



# Een toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet

Eindrapport

Een actueel fundament onder de GR Werkzaam Rivierenland

62870 (definitieve versie) – Openbaar

22 januari 2021

**Berenschot**

# Een toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet

Een actueel fundament onder de GR Werkzaam Rivierenland

Martin Heekelaar  
Johannes ten Hoor

22 januari 2021

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>1. Algemene ontwikkelingen en uitdagingen rond de Participatiewet</b>	<b>4</b>
1.1 Ontwikkeling van de doelgroepen Participatiewet	4
1.2 Impact van corona op de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid	5
1.3 Landelijke beleidsmatige ontwikkelingen	5
1.4 Wat betekenen deze ontwikkelingen en uitdagingen voor gemeenten?	6
<b>2. Evaluatie GR Werkzaak Rivierenland en opmaat naar de Bestuurlijke Agenda 2020</b>	<b>7</b>
2.1 Evaluatie GR Werkzaak Rivierenland	7
2.2 Aanleiding en opdracht Bestuurlijke Agenda 2020	8
2.3 Uitvoering van de Bestuurlijke Agenda 2020	8
<b>3. Uitkomsten Bestuurlijke Agenda 2020 (I): een financiële verdeling die recht doet aan de opgaven en ambities van Werkzaak</b>	<b>9</b>
3.1 Uitgangspunten en argumentatie voor nieuwe financiële verdeelsystematiek	9
3.2 Werking en effect van de nieuwe financiële verdeelsystematiek	10
3.3 Overgang begeleiding doelgroep klantprofiel 4 naar Werkzaak	12
<b>4. Uitkomsten Bestuurlijke Agenda 2020 (II): een governance die uitgaat van gezamenlijke verantwoordelijkheid</b>	<b>14</b>
4.1 Opnemen van de verdeelsystematiek in de GR	14
4.1 De stemverhouding binnen het AB	14
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>15</b>
5.1 Conclusies	15
5.2 Aanbevelingen	15

## Inleiding

In 2020 is door bestuurders van Werkzaam Rivierenland en betrokken ambtenaren van de deelnemende gemeenten onder begeleiding van Berenschot gewerkt aan de Bestuurlijke Agenda 2020. In februari 2020 bent u door Werkzaam Rivierenland over dit proces geïnformeerd.

Met dit eindrapport leggen we de resultaten van de Bestuurlijke Agenda 2020 aan u voor. We geven een toelichting op de geformuleerde ambities om de samenwerking te versterken, en leggen een wijzigingsvoorstel voor de GR Werkzaam Rivierenland aan u voor, waarin de uitkomsten van het doorlopen traject een plek hebben gekregen.

De in februari 2020 verzonden informatie bevatte een tabel met de deelonderwerpen van de bestuurlijke agenda. Onderstaand is deze tabel overgenomen, met per onderwerp het bereikte resultaat, bij welk gremium de bevoegdheid voor besluitvorming is belegd.

	Onderwerp	Resultaat	Bevoegdheid
Verdeelsystematiek	Solidariteit op alle geldstromen	Na het onderzoeken van diverse scenario's blijkt dit haalbaar en wenselijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>Systematiek financiële verdeling: AB (met collegemandaat)</li> <li>Vastleggen in GR: colleges, na toestemming raden</li> </ul>
	Deelname van alle gemeenten in de Participatiewet	Dit bleek niet haalbaar, dus Buren en Neder-Betuwe blijven de Participatiewet zelfstandig uitvoeren	n.v.t.
	Inbreng doelgroep klantprofiel 4	De gemeenten die de Participatiewet wel door Werkzaam laten uitvoeren, dragen ook de begeleiding van doelgroep met Klantprofiel 4 over aan Werkzaam	<ul style="list-style-type: none"> <li>AB (uitbreiding takenpakket)</li> <li>Colleges, na toestemming raden vanwege aanpassen in GR</li> </ul>
Governance	Samenstelling en bemensing AB / DB	Aanpassingen in de samenstelling van AB/DB blijkt niet wenselijk / geen oplossing te bieden. Huidige vorm en samenstelling blijft gehandhaafd	n.v.t.
	Stemverhouding	Aanpassing van de stemverhouding blijkt, in relatie met de gemaakte keuzes ten aanzien van de verdeling en het besluit die op te nemen in de GR, niet nodig en wenselijk.	n.v.t.
	Businesscase denken	Berenschot heeft een eerste opzet geleverd voor het toepassen van businesscase denken, wat zou moeten leiden tot meer transparantie in de begroting en een duidelijkere relatie tussen investering en opbrengsten.	Bedrijfsvoering Werkzaam
	Ambtelijke overlegstructuren	Op basis van de geanalyseerde knelpunten heeft Berenschot een advies gegeven over de ambtelijke overlegstructuren. Voornaamste aanbeveling betreft echter het versterken van de informele samenwerking tussen Werkzaam Rivierenland en gemeenten	Secretarissenkring

## 1. Algemene ontwikkelingen en uitdagingen rond de Participatiewet

In dit hoofdstuk gaan we in op een aantal algemene ontwikkelingen en uitdagingen rondom de Participatiewet, en wat dat betekent voor de uitvoeringspraktijk. We gaan eerst in op de ontwikkeling van de doelgroep in algemene zin, vervolgens de mogelijke ontwikkeling van de doelgroep als gevolg van de coronacrisis, en tot slot gaan we in op een aantal ontwikkelingen op het vlak van wet- en regelgeving.

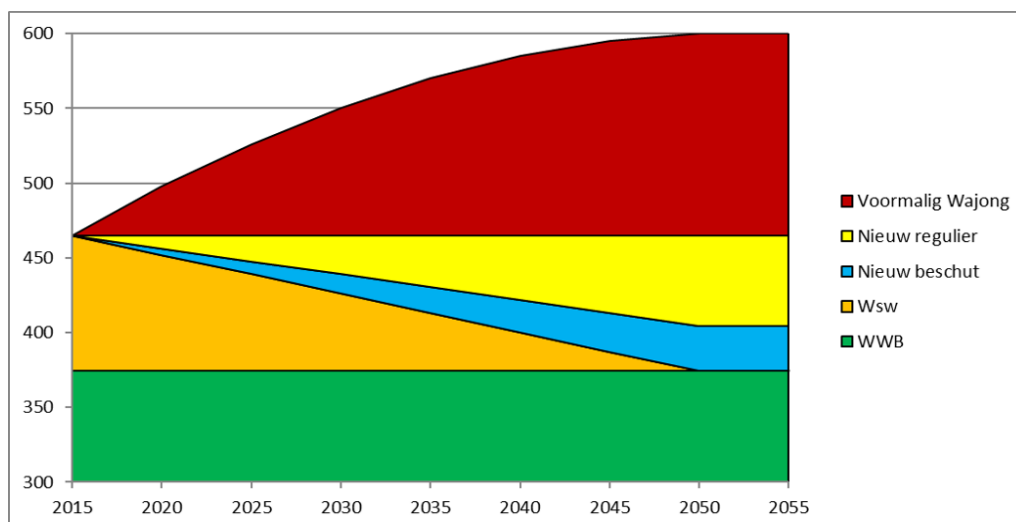
### 1.1 Ontwikkeling van de doelgroepen Participatiewet

Het is intussen ruim vijf jaar geleden dat de Participatiewet werd ingevoerd. Dat voelt als een lange periode, en uiteraard is er in die vijf jaar tijd veel gebeurd – zowel op het vlak van beleid als de uitvoeringspraktijk. Als we echter vooruitkijken, staan we nog maar aan het begin van een langdurige transitie. Gemeenten zijn namelijk verantwoordelijk voor een groeiende groep mensen met een arbeidsbeperking, terwijl de budgetten krimpen. We leggen in deze paragraaf uit hoe dat komt.

De invoering van de Participatiewet betekende het samenvloeien van drie regelingen gericht op mensen die niet zelfstandig aan de slag kunnen komen: de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wajong. Hiermee werd gepoogd één regeling te creëren voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

Mensen in de bestaande regelingen behielden grotendeels hun oude rechten en vallen dus niet onder de Participatiewet. De 'nieuwe doelgroep' Participatiewet wordt dus vooral gevormd door mensen die nieuw instromen binnen deze wet, bijvoorbeeld omdat ze na 2015 in de bijstand terecht kwamen of vanuit het praktijkonderwijs de arbeidsmarkt op stroomden.

Met het in werking treden van de Participatiewet werden gemeenten verantwoordelijk voor vijf sub-doelgroepen, zoals weergegeven in onderstaande figuur. Het gaat zowel om groepen waar gemeenten al verantwoordelijk voor waren als om nieuwe doelgroepen. We lichten de verschillende doelgroepen kort toe.



Figuur 1: Verwachte landelijke ontwikkeling van de doelgroepen binnen Participatiewet en Wsw (aantal x 1.000); bron: Berenschot.

- Gemeenten waren en blijven verantwoordelijk voor de groep voormalig bijstand (WWB). Om het effect van de Participatiewet duidelijk te maken is die groep gelijk gehouden; in werkelijkheid groeit deze groep momenteel als gevolg van de coronacrisis (zie ook paragraaf 1.2).

- Daarnaast blijft de gemeente verantwoordelijk voor de doelgroep met een oude Wsw-indicatie. Deze groep wordt geleidelijk aan kleiner, en zal naar verwachting pas rond 2050 volledig op nul eindigen.
- De Wsw wordt deels vervangen door de nieuwe doelgroep 'beschut'. Het gaat om mensen met een arbeidsbeperking die wel kunnen werken, maar niet aan de slag kunnen bij reguliere werkgevers.
- Daarnaast wordt de bestaande groep Wsw vervangen door de zogenoemde groep 'begeleiding regulier'. Deze mensen kunnen met ondersteuning zoals een loonkostensubsidie of jobcoaching aan de slag bij reguliere werkgevers.
- De beperking van de Wajong tot mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, leidt er tot slot toe dat nieuwe groepen die voorheen een uitkering zouden ontvangen op grond van de Wajong, nu tot de doelgroep van de Participatiewet behoren. Dat aantal neemt elk jaar verder toe.

Kortom: gemeenten krijgen de komende jaren te maken met een steeds grotere doelgroep die ondersteuning nodig heeft bij het vinden van werk op de reguliere arbeidsmarkt of die aangepaste arbeid nodig heeft. Dat heeft impact op de gemeentelijke organisatie. Tot ongeveer 2050 zal rekening gehouden moeten worden met een groei van het aantal mensen met een arbeidsbeperking die gebruik maken van gemeentelijke dienstverlening bij het vinden en behouden van werk.

Ondertussen wordt er flink op de budgetten bezuinigd. Voor de Wsw is per medewerker in totaal gemiddeld 25.000 euro per jaar beschikbaar. Voor de nieuwe doelgroep is er gemiddeld 15.000 euro per persoon per jaar beschikbaar.

## 1.2 Impact van corona op de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid

De overheidsmaatregelen tegen verspreiding van het coronavirus hebben een enorme impact op de economie en arbeidsmarkt. De gevolgen daarvan zullen ook in de gemeentelijke uitvoering van de Participatiewet merkbaar zijn. Op de middellange termijn zal de werkloosheid verder toenemen en daarmee ook het bijstandsvolume.

Berenschot heeft op basis van de CPB-ramingen en -scenario's in beeld gebracht wat de mogelijke impact van het coronavirus is op de bijstand. De vier scenario's waarin het CPB de economische impact van het coronavirus schetst, hanteren elk verschillende uitgangspunten voor de duur van de contactbeperkingen en de diepte van de economische doorwerking. Alle scenario's resulteren in een recessie, waarbij de werkloosheid in 2021 oploopt met 5,2% (basisraming) tot 10,9% (tweedegolfscenario).<sup>1</sup> In het meest ongunstige scenario van het CPB verdubbelt het aantal mensen in de bijstand tussen nu en 2024.

De meeste actuele inschatting van het CPB is dat de bijstandsdichtheid landelijk in 2020 toeneemt met ongeveer 3,8%, en in 2021 nog eens met 6,9%. Het blijft echter moeilijk om te voorspellen wat de precieze impact zal zijn, omdat de maatregelen nog van tijd tot tijd bijgesteld worden.

## 1.3 Landelijke beleidsmatige ontwikkelingen

Het terrein van werk en inkomen bevindt zich in een turbulente omgeving. De aandacht van gemeenten voor dit vraagstuk was in de afgelopen jaren relatief beperkt. Veel zorg ging uit naar de financiële, sociale en maatschappelijke vraagstukken rond Wmo en Jeugd. De ontwikkelingen op het terrein van de Participatiewet leken vooralsnog beperkt. Belangrijke ontwikkelingen waren de instroom van statushouders die vaak een beroep deden op de bijstand en de toenemende (financiële) knelpunten bij (voormalige) SW-bedrijven. De instroom van de nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking kwam op gang, maar bleef als aandeel in het totale aantal bijstandsgerechtigden nog relatief beperkt. Tegelijkertijd kwamen steeds meer mensen vanuit de bijstand aan de slag, door de relatief gunstige conjuncturele omstandigheden.

<sup>1</sup> CPB, Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2021, september 2020.

De komende jaren ziet het beeld er waarschijnlijk anders uit. De conjuncturele gevolgen van de Corona-crisis leiden waarschijnlijk tot een forse verhoging van het aantal bijstandsgerechtigden. In het meest ongunstige scenario van het CPB verdubbelt het aantal mensen in de bijstand. Het aandeel mensen met een arbeidsbeperking in de bijstand wordt door de autonome ontwikkeling in de Participatiewet steeds groter.

Tegelijkertijd ontstaat op landelijk niveau steeds meer het besef dat er hard is ingegrepen. Het aantal mensen met een uitkering is onnodig hoog. Belangrijke recente onderzoeken zijn De waarde van werk (WRR, 2019), In wat voor land willen wij werken? (commissie Borstlap, 2020) en de brede maatschappelijke heroverweging (2020). Geconstateerd wordt dat Nederland ondertussen in de westerse wereld onderaan staat qua bestedingen aan actief arbeidsmarktbeleid. Belangrijke voorstellen die worden gedaan zijn meer investeren in bewezen effectieve re-integratie-instrumenten, zoals persoonlijke begeleiding, lagere caseload voor klantmanagers, ondersteuning en scholing, ontzorgen werkgevers en focus op investeren in werk. Ook bestaat er een sterk pleidooi voor basisbanen en meer vormen van detachering. Het is nog niet bekend wat dit betekent voor het landelijk beleid. Mede afgaand op de landelijke verkiezingsprogramma's, moet er rekening mee worden gehouden dat hier afspraken over worden gemaakt door het nieuwe kabinet vanaf 2021.

Een concrete verandering die in elk geval met zekerheid op gemeenten afkomt, is de nieuwe Wet inburgering, die de huidige inburgeringswet zal vervangen en naar verwachting op 1 januari 2022 van kracht wordt. Dat betekent dat er nieuwe taken, rollen en verantwoordelijkheden naar de gemeente toe zullen komen die nu nog deels bij het Rijk, deels bij (private) onderwijsorganisaties maar vooral bij de inburgeraar zelf liggen. Een deel van deze taken sluit logischerwijs goed aan op de re-integratietaak onder de Participatiewet – goede inburgering is namelijk een belangrijke factor bij het vinden van werk, maar ook omgekeerd kan het hebben van (betaald) werk een positieve bijdrage leveren aan inburgering.

#### **1.4 Wat betekenen deze ontwikkelingen en uitdagingen voor gemeenten?**

De hiervoor geschetste ontwikkelingen en uitdagingen onderstrepen het belang van gemeentelijke samenwerking bij de uitvoering van de Participatiewet en Wsw. Door samen te werken ontstaan schaalvoordelen in de uitvoering en worden de financiële risico's voor individuele gemeenten kleiner. Daarnaast kan door de combinatie van Wsw en Participatiewet de krimp van de Wsw-populatie deels opgevangen worden met de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet. Tot slot – maar niet minder belangrijk – hebben ook werkzoekenden en werkgevers baat bij een eenduidige aanpak in de regio.

Bij de start van Werkzaam is bewust gekozen voor een integrale uitvoering van Wsw en Participatiewet. Daarmee is een belangrijke basis richting de toekomst gelegd. Met de in dit hoofdstuk geschetste context in het achterhoofd is in het traject van de Bestuurlijke Agenda 2020 onderzocht hoe de samenwerking in de GR Werkzaam Rivierenland daar nog beter op toegerust kan worden.

## 2. Evaluatie GR Werkzaam Rivierenland en opmaat naar de Bestuurlijke Agenda 2020

In 2019 is door BMC een evaluatie uitgevoerd van de GR Werkzaam Rivierenland. De uitkomsten van de evaluatie waren de opmaat naar de Bestuurlijke Agenda 2020. We gaan in dit hoofdstuk kort in op de belangrijkste resultaten uit deze evaluatie en hoe deze geleid hebben tot de opdracht van de Bestuurlijke Agenda 2020, de inhoud van deze opdracht en hoe daar in 2020 vorm aan is gegeven.

### 2.1 Evaluatie GR Werkzaam Rivierenland

Sinds 2016 werken de gemeenten Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal en Zaltbommel, samen in de GR Werkzaam Rivierenland.<sup>2</sup> De belangrijkste reden om als gemeenten in de regio Rivierenland een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie op te richten voor de uitvoering van de Participatiewet was om meer kwaliteit te kunnen leveren tegen minder kosten. De opdracht van Werkzaam Rivierenland is op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier de taken uitvoeren die de Participatiewet en aanverwante regelgeving met zich meebrengen. De missie van Werkzaam luidt als volgt:

*Iedereen doet mee in de samenleving. Daar gelooft Werkzaam Rivierenland in. Werkzaam begeleidt mensen bij het vinden en behouden van werk. Wij versterken werkzoekenden, medewerkers en werkgevers bij het ontdekken, benutten en vergroten van talenten. Als het nodig is bieden we inkomensondersteuning of werk in een aangepaste omgeving.*

In 2019 is een evaluatieonderzoek uitgevoerd door BMC. Daaruit blijkt, op basis van gegevens uit (o.a.) de Divosabenchmark, dat Werkzaam succesvol is met het genereren van uitstroom naar werk en het voorkomen van instroom in de bijstand. In het algemeen zijn de meeste stakeholders tevreden met de kwaliteit van de dienstverlening en de resultaten die worden gehaald.

Een van de indicatoren waarin het resultaat van Werkzaam is terug te zien, is dat in de meeste gemeenten het tekort op het bijstandsbudget uit eerdere jaren is veranderd in een overschot, of dat het tekort is gereduceerd. In onderstaande tabel is daarvan een overzicht per gemeente te zien:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Culemborg	-	-	-	-	+	+
Maasdriel	--	--	--	-	-	+
Tiel	--	--	--	--	-	-
West Maas en Waal	--	--	--	-	++	+
West-Betuwe	--	-	--	-	+	++
Zaltbommel	-	--	--	-	+	++

Figuur 2: overzicht overschotten en tekorten op het BUIG-budget voor individuele gemeenten (- / + staat voor een tekort of overschot van minder dan 7,5%, -- / ++ voor een verschil van meer dan 7,5%)

De tabel geeft voor de individuele gemeenten<sup>3</sup> weer of er in de afgelopen jaren sprake was van een tekort of overschot op het BUIG-budget. Collectief is in 2018 en 2019 sprake van een overschot. Voor 2020 is dit ook de verwachting.

<sup>2</sup> Waarbij Buren en Neder-Betuwe alleen deelnemen voor de uitvoering van de Wsw, en West Maas en Waal alleen voor uitvoering van de Participatiewet.

<sup>3</sup> In de jaren 2014 tot en met 2018 wordt voor West Betuwe het saldo van Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal gezamenlijk genomen.



## 2.2 Aanleiding en opdracht Bestuurlijke Agenda 2020

Eind 2019 speelde naast de evaluatie ook een discussie over de positie van de gemeente Tiel binnen de GR. De gemeente Tiel heeft in dat jaar aangegeven het niet eens te zijn met de financiële verdeelsystematiek, en dat aanpassing daarvan noodzakelijk is wil Tiel deel blijven uitmaken van de GR.

Om met de aanbevelingen van de evaluatie als ook het signaal van Tiel aan de slag te gaan, heeft het Dagelijks Bestuur (DB) van Werkzaak eind 2019 een bestuurlijke agenda 2020 opgesteld. Het doel daarvan was het leggen van “een actueel fundament onder het huidige dienstenpakket” van Werkzaak. Het Algemeen Bestuur (AB) van Werkzaak Rivierenland heeft daar op 5 december 2019 mee ingestemd. Tevens is toen ingestemd met de inzet van een externe procesbegeleider. Deze rol is ingevuld door Berenschot.

De bestuurlijke agenda behelst de volgende thema's:

1. De verdeelsystematiek; daarbij gaat het om
  - a. De verdeling van de gemeentelijke financiële bijdrage aan Werkzaak Rivierenland, waarbij de volgende geldstromen onderscheiden worden:
    - o BUIG-budget
    - o Wsw-budget
    - o Participatiebudget
    - o Prestaties en kosten, waaronder de overhead
    - o Inleenvergoeding
  - b. Deelname gemeenten: de inbreng op doelgroepen Wsw en Participatiewet voor alle deelnemende gemeenten.
2. Governance; daarbij gaat het om
  - a. De ambtelijke overlegstructuur
  - b. Businesscase-denken
  - c. Stemverhouding in het DB en AB
  - d. Samenstelling en bemensing in het DB en het AB

## 2.3 Uitvoering van de Bestuurlijke Agenda 2020

Van februari tot december 2020 is onder begeleiding van Berenschot gewerkt aan de opdracht van de Bestuurlijke Agenda 2020. Bij aanvang van het traject is besloten om de bestuurders daarin een initiërende rol te laten spelen. Zij zijn namelijk de aangewezen personen om op strategisch niveau de koers te bepalen voor een toekomstbestendige samenwerking. Daarnaast is besloten om dit te doen *naast* de reguliere vergadercyclus van het DB en AB, om rust en ruimte te creëren om vrijuit na te denken over de wensen en belangen ten aanzien van de toekomst van Werkzaak.

Gezien het belang van het traject is besloten dat alle acht bestuurders participeerden in dit traject. Daarnaast is in overleg met de gemeentesecretarissen van de acht gemeenten een ambtelijke begeleidingscommissie samengesteld. Hierin nam ook een vertegenwoordiger van Werkzaak Rivierenland deel.

### 3. Uitkomsten Bestuurlijke Agenda 2020 (I): een financiële verdeling die recht doet aan de opgaven en ambities van Werkzaam

In de voorgaande hoofdstukken hebben we een beeld geschetst van de landelijke ontwikkelingen rondom de Participatiewet en Wsw (hoofdstuk 1) en de evaluatie van Werkzaam en gebeurtenissen die aanleiding gaven tot de Bestuurlijke Agenda 2020 (hoofdstuk 2). In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van de bestuurlijke agenda met betrekking tot de financiële verdeelsystematiek.

#### 3.1 Uitgangspunten en argumentatie voor nieuwe financiële verdeelsystematiek

##### 3.1.1 Uitgangspunten voor de nieuwe financiële verdeelsystematiek

Uit de evaluatie van Werkzaam bleek ten aanzien van de huidige verdeelsystematiek dat verschillende verdeelprincipes door elkaar lopen en de verdeling daarmee niet consistent is. Zo wordt het Participatiebudget ingebracht op basis van het solidariteitsprincipe (gemeenten maken het volledige budget over ongeacht aandeel in het aantal klanten), terwijl de bijstandsgelden per gemeente worden afgerekend (aansluitend op het profijtbeginnel). Consistentie hierin is een belangrijk criterium voor de nieuwe verdeelsleutel.

Daarop aanvullend zijn de volgende criteria gebruikt om te komen tot een verdeelsleutel:

- *Eenvoud*: een eenvoudige systematiek leidt tot minder administratieve handelingen.
- *Transparantie*: de deelnemende gemeenten moeten de berekeningen zelf eenvoudig kunnen narekenen.
- *Robuust*: het systeem hoeft niet telkens bijgesteld te worden op basis van nieuwe ontwikkelingen.
- *Uitlegbaar*: de verdeelsleutel kan worden uitgelegd en worden verdedigd (niet te complex).
- *Draagvlak*: de verdeelsleutel kan op draagvlak rekenen bij de gemeenten (politiek, bestuurlijk en ambtelijk).

Bovenstaande criteria dienen als toetssteen, en moeten in samenhang met elkaar gezien worden. Daarnaast is aangegeven dat naast robuustheid ook enige flexibiliteit wenselijk is (o.a. in relatie tot draagvlak).

Als onderdeel van de opdracht is ook verkend of Buren en Neder-Betuwe bereidheid waren de uitvoering van de Participatiewet onder te brengen bij Werkzaam. De bestuurders van deze gemeenten hebben aangegeven grote waardering te hebben voor het werk van Werkzaam Rivierenland, maar er op dit moment in hun gemeente onvoldoende draagvlak is voor het onderbrengen van de uitvoering van de Participatiewet bij Werkzaam. Om die reden is in de nieuwe verdeelsystematiek onderscheid gemaakt tussen de verdeelsystematiek voor de Wsw enerzijds en de verdeelsystematiek voor de overige geldstromen anderzijds. Op die manier is het goed mogelijk op transparante wijze de bijdrage van Buren en Neder-Betuwe voor de Wsw vast te stellen.

##### 3.1.2 Argumentatie voor nieuwe financiële verdeelsystematiek

Gaandeweg het proces heeft Berenschot verschillende scenario's voor de financiële verdeling doorgerekend. Uiteindelijk bleek het meeste draagvlak te bestaan voor een variant op basis van solidariteit op alle geldstromen (inclusief de BUIG). Voor de afrekening van de Wsw is wel voor een één op één afrekening gekozen, vanwege de positie van Buren en Neder-Betuwe binnen Werkzaam.

Een financiële verdeling op basis van solidariteit – waarbij de Rijksbudgetten één op één worden overgedragen aan de uitvoeringsorganisatie – heeft in algemene zin een aantal voordelen:

- Doordat de Rijksbudgetten die gemeenten ontvangen voor uitvoering van de Participatiewet één op één worden overgedragen aan de uitvoeringsorganisatie, wordt het geld besteed aan de taken waarvoor het bedoeld is. Daarmee is het systeem uitlegbaar, en leidt het tot transparantie: indien tekorten ontstaan bij de uitvoeringsorganisatie, vormen de Rijksbudgetten een goed kader om te toetsen waar de uitvoeringskosten afwijken van de budgetten, wat aanleiding kan zijn voor een gesprek over bijsturing.

- Omdat de daadwerkelijk ontvangen budgetten het uitgangspunt vormen voor de bijdrage van individuele gemeenten, in plaats van de realisaties, wordt het financiële risico minder. Tekorten worden in eerste instantie gedekt door overschotten bij andere gemeenten. Is er onder de streep nog steeds sprake van een tekort, dan wordt dit over meerdere deelnemers gespreid.
- Een verdeling op basis van solidariteit is eenvoudig en robuust.

Specifiek in de context van Werkzaam Rivierenland zijn daar de volgende argumenten aan toe te voegen:

- Werkzaam heeft zich in de afgelopen vijf jaar bewezen; er worden goede resultaten neergezet, en als collectief hebben de deelnemende gemeenten bereikt wat ze niet als afzonderlijke gemeenten hadden kunnen bereiken. Destijds is dus de juiste keuze gemaakt om samen te gaan werken.
- Het is de hoop en verwachting van de bestuurders van Werkzaam dat dit een oplossing is voor de terugkerende discussies over de verdeling en de governance, en daarmee ruimte schept om te focussen op de gezamenlijke doelstelling van Werkzaam: meer mensen doen mee middels werk en participatie.
- Daarmee kan de stap naar volledige solidariteit meer continuïteit brengen. Financiële risico's worden gespreid omdat schommelingen in het BUIG-budget collectief worden opgevangen.

Een algemeen voordeel van het scenario solidariteit dat we al benoemden, is dat jaarlijkse fluctuaties in het BUIG-budget voor individuele gemeenten worden gedempt. Het financieel risico per gemeente neemt daardoor af. In paragraaf 2.2. lieten we al zien dat alle gemeenten die deelnemen aan Werkzaam in het verleden te maken hebben gehad met tekorten op het BUIG-budget. De conclusie is dat het saldo van jaar tot jaar flink kan verschillen. Bij het toepassen van solidariteit wordt het individuele risico dat gemeenten op dit vlak lopen, gereduceerd.

## 3.2 Werking en effect van de nieuwe financiële verdeelsystematiek

### 3.2.1 Toelichting op de nieuwe financiële verdeelsystematiek: wat verandert er?

Gemeenten ontvangen budgetten vanuit de Rijksoverheid, die specifiek aan de Wsw en de Participatiewet kunnen worden toegerekend. Deze budgetten vormen het uitgangspunt in de voorgestelde financiële verdeelsystematiek. In de volgende tabel laten we zien hoe de gemeentelijke bijdragen thans worden berekend en hoe die in de toekomst worden berekend uitgaande van het scenario solidariteit.

*In het technische bijlagenrapport is een verdere uitwerking van de nieuwe systematiek beschreven.*

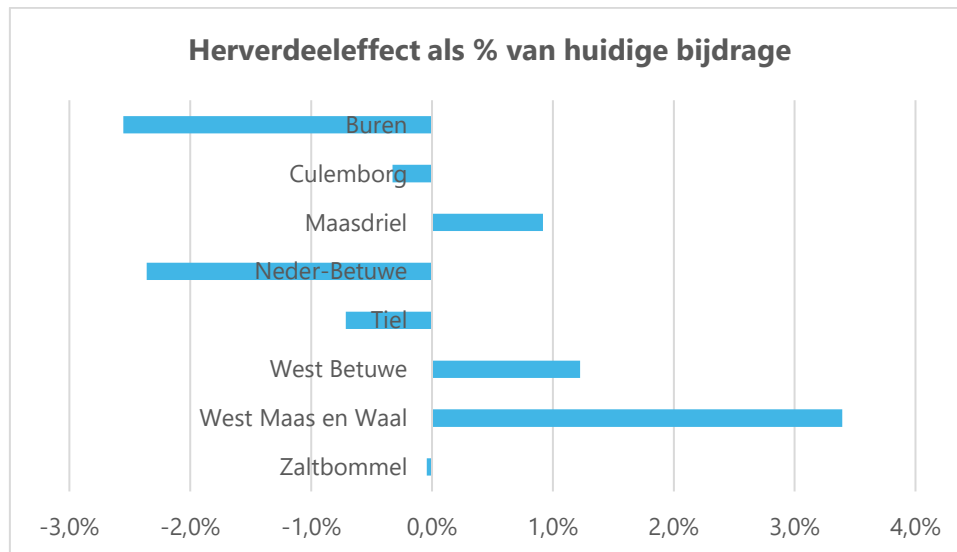
Bijdrageonderdeel	Was	Wordt
<b>Bijstand</b>	De vergoedingen voor bijstand worden momenteel op basis van realisaties afgerekend met de deelnemende gemeenten.	Gemeenten brengen hun volledige bijstandsbudget (BUIG) in voor de verdeling van de gemeentelijke bijdragen.
<b>Re-integratie</b>	Gemeenten hevelen 95% van hun re-integratiebudgetten over, zoals opgenomen in het gemeentefonds (integratie-uitkering sociaal domein en cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds) 5% van de budgetten blijft achter bij de gemeenten voor de financiering van de re-integratie van klantgroep 4, waarvoor de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn.	Deze systematiek verandert niet. <sup>4</sup>

<sup>4</sup> NB.: gemeenten die ook de dienstverlening aan de doelgroep met klantprofiel 4 door Werkzaam laten uitvoeren, dragen 100% van het Participatiebudget af in plaats van 95%. Dit hangt echter samen met de keuze op dat vlak, en niet zozeer met het uitgangspunt voor de verdeling, die voor het Participatiebudget al gebaseerd was op solidariteit.

Bijdrageonderdeel	Was	Wordt
<b>Wsw</b>	Gemeenten vergoeden de Wsw-loonkosten die specifiek voor hun gemeente worden gemaakt. Voorts telt het aantal Wsw'ers mee voor de verdeling van de totale bedrijfsvoeringskosten (zie ook de volgende post).	Gemeenten vergoeden evenals in het huidige systeem, de Wsw-loonkosten. Daarnaast betalen ze een vergoeding voor de bedrijfskosten die specifiek aan de Wsw kunnen worden toegerekend, verminderd met de bedrijfsopbrengsten die aan de Wsw kunnen worden toegerekend. Gemeenten die naast de Wsw niet voor de Participatiewet participeren in de samenwerking, betalen een toeslag van jaarlijks nominaal €1.000,- per Wsw'er per jaar. De toeslag wordt niet geïndexeerd.
<b>Uitvoering Participatiewet</b>	Gemeenten betalen een bijdrage voor de bedrijfsvoering naar rato van het aantal cliënten. Het aantal cliënten is gelijk aan de som van het aantal bijstandsgerechtigden, mensen met een loonkostensubsidie en Wsw'ers.	Gemeenten brengen het basisbedrag voor de uitvoering in, dat zij ontvangen via het cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds.
<b>Verschil met de totale (netto) uitgaven van Werkzaam</b>	Het totaal van de bedragen hiervoor telt op tot het totale bedrag op de begroting van Werkzaam (de grote geldstromen worden één-op-één afgerekend, en de bedrijfsvoeringskosten naar rato verdeeld over de gemeenten. Er is dus geen verschil tussen de inbreng van gemeenten met het totaal bedrag op de begroting.	Op de onderdelen hiervoor kunnen verschillen ontstaan tussen het bedrag dat gemeenten inbrengen vanuit de rijksvergoeding en het bedrag dat gerealiseerd wordt op de begroting van Werkzaam Rivierenland. Het totaal van deze verschillen wordt verdeeld op basis van het aantal cliënten (som van aantal bijstandsgerechtigden en aantal loonkostensubsidies op grond van de Participatiewet).
<b>Totaal gemeentelijke bijdrage</b>	De bedragen hierboven tellen op tot het totaal aan gemeentelijke bijdragen.	De bedragen hierboven tellen op tot het totaal aan gemeentelijke bijdragen.

### 3.2.2 Effect van de gemaakte keuzes

Het voorstel voor het nieuwe verdeelmodel is gebaseerd op inhoudelijke uitgangspunten en een principiële afweging die de bestuurders daarin gemaakt hebben: leidt dit tot een eerlijke verdeling die voldoet aan de gestelde uitgangspunten, en hebben we er vertrouwen in dat met de nieuwe verdeling in de toekomst minder discussies zullen ontstaan op dit vlak. Tegelijkertijd merken we de behoefte om inzicht te hebben in de financiële effecten van de nieuwe verdeelsystematiek – een behoefte die we begrijpen gezien de invloed die dit kan hebben op de gemeentelijke begroting. Om die reden zijn in verschillende stadia van het proces doorrekeningen gemaakt van het scenario. Daarbij benadrukken we wel dat de berekeningen gebaseerd zijn op de bestuurlijke rapportage 2020, en indicatief zijn voor de orde van grootte van het herverdeeleffect.



Figuur 3: indicatieve weergave van het herverdeeleffect als gevolg van de nieuwe verdeelsystematiek, uitgedrukt als percentage van de huidige bijdrage.

### 3.2.3 Ingroetermijn van de nieuwe financiële verdeelsystematiek

Om de financiële effecten van de nieuwe verdeling van de Participatiewetkosten iets te spreiden, hebben de bestuurders aangegeven voorkeur te hebben voor een ingroetermijn van vier jaar, te beginnen in 2022. De systematiek voor de Wsw wordt wel meteen in 2021 toegepast. Dat leidt ertoe dat de herverdeeleffecten zoals hiervoor berekend, geleidelijk worden geëffectueerd, conform volgende fasering:

Jaar	Verdeling Wsw	Verdeling Participatiewet
2021	100% volgens nieuwe verdeling	100% volgens huidige verdeling
2022	100% volgens nieuwe verdeling	75% volgens huidige verdeling / 25% volgens nieuwe verdeling
2023	100% volgens nieuwe verdeling	50% volgens huidige verdeling / 50% volgens nieuwe verdeling
2024	100% volgens nieuwe verdeling	25% volgens huidige verdeling / 75% volgens nieuwe verdeling
<b>2025</b>	<b>100% volgens nieuwe verdeling</b>	<b>100% volgens nieuwe verdeling</b>

Dit betekent dat de nieuwe verdeelsystematiek in 2025 volledig is geïmplementeerd.

### 3.3 Overgang begeleiding doelgroep klantprofiel 4 naar Werkzaam

Gemeenten die de Participatiewet door Werkzaam Rivierenland laten uitvoeren zijn tot op heden nog zelf verantwoordelijk voor de "niet op toeleiding naar werk gerichte begeleiding van werkzoekenden uit klantgroep 4" (de doelgroep met de grootste afstand tot werk). Daarvoor blijft nu 5% van het re-integratiebudget achter bij de gemeenten, en ontplooiën gemeenten individuele activiteiten.

Als onderdeel van de Bestuurlijke Agenda is ook gekeken naar het overhevelen van deze dienstverlening naar Werkzaam Rivierenland. Het voordeel hiervan is dat ook op deze taak efficiencyvoordelen behaald kunnen worden, en de doorstroom naar een ander klantprofiel (en daarmee uiteindelijk begeleiding richting werk) bevorderd kan worden. De gehele uitvoering van de Participatiewet vindt dan voor de deelnemende gemeenten vanuit één organisatie plaats.

Omdat gemeenten op dit moment verschillend omgaan met deze dienstverlening, bleek het niet haalbaar om deze overstap voor alle gemeenten op hetzelfde moment te realiseren. De gemeenten West Maas en Waal en West Betuwe zijn al in gesprek met Werkzaam over een zo spoedig mogelijke overstap. Andere gemeenten hebben meer tijd nodig om lokale activiteiten op een goede manier af te kunnen bouwen. Hier zal per gemeente

maatwerk in nodig zijn, in overleg met Werkzaam. Het streven is dat de betreffende gemeenten uiterlijk in 2025 deze dienstverlening door Werkzaam laten uitvoeren.

Het uitgangspunt bij het overdragen van de dienstverlening is dat Werkzaam Rivierenland alleen de doelgroep overneemt, en geen fte's of materiële zaken ten behoeve van deze doelgroep. Daarbij moet wel een gesprek gevoerd worden over de randvoorwaarden en precieze dienstverlening van Werkzaam voor deze groep en hoe lokale initiatieven daarin een plek krijgen.

## **4. Uitkomsten Bestuurlijke Agenda 2020 (II): een governance die uitgaat van gezamenlijke verantwoordelijkheid**

In het voorgaande hoofdstuk gingen we in op de resultaten van de Bestuurlijke Agenda 2020 ten aanzien van de financiële verdeling. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de onder governance genoemde onderdelen van de opdracht. In het doorlopen traject zijn een aantal fundamentele keuzes gemaakt om de samenwerking te bestendigen en versterken. Om deze keuzes te verankeren is de aanpassing van de GR op een aantal punten wenselijk. Daarnaast is in de opdracht ook een eventuele aanpassing van de governance meegenomen. Ook daar gaan we in dit hoofdstuk op in.

### **4.1 Opnemen van de verdeelsystematiek in de GR**

Er zijn verschillende manieren om de financiële verdeelsystematiek op te nemen in de GR, variërend van een zeer algemene formulering tot een uiterst gedetailleerde. Bij een algemenere formulering is er meer ruimte voor het AB voor een eigen interpretatie van de verdeling bij het jaarlijks vaststellen van de begroting. Bij een uiterst gedetailleerde formulering is het risico dat bij een kleine aanpassing (bijv. in wet- of regelgeving) al een GR-wijziging nodig is.

Met oog voor de context van Werkzaam Rivierenland adviseren we om te kiezen voor een toelichting die duidelijk en robuust genoeg is om discussie over de toepassing ervan zoveel mogelijk te voorkomen. Dat betekent dat het uitgangspunt van solidariteit en het hanteren van de Rijksbudgetten als leidraad voor de verdeling daarin, helder wordt vastgelegd in de GR. De technische uitwerking wordt niet opgenomen in de GR. Deze benadering is transparant en robuust, maar biedt nog ruimte om technische aanpassingen of specificaties op bestuurlijk niveau vast te stellen.

In het wijzigingsvoorstel voor de GR is dit verwerkt.

### **4.1 De stemverhouding binnen het AB**

Een tweede aandachtspunt bij het aanpassen van de GR betreft de stemverhouding binnen het AB. Daarbij geldt als belangrijke opmerking vooraf dat de Wet gemeenschappelijke regelingen ervan uitgaat dat elk AB-lid één stem heeft. Alle leden van de gemeenschappelijke regeling zijn namelijk verantwoordelijk voor de instandhouding daarvan, ongeacht of leden voor alle of een deel van de taken deelnemen.

Het uitgangspunt van 'één persoon één stem' zoals dat nu al gehanteerd wordt in de GR, is de meest passende stemverhouding bij een financiële verdeling die gebaseerd is op het solidariteitsprincipe (immers, de ingebrachte middelen én de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheden in de uitvoering worden als één geheel beschouwd).

In lijn met de wensen van de bestuurders om de stemverhouding eenvoudig en werkbaar te houden, adviseren we om het basisprincipe van 'één persoon, één stem' te handhaven. In het traject van de bestuurlijke agenda is uiteindelijk tot een gezamenlijke oplossing voor de toekomstige verdeelsystematiek gekomen. Door deze in de GR op te nemen (waar instemming met unanimiteit voor nodig is) is er voldoende waarborg naar de toekomst dat een individuele gemeente niet overruled kan worden bij financieel ingrijpende besluiten.

De stemverhouding is een specifiek onderdeel van de governance. Over andere eventuele aanpassingen in de governance – bijvoorbeeld de samenstelling van het AB en DB – is door de bestuurders aangegeven dat ze dit niet wenselijk achten, en daar geen oplossing in zien voor de genoemde knelpunten in de samenwerking. De resultaten van de bestuurlijke agenda onderschrijven dit, en maken verdere aanpassingen in de governance overbodig.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

Middels dit rapport hebben we u geïnformeerd over de resultaten van de Bestuurlijke Agenda 2020 van Werkzaam Rivierenland. Het doel daarvan was het leggen van een actueel fundament onder het huidige dienstenpakket van Werkzaam. Met de uitkomsten van het doorlopen traject ligt er een stevige basis.

### 5.1 Conclusies

De conclusies van de Bestuurlijke Agenda 2020 zijn:

1. De bestuurders hebben waardering voor en vertrouwen in de dienstverlening door Werkzaam Rivierenland. Werkzaam heeft zich in de afgelopen jaren bewezen, en dat geeft het vertrouwen om de samenwerking te bestendigen en versterken.
2. De financiële verdeelsystematiek vergt aanpassing. Voor de Wsw is gekozen voor een transparante afrekening op basis van het aantal Wsw'ers. Voor uitvoering van de overige kerntaken (Participatiewet) kiezen de bestuurders van de daaraan deelnemende gemeenten voor het toepassen van solidariteit op alle geldstromen, inclusief het BUIG-budget. De precieze uitwerking is te vinden in hoofdstuk 5 van de technische bijlage. Om deze besluiten te verankeren is het opnemen van de nieuwe verdeling in de GR-tekst wenselijk.
3. De deelnemende gemeenten hechten er waarde aan dat de begroting aansluit op de nieuwe verdeelsystematiek alsook op de Rijksbudgetten, en direct inzicht geeft in het voorgenomen beleid en de resultaten. Er zijn in de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet met het toepassen van dit zogenaamde 'businesscase denken', maar er zijn nog verdere verbeteringen mogelijk.
4. De governance van Werkzaam vergt – gezien de uitkomsten ten aanzien van de financiële verdeling – geen aanzienlijke aanpassingen. De samenstelling en bemensing van het AB en DB blijven gehandhaafd, alsook het principe van 'één persoon, één stem' (dit past immers bij het uitgangspunt van solidariteit en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de collectieve prestaties van Werkzaam). Wel is op een paar punten verduidelijking van de stemprocedure nodig in de GR-tekst.
5. De GR wordt op een aantal punten aangepast om verouderde artikelen te actualiseren en een paar onduidelijkheden eruit te halen. Deze wijzigingen hebben geen impact op de werking van de GR. Een toelichting is te vinden in het wijzigingsvoorstel voor de GR.
6. De gemeenten die de Participatiewet door Werkzaam laten uitvoeren hebben afgesproken ook de begeleiding van doelgroep met klantprofiel 4 bij Werkzaam onder te brengen. Zodoende is ook de meest kwetsbare groep van de Participatiewet ondergebracht bij Werkzaam, en is de dienstverlening aan deze groep (zowel op het vlak van inkomen als participatie) belegd bij één uitvoeringspartij. West Maas en Waal en West Betuwe willen deze stap zo snel mogelijk maken (in 2021), andere gemeenten willen juist iets meer tijd om de lokale dienstverlening goed af te kunnen bouwen. Het streven is deze overgang voor de betreffende gemeenten uiterlijk in 2025 te realiseren.
7. Op een aantal punten is de ambtelijke samenwerking tussen Werkzaam Rivierenland en gemeenten voor verbetering vatbaar. Hiertoe hebben we een aantal voorstellen gedaan. De uitwerking daarvan is te vinden in hoofdstuk 8 van de technische bijlage.

### 5.2 Aanbevelingen

Op basis van de getrokken conclusies en het doorlopen traject, doen we de volgende aanbevelingen:

1. Implementeer de financiële verdeelsystematiek zoals uitgewerkt in de technische bijlage, conform de daarin voorgestelde ingroeietermijn. Leg de nieuwe verdeelsystematiek vast in de GR conform het wijzigingsvoorstel zoals dat voorligt.



2. Pak in 2021 in samenwerking tussen Werkzaam en gemeenten de gewenste aanpassingen aan de begroting projectmatig op, met als doel om de gewenste verbeteringen, conform het businesscase denken, door te voeren. Belangrijk daarbij is dat de nieuwe begrotingen verbonden zijn met begrotingen in eerdere jaren, zodat meerjarig inzicht kan worden verkregen.
3. Handhaaf de huidige governance. Het gehele bestuur van Werkzaam is immers verantwoordelijk voor de collectieve resultaten. De huidige governance weerspiegelt dat.
4. Maak onderling tussen gemeenten en Werkzaam goede afspraken over de overgang van de begeleiding van de doelgroep met klantprofiel 4. Er moeten collectieve afspraken komen over de basisdienstverlening aan deze doelgroep. Daarnaast kunnen per gemeente afspraken gemaakt worden over de precieze lokale aanpak.
5. Implementeer het wijzigingsvoorstel voor de GR, zodat deze weer actueel is. Zie toe op tijdige publicatie in alle deelnemende gemeenten, zodat wijzigingen ook daadwerkelijk van kracht zijn.
6. Ga in samenwerking tussen Werkzaam en gemeenten aan de slag met de verbetervoorstellen voor de ambtelijke overlegstructuren.



## Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze

### **Berenschot B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)