouden aan de lokale besluitvormingsprocessen in de individuele gemeenteraden.

Inmiddels zijn in de zeven vergaderschema's van de gemeenteraden een aantal data opgenomen, waarin in gezamenlijk verband onder de noemer van "Regionale raadsledenbijeenkomsten" bijeen wordt gekomen.

Het is zaak daarbij de Regionale driehoek c.q. de raadsgriffiers bij de voorbereiding van een dergelijke bijeenkomst tijdig te betrekken om nut, noodzaak en het karakter van de informatieverstrekking te bewaken.

Regionale raadsledenwerkgroep ja of nee?

Tijdens de eerdere bijeenkomsten is ook de suggestie geopperd om te gaan werken met een regionale raadsledenwerkgroep c.q. een klankbordgroep. Deze zou kunnen bestaan uit bijvoorbeeld een of twee raadsleden per gemeente die verder betrokken worden bij de voorbereiding van informatiebijeenkomsten en/of de totstandkoming van (concept)beleidsplannen. Er zijn samenwerkingsverbanden in het land waar dit in meer of mindere mate werkt en de betrokkenheid bevordert.

Hoe dan ook blijft dit lastig, omdat de eigen gemeenteraad bevoegd blijft voor de uiteindelijke besluitvorming en het afgevaardigde raadslid zich mag afvragen met welk mandaat hij of zij daar vertegenwoordigd is. Met andere woorden: is het desbetreffende raadslid voldoende representatief om namens de raad van de gemeente X zijn/haar inbreng te hebben? En hoe staat het vervolgens met de verantwoordingsplicht jegens de eigen gemeenteraad? Het is staatsrechtelijk gezien toch het college van b. en w. dat ter verantwoording wordt geroepen? Hooguit zou het een instrument kunnen zijn om de betrokkenheid van de raden enigszins te verbeteren, maar helder is dat deze afgevaardigden nimmer ter verantwoording kunnen worden geroepen en ook niet representatief zijn als politieke afvaardiging van de gemeenteraad. Daar komt nog bij dat het direct betrokken worden bij de voorbereiding van het regionale beleid tijd en energie kost en veelal overdag overleg plaatsvindt c.q. wordt vergaderd. Kortom de betrokkenheid wordt enigszins vergroot, maar vraagtekens kunnen worden gezet bij de representativiteit en verantwoordelijkheidsstructuur.

4. De gemeenschappelijke regelingen

Veel van wat hiervoor is vermeld kan worden door getrokken naar de gemeenschappelijke regelingen. Echter omdat hier sprake is "verlengd lokaal bestuur" en de Wet gemeenschappelijke regelingen het juridisch kader vormt voor de bevoegdheidsverdeling en verantwoordelijkheidsstructuur is het juist hieraan afzonderlijke aandacht te besteden.

Formele kaders

Zoals eerder vermeld is de bestuurlijke trend tot regionale samenwerking toe te juichen. Maar om dit te kunnen realiseren moet er goed gekeken worden naar de mogelijkheden en beperkingen die met name de overheden hebben, gebonden als deze zijn aan wet- en regelgeving en in het bijzonder aan de Wet gemeenschappelijke regelingen.

En dan gaat het met name om zaken als democratische legitimatie, het afleggen van verantwoording aan vertegenwoordigende organen en het afleggen van verantwoording tegenover burgers.

In meer of mindere mate kunnen gemeenteraden, colleges van b. en w. en burgemeesters, al naar gelang hun bevoegdheid, taken en werkzaamheden overdragen/opdragen. Zij zijn daarmee alle directe invloed op de toepassing van die taken ook daadwerkelijk kwijt. Een en ander is natuurlijk wel afhankelijk wat zij overdragen, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen beleid en uitvoering.

Maar wat is nu de invloed van de gemeenteraden op zo'n gemeenschappelijke regeling?

Ten eerste kan gemeenteraad invloed uitoefenen bij de besluitvorming over de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling (gr). Voor zover de gr wordt aangegaan door de gemeenteraden zelf, hebben deze alle vrijheid. De raden beslissen dan zelf, dragen welbewust hun bevoegdheden geheel of gedeeltelijk aan een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan over.

In gevallen waarin de colleges van b. en w. of de burgemeesters de gemeenschappelijke regeling aangaan moeten de raden daaraan vooraf hun toestemming geven. Die toestemming kan volgens de wet worden geweigerd als er strijd is met het recht of het algemeen belang. Strijd met het recht zal niet veel voorkomen, strijd met het algemeen belang eerder, maar dit moet wel terdege worden onderbouwd.

Een tweede manier waarop de raad invloed kan uitoefenen is via zijn rol als controleur. Een bestuursorgaan (raad, college of burgemeester) heeft zijn bevoegdheden overgedragen aan het bestuur van de gr. Normaal gesproken is de betreffende portefeuillehouder lid van het algemeen en/of dagelijks bestuur van die gr. Ook is er de mogelijkheid dat raadsleden in het algemeen bestuur van de gr zitten voor die gr-en die mede door de raden zijn aangegaan. De rol van een collegelid in het bestuur van de gr is anders, dan die van lid van het college van b. en w. Rechtstreeks controle door de raad in de zin van "op het matje roepen" van het bestuur van de gr is niet mogelijk.

Voor een raadslid zijn de volgende instrumenten voorhanden:

- informatie vragen bij het bestuur van de gr zelf (zie artt. 16, 17 en 19 Wgr)
- het indienen van een zienswijze bij het jaarlijks indienen van een begroting c.q. jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling. Dat blijft bij het indienen van een zienswijze en het algemeen bestuur kan daar naar eigen bevind van zaken naar handelen.

De verzoeken om informatie en de zienswijzeprocedure hebben vooral een politiek effect, namelijk het openbaar aandacht ervoor vragen en zullen zij hoogstens preventief kunnen werken. Want rechtstreekse invloed van de besluiten van het bestuur van de gr is zowel vooraf als achteraf niet mogelijk.

- het aanspreken (ter verantwoording roepen) van het college c.q. collegelid o.g.v. art. 169 Gemeentewet. Het college is verplicht de informatie te verstrekken.
- het instellen van een onderzoek door de rekenkamerfunctie.

Een algemene conclusie is dat het aangaan van een gemeenschappelijke regeling consequenties heeft voor de invloed van de gemeenteraden. Dit laat onverlet dat de raad wel degelijk een politieke verantwoordelijkheid heeft. Als hoogste bestuursorgaan van de gemeente wordt hij aangesproken op een correcte uitvoering van het gemeentelijk beleid, of die uitvoering nu gebeurt door het college zelf of via een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan.

Betrokkenheid en informatie

Naast het desgewenst stellen van kaders bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling, moet de betrokkenheid in een later stadium gezocht worden bij een optimale communicatie i.c. een informatievoorziening die expliciet is toegerust om de raden te voorzien van tijdige en heldere informatie over de gang van zaken bij de gemeenschappelijke regeling.

De Wgr schrijft zelf voor op welk tijdstip de raden worden geïnformeerd over de begroting en jaarrekening en kunnen zij via de zienswijzeprocedure hun standpunt kenbaar maken. Het is juist in dit stadium dat aan de informatieverstrekking hoge eisen worden gesteld. Een bestuurlijke samenvatting met expliciete vermelding van doelstellingen, maatschappelijke effecten, beleidsaanpassingen, budgettaire consequenties e.d. kan soelaas bieden voor het snel inzicht krijgen in de relevante ontwikkelingen bij de desbetreffende gemeenschappelijke regeling.

Dit laat verder onverlet dat werkbezoeken, het afzonderlijk presenteren van een meerjarenplan of het aankondigen van ingrijpende beleidsaanpassingen uitgelezen momenten zijn om nader in contact te treden met de raden.

Het is zaak in overleg met de "Adviesgroep GR" en de directies van de gemeenschappelijke regelingen duidelijke afspraken te maken over de onderlinge communicatie en de aanlevering van de juiste informatie op het juiste moment. Het daarbij gebruik maken van een bestuurlijke samenvatting, de format voor begroting en jaarrekening en het afstemmen van deze (beleids)documenten op de lokale budgetcyclus verdient expliciete aandacht. Het daarbij gebruik maken van het strategisch planningsschema van wanneer welke informatie van de gemeenschappelijke regelingen kan worden verwacht is een prima hulpmiddel.

Aanbeveling 3: in overleg met de "Adviesgroep GR" en de directies van de gemeenschappelijke regelingen worden afspraken gemaakt over de onderlinge communicatie en het tijdig aanbieden van de juiste informatie op maat (zie ook 2).

Daarnaast is het voor de positie van de raad van belang dat de paragraaf "Verbonden partijen" in de eigen programmabegroting en jaarstukken actuele informatie biedt over de stand van zaken bij de gemeenschappelijke regelingen. Informatie, waaruit kernachtig blijkt wat wordt beoogd, welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd en wat de hiermee gepaard gaande budgettaire consequenties zijn, stelt de raad beter in de gelegenheid zijn kaderstellende – en controlerende rol waar te maken.

Aanbeveling 4: de paragraaf "Verbonden partijen" in de eigen programmabegroting en jaarstukken verdient, qua kwaliteit van de aangeboden informatie, expliciete aandacht.

5. Conclusies en aanbevelingen

De regio is in beweging en veel wordt in de onderlinge regionale samenwerking afgestemd, geregeld en besloten. Daarbij zijn de raden nog steeds aan zet en willen zij dat graag zo houden. Dat vraagt om gezamenlijk optrekken, samen de schouders er onder en samen het belang willen inzien van een sterke regio, van een regio die ertoe doet.

Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de zogenoemde samenwerking in Wgr-verband en de meer vrije regionale samenwerking.

In beide gevallen is het optimaal functioneren van de gemeenteraden in sterke mate afhankelijk van tijdige betrokkenheid bij de voorbereiding van besluitvorming. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de informatie en het moment waarop dit wordt aangeboden. Daarom is het voeren van regie over de samenwerkingsprocessen, het hanteren van een strategisch planningsschema, het nastreven van een tijdige betrokkenheid van de raden en het stellen van eisen aan de kwaliteit van de informatie van zo'n groot belang.

Deze notitie beoogt daartoe handreikingen te bieden die de raden in staat moeten stellen daadwerkelijk hun kaderstellende en controlerende rol waar te maken. Daartoe zijn een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd, waarvan wij vragen deze gezamenlijk te onderschrijven. Aangetekend moet worden dat het uitwerken van het een en ander tijd kost en veel overleg en afstemming vraagt met alle betrokkenen. In die zin is sprake van een voortgaand proces en stellen we vast dat een en ander niet van vandaag op morgen is geregeld.

Ook vraagt het van alle betrokken raden/partijen een bepaalde houding, waarbij het besef, dat regionale samenwerking noodzakelijk en nuttig is voor de inwoners van het verzorgingsgebied, centraal staat. Dat vraagt om onderling vertrouwen en het geven van ruimte om een en ander waar te maken.

In algemene zin kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Regionale samenwerking is zinvol en noodzakelijk; gezien moet worden hoe de gemeenteraden in een dussdanige positie kunnen worden gebracht dat zij maximaal hun invloed kunnen uitoefenen.
- De Westfrieze 5 en Hoornse 10 (9) vormen de leidraad voor het handelen in de regionale samenwerking.
- Het voeren van een stevige regierol door de Regionale driehoek is een voorwaarde voor het succesvol samenwerken in de regio.
- Een aantal keren per jaar vindt in regionaal verband informatieoverdracht (beeldvormend en oriënterend) plaats in regionale raadsledenbijeenkomsten.
- Het functioneren van een regionale raadsledenwerkgroep kent voor- en nadelen.

De geformuleerde aanbevelingen zijn de volgende:

1. Het opstellen van een strategisch planningsschema voor alle vormen van regionale samenwerking.
2. Het treffen van maatregelen die leiden tot het bieden van informatie op maat daar waar het de regionale samenwerking betreft (zie ook 3).
3. In overleg met de "Adviesgroep GR" en de directies van de gemeenschappelijke regelingen worden afspraken gemaakt over de onderlinge communicatie en het tijdig aanbieden van de juiste informatie op maat.
4. De paragraaf "Verbonden partijen" in de eigen programmabegroting en jaarstukken verdient, qua kwaliteit van de aangeboden informatie, expliciet aandacht.

Hoogkarspel, 14 januari 2015

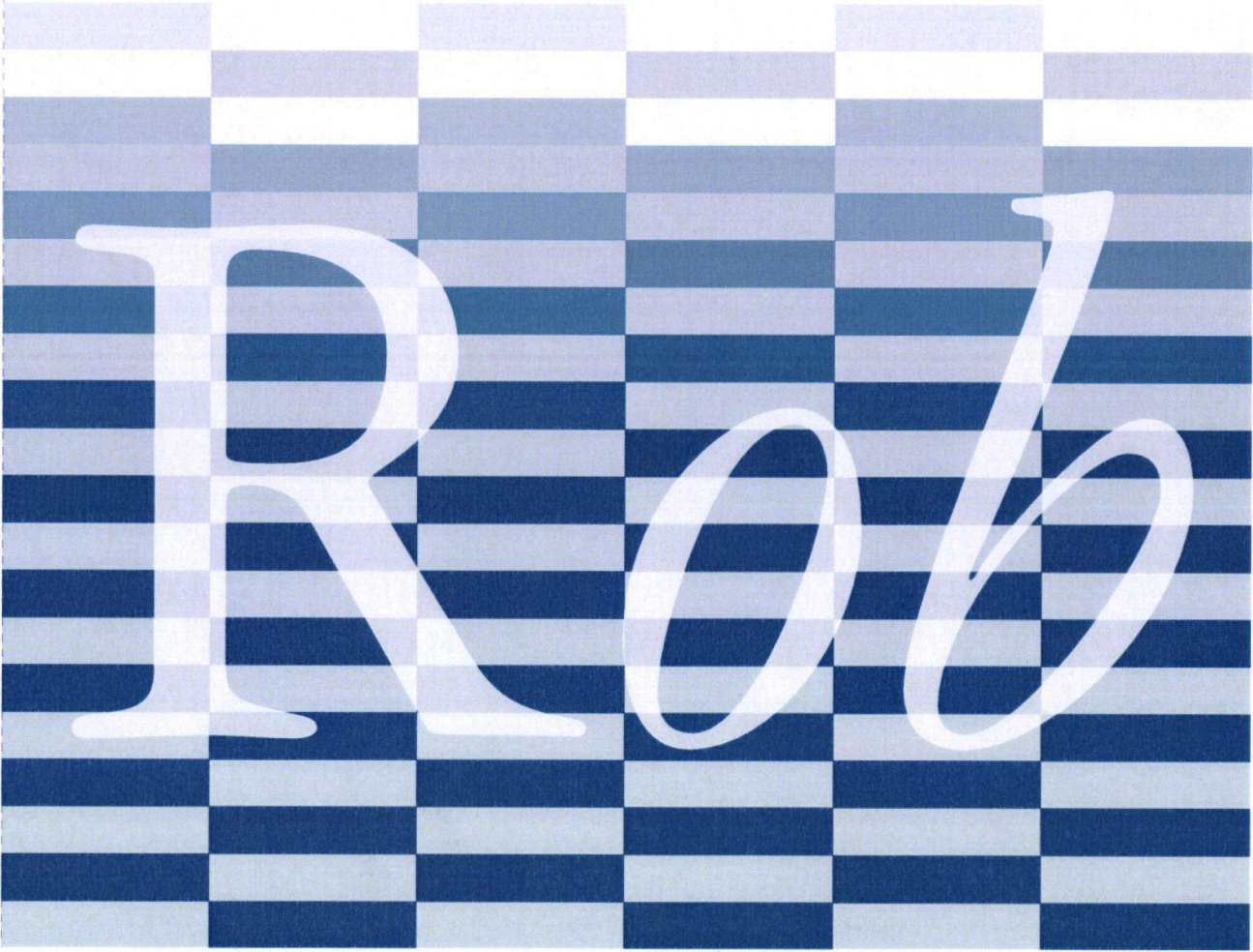
De griffiers in Westfriesland (Drechterland, Stede Broec, Enkhuizen, Medemblik, Hoorn, Opmeer en Koggenland)

Raad voor het openbaar bestuur

Wisselwerking

Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden
en de bovengemeentelijke samenwerking.

December 2015



Rob

Wisselwerking

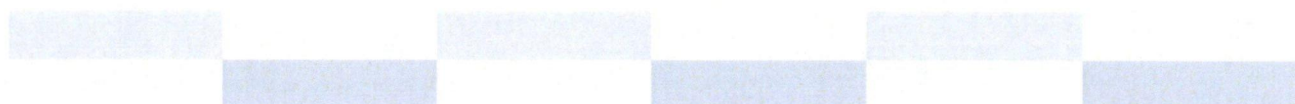
Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden
en de bovengemeentelijke samenwerking.

December 2015

*"Wil je in de toekomst als raadslid goed functioneren,
dan zul je over je eigen gemeentegrenzen heen moeten kijken.
(...) Ga niet in een schuttersputje zitten
omdat je het beter weet of het wel alleen kunt."*

Dit advies is een vervolg op de eerder uitgebrachte verkenning *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden* (Rob, januari 2015)

¹ Jan van Zanen, burgemeester van Utrecht en voorzitter van de VNG in VNG Magazine, 5 juni 2015.



Voorwoord

Leden van de gemeenteraden worden door de grote decentralisaties voor grote vragen geplaatst. Om de nieuwe taken verantwoord uit te voeren is een zekere schaal nodig. Maar gemeentelijke herindelingen zijn niet populair. Het alternatief heet: bovengemeentelijke samenwerking. Dat leidt tot effectieve vormen van gemeenschappelijk beheer, bundeling van deskundigheid en risicoverevening, die met name voor kleine gemeenten van groot belang zijn. Maar dat bovengemeentelijk samenwerken kent ook nadelen. Veel gemeenteraadsleden hebben het gevoel de greep te verliezen op de taken die samen met andere gemeenten worden uitgeoefend. Ze missen vaak het overzicht van wat er op dat bovengemeentelijke niveau gebeurt. Weliswaar is de gang van zaken meestal formeel wel in orde, de gemeentelijke bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling wordt wel vastgesteld, maar van een wezenlijke inhoudelijke betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij het werk van de gemeenschappelijke regeling is vaak onvoldoende sprake. Gemeenteraadsleden maken zich daarover ongerust. Want als steeds meer taken bovengemeentelijk worden georganiseerd, maar de vertegenwoordigende democratie blijft beperkt tot het gemeentelijk grondvlak, ontstaat vroeger of later een democratisch tekort.

Om advies gevraagd heeft de Raad voor het openbaar bestuur allereerst overwogen dat de grote decentralisaties een gegeven zijn. En dat vanuit die realiteit de risico's van een democratisch tekort snel moeten worden onderkend en van een antwoord worden voorzien. Na een grondige verkenning is de Raad tot de conclusie gekomen dat de wisselwerking tussen gemeenteraden en gemeenschappelijke regelingen voor verbetering vatbaar is, dat die verbetering nodig is en – dat is het goede nieuws – ook mogelijk is. Het vraagt van alle betrokkenen wel een extra inspanning. Vanzelf zal het niet gaan. Vandaar dat in dit advies niet alleen gemeenteraden, colleges van burgemeesters en wethouders en raadsgriffiers worden aangesproken, maar ook bestuur en directies van samenwerkingsverbanden, de provincie en zeker ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Nu, met brede steun, is gekozen voor vergaande decentralisatie van rijkstaken wordt het lokale openbaar bestuur belast als nooit tevoren. Waar naar het oordeel van de Raad terecht is gekozen de aard van de schaalvergroting (herindeling of bovengemeentelijke samenwerking) primair aan de gemeenten over te laten, kan de forse groei van bovengemeentelijke samenwerking voor de kwaliteit van de democratische besluitvorming grote consequenties hebben. Langs de in dit advies beschreven lijnen kunnen die gevolgen beheersbaar blijven. Maar het vraagt in werkwijze, bestuurlijke verhoudingen en inzet een duidelijke keuze voor een betere wisselwerking tussen het grondvlak en de bovengemeentelijke samenwerking. De Raad voor het openbaar bestuur hoopt daaraan met dit advies een bijdrage leveren.



Jacques Wallage

Voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur

Samenvatting

Regionale samenwerking is al ruim 150 jaar oud, net zoals de discussie daarover.

Gemeenteraadsleden vinden het lastig om te sturen op afstand en de bekostiging wordt als schimmig ervaren. Met de decentralisaties gaat het in één klap om veel meer geld en om taken die burgers sterk raken. Op verzoek van de Tweede Kamer² heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het zicht van deze decentralisaties aan de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd wat gemeenteraadsleden nodig hebben om hun democratische taak bij regionale samenwerkingen te vervullen.

De Raad heeft eerder³ de vraag van de minister beantwoord wat onder democratische legitimiteit van samenwerking wordt verstaan en welke factoren het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit beïnvloeden. Dit tweede deel van het advies geeft antwoord op de vraag naar het effect van een groter aantal samenwerkingsverbanden na de decentralisaties op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken. Met dit advies wil de Raad pragmatische handelingsperspectieven bieden die kunnen bijdragen aan het versterken van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden.

Wat is het probleem? Gemeenteraden ervaren afstand!

Samenwerking betekent dat je een deel van je zeggenschap opgeeft voor een gezamenlijk doel dat via samenwerking wordt bereikt. Dit kan spanning opleveren met de wens van gemeenteraden om sturing te houden op wat er op afstand gebeurt. Toch is samenwerking onlosmakelijk verbonden met het besturen van een gemeente en dus is democratische legitimiteit van samenwerking belangrijk. Maar veel van wat er in samenwerking gebeurt wordt beschouwd als minder democratisch gelegitimeerd. De bovengemeentelijke samenwerking wordt dan teveel een wereld op zichzelf, zingt zich feitelijk los van het werk van de gemeenteraden. Kan het beter?

Advies: betrokkenheid van gemeenteraden cruciaal voor democratische legitimiteit van samenwerking

Gemeentelijke samenwerking is nodig en (zonder gemeentelijke herindeling) zelfs noodzakelijk. Voor de democratische legitimiteit van die samenwerking is actieve betrokkenheid van gemeenteraden essentieel. Zonder die betrokkenheid zal het steeds moeilijker worden om in het stelsel van representatieve democratie over belangrijke thema's besluiten te nemen. Dus: gegeven dat samenwerking blijft en steeds belangrijker wordt, zullen gemeenteraden zich zelfbewust moeten bemoeien met samenwerkingsverbanden. En de samenwerkingsverbanden zullen er tijd en energie in moeten stoppen om de gemeenteraden meer invloed te geven op hun werkzaamheden.

² Motie van het lid Bergkamp, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie).

Zie ook bijlage 1.

³ Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, januari 2015.

De grotere betrokkenheid van gemeenteraden betekent niet dat de één op de stoel van de ander gaat zitten, maar dat de houding ten opzichte van elkaar wezenlijk verandert. De Raad adviseert dat die houding van gemeenteraden ten opzichte van samenwerking verandert van statisch naar dynamisch. Van een houding waarbij gemeenteraden budgetten bepalen en doelstellingen formuleren en samenwerkingsverbanden uitvoeren en verantwoorden, naar een houding waarbij gemeenteraden samen zich zelfbewust opstellen om gezamenlijk regionale publieke problemen op te lossen. Van een relatie met een statische kwaliteit (organisatiestructuren, uitvoeren, beheersen, verantwoorden), naar een relatie met een dynamische kwaliteit (anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen, aanpassen). De wezenlijk veranderende houding van gemeenteraden heeft gevolgen voor de bestuurlijke en ambtelijke leiding van samenwerkingsverbanden. Namelijk dat zij het ook als hun taak zien dat in de gemeenteraden op een relevant moment wezenlijke afwegingen kunnen worden gemaakt. De formele toezending van stukken als de gemeentelijke financiële bijdrage aan het samenwerkingsverband moet worden vastgesteld, is ten enenmale onvoldoende. Het hoort bij de nieuwe professionaliteit van samenwerkingsverbanden dat zij gemeenteraden pro-actief betrekken bij belangrijke beleidsbeslissingen. De Raad denkt dat de wet – de veelbesproken Wet gemeenschappelijke regelingen – de noodzakelijke cultuurverandering niet in de weg zit. Wel kan het helpen als gemeenten tijd en ruimte krijgen om goede verhoudingen met samenwerkingsverbanden te ontwikkelen. Mocht in de praktijk blijken dat de wet knelt, dan kan de minister de wet op termijn aanpassen.

Aanbevelingen: aandacht voor de wisselwerking vergroot de democratische legitimiteit van samenwerking

De Raad doet op grond van zijn conclusies een aantal aanbevelingen.

Gemeenteraden: meer aandacht voor samenwerking

De eerste aanbeveling is gericht aan gemeenteraden. De Raad adviseert dat gemeenteraden zich concentreren op het vertalen van vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen. Daarvoor is het nodig om schakelkracht te ontwikkelen: het vermogen om lokale belangen én regionale belangen te behartigen. En een andere houding: van statisch naar dynamisch.

Ook moeten gemeenteraden hun aandacht goed verdelen, anders is het niet te behappen. De Raad beveelt aan dat de aandacht is gericht op de samenwerkingsverbanden waarvan de politiek vindt dat de maatschappelijke belangen het grootst zijn. Dat wil zeggen waar beleidsmatige verschillen van inzicht zijn, waar grote financiële belangen spelen of waar het in het verleden mis is gegaan. Er kan worden afgesproken om de aandacht voor deze samenwerkingsverbanden te verdelen, bijvoorbeeld dat één van de deelnemende gemeenteraden een laaggeprofileerd samenwerkingsverband in de gaten houdt en daarover rapporteert aan de collega-gemeenteraden. Verder denkt de Raad dat gemeenteraden effectiever kunnen opereren als ze met elkaar goede spelregels afspreken over informatievoorziening en vergaderagenda's. En ten slotte moet er volgens de Raad aandacht zijn voor de vorm van samenwerking waarbij de vormen van publiekrechtelijke samenwerking volgens de Raad beter democratisch zijn gelegitimeerd dan privaatrechtelijke varianten.

Raadsgriffiers: olie voor bestuurscultuur

De Raad ziet een belangrijke rol weggelegd voor raadsgriffiers. Zij kunnen als procesadviseur de gemeenteraad ondersteunen bij het bepalen van de strategische positie bij samenwerking. Samenwerken is vooral ook een kwestie van culturen op elkaar afstemmen. Raadsgriffiers kunnen zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid, verantwoording, en daarmee voor een transparante, open cultuur. Door binnen de gemeenteraad werkzaamheden te verdelen kan de werklast van bovengemeentelijke samenwerking voor de gemeenteraad worden beperkt. Enkele gemeenteraadsleden zouden rapporteur kunnen zijn over een samenwerkingsverband en op deze wijze een zinvol raadsdebat op het goede moment kunnen uitlokken. Griffiers hebben bij het opzetten van zo'n werkwijze een cruciale rol.

Colleges van B&W: informatie op orde

Eén van de grootste grieven die uit onderzoek onder gemeenteraadsleden naar voren komt is dat het besluitvormingsproces en de verantwoordingsstructuur van gemeentelijke taken die op regionaal niveau worden uitgevoerd ondoorzichtig zijn. Colleges van B&W kunnen hier iets aan doen, namelijk door gemeenteraden tegelijk te laten beschikken over dezelfde informatie wat betreft de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden. En niet te schromen een raadsdebat uit te lokken over onderwerpen, die hen in het samenwerkingsverband sterk bezig houden.

Besturen van samenwerkingsverbanden: ga de boer op

Wat voor Colleges van B&W geldt, geldt ook voor besturen van samenwerkingsverbanden. Maar van hen wordt meer verlangd. Wie goed wil functioneren in het bestuur van een samenwerkingsverband moet investeren in de kwaliteit van de verbindingen met de samenleving en het politieke bestuur. Beschouw het als een kerntaak om alle gemeenteraden goed te bedienen. Niet alleen in formele zin (jaarcijfers op tijd naar de gemeenteraden) maar ook in materiële zin: door inhoudelijke vraagstukken toegankelijk te presenteren nog voor daarover in het samenwerkingsverband besluiten zijn genomen. Gemeenteraden zijn geen stempelmachines voor besluiten van samenwerkingsverbanden, hun actieve betrokkenheid is een eis van democratie. Daar mag best op worden geselecteerd als zich voor een samenwerkingsverband een kandidaat-bestuurder meldt of als een nieuwe directeur moet worden aangetrokken.

Provincie: meer aandacht voor regionale samenwerking

De Raad denkt dat het goed is als de provincie meer aandacht besteedt aan samenwerkingsverbanden. Door de rol op zich te nemen van bewaker van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Geen uitbreiding van formeel wettelijke bevoegdheden, maar benut informele instrumenten en gezag om het gesprek over kwalitatief goed bestuur aan te gaan met gemeenten en regio's.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: passende afstand, maar investeren in scholing en opleiding.

De minister van BZK zou er voor moeten zorgen dat het Rijk passende afstand in acht neemt tot

gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden. Dus geen nieuwe verplichte vormen van samenwerking, tenzij een uitdrukkelijke uitzondering daartoe noopt. Van bovenaf opgelegde samenwerking wordt doorgaans niet als 'eigen' beschouwd, met alle negatieve gevolgen en gevoelens van dien.

De minister biedt gemeenten tijd en ruimte om vorm te geven aan samenwerkingsverbanden op regionaal niveau. De minister volgt deze ontwikkelingen en bekijkt op termijn of de Wgr aanpassing behoeft aan de praktijk. En de minister laat herindeling in beginsel over aan gemeenten.

Passende afstand betekent niet dat de minister niets moet doen. Door in scholing en opleiding van gemeenteraadsleden, griffiers, besturen en directie van samenwerkingsverbanden te investeren maakt de minister duidelijk dat het democratisch gehalte van samenwerking een extra inspanning vereist, waar hij financieel ruimte voor maakt.

Ten slotte heeft de minister er oog voor dat het adagium dat financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen volgen wordt nageleefd.

Regering en parlement: doordenk de gevolgen

Over de gevolgen van grote decentralisaties voor de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur wordt volgens de Raad te weinig nagedacht. Met dit advies wil de Raad het denken hierover door regering en parlement stimuleren, vooral omdat normen van de wetgever en praktijken in gemeenten elkaar soms in de weg zitten: de Haagse politieke werkelijkheid past niet altijd op de gemeentelijke praktijk. De gedachtevorming kan handen en voeten krijgen door een keer per jaar in de Tweede Kamer een debat te voeren over de Staat van de Lokale en Regionale Democratie, een kabinetsnota over het kabinetsbeleid voor wat betreft lokale en regionale onderwerpen. Daarbij gaat het er ook om nationaal te toetsen of de besturingsfilosofie van de decentralisaties wel haar doorwerking heeft in het bestuurlijke en politieke gedrag van 'Den Haag'.

De Raad voor het openbaar bestuur zal graag aan een dergelijke kwaliteitsdiscussie ook de komende jaren een bijdrage leveren (zie het werkprogramma 2015 en volgende jaren van de Raad).

Conclusie: wisselwerking kan sterk verbeteren, maar vanzelf gaat dat niet.

Niet alles is koek en ei met het regionaal bestuur in Nederland. Maar als het zelfbewustzijn bij gemeenteraden over regionale samenwerking groeit, dan is de Raad voorzichtig optimistisch dat met de grotere betrokkenheid van gemeenteraden bij regionale samenwerking op termijn – nadat het stof van de decentralisaties is neergedaald – de democratische legitimiteit van samenwerking tot wasdom komt. Het vraagt wel van alle betrokkenen een forse inzet.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	5
1. Inleiding: waarom dit advies?	11
1.1 Aanleiding: democratische legitimiteit opnieuw tegen het licht	11
1.2 Adviesvraag: gemeenteraden en samenwerkingsverbanden	12
1.3 Aanpak: advies in twee delen	12
1.4 Leeswijzer	15
Intermezzo: democratische legitimiteit gestructureerd	17
2. Advies: betrokkenheid van gemeenteraden cruciaal voor democratische legitimiteit van samenwerking	19
2.1 Samenwerking groeit	21
2.2 Betrokkenheid gemeenteraad is democratisch gezien nodig	25
2.3 Van statisch naar dynamisch	28
2.4 De wet zit democratische legitimiteit van samenwerking niet in de weg	32
3. Aanbevelingen: aandacht voor de wisselwerking vergroot de democratische legitimiteit van samenwerking	41
4. Epiloog: democratische legitimiteit, nog één keer	47
Nawoord	49
Bijlage 1 Motie Bergkamp en adviesaanvraag minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	51
Bijlage 2 Geraadpleegde personen	55
Bijlage 3 De Wet gemeenschappelijke regelingen, het vervolg	57
Bijlage 4 Raad voor het openbaar bestuur, briefadvies <i>Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden</i>, 19 januari 2015	59
Bijlage 5 Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	99

Inleiding: waarom dit advies?

1.1 Aanleiding: democratische legitimiteit van samenwerking opnieuw tegen het licht

Gemeenten kregen er per 1 januari 2015 belangrijke taken bij als gevolg van decentralisaties in het sociaal domein. Het gaat onder andere om zorg voor langdurig zieken of ouderen, jeugdzorg en om hulp bij het vinden van werk. Bovendien werden bestaande taken uitgebreid en is de aard van de taken veranderd. De lokale overheid wint daarmee als 'eerste overheid' aan belang ten opzichte van het nationale niveau.

Om de taken goed uit te voeren werken gemeenten regionaal samen, waardoor een steeds groter deel van het lokaal bestuur in samenwerking met andere gemeenten gebeurt. En niet alleen steeds meer bestuurlijke aandacht gaat naar 'de regio', ook financieel neemt het deel van de begroting dat via de regio loopt, toe.

Nu is samenwerking tussen gemeenten op zich niet nieuw. Samenwerking behoort tot de essentie van het lokaal bestuur en gaat terug tot de Gemeentewet van 1851. Tegelijkertijd is het democratische gehalte van intergemeentelijke samenwerking al decennia onderwerp van discussie. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre het democratisch systeem (nog) werkt op regionaal niveau. Dat systeem gaat ervan uit dat inwoners invloed kunnen uitoefenen via volksvertegenwoordigende lichamen. Die moeten op hun beurt richting kunnen geven aan overheidsoptreden. En over het optreden moet rekenschap worden afgelegd. Democratische legitimiteit moet dus voldoen aan eisen van algemeen kiesrecht, democratische sturing en democratische verantwoording.⁴

Aan de eis van algemeen kiesrecht wordt bij regionale samenwerking niet voldaan: burgers kiezen gemeenteraadsleden, niet het bestuur van een samenwerkingsverband. Op hun beurt ervaren gemeenteraden een afstand tot samenwerkingsverbanden: minder invloed, transparantie, controle, vertegenwoordiging en participatie.⁵ Kortom, er is kortsluiting tussen regionale samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit. Daarbij komt dat geldstromen en bekostigingssystematiek als schimmig worden ervaren.

Met het oog hierop ontstaat er met de drie decentralisaties (opnieuw) urgentie om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden tegen het licht te houden.

⁴ In het eerste deel van het advies over democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden (januari 2015) haalde de Raad Bovens en Scheltema aan die drie eisen van democratische legitimiteit formuleerden: algemeen kiesrecht, sturing en verantwoording.

⁵ Vergelijk het onderzoek van Lianne de Blok voor de Raad voor het openbaar bestuur naar de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden zoals ervaren door gemeenteraadsleden. De resultaten van het onderzoek zijn als webbijlage bij dit advies raadpleegbaar via www.rob-rfv.nl.

1.2 Adviesvraag: gemeenteraden en samenwerkingsverbanden

Op initiatief van het Tweede Kamerlid Bergkamp⁶ verzocht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Raad voor het openbaar bestuur advies uit te brengen over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.⁷ De minister signaleert in zijn verzoek dat gemeenteraadsleden het moeilijk vinden het overzicht te bewaren over samenwerkingsverbanden en dat zij het lastig vinden te sturen op taken die op afstand worden uitgevoerd. Ook benoemt de minister het spanningsveld tussen meer kwaliteit door samenwerking tegenover verlies van autonomie. Tevens vraagt hij zich af wat het effect is van een groter aantal samenwerkingsverbanden na de decentralisaties, op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken. De Raad wordt gevraagd uiteen te zetten wat onder democratische legitimiteit van samenwerking wordt verstaan en welke factoren het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit beïnvloeden. De minister vraagt de Raad breder te kijken dan het sociale domein.

1.3 Aanpak: advies in twee delen

Het advies van de Raad valt uiteen in twee delen. Het eerste deel van het advies bracht de Raad op 15 januari 2015 uit aan de minister.

Eerste deel van het advies

In het eerste deel van het advies gaf de Raad antwoord op de vraag wat onder democratische legitimiteit van samenwerking wordt verstaan en welke factoren het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit beïnvloeden.

In het eerste deel van zijn advies constateerde de Raad dat democratische legitimiteit niet alleen tot stand komt in de gemeenteraadsvergadering of in de vergaderingen van samenwerkingsverbanden. De decentralisaties vragen om een vorm van democratische besluitvorming die ruimte geeft aan een betekenisvolle dialoog met burgers. Dit constaterende vraagt de Raad zich af of participatie en representatie (*input*) bij samenwerking anders kunnen.⁸

Uit onderzoek van de Raad is gebleken dat gemeenteraadsleden legitimiteit in belangrijke mate vertalen in transparantie en controle van het politieke besluitvormingsproces (*throughput*). Hoe komen besluiten tot stand, wat zijn de afwegingen die daarbij een rol spelen, hoe zit het met stemgewicht? Het gegeven dat er dit soort vragen leven maakt dat dit aspect van samenwerking beter moet.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie).

⁷ Brief van 27 juni 2014, bijlage 1.

⁸ In het eerste deel van het advies over democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden (januari 2015) onderscheidde de Raad vier vormen van democratische legitimiteit: *input*-, *throughput*-, *output*- en *feedback*legitimiteit.

Het is nog te vroeg om te kunnen beoordelen of decentralisaties het beoogde maatschappelijke effect zullen hebben. Hoe dan ook zal het belang voor volksvertegenwoordigers toenemen om na te gaan of samenwerkingsverbanden doen wat ze moeten doen en of via samenwerking ook gebeurt wat kiezers is beloofd. De bedoelde output van samenwerking moet zijn gezekerd.

Dan ten slotte het pad terug naar de burger voor wie het samenwerkingsverband in het leven is geroepen. Rekenschap over en door samenwerkingsverbanden – is het aan burgers uit te leggen? – moet zijn geborgd (*feedback*).

Spanningen in beeld

In het eerste deel van zijn advies bracht de Raad een aantal spanningen in beeld die met samenwerking samenhangen. We herhalen er hier vier.

- Veel gemeenten vinden het verstandig om bij het uitvoeren van hun taken samen te werken met andere gemeenten en zien dat daaraan voordelen zijn verbonden, bijvoorbeeld het behalen van kwaliteitsverbetering, het realiseren van schaalvoordelen, het kunnen aanbieden van complexe voorzieningen voor weinig gebruikers, het besparen van kosten en het delen van expertise. Samenwerking betekent dat je een deel van je zeggenschap opgeeft voor een gezamenlijk doel dat via samenwerking wordt bereikt. Dit kan spanning opleveren met de wens van gemeenteraden om sturing te houden op wat er op afstand gebeurt.
- Gemeenteraadsleden vertegenwoordigen het volk, stellen kaders en controleren het bestuur. De invulling van deze rollen is in de gemeentelijke praktijk al niet makkelijk, een rolzuivere invulling ten opzichte van regionale samenwerking is vaak nog lastiger. Het betekent dat gemeenteraden met verschillende bestuursculturen met elkaar moeten optrekken en een gedeelde rolinvulling op regionaal niveau moeten vinden. Het verschil in speelveld en schaalniveau vraagt van gemeenteraadsleden het vermogen om te schakelen tussen belangen (lokaal en regionaal), maar ook het schakelen tussen inhoud en proces.
- De belangen tussen wat lokaal speelt en regionaal wordt besloten lopen lang niet altijd synchroon.
- Er is sprake van een informatie-asymetrie. Het samenwerkingsverband weet meer over het beleidsterrein dan de deelnemende gemeente; de wethouder in het samenwerkingsbestuur weet meer dan gemeenteraadsleden.

Tweede deel van het advies

In dit tweede deel van het advies geeft de Raad antwoord op de vraag van de minister hoe de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden kan worden geborgd. Daartoe verkent de Raad het effect van een groter aantal samenwerkingsverbanden na de decentralisaties op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken. Met dit advies wil de Raad pragmatische handelingsperspectieven bieden die kunnen bijdragen aan het versterken van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden.

Voor dit advies heeft de Raad zijn bevindingen uit het eerste deel getoetst aan de praktijk aan de hand van een aantal vragen die zijn terug te brengen tot de volgende essentie: *Is het gemeentelijke politieke bestuur in staat is om bij samenwerking richting te geven en te controleren dat wat het wil ook echt gebeurt?* Door Lisanne de Blok is in de periode november 2014 – februari 2015 voor de Raad onderzoek gedaan naar de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden zoals ervaren door gemeenteraadsleden.

Onderzoeksresultaten in het kort⁹

Tekort aan kennis en expertise

Een groot deel van de gemeenteraadsleden is ten tijde van het onderzoek pas één jaar lid, wat waarschijnlijk consequenties heeft op de kennis van het gemiddelde gemeenteraadslid van de complexiteit van de decentralisaties en de samenwerkingsverbanden. Of, zoals één raadslid opmerkte:

Als nieuw raadslid van onze gemeente ben ik () niet in staat om deze [enquête] naar behoren in te vullen. U zult van mij dan ook geen formulier ingevuld krijgen.

Minder invloed

Over het algemeen vindt men dat de gemeenteraad minder invloed heeft op het stellen van kaders, de besluitvorming, de uitkomsten en de geldstromen (maar niet veel minder invloed) in vergelijking met taken die gemeenten zelf uitvoeren.

Als het gaat om de ruimte van de gemeenteraad om aan de wensen van burgers tegemoet te komen en de burgers te laten participeren, vindt een kleine meerderheid dat men minder ruimte heeft (maar niet veel minder ruimte), zo'n 40%. Overigens vindt 32% dat ze nog evenveel ruimte hebben.

Verschillen in beleidsterreinen

Er lijkt geen verschil te zijn tussen de ervaren democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden op het sociale domein (jeugd, zorg) en het fysieke domein (ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer economie, bouwen en wonen).

Verschillen tussen opleidingsniveaus

Uit de verschillende analyses kan worden vastgesteld dat over het algemeen opleidingsniveau de sterkste relatie heeft met de ervaren democratische legitimiteit: een gemeenteraadslid met een hbo en/of wo diploma is eerder geneigd om te zeggen dat de gemeenteraad minder invloed en minder ruimte heeft bij een samenwerkingsverband op aspecten zoals kaderstelling.

⁹ Het volledige onderzoek is als webbijlage bij dit advies raadpleegbaar via www.rob-rfv.nl.

besluitvorming, en/of responsiviteit. Daarnaast speelt bij de persoonlijke kenmerken van een gemeenteraadslid leeftijd ook een rol: des te ouder het gemeenteraadslid, des te hoger hij of zij de invloed van de gemeenteraad schat bij een samenwerkingsverband.

Noodzakelijkheid en democratische legitimiteit

Hebben de ervaren noodzakelijkheid van een samenwerkingsverband en de ervaren democratische legitimiteit iets met elkaar te maken? Er blijkt een sterke (negatieve) relatie te zijn tussen deze twee variabelen: des te noodzakelijker intergemeentelijke samenwerking geacht wordt, des te positiever men is over de invloed van de gemeenteraad bij zo'n samenwerkingsverband.

Verantwoordingstructuur minder transparant

Het onderzoek toont aan dat gemeenteraadsliden vinden dat democratische legitimiteit vooral draait om transparantie, controle, vertegenwoordiging en participatie. Bijna de helft van alle respondenten vindt wel dat de verantwoordingsstructuur weinig transparant is (46,9%).

Verder zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten en met mensen uit de praktijk van regionale samenwerkingsverbanden. Ook heeft de Raad gesproken met wetenschappers, met gemeentebestuurders (burgemeesters, wethouders en raadsleden) en met (top)ambtenaren. Daarnaast is er kennis gedeeld met VNG, VGS, IPO, Vereniging van griffiers en Raadslid.nu. Ten slotte is ervaring uit de praktijk besproken tijdens een workshop op het VNG-jaarcongres op 2 juni 2015.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 vormt de kern van het advies van de Raad over democratische legitimiteit van samenwerking. In hoofdstuk 3 doet de Raad aanbevelingen om de democratische legitimiteit van samenwerking naar een hoger niveau te brengen. Hoofdstuk 4 bevat een epiloog op het vraagstuk van democratische legitimiteit van samenwerking.

Intermezzo: democratische legitimiteit gestructureerd

In het eerste deel van zijn advies over democratische legitimiteit van samenwerking (januari 2015) bracht de Raad het concept van democratische legitimiteit schematisch als volgt in beeld:

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Throughput-legitimiteit	Output-legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	Politiek primaat	Effectiviteit en efficiëntie	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

Schema: Democratische legitimiteit

Democratische legitimiteit wordt verdiend aan de voorkant als de wil van het volk wordt weerspiegeld (*input*). Transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van het politieke besluitvormingsproces verlenen legitimiteit aan de gemaakte keuzes (*throughput*). Politieke keuzes zijn legitiem wanneer deze effectief het algemeen belang bevorderen (*output*). Aan democratische organen en kiezers wordt over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap afgelegd; het overheidsoptreden kan worden beoordeeld en zo nodig bijgestuurd (*feedback*).

Uit de reacties op het briefadvies constateert de Raad dat deze schets structuur brengt in het denken over democratische legitimiteit. Daarbij helpt het dat de termen *input*, *throughput*, *output* en *feedback* gepaard gaan aan waarden zoals deelname aan de democratie, behoorlijke politiek-bestuurlijke besluitvorming, goede uitvoering en rekenschap over publiek geld. Respondenten geven aan dat zij hierdoor meer inzichtelijk kunnen maken op welk aspect van democratische legitimiteit zij de nadruk willen leggen.

Daar past volgens de Raad wel de volgende kanttekening bij. Het kan een wens zijn om 'meer democratische legitimiteit' te willen, maar het wordt lastig om alle waarden die daarmee samengaan te honoreren. Zo is, als voorbeeld, misschien niet alles wat het volk wil in efficiënte uitvoering te gieten. Andere voorbeelden: publieke verantwoording krijgt wel eens minder aandacht dan gewenst, een overdaad aan politieke controle schaadt soms politiek vertrouwen. Wanneer waarden van goed bestuur met elkaar strijden, is het zaak te zoeken naar de juiste balans.

Advies: betrokkenheid van gemeenteraden cruciaal voor democratische legitimiteit van samenwerking

In antwoord op de hoofdvraag van de minister van BZK naar het effect van een groter aantal samenwerkingsverbanden na de decentralisaties op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken adviseert de Raad als volgt.

Hoofdboodschap

De hoofdboodschap van dit advies is dat het cruciaal is dat er een betere wisselwerking ontstaat tussen gemeenteraden en de regionale samenwerking. Alle betrokkenen hebben daarbij een rol te vervullen. De samenwerking dient een prominente plaats te krijgen op de agenda van gemeenteraden. Gemeenteraden dienen hier weloverwogen, zelfbewust en in vertrouwen aan te werken.

Hiertoe heeft de Raad de volgende argumenten:

1. Het is onontkoombaar: samenwerking wordt steeds belangrijker

Het eerste argument is dat regionale samenwerking groeit. Steeds meer bestuur, beleid en geld verschuift naar samenwerkingsverbanden. Daarvoor is schakelkracht nodig: gemeentebesturen schakelen en verbinden op verschillende speelvelden en schaalniveaus. Het is van belang dat met name gemeenteraden die schakelkracht ook op regionaal niveau vinden. Dit argument is uitgewerkt in paragraaf 2.1.

2. Het is democratisch gezien nodig

Voor de democratische legitimiteit is het niet alleen cruciaal dat gemeenteraden betrokken zijn, maar ook dat ze daadwerkelijk kaders uitzetten waarbinnen de samenwerking plaats moet vinden. Als dit niet gebeurt, voorspelt de Raad een groeiend onbehagen over regionale samenwerkingsverbanden, waardoor besluitvorming over belangrijke thema's steeds lastiger zal blijken te zijn. Bovendien is het vanuit democratisch oogpunt moeilijk verteerbaar dat over zaken die van belang zijn voor afzonderlijke gemeenten wordt besloten op regionaal niveau, zonder dat kaderstelling en verantwoording goed zijn geregeld. Het is urgent om hier iets aan te doen en de gemeenteraadsleden, democratisch gelegitimeerd, weer op de bok van de regionale samenwerking te zetten, in plaats van in de afgesloten koets. De Raad ziet hierbij nadrukkelijk ook een rol voor de samenwerkingsorganen. Dit wordt uitgewerkt in paragraaf 2.2.

3. Gemeenteraden dienen samenwerking actief te benaderen

Wat moet en zal gaan veranderen is de houding van gemeenteraden. De Raad bepleit hiertoe een verandering van 'statisch' naar 'dynamisch'. Gemeenteraden moeten eigenaar worden van regionale besluitvormingsprocessen. Een belangrijke rol is weggelegd voor griffies. Colleges van B&W en besturen van samenwerkingsverbanden stellen gemeenteraden in staat een object oordeel te vormen over samenwerking. Dit argument wordt uitgewerkt in paragraaf 2.3.

4. Rolvastheid en rolverantwoordelijkheid zijn belangrijk, wijziging van de Wgr nu niet nodig

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) laat voldoende ruimte voor een krachtige invulling van de legitimerende rol van gemeenteraden en hoeft dus nu niet grootschalig op de schop of te worden afgeschaft. Wel is experimenteerruimte gewenst om invulling te geven aan vormen van samenwerking die in praktijk hun nut hebben bewezen of nog zullen bewijzen. Van belang is vooral dat alle betrokkenen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen het Rijk, de provincie, de regionale samenwerking zelf, de colleges van B&W en de gemeenteraden, hun rol goed invullen. Het Rijk dient enige afstand te bewaren en geen nieuwe verplichte samenwerking op te leggen. De provincie kan een samenwerkingspartner zijn van de regionale samenwerkende gemeenten en op die manier stimulerend werken. Samenwerkingsverbanden zelf moeten werken aan legitimiteit door zichtbaarheid, openheid en het betrekken van verwachtingen van de samenleving. Meer hierover in paragraaf 2.4 met daarin ook aandacht voor de bekostiging van taken op regionaal niveau: het is kiezen of delen, óf rechtstreekse bekostiging door het Rijk, óf bekostiging door gemeenten.

Conclusie: voorzichtig optimisme als in wisselwerking wordt geïnvesteerd

Op grond van de vele gesprekken in dit adviestraject komt de Raad tot de conclusie dat het zelfbewustzijn bij gemeenteraden over dit onderwerp groeit. De Raad is dan ook voorzichtig optimistisch dat met de grotere betrokkenheid van gemeenteraden bij regionale samenwerking op termijn de democratische legitimiteit van samenwerking tot wasdom komt. De wisselwerking kan groeien, maar vanzelf zal dat niet gaan.

Het voorzichtig optimisme van de Raad moet niet worden verward met wensdenken dat alles koek en ei is met het regionaal bestuur in Nederland. De Raad realiseert zich terdege dat samenwerkingsverbanden alsmaar in belang toenemen en dat een toenemend aandeel van het budget van gemeentelijke begrotingen via 'de regio' loopt. Ook negeert de Raad niet dat het de dagelijkse bestuurders zijn die binnen samenwerkingsverbanden de dienst uitmaken en dat de rol van gemeenteraadsleden beperkt is. Tegelijkertijd is het antwoord op de vraag *is er wel een legitimiteitsprobleem?* niet eensluidend. Het beeld varieert van 'nee, want we hebben het opgelost' via 'soms wel, soms niet' tot 'het is een drama'. Er is wel een algemene consensus dat samenwerking moet, en dat democratische legitimiteit dus van groot belang is.

De Raad adviseert in dit geval in termen van vertrouwen, schakelkracht, niet statisch maar dynamisch, zelfbewust en assertief. De Raad adviseert dus in termen van **cultuur, niet structuur**.

Samenwerking is een gegeven en daarbinnen moet goede legitimiteit worden gevonden. Structuurdiscussies verlopen moeizaam en geven ook geen antwoord op de vraag die nu aan de orde is. Bij structuurdiscussies worden de 'oplossingen' vaak gezocht in de formele spelregels. Maar er is veel te winnen als de cultuur zich aan de realiteit gaat aanpassen. Aan zijn advies koppelt de Raad aanbevelingen aan gemeenteraden, colleges van B&W, griffiers, besturen van samenwerkingsverbanden, de provincie en het Rijk. Dat zijn geen extra procesregels, maar adviezen om tot een bestuurscultuur te komen die leidt tot een hoger niveau van democratische legitimiteit van samenwerken, met ruimte voor eigen inkleuring in de regio.

Want regionale samenwerking hoeft volgens de Raad geen stap in de technocratische richting te zijn, regionale samenwerking kan een bijdrage leveren aan een transparant publiek debat op een wat grotere schaal. Maar dan moeten het gemeentebestuur, de leiding van het samenwerkingsverband en de ambtelijke ondersteuning daar wel voor kiezen. Want duidelijk is: in wezen is er na de drie decentralisaties geen weg terug en is samenwerking het enige alternatief voor fusies van gemeenten. Wie herindeling afwijst, kiest voor samenwerking en moet de culturele consequenties daarvan aanvaarden. Als die weg wordt gekozen, dan is die niet vrijblijvend. Dan moet er ook de wil zijn om tijd, energie en geld te investeren in de kwaliteit van het proces. Regionale samenwerking is daarmee geen 'Haags' probleem, maar een onvermijdelijke consequentie van de weerstand tegen herindeling. Voor gemeenteraden zijn dat soms lastige keuzes, maar het is beter ze tenminste deels zelf te maken en niet als noodlot over je heen te laten komen.

2.1 Samenwerking groeit

Steeds meer bestuur, beleid en geld verschuift naar samenwerkingsverbanden

Zowel in het domein van ruimtelijke ordening en milieu (RUD's), veiligheid (veiligheidsregio's) en sinds kort op het sociale domein (zorg, jeugd, participatie) is een ontwikkeling te zien naar verdere regionalisering. Als dat gepaard gaat met specialisering op regionaal niveau (kennis, kwaliteit), dan neemt ook het beleidsmatige karakter van regionaal bestuur toe. Zeker wanneer er sprake is van het uitvoeren van nationale regelgeving in een verplichte vorm van samenwerking zoals bij de veiligheidsregio. Als daarnaast een steeds groter deel van het gemeentelijk budget wordt besteed aan uitvoering op regionaal niveau, zoals op het sociale domein, dan neemt het bestuurlijk belang van regionale samenwerking dus onmiskenbaar toe.

In de loop der jaren is dan ook een grote hoeveelheid samenwerkingsverbanden ontstaan. Zonder overdrijving kan gesteld worden dat samenwerking anno 2015 onlosmakelijk verbonden is met het besturen van een gemeente. Het effectief en efficiënt besturen van een gemeente kan niet meer zonder enige vorm van samenwerking. Het belang van samenwerking zal de komende jaren bovendien nog verder toenemen. De ingezette decentralisaties binnen het sociaal domein maken duidelijk dat de schaal van het bestuur op steeds meer terreinen groter is dan de grens van de gemeente.

Het Centraal Planbureau (CPB) onderzocht wat gemeenten beweegt om zoveel samen te werken. En misschien nog wel belangrijker: wat zorgt ervoor dat zelfstandige gemeenten bewust kiezen om deze

stap niet te zetten?¹⁰ Het voornaamste voordeel van deelname aan samenwerkingsverbanden is volgens gemeenten in de eerste plaats kostenbesparing. Omdat er schaalvoordelen te behalen zijn bij uitvoerende taken en omdat gezamenlijk inkoop kortingen met zich meebrengt. Als samenwerken geen besparingen oplevert, levert het mogelijk wel een kwaliteitsimpuls. Kleine gemeenten hebben nog een ander motief: zij geven aan het 'niet alleen te kunnen', er is te weinig 'knowhow' of men is te kwetsbaar om effectief alleen te functioneren. Kwetsbaarheid ontstaat als alles op één of twee personeelsleden aankomt. Als deze wegvallen, is er vaak niemand om het gat op te vullen. De meest genoemde reden tot terughoudendheid om samen te werken is dat men meer afhankelijk wordt. Samenwerken is een proces waarbij de 'eigen identiteit' in het geding komt, en dat kan schuren met het verwachte effecten van kostenbesparing en kwaliteitsbevordering. Een bijkomend probleem is beperkte controle en de moeilijkheid om de prestaties te volgen en bij te sturen. Op dat vlak kan samenwerken juist tot ondoelmatigheid leiden.

Herindeling?

Nu zou een eenvoudig antwoord kunnen zijn: maak dan de schaal van de gemeenten groter en kom tot grootschalige herindeling. Feit is echter dat ook gemeenten van meer dan 100.000 inwoners deelnemers zijn aan regionale samenwerkingsverbanden. Herindeling heft de noodzaak tot samenwerking niet op, samenwerking zal op alle schaalniveaus noodzaak blijven. De grootte van een gemeente is niet de enige bepalende factor, het gaat vooral om het vermogen te schakelen en te verbinden.

Volgens het CPB zijn de voor- en nadelen van fuseren min of meer hetzelfde als voor samenwerkingsverbanden, zij het in een permanente en minder flexibele vorm. Een fusie verhelpt wel de strijdige eigenbelangen die samenwerkingsverbanden met zich meebrengen. Maar in de voorbereidingsfase van de fusie is er mogelijk een extra probleem. Zo zeggen sommige gemeenten extra te gaan investeren in diensten als er een fusie gaat plaatsvinden. Op deze manier claimt men de eigen reserves die anders in de gezamenlijke pot terecht zouden komen.

Wel is te verwachten dat het met name kleinere gemeenten steeds meer moeite zal kosten om bij te dragen aan regionale samenwerkingsverbanden. De reden daarvan is dat de kwetsbaarheid van het ambtelijke apparaat, ook door de aanwezigheid van eenpersoonsfuncties, erg groot is geworden als gevolg van financiële problemen en bezuinigingsdoelstellingen.¹¹ Met andere woorden: samenwerking vraagt om een bepaalde inbreng die kleinere gemeenten vaak niet kunnen leveren.

10 Centraal Planbureau, *Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan: inzichten uit een reeks interviews*, CPB Notitie 27 augustus 2015.

11 De Adviescommissie Sterk Bestuur in Gelderland constateert in zijn advies *Verbinden, vernieuwen, versterken* (mei 2015, p. 8) dat de grenzen van wat gemeentelijke organisaties nog verder aankunnen wel zijn bereikt, vooral in kleine en middelgrote gemeenten.

Samenwerking vraagt om schakelkracht

Bij samenwerking wordt een deel van het eigen belang en de eigen autonomie van de gemeente opgegeven voor het belang om door samenwerking *gemeenschappelijke* doelen te bereiken. Gemeentebesturen moeten het vermogen hebben om op verschillende speelvelden en op verschillende schaalniveaus te schakelen en te verbinden. De Raad noemt dat schakelkracht.¹² Soms moet er worden geacteerd op het niveau van buurt, dorpskern of wijk, dan weer op het niveau van de regio. Met name voor gemeenteraadsleden is schakelkracht in toenemende mate van belang. Én het behartigen van lokale belangen, én aandacht voor regionale belangen. Waarbij vooral de aandacht uitgaat naar de lokale component van het regionale belang. Hier nekt zich dat het behoud van individuele posities vaak belangrijker is dan het bereiken van gezamenlijke ambities. Discussies over macht, invloed en zeggenschap staan voorop, het ontwikkelen van een krachtige regionale aanpak van maatschappelijke opgaven krijgt veel minder aandacht. Met als gevolg dat als het erop aankomt lokale belangen boven het regionale belang gaan. Toch zijn lokale en regionale belangen vaak sterk met elkaar verweven, anders werk je niet samen. Maar dit inzicht moet verder doordringen.

Verlengd en verlegd lokaal bestuur, democratische aanvulling of uitholling?

In het eerste deel van het advies (januari 2015) maakte de Raad een onderscheid in de problematiek rond regionale samenwerking tussen *verlengd* en *verlegd* lokaal bestuur. Het eerste is een hulpmiddel om de wensen van de gemeenteraad te kunnen realiseren, het tweede ontnemt gemeenteraden ruimte om wensen naar voren te brengen. In een recente Noorse studie wordt dit onderscheid aangeduid als *filling in* en *hollowing out*: regionaal bestuur kan de besluitvorming in de gemeenteraad aanvullen en/of uithollen.¹³ In het eerste geval is er sprake van *verlengd* lokaal bestuur, in het tweede geval kan beter worden gesproken van *verlegd* lokaal bestuur.

Zijn samenwerkingsverbanden ingesteld om gemeenten beter in staat te stellen om hun beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, dan spreken we van democratische aanvulling. In dat geval vullen zij de besluitvorming in de gemeenteraad aan: regionaal bestuur maakt het mogelijk dat de democratische besluiten die in de gemeenteraad worden genomen ook tot uitvoering worden gebracht. Regionaal bestuur is hier *verlengd lokaal bestuur*.

Hiertegenover staat dat regionale samenwerking er ook toe kan leiden dat belangrijke politieke beslissingen niet meer door de gemeenteraad maar door het regionaal bestuursorgaan worden genomen. We spreken dan van democratische uitholling: het regionaal bestuur holt de lokale besluitvorming uit, waarmee de gemeenteraad haar directe invloed verliest. Regionaal bestuur is hier *verlegd lokaal bestuur* geworden.

¹² De Raad ontleent deze term aan de provincie Noord-Brabant, vergelijk *Leiderschap en dienstbaarheid: Samen op weg naar een (Veer)Krachtig Bestuur voor Brabant*, september 2014.

¹³ Boogers, M., P.J. Klok, B. Denters, *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: de democratische kwaliteit en effectiviteit van regionaal bestuur*. Enschede, Universiteit Twente, te verschijnen 2016.

De mate waarin regionaal bestuur de lokale besluitvorming aanvult dan wel uitholt, stelt eisen aan de wijze waarop de democratische besluitvorming moet zijn ingericht om te kunnen voldoen aan democratische kwaliteitscriteria. Als er sprake is van een zuiver verlengd lokaal bestuur zou indirecte controle en vertegenwoordiging via lokale vertegenwoordigers in het regiobestuur volstaan; bij een zuiver verlegd bestuur past dit model van democratische controle minder goed en liggen alternatieve modellen meer in de rede. In de praktijk is er echter sprake van mengvormen van verlengd en verlegd lokaal bestuur:

- **Lokaal-regionaal samenspel:** In dit type regiobesturen worden lokale beleidsdoelstellingen door het regionaal bestuur gerealiseerd terwijl tegelijkertijd belangrijke vraagstukken aan het lokaal bestuur worden onttrokken. Er is hier sprake van een dynamisch samenspel tussen lokale en regionale besluitvormingsprocessen.
- **Regionale aanvulling:** Het tweede type regiobesturen realiseert lokale doelstellingen zonder vraagstukken aan het lokaal bestuur te onttrekken. Dit regiobestuur kan worden gekarakteriseerd als een zuiver verlengd lokaal bestuur.
- **Regionale uitholling:** In de derde vorm van regiobesturen worden belangrijke politieke vraagstukken aan het regiobestuur onttrokken zonder dat hier de realisatie van lokale beleidsdoelstellingen tegenover staat. Hier is sprake van een zuiver verlegd lokaal bestuur
- **Irrelevantie:** Het laatste type is er geen sprake van aanvulling of uitholling. Lokale beleidsdoelstellingen worden niet door het regiobestuur gerealiseerd, terwijl er ook geen sprake is van een overdracht van belangrijke politieke bevoegdheden. Dit bestuur is voor gemeenten in democratisch opzicht irrelevant.

Schematisch zien de mengvormen er als volgt uit:

Aanvullen	Uithollen	sterk	zwak
	sterk	lokaal-regionaal samenspel	regionale aanvulling
zwak	regionale uitholling	irrelevantie	

Schema: Relatie tussen regionaal en lokaal bestuur; mate van aanvulling en uitholling lokale besluitvorming

Tussenconclusie

Het is onontkoombaar, samenwerking wordt steeds belangrijker. Op steeds meer terreinen is de schaal van het bestuur groter dan de grens van de gemeente. Herindeling heft de noodzaak tot samenwerking niet op, samenwerking zal op alle schaalniveaus noodzaak blijven. Gemeentebesturen moeten het vermogen hebben om op verschillende speelvelden en op verschillende schaalniveaus te schakelen en te verbinden, samenwerken vraagt om schakelkracht. Om te voorkomen dat de kracht van de gemeenteraad wordt uitgehold, is het nodig dat gemeenteraden bij de invulling van hun rol bij regionale samenstelling kiezen voor het type regionale

aanvulling en deze rolinvulling combineren met de keuze op het sturen op strategisch, tactisch of operationeel niveau. Over dit laatste meer in paragraaf 2.2.

2.2 Betrokkenheid gemeenteraad is democratisch gezien nodig

De gemeenteraad is (nog altijd) de plek waar de politieke besluiten worden genomen

Nederland is een indirecte, representatieve democratie. Het volk kiest zijn eigen vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen en het bestuur controleren. Representatieve democratie is dus een manier van besluitvorming, namelijk via afgevaardigden die periodiek met behulp van verkiezingen worden verkozen.

Het Verwey-Jonker Instituut bracht een essay uit over de gemeenteraad in een nieuwe rol.¹⁴ Daarin wordt de vraag aan de orde gesteld hoe de (lokale) representatieve democratie zich verhoudt tot vormen van participatieve democratie met vernieuwende vormen van directe invloed van burgers op het publieke domein, van het G1000-initiatief tot burgerbegrotingen en dorps- en wijkraden. De schrijvers constateren beperkingen, met name dat er geen integrale afweging plaatsvindt van belangen ('zwembad tegen thuiszorg') en dat in praktijk niet iedereen 'toegang' heeft tot het participeren. Niettemin zijn deze vormen van participatieve democratie een welkome aanvulling op de bestaande representatieve democratie. Als besluitvormingsmodel blijft, zo vindt de Raad, de formele representatieve democratie, ondanks haar beperkingen, nog altijd borg staan voor het legitimeren van politieke besluiten.

De representatieve democratie is geen actor die handelingen kan verrichten. De gemeenteraad is wél een actor die kan handelen. De gemeenteraad is een politiek instituut met wettelijke bevoegdheden en taken. In zekere zin is er dus sprake van 'de' gemeenteraad. Maar zodra in de praktijk invulling wordt gegeven aan taken en bevoegdheden van de gemeenteraad, dan overheersen partijstandpunten en is er geen sprake meer van 'de' gemeenteraad. Dat betekent dat bij de meeste handelingen van de gemeenteraad het eerder gaat om fracties en individuele raadsleden dan om de gemeenteraad als geheel. Op de representatieve partijdemocratie die zorgt voor de bemensing van de (lokale) vertegenwoordigende organen, de gemeenteraden, valt het nodige aan te merken. De Raad signaleert dat de lokale representatieve partijdemocratie slecht functioneert onder invloed van nationalisering van de lokale verkiezingen, volatilitéit, partijfragmentatie, afkeer en wantrouwen van burgers van en tegenover 'de' politiek.¹⁵ Veel burgers zijn best wel betrokken bij politieke vraagstukken – wat speelt er in mijn wijk, hoe kunnen we de wijk of gemeente verbeteren? Maar de meeste burgers zijn niet betrokken of begaan met de partijpolitiek.

¹⁴ Verwey-Jonker Instituut, *De gemeenteraad in een nieuwe rol. Over democratische legitimiteit in het sociale domein*, juni 2015.

¹⁵ Met als kanttekening dat de afkeer zich voornamelijk richt op de 'nationale' politiek. De tevredenheid van burgers met het bestuur van hun gemeenten (72%) is veel groter dan met de politiek in Den Haag (46%).
Bron: Centraal Planbureau, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, 2015/3, p. 28.

Dus, hoewel de representatieve democratie beperkingen kent en de representatieve *partijen* democratie niet optimaal functioneert, is de gemeenteraad nog altijd de plek waar de politieke besluiten worden genomen. Daarom is vanuit democratisch oogpunt gezien de betrokkenheid van de gemeenteraad bij regionale samenwerking onmisbaar. En hoewel er bij regionale samenwerking sprake is van verlengd lokaal bestuur en daarmee niet wordt en ook niet zal worden voldaan aan de klassieke eis van algemeen kiesrecht, is deze bestuursvorm vanuit legitimiteits oogpunt gezien het beste wat we hebben.

Steun van gemeenteraad belangrijkste voorwaarde voor effectief samenwerken

Bij samenwerking wordt onderscheid gemaakt in drie niveaus van samenwerking.¹⁶

- Op het gebied van bedrijfsvoering en beheer worden kwaliteits- en kostenvoordelen bereikt door samenwerking op *operationeel* niveau: gezamenlijke inkoop van diensten of inhuur van personeel, gemeenschappelijke exploitatie van een publieke voorziening of gezamenlijke verzorging van gemeentelijke dienstverlening.
- Voor gemeentelijke taken die door hun omvang en complexiteit het vermogen van de gemeentelijke organisatie te boven gaan werken gemeenten op *tactisch* niveau samen aan gezamenlijke beleidsontwikkeling en implementatie. Denk daarbij aan gezamenlijke uitvoering van gedecentraliseerde taken en verplichte samenwerkingsverbanden zoals veiligheidsregio's en omgevingsdiensten.
- Demografische en economische ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening zijn opgaven die op regionaal niveau spelen en die vragen om *strategische* samenwerking gericht op regionale strategie- en planvorming.

Schematisch zien de drie niveaus van samenwerking er als volgt uit:



Schema: Drie niveaus van samenwerking

De indeling in niveaus van samenwerking lijkt op het eerste gezicht helder, maar leidt door verschillende interpretaties toch tot de nodige discussie in de praktijk. Met name in de afbakening tussen college en raad: beleidsuitvoerende en beleidsondersteunende taken vallen volgens colleges van B&W nogal snel onder de verantwoordelijkheid van het college, terwijl gemeenteraadsleden zich afvragen of de beleidsvorming wel al volledig is afgerond.

¹⁶ Vergelijk Boogers e.a. *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, Universiteit Twente, april 2015.

De Universiteit Twente onderzocht de mate waarin samenwerking effectief is en bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen.¹⁷ Uit de analyses blijkt dat de effectiviteit van samenwerking positief wordt gewaardeerd als het gaat om strategische samenwerking. Bij beleidsontwikkeling en bedrijfsvoering is de ervaren effectiviteit van samenwerking niet groter of kleiner. Verder blijkt dat er sprake lijkt te zijn van mindere democratische kwaliteit bij complex bestuur. Als het gemiddelde aantal samenwerkingspartners groter wordt, leidt dat tot een minder positief oordeel over de democratische kwaliteit. Het onderzoek concludeert verder dat samenwerking op het gebied van beleidsontwikkeling (tactisch niveau) democratisch beter te controleren lijkt dan samenwerking op strategisch of operationeel niveau. Ten slotte concluderen de onderzoekers dat steun van de gemeenteraden de belangrijkste voorwaarde is voor effectieve samenwerking.

Effectiviteit neemt toe, met name als er onderling vertrouwen is

Naast structuurkenmerken die invloed hebben op de effectiviteit van samenwerking is in het onderzoek gekeken naar cultuuraspecten: de consensus, het vertrouwen en de ervaren zakelijkheid. Het blijkt dat met name het onderlinge vertrouwen van belang is. Naarmate er tussen de partners meer vertrouwen bestaat, is het oordeel over de effectiviteit van de samenwerking positiever. En: als dezelfde gemeenten in meer samenwerkingsverbanden samenwerken, neemt het onderling vertrouwen toe.

Vertrouwen vang je niet in regels of structuren

Op het VNG-congres 2015 verzorgde de Raad een deel van het congresprogramma.

Met ongeveer honderd bestuurders (burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen, griffiers en gemeenteraadsleden) besprak de Raad onder meer het thema van democratische legitimiteit van samenwerking. De deelnemers brachten de volgende inzichten naar voren. Om te beginnen een bescheiden relativering van de omvang van het vraagstuk, is er nou echt een groot probleem? Democratische legitimiteit is voor de bestuurders een belangrijk onderwerp. Maar, zo vertelde een wethouder: *“Ik ben nu een jaar wethouder en werkte daarvoor als bestuurder in de zorg. Toen hadden we het nooit over de democratische legitimiteit van zorgverzekeraars of zorgverleners.”* En: *“Ervaren burgers een probleem met de legitimiteit, of is het iets waar alleen het openbaar bestuur van wakker ligt?”*

Waar veel van de deelnemers op wezen was dat de aanpassingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen een verbetering zijn voor de grip van het lokale bestuur op samenwerkingsverbanden.

¹⁷ Boogers e.a., *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, Universiteit Twente, april 2015. Het onderzoek werd uitgevoerd onder gemeentesecretarissen en griffiers.

Maar veel belangrijker dan wettelijke regels is het onderlinge vertrouwen bij samenwerking. Tussen gemeenteraad en college, tussen samenwerkingsverbanden en gemeentebestuur. Tussen gemeentebesturen onderling die samen 'eigenaar' zijn van bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling. Of, zoals een deelnemer het verwoordde: *"Vertrouwen vang je niet in regels of structuren."*

Ook veel gehoord was het pleidooi dat gemeenteraden veel meer elkaar moeten opzoeken als de discussie gaat over regionale samenwerking. Niet alleen langs partijlijnen, maar ook bijeenkomsten van leden van verschillende gemeenteraden. Griffie(r)s kunnen dat proces activeren en stimuleren.

Sowieso was bijna iedereen het erover eens dat het proces van samenwerken veel belangrijker is dan de vorm waarin dat gebeurt. Wat vervolgens bijdraagt aan de uitkomst of het product van de samenwerking.

Tussenconclusie

Samenwerking met andere gemeenten krijgt zo ongeveer in iedere gemeente en bij ieder beleidsonderdeel een andere uitwerking. En daarmee dus ook een andere betekenis voor een gemeenteraad. Ondanks tekortkomingen is het besluitvormingsmodel van de representatieve democratie het beste dat we hebben en is de gemeenteraad nog altijd de plek waar politieke besluitvorming plaatsvindt. Democratisch gezien is bij regionale samenwerking de betrokkenheid nodig van de gemeenteraad. De steun van de gemeenteraad is de belangrijkste voorwaarde voor effectieve samenwerking en die effectiviteit neemt toe bij meer onderling vertrouwen.

2.3 Van statisch naar dynamisch

Een andere houding is nodig

De wetenschap dat samenwerking onlosmakelijk is verbonden met het besturen van een gemeente vraagt iets van gemeentebesturen, zowel van het college van B&W als van de gemeenteraad. Zij zullen zich nadrukkelijk moeten richten op deze werkelijkheid en deze een plek moeten geven in hun eigen werkwijze. En tot nu toe gebeurt dat vaak onvoldoende. Met name gemeenteraadsleden mopperen over hun mogelijkheden invloed uit te oefenen op samenwerkingsverbanden, waar wel een steeds groter deel van de gemeentelijke middelen naar toe vloeit. Er wordt afstand gevoeld, wat leidt tot groeiend ongemak. Maar ongemak is nog tot daar aan toe: het gaat dieper dan dit. De praktijk wijst uit dat regionale samenwerkingsverbanden vorm hebben gekregen als gemeenschappelijke regeling, met een eigen algemeen en dagelijks bestuur. De bestuursleden zijn in de praktijk vooral wethouders en burgemeesters, formeel is er sprake van verlengd lokaal bestuur. In de praktijk wordt dit vaak ervaren als 'verlegd' lokaal bestuur: besluiten worden genomen op enige afstand van de gemeenteraden. Wat niet wil zeggen dat het geen goede besluiten zijn, maar wel dat ze de democratisch gelegitimeerde gemeenteraden vaak pas na enige tijd, verpakt in een grote hoeveelheid beleid en ook nog eens erg moeilijk veranderbaar, bereiken. Gemeenteraden zien de consequenties van de besluiten als iets waar ze geen invloed op hebben gehad, maar waar ze wel voor de gevolgen mogen opdraaien. Die zien en voelen dat en willen in toenemende mate de eigen rol terug.

“Om democratische legitimiteit te borgen, moeten gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen ‘aan de voorkant’ inspraak krijgen.”
“En achteraf moet de raad kunnen controleren op hoofdlijnen.”

Bovenstaande citaten zijn ontleend aan de bijeenkomst die de VNG op 25 maart 2015 organiseerde in Tilburg rondom het thema *Gemeente 2020*. Zij drukken uit dat gemeenteraden meer betrokken moeten worden bij regionale besluitvorming. Vooral het aantal regionale bijeenkomsten voor gemeenteraadsleden blijkt hier van belang. Naarmate er meer gezamenlijke ontmoetingen zijn waarop raadsleden worden geïnformeerd over of worden betrokken bij regionaal beleid, is er sprake van meer onderling vertrouwen en overeenstemming en zijn de verhoudingen zakelijker. De betrokkenheid van gemeenteraadsleden blijkt een positieve invloed te hebben op de effectiviteit van regionale samenwerking.

De spelregels van Etten-Leur

Etten-Leur werkt samen met andere gemeenten in allerlei constructies, van afstemming tot het uitvoeren van taken voor andere gemeenten tot deelname aan gemeenschappelijke regelingen. Met samenwerking wil de gemeente kwaliteitsverbetering, krachtenbundeling en kostenbeheersing bereiken. Op *strategisch* niveau werkt Etten-Leur samen in de gemeenschappelijke regeling Regio West-Brabant (RWB). Op *tactisch* niveau wordt samengewerkt op beleidsgebieden als duurzaamheid, economie, wonen, onderwijs, cultuur, sport en recreatie. Er is geen sprake van een juridisch entiteit. Op *operationeel* niveau werkt Etten-Leur op het gebied van HRM, Juridische zaken, Financiën, VTH- taken (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving), Ruimtelijke Ontwikkeling (met name het opstellen van bestemmingsplannen) en het openbaar gebied samen in de samenstelling van D6: Roosendaal, Rucphen, Zundert, Halderberge, Moerdijk en Etten-Leur. Netwerkgeregule is het uitgangspunt voor deze samenwerking: *“Netwerkgeregule bestaat uit het inzichtelijk maken van het netwerk, het stimuleren van samenwerking van onderop, het zorgen voor de juiste randvoorwaarden en het weghalen van belemmeringen. Het gaat om een meer flexibele manier van samenwerken, waarbij de kracht ontstaat doordat er een veelheid aan verbindingen groeit.”* Ook deze vorm van samenwerking kent geen aparte juridisch entiteit. Dit netwerk kan groeien, zowel qua aantal taken waarop wordt samengewerkt als qua aantal gemeenten binnen D6 dat bij verschillende taken meedoet.

De zes gemeenteraden hebben afgesproken om in de begroting dezelfde zes spelregels op te nemen over:

- informatievoorziening,
- het afleggen van verantwoording,
- integrale sturing (waarbij één bepaalde gemeente per samenwerkingsverband de leiding neemt),
- jaarlijkse richtlijnen van de zes gemeenten aan het samenwerkingsverband,
- tijdige behandeling van de begroting van het samenwerkingsverband, en
- een verplicht vierjaarlijks beleidsplan van het samenwerkingsverband.

Etten-Leur is niet de enige gemeente met een gemeenteraad die zich betrokken opstelt. In tal van gemeenten is een proces op gang gekomen waarbij gemeenteraden, ondersteund door griffies, de horizon verbreden als het gaat om regionale samenwerking. Op veel plaatsen is een strategie uitgedacht door het gemeentebestuur met daarin uitgangspunten, doelstellingen, motieven, kansen, belangen. Zo oriënteert Twente zich op vernieuwde samenwerking in de post-Wgrplus fase die kan rekenen op draagvlak bij de veertien gemeenteraden (2014), heeft de gemeente Renkum een bestuursfilosofie vastgesteld hoe om te gaan met intergemeentelijke samenwerking (2014) en heeft Hof van Twente een strategiekaart geïntroduceerd over hoe wordt omgegaan met samenwerkingsverbanden en de invulling van de rol van de gemeenteraad daarbij (2015).

In lijn met deze voorbeelden adviseert de Raad dat de houding van gemeenteraden ten opzichte van samenwerking verandert van statisch naar dynamisch. Van een houding waarbij gemeenteraden budgetten bepalen en doelstellingen formuleren en samenwerkingsverbanden uitvoeren en verantwoorden, naar een houding waarbij gemeenteraden samen zich zelfbewust opstellen om gezamenlijk regionale publieke problemen op te lossen. Van een relatie met een statische kwaliteit (organisatiestructuren, uitvoeren, beheersen, verantwoorden), naar een relatie met een dynamische kwaliteit (anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen, aanpassen).

Statische gemeenteraden zetten formele instrumenten in zoals het budgetrecht, het indienen van moties en het vragenrecht. Dynamische gemeenteraden zoeken de verbinding met andere gemeenteraden en spreken spelregels af over informatievoorziening en verantwoording. Statische gemeenteraden hebben geen goed zicht op de doelen van de samenwerking, stellen zich afhankelijk op, accepteren afwachtend de diensten van de samenwerking en zijn afhoudend ten opzichte van de samenwerking. Dynamische gemeenteraden zetten samenwerking zelfverzekerd in als strategie om bovengemeentelijke doeleinden te bereiken en sturen de samenwerking zelfbewust en actief aan.

Griffie(r)s spelen een belangrijke rol

De griffier kan van grote toegevoegde waarde zijn in het proces rond regionale samenwerking. De griffier vervult een aantal functies, zoals de functie van adviseur van de gemeenteraad over besluitvorming, de functie van procedurebewaker en de functie van organisator van netwerken, platformen en burgerparticipatie. Het is dan bijvoorbeeld de rol van de griffier om de gemeenteraad nadrukkelijk te wijzen op de gevolgen van samenwerking, zoals de te kiezen juridische vorm of de delegatie van bevoegdheden aan een samenwerkingsverband. Naar de mening van de Raad zit de grootste toegevoegde waarde van de griffier in zijn rol als *procesadviseur*. Het gaat om het bevorderen van een transparante, open cultuur. De werklast voor de gemeenteraad kan bijvoorbeeld worden beperkt als tussen gemeenteraden het kritisch volgen van samenwerkingsverbanden wordt verdeeld en de ervaringen tussen gemeenteraden worden gedeeld. Datzelfde geldt voor de aanwending van de energie van de eigen gemeenteraad. Ook daar hoeft niet elk lid afzonderlijk naar elk samenwerkingsverband te kijken, maar zou met de aanwijzing van een rapporteur per samenwerkingsverband al veel gewonnen zijn. Het gaat hier om de rol van de griffier bij de strategische positiebepaling van de gemeenteraad, de bestuurscultuur van de gemeenteraad en de

samenwerking met de collega-gemeenteraden. De investering in die rol betaalt zich uit in een goed geïnformeerde gemeenteraad die zelfbewust en goed beslagen ten ijs komt bij het stellen van kaders voor en het controleren van samenwerkingen.

Colleges van B&W en besturen van samenwerkingsverbanden stellen gemeenteraden in staat een objectief oordeel te vormen over samenwerking

Doordat met name leden van het college van B&W zitting hebben in het bestuur van het samenwerkingsverband, en doordat het zwaartepunt van de besluitvorming binnen de colleges van B&W ligt, is er extra aandacht nodig voor goede informatievoorziening aan de raden van de deelnemende gemeenten. De Gemeentewet regelt dat het college van B&W de gemeenteraad actief informeert, opdat deze zijn kaderstellende en controlerende rol waar kan maken, door alle informatie te verschaffen die de gemeenteraad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. Het college moet openheid van zaken geven, zodat de gemeenteraad zijn werk goed kan doen. Dit betekent dat het college de afweging moet maken wat voor de gemeenteraad interessante en noodzakelijke informatie is. En daarbij niet te schromen een raadsdebat uit te lokken over onderwerpen, die hen in het samenwerkingsverband sterk bezig houden.

In de praktijk komt er nogal veel verschil voor in de wijze waarop colleges hiermee omgaan. De algemene teneur onder gemeenteraadsleden is dat de informatie gebrekkig is. Gebrekkige informatievoorziening wil overigens nog niet zeggen dat in regionaal verband sprake is van een gebrekkige uitvoering. Maar ze zorgt wel voor onzekerheid en onduidelijkheid en kan zo object van politiek gewin worden. En een niet goed geïnformeerde gemeenteraad maakt het afleggen van verantwoording door het college aan de gemeenteraad aanmerkelijk ingewikkelder: waar niemand tijdig beschikt over juiste en eenduidige informatie, geldt al snel het gelijk van de vismarkt. Voor het goed functioneren van de raden van de gemeenten die aan samenwerkingsverbanden deelnemen is het van groot belang dat zij tegelijk over dezelfde informatie kunnen beschikken. De andere kant van deze medaille is dat colleges beter in staat zijn verantwoording af te leggen.

Ook samenwerkingsverbanden zelf moeten ervoor zorgen dat gemeenteraden actief geïnformeerd worden over plannen, resultaten en afwijkingen in de uitvoering. En er mag op het vlak van democratische legitimering meer van samenwerkingverbanden worden verwacht. Die concentreren zich meestal geheel op hun taak en beschouwen de gemeenteraden als de plek waar formele besluiten worden genomen, de contributie wordt vastgesteld en de jaarcijfers worden besproken. Maar zij moeten de gemeenteraden juist in positie brengen, dat deze zich betrokken kunnen voelen. Dat vraagt tijd en aandacht van bestuur en staf van samenwerkingsverbanden. De directeur van zo'n samenwerkingsverband moet er een eer in stellen gemeenteraadsleden per gemeente bij te praten, hij of zij moet dus de boer op. Een dagelijks bestuur moet tijd en aandacht besteden aan het 'erbij houden' van de gemeenteraden. Hier is sprake van een typische verschuiving van product naar proces. Dat proces loopt nu veel te veel alleen langs de formeel voorgeschreven verantwoordelijkheden, veel te weinig wordt kritiek opgehaald, echte toelichting gegeven, een maatschappelijk debat aangejaagd. Ook bij de selectie van directeur en medewerkers van regionale

samenwerkingsverbanden moet veel meer rekening worden gehouden met het feit dat het hun taak is democratische legitimiteit (mee) te organiseren. Dat geldt ook voor het bestuur en met name voor de voorzitter. Als die laatste, vaak een burgemeester of wethouder, ook in de gemeenteraden van de andere gemeenten dan de zijne zou komen, zou dat al helpen.

Tussenconclusie

De houding van gemeenteraden ten opzichte van samenwerkingsverbanden moet veranderen van statisch naar dynamisch. Dit vraagt om een andere rolinvulling van gemeenteraden, zelfbewuster en assertiever. Gemeenteraden moeten eigenaar worden van regionale besluitvormingsprocessen. Een belangrijke rol is daarin weggelegd voor griffie(r)s als procesadviseur. Colleges van B&W voorzien gemeenteraden tegelijk van dezelfde informatie en maken samenwerkingsvraagstukken op tijd in de gemeenteraad bespreekbaar. Besturen van samenwerkingsverbanden brengen gemeenteraden meer in positie, zodat deze de samenwerking als hun eigen samenwerking gaan beschouwen.

2.4 De wet zit de democratische legitimiteit van samenwerking niet in de weg

Samenwerking is en blijft een vorm van verlengd lokaal bestuur

Nederland kent een bestuurlijke hoofdstructuur en de nodige hulpstructuren. Verlengd lokaal bestuur is formeel juridisch geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Zolang als de wet bestaat – sinds 1950 – is er discussie over het democratisch gehalte van bestuursorganen die hun grondslag vinden in de Wgr, onlangs in maart 2015 nog weer eens geagendeerd door het (voormalige) Tweede Kamerlid Schouw. Meestal verguisd en nauwelijks geprezen, maar ondanks alle discussie kan het openbaar bestuur in Nederland al 65 jaar niet zonder. Dat zegt wat over de bestendigheid van de Wgr. Alle pleidooien voor een andere organisatie van het openbaar bestuur ten spijt, alle alternatieven die de revue zijn gepasseerd: we doen het ermee. En we moeten wel. Want regionale samenwerkingsverbanden zijn de steunberen voor de gemeenten en provincies. Zij dienen om de hoofdstructuur te versterken en om de druk op de gemeente – decentralisaties, financiële krapte – op te vangen. De wens om te vermijden dat gemeenten bezwijken onder deze druk leidt ertoe dat samenwerking groeit. Dankzij deze steunberen kunnen gemeenten zelfstandig blijven voortbestaan.

Toegegeven: de Wgr is geen makkelijk leesbaar document. Tegelijkertijd: welke wet is dat wel? Heldere wetgeving zou helpen¹⁸, maar een nieuwe wet is niet nodig, aldus de Raad. Want de Raad bespeurt dat onder invloed van de decentralisaties en door de aanpassingen in de Wgr per 1 januari 2015 gemeenteraden de mogelijkheden van de wet beter benutten. Zo schrijft de nieuwe wet maatregelen voor die erop gericht zijn de invloed van de gemeenteraden op samenwerkingsverbanden te versterken. Denk aan het vervroegen van termijnen voor het

¹⁸ Zo schreef Els Boers, interimgriffier in de gemeente Haaren, het boek *De Wet gemeenschappelijke regelingen helder uitgelegd*, februari 2015.

aanbieden van de kadernota en jaarrekening aan de gemeenteraad en het toezenden van de vastgestelde begroting aan de gemeenteraad. De Raad ziet dat gemeenteraden actiever sturen op deze mogelijkheden om meer grip te krijgen, Etten-Leur is daarvan een goed voorbeeld. Ook verschijnen er handreikingen over de Wgr voor gemeenteraadsleden¹⁹ en wordt door het ministerie van BZK, de VNG, de Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging van Raadsleden (Raadslid.Nu) volop geïnvesteerd in de rol en keuzes van gemeenteraden bij de invulling van de democratische kaderstelling en controle. Want de wet laat daarvoor voldoende ruimte. Zo kun je als gemeenteraad kiezen voor een toezichthoudende rol op afstand, bijvoorbeeld op operationeel niveau bij ondersteunende werkzaamheden zoals salarisadministratie, juridische zaken of facilitaire zaken. De nadruk ligt dan meer op controleren achteraf. Aan de andere kant van het spectrum neemt de gemeenteraad op het strategische niveau een zeer betrokken rol in bij het formuleren van beleid en strategie. De nadruk ligt bij deze rolinvulling op het stellen van kaders en het vertegenwoordigen van het volk. Je kunt hier ook een schaal aan hangen van bestuurlijke betrokkenheid. Is het voor het bereiken van de doelstellingen belangrijk om dicht op het vuur te zitten? Of is een grotere bestuurlijke afstand wenselijk? Een kleine bestuurlijke afstand betekent meer beleidsinvloed en directere sturingsrelaties. Dit is bijvoorbeeld gewenst als het om een kerntaak van de gemeente gaat en de bestuurlijke risico's hoog zijn. Bij taken die ver afstaan van de publieke taak en een laag risicoprofiel hebben, is een grotere bestuurlijke afstand mogelijk.

Hoe strategischer, hoe meer bestuurlijke aandacht er zou moeten zijn. Hoe meer ook de identiteit van de gemeente in het geding is.



Schema: Schaal van bestuurlijke betrokkenheid op drie niveaus van samenwerking

Naast de Wgr wordt ook de privaatrechtelijke weg gevolgd om samenwerking vorm te geven. Gemeenten kiezen veelal voor een privaatrechtelijke variant vanwege de grotere flexibiliteit die dit zou bieden. Ondanks de voordelen en het feit dat privaatrechtelijke vormen in de praktijk vaak voorkomen, is de Raad geen voorstander van privaatrechtelijk vormgegeven samenwerking. Dit vanwege minder sterke democratische waarborgen en de verminderde rechtswaarborgen voor burger (gang naar de rechter). Zo laat de privaatrechtelijke variant *niet* toe dat er publiekrechtelijke

¹⁹ De Greef en Stolk in opdracht van BZK en Vereniging van Griffiers, *Grip op regionale samenwerking. handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, april 2015.

bevoegdheden worden overgedragen – dat is een juridisch gegeven – terwijl feitelijk gezien dat in deze variant wel wordt gedaan (en er vervolgens wordt gewezen op de afspraken die privaatrechtelijk zijn gemaakt). Het gegeven dat men gebruik maakt van de privaatrechtelijke weg betekent niet dat men de publiekrechtelijke regels mag doorkruisen.²⁰ Aldus ligt met de privaatrechtelijke weg uitholling van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Algemene wet bestuursrecht voor de hand omdat de publiekrechtelijke waarborgen zoals bepaald in deze wetten niet automatisch van toepassing zijn, wat bij publiekrechtelijke samenwerking wel het geval is.

Experimenteerruimte

Eerder sprak het kabinet uit dat het omvangrijke terrein waarop de decentralisaties in het sociale domein betrekking hebben, bij voorkeur “wordt belegd binnen de democratisch gelegitimeerde, bestuurlijke hoofdstructuur, zodat burgers invloed op het beleid kunnen uitoefenen via raadsverkiezingen.”²¹ Het kabinet koos toen voor een tweesporenbeleid om de uitvoeringskracht van gemeenten te borgen: gemeenten zouden op korte termijn worden gevraagd onder een aantal voorwaarden congruente samenwerkingsverbanden rond de decentralisaties te vormen, en daarnaast zou de opschaling van gemeenten worden bevorderd.²² In samenwerking met de VNG werd gestreefd naar niet-vrijblijvende samenwerkingsverbanden waarbij incongruentie en bestuurlijke drukte zoveel mogelijk wordt voorkomen.²³ Gemeenten werden opgeroepen om met omliggende gemeenten in gesprek te gaan en om vóór 31 mei 2013 met voorstellen voor (nieuwe) vormen van samenwerking in het sociale domein te komen. Uit de inventarisatie van de VNG bleek vervolgens dat alle gemeenten per 31 mei 2013 de intentie hebben uitgesproken onderdeel uit te gaan maken of al onderdeel vormen van een samenwerkingsverband met het oog op de decentralisaties jeugdzorg, nieuwe Wmo en participatie. In de meeste gevallen is er daarbij sprake van overlap tussen de samenwerkingsverbanden voor de verschillende domeinen (congruentie).²⁴

Nu de transitie in het sociale domein nog loopt, is het nog te vroeg om een oordeel te geven over het functioneren van de samenwerkingsverbanden. Maar het is voor de Raad al wel duidelijk dat gemeenteraden de ruimte zoeken om op eigen wijze invulling te geven aan samenwerking. De nieuw gevormde samenwerkingsverbanden zijn niet over één kam te scheren. Wie denkt dat samenwerking uniform is te structureren heeft geen oog voor de praktische realiteit. Blauwdrukken voor verplichte vormen van samenwerking maken inbreuk op de identiteit van gemeenten.

20 In het Burgerlijk Wetboek staat een schakelbepaling (3:14 BW) waarin dit is opgenomen. Letterlijk staat hierin: *“Een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, mag niet worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht”*.

21 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59, p. 2.

22 Idem, p. 3.

23 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 maart 2013 aan de colleges van B&W, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 750, nr. 52.

24 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 81.

De Wgr biedt het formeel juridische kader van lichte en zware varianten om samenwerking vorm te geven. Maar veel belangrijker dan wettelijke regels is het onderlinge vertrouwen bij samenwerking. Wettelijke *procedureafspraken* bieden het juridische fundament voor samenwerking. Niet-wettelijke *procesafspraken* bieden het fundament voor vertrouwen in samenwerking. Om daaraan vorm te geven moet ruimte zijn voor gemeenten om te experimenteren met processen zoals het gezamenlijk optrekken van gemeenteraden.

In de Agenda Lokale Democratie²⁵ kondigde de minister van BZK ruimte aan voor experimenten voor het geval regelgeving onvoldoende ruimte biedt voor innovatieve werkwijzen en waar knelpunten worden ervaren tussen wet- en regelgeving enerzijds, en de uitvoeringspraktijk anderzijds. De Raad adviseert om de experimenteerruimte te benutten om maatwerk in samenwerking tot stand te brengen. Want waar niemand bij gemeenten op zit te wachten is een structuurdiscussie over regionale samenwerking. Het perspectief op de langere termijn is volgens de Raad dat gemeenten eerst zelf hun weg vinden in werkwijzen bij het samenwerken. BZK volgt deze ontwikkelingen en kijkt op termijn of de Wgr aanpassing behoeft aan de praktijk.

Rolvastheid en rolverantwoordelijkheid zijn nodig

Gemeenten en gemeenteraden hebben de tijd nodig om hun relaties en de verhoudingen met samenwerkingsverbanden te laten werken. De Raad acht het van belang dat daarbij alle partijen hun eigen rol vasthouden en niet in het domein van andere partijen gaan opereren (rolverantwoordelijkheid). De rolvastheid zit er onder meer ook in om eerlijk te zijn als gemeenteraad en college van B&W naar burgers en naar elkaar: indien een bevoegdheid is overgedragen of besluiten aan anderen worden overgelaten, dan heb je de gevolgen daarvan te accepteren. Wil je dat niet, dan moet je ook vooraf als gemeentebestuur een voorbehoud maken. Rolverantwoordelijkheid is ook dat het Rijk afstand bewaart en geen nieuwe (verplichte) samenwerking oplegt, tenzij een uitdrukkelijke uitzondering daartoe noopt.

De provincie is samenwerkingspartner van de verschillende regio's en kan op die manier stimulerend werken. De provincie hoedt in algemene zin voor de kwaliteit van bestuur in de regio en ziet nader toe op de financiën van samenwerkingsverbanden. Vanuit de rol als bewaker van de kwaliteit van het openbaar bestuur zou de provincie bijzondere aandacht voor de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden moeten hebben.

Kwaliteit openbaar bestuur

De Raad ziet voor de provincie onder meer de volgende rol weggelegd:

- De provincie stimuleert dat samenwerkingsverbanden aansluiten bij de maatschappelijke opgaven.

²⁵ Brief van 5 januari 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 VII, nr. 36 met bijlage *Vitale lokale democratie: Richting en ruimte voor verandering*, p. 6–7.

- De provincie voorkomt dat er bestuurlijke 'muurbloempjes' overblijven.
- Soms kan een (tijdelijke) financiële prikkel nodig zijn om samenwerking te bevorderen.

Formeel wettelijk is er weinig geregeld op het vlak van de kwaliteitsrol van de provincie. Dat neemt niet weg dat de provincie informeel de dialoog kan aangaan met gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden voor een goed openbaar bestuur bij samenwerking.

Financieel toezicht

De primaire doelstelling van het provinciaal financieel toezicht is het voorkómen dat een gemeente een structureel tekort op de begroting heeft en als gevolg daarvan een beroep moet doen op aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Bij het toezicht gaat het erom tijdig financiële problemen te onderkennen en gemeenten te stimuleren maatregelen te nemen om ontsparing tegen te gaan.

Met de decentralisaties jeugdzorg (circa 3,65 miljard euro), AWBZ (circa 3,9 miljard euro) en het participatiebudget (circa 2,9 miljard euro) is in 2015 een budget van nagenoeg 10,5 miljard euro gemoeid. De totale omvang van de ingeboekte bezuinigingen loopt op tot ongeveer 2,4 miljard euro in 2017.²⁶ Kortom: gemeenten krijgen meer geld om te begroten, maar minder budget om de gedecentraliseerde taken uit te voeren. Daaraan kleven financiële (en maatschappelijke) risico's waarvan we nu nog niet goed kunnen inschatten hoe groot deze zijn. Maar dat ze er zijn is zeker en dat rechtvaardigt dat van de toezichthouder op de financiën van de gemeente, te weten de provincie, mag worden verwacht dat hij gemeenten wijst op de mogelijke risico's en het belang van een realistisch toekomstbeeld. Dit betekent dat provincies er op letten of de verplichtingen van de samenwerkingsverbanden waar de gemeente aan deelneemt door de gemeenten in hun begrotingen zijn vertaald. Uitgaven aan het samenwerkingsverband gelden voor gemeenten immers als verplichte uitgaven. Een gemeente kan in financiële problemen komen omdat de verplichting om bij te dragen aan de (verliezen) van het samenwerkingsverband te zwaar drukken.

Dat de provincie toezicht op de gemeentelijke financiën houdt, is algemeen bekend. Dat de provincie ook de taak heeft om financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen te houden is minder algemeen bekend. In de praktijk leidt dit bij de meeste provincies een slapend bestaan. Voor dit toezicht gelden in principe dezelfde regels als voor het toezicht op de gemeenten. Begrijpelijkerwijs lag tot nu toe de prioriteit van het provinciaal financieel toezicht bij gemeenten. Maar gezien de omvang van de middelen en de daarmee gepaard gaande risico's die op regionaal niveau aan de taken voor de uitvoering van de decentralisaties worden besteed, is de Raad er een voorstander van dat het financieel toezicht van de provincie op samenwerkingsverbanden meer aandacht krijgt.²⁷

²⁶ G.A. van Nijendaal, *Drie decentralisaties in het sociale domein*, in: Jaarboek overheidsfinanciën 2014, p. 88.

²⁷ Vergelijk Randstedelijke Rekenkamer, *Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen*, 21 september 2015.

Daarnaast pleit de Raad voor een ruime opvatting van het provinciaal toezicht door dit in dienst te stellen van het horizontaal toezicht door de gemeenteraad.²⁸

Samenwerkingsverbanden zelf werken aan legitimiteit

We hebben gezien dat samenwerkingsverbanden verschillend zijn in structuur, organisatie, juridische grondslag en de mate van afstand tot de gekozen volksvertegenwoordiging. Hoe verschillend ook, één ding hebben alle samenwerkingsverbanden met elkaar gemeen en dat is dat zij alle werkzaam zijn in de publieke dienstverlening.

Dienstverlening door overheden aan burgers, bedrijven en instellingen staat continu onder invloed van klantgedrag en staat garant voor politieke aandacht. Vraag het maar aan de Sociale verzekeringsbank: jarenlang geprezen voor goede publieke dienstverlening, maar alle krediet zó verspeeld door de problemen bij de uitbetaling van persoonsgebonden budgetten begin 2015. De klant eist van de overheid dienstverlening die voldoet aan de kernbegrippen snel, toegankelijk, goed en goedkoop en verwacht een vriendelijke bejegening. Krijgt-ie dat niet, dan is in het huidige mediatijdperk de weg naar de politiek snel gevonden en volgen Kamervragen vanzelf. Legitimering in de horizontale samenleving.

Samenwerkingsverbanden kunnen zelf legitimiteit in de horizontale samenleving verdienen door zichtbaarheid, openheid en het betrekken van verwachtingen van de samenleving. Transparantie, participatie en verantwoording maken deel uit van de intrinsieke waarde als publieke dienstverlener. De Raad adviseert dat samenwerkingsverbanden het handelingskader van het Handvest Publiek Verantwoorden²⁹ adopteren. Het handvest gaat uit van de volgende principes. Publieke dienstverleners opereren in een complexe en dynamische omgeving op het snijvlak van bestuur en samenleving. De taakuitoefening van samenwerkingsverbanden maakt hen actoren in de horizontale maatschappij. Wie daarin goed wil functioneren, moet investeren in de kwaliteit van de verbindingen met de samenleving. Niet omdat wet of voorschrift daarom vraagt, maar omdat de maatschappelijke positie van samenwerkingsverbanden dat eist. Dat houdt in dat samenwerkingsverbanden betrouwbaar en responsief zijn tegenover hun opdrachtgevers, het openbaar bestuur. En tegenover het publiek. Maak die relaties zichtbaar en handel naar de normen en waarden van de maatschappelijke omgeving.

Bij de financieringsarrangementen van regionale samenwerking is het adagium: betalen volgt bepalen

Bij democratische legitimiteit is de zeggenschap over hoe het geld van de gemeente aangewend wordt, van cruciaal belang. Als anderen kunnen winkelen met je eigen portemonnee, zal het snel

²⁸ Conform de herziening van het interbestuurlijk toezicht is de eerste lijn die van horizontale verantwoording. De gemeenteraad houdt in algemene zin toezicht door beoordelen van de verantwoording en financiën, de provincie en/of het Rijk houdt hierop tweedelijns toezicht.

²⁹ Zie ook www.publiekverantwoorden.nl.

afgelopen zijn met de solidariteit en samenwerking. Daarom moet het vanaf het begin duidelijk zijn in de samenwerking wie waarvoor betaalt en hoeveel dan. Verder moet degene die bepaalde wensen heeft die boven de afgesproken 'basis' uitgaan, daar in beginsel zelf de financiële consequenties voor dragen. Alleen zo kan de gemeenteraad een goede afweging maken hoe eigen middelen ingezet gaan worden, en voor welk ander beleid dan geen geld is. De integrale afweging tussen verschillende belangen kan alleen in de gemeente, niet in de (sectoraal georganiseerde) regio.

Voor het maken van integrale afwegingen is het essentieel dat de gemeenteraad periodiek het overzicht heeft over de verschillende samenwerkingen en de sturingsmogelijkheden die daarbij passen. Het is daarvoor belangrijk dat een gemeente haar beleidshuis op orde heeft: een overzicht van het gemeentelijk beleid, wat de verbanden met elkaar zijn, hoe de geldstromen lopen, in hoeverre het beleid verplicht is en waar de 'knoppen' zitten om aan te draaien. Een gemeente weet dan op elk beleidsterrein wat zij wil bereiken en haar eigen belang te verwoorden.

Op veel terreinen waar gemeenten vrijwillig samenwerken gaat het om bedrijfsmatige activiteiten op operationeel niveau. Denk aan belastinginning, vuilverwerking, shared services personeelsbeleid, uitvoering sociale dienst en dergelijke. Deze zijn beleidsmatig en financieel minder kwetsbaar dan de tactische en strategische samenwerking. De Raad constateert dat er vele verschillende samenwerkingen zijn, met verschillende mate van vrijblijvendheid, verwevenheid, verdeling van zeggenschap en financiering. Voor elk type geldt dat het verband tussen bepalen en betalen er anders uit ziet. Om het adagium 'betalen volgt bepalen' concreet te maken, geeft de Raad de volgende voorbeelden.

Veiligheidsregio's: volledige bekostiging door het Rijk is aan de orde

Dit is het klassieke voorbeeld, waar de Raad voor het openbaar bestuur samen met de Raad voor de financiële verhoudingen een aantal adviezen over heeft uitgebracht.³⁰ Wat blijkt? Gemeenten betalen het grootste deel (bijna 90%), maar de veiligheidsregio's en Rijk bepalen de besteding (ook voor bijna 90%). Omdat niet duidelijk is wat gemeentelijke en strikt regionale taken zijn – die laatste vaak verplicht door het Rijk –, werkt deze ongelijke balans tussen bepalen en betalen storend. Het Rijk heeft veel sturingsmogelijkheden om te bepalen hoe het budget van de veiligheidsregio's wordt besteed. Verder zijn de regionale wensen en eisen steeds zwaarder gaan wegen ten opzichte van de strikt gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. De Raden hebben er al eerder op gewezen dat er zo de facto sprake is van een nieuwe bestuurslaag, maar bepalen en betalen zijn uit evenwicht. Daarom is volgens de Raden volledige financiering door het Rijk van de veiligheidsregio's het meest aangewezen.

³⁰ Rob, Advies Wetsvoorstel veiligheidsregio's, 17 december 2007; Rfv, Advies financiële gevolgen Wet veiligheidsregio's, 15 april 2010; Rfv, Advies bekostigingswijze veiligheidsregio, 31 oktober 2006, Rfv, advies Groot onderhoud gemeentefonds, 1 mei 2015.

Werk

Voor de Werkpleinen, sociale werkvoorziening en nu de arbeidsmarktregio's werken gemeenten samen (in een aantal gevallen verplicht). Schaalvoordelen zijn daarvoor een belangrijke aanleiding. In deze samenwerkingen werden kleine gemeenten nogal eens weggedrukt door de centrumgemeente: zij bepaalde grotendeels de inrichting en mate van dienstverlening van de samenwerking. Als gevolg van de decentralisatie worden gemeenten echter weer veel meer zelf verantwoordelijk en werken bijvoorbeeld de tekorten op het SW-bedrijf rechtstreeks door op de gemeentebegrotingen. Gemeenten worden nu nadrukkelijker zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij werk en participatie vormgeven (denk aan het verband tussen beschut werken en dagbesteding). De Raad voor het openbaar bestuur zal samen met de Raad voor de financiële verhoudingen blijven volgen hoe dit verband tussen bepalen en betalen zich vertaalt, en wat de invoering van arbeidsmarktregio's betekent voor het stelsel van financiële verhoudingen.

Centrumgemeenten

Voor Beschermd Wonen is een curieuze constructie gekozen: alle gemeenten zijn verantwoordelijk voor deze voorziening, maar de middelen worden exclusief toegekend aan ruim 30 centrumgemeenten; dit geld mag van de wetgever echter niet beschouwd worden als 'van de centrumgemeente'. Dit is dus in feite een spiegelbeeld van de veiligheidsregio's: alle gemeenten mogen bepalen, maar het budget voor de regio wordt aan de centrumgemeente in de regio uitgekeerd. Omdat het om een veld gaat met veel kwetsbare mensen en met grote tekorten op het budget voor sommige regio's, zijn zo de ideale voorwaarden voor politiek dynamiet geschapen. De voorwaarden voor een goede regionale samenwerking in onderling vertrouwen zijn dus a priori al niet aanwezig. De centrumgemeente loopt het risico bij financiële tekorten en niet de regio. Ook bij de Maatschappelijke opvang en de Vrouwenopvang ontvangen de centrumgemeenten het budget op basis van regionale criteria. Ook hier geldt dat de centrumgemeente bij tekorten vaak en enige uit eigen middelen bijdraagt aan de regionale voorziening. Een ander voorbeeld van de centrumgemeenteconstructie bestaat bij krimpregio's. Binnen krimpregio's ontvangt ook de centrumgemeente het budget voor een regionale aanpak van de krimpproblematiek. Gemeenten moeten wel onderling tot overeenstemming zien te komen.

De voorbeelden overziend pleit de Raad ervoor dat bepalen en betalen zoveel als mogelijk hand in hand moeten gaan. Want wanneer gemeenten wel betalen maar geen of beperkt zeggenschap hebben over de besteding van de middelen, dan wordt de legitimiteit van de samenwerking aangetast.

Uit bovenstaande korte verkenning blijkt dat het bestuurlijk uitgangspunt 'betalen volgt bepalen' niet meer voor alle typen samenwerkingsverbanden tussen gemeenten opgaat. We constateren dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen bij regionale samenwerking niet altijd volgen, terwijl dit in theorie wel een belangrijk uitgangspunt is. Voor de Raad voor de financiële verhoudingen is dit aanleiding om de financiering van regionale samenwerking in zijn algemeenheid te onderzoeken. De aard en financiële omvang van taken die gemeenten in samenwerking met

elkaar zullen uitvoeren, neemt met de decentralisaties alleen maar toe. De Raad voor de financiële verhoudingen wil op basis hiervan aanbevelingen formuleren om de financiële verhoudingen weer aan te laten sluiten bij de bestuurlijke werkelijkheid.

Tussenconclusie

Samenwerking is en blijft een vorm van verlengd lokaal bestuur, dankzij samenwerkingsverbanden kunnen gemeenten zelfstandig blijven voortbestaan. De Wgr biedt voldoende ruimte voor een krachtige invulling van de legitimerende rol van gemeenteraden en hoeft dus niet op de schop of te worden afgeschaft. Niet-wettelijke *procesafspraken* bieden het fundament voor vertrouwen in samenwerking. Om daaraan vorm te geven moet ruimte zijn voor gemeenten om te experimenteren met processen. Daarbij is het van belang dat de bestuurslagen rolvast zijn. Gemeenten krijgen de tijd en ruimte de nieuwe verhoudingen met de regio te bestendigen, de provincie stimuleert omwille van het belang van kwaliteit van het openbaar bestuur en houdt bestuurlijk en financieel toezicht, het Rijk bewaart afstand en legt geen nieuwe (verplichte) samenwerking op. Samenwerkingsverbanden zelf werken aan legitimiteit door zichtbaarheid, openheid en het betrekken van verwachtingen van de samenleving.

De financiering van regionale samenwerking volgt de belangenafweging van de gemeenteraad: wie bepaalt, betaalt. Bij door het Rijk opgelegde taken voor regionale voorzieningen aan centrumgemeenten draagt de centrumgemeente vaak ook de financiële risico's, en niet de regiogemeenten.

Aanbevelingen: aandacht voor de wisselwerking vergroot de democratische legitimiteit van samenwerking

Gemeenteraden ervaren een afstand tot regionale samenwerkingsverbanden. Terecht of niet, het gevoel dat ze zich pas mogen uitspreken als de regionale besluitvorming al is voortgeschreden, heeft een remmende invloed op samenwerking. De afstand van gemeenteraden tot de regionale besluitvorming wringt des te meer nu er op regionaal niveau over belangrijke strategische vraagstukken wordt beslist en politiek gevoelige taken op het gebied van sociaal beleid op regionaal niveau worden uitgevoerd.

Kernaanbeveling

Met meer aandacht van gemeenteraden voor een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking wordt de democratische legitimiteit versterkt.

De Raad werkt de kernaanbeveling uit in de richting van de verschillende actoren binnen het openbaar bestuur die van doen hebben met het vraagstuk van democratische legitimiteit van samenwerken: gemeenteraden, raadsgriffiers, colleges van B&W, besturen van samenwerkingsverbanden, de provincie, de minister van BZK, regering en parlement

1. Gemeenteraden

- a) **Geef aandacht aan het vertalen van vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen.**

Gemeenteraden ontwikkelen schakelkracht, het vermogen om lokale belangen én regionale belangen te behartigen.

Hoe dan?

Weet wat er speelt. De gemeenteraad als vertaalbureau. Gemeenteraden vervullen hun rol als vertegenwoordiger van de samenleving door wat leeft in de buurt, de wijk, de gemeente te vertalen naar het bestuur van de gemeente en in regionaal verband. Zo geef je richting aan de vragen en problemen die in de samenleving spelen, zo stuur je een college en een regionaal samenwerkingsverband aan.

- b) **Verdeel de aandacht goed en bepaal de strategische positie.**

Gemeenteraden sturen actief op beleidskeuzes die regionaal spelen en wachten niet (meer) af tot colleges

gemeenteraden informeren over de ontwikkelingen die bij samenwerking spelen. Samen met de andere deelnemers aan samenwerkingsverbanden nemen gemeenteraden ten aanzien van regionale samenwerking een houding aan van anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen en waar nodig aanpassen.

Hoe dan?

Gemeenteraden stellen zich actief op en laten keuzes over samenwerking niet als noodlot over zich heen komen. Inventariseer waar op regionaal niveau de politieke component zwaar weegt. Ga deze confrontatie niet uit de weg! Benoem de politieke risico's van samenwerking, omdat er tussen deelnemende gemeenten beleidsmatige verschillen van inzicht zijn, omdat er grote financiële belangen spelen of omdat het in het verleden mis is gegaan. Anticipeer daarop en prioriteer de samenwerkingsverbanden waarvan de politiek vindt dat de maatschappelijke belangen het grootst zijn. Richt daar de aandacht op van de gemeenteraad. Zorg ervoor dat de informatie over de beleidsmatige verschillen, financiële belangen of missers en incidenten op peil is. Organiseer desnoods zelf als deelnemende gemeenteraden de informatiepositie door gezamenlijke informatiesessies te beleggen, door besturen van samenwerkingsverbanden uit te nodigen om toelichting te geven over wat ze doen en hoe ze het doen, of door rekenkamers te vragen onderzoek te doen naar de resultaten van beleid. Spreek een agenda af waarin deze opbrengsten worden gegoten in politieke besluitvorming. Zorg daarbij voor ondersteuning door de raadsgriffier (zie ook hierna).

Sommige samenwerkingsverbanden zijn niet politiek gevoelig, presteren redelijk tot goed en zijn gezien de financiële omvang van minder groot belang. Deelnemers kunnen onderling afspreken om de aandacht voor deze samenwerkingsverbanden te verdelen, bijvoorbeeld door overeen te komen dat één van de deelnemende gemeenteraden het laaggeprofileerde samenwerkingsverband in de gaten houdt. Pas als er een probleem is dat grotere politieke aandacht vraagt kan worden 'opgeschaald' naar de andere gemeenteraden.³¹

c) Heb aandacht voor de regels van het spel.

Gemeenteraden spreken met elkaar in regionaal verband spelregels af over informatievoorziening en vergaderagenda's van alle gemeenteraden en het regiobestuur, zodanig dat de deelnemende gemeenteraden op hetzelfde moment over dezelfde informatie beschikken.

Hoe dan?

Stem de lokale vergadersystematiek van de deelnemende gemeenteraden in het regionale samenwerkingsverband op elkaar af, bijvoorbeeld door een regionale agendacommissie en een regionale termijnagenda in te stellen, die ervoor zorgen dat regionale beslisstukken op het juiste moment in de juiste vorm bij gemeenten terecht komen.

³¹ Zie ook de suggestie van Rob de Greef in Gemeente.Nu, 25 september 2015: <http://www.gemeente.nu/Bestuurszaken/Opinie/2015/9/Samenwerking-wordt-raadsleden-teveel-2693333W/>

d) **Heb aandacht voor de vorm.**

Gemeenteraden kiezen voor de juiste juridische vorm voor het samenwerkingsverband.

Hoe dan?

Samenwerken doen gemeenten vanuit een bepaald belang en met een bepaald doel voor ogen en daarbij is het zoeken naar de juiste vorm. Gemeenten kiezen soms voor een privaatrechtelijke variant, vanwege de grotere flexibiliteit die dit zou bieden. Bij het aangaan van samenwerkingsverbanden kiezen gemeenteraden voor publiekrechtelijke samenwerking boven privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden, omdat de democratische legitimiteit beter is verzekerd langs de publiekrechtelijke weg van de Wgr. Binnen de Wgr zijn verschillende opties mogelijk om de samenwerking vorm te geven, beschouw ze als een soort 'huwelijksvoorwaarden'. Met afspraken over stemverhoudingen en kosten. En over het beëindigen van het huwelijk, het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling. Maak die afspraken, anders is samenwerking als *Hotel California*: je kunt uitchecken wanneer je wilt, maar je kunt de regeling niet verlaten!³²

2. Raadsgroffiers

Neem de rol aan van procesadviseur.

Raadsgroffiers treden op als procesadviseur door de gemeenteraad te ondersteunen bij de bepaling van zijn strategische positie.

Hoe dan?

Raadsgroffiers bevorderen de bestuurscultuur van de gemeenteraad en de samenwerking met andere gemeenteraden. Samenwerken is vooral ook een kwestie van culturen op elkaar afstemmen. Raadsgroffiers treden op als oliemannetjes, die zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid en verantwoording en die zorgen voor een transparante, open cultuur. De persoonlijkheid van de raadsgroffier speelt hierin een belangrijke rol. Niet politiek verdacht, goed geïnformeerd, mensenmens, weet de verbinding te leggen tussen oppositie en coalitie en binnen gepolariseerde verhoudingen. Gemeenteraden aanvaarden zo'n type.

Ook zorgen raadsgroffiers ervoor dat het kennisniveau van de gemeenteraad op peil is. Uit het onderzoek van Lianne de Blok voor dit advies blijkt dat na de gemeenteraadsverkiezingen kennis weglekt. Om dit tegen te gaan organiseren raadsgroffiers binnen een jaar na de verkiezing van de nieuwe gemeenteraad informatiebijeenkomsten over samenwerking.

³² Vrij naar Hotel California van The Eagles (1976): *You can check-out any time you like. But you can never leave!*

3. Colleges van B&W

Wees open en transparant.

Hoe dan?

Colleges stellen gemeenteraden in staat tegelijk over dezelfde informatie te beschikken over het presterend vermogen van regionale samenwerkingsverbanden. Het college legt uit eigen beweging verantwoording af. In het belang van goed bestuur, maar ook uit welbegrepen eigenbelang, want een niet goed geïnformeerde gemeenteraad maakt het afleggen van verantwoording door het college aan de gemeenteraad aanmerkelijk ingewikkelder. Open en transparant doet ook recht aan één van de grootste grieven die uit het onderzoek voor de Raad naar voren is gekomen: dat het besluitvormingsproces en de verantwoordingsstructuur van gemeentelijke taken die op regionaal niveau worden uitgevoerd ondoorzichtig is.

4. Besturen van samenwerkingsverbanden

Wees responsief.

Hoe dan?

Besturen van samenwerkingsverbanden informeren gemeenteraden actief over plannen, resultaten en afwijkingen in de uitvoering. Besturen van samenwerkingsverbanden adopteren het handelingskader van het Handvest Publiek Verantwoorden. Besturen van samenwerkingsverbanden verdienen zelf legitimiteit door zichtbaarheid, openheid en het betrekken van verwachtingen van de samenleving.

Dit heet met een mooi woord responsief. Responsiviteit niet in de zin van 'men vraagt en wij draaien', maar van intelligent (netwerk-)bestuur met open oog en oor voor politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, voor politieke en maatschappelijke sensitiviteit, en met een open instelling voor een betekenisvolle dialoog en participatie. Op die manier kan een vruchtbare verbinding tussen het politieke bestuur en samenwerkingsverbanden ontstaan.³³ Wie goed wil functioneren in het bestuur van een samenwerkingsverband moet investeren in de kwaliteit van de verbindingen met de samenleving en het politieke bestuur. Beschouw het als een eer om alle gemeenteraden goed te bedienen. Dat gaat om meer dan de formele besluitvorming alleen; maak gemeenteraden deelgenoot van de afwegingen waarvoor het samenwerkingsverband staat. Organiseer daarover het zinvolle gesprek op een zinvol moment. Op die vaardigheid tot wisselwerking en verbinding mag best worden geselecteerd als een kandidaat-bestuurder zich meldt of een nieuwe directeur wordt gezocht.

³³ Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, *Sturen en verbinden*, september 2015.

5. Provincie

Wees belangstellend.

Hoe dan?

Provincies hebben oog voor goed openbaar bestuur en breiden het financieel toezicht uit door meer aandacht te geven aan samenwerkingsverbanden. Dit is geen pleidooi voor meer formeel toezicht door de provincie, maar voor de rol als bewaker van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Stel jaarlijks een beeld op van de staat van regionale samenwerking in de provincie en voer daarover het gesprek met gemeenten en regio's. Andere meer informele instrumenten, waarmee de provincie – wanneer nodig – invulling kan geven aan haar rol als kwaliteitsbewaker, zijn bijvoorbeeld de bilaterale contacten van de Commissaris van de Koning als portefeuillehouder kwaliteit openbaar bestuur en de ambtsbezoeken vanuit zijn functie als rijksorgaan.

Het provinciaal financieel toezicht dient in dienst te worden gesteld van het horizontaal toezicht door de gemeenteraden. Ga het gesprek aan met het gemeentebestuur en zorg er voor dat toezichtsbrieven van Gedeputeerde Staten de nodige aandacht krijgen van de gemeenteraad, bijvoorbeeld door te vragen naar een reactie hoe de toezichtbrief in de gemeenteraad is behandeld.

6. Minister van BZK

Wees terughoudend, maar investeer wel in scholing en opleiding.

Hoe dan?

De minister van BZK bevordert in het kabinet dat wetgeving geen nieuwe verplichte vormen van samenwerking in het leven roept, tenzij een uitdrukkelijke uitzondering daartoe noopt. Van bovenaf opgelegde samenwerking wordt doorgaans niet als 'eigen' beschouwd, met alle negatieve gevolgen en gevoelens van dien.

De minister zorgt dat gemeenten tijd en ruimte krijgen om vorm te geven aan samenwerkingsverbanden op regionaal niveau. De minister volgt deze ontwikkelingen en bekijkt op termijn of de Wgr aanpassing behoeft aan de praktijk. En de minister laat herindeling in beginsel over aan gemeenten.

Kennis en kunde over samenwerking is belangrijk. Door in scholing en opleiding van gemeenteraadsleden, griffiers, besturen en directie van samenwerkingsverbanden te investeren maakt de minister duidelijk dat het democratisch gehalte van samenwerking een extra inspanning vereist, waar hij financieel ruimte voor maakt.

De minister zorgt ook voor naleving van het adagium dat financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen volgen. Bij door het Rijk verplicht opgelegde regionale taken vindt de toedeling van middelen naar de regio plaats. Daar waar er sprake is van zuiver verlengd lokaal bestuur dient de toedeling van middelen plaats te vinden aan de individuele gemeenten.

7. Regering en parlement

Doordenk de taak en schaal van het openbaar bestuur.

Hoe dan?

De vraag naar de democratische legitimiteit van samenwerkingsbanden in het sociale domein gaat in de kern over de gevolgen van grote decentralisaties voor de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur. Daar wordt te weinig over nagedacht. De Raad wil het denken hierover door regering en parlement stimuleren. Vooral omdat normen van de wetgever en praktijken in gemeenten elkaar soms in de weg zitten. Lokaal weet men hier meestal pragmatisch mee om te gaan, maar landelijk worden echte keuzes vaak uit de weg gegaan. Hoe lokaal is lokaal bestuur als een substantieel deel van lokale bevoegdheden (en budgetten) naar regionale samenwerkingsverbanden zijn overgeheveld? Zonder meteen structuurdiscussies te bepleiten is het volgens de Raad wel nodig dat we opnieuw nadenken over de taak en schaal van het lokaal bestuur. Neem daarbij nog eens het advies ter harte dat de Raad eerder uitbracht over deze thematiek³⁴ en hou daarbij rekening met een terughoudende rol voor de nationale politiek. Want decentraliseren betekent eerst en vooral: loslaten!

De Raad beveelt regering en parlement aan een keer per jaar in de Tweede Kamer een debat te voeren over de Staat van de Lokale en Regionale Democratie, een kabinetsnota over het kabinetsbeleid voor wat betreft lokale en regionale onderwerpen. Dan bespreken het kabinet, de Tweede Kamer én de Nederlandse gemeenten de lokale en regionale agenda voor het lopende jaar.

³⁴ Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, april 2010.

Epiloog: democratische legitimiteit, nog één keer

Nog één keer terug naar theoretisch kader van het begrippencomplex 'democratische legitimiteit van samenwerking'. We zagen al dat verlengd lokaal bestuur niet voldoet en ook niet zal voldoen aan de klassieke eis van algemeen kiesrecht. Enquêtes wijzen erop dat gemeenteraadsleden afstand ervaren tot samenwerkingsverbanden. Daarover adviseert de Raad: kom in beweging, of – om met Van Zanen te spreken – : kom uit het 'schuttersputje'.

Het eerder aangehaalde onderzoek van Lisanne de Blok laat zien waar voor gemeenteraden winst is te halen op het vraagstuk van democratische legitimiteit bij regionale samenwerking. Gemeenteraden focussen zich op de volgende kenmerken van democratische legitimiteit: representatie, politiek primaat en verantwoording.

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Throughput-legitimiteit	Output-legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	Politiek primaat	Effectiviteit en efficiëntie	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

De Raad biedt op deze kenmerken de volgende perspectieven:

Representatie

Gemeenteraden zoeken naar de schakelkracht om dat wat er leeft in de buurt, de wijk en de gemeente te vertalen naar het besturen op regionale schaal.

Politiek primaat

Hier ligt de opdracht voor de gemeenteraden om assertief te zijn, om de moeilijke keuzes over samenwerken tenminste deels zelf te maken en niet als noodlot over je heen te laten komen.

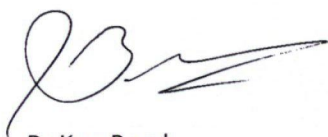
Verantwoording

De verantwoordingsstructuur van regionale samenwerking is niet erg transparant. Colleges van B&W en de samenwerkingsverbanden zelf kunnen veel doen aan het inzichtelijk maken van genomen besluiten en de uitvoering daarvan, zodanig dat de aanvaardbaarheid van en het vertrouwen in samenwerking toeneemt.

Nawoord

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de Raad voor het openbaar bestuur met tientallen deskundigen en betrokkenen gesproken. U treft een lijst met gesprekspartners aan in bijlage 2. Ook heeft de Raad analyses en ideeën uit dit advies getoetst en besproken op het VNG-congres 2015. De Raad dankt allen, genoemd en ongenoemd, die een bijdrage hebben geleverd aan het denkproces in de Raad. Uiteraard is alleen de Raad zelf verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de tekst van dit advies.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep van leden van de Raad. De werkgroep werd voorgezeten door Milo Schoenmaker, burgemeester van Gouda, en bestond verder uit Marcel Boogers, bijzonder hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en senior adviseur bij BMC, en Remco Nehmelman, hoogleraar Publiek Organisatierecht aan de Universiteit Utrecht. Vanuit de staf werd de werkgroep ondersteund door Michael Mekel. Ook hebben de stafleden Erie Tanja, Bart Leurs en Gerber van Nijendaal met hun deskundigheid aan dit advies bijgedragen. Bijzondere dank gaat uit naar Lianne de Blok voor haar onderzoek, de Raad heeft er goed gebruik van kunnen maken.



Dr. Kees Breed

Secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur

Bijlage 1 | Motie Bergkamp en adviesaanvraag minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 841

**Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning
op het gebied van zelfredzaamheid, participatie,
beschermd wonen en opvang (Wet
maatschappelijke ondersteuning 2015)**

Nr. 134

MOTIE VAN HET LID BERGKAMP

Voorgesteld 23 april 2014

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er door de decentralisaties in het sociaal domein een
stapeling van regionale samenwerkingsverbanden dreigt;

voorts constaterende dat zeven van de tien gemeenteraadsleden van
mening zijn dat regionale samenwerkingsverbanden een bedreiging
vormen voor de lokale democratie;

verzoekt de regering, in overleg te treden met de Raad voor het openbaar
bestuur voor het verrichten van onderzoek naar de vraag hoe de democra-
tische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar
gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de
decentralisaties in het sociaal domein, kan worden gewaarborgd, en de
Kamer over de uitkomsten van dat overleg voor het zomerreces te
informereren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bergkamp



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

**Directoraat Generaal
Bestuur en
Koninkrijksrelaties**
Bestuur, Democratie en
Financiën

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.minbzk.nl

Datum 27 juni 2014
Betreft Adviesaanvraag democratische legitimiteit van
samenwerkingsverbanden

Contactpersoon
Paul Guldemond
paul.guldemond@minbzk.nl

Kenmerk
2014-0000328711

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Geachte raad,

Bij motie (Kamerstukken 33 841, nr. 161) heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om in overleg te treden met uw raad ten behoeve van het uitvoeren van een onderzoek naar de vraag 'hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein kan worden geborgd'. Op basis van ambtelijk contact over dit verzoek van de Kamer, stuur ik u hierbij deze adviesaanvraag, waarmee ik graag invulling geef aan het verzoek van de Kamer.

Achtergrond

De door de Kamer aangenomen motie gaat specifiek in op de democratische legitimiteit bij regionale samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van te decentraliseren taken in het sociaal domein. De vragen die de Kamer hierover heeft, komen ook terug in een bredere discussie over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Het belang van samenwerkingsverbanden is voor gemeenten de laatste jaren namelijk toegenomen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat gemeenten in 2005 6% van hun begroting uitgaven aan samenwerkingsverbanden. In 2010 was dit gestegen tot bijna 14%. Ook zijn er met enige regelmaat signalen dat raadsleden het moeilijk vinden overzicht te bewaren over en te sturen op de taken die in samenwerkingsverbanden zijn belegd. Mogelijk ingegeven door de spanning tussen de mogelijkheid om via de samenwerking meer kwaliteit te leveren voor de inwoners en tegelijkertijd daarbij een deel van autonomie te verliezen. Dit alles roept de vraag op wat een verdere toename van het aantal samenwerkingsverbanden (in het sociaal domein) voor effect heeft op het vermogen van gemeenteraden om ten aanzien van de in samenwerkingsverbanden belegde taken, adequaat invulling te geven aan hun rollen. De Kamer zoomt hierbij in op het aspect van democratische legitimiteit bij regionale samenwerking in het sociaal domein en hoe die te borgen. Het vraagstuk speelt echter in meerdere beleidsdomeinen en het wordt ook betrokken in discussies over opschaling en bestuurskracht. In deze adviesaanvraag verzoek ik uw raad dan ook om dit om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden in het sociale domein in deze bredere context te

beschouwen.

Adviesverzoek

Tegen de hierboven geschetste achtergrond zou ik uw raad willen verzoeken om mij te adviseren over hoe de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden kan worden geborgd, waarbij u in ieder geval ingaat op de samenwerkingsverbanden in het sociale domein. Verder geef ik u in overweging om in uw advies een overzicht te geven van relevante wetenschappelijke inzichten en ervaringen van bestuurders op dit terrein. Tevens verzoek ik u in uw advies in ieder geval ook stil te staan bij de hieronder geformuleerde vragen over dit onderwerp.

Datum
27 juni 2014
Kenmerk
2014-0000328711

Wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit bij samenwerking?

In de discussies over democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden lijken verschillende definities van het begrip door elkaar te lopen. De formeel-juridische democratische legitimiteit, die bij publiekrechtelijke samenwerking, geborgd is in de Wet gemeenschappelijke regelingen, leidt zelden tot discussie. Wanneer de democratische legitimiteit ter discussie staat, gaat het doorgaans om de vraag of besluiten van samenwerkingsverbanden aansluiten bij de wensen van deelnemende gemeenten en of er draagvlak voor is bij deze gemeenten. Anders gezegd: of de deelnemende gemeenten en hun raden de facto invloed kunnen uitoefenen op de koers van het samenwerkingsverband en of zij zich verantwoordelijk voelen voor de door het verband uitgevoerde taken en hierover reëel verantwoording kunnen afleggen aan hun burgers. Daarbij rijst soms ook de vraag of onderscheid te maken is in hoe dit in de praktijk functioneert en hoe het beleefd wordt door betrokken bestuurders en politici?

Welke factoren beïnvloeden de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden?

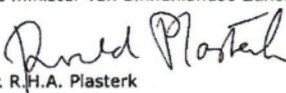
Ter verklaring van het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit worden verschillende factoren aangedragen, zoals bijvoorbeeld het aantal deelnemende gemeenten, de hoeveelheid samenwerkingsverbanden, het soort taken dat is ondergebracht in een samenwerkingsverband, het al dan niet verplichte karakter van de samenwerking en de mate waarin sprake is van congruentie tussen samenwerkingsverbanden. Is aan te geven welke factoren nu echt van invloed zijn? Kunt u daarbij in het bijzonder ingaan op eventuele verschillen tussen verplichte en vrijwillige samenwerking en tussen congruente en incongruente samenwerking?

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op basis van het onderzoek?

Zoals hierboven aangegeven, zijn de vragen over democratische legitimiteit bij samenwerkingsverbanden, de aanleiding deze adviesaanvraag. Ik zou u daarom willen vragen welke aanbevelingen u hebt.

De Tweede Kamer heeft in de genoemde motie aangegeven graag in september 2014 geïnformeerd te willen worden over de uitkomsten van het gevraagde overleg tussen regering en uw raad. In dat kader verneem ik graag van u op welke termijn u tot het gevraagde advies zou kunnen komen.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,


dr. R.H.A. Piasterk

Bijlage 2 | Geraadpleegde personen

Harry van den Bergh	Raadslid PvdA gemeente Amstelveen / Stadsregio Amsterdam
Don Bijl	Burgemeester gemeente Purmerend / Stadsregio Amsterdam
John Bijl	Periclesinstituut
Ank Bijleveld	Commissaris van de Koning provincie Overijssel
Jelte Bloemzaad	BINNO / gemeente Renkum
Lisanne de Blok	Universiteit van Amsterdam
Jenny Boer	Raadslid Algemeen Plaatselijk Belang gemeente Etten-Leur
Arjen van den Broek	Gemeente Etten-Leur
Hans Brokers	Griffier gemeente Oldenzaal
Peter Castenmiller	PBLQ / Zenc
Clemens Cornielje	Commissaris van de Koning provincie Gelderland
Ron Dujardin	Wethouder gemeente Etten-Leur
Michel Eggermont	Raadslid SP gemeente Utrecht
Ankie Erwich	Algemene Rekenkamer
Victor Everhardt	Wethouder gemeente Utrecht
Bart Evers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Gert Jan Fokkema	Griffier gemeente Meppel
Jan Fraanje	Gemeentesecretaris gemeente Boxtel / Vereniging van Gemeentesecretarissen
Jos Geboers	Gemeente Etten-Leur
Rob de Greef	PROOF Adviseurs / Vrije Universiteit
Paul Guldemon	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jan van Hal	Wethouder gemeente Etten-Leur
Michiel Herweijer	Radboud Universiteit Nijmegen
Fimke Hijlkema	Griffier gemeente Litterseeradiel
Rob Huitema	Griffier gemeente Dinkelland
Paulus Jansen	Wethouder gemeente Utrecht
Jan de Jong	Griffier gemeente Tynaarlo
Arjen Klep	Gemeente Etten-Leur
Joost van der Kolk	Twynstra Gudde
Paul Kouijzer	Gemeente Utrecht
José Manshanden	Gemeente Utrecht
Cees Martens	Gemeente Etten-Leur
Romkje Mathkor-van Bennekom	Raadslid GroenLinks gemeente Zaanstad / Stadsregio Amsterdam
Pablo Meegdes	Raadslid D66 gemeente Haarlemmermeer / Stadsregio Amsterdam

Nicole Mulder	Fractievoorzitter GroenLinks gemeente Haarlemmermeer / Stadsregio Amsterdam
Arjen Oudbier	Griffier gemeente Apeldoorn
Helma Pol	Provincie Overijssel
Angela van der Putten	Gemeente Utrecht
Gerard Ram	Fractievoorzitter VVD gemeente Zaanstad / Stadsregio Amsterdam
Heleen van Rijnbach-de Groot	Burgemeester gemeente Etten-Leur
Sasker de Roos	BINNO
Erik Scholten	Gemeente Utrecht
Wine Schultze	BINNO / gemeente Renkum
Mariette Sedee-Schuitmaker	Fractievoorzitter CDA gemeente Haarlemmermeer / Stadsregio Amsterdam
Barbara Silvis	Gemeentesecretaris gemeente Etten-Leur
Saskia de Smet	Gemeente Etten-Leur
Ad Smits	(Oud-)griffier gemeente Utrecht
Bertine Steenberghe	ABD / Metropoolregio Rotterdam Den Haag
Joep Timmermans	Griffier gemeente Gilze en Rijen
Annemieke Traag	(Oud-)gedeputeerde provincie Gelderland
Mathijs Triou	Stadsregio Amsterdam
Rob Uijterlinde	Unie van Waterschappen
Björn Vaarwerk	Raadslid Ons Etten-Leur gemeente Etten-Leur
Marieke Vennertloo	Algemene Rekenkamer
Bart Vink	Raadslid D66 gemeente Amsterdam / Stadsregio Amsterdam
Jouke Vis	Griffier gemeente Sittard-Geleen
Erik Vissers	Fractievoorzitter D66 gemeente Etten-Leur
Bram van Vliet	Twynstra Gudde
Wim Voeten	Griffier gemeente Etten-Leur
Wijnand de Vries	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Frank Vrolijk	Raadslid VVD gemeente Etten-Leur
Sander van Waveren	Fractievoorzitter CDA gemeente Utrecht
Hans Wierema	Raadslid PvdA gemeente Etten-Leur
Kees Wit	Gemeente Etten-Leur

Bijlage 3 | De Wet gemeenschappelijke regelingen, het vervolg

In het eerste deel van zijn advies over democratische legitimiteit van samenwerking (januari 2015) besteedde de Raad de nodige aandacht aan de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), de wet die de grondslag biedt voor gemeenten, provincies en waterschappen om samen te werken in publiekrechtelijke constructies.

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen. De gemeenschappelijke regeling is zelf geen rechtsvorm. In de praktijk wordt vaak echter gesproken over de gemeenschappelijke regeling in de betekenis van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Dat is echter niet juist. De gemeenschappelijke regeling is te vergelijken met de statuten bij een privaatrechtelijke rechtspersoon of een privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeenschappelijke regeling zelf doet niets, het is een juridisch document.

Vanaf 1 januari 2015 kent de Wgr vijf vormen van samenwerking: met de recente wetswijziging is de bedrijfsvoeringsorganisatie aan de bestaande mogelijkheden toegevoegd.

De samenwerkingsvormen zijn:

- Gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr en art. 135 Grondwet)
- Gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr)
- Centrumconstructie (art. 8 lid 4 Wgr)
- Regeling zonder meer (art. 8 jo. art. 1 Wgr)
- Vanaf 1 januari 2015: de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8 lid 3 Wgr)

De wet is bovendien aangepast vanwege benodigde (technische) wijzigingen vanwege de invoering van de dualisering, die niet voor de Wgr geldt, en verbetering van de planning- en controlcyclus.

Op 16 maart 2015 heeft het (toenmalige) Tweede Kamerlid Schouw het initiatief genomen tot *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met democratisering van de gemeenschappelijke regelingen en overige samenwerkingsverbanden*.³⁵ Citeertitel: democratisering gemeenschappelijke regelingen. De woordkeuze verraadt dat verlengd lokaal bestuur democratischer moet. De memorie van toelichting schetst dat regionale besluitvorming buiten de hoofdstructuur om plaatsvindt, dat de afstand tot de besluitende bestuurslaag toeneemt, en navenant de democratische legitimering af. Er is geen kiesrecht voor het algemeen bestuur en de volksvertegenwoordigers kunnen maar in beperkte mate de koers bijsturen. En gemeenteraden zouden niet in staat zijn het uitvoerende orgaan van zo'n samenwerkingsverband effectief ter

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 177, nr. 1.

verantwoording te roepen. Schouw vraagt zich af: *“In hoeverre blijkt de samenwerking bestuurbaar en in hoeverre is het een onbeheersbaar moloch?”*³⁶

De oplossing wordt gezocht in het versterken van het democratisch primaat van volksvertegenwoordigende organen. Het voorstel bepleit de volgende maatregelen:

- Het afschaffen van de bedrijfsvoeringsorganisatie
- Het beperken van uittreedsommen
- Het democratiseren van de besluitvorming over het instellen en het behoud van een gemeenschappelijke regeling
- Wettelijke waarborgen voor transparantie en inspraak
- Een nieuwe verplichting voor een provincie om de mogelijkheid tot een herindelingsprocedure te onderzoeken wanneer een gemeente in overwegende mate haar begroting aanwendt ten behoeve van gemeenschappelijke regelingen

Ten slotte wordt aandacht besteed aan de bijzondere situatie in Caribisch Nederland.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 177, nr. 3 p. 2.

Bijlage 4 | Raad voor het openbaar bestuur, briefadvies Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, 19 januari 2015

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Raad voor het openbaar
bestuur**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon
drs. M.M.S. Mekel
T 06-1179 4392
michael.mekel@rob-rfv.nl

Datum 19 januari 2015
Betreft Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden

Kenmerk
2015-0000015018
Uw kenmerk
2014-0000328711

Geachte heer Plasterk,

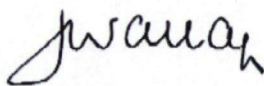
Op initiatief van de Tweede Kamer der Staten-Generaal¹ hebt u in uw brief van 27 juni 2014 de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd te adviseren over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.

Graag biedt de Raad u het eerste deel aan van het gevraagde advies, een probleemverkenning. Hierin verkent de Raad wat wordt verstaan onder democratische legitimiteit van samenwerking, welke factoren de democratische legitimiteit beïnvloeden en welke knelpunten zich daarbij voordoen.

De Raad wil de komende maanden deesignaleerde knelpunten toetsen aan de bestuurlijke praktijk. In de zomer van 2015 verwacht de Raad met het tweede deel van het advies te komen waarin conclusies en aanbevelingen worden gedaan over de borging van de democratische legitimiteit.

De Tweede Kamer is vandaag op gelijke wijze geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



Prof. drs. Jacques Wallage, voorzitter
Raad voor het openbaar bestuur



Dr. Kees Breed, secretaris
Raad voor het openbaar bestuur en
Raad voor de financiële verhoudingen

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie).

Ten geleide

Het lokaal bestuur staat bol van ontwikkelingen. In het oog springen de drie decentralisaties in het sociaal domein. Gemeenten kregen er per 1 januari 2015 belangrijke taken bij, bestaande taken zijn uitgebreid en de aard van de taken is anders: rechten zijn ingeruild voor voorzieningen. Het gaat onder andere om zorg voor langdurig zieken of ouderen, jeugdzorg en om hulp bij het vinden van werk. Het lokale niveau wint daarmee als 'eerste overheid' aan belang ten opzichte van het nationale.

Er is meer aan de hand. Niet alleen het takenpakket verandert, ook de omgeving is in beweging. De verhouding tussen overheid, markt en samenleving blijft in beweging. Pleidooien voor, en voorbeelden van burgers die meer verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak vinden gretig aftrek. Ook groeit het besef dat maatschappelijke vraagstukken te ingewikkeld zijn om alleen aan de overheid over te laten. Dat leidt tot het steeds luider klinkende geluid dat politiek en bestuur de mensen en hun verbanden in staat moeten stellen zelf het heft in handen te nemen. Zij zijn vaak beter dan de overheid in staat om maatschappelijke problematiek op te lossen. Dit speelt niet alleen in het sociale domein. Deze ontwikkeling doet zich ook voor in het onderwijs, de culturele sector, bij wonen en in het fysieke domein. Niet zelden wordt deze tendens van 'vermaatschappelijking' ingegeven door het gegeven dat de financiële rek er bij de (lokale) overheid uit is. Financieel kregen gemeenten de afgelopen jaren veel voor de kiezen. Zo hebben zij miljarden aan verliezen moeten nemen op grondposities² en stegen de uitgaven aan bijstandsuitkeringen. Daarnaast is er op de budgetten van de recent gedecentraliseerde taken stevig gekort.

Er zijn meer ontwikkelingen in maatschappij en bestuur die van grote betekenis zijn voor het lokaal bestuur dan de decentralisaties en vermaatschappelijking. Geconstateerd kan worden dat steeds 'het lokale' als sleutel tot de oplossing van veel problemen wordt gezien. Tegelijkertijd wordt de vraag gesteld of het lokaal bestuur wel toegerust is voor alle opgaven. Zo worden gemeenten gelegd langs de lat van bestuurskracht, zijn er zorgen over de kracht van de lokale democratie, en herleeft de discussie over opschaling.

Naast deze probleemverkenning, onderdeel van het advies over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, bereidt de Raad voor het openbaar bestuur samen met de Raad voor de financiële verhoudingen een aantal adviezen voor die lokaal bestuur tot onderwerp hebben. Dit betreft de toekomst van de lokale democratie, leerervaringen van decentralisaties, de stad als broedplaats van democratische innovatie en nieuwe profielen en competenties van bestuurders.

In deze probleemverkenning verkent de Raad wat wordt verstaan onder democratische legitimiteit van samenwerking, welke factoren de democratische legitimiteit beïnvloeden en welke knelpunten zich daarbij voordoen. De Raad toetst de komende maanden de gesignaleerde knelpunten aan de bestuurlijke praktijk. In de zomer van 2015 publiceert de Raad met het tweede deel van dit advies, waarin conclusies en aanbevelingen worden gedaan over de borging van de democratische legitimiteit.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

² Bron: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/12/20/grondposities-gemeenten-nog-onder-druk.html>.

Inleiding

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

De Tweede Kamer nam op 24 april 2014 de motie³ van het lid Bergkamp aan over de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden. In de motie wordt de regering verzocht in overleg te treden met de Raad voor het openbaar bestuur, om onderzoek te verrichten naar de vraag hoe democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden kan worden geborgd. Gemeenten moeten immers onderdeel daarvan uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein. Zorgpunt van de Kamer is dat op lokaal niveau de borging van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden onvoldoende is, terwijl belangrijke taken voor de burger door deze samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd. Wordt de afstand tot gemeenteraden voor de aansturing niet te groot? Op 27 juni 2014 verzocht de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad advies uit te brengen over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.

Eerder sprak het Kabinet uit dat het omvangrijke terrein waarop de decentralisaties in het sociale domein betrekking hebben, bij voorkeur 'wordt belegd binnen de democratisch gelegitimeerde, bestuurlijke hoofdstructuur, zodat burgers invloed op het beleid kunnen uitoefenen via raadsverkiezingen.'⁴ Het Kabinet koos voor een tweesporenbeleid om de uitvoeringskracht van gemeenten te borgen: gemeenten werd op korte termijn gevraagd onder een aantal voorwaarden congruente samenwerkingsverbanden rond de decentralisaties te vormen. Daarnaast zou de opschaling van gemeenten worden bevorderd.⁵ In samenwerking met de VNG werd gestreefd naar niet-vrijblijvende samenwerkingsverbanden waarbij incongruentie en bestuurlijke drukte zoveel mogelijk wordt voorkomen.⁶ Gemeenten werden opgeroepen om vóór 31 mei 2013 met voorstellen voor (nieuwe) vormen van samenwerking in het sociale domein te komen. Uit de inventarisatie van de VNG bleek vervolgens dat alle gemeenten per 31 mei 2013 de intentie uitspraken onderdeel uit te gaan maken van samenwerkingsverbanden in het kader van de decentralisaties jeugdzorg, nieuwe Wmo en participatie. In de meeste gevallen bestaat overlap tussen de samenwerkingsverbanden voor de verschillende domeinen (congruentie).⁷

Adviesverzoek

De minister signaleert in zijn verzoek dat gemeenteraadsleden het moeilijk vinden het overzicht te bewaren over samenwerkingsverbanden en dat zij het lastig vinden te sturen op taken die op afstand worden uitgevoerd. Ook benoemt de minister het spanningsveld tussen meer kwaliteit door samenwerking tegenover verlies van autonomie. Tevens vraagt hij zich af wat het effect is van een groter aantal samenwerkingsverbanden na de decentralisaties, op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken. De Raad wordt gevraagd uiteen te zetten wat onder democratische legitimiteit van samenwerking wordt verstaan en welke factoren het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit beïnvloeden. De minister vraagt de Raad breder te kijken dan het sociale domein.

Afbakening

In de motie-Bergkamp wordt gesproken over regionale samenwerkingsverbanden in het sociale domein. In zijn adviesvraag wijst de minister erop dat het vraagstuk van democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden speelt in

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie), bijlage 1.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59, p. 2.

⁵ Idem, p. 3.

⁶ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 maart 2013 aan de colleges van B&W, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 750, nr. 52.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 81.

meerdere beleidsdomeinen en het ook een rol speelt in discussies over opschaling en bestuurskracht. De Raad heeft oog voor de bredere context die de minister schetst; naar het oordeel van de Raad zijn de principes van democratische legitimiteit niet per se gebonden zijn aan een bepaald type domein. In het advies zal, voor zover relevant, ook aandacht besteed worden aan andere domeinen. Het accent ligt echter op het sociale domein.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Naast intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking, vormen van samenwerking die al decennia voorkomen, zoeken gemeenten naar maatschappelijke samenwerking. Met maatschappelijke organisaties en (groepen van) inwoners streeft men naar co-creatie van beleid en uitvoering. Gelet op de focus van de adviesvraag concentreert dit advies zich op samenwerking tussen gemeenten in samenwerkingsverbanden in formele publiekrechtelijke zin.

In deze probleemverkenning en het daaropvolgende advies ligt de nadruk verder op de knelpunten in de bestuurlijke praktijk van het verlengd lokaal bestuur. De Raad bereidt een advies voor over de toekomst van de lokale democratie. Daarbij verdiept hij zich verder in het doordenken van meer principiële aspecten van de lokale democratie en de aanwezigheid van verschillende vormen van democratie op lokaal niveau. Het gaat dan onder meer om de relatie tussen de representatieve democratie, de directe democratie, de participatieve democratie, de deliberatieve democratie en de 'doe-democratie'.

De decentralisaties in het sociale domein gaan gepaard met de overdracht van omvangrijke geldstromen van het Rijk naar gemeenten. De financiële aspecten van samenwerking komen aan de orde voor zover zij van invloed zijn op democratische legitimiteit. Analyse en aanbevelingen komen tot stand in nauwe afstemming met de Raad voor de financiële verhoudingen.

Probleemstelling

Samenwerking tussen gemeenten behoort tot de essentie van het lokaal bestuur en gaat terug tot de Gemeentewet van 1851. De praktijk werd vanaf 1922 in de Grondwet erkend. Het democratische gehalte van intergemeentelijke samenwerking is al decennia onderwerp van discussie. Er zijn veel bestuurskundige en juridische beschouwingen aan gewijd en ook de wetgever heeft ermee geworsteld. Met de drie decentralisaties ontstaat er (opnieuw) urgentie om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden tegen het licht te houden.

Gemeenten deden de afgelopen jaren veel praktijkervaring op met de vraagstukken rond democratische legitimiteit van hun samenwerking. De Raad wil graag gebruik maken van deze ervaringen bij het beantwoorden van de vragen van de minister. Maar voordat de Raad dat doet, brengt hij eerst het speelveld in kaart: wat zijn de bestaande wettelijke kaders voor (publiekrechtelijke) samenwerking? Daar gaat een belangrijke vraag aan vooraf: wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit? Deze probleemverkenning is om die reden in de eerste plaats een ordening van het vraagstuk van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, maar ook van de bestuurlijke problematiek die hiermee samenhangt. Deze ordening mondt uit in een inventarisatie van knelpunten die zich voordoen bij samenwerking. De Raad zal in het tweede deel van dit adviestraject deze inzichten toetsen aan de bestuurlijke praktijk, waarna conclusies en aanbevelingen volgen. De aard van de adviesvraag heeft de Raad doen besluiten zich te concentreren op aanbevelingen die concreet toepasbaar zijn in de bestuurlijke praktijk.

De Raad hanteert voor dit adviestraject de volgende probleemstelling:

1. Wat wordt verstaan onder democratische legitimiteit van samenwerking en welke factoren beïnvloeden de democratische legitimiteit?
2. Welke knelpunten doen zich daarbij voor?
3. Welke pragmatische handelingsperspectieven kunnen bijdragen aan het borgen van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden?

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Beoogde doorwerking

De Raad adviseert weliswaar op initiatief van de Tweede Kamer en op verzoek van de minister van BZK, maar het advies beoogt ook en vooral het lokaal bestuur concrete handelingsperspectieven te bieden. De rol van het Rijk is belangrijk als wetgever en systeemverantwoordelijke, maar het zijn de gemeenten die met samenwerking in regionaal verband uitvoering geven aan de decentralisaties in het sociale domein. De Raad ziet dan ook de besturen van de gemeenten, in het bijzonder de gemeenteraden, als belangrijke adressanten van dit advies.

Leeswijzer

Dit traject valt uiteen in twee delen. Dit *eerste deel* van het adviestraject, de probleemverkenning, bakt de adviesvraag af en ordent de problematiek. Hoofdstuk 1 bevat op hoofdlijnen een verkenning van de begrippen 'regionale samenwerkingsverbanden' en 'democratische legitimiteit'. Een uitgebreidere analyse van deze begrippen inclusief de (wettelijke) kaders voor publiekrechtelijke samenwerking is opgenomen in de toelichting bij dit advies. Het geeft daarmee antwoord op de eerste vraag in het adviesverzoek van de minister en deelvraag 1 van de probleemstelling.

In hoofdstuk 2 identificeert de Raad de knelpunten die hij in deze verkennende fase heeft waargenomen (deelvraag 2 van de probleemstelling). Hoofdstuk 3 sluit af met een aantal eerste constatering.

De constatering en de knelpuntenanalyse vormen het vertrekpunt voor het *tweede deel* van het adviestraject. Dit tweede deel bestaat uit de toetsing van de constatering en knelpunten aan de bestuurlijke praktijk. Daarna volgen conclusies en aanbevelingen in antwoord op deelvraag 3 van de probleemstelling.

1. Waar hebben we het over?

Regionale samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit lijken eenduidige begrippen, maar zijn dat niet. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen verkend wat de Raad onder deze begrippen verstaat. De toelichting bevat een nadere verdieping.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

1.1 Regionale samenwerkingsverbanden

Regionale samenwerkingsverbanden staan op afstand van het gemeentebestuur, maar zijn wel onderdeel van dit bestuur: het wordt daarom *verlengd lokaal bestuur* genoemd. Vanuit het perspectief van democratische legitimiteit is bij samenwerking de afstand tussen bestuur en taakuitvoering groter dan in het geval dat een gemeente een bepaalde taak zelf uitvoert, maar kleiner dan bij uitbesteding. Afstand tot het gemeentebestuur impliceert het deels afstaan van zeggenschap en sturing. Er is grote variatie tussen regionale samenwerkingsverbanden, zowel wat de taken als het aantal deelnemers betreft. Dit leidt tot een gevarieerde wijze van aansturing. De mate waarin sprake is van een publiek belang speelt een rol, maar ook welke partijen taken uitvoeren. Volstaat sturing op hoofdlijnen of is meer gedetailleerde bemoeienis gewenst? Wat zijn de wettelijke uitgangspunten voor uitvoering door derden? Hoe is de zeggenschap door de gemeente vorm te geven? In wezen gaat het hierbij om twee fundamentele vragen:

1. Is het gemeentebestuur (burgemeester, college van B&W en gemeenteraad) naar eigen inzicht voldoende in staat om het samenwerkingsverband aan te sturen en daarvoor verantwoording af te leggen?;
2. Zijn burgers in staat om zich over het samenwerkingsverband een oordeel te vormen?

In principe kan een gemeente op elk terrein waarop zij taken uitvoert samenwerken met anderen. Het betreft dan beleidsuitvoering of bedrijfsvoering. Ook worden beleidsbepalende taken en bevoegdheden overgedragen. Doorgaans worden drie vormen van samenwerking onderscheiden: afstemming, samenwerking in een netwerkconstructie en de oprichting van een zelfstandige organisatie.⁸ Samenwerken kan zowel op grond van het privaatrecht als op grond van het publiekrecht. Omwille van democratische waarborgen zoals openbaarheid en politieke verantwoordelijkheid heeft de wetgever steeds een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking boven privaatrechtelijke vormen van samenwerking. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) regelt publiekrechtelijke samenwerking.

Samenwerking is al sinds de 19^e eeuw een vaste component van het lokaal bestuur. Het aantal gemeenten is kleiner dan destijds als gevolg van opschaling, maar samenwerking is gebleven. Gemiddeld neemt een gemeente deel aan acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden.⁹ Meestal worden samenwerkingsverbanden vrijwillig aangegaan, soms is samenwerking wettelijk verplicht zoals bij de veiligheidsregio's, regionale uitvoeringsdiensten of op het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Samenwerkingsverbanden worden niet alleen door gemeenten bestuurd, ze worden ook door hen bekostigd. Het deel van de gemeentebegroting dat wordt besteed aan samenwerkingsverbanden is tussen 2005 en 2012 bijna verdrievoudigd van 6 naar 17,4%.¹⁰ Door de decentralisaties in het sociale domein

⁸ Zie ook: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013.

⁹ Zie ook hierna in de Toelichting onder 8. Cijfers.

¹⁰ Cijfers via CBS Statline.

zal dit percentage verder stijgen. Bij de bekostiging van taken die door het samenwerkingsverband worden uitgevoerd spelen behalve vragen van kostentoedeling en risicoverevening tussen deelnemende gemeenten, ook vraagstukken op het gebied van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten over de toedeling van rijks gelden.¹¹

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

De verhouding tussen Rijk en gemeenten speelt ook bij toezicht. De gemeenteraad houdt in eerste instantie toezicht op een samenwerkingsverband, de provincie en/of het Rijk volgen. Verticaal toezicht betreft veelal kwaliteitstoezicht, met alle kenmerken van handhavingstoezicht en toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften.

1.2 Democratische legitimiteit

Democratische legitimiteit is een begrip dat vele aspecten kent. In de kern bestaat het beginsel democratische legitimiteit uit drie delen¹²:

1. de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.
2. de eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheids optreden.
3. de eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheids optreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.

Nederland is een indirecte, representatieve democratie. Het volk kiest zijn eigen vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen en het bestuur controleren. Het principe van verlengd lokaal bestuur beperkt de invulling van het democratieconcept: er is wel sprake van sturing van het overheids optreden, en van verantwoording en controle, maar er vinden géén algemene rechtstreekse verkiezingen plaats.

Tussen verschillende soorten van democratische legitimiteit kan onderscheid worden gemaakt in *input*-, *throughput*-, *output*-¹³ en *feedback*legitimiteit. Bij inputlegitimiteit zijn politieke keuzes legitiem als de wil van het volk wordt weerspiegeld. In het geval van throughputlegitimiteit gaat het om proceslegitimiteit: transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van het politieke besluitvormingsproces verlenen legitimiteit aan de gemaakte keuzes. Vanuit het outputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze effectief het algemeen belang bevorderen. Feedbacklegitimiteit bestaat uit verantwoording en terugkoppeling. Aan democratische organen en kiezers wordt over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap afgelegd; het overheids optreden kan worden beoordeeld en zo nodig bijgesteld.

¹¹ Zie ook hierna in de Toelichting onder 10. Financiële verhoudingen Rijk-decentrale overheden.

¹² Bovens en Scheltema, 1999, p. 141-142.

¹³ Zie ook Scharpf, 1970.

Schematisch kan het begrip democratische legitimiteit als volgt worden weergegeven:

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Throughput-legitimiteit	Output-legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	Politiek primaat	Effectiviteit en efficiëntie	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

Schema: Democratische legitimiteit

2. Knelpuntenanalyse

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Een analyse van de vraag hoe het is gesteld met democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden moet vooraf worden gegaan door de vraag: *is er wel een legitimiteitsprobleem?* Het antwoord daarop is niet eensluidend. Uit onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK blijkt dat er weinig consensus bestaat over de vraag of er een probleem is met de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.¹⁴ Het beeld varieert van *'nee, want we hebben het opgelost'* via *'soms wel, soms niet'* tot *'het is een drama'*. Er is wel een algemene consensus dat samenwerking moet, en dan moet democratische legitimiteit ook.

Hoe dan ook, zo luidt ook de conclusie van voornoemd onderzoek, er zijn problemen aanwijsbaar. Voor een analyse daarvan is literatuur bestudeerd en zijn verschillende deskundigen geraadpleegd.¹⁵

2.1 Vraagstuk is niet nieuw

Het vraagstuk van democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden is niet nieuw. In 1947 rapporteerde de commissie-Koelma 'over de wijze waarop zal moeten worden voorzien in de gemeenschappelijke belangen van grote stedelijke gemeenten en de hun omringende kleine gemeenten'. Om het regionale gat te dichten adviseerde de commissie de instelling van districten. Een stap te ver voor de regering, die in antwoord op de voorgestelde ingrijpende hervorming in 1950 koos voor de Wet gemeenschappelijke regelingen. Eerst de mogelijkheden voor de 'gewone' samenwerking tussen gemeenten uitbreiden, zo was de redenering. Het markeert het begin van vele naoorlogse adviezen en rapporten over de bestuurlijke organisatie van Nederland, waarbij een oplossing voor het regionale gat centraal staat. Varianten passeerden de revue: gemeentelijke schaalvergroting, complementair bestuur, het Openbaar Lichaam Rijnmond met een rechtstreeks gekozen 'Rijnmondraad', gewestvorming, regiovorming met 'doe-provincies', agglomeratievorming, stadsregio's, stadsprovincies, WGR-plusgebieden, kaderwetgebieden.¹⁶ Een niet-limitatieve opsomming van veel blauwdrukken en concepten, maar de bestuurlijke inrichting van Nederland blijkt zeer veranderbestendig. De bestuurlijke hoofdstructuur – Rijk, provincies en gemeenten – bleef bestaan, inclusief de nodige hulpstructuren, die vervolgens steeds discussie bleven oproepen.

In discussies over de bestuurlijke inrichting van Nederland wordt vaak de metafoor van het Huis van Thorbecke gebezigd, een term die werd geïntroduceerd in 1971 en pas sinds de jaren '90 echt in zwang is.¹⁷ Thorbecke zelf was niet erg gecharmeerd van een statisch model voor de inrichting van de staat dat alle tijden en omstandigheden zou moeten doorstaan. Veeleer was hij een organisch denker die zag dat het staatsmodel voortdurend veranderde en permanent in ontwikkeling was, en hij probeerde het bestuurlijk stelsel bij deze voorstelling te laten aansluiten.¹⁸

2.2 Decentralisaties in het sociale domein: geen bestuurslaag maar arena

Voortdurend in beweging en ontwikkeling is ook de manier waarop de zorg voor elkaar en hulpbehoevenden is georganiseerd. Van de Donk wijst er in zijn Rob-lesing 2014¹⁹ op dat de veelbesproken decentralisaties bepaald complexer zijn dan

¹⁴ Steegh, 2010, p. 26-27.

¹⁵ Bijlage 2 geeft een overzicht van geraadpleegde personen.

¹⁶ Zie voor een overzicht van naoorlogse adviezen en rapporten: Raad voor het openbaar bestuur, 2010.

¹⁷ Vergelijk Raijmakers, 2014, p. 13 e.v.

¹⁸ Zie ook Van de Donk, 11^e ROB lezing, 12 november 2014.

¹⁹ Idem.

het simpelweg overdragen van geldstromen en bevoegdheden van de ene aan de andere bestuurslaag. Het sociale domein is geen bestuurslaag maar een complexe arena van kwetsbare verhoudingen. Van de Donk stelt dat die arena vraagt om een vorm van democratische besluitvorming en rechtsvorming die ruimte geeft aan een betekenisvolle dialoog met burgers. Gemeenteraden spelen daarin een belangrijke rol om de inhoudelijke discussie aan te jagen, maar zeker niet om die te monopoliseren. Die discussie gaat gepaard met een dynamiek die vraagt om erkenning van zich steeds verder ontwikkelende maatschappelijke vormen van democratie en bestuur. Van de Donk waarschuwt voor centralisatie en bestuurlijke schaalvergroting om decentralisaties te laten slagen, en voor politiek en bestuur als centraal management van de samenleving. Wat is de betekenis van deze en andere inzichten op de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden?

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

2.3 Knelpunten in kaart

Door het decentraliseren van taken neemt regionale samenwerking toe in gewicht: in taken en activiteiten, belangen, doelen en financiën. Dit stelt eisen aan de vorm van deze regionale samenwerking, de aansturing en financiering ervan en het toezicht erop.²⁰ Terugkerend vraagstuk bij het democratisch gehalte van samenwerkingsverbanden is of de representatieve democratie (nog) volstaat of dat er (aanvullend) vormen van participatieve democratie nodig zijn.²¹ In deze paragraaf zijn de belangrijkste knelpunten in kaart gebracht die uit literatuur naar voren komen en door gesprekspartners zijn benoemd. Hiertoe wordt de indeling in vier categorieën gehanteerd (zie ook het schema hiervóór over democratische legitimiteit):

1. Participatie en representatie
2. Politiek primaat en controle / kaderstelling
3. Effectiviteit / efficiëntie en responsiviteit
4. Verantwoording en terugkoppeling

De indeling is niet absoluut, sommige knelpunten kennen raakvlakken met twee of meer categorieën.

Participatie en representatie (inputlegitimiteit)

Democratie en bestuur ontwikkelen zich in tegengestelde richtingen: het zwaartepunt van de lokale democratie verschuift naar het sublokale, het niveau van buurt, wijk of dorpskern, terwijl tegelijkertijd het bestuurlijke zwaartepunt steeds meer verschuift naar de regio.²²

Verlengd lokaal bestuur is een indirecte vorm van democratische legitimiteit via gemeenteraden. Burgers kiezen gemeenteraadsleden, maar kunnen niet het bestuur van een samenwerkingsverband kiezen. Het bestuur wordt gevormd uit de burgemeesters, wethouders en/of raadsleden van de deelnemende gemeenten. In het bestuur van samenwerkingsverbanden worden belangrijke richtinggevende beslissingen genomen die alle deelnemende gemeenten raken. De

²⁰ Het gaat bij deze bespreking van knelpunten in de eerste plaats om vrijwillige of verplichte samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau. De uitvoering van een regionale voorziening via een centrumgemeente, waarbij deze gemeente tevens het budget ontvangt namens de andere deelnemers (bijvoorbeeld de vrouwenopvang), maar waarover deze geen verantwoording verschuldigd is aan deze gemeenten, is van een andere orde en kent daarom *deels* andere knelpunten.

²¹ De Raad bereidt een advies voor over de toekomst van de lokale democratie waarin een overzicht zal worden gegeven van verschillende vormen van democratie (representatieve democratie; directe democratie, participatieve democratie, deliberatieve democratie, 'doe-democratie').

²² Boogers, 2014.

stemverhoudingen binnen het samenwerkingsverband spelen daarin een rol, wat effect heeft op de invloed van gemeenten op de besluitvorming in het samenwerkingsverband. De besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken op intergemeentelijk niveau raken burgers direct. De afstand tussen gemeenteraden en samenwerkingsverbanden en daarmee ook de afstand tussen burgers en samenwerkingsverbanden dreigt echter te groot te worden, zo wordt gesteld. De vraag is dan of het bestuur zo nog wel voldoende bij de behoeften van burgers kan aansluiten.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Politiek primaat en controle / kaderstelling (throughputlegitimiteit)

Democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden betekent in de dagelijkse bestuurspraktijk een worsteling voor de gemeenteraad vanuit zijn rol als kadersteller en controleur. Uit onderzoek van Raadslid.nu uit begin 2014 blijkt dat zeven van de tien raadsleden het toenemende aantal regionale samenwerkingsverbanden een bedreiging voor de lokale democratie vindt.²³

Samenwerkingsverbanden hebben volgens sommigen geleid tot een ondoorzichtige structuur waarin onduidelijk is welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is.²⁴ Lokale en regionale bestuurders en hun maatschappelijke partners klagen over wat wel genoemd wordt 'bestuurlijke drukte': het grote aantal regionale besturen zou de effectiviteit en de democratische controle in de weg staan.

Samenwerkingsverbanden zijn vormen van verlengd lokaal bestuur, maar soms lijkt er sprake van *verlegd* lokaal bestuur.²⁵ Bij *verlengd* lokaal bestuur zet het gemeentebestuur samenwerking zelfverzekerd in als strategie om gemeentelijke doeleinden te bereiken, maakt het binnen samenwerking zelfstandig keuzes om gemeentelijke doeleinden te bereiken en stuurt het de samenwerking zelfbewust en actief aan. Bij *verlegd* lokaal bestuur stelt het gemeentebestuur zich – al dan niet door omstandigheden gedwongen – afhankelijk op en heeft het geen goed zicht op de doelen van de samenwerking, accepteert het afwachtend de diensten van de samenwerking en is het afhoudend ten opzichte van de samenwerking in relatie met de gemeente.²⁶

Ook de financiering van samenwerkingsverbanden wordt als problematisch ervaren. Gemeenteraden merken dat ze, behalve een jaarlijkse bemoeienis met de omvang van het budget, weinig invloed hebben op de begroting van een samenwerkingsverband. De verantwoording en de controle zijn indirect. Het algemene budgetrecht van de raad komt daardoor in de knel. De gemeentelijke uitgaven voor samenwerkingsverbanden zijn immers inflexibel en verplicht en in geval van financiële problemen is de mogelijkheid tot bijsturing door de deelnemers beperkt.

Effectiviteit / efficiëntie en responsiviteit (outputlegitimiteit)

Uitvoering op afstand door middel van regionale samenwerkingsverbanden wordt vaak gedreven door doelmatigheid. Gezamenlijke inkoop van bijvoorbeeld zorg door een samenwerkingsverband is efficiënter en goedkoper dan individuele inkoop. Maar het proces onttrekt zich aan directe invloed van de diverse

²³ Raadslid.nu, 2014.

²⁴ Voor een uitwerking van de structuren, bevoegdheidsverdeling en verantwoordingsrelaties wordt verwezen naar de toelichting bij dit advies.

²⁵ Igno Pröpper heeft de term *verlegd lokaal bestuur* gemunt en gebruikt in verschillende rekenkameronderzoeken.

²⁶ Vergelijk Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, oktober 2014.

gemeenteraden.²⁷ De vraag is hoeveel democratische legitimiteit effectieve en efficiënte uitvoering mag kosten.

De verdeling van de financiële bijdrage over deelnemende gemeenten aan een samenwerkingsverband kan tot controverse leiden, net als de besteding van de gelden door het samenwerkingsverband. Op het regionale niveau zijn uitgaven niet altijd in overeenstemming met de lokale behoeften en budgetstromen zijn ondoorzichtig. Het financieel toezicht op samenwerkingsverbanden door een aantal provincies wordt marginaal ingevuld, terwijl eventuele problemen grote gevolgen voor individuele gemeenten kunnen hebben.

Het toegenomen belang van regionale samenwerkingsverbanden is van invloed op de financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. Bekostiging via een specifieke uitkering, rechtstreekse toedeling van rijksbijdragen aan regionale samenwerkingsverbanden of aan centrumgemeenten kunnen op gespannen voet staan met de uitgangspunten van de financiële verhoudingen.²⁸ Het gaat bijvoorbeeld om de vraag of de decentralisaties leiden tot een dusdanige versterking van regionale samenwerkingsverbanden, dat er een regionale bestuurslaag ontstaat, waardoor het Rijk wordt verleid deze rechtstreeks te bekostigen. Deze beweging heeft gevolgen voor de besluitvorming over de middelen voor regionale samenwerkingsverbanden: wie betaalt, bepaalt. Zijn dat de gemeenten of is dat het Rijk?

Goed bestuur hoort democratisch gelegitimeerd te zijn. Wanneer democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden gebrekkig is, kan het voorkomen dat de burgers uit de samenwerkende gemeenten de output van het samenwerkingsverband niet langer accepteren. Aanspreekbaar is echter alleen de gemeenteraad die op zijn beurt beperkte sturingsmogelijkheden heeft. Deze situatie heeft ook zijn weerslag op de relatie tussen burger en bestuur.

Verantwoording en terugkoppeling (feedbacklegitimiteit)

De bestuurlijke macht wordt in toenemende mate opgedragen aan niveaus die niet samenvallen met het niveau waarop bestuurders voor het grootste deel van hun tijd werkzaam zijn. Dit hangt samen met het probleem dat de minister in zijn adviesvraag signaleert dat het voor gemeenteraadsleden lastig is het overzicht te behouden: ze houden zich de meeste tijd bezig met de gemeente, niet met samenwerkingsverbanden. Als gevolg van de afstand en het feit dat het bestuur van het samenwerkingsverband geen directe verantwoording aflegt aan het volksvertegenwoordigende lichaam, dreigen verantwoordingsprocessen in het gedrang komen. De Wgr schept weliswaar formeel het verantwoordingskader, maar de praktijk lijkt weerbarstiger.

Raadsleden zijn niet altijd tevreden over de informatie vanuit de samenwerkingsverbanden. Informatie is te algemeen van aard of biedt geen zicht op de realisatie van lokale doelstellingen. Daar staat tegenover dat de aandacht van raadsleden niet uitgaat naar samenwerking of dat raadsleden niet altijd voldoende actief zijn bij het formuleren van eisen aan de informatievoorziening.²⁹ Deze situatie zet niet alleen de adequate politieke controle onder druk maar ook andere vormen van toezicht zoals controle door gemeentelijke rekenkamers.

²⁷ Zie ook: www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/geen-invloed-op-zorginkoop-door-democratisch-gat.9449509.lynkx.

²⁸ Deze voorkeursvolgorde houdt in dat taken bij voorkeur moeten worden bekostigd uit prijzen, heffingen, belastingen, algemene uitkering en ten slotte uit specifieke uitkeringen.

²⁹ Zie ook Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, oktober 2014.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Samenwerkingsverbanden zouden een dubbele verplichting moeten voelen om zich te verantwoorden. Feedbacklegitimiteit komt niet alleen tot stand in de gemeenteraad, de vorm van representatieve democratie zoals we die kennen. Er zou ook rekenschap moeten worden afgelegd aan burgers en instellingen, iets dat nu in de praktijk van samenwerking vrijwel afwezig lijkt.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Rob

Pagina 13 van 39

3. Eerste constatering en vervolg

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de deelvragen wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit van samenwerking, welke factoren de democratische legitimiteit beïnvloeden en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Deze probleemverkenning wordt besloten met een aantal constatering en vervolg.

3.1 Eerste constatering en vervolg

1. Het vraagstuk van democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden is niet nieuw. Het principe van verlengd lokaal bestuur en de Wgr funderen in formele zin de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden en de wet voorziet in meerdere instrumenten. Gemeenteraadsleden ervaren echter dat zij weinig invloed hebben. Ongeacht de vorm van samenwerking (publiek of privaat) en ongeacht het domein van samenwerking (beleid of uitvoering) is de invloed en controle van de volksvertegenwoordiging op samenwerking een terugkerend punt van zorg. Geconstateerd kan worden dat er een verschil bestaat tussen wet en werkelijkheid: er is een verschil tussen de formele kant van het systeem van samenwerken en het functioneren in de praktijk.
2. Democratische legitimiteit komt niet alleen tot stand in de gemeenteraadsvergadering of in de vergaderingen van samenwerkingsverbanden. De decentralisaties vragen om een vorm van democratische besluitvorming en rechtsvorming die ruimte geeft aan een betekenisvolle dialoog met burgers. Gemeenteraden moeten die dialoog aanjagen, maar niet monopoliseren.
3. Als gevolg van decentralisaties in het sociale domein zijn taken en bevoegdheden belegd op gemeentelijk niveau, terwijl dit gepaard gaat met de wettelijke verankering van de overtuiging dat gemeenten de taken niet aankunnen en regio's moeten vormen.
4. Regionaal bestuur is inherent aan lokaal bestuur. Gemeentelijke opschaling beperkt samenwerking niet en zal altijd resulteren in afstand tot het gemeentebestuur. Het aantal en de variëteit aan samenwerkingsverbanden illustreren de behoefte aan een vorm van bestuur op verschillende niveaus tussen de drie algemene bestuurslagen in.
5. Samenwerken is de kunst van het haalbare. Samenwerking gaat goed als het draait om het realiseren van iets positiefs. Gaat het om het verdelen van pijn, dan wordt het een stuk ingewikkelder. Wanneer zich problemen voordoen op het gebied van samenwerking, dan is het niet alleen de vraag of gemeenten in staat zijn adequaat de (financiële) gevolgen van de decentralisaties in regionale samenwerkingsverbanden op te vangen, maar ook of de besturen van gemeenten en van samenwerkingsverbanden hierover adequate verantwoording kunnen afleggen aan gekozen volksvertegenwoordigers én tegenover burgers en instellingen.
6. Met de decentralisaties neemt de omvang van de middelen die van het Rijk naar gemeenten worden overgeheveld toe. Dat roept vragen op over de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten en de bekostiging van taken: wie beslist over het geld en hoe beïnvloedt dat de legitimiteit?

Pagina 14 van 39

3.2 Hoe verder

De knelpuntenanalyse en de constatering leiden tot vier kernvragen die de opmaat vormen voor toetsing aan de bestuurlijke praktijk. In het tweede deel van het adviestraject gaat de Raad na welke concrete handelingsperspectieven in aanmerking komen voor het borgen van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

De kernvragen worden gegroepeerd overeenkomstig de eerder genoemde vier kenmerken van democratische legitimiteit:

- I. Wat is ervoor nodig om niet alleen de formele, maar ook de materiële invloed van gemeenteraadsleden op regionale samenwerkingsverbanden te verbeteren, zodanig dat participatie en representatie van belangen zijn geborgd?
- II. Hoe kan in de praktijk vorm worden gegeven aan het politieke primaat in de relatie tussen het gemeentebestuur (burgemeester, college van B&W en de gemeenteraad) en samenwerkingsverbanden?
- III. Leidt een actieve politieke participatie van gemeenteraadsleden in samenwerkingsverbanden tot meer outputlegitimiteit, of zijn andere mogelijkheden even of meer succesvol?
- IV. Naast de verantwoording aan de gemeenteraad, welke vormen zijn denkbaar voor het afleggen van rekenschap door samenwerkingsverbanden aan burgers en instellingen?

Toelichting | Regionale samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit nader beschouwd

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

In hoofdstuk 1 van dit advies is op hoofdlijnen verkend wat onder de begrippen regionale samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit wordt verstaan. Deze toelichting gaat hier uitgebreider op in, en geeft daarmee antwoord op de eerste vraag in het adviesverzoek van de minister en de eerste deelvraag van de probleemstelling: *Wat wordt verstaan onder democratische legitimiteit bij samenwerking en welke factoren beïnvloeden de democratische legitimiteit?*

I. Regionale samenwerkingsverbanden

1. Soorten bestuur: algemeen en functioneel

Kenmerkend voor het openbaar bestuur in Nederland is een spreiding van (in politieke termen) macht en (in juridisch opzicht) bevoegdheden, taken en de daarvoor benodigde middelen. Het staatsgezag is niet op één bepaalde plaats, maar op vele plekken aan te treffen. Dit is het kenmerk van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Nederland kent drie niveaus van algemeen, territoriaal bestuur. Deze drie niveaus – Rijk, provincie en gemeente – hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij functioneren op basis van een stelsel van algemene politieke vertegenwoordiging. Het algemeen bestuur kent waarborgen over de democratische basis van deze algemene politieke vertegenwoordiging (algemeen kiesrecht, evenredige vertegenwoordiging; artikelen 4, 53 en 129 van de Grondwet). Daarnaast kennen we functioneel bestuur, zoals bij waterschappen. Bij territoriaal (decentraal) bestuur is het gebied waarover het bestuur wordt uitgeoefend bepalend voor de bestuurlijke eenheid. Territoriaal bestuur maakt integrale belangenbehartiging voor dit gebied mogelijk. Bij functioneel bestuur gaat het om de adequate behartiging van een doel, domein of functie. Het biedt zo kans voor een gerichte aanpak van maatschappelijke problemen, maar teveel functioneel bestuur kan fragmentatie van overheidszorg betekenen.

Het fundamentele verschil tussen algemene en functionele bestuurslichamen is dat op het eerste type overheden de verplichting rust, intern en extern op politiek en ambtelijk niveau tot een afstemming te komen van verschillende belangen, wat kan leiden tot samenwerking. Bij een lichaam van functioneel bestuur gaat het primair om één opgedragen taak, al is bij de waterschappen een tendens te zien om onderling of met gemeenten samen te werken.

Regionale samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein zijn te categoriseren als een vorm van functionele decentralisatie op regionaal niveau. De taken zijn weliswaar per 1 januari 2015 aan gemeenten gedecentraliseerd, maar bij het voornemen tot decentralisatie stond aan rijkszijde vast dat vrijwel alle gemeenten – ook de grotere – eigenlijk niet in staat zouden zijn om deze taken zelfstandig uit te voeren en dat hiervoor het regionale niveau passend was.

Regionale samenwerkingsverbanden staan op afstand van het gemeentebestuur, maar zijn wel onderdeel van dit bestuur: het wordt daarom *verlengd lokaal bestuur* genoemd.

2. Smaken voor de uitvoering van taken

Gemeenten hebben veel verschillende taken. Gemeentelijke taken zijn bij wet opgedragen (medebewind) of worden door gemeenten zelf aan zich getrokken (autonomie). Er wordt meestal onderscheid gemaakt in *beleidsbepalende taken* die vaak zijn vastgelegd in verordeningen die de inwoners direct raken,

uitvoeringstaken op grond van een publiekrechtelijke bevoegdheid (vergunningverlening, handhaving) en *bedrijfsvoeringstaken* (PIOFACH). Was er al een tendens om beleidsrijkere taken over te dragen aan het regionale niveau zoals bij de veiligheidsregio. Met de deels verplichte samenwerking die voortkomt uit de decentralisaties, wordt ook beleid *maken* in toenemende mate een regionale taak. Het is de vraag hoe deze taak met een politieke karakter zich regionaal laat beleggen nu de belangenafweging op regionaal niveau tussen samenwerkende gemeenten van een andere orde is dan de brede belangenafweging in een individuele gemeente.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Bij het uitvoeren van taken hebben gemeenten drie smaken: *zelf doen*, *samenwerken* of *uitbesteden*.³⁰ In de eerste variant houden gemeenten zelf de verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering. Bij uitbesteden staat de uitvoering op verdere afstand van de gemeenten. Vormen van samenwerking zitten daar tussenin.

Steeds meer gemeenten vinden het verstandig om bij het uitvoeren van hun taken samen te werken met andere gemeenten omdat zij streven naar kwaliteitsverbetering, het realiseren van schaalvoordelen, het aanbieden van complexe voorzieningen, het besparen op kosten en het delen van expertise.

3. Activiteiten

De terreinen waarop samenwerkingsverbanden actief zijn, zijn zeer divers. Vuilophaal en afvalverwerking, brandweer, veiligheidshuizen, jeugdzorg, welzijn, gebiedsontwikkeling, gemeenschappelijke sociale dienst of belastinginning, recreatieschappen en energiemaatschappijen zijn voorbeelden. Met de (beleidsrijke) terreinen waarop de decentralisaties zich richten – jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen – is het aantal taken in het sociale domein aanzienlijk en ingrijpend uitgebreid, terwijl de aard van die taken van karakter verandert (recht wordt voorziening).

4. Belangen

Samenwerken doen gemeenten vanuit een bepaald belang. We noemen een drietal belangen die meespelen bij samenwerken.

Het *samenwerkingsbelang* is de belangrijkste reden van bestaan van het samenwerkingsverband en wordt door de samenwerkende partners onderschreven, anders beginnen ze er niet aan. Daarnaast blijft 'gewoon' het *individuele belang* van de samenwerkingspartner bestaan. Verder ontstaat er bij een samenwerkingsverband ook het *organisatiebelang*, het belang van de uitvoerende organisatie zoals dat van een goede uitvoering.

Liggen de belangen in elkaars verlengde, dan is samenwerken meestal niet problematisch. Dat wordt anders als de belangen van de deelnemers uiteen gaan lopen, zeker wanneer individuele belangen of het organisatiebelang afbreuk gaan doen aan het samenwerkingsbelang. Idealiter zal op dat moment een belangenafweging moeten plaatsvinden om de samenwerking te kunnen continueren of, als men elkaar niet langer vindt, de samenwerking te beëindigen. Dit wordt vanwege de financiële nadelen weleens nagelaten.

Naast deze samenwerkingsbelangen zijn samenwerkingsverbanden een uitdrukking van de netwerkrealiteit waarin markt, overheid en maatschappij met elkaar verweven zijn geraakt: overheden werken samen met private of semipublieke partijen om zo het beste van twee werelden te verenigen ten behoeve van een gedeeld belang.

³⁰ Strikt genomen hebben gemeenten *nóg* een keuze, namelijk de taak *niet* uitvoeren.

5. Doelen

Voor wat betreft de doelen van samenwerking kan een onderscheid worden gemaakt tussen strategische, tactische en operationele regionale bestuursvormen.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Strategische samenwerking gaat vaak om het bundelen van invloed (en daarmee macht) en is gericht op regionale strategie- en planvorming. Het doel hiervan is de aanpak van gemeenschappelijke maatschappelijke opgaven die op regionaal niveau spelen, zoals demografische en economische ontwikkelingen. Het gaat daarbij ook om economische, ruimtelijke orderings- en infrastructurele maatregelen die bijdragen aan het versterken van de (internationale) concurrentiepositie van de regio. Strategische samenwerking heeft een territoriaal en integraal karakter.

Tactische samenwerking betreft regionale beleidsontwikkeling en -implementatie. Hiermee wordt beoogd de bestuurs- en uitvoeringskracht te vergroten van gemeentelijke taken die door hun omvang en complexiteit het vermogen van de gemeentelijke organisatie te boven gaan. In veel gevallen gaat het hier om gezamenlijke uitvoering van gedecentraliseerde taken. Ook verplichte samenwerkingsverbanden als veiligheidsregio's en omgevingsdiensten vallen onder deze categorie. Tactische samenwerking is vooral taakgericht en sectoraal.

Operationele samenwerking heeft betrekking op regionale bedrijfsvoering en beheer, met als doel kwaliteits- en kostenvoordelen te bereiken. Daarbij kan worden gedacht aan gezamenlijke inkoop van diensten of inhuur van personeel, de gemeenschappelijke exploitatie van een publieke voorziening of gezamenlijke verzorging van gemeentelijke dienstverlening. Operationele samenwerking heeft een organisatiegericht en beheersmatig karakter.

6. Vormen en besturing

Wanneer het gemeentebestuur op grond van een afweging van belangen en doelen kiest voor samenwerking, dan zegt dat nog niets over de samenwerkingsvorm of de rechtsvorm.

De afgelopen jaren zijn door beleidsmakers en wetenschappers verschillende pogingen gedaan om de veelsoortige bestuurlijke praktijk van samenwerkingsverbanden en het bijbehorende juridische kader in samenhang te presenteren.³¹ Samenwerkingsverbanden komen voor onder verschillende namen, wat in de praktijk maar ook in de discussies over samenwerking tot verwarring kan leiden: verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen, bestuursovereenkomsten, publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS) met CV's (commanditaire vennootschappen), BV's, NV's, stichtingen, publieke coöperaties, et cetera. Samenwerking tussen bestuursorganen lijkt dus op eerste oog een bonte verzameling van taken, vormen en verschijningsvarianten. Enerzijds is dit logisch: per taak, bevoegdheid of vraagstuk zou de vorm gekozen moeten worden die (juridisch) het beste past. Anderzijds kan juist die diversiteit opnieuw voor afstemmingsproblematiek zorgen (gebrekkig overzicht bij gemeenten welke taken waar zijn belegd en met wie wordt samengewerkt): niet voor niets benadrukt de regering het belang van congruentie bij de decentralisaties en het vormen van samenwerkingsverbanden in het sociaal domein, onder andere om de integraliteit van de uit te voeren taken te waarborgen.

³¹ Berenschot 2010, Partners+Pröpper 2005, beide in opdracht BZK; VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013; Korsten, 2006; Van der Laar, 2010; Herwijer en Fraanje, 2011.

Samenwerkingsvormen zijn in drie hoofdcategorieën in te delen: afstemming, een netwerkconstructie en een zelfstandige organisatie (zie ook het schematisch overzicht van de verschillende rechtsvormen hieronder).³²

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Bij *afstemming* doen de betrokken overheden niet meer dan met elkaar om tafel gaan om beleid of bevoegdheidsuitoefening op elkaar af te stemmen. Er wordt in dat geval ook wel gesproken van beleidsmatige integratie. Iedere betrokken gemeente blijft volledig zelf bevoegd om te beslissen en blijft zodoende ook volledig politiek verantwoordelijk voor zijn keuzes. Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat er sprake is van 'besluitvorming' bij unanimititeit. Er kunnen immers slechts 'gezamenlijke besluiten' worden genomen indien alle afzonderlijke betrokken (bestuursorganen van) gemeenten hiermee hebben ingestemd. Bij een afstemmingssamenwerking is geen sprake van opdrachtgeverschap of opdrachtnemerschap, omdat kenmerk van deze vorm van samenwerking is dat er geen taken en/of bevoegdheden van de ene naar de andere deelnemer gaan. Afstemmingssamenwerking is de minst vergaande vorm van samenwerking. Er gaat in beginsel geen zeggenschap verloren.

Een *netwerkconstructie*³³ gaat al verder dan een afstemmingssamenwerking. Bij netwerksamenwerking gaan ook taken en bevoegdheden over naar de centrumtentiteit. Er is tevens sprake van een bepaalde mate van organisatorische integratie. Een bekende vorm daarvan is de centrumgemeente of gastheergemeente. Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat de uitvoering of bedrijfsvoering gezamenlijk kan gebeuren, maar dat beleid en verordeningen altijd via de deelnemers tot stand komen. Al zal de centrumtentiteit mogelijk meer eisen stellen voor harmonisatie omdat de uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken anders niet goed uitvoerbaar zijn. De 'gasten' zullen hun eigen individuele belangen moeten inbrengen bij de centrumtentiteit.

De zwaarste vorm van samenwerking voor wat betreft structuur is die waarbij een *zelfstandige organisatie* wordt opgericht. Het gaat daarbij om de instelling van een nieuwe rechtspersoon en/of nieuwe bestuursorganen die door de betrokken deelnemers wordt beheerst. Deze organisatie voert taken en/of bevoegdheden uit voor de deelnemers. Er is sprake van bestuurlijke integratie. Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door de veelvoud aan mogelijkheden. De vorm kan qua taken heel licht worden ingericht. In dat geval gaan uitsluitend bedrijfsvoerings- of uitvoerende taken over en blijven beleidsbepalingen en de verordenende bevoegdheid verantwoordelijkheden van de deelnemers. Een verdergaande vorm is die waarbij ook beleidsbepalende taken en bevoegdheden, waaronder eventueel zelfs verordenende bevoegdheid, worden overgedragen aan het samenwerkingsverband.

De vormgeving van samenwerkingsverbanden zegt met name iets over de bestuurlijke grip die bestaat ten aanzien van de samenwerking. De samenwerkingsvorm heeft naast de juridische vormgeving (privaat- of publiekrechtelijk) ook juridische *gevolgen*, met name op het gebied van Europees recht, aanbestedingsrecht en fiscaal recht (btw en naar verwachting vanaf 2016 ook de vennootschapsbelasting).

³² Zie ook: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013; Rekenkamer Oost-Nederland, november 2014.

³³ De term *netwerkconstructie* kan voor verwarring zorgen. De suggestie dat wordt samengewerkt in netwerken is namelijk niet alleen van toepassing *tussen* gemeenten, netwerksamenwerking is óók de benaming voor de samenwerking met veel verschillende partners uit de maatschappij, iets wat gemeenten ook doen, zonder verdere status in de vorm van een gemeenschappelijke regeling of iets dergelijks. Dat soort samenwerking is fundamenteel iets anders dan de centrumconstructie.

De gekozen samenwerkingsvorm is bepalend voor de inrichting van het bestuur van het samenwerkingsverband. Het maakt voor de besturing van het samenwerkingsverband uit of de grondslag is gelegen in het privaatrecht of het publiekrecht.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Hoewel publiekrechtelijke samenwerking door velen als het meest wenselijke wordt beschouwd, is algemeen aanvaard dat overheden zich ter uitvoering van hun overheidstaken niet alleen kunnen bedienen van de bevoegdheden die hun krachtens het publiekrecht zijn toegekend, maar ook dat zij – binnen zekere grenzen – privaatrechtelijke instrumenten kunnen aanwenden. Dat is de kern van de tweewegenleer uit het arrest van de Hoge Raad uit 1991 (Windmill).³⁴ Daarin is bepaald dat in bepaalde gevallen het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden een onaanvaardbare doorkruising (van de onderliggende publiekrechtelijke regeling) oplevert.

Privaatrechtelijke samenwerking

Op de stichting na, hebben alle privaatrechtelijke rechtspersonen in beginsel hetzelfde governance-model: het zogenoemde verenigingsmodel. Dat betekent dat de betrokken partijen (leden/aandeelhouders) zich verenigen in de algemene vergadering, in de praktijk vaak algemene ledenvergadering of algemene vergadering van aandeelhouders genoemd. De stichting kent een dergelijk orgaan niet, omdat de stichting een ledenverbod heeft. De 'leden' van de algemene vergadering hebben stemrecht in die vergadering om hun eigen individuele (gemeentelijke) belang te kunnen dienen.

Voorbeelden van privaatrechtelijke samenwerking zijn:

- Bestuurs- / beleidsovereenkomst³⁵
- Dienstverleningsovereenkomst / overeenkomst tot opdracht
- Vereniging
- Naamloze vennootschap/besloten vennootschap
- Coöperatie
- Stichting³⁶

Privaatrechtelijke samenwerking betekent dat tussen bestuursorganen wordt samengewerkt op basis van het Burgerlijk Wetboek. Dit kan samenwerking tussen alleen bestuursorganen betreffen of het gebruik van een privaatrechtelijke organisatievorm door slechts één bestuursorgaan. Het gaat bij privaatrechtelijke samenwerking om het doen van privaatrechtelijke handelingen of het aangaan van een privaatrechtelijke rechtsvorm. Ook kan er voor de uitvoering van taken gekozen worden voor een private rechtspersoon. Behalve de privaatrechtelijke samenwerking tussen bestuursorganen, bestaat er echter ook de mogelijkheid van samenwerking van bestuursorganen met private partijen, waarbij het in strikte zin om publiek-privaatrechtelijke samenwerking gaat.

Privaatrechtelijke samenwerking of uitvoering van taken in een privaatrechtelijke rechtsvorm komt voor bij (gemeentelijke) taken waarbij het vanwege het karakter daarvan voor de hand ligt deze vorm te kiezen, bijvoorbeeld bij gezamenlijke uitbesteding van afvalinzameling. Gemeenten kiezen soms voor een privaatrechtelijke variant vanwege de grotere flexibiliteit die dit zou bieden. Ondanks de voordelen en het feit dat privaatrechtelijke vormen in de praktijk vaak voorkomen, is er ook kritiek vanwege minder sterke democratische waarborgen en de verminderde rechtswaarborgen voor burger (gang naar de rechter). De bestuurlijk-juridische waarborgen moeten apart worden geregeld omdat de

³⁴ 26 januari 1991, NJ 1991, 393.

³⁵ Afstemming over inzet privaatrechtelijke bevoegdheden.

³⁶ Zie voor uitwerking van deze vormen: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013.

publiekrechtelijke waarborgen (zoals bepaald in Gemeentewet, Provinciewet en Algemene wet bestuursrecht) niet automatisch van toepassing zijn (wat bij publiekrechtelijke samenwerking wel het geval is).³⁷

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Publiekrechtelijke samenwerking

De Gemeentewet (artikel 160, tweede lid) kent een voorkeur voor een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm: *"Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang."* De Gemeentewet kent dus eigenlijk een vorm van 'pas toe of leg uit': er wordt gekozen voor publiekrechtelijke varianten voor samenwerking, tenzij het privaatrecht in het bijzonder aangewezen is. Deze voorkeur voor publiekrecht is opgenomen omdat de wetgever vond dat het publiekrecht meer waarborgen kent dan het privaatrecht. De praktijk laat overigens veel privaatrechtelijke samenwerking zien, omdat dit als eenvoudiger wordt beschouwd.³⁸

Uit de parlementaire geschiedenis rond artikel 160 Gemeentewet en zijn voorgangers komt zoals gezegd steeds naar voren dat de publiekrechtelijke weg de voorkeur verdient omdat deze meer waarborgen kent zoals – gelet op het belang van democratische legitimiteit – openbaarheid en (politieke) verantwoordelijkheid.

Het beginsel van *openbaarheid* is een van de basiskennmerken van het democratiebeginsel. Op grond van artikel 110 Grondwet moet de overheid dan ook openbaarheid betrachten bij de uitvoering haar taak. Deze openbaarheid komt in beginsel tot stand via openbaarheid van besluiten, openbaarheid van vergaderingen en openbaarheid van documenten. Dit is even goed bij samenwerkingsverbanden als bij afzonderlijke bestuursorganen van belang.

Een ander uitgangspunt van het democratiebeginsel is dat bestuursorganen die niet zelf rechtstreeks gekozen worden *politieke verantwoording* schuldig zijn aan vertegenwoordigende organen. De vertrouwensregel houdt in dat een bestuurder kan worden ontslagen zodra deze niet langer het vertrouwen geniet van degene die hem heeft aangewezen. De *vertrouwensregel* wordt in de praktijk vaak gehanteerd als sluitstuk van de politieke verantwoordelijkheid.

Wet gemeenschappelijke regelingen

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen. De gemeenschappelijke regeling is zelf geen rechtsvorm. In de praktijk wordt vaak echter gesproken over de gemeenschappelijke regeling in de betekenis van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Dat is echter niet juist. De gemeenschappelijke regeling is te vergelijken met de statuten bij een privaatrechtelijke rechtspersoon of een privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeenschappelijke regeling zelf doet niets, het is een juridisch document.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is de wet die de *publiekrechtelijke samenwerking* tussen bestuursorganen (gemeenten, rijk, provincies, waterschappen) in gemeenschappelijke regelingen beheerst. Vanaf 1 januari 2015 kent de Wgr vijf vormen van samenwerking: met de recente wetswijziging is de bedrijfsvoeringsorganisatie aan de bestaande mogelijkheden toegevoegd. De wet is bovendien aangepast vanwege benodigde (technische) wijzigingen vanwege de invoering van de dualisering, die niet voor de Wgr geldt, en verbetering van de

³⁷ Idem, p. 22.

³⁸ Zie ook Van den Dool en Schaap, 2014.

planning- en controlcyclus (zie verderop). De verschillen tussen deze vijf vormen betreffen de doelstelling, werking, samenstelling en bevoegdheden van de gemeenschappelijke regeling.³⁹

De samenwerkingsvormen zijn:

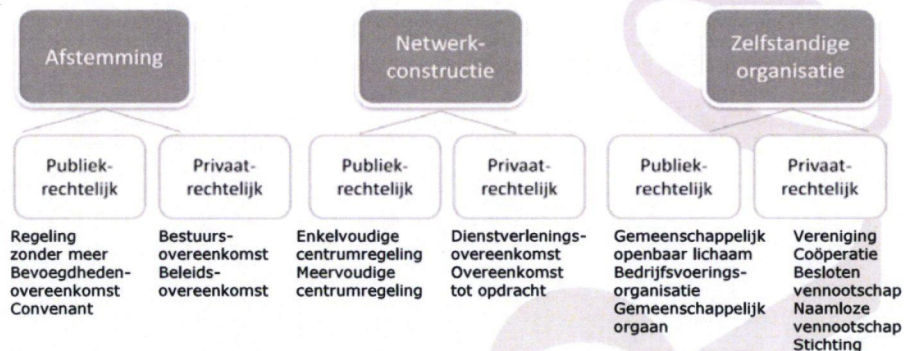
- Gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr en art. 135 Grondwet)
- Gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr)
- Centrumconstructie (art. 8 lid 4 Wgr)
- Regeling zonder meer (art. 8 jo. art. 1 Wgr)⁴⁰
- Vanaf 1 januari 2015: de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8 lid 3 Wgr)

Voor publiekrechtelijke samenwerking kan een onderscheid worden gemaakt naar de deelnemende bestuursorganen. Het kan om een *homogene* samenwerking gaan (de deelnemers zijn allemaal onderdeel van dezelfde bestuurslaag, bijvoorbeeld gemeenten) of een *heterogene* samenwerking (deelnemers komen uit verschillende bestuurslagen). Er kan op basis van de Wgr ook worden samengewerkt met (en tussen) andere openbare lichamen en met andere rechtspersonen. Samenwerking tussen gemeenten komt het meest voor. In het geval van *heterogene* samenwerking heeft dit gevolgen voor de algemene toezichtrelaties, in het bijzonder de toezichthoudende functie van de provincie op gemeenten en/of waterschappen.

Er bestaan vijf verschillende soorten regelingen van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, verwijzend naar de deelnemers die bevoegdheden overdragen. Uitgaande van de situatie in gemeenten zijn dit: zuivere raadsregelingen, collegeregelings, burgemeestersregelingen, gemengde regelingen waaraan de raad deelneemt, en gemengde regelingen waaraan de raad niet deelneemt.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Een schematisch overzicht van de verschillende rechtsvormen ziet er als volgt uit:



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, Sturing en toezicht op gemeenschappelijke regelingen, november 2014

³⁹ Zie voor een uitgebreidere uitwerking van deze vormen: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013, en Rekenkamer Oost-Nederland, november 2014.

⁴⁰ Alternatieven zijn convenant of bevoegdhedenovereenkomst; net als bij de regeling zonder meer gaat het om een publiekrechtelijke overeenkomst over de wijze waarop deelnemende bestuursorganen hun bevoegdheden inzetten.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

7. Kenmerken van de samenwerkingsvormen en verantwoordingsrelaties

De indeling van de vijf genoemde samenwerkingsvarianten uit de Wgr in bovenstaand schema maakt duidelijk dat zij verschillende bestuurlijke doelen beogen te ondersteunen. De bijbehorende juridische vorm en bijbehorende instrumenten, verschillen tussen de vormen. Het betreft dan feitelijk het gemeenschappelijk openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie.

De belangrijkste verschillen zijn:

- Mate van bevoegdheidstoedeling vanuit de deelnemende gemeenten: is er sprake van overdracht (delegatie) of enkel mandaat? De bevoegdheidstoedeling heeft invloed op de relatie met en mate van aansturing vanuit de deelnemende gemeenten op het samenwerkingsverband. Mandatering is in alle gevallen mogelijk. Delegatie is enkel mogelijk in de gevallen waar er een nieuw bestuursorgaan wordt opgericht. Hiervoor geldt dat de algemeen verordenende bevoegdheid, die berust bij de raad, enkel aan het openbaar lichaam kan worden overgedragen. Hetzelfde geldt voor de heffing en inning van bepaalde belastingen, en de bevoegdheid tot belastingheffing van bepaalde belastingen.⁴¹
- Het bezit van rechtspersoonlijkheid. Enkel het openbaar lichaam en de nieuwe variant van de bedrijfsvoeringsorganisatie bezitten rechtspersoonlijkheid, die deze organisaties in staat stelt zowel privaatrechtelijke handelingen kunnen doen (zoals het aannemen van personeel) of het oprichten van nieuwe privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals een N.V. ten behoeve van de regionale sociale werkvoorziening), waarbij voor de bedrijfsvoeringsorganisatie geldt dat dit alleen kan binnen het beperkte taakveld van bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken.⁴²
- De aanwezigheid van een ongeleed of een geleed bestuur, in geval van de oprichting van een nieuw bestuursorgaan. De bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan kennen een ongeleed bestuur (enkel algemeen bestuur); het openbaar lichaam kent als enige samenwerkingsvorm uit de Wgr een geleed, monistisch bestuur. Dit betekent dat het een algemeen bestuur kent, waaruit het dagelijks bestuur voortkomt (maar waarmee het niet mag samenvallen). Deze 'zwaardere' bestuurlijke vormgeving voor het openbaar lichaam hangt samen met het bezit van meer bevoegdheden. Vanwege het karakter van verlengd lokaal bestuur is er expliciet voor gekozen om de dualisering niet door te voeren voor de Wgr. De al dan niet aanwezigheid van een geleed bestuur heeft gevolgen voor de verantwoordingsrelaties (zie verderop).

De regeling zonder meer, die ook geen expliciete regeling in de Wgr kent, valt hierbuiten. Het gaat hier zoals gezegd enkel om het doen van afstemming en het maken van concrete afspraken hierover. Ook bij de centrumconstructie wordt geen nieuw bestuursorgaan opgericht, waardoor de situatie van bovenstaande informatie verschilt. In de regeling, die al dan niet vrijwillig of op aanwijzen van het Rijk wordt aangegaan, wordt een centrumgemeente (of -gemeenten) aangewezen die de bevoegdheden namens de deelnemende gemeenten uitoefent (via mandaat) en deze gemeenten op dit terrein als het ware vertegenwoordigt.⁴³ In geval van aanwijzing door het Rijk wordt via het gemeentefonds geld

⁴¹ Precariobelasting, heffingen bedoeld als in art. 292 Gw, afvalstoffenheffing, heffingen op andere gronden dan de gemeentewet.

⁴² Zie voor toelichting op de bedrijfsvoeringsorganisatie: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013, en Rekenkamer Oost-Nederland, november 2014.

⁴³ Van den Dool en Schaap, april 2013, p. 8.

uitgekeerd aan de centrumgemeente, die de taak voor de omliggende gemeenten uitvoert, meestal op basis van een regionale functie.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Essentieel element van de sturingsrelaties van de samenwerkingsverbanden vanuit de deelnemende gemeenten zijn de verantwoordingsrelaties. Vanwege het gelede karakter van het bestuur van een openbaar lichaam, zijn bestaan er hier twee lijnen van verantwoording. De eerste lijn betreft de interne verantwoording, van het dagelijks bestuur (DB) aan het algemeen bestuur (AB). Het DB en elk van zijn leden afzonderlijk zijn verantwoording verschuldigd aan het AB, en moeten inlichtingen verschaffen die het AB nodig heeft voor uitvoering van zijn taak. In de nieuwe Wgr is expliciet bepaald dat het AB (een lid) van het DB kan ontslaan als dit lid niet langer het vertrouwen bezit. Voorheen kon dit enkel als dit expliciet in de gemeenschappelijke regeling was bepaald. Omdat er sprake is van een monistisch stelsel, blijft het 'ontslagen' lid van het dagelijks bestuur, wel lid van het algemeen bestuur. Het DB is geen verantwoording verschuldigd aan colleges en/of raden van deelnemende gemeenten met wie zij immers geen verantwoordingsrelatie hebben (dat heeft alleen het algemeen bestuur). Zij zijn wel inlichtingen verschuldigd aan alle deelnemers.⁴⁴

De tweede lijn is de 'externe' verantwoording en inlichtingenplicht, tussen de desbetreffende leden van het algemeen bestuur en de respectievelijke bestuursorganen in hun gemeenten die deelnemen aan de regeling (burgmeesters uitgezonderd). Deelnemende colleges zijn bovendien inlichtingen en verantwoording verschuldigd aan hun eigen raden. Deze regeling is bedoeld dat deelnemende gemeenten zo niet alleen bij instelling (goedkeuring van de regeling), maar ook gedurende de rit sturing en invloed kunnen uitoefenen. Indien het afgevaardigde lid in het AB niet meer het vertrouwen bezit, kan hij worden teruggeroepen. De ultieme actie in het verantwoordingsproces is, het uittreden uit de regeling, wat zoals gezegd vanwege de financiële consequenties en het gebrek aan alternatieven, vaak wordt nagelaten. Voor het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie, die een ongeleed bestuur kennen, geldt alleen deze verantwoordingsrelatie.

De gemeentelijke instrumenten van rekenkameronderzoek en raadsonderzoek/enquête-recht strekken zich ook uit tot het openbaar lichaam (gemeenschappelijk orgaan, bedrijfsvoeringsorganisatie). Met de recente wijziging van de Wgr bestaat dit recht expliciet ook voor rekenkamercommissies, niet langer enkel voor rekenkamers.

8. Cijfers⁴⁵

Om zicht te krijgen op de bestaande samenwerkingsverbanden heeft onderzoeksbureau OBMC alle 'verbonden partijen' in de gemeentebegrotingen van 2012 geïnventariseerd. In de paragraaf verbonden partijen zijn samenwerkingsverbanden opgenomen waar de gemeente een bestuurlijk én financieel belang in heeft. De meest recente gegevens zijn dus van 2012 en betreffen een momentopname.

Uit de informatie die alle (in 2012: 415) gemeenten hebben opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentebegroting 2012 blijkt dat er 512 gemeenschappelijke regelingen zijn:

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3, onder 3.2.

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 VII, nr. 7.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Openbare Lichaam	361
Centrumgemeentenconstructies	38
Gemeenschappelijk orgaan	28
Regeling zonder meer	10
WGR+	8
Type GR onbekend	67
Totaal aantal gemeenschappelijke regelingen	512

Gemiddeld neemt een gemeente deel aan acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden.

Uit de gegevens van adviesbureau OBMC blijkt dat gemeenten ruim 1300 privaatrechtelijke organisaties hebben opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentebegroting. Ruim 70% daarvan is echter opgericht door slechts één gemeente. Ongeveer 30% van de privaatrechtelijke organisaties heeft twee of meer gemeentelijke deelnemers (en er dus sprake is van samenwerking).

9. Financiering

Samenwerkingsverbanden behoeven behalve bestuurlijke, ook financiële betrokkenheid van de deelnemers. Gemeenten zijn dus zowel bestuurlijk (eind)verantwoordelijk, als financieel betrokken en (eind)verantwoordelijk. De financiering kan van onderop komen (deelnemende gemeenten), soms van boven (specifieke uitkering) en soms allebei (hybride financiering, zoals bij de veiligheidsregio's).

De omvang van de financiële betrokkenheid van gemeenten bij samenwerkingsverbanden op het totaal van de begroting neemt toe. Gaven gemeenten in 2005 nog 'maar' 6% van hun begroting uit aan samenwerkingsverbanden, in 2012 besteedden gemeenten 17,4% van hun begroting via samenwerkingsverbanden.⁴⁶ Na de aanstaande decentralisaties in het sociale domein zal dit percentage verdere stijgen vanwege de grote overheveling van gelden waarmee deze operatie gepaard gaat, en de uitvoering van deze taken op bovenlokaal/regionaal niveau.

De inkomsten van een samenwerkingsverband zijn in de regel afkomstig van de deelnemende gemeenten. Over hoe de financiële inbreng tussen gemeenten is geregeld, worden afspraken gemaakt (vaste voet, kosten per product, hoe verhoging plaatsvindt, hoe kostentoerekening plaatsvindt, hoe de financiële afwikkeling verloopt bij uittreding, etc.). De deelnemende gemeenten bepalen hoeveel geld er jaarlijks naar het samenwerkingsverband gaat, maar zijn door de gemaakte afspraken in de regeling, en vanwege gesloten afspraken en compromissen in het samenwerkingsverband, hier niet geheel vrij in. Bovendien is het meestal zo dat de besluitvorming over de bijdrage bij meerderheidsbesluit plaatsvindt, en een gemeente het risico loopt op die manier meer (of minder) bij te dragen heeft dan hij wil en/of voor deze gemeenten doelmatig is gelet op het belang van de samenwerking. Nadat de jaarlijkse bijdrage voor de begroting is vastgesteld, heeft de gemeenteraad geen sturingsmogelijkheden meer. Er rest enkel het instrument van verantwoording bij de jaarrekening en daarbij horende

⁴⁶ Cijfers via CBS Statline.

eindcontrole, of bij gewenste verandering invloed uitoefenen op de begroting voor het volgende jaar. Het is op deze manier een verplichte bijdrage op de begroting geworden. De daadwerkelijke controle en het budgetrecht over de door het samenwerkingsverband te besteden gelden ligt bij het algemeen bestuur. Wel kan, net als bij beleidsmatige input richting een samenwerkingsverband, gedurende het jaar gestuurd worden op de inbreng van de 'eigen' leden in het algemeen bestuur, bijvoorbeeld door vooroverleg met de wethouder. Of deze input echter iets oplevert, hangt af van de dynamiek in het samenwerkingsverband.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

In een openbaar lichaam dienen de jaarstukken en de begroting conform het Besluit begroting en verantwoording (BBV) te zijn. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam beschikt over eigen vermogen, dat door de deelnemende gemeenten is ingebracht. Deze zijn echter verantwoordelijk voor de daadwerkelijke jaarlijkse financiering en de oplossing van eventuele financiële problemen (liquiditeit, budgetoverschrijding, risicoverevening etc.).

Met de recente wijziging van de Wgr is geprobeerd de financiële sturing en controle (planning- en controlecyclus) op samenwerkingsverbanden te verbeteren, vanuit het oogpunt van versterking van de democratische legitimiteit. Dit is gedaan door de begrotingscyclus van het samenwerkingsverband in de tijd meer te laten aansluiten op die van de gemeente.

Het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie) moet voortaan uiterlijk 15 april 'de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het komende begrotingsjaar'⁴⁷ aanbieden aan de raden van deelnemende gemeenten. Op deze manier kunnen deze kaders worden meegenomen in het begrotingsproces van de gemeenten, ten behoeve van het opstellen van de voorjaarsnota. Het is de bedoeling dat langs die weg gemeenten (al dan niet samen) tijdig hun invloed kunnen uitoefenen. Het samenwerkingsverband dient eveneens uiterlijk 15 april de jaarrekening en accountantscontrole aan de raden van de deelnemende gemeenten aan te bieden. Het advies van de wetgever aan de samenwerkingsverbanden is om al eerder dan 15 april aan gemeenten inzicht te geven in de financiële voorstellen, onder het mom van hoe eerder hoe beter. Ook meerjarige kaders kunnen helpen.

De zienswijze voor de ontwerpbegroting van het samenwerkingsverband wordt verlengd van zes naar acht weken; de vastgestelde begroting dient voor 1 augustus te worden ingediend. Dit zou gemeenteraden in staat moeten stellen om beter onderling te overleggen. De uiterlijke indiening van de jaarrekening blijft op 15 juli staan vanwege de afspraken omtrent de verantwoording via SiSa.

Bovenstaande voorstellen betreffen de financiële relaties met een enkel samenwerkingsverband. Voor goede (financiële) sturing en verantwoording is het van belang om het volledige overzicht te hebben over de samenwerkingsverbanden en de gelden die daarin omgaan. De paragraaf verbonden partijen bij de begroting biedt hiertoe de mogelijkheid.

10. Financiële verhoudingen Rijk-decentrale overheden

Vanuit het perspectief van de financiële verhoudingen zijn twee vraagstukken relevant voor samenwerkingsverbanden. Bij gemeenschappelijke regelingen is er in principe sprake van een *horizontale* financiële verhouding. Het betreft immers gelijkwaardige partners en de beslissingsmacht over de besteding van de middelen ligt bij de gezamenlijke deelnemers. Intergemeentelijke samenwerking

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3, p. 21.

heeft echter ook op verschillende manieren gevolgen voor de *verticale* financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. Het gaat dan om de bronnen waaruit regionale taken worden bekostigd in relatie tot de financiële omvang van de samenwerking.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

De financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden gaan uit van een voorkeursvolgorde bij de bekostiging van taken. Deze voorkeursvolgorde houdt in dat taken bij voorkeur bekostigd moeten worden uit prijzen, heffingen, belastingen, algemene uitkering en ten slotte uit specifieke uitkeringen. De gedachte achter deze volgorde is dat prijzen en heffingen de voorkeur hebben omdat deze de afweging tussen nut en offer het dichtst bij de gebruiker leggen, waardoor een doelmatige besteding van middelen in beginsel wordt bevorderd. Bekostiging uit algemene middelen geniet de voorkeur boven specifieke uitkeringen omdat dit de slagvaardigheid van het bestuur, de democratische controle en de betrokkenheid van de burger vergroten. De vraag is of deze bekostigingsvoorkeur ook geldt bij de bekostiging van taken die door middel van intergemeentelijke samenwerking worden uitgevoerd.

Het toegenomen belang van regionale samenwerkingsverbanden is van invloed op de voorkeursvolgorde en daarmee op de financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. We noemen hier drie aandachtspunten.

In de eerste plaats kan de *specifieke uitkering als bekostigingsvorm* vanuit de optiek van het Rijk voordelig zijn omdat bij de verdeling van middelen relatief gemakkelijk differentiatie kan plaatsvinden naar taak en omstandigheden van de betrokken bestuurslagen.

Een tweede aandachtspunt is de *rechtstreekse toedeling van rijksbijdragen* aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Volgens velen druist dit in tegen het principe van verlengd lokaal bestuur. De betrokkenheid van het lokale bestuur bij de intergemeentelijke samenwerking zou beter gewaarborgd zijn als de gemeenten de rijksbijdragen ontvingen en deze vervolgens overdragen aan het samenwerkingsverband. Bij de Wgr-plus is het Rijk er bewust toe overgegaan een aantal specifieke uitkeringen rechtstreeks aan het kaderwetgebied te verstrekken. Dit houdt verband met het van rijkswege verplichtende karakter van de samenwerking op een aantal beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer en economische ontwikkeling.

Sommige *centrumgemeenten* ten slotte ontvangen uitkeringen ter bekostiging van regionale voorzieningen. De bekostiging wordt gebaseerd op een veronderstelde regio waarvoor de voorziening geacht wordt werkzaam te zijn. Voor zover het daarbij louter de uitvoering van taken betreft, is hier weinig op tegen. Dat neemt niet weg dat andere gemeenten soms wel afhankelijk zijn van de wijze van uitvoering van de regeling zonder dat er sprake is van een voorgeschreven vorm van overleg. Naast de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang is met de Wmo 2015 de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen een goed voorbeeld.⁴⁸

11. Toezicht

Op samenwerkingsverbanden wordt toezicht gehouden. Conform de herziening van het interbestuurlijk toezicht is de eerste lijn die van horizontale verantwoording. De gemeenteraad houdt in algemene zin toezicht door beoordelen van de verantwoording en financiën, de provincie en/of het Rijk houdt hierop tweedelijns toezicht. Interbestuurlijk toezicht op gemeentelijke samenwerkingsverbanden (openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, gemeenschappelijk orgaan) ligt in principe bij de provincie. Als de provincie zelf deelneemt in een samenwerking, maar geen bevoegdheden overdraagt, blijft deze de functie van toezichthouder vervullen. Brengt de provincie wel bevoegdheden in,

⁴⁸ De Raad voor de financiële verhoudingen bereidt een verkenning voor over de gevolgen gemeentelijke samenwerking voor de financiële verhoudingen.

dan wordt het Rijk toezichthouder, net als in de gevallen waar dit conform het bepaalde in de Gemeentewet al zo is. Dit toezicht op samenwerkingsverbanden is, tenzij er aanleiding toe is om dit aan te scherpen of te interveniëren, dan wel in de plaats te treden, marginaal. In de recente wetswijziging van de Wgr is zijn ook deze bepalingen verduidelijkt als gevolg van de veranderingen in de Gemeentewet en Provinciewet na inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht. De betrokken (vak)minister kan, indien nodig, direct informatie ('bericht en raad') opvragen aan een samenwerkingsverband. Dit neemt niet weg dat de horizontale verantwoording en inlichtingen het belangrijkste zou moeten zijn. Dit betekent ook dat ingrijpen door de toezichthouder niet aan de orde is, tenzij er duidelijke signalen zijn dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid door de verantwoordelijke bestuurslaag wordt verwaarloosd terwijl en er zaken misgaan.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Verticaal toezicht betreft veelal kwaliteitstoezicht, met alle kenmerken van handhavingstoezicht en nazien op de naleving van de wettelijke voorschriften, bijvoorbeeld door de Inspectie Jeugdzorg. Kwaliteitstoezicht houdt in het signaleren van voor het landelijk beleid relevante ontwikkelingen (signalerend toezicht), het aanzetten tot lerend verbeteren van de kwaliteit en kwaliteitszorg (lerend toezicht), het bevorderen van de naleving van wettelijke eisen (reflectief toezicht), het beoordelen en bevorderen van het functioneren van het stelsel als geheel (stelseltoezicht), het toezicht bij calamiteiten, en het ondernemen van actie naar aanleiding van signalen van burgers en professionals.

12. Moeten of mogen

Een belangrijk onderscheid om te maken is dat tussen vrijwillige en verplichte samenwerking. Meestal bepalen gemeenten en/of provincies (en soms waterschappen) zelf of ze een samenwerkingsverband aangaan, al dan niet gedwongen door omstandigheden of druk van buitenaf. Het gros van de samenwerking tussen bestuursorganen is *vrijwillig*, wat zoveel betekent dat er geen wettelijke verplichting toe bestaat. Ook al is een samenwerking vrijwillig, er kunnen wel zeker dwingende en dringende redenen bestaan waarom bestuursorganen gaan samenwerken. Denk aan het behalen van schaalvoordelen (zowel inhoudelijk als bedrijfsmatig), vergroten van de bestuurskracht of het verbeteren van de afstemming. Ook uit een vrijwillige samenwerking vloeien vervolgens bestuurlijke en financiële verplichtingen voort. Met de decentralisaties in het verschieft komt de bestuurskracht van gemeenten onder druk. Bijvoorbeeld bij het decentraliseren van jeugdzorgtaken. Zo zullen er jeugdigen zijn die specifieke zorgbehoeften hebben of zal er sprake zijn van zware jeugdzorgproblematiek die niet altijd op lokaal niveau kan worden georganiseerd. Om dit voor belanghebbenden goed te kunnen organiseren en risico's voldoende af te dekken, vindt de regering het dan ook nodig dat gemeenten voldoende slagkracht hebben.⁴⁹ Op enkele terreinen (jeugdbescherming, jeugdreclassering en Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling) is regionale samenwerking verplicht; echter ook de overige elementen van deze gedecentraliseerde taak brengt met zich dat regionale samenwerking onontkoombaar is.

Soms zijn samenwerkingsverbanden wettelijk *verplicht*. Verplichte samenwerking houdt in dat op basis van de wet wordt bepaald dat bestuursorganen moeten samenwerken omtrent de inzet van bepaalde bevoegdheden. Hierbij kan een verplichte regio-indeling gelden of een verplichting om te samenwerken met een landsdekkende indeling, maar met vrijheid voor gemeenten om te bepalen met wie ze samenwerken. De meest bekende voorbeelden van verplichte samenwerking in de eerste categorie zijn de veiligheidsregio's en de zogeheten Wgr-plusregio's. Afhankelijk van het besluit van de Eerste Kamer hierover wordt

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 684, nr. 3, p. 24.

deze laatste variant per 1 januari 2015 opgeheven. De regionale uitvoeringsdiensten, die uitvoerende taken hebben ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu zijn eveneens een vorm van verplichte samenwerking, waarbij bovendien congruentie met de veiligheidsregio's is vereist.⁵⁰ De wetsbehandeling hiervan loopt nog; in de praktijk zijn de gemeenten al van start gegaan.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Congruentie

Congruentie betekent dat bestuursorganen (vooral gemeenten) hun taken zoveel mogelijk met dezelfde partners uitvoeren, en/of dat de buitengrenzen van samenhangende samenwerkingsgebieden zoveel mogelijk overeenkomen. Zeker bij verplichte samenwerking is congruentie een aandachtspunt. De veiligheidsregio's bijvoorbeeld werden congruent gemaakt aan de (toenmalige) politieregio's. Waar het gaat om vrijwillige samenwerking kan dit anders worden bezien: zouden gemeenten niet zelf in staat moeten zijn te bepalen met wie zij samenwerken (belangenafweging waarmee de gemeente het best gediend is), ook al levert dit veel verschillende partners op?

Vanuit het Rijk zijn de afgelopen jaren wisselende signalen gegeven over het belang van congruentie. Per 2006 is de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen en goedkeuring van provincies bij samenwerking van gemeenten, geschrapt. Zowel de invoering van deze bepaling begin jaren 1990 als de opheffing ervan hing samen met de discussie over regionaal bestuur via de Wgr, regionale problematiek en een daadkrachtige aanpak daarvan – een vraagstuk wat nog steeds speelt.⁵¹ Als gevolg van de sinds 2006 nog steeds groeiende omvang (financieel en beleidsmatig) van gemeentelijke taken in een samenwerkingsverband (mede vanwege Rijksbeleid), is de discussie over congruentie en regionale samenwerking opnieuw opgelaaid.

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 872, nr. 3, p. 18.

⁵¹ Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 008, nr. 3.

II. Democratische legitimiteit

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Behalve de aansturing en controle, financiën en risico's is het thema van democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden één van de belangrijkste algemene discussiepunten over deze bestuursvorm. Het is bovendien de kern van het verzoek dat door de Tweede Kamer aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gericht. Een veel gehoord bezwaar tegen regionale samenwerking is dat de democratische legitimiteit ervan onvoldoende is.

Wat is echter de betekenis van begrippen als democratie, legitimiteit en daarmee van democratische legitimiteit? Die vraag laat zich nog niet zo simpel beantwoorden. Democratische legitimiteit is een begrip dat vele aspecten kent.⁵² Over beide begrippen bestaat veel wetenschappelijke discussie. Om enig houvast te krijgen worden in dit hoofdstuk daarom eerst de begrippen democratie en legitimiteit op hoofdlijnen verkend.

1. Vormen van democratie

'Wij hebben een staatsvorm die niet een kopie is van de instellingen van onze naburen. In plaats van anderen na te bootsen, zijn wij juist een voorbeeld voor hen. Onze staatsvorm heet een democratie, omdat ze in handen is van velen en niet van enkelen. In persoonlijke geschillen verzekeren onze wetten gelijk recht aan allen en de publieke opinie eert een ieder die zich door iets onderscheidt in het openbare leven boven anderen, niet om de klasse, waartoe hij behoort, maar om zijn waarde alleen. Armoede is voor niemand die de staat van nut kan zijn een beletsel, hoe gering zijn aanzien ook is.'

Volgens de overlevering is dit citaat uit Perikles' lijkrede de oudst opgetekende definitie van democratie. Het wezen van de democratie is in al die eeuwen niet veranderd.

Het oude Athene was een vorm van directe democratie waar het volk rechtstreeks invloed had op het bestuur. Directe democratie in de moderne betekenis van het woord duidt op instrumenten waarbij opnieuw de deelnemers direct de uitkomst van bestuur of beleid beïnvloeden zonder de tussenkomst van een parlement. Voorbeelden zijn het bindend referendum en het volksinitiatief.

De Oostenrijkse econoom Schumpeter beschouwde een bestuursvorm democratisch als er regelmatige, vrije en eerlijke verkiezingen zijn.⁵³ In die zin gaat democratie over wilsuïting, via participatie in de keuze van volksvertegenwoordigers wordt het openbaar bestuur gelegitimeerd. Een samenleving waarin groepen worden uitgesloten van politieke participatie zal door weinigen democratisch worden genoemd. Omgekeerd hoeft het niet participeren van groepen nog niet te leiden tot een ondemocratische samenleving. Ook mensen die niet stemmen kunnen hun bestuur als democratisch en gelegitimeerd beschouwen.

Het beginsel democratische legitimiteit bestaat volgens Bovens en Scheltema⁵⁴ uit drie delen:

1. de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.

⁵² Voor een verkenning van verschillende theorieën en benaderingen van het begrip legitimiteit, zie Bokhorst, 2014.

⁵³ Schumpeter, 1942.

⁵⁴ Bovens en Scheltema, 1999, p. 141-142.

2. de eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden.
3. de eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Nederland is te kenmerken als een indirecte, representatieve democratie: het volk kiest zijn eigen vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen en het bestuur controleren. Hoewel zij hun eigen verantwoordelijkheid hebben (volksvertegenwoordigers stemmen zonder last), eist de hedendaagse democratie dat wetgeving en beleid responsief is, dat wil zeggen in overeenstemming met de wens van de burger.

Burgers en maatschappelijke organisaties kunnen ook op andere manieren (politiek) participeren. Vooral op lokaal niveau is een tendens te zien naar burgers die rechtstreekse zeggenschap in lokale aangelegenheden naar zich toe trekken. Inwoners pakken maatschappelijke problemen gezamenlijk aan of organiseren zelf vormen van deliberatieve democratie, bijvoorbeeld volgens het lotingsprincipe van de G1000, en omzeilen zo het principe van de representatieve democratie. Dit is van invloed op de rol van de overheid én de politiek, zo schreef de Raad eerder in zijn advies *Loslaten in vertrouwen*.⁵⁵

Verlengd lokaal bestuur

Samenwerking tussen (gemeentelijke) bestuursorganen wordt aangeduid als verlengd lokaal bestuur. Volgens de wetgever betekent dit 'dat de samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontlelen'.⁵⁶ Om die reden stemmen de leden van het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband met last; zij hebben geen vrije meningsvorming zoals in algemeen vertegenwoordigende organen (Staten-Generaal, gemeenten, provincies (waterschappen)) het geval is en waar het stemmen met last (grond)wettelijk is uitgesloten. Op deze wijze wordt benadrukt dat het bij samenwerkingsverbanden niet om de bestuurlijke hoofdstructuur, maar om een afgeleide daarvan gaat (het verlengd lokaal bestuur). De vraag is echter of dit recht doet aan de gegroeide praktijk situatie, vanwege het toenemend belang van samenwerking en de steeds beleidsrijkere taken in de samenwerkingsverbanden. Als regionale samenwerking op deze manier vanuit het perspectief van democratie wordt beschouwd, lijkt de burger buiten beeld te blijven – terwijl het om zijn belangen zou moeten gaan.

De mate van lastgeving vanuit gemeenten aan het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband kan verschillen. Gemeenten kunnen hun vertegenwoordigers enige vrije oordeelsruimte laten, of een strikte opdracht meegeven (mandaat), al dan niet met het verzoek om ruggespraak. De vraag is wat het beste werkt: enige vrije ruimte geeft de mogelijkheid om standpunten aan te passen naar aanleiding van de discussies in het samenwerkingsverband en aldus makkelijker compromissen te sluiten. Strakkere vormen van afspraken (al dan niet expliciet mandaat) doen recht aan het politieke primaat van deelnemende gemeenten maar kunnen eenvoudiger leiden tot patstellingen of door besluitvorming bij meerderheid geen effect sorteren.

In geval van samenwerking tussen bestuursorganen bestaat er een voorkeur voor samenwerking op basis van publiekrecht, juist omdat democratische legitimiteit dan beter geregeld is omdat zowel in de Gemeentewet (Provinciewet) als in de Wgr democratische waarborgen als verantwoording, inlichtingen en toezicht in

⁵⁵ Raad voor het openbaar bestuur, 2012.

⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3, p. 13.

algemene zin zijn geregeld. Tegelijkertijd houdt het primaat van verlengd lokaal bestuur een beperking in van de invulling van het democratieconcept: er is wel sprake van sturing van het overheidsoptreden, en van verantwoording en controle, maar er vinden géén algemene rechtstreekse verkiezingen plaats.⁵⁷

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

2. Aspecten en objecten van legitimiteit

Een samenleving kan niet functioneren zonder een legitieme overheid. Het ministerie van BZK noemt in haar Strategische kennisagenda 2010-2015⁵⁸ acceptatie, vertrouwen en tevredenheid als aspecten van legitimiteit. Deze aspecten vertonen enige overlap, maar leveren relevante invalshoeken op om naar legitimiteit te kijken. Tevredenheid wordt doorgaans geassocieerd met de prestaties van overheid; bij acceptatie gaat het over de vraag onder welke voorwaarden burgers het gezag van de overheid aanvaarden. Bij vertrouwen staat de vraag centraal of burgers er op vertrouwen dat de overheid het goede doet. Dit vertrouwen is mede gebaseerd op ervaringen uit het verleden.

De Legitimiteitsmonitor⁵⁹ die in opdracht van BZK is opgesteld besteedt aandacht aan de *objecten* van legitimiteit: aan wie of wat wordt legitimiteit toegekend of onthouden? Objecten van legitimiteit worden onderscheiden langs drie hoofdlijnen:

- *Systeem*: het politiek-bestuurlijk systeem, het democratisch bestuur en het openbaar bestuur in algemene zin; het systeem dat de 'gezaghebbende waardetoedeling' in banen leidt.
- *Actoren*: gezagdragers en gezagdragende instituties; functionarissen en collectieve actoren die met 'officieel' gezag bekleed zijn in het openbaar bestuur.
- *Beleidsdhandelen*: beleid, waaronder regelgeving, op verschillende terreinen - de zorg, de economie, de opsporing, et cetera - dat de 'gezaghebbende waardetoedeling' concreet maakt.

Bij een beoordeling van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden gaat het vooral om de systeemlegitimiteit (klopt het bestuurlijke model van samenwerking vanuit het perspectief van democratische legitimiteit) en om beleidslegitimiteit. Met beleidslegitimiteit wordt hier bedoeld: sluiten de wensen en voorkeuren van gemeenten én burgers voldoende aan bij de besluitvorming en het beleid zoals dat vanuit de samenwerking wordt vormgegeven.

3. Soorten democratische legitimiteit

David Easton stelde in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw op basis van empirisch onderzoek dat legitimiteit wordt bereikt door a: effectief te zijn, b: dingen te doen die burgers belangrijk vinden, c: zorgvuldig te handelen.⁶⁰ De politicoloog Fritz Scharpf maakt een conceptueel onderscheid tussen verschillende soorten van democratische legitimiteit: *input*-, *throughput*- en *outputlegitimiteit*.⁶¹

Zijn *input*georiënteerde theorie waardeert de legitimiteit van een politiek systeem naar de wijze waarop deze een uitdrukking vormt van de wil van het volk of de politieke gemeenschap. Vanuit het inputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze de algemene wil weerspiegelen. In dit perspectief staan de burgers centraal. Bij inputlegitimiteit gaat het er om dat belangentegenstellingen op een zinvolle en democratische wijze leiden tot regelgeving en beleid. Het begrip inputlegitimiteit wordt vaak uitgelegd als *government by the people*.

⁵⁷ Vergelijk Traag, 1993

⁵⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2010, p. 11-12.

⁵⁹ Hendriks e.a., september 2013.

⁶⁰ Vergelijk Easton, 1953 en 1965.

⁶¹ Scharpf, 1970.

Verwant aan inputlegitimiteit is *throughputlegitimiteit*. Dit concept verwijst naar de kwaliteit van het proces waarmee besluitvorming tot stand komt. Niet de input of de uitkomsten, maar de transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van structuren en procedures staat hierbij voorop. In deze vorm van proceslegitimiteit zijn de billijkheid, redelijkheid en rechtmatigheid van het besluitvormingsproces zelf de voornaamste bron van legitimiteit. Procedurele vormen van legitimiteit hebben steeds te maken met *checks and balances* in en ordentelijkheid van het besluitvormingsproces.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Ten slotte zijn theorieën die legitimiteit waarderen aan de hand van de door het systeem geleverde prestaties, de *output*. Daarbij draait het om zaken als de onbetwisheid van de macht, het gemeenschappelijk goed en het economisch welzijn. De output van een politiek systeem moet steeds een bijdrage leveren aan deze categorieën. Vanuit het outputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze effectief het algemeen welzijn bevorderen. Bij outputlegitimiteit is de vraag of op redelijke termijn tot de voor betrokkenen gewenste resultaten kan worden gekomen. Outputlegitimiteit krijgt vaak het etiket *government for the people*.

Aan de soorten democratische legitimiteit die Scharpf onderscheid is een vierde vorm toe te voegen: *feedbacklegitimiteit*. Deze vorm bestaat uit twee democratische eisen: verantwoording en terugkoppeling. Bij verantwoording wordt aan democratische organen en kiezers over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap afgelegd. Verantwoording versterkt de democratische legitimiteit omdat het bijdraagt aan de mogelijkheden om het overheidsoptreden te beoordelen en zo nodig bij te sturen.⁶² Bij terugkoppeling gaat het om een goede verwerking van signalen uit de omgeving en een goede vormgeving van de relatie met belanghebbenden. De feedbacklegitimiteit wordt bepaald door de wijze waarop er verantwoording wordt afgelegd over de uitkomst van het besluitvormingsproces en de kwaliteit van de terugkoppeling.

Schematisch kan het begrip democratische legitimiteit als volgt worden weergegeven:

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Throughput-legitimiteit	Output-legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	Politiek primaat	Effectiviteit en efficiëntie	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

⁶² Bovens en Schillemans, 2009.

Literatuur

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Bokhorst, A.M., *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*, 2014.

Bovens, M.A.P., en M. Scheltema, *Rechtsstatelijke redeneerpatronen, in Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Over publieke en private verantwoordelijkheden*, 1999.

Bovens, M.A.P., en T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording*, 2009.

Boogers, M.J.G.J.A., Co-referaat bij Rob-lezing 'De centralisatie in openbaar besturen', november 2014.

Dool, L. T. van den, en L. Schaap, *Verkenning naar lichte vormen van gemeentelijke samenwerking. Eindrapportage*, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2013

Dool, L. T. van den, en L. Schaap, *Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking*. Bestuurskunde, 23(1), 65-7, 2014.

Easton, D., *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, 1953.

Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life*, 1965.

Hendriks, F., J. van Ostaaijen, K. van der Krieken en M. Keijzers, *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*, september 2013.

Herweijer, M., en M.J. Fraanje, *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, 2011.

Herweijer, M., en M.J. Fraanje, *Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?*, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 3, 2013.

Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij, *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*, 2006.

Laar, S. van de, *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, 2010.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Berenschot, *Samenwerking tussen decentrale overheden: een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*, 2010.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Investeren in legitimiteit. Strategische kennisagenda van BZK 2010-2015*, april 2010.

Raad voor het openbaar bestuur, *Legio voor de regio. Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*, februari 2003.

Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuur op maat. Advies over middenbestuur*, november 2006.

Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, februari 2010.

Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdrukdenken*, april 2010.

Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, december 2012.

Raijmakers, L.M., *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*. Dissertatie Universiteit Leiden, 2014.

Rekenkamer Oost-Nederland, *Sturing en toezicht op gemeenschappelijke regelingen*, november 2014.

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, *Grip op samenwerking?*, oktober 2014.

11^e ROB lezing door Wim van de Donk, *De centralisatie in openbaar besturen. Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*, 12 november 2014.

Scharpf, F., *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanzer Universitätsreden 25. Constance: Universitätsverlag, 1970.

Schumpeter, J.A., *Capitalism, socialism and democracy*, 1942.

Steegh, J., *Democratisch geld(t) – Een verkenning naar democratische legitimiteit en financiële arrangementen bij gemeenschappelijke regelingen*, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2010.

Traag, J.M.E., *Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd lokaal bestuur?*, 1993.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 008, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 750, nr. 52.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 81.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie).

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 872, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 VII, nr. 7.

VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen*, oktober 2013.

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Bijlage 1 | Motie Bergkamp en adviesaanvraag minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 841

Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)

Nr. 134

MOTIE VAN HET LID BERGKAMP
Voorgesteld 23 april 2014

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er door de decentralisaties in het sociaal domein een stapeling van regionale samenwerkingsverbanden dreigt;

voorts constaterende dat zeven van de tien gemeenteraadsleden van mening zijn dat regionale samenwerkingsverbanden een bedreiging vormen voor de lokale democratie;

verzoekt de regering, in overleg te treden met de Raad voor het openbaar bestuur voor het verrichten van onderzoek naar de vraag hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein, kan worden gewaarborgd, en de Kamer over de uitkomsten van dat overleg voor het zomerreces te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bergkamp

Kst. 33841-134
ISSN 0921-3371
© Gravenhage 2014

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 134

Pagina 36 van 39



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

• Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

Directoraat Generaal
Bestuur en
Koninkrijksrelaties
Beleids, Democratie en
Financien
Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.mrbok.nl

Datum 27 juni 2014
Betreft Adviesaanvraag democratische legitimiteit van
samenwerkingsverbanden

Contactpersoon
Paul Guldensmid
paul.guldensmid@mrbok.nl

Kennmerk
2014-0000320711
De kenmerk

Bijlage(n)

Geachte raad,

Bij motie (Kamerstukken 33 841, nr. 161) heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om in overleg te treden met uw raad ten behoeve van het uitvoeren van een onderzoek naar de vraag 'hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein kan worden geborgd'. Op basis van ambtelijk contact over dit verzoek van de Kamer, stuur ik u hierbij deze adviesaanvraag, waarmee ik graag invulling geef aan het verzoek van de Kamer.

Achtergrond

De door de Kamer aangenomen motie gaat specifiek in op de democratische legitimiteit bij regionale samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van te decentraliseren taken in het sociaal domein. De vragen die de Kamer hierover heeft, komen ook terug in een bredere discussie over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Het belang van samenwerkingsverbanden is voor gemeenten de laatste jaren namelijk toegenomen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat gemeenten in 2005 6% van hun begroting uitgaven aan samenwerkingsverbanden. In 2010 was dit gestegen tot bijna 14%. Ook zijn er met enige regelmaat signalen dat raadsleden het moeilijk vinden overzicht te bewaren over en te sturen op de taken die in samenwerkingsverbanden zijn belegd. Mogelijk ingegeven door de spanning tussen de mogelijkheid om via de samenwerking meer kwaliteit te leveren voor de inwoners en tegelijkertijd daarbij een deel van autonomie te verliezen. Dit alles roept de vraag op wat een verdere toename van het aantal samenwerkingsverbanden (in het sociaal domein) voor effect heeft op het vermogen van gemeenteraden om ten aanzien van de in samenwerkingsverbanden belegde taken, adequaat invulling te geven aan hun rollen. De Kamer zoomt hierbij in op het aspect van democratische legitimiteit bij regionale samenwerking in het sociaal domein en hoe die te borgen. Het vraagstuk speelt echter in meerdere beleidsdomeinen en het wordt ook betrokken in discussies over opschaling en bestuurskracht. In deze adviesaanvraag verzoek ik uw raad dan ook om dit om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden in het sociale domein in deze bredere context te

Pagina 1 van 2

Pagina 37 van 39

beschouwen.

Adviesverzoek

Tegen de hierboven geschetste achtergrond zou ik uw raad willen verzoeken om mij te adviseren over hoe de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden kan worden geborgd, waarbij u in ieder geval ingaat op de samenwerkingsverbanden in het sociale domein. Verder geef ik u in overweging om in uw advies een overzicht te geven van relevante wetenschappelijke inzichten en ervaringen van bestuurders op dit terrein. Tevens verzoek ik u in uw advies in ieder geval ook stil te staan bij de hieronder geformuleerde vragen over dit onderwerp.

Datum

27 juni 2014

Kennmerk

2014-0060328711

Wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit bij samenwerking?

In de discussies over democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden lijken verschillende definities van het begrip door elkaar te lopen. De formeel-juridische democratische legitimiteit, die bij publiekrechtelijke samenwerking, geborgd is in de Wet gemeenschappelijke regelingen, leidt zelden tot discussie. Wanneer de democratische legitimiteit ter discussie staat, gaat het doorgaans om de vraag of besluiten van samenwerkingsverbanden aansluiten bij de wensen van deelnemende gemeenten en of er draagvlak voor is bij deze gemeenten. Anders gezegd: of de deelnemende gemeenten en hun raden de facto invloed kunnen uitoefenen op de koers van het samenwerkingsverband en of zij zich verantwoordelijk voelen voor de door het verband uitgevoerde taken en hierover reëel verantwoording kunnen afleggen aan hun burgers. Daarbij rijst soms ook de vraag of onderscheid te maken is in hoe dit in de praktijk functioneert en hoe het beleeft wordt door betrokken bestuurders en politici?

Welke factoren beïnvloeden de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden?

Ter verklaring van het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit worden verschillende factoren aangedragen, zoals bijvoorbeeld het aantal deelnemende gemeenten, de hoeveelheid samenwerkingsverbanden, het soort taken dat is ondergebracht in een samenwerkingsverband, het al dan niet verplichte karakter van de samenwerking en de mate waarin sprake is van congruentie tussen samenwerkingsverbanden. Is aan te geven welke factoren nu echt van invloed zijn? Kunt u daarbij in het bijzonder ingaan op eventuele verschillen tussen verplichte en vrijwillige samenwerking en tussen congruente en incongruente samenwerking?

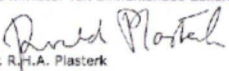
Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op basis van het onderzoek?

Zoals hierboven aangegeven, zijn de vragen over democratische legitimiteit bij samenwerkingsverbanden, de aanleiding deze adviesaanvraag. Ik zou u daarom willen vragen welke aanbevelingen u hebt.

De Tweede Kamer heeft in de genoemde motie aangegeven graag in september 2014 geïnformeerd te willen worden over de uitkomsten van het gevraagde overleg tussen regering en uw raad. In dat kader verneem ik graag van u op welke termijn u tot het gevraagde advies zou kunnen komen.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,


dr. R.H.A. Plasterk

Pagina 2 van 2

Bijlage 2 | Geraadpleegde personen

Datum
19 januari 2015
Kenmerk
2015-0000015018

Tom Cammelbeeck	Coördinerend juridisch Specialist	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties PBLQ
Peter Castenmiller	Adviseur / onderzoeker	
Douwe Jan Elzinga	Hoogleraar staatsrecht	Universiteit Groningen
Hans Engels	Hoogleraar staatsrecht	Universiteit Groningen
Rob de Greef	Docent / onderzoeker staats- en bestuursrecht	Vrije Universiteit
Michiel Herwijer	Hoogleraar bestuurskunde	Radbout Universiteit Nijmegen
Julien van Ostaaijen	Bestuurskundig onderzoeker	Universiteit van Tilburg
Linze Schaap	Universitair hoofddocent	Universiteit van Tilburg
Wijnand de Vries	Senior beleidsmedewerker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijlage 5 | Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter

De heer prof. drs. J. Wallage, honorair hoogleraar Transitie in het Openbaar Bestuur aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Vice voorzitter

Mevrouw drs. J.W. Möhring MMC, zelfstandig adviseur.

Leden

De heer prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, bijzonder hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en senior adviseur bij BMC.

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin Limburg en waarnemend burgemeester van Schinnen.

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair hoofddocent bij de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam.

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

De heer prof. mr. dr. R. Nehmelman, hoogleraar Publiek Organisatierecht aan de Universiteit Utrecht.

De heer dr. M. Schoenmaker, burgemeester van Gouda.

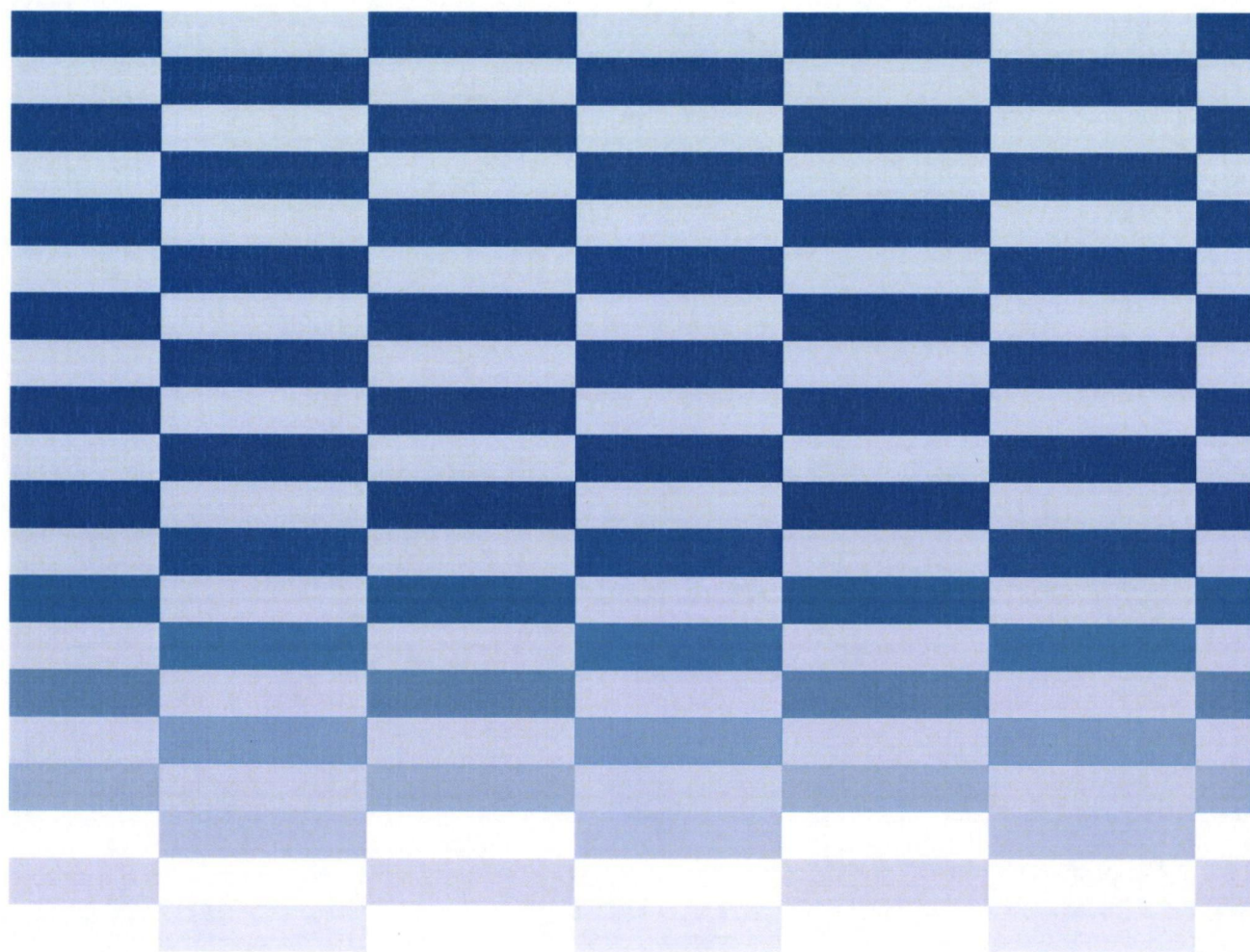
Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, waarnemend burgemeester van Bussum en voorzitter van het bestuurlijk overleg 'Samen werkt beter'.

Waarnemend lid

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf Hoogheemraadschap van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen.

Tijdelijk lid

De heer drs. Ch.J. Kalden, oud-directeur van Staatsbosbeheer en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van LNV.



ZAAKNUMMER

STELLER M.P. van der Horst

TELEFOON 0229 252200

AFDELING/GEMEENTE Portefeuillehoudersoverleg ABZ

DATUM 22 november 2017

AAN de Westfriesse raden

BIJLAGEN

STATUS

ONDERWERP Zienswijze Westfriesse colleges op raadsvoorstel
Informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen

PARAAF OPDRACHTGEVER

ZIENSWIJZE WESTFRIESE COLLEGES OP RAADSVORSTEL INFORMATIEVOORZIENING GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

Vanuit de colleges is er begrip en complimenten voor het pakket aan verbetermaatregelen dat er ligt. Er ligt een goed pakket waarmee in potentie de positie van de raden wordt verbeterd. Maar met deze verbetermaatregelen zijn we er nog niet. De colleges zien dit als een goed startmoment, waarbij de maatregelen verder uitgewerkt moeten worden in een uitvoeringsplan. In dit plan moet in ieder geval aandacht worden besteed aan financiële consequenties, capaciteit, planning, evaluatie en variatie. De colleges willen een aantal suggesties/opmerkingen meegeven:

1. Variatie

Vroegtijdige sturing vanuit de raden op een kadernota met inhoudelijke beleidsdoelen is zeer verstandig. Dit leidt tot meer betrokkenheid en begrip van raden. Vraag is wel of dit voor elke gemeenschappelijke regelingen geldt. Er zijn gemeenschappelijke regelingen waarbij het zeer verstandig is om als raad aan de voorkant meer te sturen. Er zijn ook regelingen die zich meer richten op uitvoering. De colleges vinden het belangrijk om te kunnen variëren. De zienswijzeprocedure op de kadernota is niet wettelijk verplicht. Bekijk voor welke gemeenschappelijke regelingen dit wel wenselijk is en bij welke het niet noodzakelijk is.

2. Planning

De colleges twijfelen of de planning haalbaar is. Gemeenschappelijke regelingen moeten al voor 1 januari hun kadernota toesturen. Zij moeten goed weten op welke punten de raden willen sturen. Deze datum vraagt ook veel van de ambtelijke organisaties en colleges om te zorgen dat de raden op tijd (voor 1 maart) een zienswijze kunnen geven. Dit vraagt nog wel verdere uitwerking.

3. Evalueren

De colleges zien de verbetervoorstellen vooral als nieuw startpunt. Variatie is belangrijk, maar ook evalueren. Evalueer na een bepaalde periode of dit werkt. Evalueer of de zienswijzeprocedure het geschikte middel is om vroegtijdig sturing te geven.



En neem de ruimte om dit ook weer aan te passen. De evaluatie kan per gemeenschappelijke regeling verschillend zijn. De evaluatie kan uitgevoerd worden door een rekenkamercommissie.

4. Openheid (agenda's)

De colleges vinden openheid vanuit GR-en belangrijk. Het is daarom goed om de agenda en verslagen openbaar te maken. Dit moet al en gebeurt ook al. Vanuit Westfriesland is het voorstel om de agenda's en verslagen openbaar te maken op de regionale website www.regiowestfriesland.nl. Op deze website kunnen raadsleden alle informatie over de regionale samenwerking vinden.

5. P&C-cyclus

De colleges zien het liefste dat de cyclus van GR-en geïntegreerd worden in de P&C-cyclus van de gemeenten. Dit leidt tot veel meer duidelijkheid. Dit is ook al een punt in de Hoornse 10 (of Westfriese 9).

6. Uitvoeringsplan

In iedere subregio wil een burgemeester het trekkerschap op zich nemen om te komen tot een uitvoeringsplan. In onze regio is dat Rob Posthumus.

7. Innoveren

Sturing aan de voorkant door raden, moet leiden tot versimpeling aan de achterkant en mag niet leiden tot meer bestuurlijke drukte. De colleges zijn voorstander om de zienswijzeprocedure bij de begroting en jaarrekening te versimpelen. Bijvoorbeeld door het aanbieden van een regionaal advies door de gezamenlijke raden. Deze kan betrokken worden bij lokale besluitvorming over zienswijzes. De raadsledenavond over de GR-en krijgt hierdoor meer status.

Met vriendelijke groet,

Matthijs van der Horst
Secretaris ABZ