

RAADSINFORMATIEBRIEF

Zaaknummer: 162043
Documentnummer: 162047

Datum: 21 maart 2022

Portefeuille(s): Sociaal Domein, participatie

Portefeuillehouder(s): Peter van Bergen

Contactpersoon: Jolanda van de Beek

Tel.nr.: 0321-388217

santbergen@dronten.nl

Emailadres: j.vandebeek-

Onderwerp *Advies van Nautus (doorontwikkeling Participatiewet en Wsw)*

Context

- ☐ Afdoening motie [naam / raadsvergadering d.d.]
- ☐ Afdoening toezegging
- ☐ Beantwoording raadsvragen
- ☐ Actuele bestuurlijke aangelegenheid
- ☒ ter info, advies Nautus en vervolg

Korte samenvatting

De gemeente Dronten is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Gemeenten Kampen en Dronten hebben samen de gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap Kampen en Dronten (later GR), welke als feitelijk met de uitvoering belast orgaan Stichting Impact heeft aangewezen. Stichting Impact voert de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) uit.

Het college wil zich oriënteren op de ontwikkeling van de uitvoering van beide wetten. Aan adviesbureau Nautus is gevraagd te adviseren m.b.t. deze ontwikkelingen, waarbij rekening gehouden moest worden met de kaders zoals opgenomen in de strategie en het themaplan Participatie: meedoen aan de maatschappij via een betaalde werkplek, vrijwilligerswerk of op een andere voor onze inwoners zinvolle werkwijze.

Uw raad is op 18 november en 2 december 2020 middels een raadsinformatiebrieven (documentnummer U20.00884) en presentatie meegenomen in dit proces.

Nautus heeft in samenwerking met de gemeente Dronten een adviesteam samengesteld waarbinnen de disciplines beleid, uitvoering, financiën, HRM en juridisch zijn vertegenwoordigd. Daarnaast heeft Nautus (gezamenlijk met een beleidsadviseur van de gemeente) middels interviews, met diverse partijen (o.a. inwoners, re-integratiebureaus, werkgevers, uitvoering) en de samenwerkingspartner van GR, gemeente Kampen en Impact, in beeld gebracht wat zij belangrijk vinden ten aanzien van de uitvoering van beide wetten. Het resultaat is een rapport met daarin diverse uitvoeringsvormen aangaande de toekomstige uitvoering van de Participatiewet en de Wsw (zie bijlage advies van Nautus, documentnummer 162946).

Nautus heeft in het rapport aangegeven om eerst de uitvoeringsvormen (en dan met name de hybride uitvoeringsvorm) te bespreken met de gemeente Kampen (als

Bijlage(n):



samenwerkingspartner GR) en Impact (uitvoeringsorganisatie). Dit advies is opgevolgd. Het is belangrijk vooraf goed in kaart te brengen hoe de samenwerkingspartijen GR de toekomstige samenwerking zien (commitment creëren), alvorens een uitvoeringsvariant definitief wordt vastgesteld.

Het bestuur van de GR heeft Impact verzocht om een reactie op het rapport van Nautus. Impact heeft een variant op de hybride uitvoeringsvorm voorgesteld. De gemeenten Dronten en Kampen en Impact hebben deze uitvoeringsvorm verder uitgewerkt waarbij is gekeken welke werkzaamheden gezamenlijk uitgevoerd kunnen worden (middels GR) en welke door de gemeenten in een aparte entiteit worden uitgevoerd.

Gezamenlijk is gekomen tot een hybride uitvoeringsvorm 2.0 (zie tabel pagina 4). Het college van Dronten heeft het bestuur van de GR verzocht om deze in een projectplan verder uit te werken. Dit projectplan wordt gezamenlijk met de gemeente Kampen en Impact opgesteld en in een later stadium, ter vaststelling, aangeboden aan het college. Daarna kan gestart worden met de uitwerking. Uw raad wordt in dit proces meegenomen.

Inhoudelijke boodschap

De gemeente Dronten heeft in 2018 de strategie en de themaplannen (inclusief beleid Participatie) opgesteld. De focus in het themaplan Participatie is meedoen aan de maatschappij via een (betaalde) werkplek, vrijwilligerswerk of op een andere voor onze inwoners zinvolle werkwijze.

Binnen dit themaplan is ook het ondernemingsplan Impact 2018-2021 en het veranderplan van groot belang. Impact is vanuit de GR de uitvoerder van de Wet sociale werkvoorziening. De samenwerking tussen de gemeente Dronten en Impact is verder uitgebouwd, waarbij diverse activiteiten voor de doelgroep van de Participatiewet bij Impact worden ingekocht om de inwoner mee te laten doen aan de maatschappij via een (betaalde) werkplek. Een belangrijke vraag is nu hoe deze samenwerking (m.b.t. beide wetten: Wsw en Participatiewet) zich verder moet ontwikkelen.

Zoals u in de korte samenvatting heeft kunnen lezen vormt de gemeente Dronten samen met de gemeente Kampen een GR. De raad van Kampen heeft eind 2019 een kader vastgesteld voor bezuinigingen in het sociaal domein. Er is een plan van aanpak opgesteld voor de sturing en de heroriëntatie. Een van de maatregelen in dat plan van aanpak betreft de samenwerking met Impact en dit raakt ook de gemeente Dronten als samenwerkingspartner in de GR. De gemeente Kampen wil onderstaande onderwerpen onderzoeken:

- Juridische structuur.
- Kerntaken van Impact.
- Beter benutten van de gemeentelijke capaciteit..
- Transparante begroting per gemeente, zodat duidelijk wordt welke kosten welke gemeente draagt.

Om het goede gesprek met de gemeente Kampen te kunnen voeren en voorbereid te zijn op alle toekomstige ontwikkelingen hebben wij, in 2020, een korte verkenning uitgevoerd dat inzichtelijk heeft gemaakt dat een bredere heroriëntatie op de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw ook nuttig is in het kader van meerdere ontwikkelingen, zoals de strategie en themaplannen sociaal domein, de komende evaluatie van het ondernemingsplan van Impact en de taakstelling op het sociaal domein met ingang van 2023. Daartoe hebben wij op 17 november 2020 het adviesbureau Nautus verzocht om



deze ontwikkelingen in beeld te brengen en een aantal uitvoeringsvarianten uit te werken. Bij de uitwerking moest rekening gehouden worden met de kaders zoals deze in de strategie en het themaplan Participatie zijn vastgesteld.

Rapport Nautus, bevindingen en opvolging aanbeveling

Nautus heeft naast de huidige werkwijze een aantal varianten uitgewerkt. Hierbij is gekeken naar de doelbereiking, dienstverlening, samenwerking, ondersteuning en financiën/bedrijfsvoering. Met behulp van dit toetsingskader zijn, naast de huidige situatie (nulvariant), drie uitvoeringsvarianten beoordeeld: (1) een gezamenlijk werkbedrijf met de gemeente Kampen, (2) zelfstandige uitvoering in een Drontens Werkteam en (3) een hybride uitvoeringsvorm. Voor meer informatie wordt u verwezen naar de bijlage (advies van Nautus, documentnummer 162946).

Alvorens een keuze te maken voor een uitvoeringsvariant heeft Nautus het college geadviseerd om eerst in gesprek te gaan met het college van de gemeente Kampen (samenwerkingspartner GR) en Impact (uitvoeringspartner). Dit advies hebben wij opgevolgd.

Gesprek met de gemeente Kampen en Impact

Het advies van Nautus is gepresenteerd bij de gemeente Kampen en Impact, waarna zij het advies (onder embargo) hebben ontvangen. De GR heeft Impact verzocht om een reactie op dit advies. Impact is verzocht om aan te geven wat de varianten (rapport Nautus) betekenen voor de werkwijze van Impact en de beide gemeenten, wat zijn de consequenties voor alle partijen.

Ook Impact kwam tot de conclusie dat de hybride uitvoeringsvorm de beste aanknopingspunten oplevert, maar dan wel in combinatie met de huidige werkwijze. Impact adviseert een uitvoeringsvorm waarbij de knip komt tussen de regie en de uitvoering. Impact zal dan de uitvoeringsorganisatie zijn waarbij de samenwerking pragmatisch georganiseerd wordt ten behoeve van de dienstverlening aan inwoners en werkgevers.

Op basis van het advies van Nautus en Impact hebben er diverse gesprekken plaatsgevonden tussen de GR en Impact. De GR wil samen met Impact toewerken naar een heldere taakverdeling en samenwerking tussen de ketenpartners (o.a. UWV en Werkgeversservicepunten), waarbij het belang van de inwoner centraal staat. Met een passende governance die ruimte geeft om in te besteden en een eigen identiteit in een Drontens en Kampens deel plus een passende financieringssysteem. Deze onderdelen zijn daarmee dé ingrediënten voor een nieuw ondernemingsplan van Impact waaruit haar maatschappelijk toegevoegde waarde blijkt voor de inwoner van de gemeente Dronten.

Bovenstaande heeft geresulteerd in een hybride uitvoeringsvorm 2.0 waarbij is uitgegaan van synergie en schaalvoordeel, maar dat de gemeente de regie pakt daar waar het noodzakelijk is. Alle partijen, de GR en Impact, hebben hun voorkeur uitgesproken voor de uitvoeringsvorm. Het college verzoekt deze hybride uitvoeringsvorm 2.0 verder uit te werken in een projectplan, welke het college in een later stadium zal vaststellen.

Door het vaststellen met het uitgewerkte projectplan wordt de koers voor de komende jaren m.b.t. de samenwerking met de gemeente Kampen (GR) en Impact bepaald. Bij de



uitwerking van dit projectplan blijven de vastgestelde kaders (strategie en themaplan Participatie) het uitgangspunt: meedoen aan de maatschappij via een (betaalde) werkplek.

Hybride uitvoeringsvorm 2.0

Hieronder wordt de hybride uitvoeringsvorm 2.0 in tabelvorm weergegeven.

In de huidige werkwijze wordt de taak van de casusregie bij de uitvoering van de Wsw neergelegd Impact. In de hybride uitvoeringsvorm 2.0 gaat deze over naar de gemeente. Bij een aantal taken van de Participatiewet vindt er in een verschuiving plaats van Dronten naar de GR, wij willen onderzoeken of deze taken via de GR kunnen worden uitgevoerd.

In het rapport van Nautus (zie bijlage, pagina 20 en 21) kunt u lezen dat er bij de hybride uitvoeringsvorm de begeleiding, bemiddeling, inkoop instrumenten en detachering van de Wsw en detachering van de Participatiewet wordt neergelegd bij de gemeente. Wij zijn van mening dat deze taken het beste passen bij Impact (als uitvoerder namens de GR). Uitvoering van de wet Wsw en detachering Participatiewet is een specialisme dat de gemeente Dronten niet in huis heeft. Voor beide wetten willen wij de uitvoering neerleggen bij de GR (Impact). In welke constructie dit moet plaatsvinden, moet nog worden uitgezocht.

Hybride uitvoeringsvorm 2.0

Taak	Participatiewet	Wsw
Casusregie	Dronten	Dronten
Begeleiding en Bemiddeling	Dronten**	Samen met Kampen (Impact)
Inkoop van instrumenten	Dronten	Samen met Kampen (Impact)
Detachering	Samen met Kampen (Impact)	Samen met Kampen (Impact)
Loonkostensubsidie	Dronten	Samen met Kampen (Impact)
Groenvoorziening (eventueel horeca)	Samen met Kampen (Impact)	Samen met Kampen (Impact)
Formeel werkgeverschap (payroll)	Samen met Kampen (Impact)	Samen met Kampen (Impact)
Beschut werk	Samen met Kampen (Impact)	Samen met Kampen (Impact)

**Inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt moeten eerst stabiliseren alvorens de stap naar (onbetaald) werk gemaakt kan worden. Deze begeleiding gebeurt meestal door een zorgorganisatie en de participatiegids (gemeente). Als de stap naar werk gemaakt kan wordt de inwoner o.a. begeleid door Impact middels een werkervaringsplaats. Bemiddeling gebeurt door de re-integratieconsulent of door een re-integratiebedrijf (o.a. Impact).

Financiële en juridische consequenties

Het uitgangspunt is dat wij binnen de kaders zoals deze zijn vastgesteld in de strategie en de themaplannen (inclusief begroting) blijven. Wij vinden het belangrijk dat een inwoner mee kan doen in de maatschappij. Voor de uitwerking van dit projectplan ligt de focus op meedoen via een (betaalde) werkplek, Impact is immers de maatschappelijke werkgever.

In het projectplan wordt ook de governance en de financieringssystematiek opgenomen. Wij willen onderzoeken of de huidige governance en de financieringssystematiek nog passend is. Met ingang van 01-07-2021 is de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd, wij willen de governance toetsen aan de wijziging. De financieringssystematiek is nog te veel gebaseerd op de Wsw terwijl de doelgroep veranderd (richting Participatiewet). Uw raad



wordt meegenomen in deze uitwerking

Vervolg

Samen met de gemeente Kampen en Impact wordt een projectplan voorbereid.

- Kampen en Dronten wil samen met Impact toewerken naar een heldere taakverdeling en samenwerking tussen de ketenpartners (gemeenten, UWV en Werkgeversservicepunten), waarbij het belang van de inwoner centraal staat. Met een passende governance die ruimte geeft om in te besteden en een eigen identiteit in een Drontens en Kampens deel plus een passende financieringssystematiek.
- De argumenten voor deze taakverdeling zijn daarmee dé ingrediënten voor een nieuw ondernemingsplan van Impact waaruit haar maatschappelijk toegevoegde waarde blijkt.
- Dit project is verdeeld in een viertal projectonderdelen die opgepakt worden, t.w. governance, financiering, in- en aanbesteden en ondernemingsplan. Elk thema heeft specifieke kennis en kunde nodig en tegelijkertijd zijn alle thema's ook met elkaar verweven. Zo heeft bijvoorbeeld de uitkomst van een advies op in- en aanbesteden invloed op het projectonderdeel governance.
- Het projectplan wordt vastgesteld door de colleges van de beide gemeenten Kampen en Dronten en het bestuur van de GR.
- Na vaststelling van het projectplan, verwachten aan het begin van 2023 een uitgewerkt plan ter kennisgeving of ter besluitvorming (bij afwijking kaders strategie en themaplan Participatie) aan u voor te kunnen leggen, waarna gestart kan worden met de implementatie. Hiermee wordt de koers voor de komende jaren vastgesteld.

Bijlagen

- Advies van Nautus (documentnummer 162946)

De Secretaris,



De Burgemeester,





Advies

Doorontwikkeling

Uitvoering Participatiewet en Wsw

Gemeente Dronten

Advies

Doorontwikkeling

Uitvoering Participatiewet en Wsw

Gemeente Dronten

Opdrachtgever	Gemeente Dronten
Project	Doorontwikkeling uitvoering P-wet en Wsw Dronten
Betreft	Advies
Versie	Definitief
Datum	7 april 2021
Auteur(s)	Kosha Schipper & Niels van Dijken

www.nautus.nl

Samenvatting

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Het college vraagt zich af hoe de uitvoering van beide wetten zich in de komende jaren verder moet ontwikkelen. Aan Nautus is opdracht gegeven om het college hierover te adviseren. Dit document beschrijft ons advies.

De gemeente Dronten verstrekt aan ongeveer 585 huishoudens een uitkering op grond van de Participatiewet. Daarnaast zijn er ongeveer 107 gesubsidieerde banen, waarvan ongeveer 46 in het kader van de Wsw en 61 binnen de Participatiewet. Het aantal gesubsidieerde banen binnen de Wsw neemt af omdat er geen instroom meer mogelijk is, uiteindelijk naar nul. Het aantal gesubsidieerde banen binnen de Participatiewet stijgt. Het totaal aantal gesubsidieerde banen is stabiel.

Inwoners, werkgevers en andere stakeholders hebben ingebracht wat zij belangrijk vinden ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. Ook is de strategie sociaal domein van de gemeente Dronten geanalyseerd. Op basis hiervan zijn vijftien punten vastgesteld die gaan over doelbereiking, dienstverlening, samenwerking, ondersteuning en financiën/bedrijfsvoering. Met behulp van dit toetsingskader zijn, naast de huidige situatie (nulvariant), drie uitvoeringsvarianten beoordeeld: (1) een gezamenlijk werkbedrijf met de gemeente Kampen, (2) zelfstandige uitvoering in een Drontens Werkteam en (3) een hybride uitvoeringsvorm.

Het onderzoek heeft inzichtelijk gemaakt dat doorgaan in de huidige situatie geen toekomstbestendige ontwikkeling oplevert. Van de alternatieve varianten levert de hybride variant de beste aanknopingspunten.

De gemeente Dronten concentreert zich binnen de hybride variant op casusregie, begeleiding, bemiddeling, inkoop van instrumenten, verstrekken van loonkostensubsidie en detachering voor de volledige doelgroep van Participatiewet en Wsw. De gemeente Dronten is het aanspreekpunt voor inwoner en werkgever. De hybride variant betekent dat Impact een sociaal werkbedrijf blijft waarbinnen mensen met een gesubsidieerde baan, vanuit zowel de Participatiewet als de Wsw, werkzaam zijn in beschut werk en groenvoorziening.

Een keuze voor elke variant, dus ook de hybride variant, heeft gevolgen voor de bestaande uitvoering en voor de samenwerking met de gemeente Kampen. Wij adviseren het college van de gemeente Dronten om over dit advies in gesprek te gaan met het college van de gemeente Kampen en de hybride variant verder te onderzoeken.

Inhoud

Samenvatting	3
1 Opdracht	5
1.1 Context	5
1.2 Aanleidingen	6
1.3 Vraagstelling	7
1.4 Opbouw van dit document	7
2 Gevolgde aanpak	8
2.1 Voorbereiden	8
2.2 Aanscherpen	8
2.3 Analyseren	9
2.4 Valideren	9
2.5 Opleveren	9
3 Huidige situatie	10
3.1 Doelgroep	10
3.2 Gesubsidieerd werk	10
3.3 Huidige uitvoeringsstructuur	12
4 Toetsingskader	15
4.1 Bronnen voor toetsingskader	15
4.2 Opbouw toetsingskader	15
5 Uitvoeringsvarianten	17
5.1 Uitgangspunten	17
5.2 Variant 1: gezamenlijk werkbedrijf	18
5.3 Variant 2: zelfstandig werkteam	19
5.4 Variant 3: hybride uitvoering	20
6 Beoordeling	22
6.1 Doelbereiking	22
6.2 Dienstverlening	23
6.3 Samenwerking	23
6.4 Ondersteuning	24
6.5 Financiën en bedrijfsvoering	25
7 Advies	27
Bijlage	30

1 Opdracht

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Het college vraagt zich af hoe de uitvoering van beide wetten zich in de komende jaren verder kan ontwikkelen. Aan Nautus is opdracht gegeven om het college hierover te adviseren.

1.1 Context

In 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. De wet is het vangnet van de sociale zekerheid in Nederland en is de opvolger van de vroegere Wet werk en bijstand. De hoofdtaken zijn in de kern onveranderd gebleven: (1) het verstrekken van een tijdelijk inkomen in de vorm van een bijstandsuitkering en (2) het bieden van ondersteuning bij re-integratie naar de arbeidsmarkt.

Gelijktijdig met de invoering van de Participatiewet zijn door het Rijk wijzigingen doorgevoerd in de Wajong en de Wsw:

- De *Wajong* is een verantwoordelijkheid van het UWV. De wijziging in die wet richtte zich op aanscherping van de toegang: alleen wie volledig arbeidsongeschikt is, komt sinds 2015 nog in aanmerking voor de Wajong. Deze aanscherping geldt alleen voor nieuwe gevallen.
- De *Wsw* is een verantwoordelijkheid van gemeenten. Binnen die wet bieden gemeenten gesubsidieerd werk aan mensen met een arbeidsbeperking. De wijziging betekende dat er geen instroom meer mogelijk is in de Wsw. Wie al een gesubsidieerd dienstverband heeft houdt recht op dat dienstverband.

De aanscherpingen in de toegang tot de Wajong en de Wsw betekenen op langere termijn een toename in het beroep op de Participatiewet. Dit is een geleidelijk proces, omdat de aanscherpingen in Wajong en Wsw gericht zijn op nieuwe instroom en niet op bestaande gevallen. Ook leveren de aanscherpingen in Wajong en Wsw niet één-op-één meer instroom op in de Participatiewet. Dit hangt samen met de 'polisvoorwaarden' van de Participatiewet. Die verschillen van vroegere polisvoorwaarden van Wajong en Wsw.

Op langere termijn ontstaan de volgende effecten:

- Door de aanscherpingen in de toegang tot de Wajong en de Wsw zal het beroep op de Participatiewet geleidelijk toenemen.
- Doordat er geen instroom meer mogelijk is in de Wsw zal het aantal inwoners met een Wsw-dienstverband geleidelijk afnemen naar nul.

Omdat er voor gemeenten geen mogelijkheid meer is om inwoners in te laten stromen in de Wsw, biedt de Participatiewet mogelijkheden om voor mensen met een beperking gesubsidieerd werk te organiseren. Een belangrijk verschil is dat gemeenten binnen de Participatiewet over minder financiële middelen beschikken om gesubsidieerd werk te organiseren, in vergelijking met de middelen die zij hadden binnen de Wsw.

1.2 Aanleidingen

De gemeente Dronten geeft zelfstandig uitvoering aan de Participatiewet. De uitvoering maakt deel uit van de gemeentelijke organisatie. De Wsw wordt samen met de gemeente Kampen uitgevoerd. Daartoe is in het verleden Impact opgericht.

De gemeente Dronten heeft ingespeeld op de wetswijzigingen met een beleidsplan voor de uitvoering van de Participatiewet¹. Impact heeft een veranderplan gemaakt. Beide plannen zijn door de raad vastgesteld. De samenwerking tussen de gemeente Dronten en Impact is uitgebouwd, waarbij diverse activiteiten voor de doelgroep van de Participatiewet bij Impact worden ingekocht. Een belangrijke vraag is nu hoe deze samenwerking zich verder moet ontwikkelen.

Parallel hebben ook andere delen van het sociaal domein (Wmo, jeugd etc.) zich ontwikkeld. Samen met maatschappelijke partners werkt de gemeente Dronten aan deelname van mensen aan de samenleving en het bieden van ondersteuning daarbij. Doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden zijn eind 2018 vastgesteld², gericht op preventie, vroegsignalering, bereikbaarheid, toegankelijkheid, maatwerk, innovatie, samenwerking, bedrijfsvoering en financiën. Deze moeten zich ook verder vertalen naar de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw.

Belangrijk is ook de betaalbaarheid van voorzieningen in het sociaal domein, nu en op langere termijn. De gemeente Dronten is gestart met Zero Based Begroten (ZBB). Het doel is het realiseren van een sluitende meerjarenbegroting 2022-2025, waarbij alle beleidskaders kritisch tegen het licht worden gehouden. Dat geldt ook voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw.

Tot slot is van belang dat ook de gemeente Kampen zich oriënteert op de gewenste doorontwikkeling van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. Dat is relevant voor de gemeente Dronten omdat de Wsw samen met de gemeente Kampen wordt uitgevoerd en beide gemeenten samen verantwoordelijk zijn voor de uitvoerder van de Wsw (Impact). Om het goede gesprek met de gemeente Kampen te kunnen voeren is er behoefte aan een Drontense visie op de doorontwikkeling van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw.

¹ Onderdeel van het 'Beleidsplan Transitie Sociaal Domein 2015-2018'.

² 'Samen bouwen aan samen leven', Strategie voor het brede sociaal domein 2019-2022.

1.3 Vraagstelling

Het college ziet in de verschillende aanleidingen een goed moment om een heroriëntatie uit te voeren op de verdere ontwikkeling van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. Het college heeft een bestuursopdracht geformuleerd, gericht op de oplevering van een advies dat antwoord geeft op de volgende vragen:

1. Welke doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden van de huidige uitvoering van de Participatiewet en Wsw zijn relevant voor de ondersteuning aan inwoners?
2. Wat zijn de uitdagingen in de komende jaren die zich moeten vertalen in de eisen aan de uitvoering?
3. Welke alternatieve varianten zijn er voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw?
4. Wat zijn de (verwachte) maatschappelijke en financiële effecten en risico's van deze uitvoeringsvarianten?
5. Welke uitvoeringsvariant heeft de voorkeur op basis van de geformuleerde doelen, uitgangspunten, randvoorwaarden en uitdagingen voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw?

Het college heeft gevraagd om het advies in het eerste kwartaal van 2021 op te leveren en stakeholders, waaronder inwoners, werkgevers, de gemeente Kampen en Impact te betrekken in het proces. De raad is door het college meegenomen in de opdracht en de processtappen. De raad wordt door het college geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek.

1.4 Opbouw van dit document

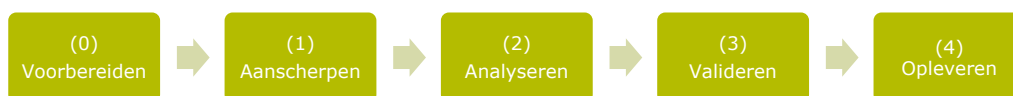
Dit document is het eindresultaat van de opdracht. De opbouw is als volgt:

- In hoofdstuk 2 is de gevolgde aanpak beschreven.
- In hoofdstuk 3 is de huidige situatie beschreven.
- In hoofdstuk 4 is het toetsingskader uitgewerkt dat gehanteerd is bij de beoordeling van de uitvoeringsvarianten.
- In hoofdstuk 5 zijn de uitvoeringsvarianten gedefinieerd die in dit onderzoek zijn betrokken. Naast de nulvariant (huidige situatie) zijn drie alternatieve uitvoeringsvarianten onderzocht.
- In hoofdstuk 6 gaan we in op de beoordeling van de uitvoeringsvarianten aan de hand van het toetsingskader.
- In hoofdstuk 7 is ons advies aan het college van de gemeente Dronten toegelicht en onderbouwd.
- In de bijlage zijn tabellen toegevoegd met aantallen, kosten van gesubsidieerd werk, kosten van uitkeringen, uitvoeringskosten etc.

2 Gevolgde aanpak

Onze opdracht heeft tot doel een Drontense visie op de doorontwikkeling van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw te vormen. Het resultaat van de opdracht is een advies aan het college, gebaseerd op onderzoek waarin verschillende uitvoeringsvarianten zijn afgewogen.

De volgende stappen zijn gevolgd:



2.1 Voorbereiden

Nautus is gecontracteerd om de opdracht uit te voeren. In samenwerking met de gemeente Dronten is een adviesteam samengesteld waarbinnen de disciplines beleid, uitvoering, financiën, HRM en juridisch zijn vertegenwoordigd. De projectleiding was in handen van Nautus. Kosha Schipper heeft die rol vervuld, met ondersteuning van Niels van Dijken.

Bestuurlijk opdrachtgever van het project was Peter van Bergen, als portefeuillehouder verantwoordelijk voor de Participatiewet en de Wsw. Ambtelijk opdrachtgever was Karel van Erp, teammanager Sociaal Domein. De aanpak van het project is samen met het adviesteam en de opdrachtgevers uitgebreid doorgesproken. Ook zijn stakeholders geïnformeerd over het project, de aanpak en de momenten dat zij worden betrokken.

2.2 Aanscherpen

In de opdracht zijn het toetsingskader en de te onderzoeken uitvoeringsvarianten nog niet vastgesteld. De eerste stap was erop gericht om beide scherp te krijgen. Dit is als volgt gedaan:

1. In totaal zijn zeven sessies met stakeholders uitgevoerd. Aan deze sessies hebben inwoners (klantenpanel), werkgevers, adviesraad sociaal domein, professionals in de uitvoering, management van Impact, gemeente Kampen (ambtelijk) en uitvoerders van re-integratietrajecten deelgenomen. Aan de deelnemers is gevraagd wat zij belangrijk vinden binnen de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. Ook zijn uitvoeringsvarianten verkend die relevant zijn om te onderzoeken.

2. Het adviesteam heeft de strategie sociaal domein (zoals in 2018 vastgesteld door de raad van de gemeente Dronten) geanalyseerd. Het adviesteam heeft daar doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden uit gedestilleerd, zoals die zich moeten vertalen naar de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw.

Op basis van de stakeholdersessies en de analyse van de strategie is het toetsingskader uitgewerkt. Daarnaast zijn de uitvoeringsvarianten beschreven en zo scherp mogelijk gedefinieerd. Het toetsingskader en de uitvoeringsvarianten zijn met de opdrachtgever besproken en door de opdrachtgever vastgesteld.

2.3 Analyseren

In deze stap is het adviesteam aan de slag gegaan met de beoordeling van de uitvoeringsvarianten. Deze beoordeling is gedaan aan de hand van het vastgestelde toetsingskader. Ook de nulvariant (=voortzetting van de huidige situatie) is beoordeeld, zodat een goed vergelijk ontstaat.

Het adviesteam heeft in totaal drie sessies besteed aan de beoordeling van de uitvoeringsvarianten. De beoordeling heeft een voorlopige voorkeursvariant in beeld gebracht. De voorlopige uitkomsten zijn besproken met de opdrachtgever. Daarbij heeft de opdrachtgever ingestemd met het bespreken van de voorlopige uitkomsten met de stakeholders in de volgende stap.

2.4 Valideren

In deze stap zijn de voorlopige uitkomsten van het onderzoek besproken met de stakeholders die eerder ook zijn betrokken bij de totstandkoming van toetsingskader en uitvoeringsvarianten. Het doel van deze tweede ronde is het ophalen van eventuele vragen en suggesties voor verbetering van het advies. De voorlopige uitkomsten zijn aansluitend besproken met de opdrachtgever en met het college (in een collegespecial).

2.5 Opleveren

Na de validatie is het adviesrapport in concept samengesteld en voorgelegd aan de opdrachtgever. Daarna is het adviesrapport definitief uitgewerkt en opgeleverd aan de opdrachtgever. Het project is daarmee afgerond. In het laatste hoofdstuk van dit rapport zijn adviezen over de vervolgstappen verwerkt.

3 Huidige situatie

3.1 Doelgroep

De gemeente Dronten verstrekt aan ongeveer 585 huishoudens een uitkering op grond van de Participatiewet (realisatie 2020). De kosten van uitkeringen bedroegen in 2020 ongeveer € 8,5 mln.

Uitkeringen P-wet³	2019	2020	2021
Aantal huishoudens	582,0	585,0	580,0
Kosten uitkeringen P-wet	€ 8.675.000	€ 8.531.000	€ 8.560.000

Aan inwoners met perspectief op werk wordt binnen het kader van de P-wet en de Wsw ondersteuning geboden bij re-integratie en gesubsidieerd werk. In 2020 is in totaal aan 415 inwoners ondersteuning geboden. In 2020 waren er ongeveer 107 gesubsidieerde voltijdsbanen voor inwoners van de gemeente Dronten, waarvan 61 in het kader van de Participatiewet en 46 in het kader van de Wsw.

Voltijdsbanen⁴	2019	2020	2021
Gesubsidieerde banen P-wet	59,0	60,8	64,5
Gesubsidieerde banen Wsw	48,9	46,4	43,9
Totaal	107,9	107,2	108,4

Binnen de Wsw is sprake van krimp. Die krimp is het gevolg van het stoppen van de instroom in combinatie met natuurlijk verloop. Het aantal gesubsidieerde banen binnen de Wsw daalt uiteindelijk naar nul. Het aantal gesubsidieerde banen binnen de Participatiewet stijgt. In totaal blijft het aantal gesubsidieerde banen ongeveer gelijk.

3.2 Gesubsidieerd werk

Gesubsidieerde banen worden op verschillende manieren ingevuld:

Loonkostensubsidie De inwoner komt in dienst bij een werkgever. Die werkgever is zowel formeel als materieel werkgever. De werkgever ontvangt een loonkostensubsidie ter compensatie van de lagere verdien capaciteit van de inwoner.

³ Cijfers over 2019 en 2020 op basis van realisatie. Cijfers over 2021 op basis van begroting.

⁴ Cijfers over 2019 en 2020 op basis van realisatie. Cijfers over 2021 op basis van begroting.

<i>Detachering</i>	De inwoner wordt in eigen beheer in dienst genomen en gedetacheerd bij een andere werkgever (inlener). De inlener is materieel werkgever. Voor de inzet van de inwoner wordt bij de inlener een uur- of dagtarief in rekening gebracht.
<i>Groenvoorziening⁵</i>	De inwoner wordt in eigen beheer in dienst genomen en gedetacheerd bij de afdeling van de gemeente die verantwoordelijk is voor groenonderhoud. Voor de inzet van de inwoner wordt een uur- of dagtarief in rekening gebracht. Een onderdeel van deze detachering is ook het leveren van voormannen, materieel en vervoer.
<i>Beschut werk</i>	De inwoner wordt in eigen beheer in dienst genomen en krijgt in een beschutte (aangepaste, prikkelarme) omgeving werk aangeboden. Ook het materieel werkgeverschap wordt in deze vorm in eigen beheer uitgevoerd. Inkomsten binnen beschut werk komen voort uit werkopdrachten.

Deze vormen komen in beide wetten voor. De omvang (uitgedrukt in voltijdsbanen) is als volgt:

Vorm	Regeling	2019	2020	2021
Loonkostensubsidie	P-wet	47,0	49,0	49,8
Loonkostensubsidie	Wsw	3,1	2,8	2,5
Detachering	P-wet	2,4	2,4	3,0
Detachering	Wsw	14,8	12,8	12,4
Groenvoorziening	P-wet	4,6	3,4	3,8
Groenvoorziening	Wsw	11,7	12,0	11,0
Beschut werk ⁶	P-wet	5,0	6,0	7,9
Beschut werk	Wsw	19,3	18,8	18,0
Totaal		107,9	107,2	108,4

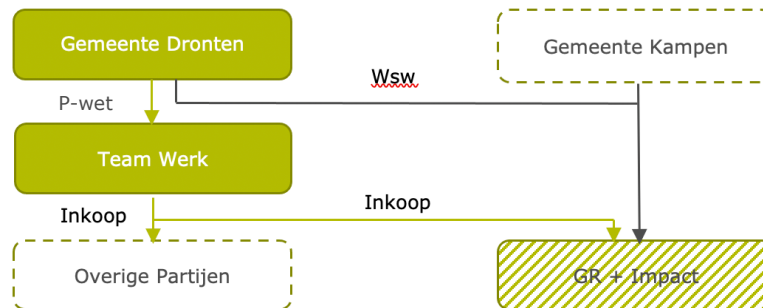
Binnen de Wsw heeft het accent altijd gelegen op vormen waarbij inwoners in dienst worden genomen. Het werken met loonkostensubsidie is binnen de Wsw beperkt tot stand gekomen. Binnen de Participatiewet is het werken met loonkostensubsidie een vertrekpunt geworden. Dit is gestimuleerd door het streven naar meer inclusieve deelname op de arbeidsmarkt, tegen lagere kosten.

⁵ Hier worden gesubsidieerde banen binnen de groenvoorziening bedoeld. Niet de groenvoorziening als gemeentelijke taak.

⁶ Het deel dat via de Wajong (UWV) tot stand komt en betaald wordt is hier niet meegeteld.

3.3 Huidige uitvoeringsstructuur

De uitvoering van de Participatiewet en de Wsw ziet er op dit moment als volgt uit binnen de gemeente Dronten:



De gemeente Dronten geeft zelfstandig uitvoering aan de Participatiewet. Dit geldt zowel voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen als voor de re-integratie van inwoners die een beroep doen op de Participatiewet. De ondersteuning bij re-integratie wordt binnen de gemeentelijke organisatie als volgt uitgevoerd:

- Re-integratieconsulenten (RC) beoordelen of een inwoner een reëel perspectief op werk heeft en welke ondersteuning daarvoor nodig is. Perspectief hangt samen met kansen op de arbeidsmarkt, maar ook met voldoende competenties en draagkracht om aan de slag te gaan met een traject richting werk.
- Als er voldoende perspectief is, dan coördineert de RC de ondersteuning die daarbij nodig is (casusregie). Is er geen perspectief op werk, dan wordt de inwoner verbonden aan een Gids Participatie (GP). De GP is dan de casusregisseur⁷.
- De RC is het aanspreekpunt voor inwoner en werkgever, voert zelf begeleiding en bemiddeling uit, handhaaft verplichtingen van de inwoner en koopt op maat aanvullende ondersteuning in. De RC werkt nauw samen met professionals die (op dezelfde werkvloer) actief zijn op andere leefgebieden (schulden, zorg, wonen, opvoeding etc.) om signalen op te pakken en ondersteuning af te stemmen.
- RC onderhouden contacten met werkgevers over bemiddeling en plaatsing van de inwoners die zij begeleiden. RC kunnen samen met werkgevers gesubsidieerde banen organiseren met inzet van loonkostensubsidie en andere instrumenten zoals de no risk polis. De RC werken samen in regionale verbanden om in te spelen op vragen van werkgevers. De gemeente Dronten is aangesloten op de arbeidsmarktregio Flevoland en participeert in het WergeversServicePunt (WSP) van Flevoland.

⁷ Er zijn uitzonderingsgevallen waarin perspectief op werk bestaat en toch de GP casusregisseur is. Het gaat dan om situaties waarbij de inwoner voldoende draagkracht en competenties heeft in relatie tot werk, maar waarbij ook veel speelt op andere leefgebieden.

- De RC voeren zelf begeleiding en bemiddeling uit, maar zij kopen ook instrumenten op maat in bij marktpartijen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om arbeidsdeskundig onderzoek, jobcoaching of een specifieke training. Een deel wordt ingekocht bij Impact. Detachering en beschut werk voor de doelgroep Participatiewet worden bijvoorbeeld bij impact ingekocht.

Voor de Wsw ziet de uitvoering er als volgt uit:

- De Wsw wordt samen met de gemeente Kampen uitgevoerd. Beide gemeenten hebben daartoe samen een gemeenschappelijke regeling (GR) ingesteld met een gelaagd bestuur: een AB en een DB. De Wsw-werknemers van beide gemeenten zijn in dienst bij de GR.
- De GR is opdrachtgever van een stichting (Impact) die feitelijk uitvoering geeft aan de Wsw. Impact detacheert Wsw-werknemers (ook in groenonderhoud) en biedt beschut werk aan Wsw-werknemers. Impact kan ook loonkostensubsidie verstrekken aan werkgevers die een Wsw-werknemer in dienst nemen.
- De Wsw is een zelfstandige verantwoordelijkheid van de GR en Impact. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gemeente Dronten zijn naar de GR en Impact overgedragen. Het bestuur van de GR legt verantwoording af aan de colleges van beide gemeenten, zonder tussenkomst van de gemeentelijke organisaties.
- Om vanuit de gemeente Dronten rechtstreeks (zonder concurrentie van derden) in te kunnen kopen bij Impact, zowel binnen het kader van de Participatiewet als vanuit het kader van groenonderhoud is nog een derde rechtspersoon actief, namelijk een BV. De GR is aandeelhouder van deze BV.

In tabelvorm ziet de huidige uitvoeringsstructuur er als volgt uit:

Taak	P-wet	Wsw
Casusregie	Dronten	Samen met Kampen
Begeleiding en bemiddeling	Dronten	Samen met Kampen
Inkoop van instrumenten	Dronten	Samen met Kampen
Loonkostensubsidie	Dronten	Samen met Kampen
Detacheren	Inkoop bij samenwerking	Samen met Kampen
Groenvoorziening	Inkoop bij samenwerking	Samen met Kampen
Formeel werkgeverschap	Inkoop bij samenwerking	Samen met Kampen
Beschut werk	Inkoop bij samenwerking	Samen met Kampen

De gemeenten Kampen en Dronten zijn in formeel opzicht geen 'eigenaren' van de stichting Impact. De stichtingsvorm voorziet niet in eigenaarschap. Kijkend naar de geldende afspraken, dan handelen beide gemeenten wel vanuit 'eigenaarschap'. De gemeenten voorzien (via de GR) in financiering van de activiteiten van de stichting, zuiveren eventuele tekorten aan en beslissen over doel en taken van de stichting.

In de huidige situatie bestaan feitelijk twee hoofdstructuren en een hulpstructuur:

1. Dronten is zelfstandig verantwoordelijk voor uitvoering van de P-wet.
2. De verantwoordelijkheid voor de Wsw is samen met Kampen belegd bij Impact.
3. Dronten koopt vanuit haar zelfstandige verantwoordelijkheid in bij Impact.

De hulpstructuur (inkoop) beoogt de capaciteit en expertise van Impact te benutten voor de doelgroep Participatiewet. Het veranderplan van Impact zet hier op in. Deze inkoop neemt toe naarmate de Wsw in omvang afneemt. De hoofdstructuren blijven in beginsel naast de inkoop in stand, ook als de Wsw uiteindelijk naar nul is afgebouwd.

4 Toetsingskader

Het toetsingskader geeft aan wat de gemeente Dronten en stakeholders belangrijk vinden ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. Met behulp van dit toetsingskader worden de uitvoeringsvarianten beoordeeld. In dit hoofdstuk wordt het toetsingskader toegelicht.

4.1 Bronnen voor toetsingskader

Om te komen tot het toetsingskader hanteerden we twee hoofdvragen:

1. Wat zijn wensen en behoeften van inwoners, werkgevers en andere stakeholders ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw?
2. Wat zijn doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden die de gemeente Dronten heeft geformuleerd voor de verdere ontwikkeling van het sociaal domein, waar ook de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw aan zal moeten voldoen?

Voor de eerste hoofdvraag zijn een zevental stakeholdersessies uitgevoerd. Aan deze sessies hebben inwoners (klantenpanel), werkgevers, adviesraad sociaal domein, professionals in de uitvoering, management van Impact, de gemeente Kampen (ambtelijk) en uitvoerders van instrumenten deelgenomen. Aan deelnemers is gevraagd wat zij belangrijk vinden binnen de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw.

Voor de tweede hoofdvraag hebben we de strategie sociaal domein van de gemeente Dronten als bron gebruikt. De strategie sociaal domein geeft aan wat belangrijke doelen zijn die de gemeente Dronten wil bereiken, welke uitgangspunten in de uitvoering gehanteerd moeten worden en wat randvoorwaarden zijn waaraan voldaan moet worden.

4.2 Opbouw toetsingskader

In totaal zijn vijftien punten verzameld uit de strategie sociaal domein en de gevoerde gesprekken met stakeholders. Deze punten hebben we geclusterd in vijf thema's:

1. Doelbereiking
 - a. De gemeente Dronten streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt, waar mensen met en zonder beperking, jong en oud, ongeacht culturele achtergronden of geaardheid, samen op dezelfde werkvloer werken.
 - b. De gemeente Dronten wil bereiken dat meer inwoners aan de slag komen in werk, een opleiding volgen of vrijwilligerswerk doen.
 - c. Daarnaast wil de gemeente Dronten dat migranten in toenemende mate geïntegreerd zijn en er minder laaggeletterdheid is in de gemeente Dronten.

2. Dienstverlening

- a. Voor inwoners en werkgevers is het belangrijk dat er een duidelijk aanspreekpunt is voor alle ondersteuning bij werk, opleiding of vrijwilligerswerk, los van regelingen.
- b. Voor inwoners is het belangrijk dat casusregisseurs binnen de P-wet en Wsw korte, collegiale lijnen hebben met casusregisseurs op andere leefgebieden om ondersteuning adequaat op elkaar af te stemmen en problemen bij inwoners snel te signaleren en op te pakken.
- c. Inwoners hechten aan bereikbaarheid van de ondersteuning, waarbij reistijden zo min mogelijk een belemmering vormen.

3. Samenwerking

- a. Het is belangrijk dat casusregisseurs actief deelnemen aan lokale en regionale netwerken, om ondersteuning af te stemmen, van elkaars mogelijkheden gebruik te maken en kansen te benutten.
- b. De gemeente Dronten wil overorganisatie voorkomen en ruimte geven aan werkgevers en andere maatschappelijke partners om bij te dragen.
- c. Dit vraagt ook om handelingsruimte bij de casusregisseur om nieuwe relaties aan te gaan, in te spelen op kansen en nieuwe werkvormen te ontwikkelen.

4. Ondersteuning

- a. Inwoners en werkgevers geven aan dat zij goed gehoord willen worden over wat zij zelf kunnen, waar belemmeringen bestaan en waar zij behoefte aan hebben.
- b. In het verlengde hiervan geven zij aan dat het belangrijk is dat er gedurende de ondersteuning intensief en proactief contact is om voortgang te bewaken, kansen te benutten, risico's te ondervangen, bij te sturen etc.
- c. Voor casusregisseurs is het belangrijk dat zij handelingsruimte hebben om de ondersteuning af te kunnen stemmen op inwoner en werkgever en om begeleiding op- en af te kunnen schalen.

5. Financiën en bedrijfsvoering

- a. Vanuit het oogpunt van betaalbaarheid van voorzieningen is het belangrijk dat kansen op efficiëntie ontstaan in de uitvoering, door synergie, beperking van overhead en benutting van schaalgrootte.
- b. Ook heeft de gemeente Dronten behoefte aan inzicht in het gebruik van voorzieningen, van budgetten en in de geleverde kwaliteit.
- c. Tot slot wil de gemeente Dronten de uitvoering kunnen inrichten en bijsturen, ook vanuit een menselijke maat.

5 Uitvoeringsvarianten

In dit hoofdstuk definiëren we de uitvoeringsvarianten. Een uitvoeringsvariant is een uitvoeringsstructuur, waarbinnen de gemeente Dronten uitvoering kan geven aan haar taken binnen de Participatiewet en de Wsw. Een uitvoeringsstructuur is een ordening van taken, een ordening die aangeeft wie waarvoor verantwoordelijk is. De varianten verschillen in die ordening van taken.

5.1 Uitgangspunten

Bij het definiëren van de uitvoeringsvarianten hebben we uitgangspunten gehanteerd:

1. Synergie benutten tussen Participatiewet en Wsw.
2. Focus op inwoners met perspectief op (gesubsidieerd) werk.
3. Vertrekken vanuit eigenaarschap (geen privatisering).

Synergie benutten tussen Participatiewet en Wsw

In het politieke debat wordt veel gesproken over de toekomst van de sociale werkbedrijven, nu er geen instroom meer mogelijk is in de Wsw. Als de aanwezige capaciteit en expertise niet breder benut worden, dan komt het behoud daarvan onder druk te staan. Het zijn de gemeenten die hier vorm en inhoud aan moeten geven⁸. De uitdaging voor gemeenten is dat er binnen de Participatiewet minder middelen zijn voor het invullen van gesubsidieerde banen. Dit vertaalt zich onder andere in meer gesubsidieerde banen die tot stand komen met inzet van loonkostensubsidie.

In hoofdstuk 3 hebben we al laten zien dat er overeenkomsten bestaan in taken die binnen de Participatiewet en de Wsw uitgevoerd worden. Binnen beide wetten is sprake van casusregie en begeleiding, van inzet van loonkostensubsidie, van detachering, van beschut werk etc. Natuurlijk zijn er ook verschillen. Binnen de Participatiewet zijn begeleiding, bemiddeling, inkoop van instrumenten en inzet van loonkostensubsidie de belangrijkste activiteiten. Binnen de Wsw gaat het van oudsher om detacheren, groenonderhoud en beschut werk. Hierdoor bestaan ook verschillen in cultuur. Toch zien we overeenkomsten en is de synergie in taken een kans.

Ten aanzien van de samenwerking met de gemeente Kampen veronderstellen we in iedere uitvoeringsvariant dat de gemeente Kampen dezelfde ordening van taken hanteert die de gemeente Dronten in die variant ook hanteert. De varianten geven dus geen standpunt weer van de gemeente Kampen. Een dergelijk standpunt is nog niet ingenomen door de gemeente Kampen.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 644, nr. 3 (Kamerbrief van 25 januari 2021: Reactie op initiatiefnota van CDA en SP over toekomst sociale werkbedrijven).

Focus op inwoners met perspectief op (gesubsidieerd) werk

In het onderzoek betrekken we niet de verstrekking van bijstandsuitkeringen op grond van de Participatiewet. We betrekken ook niet de ondersteuning van inwoners die geen perspectief op (gesubsidieerd) werk hebben. De reden hiervoor is dat bij deze taken weinig of geen synergie is te verwachten tussen de uitvoering van beide wetten.

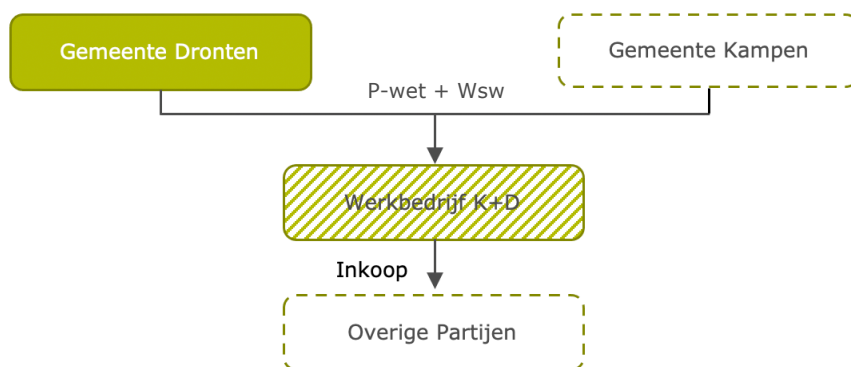
Hoewel het verstrekken van bijstandsuitkeringen geen taak is die we betrekken in het onderzoek, kunnen de uitvoeringsvarianten wel van invloed zijn op de uitkeringslasten van de gemeente Dronten. Als meer (of minder) mensen aan het werk komen in een uitvoeringsvariant, dan heeft dat een effect op de uitkeringslasten. Via het thema 'financiën en bedrijfsvoering' worden de uitvoeringsvarianten hierop beoordeeld.

Vertrekken vanuit eigenaarschap (geen privatisering)

Een derde uitgangspunt is 'eigenaarschap'. Hiermee bedoelen we dat geen van de varianten uitgaat van afstoting of privatisering van taken die nu in eigen beheer uitgevoerd worden, door de gemeente Dronten, door de GR of door Impact. Het betekent ook dat medewerkers, kosten, middelen, bevoegdheden etc. de ordening van taken in de betreffende variant volgen en daarin opgaan.

5.2 Variant 1: gezamenlijk werkbedrijf

In deze variant ontstaat een gezamenlijk werkbedrijf van de gemeenten Dronten en Kampen. In deze gezamenlijke organisatie brengen beide gemeenten al hun taken⁹ op grond van Participatiewet en Wsw onder.



We gaan er vanuit dat het gezamenlijke werkbedrijf de vorm van een GR met een openbaar lichaam zal hebben, waar de colleges van de gemeenten Dronten en Kampen aan deelnemen. Deze juridische vorm past bij de complexiteit van taken die in deze variant in de gezamenlijke uitvoering worden ondergebracht en de mate waarin die uitvoering onderhevig kan zijn aan bijsturing.

⁹ Met uitzondering van het verstrekken van uitkeringen en het ondersteunen van mensen zonder perspectief op werk.

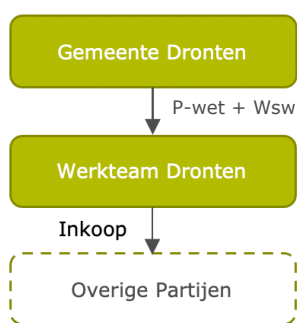
In tabelvorm ziet deze variant er als volgt uit:

Taak	P-wet	Wsw
Casusregie	Samen met Kampen	Samen met Kampen
Begeleiding en bemiddeling	Samen met Kampen	Samen met Kampen
Inkoop van instrumenten	Samen met Kampen	Samen met Kampen
Loonkostensubsidie	Samen met Kampen	Samen met Kampen
Detacheren	Samen met Kampen	Samen met Kampen
Groenvoorziening	Samen met Kampen	Samen met Kampen
Formeel werkgeverschap	Samen met Kampen	Samen met Kampen
Beschut werk	Samen met Kampen	Samen met Kampen

We veronderstellen dat een gezamenlijk werkbedrijf op termijn op één locatie gevestigd zal worden. Gezien de verhouding in omvang tussen beide gemeenten ligt voor de hand om te veronderstellen dat het zal gaan om een locatie in de gemeente Kampen. Een splitsing van het werkbedrijf in een Kampens en een Drontens deel, met elk eigen locaties, maar wel onder gezamenlijke aansturing van beide gemeenten, is niet ondenkbaar, maar achten we minder logisch.

5.3 Variant 2: zelfstandig werkteam

In deze variant ontstaat een zelfstandig werkteam van de gemeenten Dronten. Alle taken¹⁰ op grond van de Participatiewet en de Wsw worden hierin ondergebracht.



We gaan er vanuit dat dit 'Werkteam Dronten' een onderdeel zal zijn van de gemeentelijke organisatie. Het werkteam zal uitvoering geven aan casusregie, begeleiding, bemiddeling, inkoop van instrumenten, verstrekken van loonkostensubsidie en detachering voor inwoners die een beroep doen op Participatiewet of Wsw.

¹⁰ Met uitzondering van het verstrekken van uitkeringen en het ondersteunen van mensen zonder perspectief op werk.

We gaan er in deze variant vanuit dat beschut werk en formeel werkgeverschap (voor beide wetten) in een lokale stichting worden ondergebracht, onder aansturing van de gemeente Dronten. Groenvoorziening kan in deze variant worden overgenomen door de inlener (=gemeente Dronten) of in de stichting worden ondergebracht. We gaan uit van de laatste optie.

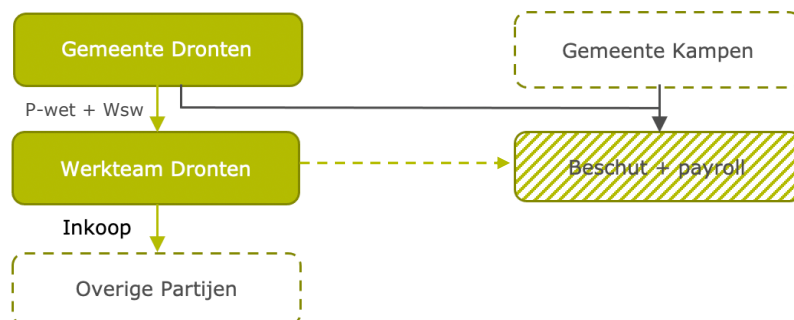
In tabelvorm ziet deze variant er als volgt uit:

Taak	P-wet	Wsw
Casusregie	Dronten	Dronten
Begeleiding en bemiddeling	Dronten	Dronten
Inkoop van instrumenten	Dronten	Dronten
Loonkostensubsidie	Dronten	Dronten
Detacheren	Dronten	Dronten
Groenvoorziening	Dronten (stichting)	Dronten (stichting)
Formeel werkgeverschap	Dronten (stichting)	Dronten (stichting)
Beschut werk	Dronten (stichting)	Dronten (stichting)

In deze variant zal de uitvoering, ook op termijn, in Dronten gevestigd zijn. De meeste taken worden vanuit het gemeentehuis uitgevoerd. Een uitzondering vormt beschut werk dat op een geschikte bedrijfslocatie in Dronten wordt uitgevoerd, zodat een aangepaste en prikkelarme werkomgeving geborgd kan worden voor de betreffende doelgroep.

5.4 Variant 3: hybride uitvoering

De laatste variant is een combinatie van de voorgaande varianten. Deze 'hybride' variant neemt de tweede variant (zelfstandig werkteam) als uitgangspunt. De taken beschut werk en formeel werkgeverschap (payroll) worden samen met de gemeente Kampen uitgevoerd.



We gaan er vanuit dat ook in deze variant 'Werkteam Dronten' een onderdeel zal zijn van de gemeentelijke organisatie. Het werkteam zal uitvoering geven aan casusregie, begeleiding, bemiddeling, inkoop van instrumenten, verstrekken van loonkostensubsidie en detachering voor inwoners die een beroep doen op Participatiewet of Wsw.

De taken beschut werk en formeel werkgeverschap worden in deze variant samen met de gemeente Kampen uitgevoerd. Groenvoorziening kan in deze variant worden overgenomen door de inlener (=gemeente Dronten) of in samenwerking met de gemeente Kampen uitgevoerd worden. We gaan uit van de laatste optie.

Bij de hybride variant past een meer eenvoudige juridische structuur voor de gezamenlijke uitvoering. De 'bedrijfsvoeringsorganisatie' is bijvoorbeeld een vorm van gezamenlijke uitvoering die de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) aanreikt voor collegetaken, waarbij de organisatie beperkte beleidsruimte heeft en volstaan kan worden met een enkelvoudig bestuur.

In tabelvorm ziet deze variant er als volgt uit:

Taak	P-wet	Wsw
Casusregie	Dronten	Dronten
Begeleiding en bemiddeling	Dronten	Dronten
Inkoop van instrumenten	Dronten	Dronten
Loonkostensubsidie	Dronten	Dronten
Detacheren	Dronten	Dronten
Groenvoorziening	Samen met Kampen	Samen met Kampen
Formeel werkgeverschap	Samen met Kampen	Samen met Kampen
Beschut werk	Samen met Kampen	Samen met Kampen

In deze variant zal de uitvoering, ook op termijn, grotendeels in de gemeente Dronten gevestigd zijn. De meeste taken worden vanuit het gemeentehuis uitgevoerd. Een uitzondering vormt beschut werk. We veronderstellen dat beschut werk in deze variant op termijn op één locatie gevestigd zal worden. Gezien de verhouding in omvang tussen beide gemeenten ligt voor de hand om te veronderstellen dat het zal gaan om een locatie in de gemeente Kampen.

6 Beoordeling

De uitvoeringsvarianten, inclusief de nulvariant, zijn door het adviesteam beoordeeld op basis van het toetsingskader. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de beoordeling per thema toegelicht. De focus binnen deze toelichting ligt op punten waar de varianten duidelijk van elkaar verschillen.

Om de leesbaarheid te ondersteunen is per thema het toetsingskader herhaald, gevolgd door de overwegingen die het adviesteam heeft betrokken bij haar beoordeling. Tot slot is bij ieder thema de beoordeling van iedere variant weergegeven.

6.1 Doelbereiking

De gemeente Dronten streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt, waar mensen met en zonder beperking, jong en oud, ongeacht culturele achtergronden of geaardheid, samen op dezelfde werkvloer werken. De gemeente Dronten wil bereiken dat meer inwoners aan de slag komen in werk, een opleiding volgen of vrijwilligerswerk doen. Daarnaast wil de gemeente Dronten dat migranten in toenemende mate geïntegreerd zijn en er minder laaggeletterdheid is in de gemeente.

Overwegingen

Er zijn kansen om de aanwezige capaciteit en expertise binnen de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw beter inzetbaar te maken. In de nulvariant wordt dat gedaan door inzet van een hulpstructuur die voorziet in jaarlijks groeiende inkoop vanuit de Participatiewet bij Impact. Dat is niet optimaal. Er blijft daardoor steeds meer gelaagdheid in de uitvoering (een opdrachtgevende consulent en een opdrachtnemende consulent) die weinig meerwaarde heeft.

De overige varianten leveren een betere oplossing. In die varianten wordt de gelaagdheid weggenomen. Er is geen inkooprelatie meer. Consulents werken als collega's samen. Caseload kan nu beter verdeeld worden, zodat meer inwoners en werkgevers met meer aandacht ondersteund kunnen worden. Dit draagt bij aan de doelbereiking en heeft naar verwachting een gunstig effect op de uitkeringslasten.

0	1	2	3
Nulvariant	Gezamenlijk werkbedrijf	Zelfstandig werkteam	Hybride uitvoering
Negatief	Positief	Positief	Positief

6.2 Dienstverlening

Voor inwoners en werkgevers is het belangrijk dat er een duidelijk aanspreekpunt is voor alle ondersteuning bij werk, opleiding of vrijwilligerswerk, los van regelingen. Ook is het voor inwoners belangrijk dat casusregisseurs binnen de Participatiewet en de Wsw korte, collegiale lijnen hebben met casusregisseurs op andere leefgebieden om ondersteuning adequaat op elkaar af te stemmen en problemen bij inwoners snel te signaleren en op te pakken. Inwoners hechten daarnaast aan bereikbaarheid van de ondersteuning, waarbij reistijden zo min mogelijk een belemmering vormen.

Overwegingen

In de huidige situatie zijn twee organisaties actief richting inwoners en werkgevers: de gemeente Dronten zelf en Impact. In de overige varianten wordt het duidelijker. In elk van de overige varianten ontstaat één aanspreekpunt voor inwoners en werkgevers.

In de huidige situatie zijn de lijnen met casusregisseurs die op andere leefgebieden actief zijn kort. Zij werken op dezelfde werkvloer. In de varianten 2 (zelfstandig werkteam) en 3 (hybride uitvoering) wordt ook de casusregie Wsw betrokken. In variant 1 (gezamenlijk werkbedrijf) worden de korte lijnen doorbroken. De casusregisseurs binnen Participatiewet en Wsw komen dan op afstand te staan van casusregisseurs op andere leefgebieden.

In de huidige situatie is de ondersteuning goed bereikbaar: de meeste ondersteuning is in de gemeente Dronten beschikbaar. In variant 1 (gezamenlijk werkbedrijf) gaat de bereikbaarheid voor inwoners achteruit: inwoners moeten op termijn naar de gemeente Kampen voor hun ondersteuning. In varianten 2 (zelfstandig werkteam) en 3 (hybride uitvoering) gaat de bereikbaarheid niet of nauwelijks achteruit. Alleen voor beschut werk kan in variant 3 (hybride uitvoering) op termijn sprake zijn van bijzonder vervoer naar een locatie in de gemeente Kampen.

0	1	2	3
Nulvariant	Gezamenlijk werkbedrijf	Zelfstandig werkteam	Hybride uitvoering
Neutraal	Negatief	Positief	Neutraal

6.3 Samenwerking

Het is belangrijk dat casusregisseurs actief deelnemen aan lokale en regionale netwerken, om ondersteuning af te stemmen, van elkaars mogelijkheden gebruik te maken en kansen te benutten. De gemeente Dronten wil overorganisatie voorkomen en ruimte geven aan werkgevers en andere maatschappelijke partners om bij te dragen. Dit vraagt ook om handelingsruimte bij de casusregisseur om nieuwe relaties aan te gaan, in te spelen op kansen en nieuwe werkvormen te ontwikkelen.

Overwegingen

In variant 1 (gezaamenlijk werkbedrijf) bestaat een reëel risico dat, door de verhouding in omvang tussen de gemeenten Kampen en Dronten, minder prioriteit gegeven zal worden aan lokale samenwerking in de gemeente Dronten en regionale samenwerking in de regio Flevoland, terwijl beide netwerken belangrijk zijn voor de gemeente Dronten en haar inwoners. In de overige varianten doet dit risico zich niet voor.

Het voorkomen van overorganisatie en het geven van voldoende ruimte aan werkgevers en andere partners is in alle varianten een aandachtspunt. In de nulvariant (huidige situatie) en in variant 1 (gezaamenlijk werkbedrijf) is dit risico iets groter, vooral als de uitvoerder casusregie in handen heeft en veel ruimte heeft om eigen inkomsten te genereren. Die eigen inkomsten kunnen een financiële prikkel vormen voor overorganisatie, waarbij het financiële risico bij de gemeente ligt.

0	1	2	3
Nulvariant	Gezaamenlijk werkbedrijf	Zelfstandig werkteam	Hybride uitvoering
<i>Neutraal</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Positief</i>

6.4 Ondersteuning

Inwoners en werkgevers geven aan dat zij goed gehoord willen worden over wat zij zelf kunnen, waar belemmeringen bestaan en waar zij behoefte aan hebben. In het verlengde hiervan geven zij aan dat het belangrijk is dat er gedurende de ondersteuning intensief en proactief contact is met de casusregisseur om voortgang te bewaken, kansen te benutten, risico's te ondervangen, bij te sturen etc. Voor casusregisseurs is het belangrijk dat zij handelingsruimte hebben om de ondersteuning af te kunnen stemmen op inwoner en werkgever en om begeleiding op- en af te kunnen schalen.

Overwegingen

Voor de ondersteuning geldt in de eerste plaats hetzelfde als voor doelbereiking. Er zijn goede kansen om de aanwezige capaciteit en expertise binnen de uitvoering beter te benutten. In de nulvariant lukt dat niet optimaal. De overige varianten leveren een betere oplossing. Caseload kan beter verdeeld worden, zodat meer inwoners en werkgevers met meer aandacht ondersteund kunnen worden.

Een tweede overweging bij dit thema heeft betrekking op de handelingsruimte voor de casusregisseur om ondersteuning af te stemmen op inwoner en werkgever. In de nulvariant staat die handelingsruimte steeds meer onder druk. Dit hangt samen met het belang van jaarlijks groeiende inkoop bij Impact om de krimp in de Wsw op te vangen. Dat belang beperkt de casusregisseur in zijn handelingsruimte.

0	1	2	3
Nulvariant	Gezamenlijk werkbedrijf	Zelfstandig werkteam	Hybride uitvoering
<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>	<i>Positief</i>	<i>Positief</i>

6.5 Financiën en bedrijfsvoering

Vanuit het oogpunt van betaalbaarheid van voorzieningen is het voor de gemeente Dronten belangrijk dat er kansen op efficiëntie ontstaan in de uitvoering, door synergie, beperking van overhead en benutting van schaalgrootte. Ook heeft de gemeente Dronten behoefte aan inzicht in het gebruik van voorzieningen, van budgetten en in de geleverde kwaliteit. Tot slot wil de gemeente Dronten de uitvoering kunnen inrichten en bijsturen, ook vanuit een menselijke maat.

Overwegingen

In lijn met het veranderplan is er sprake van groeiende inkoop bij Impact. Zolang deze 'hulpstructuur' marginaal is ten opzichte van de hoofdstructuur levert dit nog geen grote problemen op. Echter, als de inkoop steeds meer de activiteiten van GR en Impact gaat bepalen, ontstaat dubbelzinnigheid in de uitvoeringsstructuur: de gemeente Dronten is tegelijk 'mede-eigenaar' en de belangrijkste inkoper. Geen van beide vormen van sturing op middelen, kwaliteit en resultaten komt dan nog goed uit de verf. En dat levert risico's op in relatie tot efficiëntie en rechtmatigheid.

De andere varianten herstellen de samenhang, maar er zijn wel verschillen:

- In variant 1 (gezamenlijk werkbedrijf) ontstaat meer schaalgrootte. Door de verhouding in omvang tussen de gemeenten Dronten en Kampen gaat dit hand in hand met veel minder sturingsmogelijkheden voor de gemeente Dronten.
- In variant 2 (zelfstandig werkteam) ontstaan meer sturingsmogelijkheden voor de gemeente Dronten, maar schaalgrootte vormt een risico. Dat risico zit vooral bij de specifieke taken beschut werk en formeel werkgeverschap.
- Variant 3 (hybride uitvoering) levert de gemeente Dronten op belangrijke punten (casusregie) goede sturingsmogelijkheden. Bij beschut werk en formeel werkgeverschap zijn er minder sturingsmogelijkheden, maar daar staat dan schaalgrootte tegenover.

De financiële effecten van de varianten hebben we indicatief in beeld gebracht. In de bijlage is dit verder uitgewerkt. De focus ligt hierbij op de uitvoeringskosten. Het gaat om een indicatie omdat voor een nauwkeurig beeld gedetailleerde uitwerking nodig is, waarbij ook relevant is welke koers de gemeente Kampen wil varen.

Samengevat komen we tot het volgende beeld:

Financiële effecten	Nulvariant	Gezamenlijk werkbedrijf	Zelfstandig werkteam	Hybride uitvoering
Verbetering resultaat	Neutraal	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld
Verwachte transitiekosten	Neutraal	Gemiddeld	Hoog	Laag

In elk van de varianten 1, 2 en 3 worden taken die in beide wetten voorkomen bij elkaar gebracht en wordt de synergie daartussen beter benut dan in de nulvariant. Dit levert een lagere gemiddelde caseload¹¹ op die ingezet kan worden voor meer en betere ondersteuning aan inwoners en werkgevers. Een verbetering van 10 tot 20 procent is hierbij in beeld.

Meer en betere ondersteuning aan inwoners en werkgevers zal zich naar verwachting ook vertalen in een verbetering van financiële resultaten. Denk hierbij aan lagere kosten van uitkeringen en lagere kosten van gesubsidieerde banen. Uitgaande van een effect van 1,5% tot 4,5% levert dit structureel € 150.000 tot € 450.000 op. Dit financieel effect doet zich dus voor in variant 1, 2 en 3.

Om dit financieel effect te kunnen realiseren is een transitie nodig. Die transitie brengt kosten met zich mee. De varianten verschillen op dit punt:

- In variant 2 (zelfstandig werkteam) zijn de transitiekosten hoog. In deze variant gaat het aandeel Dronten in de huidige uitvoering van Impact over naar de gemeente Dronten en een nog op te richten stichting. De samenwerking met de gemeente Kampen wordt ontbonden.
- In variant 1 (gezamenlijk werkbedrijf) zijn de transitiekosten gemiddeld. In deze variant gaan ongeveer 7 fte casusregisseurs over van de gemeente Dronten naar het gezamenlijke werkbedrijf. De samenwerking met de gemeente Kampen (en de sturing daarop) wordt uitgebouwd.
- In variant 3 (hybride uitvoering) zijn de transitiekosten laag. In deze variant gaan ongeveer 2 fte casusregisseurs over van Impact naar de gemeente Dronten. De samenwerking met de gemeente Kampen (en de sturing daarop) wordt vereenvoudigd.

0	1	2	3
Nulvariant	Gezamenlijk werkbedrijf	Zelfstandig werkteam	Hybride uitvoering
<i>Neutraal</i>	<i>Gemiddeld</i>	<i>Negatief</i>	<i>Positief</i>

¹¹ Gemiddelde caseload = het totaal aantal inwoners met perspectief op werk dat in een jaar ondersteund wordt, gedeeld door het aantal fte casusregisseurs.

7 Advies

In dit onderzoek zijn we voor de gemeente Dronten op zoek gegaan naar de gewenste doorontwikkeling van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. We hebben doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden uit de strategie sociaal domein vertaald naar een toetsingskader. We hebben dat toetsingskader verrijkt door bij inwoners, werkgevers en andere stakeholders op te halen wat zij belangrijk vinden.

We hebben drie alternatieve uitvoeringsvarianten voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw gedefinieerd, naast de nulvariant. Deze uitvoeringsvarianten spelen in op de uitdagingen die voortkomen uit groei van de Participatiewet, krimp van de Wsw en afname van financiële middelen van het Rijk. Deze varianten hebben we beoordeeld aan de hand van het toetsingskader. Daarbij zijn effecten op doelbereiking, dienstverlening, samenwerking, ondersteuning, financiën en bedrijfsvoering in beeld gebracht.

Op basis hiervan komen we tot het volgende advies:

1. Doorgaan in de huidige situatie levert geen toekomstbestendige ontwikkeling op. Er worden kansen gemist op een betere benutting van capaciteit en expertise binnen de uitvoering van beide wetten. Dit zal steeds meer effect hebben op doelbereiking en kwaliteit van ondersteuning. Ook ontstaan gaandeweg risico's die het gevolg zijn van een onsamenhangende uitvoeringsstructuur.
2. Een uitvoeringsstructuur waarbij de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw wordt samengevoegd levert voordelen op. Hierdoor kan gelaagdheid in de uitvoering weggenomen worden, kan capaciteit en expertise beter benut worden en kan caseload verlaagd worden. Dit draagt bij aan doelbereiking en kwaliteit van ondersteuning. De varianten 1, 2 en 3 geven hier invulling aan.
3. Van de alternatieve varianten scoort variant 1 (gezamenlijk werkbedrijf) het minst. Bij deze variant gaat de bereikbaarheid voor inwoners achteruit. Ook de korte lijnen tussen casusregisseurs op verschillende leefgebieden worden doorbroken. Op het terrein van samenwerking, lokaal en in de regio Flevoland, laat deze variant risico's zien. En hoewel er meer schaalgrootte ontstaat is er ook sprake van veel minder sturingsmogelijkheden, ook op financiële effecten.

4. Een eventuele subvariant van variant 1, een gezamenlijk werkbedrijf, maar dan verdeeld in een Kampens en een Drontens deel, hebben we afgewogen. Deze kan tegemoetkomen aan betere bereikbaarheid voor inwoners. Toch worden ook in deze subvariant de korte lijnen tussen casusregisseurs doorbroken. De samenwerking (lokaal en regionaal) zou beter kunnen uitpakken, maar zal belemmerd blijven door de gezamenlijke aansturing van de uitvoering door twee gemeenten die in verschillende regio's opereren. De sturingsmogelijkheden voor de gemeente Dronten blijven klein, ook op financiële effecten.
5. De tweede variant (zelfstandig werkteam) lijkt in eerste aanleg het beste te passen, omdat die borgt dat bereikbaarheid voor inwoners op peil blijft en ook de korte lijnen tussen casusregisseurs in stand blijven. Ook kan de gemeente Dronten in deze variant optimaal samenwerken in netwerken, lokaal en in beide regio's (Flevoland en Zwolle). De variant levert de beste sturingsmogelijkheden, ook op casusniveau. Toch kleeft aan deze variant een belangrijk nadeel en dat is de schaalgrootte, die vooral bij beschut werk en formeel werkgeverschap een risico vormt. Op dat punt is deze variant kwetsbaar.
6. De derde variant (hybride uitvoering) levert de beste aanknopingspunten. De variant laat veel voordelen van de tweede variant zien, maar is minder kwetsbaar. Binnen beschut werk en formeel werkgeverschap ontstaat schaalgrootte door deze taken samen met Kampen uit te blijven voeren, in ruil voor minder sturingsmogelijkheden. Ook vanuit de inhoud van beide taken is minder directe sturing te beargumenteren: beschut werk is gericht op het realiseren van een prikkelarme werkomgeving met beperkte dynamiek; formeel werkgeverschap is vooral administratief van aard. Ook vanuit financieel oogpunt is de hybride variant de meest aantrekkelijke optie.
7. Voor de activiteit groenvoorziening bestaan in de hybride variant verschillende opties. Vooralsnog kan dit onderdeel blijven van de samenwerking met de gemeente Kampen. Op termijn kan eventueel overname door de inlener (gemeente Dronten) onderzocht worden.

De hybride variant betekent dat de gemeente Dronten zich concentreert op het uitvoeren van casusregie, begeleiding, bemiddeling, inkoop van instrumenten, verstrekken van loonkostensubsidie en detachering voor de volledige doelgroep van Participatiewet en Wsw. De gemeente Dronten is aanspreekpunt voor inwoner en werkgever.

In de hybride variant blijft Impact een sociaal werkbedrijf waarbinnen mensen met een gesubsidieerde baan, vanuit zowel de Participatiewet als de Wsw, werkzaam zijn in beschut werk en groenvoorziening. Net als bij andere werkgevers kan ook bij Impact tijdelijk werkervaring worden opgedaan binnen deze werksoorten. Tot slot is Impact de formeel werkgever van inwoners die gedetacheerd worden.

Wij adviseren om te onderzoeken hoe de juridische structuur van Impact, in de huidige situatie bestaande uit een GR met een gelaagd bestuur (AB en DB), een stichting en een BV, kan worden omgevormd naar een meer eenvoudige rechtsvorm. Aanknopingspunten zijn te vinden in de 'bedrijfsvoeringsorganisatie' (conform Wgr).

In het verlengde van de aanscherping van taken past ook een nieuwe set met financiële afspraken tussen beide gemeenten en tussen beide gemeenten en Impact. Dat is nodig omdat de samenwerking met de gemeente Kampen niet langer gebaseerd is op gezamenlijke uitvoering van een wet (de Wsw), maar op gezamenlijke uitvoering van een aantal specifieke taken / activiteiten (gesubsidieerd beschut werk, gesubsidieerd werk in groenvoorziening en formeel werkgeverschap) binnen twee wetten.

Een keuze voor elke variant, dus ook de hybride variant, heeft gevolgen voor de bestaande uitvoering en voor de samenwerking met de gemeente Kampen. Wij adviseren het college van de gemeente Dronten om over dit advies in gesprek te gaan met het college van de gemeente Kampen en de hybride variant verder te onderzoeken. Op basis hiervan kunnen in een volgende fase ook de financiële effecten nauwkeuriger in beeld worden gebracht.

Bijlage

In deze bijlage zijn de huidige kosten die samenhangen met uitvoering van de Participatiewet en de Wsw in beeld gebracht¹². Hierbij is onderscheid gemaakt tussen:

- Kosten van uitkeringen
- Kosten van loonkostensubsidies
- Loonkosten en inkomsten van detachering
- Loonkosten en inkomsten van groenvoorziening
- Loonkosten en inkomsten van beschut werk
- Uitvoeringskosten

Op basis hiervan hebben we een indicatieve berekening gemaakt van het synergie-effect dat een samenvoeging van de uitvoering van Participatiewet en Wsw kan hebben op de gemiddelde caseload. Dat effect is vervolgens vertaald naar een financieel effect op de kosten van uitkeringen en de kosten van gesubsidieerde banen.

Tabel 1 Kosten van uitkeringen

De totale kosten van uitkeringen die door de gemeente Dronten worden verstrekt binnen het kader van de Participatiewet zijn als volgt:

Post	Regeling	2019	2020	2021
Algemene bijstand	P-wet	€ 7.981.000	€ 7.875.000	€ 7.900.000
IOAW/IOAZ/BBZ	P-wet	€ 694.000	€ 656.000	€ 660.000
Totaal		€ 8.675.000	€ 8.531.000	€ 8.560.000

Tabel 2 Kosten loonkostensubsidie

In het kader van de Participatiewet en de Wsw worden loonkostensubsidies verstrekt aan werkgevers. Hier hangen de volgende kosten mee samen:

Post	Regeling	2019	2020	2021
Loonkostensubsidie	P-wet	€ 426.000	€ 471.000	€ 471.000
Loonkostensubsidie	Wsw	€ 41.000	€ 43.000	€ 40.000
Totaal		€ 467.000	€ 514.000	€ 511.000

¹² In elk van deze tabellen is gebruik gemaakt van cijfers over realisatie in 2019 en 2020 en van begrotingscijfers voor 2021. Cijfers zijn aangeleverd door de gemeente Dronten en Impact.

Tabel 3 Loonkosten en inkomsten detachering

In het kader van de Participatiewet en de Wsw zijn inwoners in dienst (bij Impact) die vervolgens gedetacheerd worden bij werkgevers (inleners). Hier hangen de volgende loonkosten en inkomsten mee samen.

Post	Regeling	2019	2020	2021
Loonkosten	P-wet	€ 61.000	€ 59.000	€ 75.000
Loonkosten	Wsw	€ 455.000	€ 407.000	€ 385.000
Inkomsten	P-wet	-€ 30.000	-€ 32.000	-€ 39.000
Inkomsten	Wsw	-€ 187.000	-€ 170.000	-€ 160.000
Totaal		€ 299.000	€ 264.000	€ 261.000

Voor de loonkosten is uitgegaan van de bruto jaarlonen. Deze zijn opgehoogd met vakantiegeld, sociale lasten en (indien van toepassing) eindejaarsuitkering en opslag voor pensioen. Loonkosten en inkomsten zijn door Impact toegerekend aan het aantal voltijdsplekken detachering ingevuld door inwoners van de gemeente Dronten ten opzichte van het totaal aantal voltijdsplekken detachering binnen Impact.

Tabel 4 Loonkosten en inkomsten groenvoorziening

In het kader van de Participatiewet en de Wsw zijn inwoners in dienst (bij Impact) die vervolgens gedetacheerd worden in de groenvoorziening (ook: aanpak van zwerfvuil). Hier hangen de volgende loonkosten en inkomsten mee samen:

Post	Regeling	2019	2020	2021
Loonkosten	P-wet	€ 84.000	€ 79.000	€ 89.000
Loonkosten	Wsw	€ 374.000	€ 397.000	€ 342.000
Inkomsten	P-wet	-€ 112.000	-€ 92.000	-€ 107.000
Inkomsten	Wsw	-€ 286.000	-€ 321.000	-€ 309.000
Totaal		€ 60.000	€ 63.000	€ 15.000

Voor de loonkosten is uitgegaan van de bruto jaarlonen. Deze zijn opgehoogd met vakantiegeld, sociale lasten en (indien van toepassing) eindejaarsuitkering en een opslag voor pensioen. Loonkosten en inkomsten zijn door Impact toegerekend aan het aantal voltijdsplekken groenvoorziening ingevuld door inwoners van de gemeente Dronten ten opzichte van het totaal aantal voltijdsplekken groenvoorziening binnen Impact. Een deel van de inkomsten binnen groenvoorziening is een vergoeding voor organisatiekosten (voormannen, materieel en vervoer).

Tabel 5 **Loonkosten en inkomsten beschut werk**

In het kader van de Participatiewet en de Wsw zijn inwoners in dienst (bij Impact) die werkzaam zijn in beschut werk dat in eigen beheer (door Impact) wordt uitgevoerd. Hier hangen de volgende loonkosten en inkomsten mee samen:

Post	Regeling	2019	2020	2021
Loonkosten beschut werk	P-wet	€ 123.000	€ 163.000	€ 219.000
Loonkosten beschut werk	Wsw	€ 574.000	€ 599.000	€ 562.000
Inkomsten beschut werk	P-wet	-€ 19.000	-€ 23.000	-€ 39.000
Inkomsten beschut werk	Wsw	-€ 72.000	-€ 74.000	-€ 88.000
Totaal		€ 606.000	€ 665.000	€ 654.000

Voor de loonkosten is uitgegaan van de bruto jaarlonen. Deze zijn opgehoogd met vakantiegeld, sociale lasten en (indien van toepassing) eindejaarsuitkering en een opslag voor pensioen. Loonkosten en inkomsten zijn door Impact toegerekend aan het aantal voltijdsplekken binnen beschut werk ingevuld door inwoners van de gemeente Dronten ten opzichte van het totaal aantal voltijdsplekken beschut werk binnen Impact.

Tabel 6 **Uitvoeringskosten**

Uitvoeringskosten vallen uiteen in casusregie (inclusief begeleiding, bemiddeling, inkoop van instrumenten, verstrekken van loonkostensubsidie en detacheren), organisatie van groenvoorziening, formeel werkgeverschap en beschut werk.

Post	Organisatie	2019	2020	2021
Casusregie etc.	Gemeente	€ 915.000	€ 915.000	€ 915.000
Casusregie etc.	Impact	€ 224.000	€ 168.000	€ 179.000
Organisatie groen	Impact	€ 191.000	€ 185.000	€ 199.000
Formeel werkgeverschap	Impact	€ 57.000	€ 53.000	€ 54.000
Beschut werk	Impact	€ 201.000	€ 182.000	€ 204.000
Totaal		€ 1.588.000	€ 1.503.000	€ 1.551.000

Ten aanzien van casusregie door de gemeente is uitgegaan van de formatie die zich bezighoudt met de ondersteuning van inwoners met perspectief op werk. Er is uitgegaan van 100% van de formatie re-integratieconsulenten en 25% van de formatie gidsen.

Ten aanzien van de casusregie door Impact is sprake van een toerekening aan het aantal voltijdsplekken dat door inwoners van de gemeente Dronten wordt ingevuld en het aantal fte's dat zich binnen Impact met taken op het gebied van casusregie bezighoudt. Als gevolg van deze toerekening is sprake van enige fluctuatie.

De kosten van organisatie groen bestaan onder andere uit kosten van aansturing (voormannen), materieel en vervoer. Daarnaast is sprake van een opslag voor overhead (directie, financiën, huisvesting, overige bedrijfskosten etc.).

De kosten van formeel werkgeverschap zijn onder andere gebaseerd op de loonkosten van de personeels- en salarisadministratie, de kosten van de salarisadministratie zelf, juridische kosten, transitievergoedingen etc.

De kosten van beschut werk omvatten kosten van werkleiding en opslagen voor overhead (directie, financiën, huisvesting, overige bedrijfskosten etc.). Een groot deel van de huisvestingskosten van Impact is gerelateerd aan beschut werk.

Tabel 7 Inkoop bij derden

Naast eigen uitvoering (door de gemeente Dronten of door Impact) is sprake van uitvoering door derden. Het gaat hierbij om inkoop door de gemeente Dronten bij re-integratiebedrijven die arbeidsdeskundig onderzoek, jobcoaching, trainingen etc. uitvoeren ten behoeve van inwoners die vallen onder de Participatiewet. Hier zijn de volgende kosten mee gemoeid:

Inkoop bij derden	Organisatie	2019	2020	2021
Inkoop bij derden	Gemeente	€ 427.000	€ 436.000	€ 415.000

Tabel 8 Synergie-effect op gemiddelde caseload

Binnen de gemeente Dronten en Impact houden de volgende fte's zich bezig met casusregie (inclusief begeleiding, bemiddeling, inkoop van instrumenten, verstrekken van loonkostensubsidie en detachering).

Fte's	Organisatie	2019	2020	2021
Casusregie etc.	Gemeente	7,0	7,0	7,0
Casusregie etc.	Impact	2,1	2,0	1,8
Totaal		9,1	9,0	8,8

Voor casusregie is in totaal ongeveer 9,0 fte beschikbaar, maar deze wordt in de huidige situatie niet volledig benut door gelaagdheid in de uitvoering (een opdrachtgevende en een opdrachtnemende consultant). Door samenvoeging van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw (in variant 1, 2 en 3) valt die gelaagdheid weg. Capaciteit die vrijvalt door verdere krimp in de Wsw komt direct beschikbaar voor de doelgroep van de Participatiewet. Wij verwachten dat de gemiddelde caseload hierdoor met 10% tot 20% kan verbeteren.

Tabel 9 Effect op kosten uitkeringen en gesubsidieerde banen

Een verbetering van de gemiddelde caseload betekent dat meer inwoners en werkgevers beter ondersteund kunnen worden. Dit zal zich niet vertalen in een even groot financieel effect op de kosten van uitkeringen en gesubsidieerde banen. Hier werken meer factoren op in. Toch is er wel een effect van te verwachten, mits hier op gestuurd wordt. Bij een effect tussen 1,5% en 4,5% ontstaat het volgende beeld:

Post	2019	2020	2021
Kosten uitkeringen en gesubsidieerde banen	€ 10.107.000	€ 10.037.000	€ 10.001.000
Effect bij 1,5%	-€ 152.000	-€151.000	-€ 150.000
Effect bij 4,5%	-€ 455.000	-€ 452.000	-€ 450.000

Tabel 10 Inschatting transitiekosten

De varianten hebben de volgende organisatorische consequenties:

- In variant 1 (gezamenlijk werkbedrijf) gaan ongeveer 7 fte casusregisseurs over van de gemeente Dronten naar het gezamenlijke werkbedrijf. De samenwerking met de gemeente Kampen (en de sturing daarop) wordt uitgebouwd.
- In variant 2 (zelfstandig werkteam) gaat het aandeel Dronten in de huidige uitvoering van Impact over naar de gemeente Dronten en een nog op te richten stichting. De samenwerking met de gemeente Kampen wordt ontbonden.
- In variant 3 (hybride uitvoering) gaan ongeveer 2 fte casusregisseurs over van Impact naar de gemeente Dronten. De samenwerking met de gemeente Kampen (en de sturing daarop) wordt vereenvoudigd.

Met deze veranderingen hangen kosten samen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de incidentele kosten die samenhangen met het veranderproces, zoals projectleiding, juridisch advies etc. Daarnaast gaat het om inrichting van werkplekken, harmonisatie van functiewaardering, inrichting van juridische structuur en desintegratiekosten. Verder onderzoek is hiervoor nodig. We schatten in dat de transitiekosten in de derde variant het laagst zullen zijn en in de tweede variant het hoogst.

