

Technisch Bijlagenrapport Bestuurlijke Agenda 2020 Werkzaak Rivierenland

Rapport

Verslag en resultaten traject Bestuurlijke Agenda 2020 Werkzaak Rivierenland

62870 (definitieve versie) – Openbaar

22 januari 2021

Berenschot

Technisch Bijlagenrapport Bestuurlijke Agenda 2020 Werkzaak Rivierenland

Verslag en resultaten traject Bestuurlijke Agenda 2020 Werkzaak Rivierenland

Martin Heekelaar
Johannes ten Hoor

22 januari 2021

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding 5
   - 1.1 Aanleiding 5
   - 1.2 Opdracht aan Berenschot 5
   - 1.3 Leeswijzer 6
2. Uitgangspunten en knelpunten in GR Werkzaak Rivierenland 7
   - 2.1 Uitgangspunten bij de start van Werkzaak Rivierenland 7
   - 2.2 Ervaren knelpunten in de huidige inrichting 8
3. Uitgangspunten en mogelijke scenario's nieuwe verdeelsystematiek 10
   - 3.1 Uitgangspunten voor een nieuwe financiële verdeelsystematiek 10
   - 3.2 Verkenning mogelijke oplossingsrichtingen 10
   - 3.3 Scenario's voor nieuwe financiële verdeelsystematiek 12
   - 3.4 Subvarianten 13
4. Afweging tussen scenario's nieuwe verdeelsystematiek 14
   - 4.1 Algemene overwegingen ten aanzien van de verschillende uitgangspunten 14
   - 4.2 Overwegingen in de context van Werkzaak Rivierenland 15
   - 4.3 Conclusie 16
5. Uitwerking toekomstige financiële verdeelsystematiek 17
   - 5.1 Nieuwe verdeelsystematiek ten opzichte van huidige verdeling 17
   - 5.2 Specificatie toekomstige berekening bijdrage Wsw 18
   - 5.3 Financiële effecten nieuwe verdeling tegenover huidige verdeling 19
   - 5.4 Ingroeimodel van huidige naar nieuwe verdeelsystematiek 19
   - 5.5 Overgang klantgroep 4 naar Werkzaak 20
6. Gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling 21
   - 6.1 Wijze waarop de verdeelsystematiek wordt opgenomen in de GR 21
   - 6.2 De stemverhouding binnen het AB 21
   - 6.3 'Opschonen' GR 22
7. Businesscase denken 23
   - 7.1 Inleiding 23
   - 7.2 Uitkeringen 23
   - 7.3 Wsw 24
   - 7.4 Uitvoeringskosten Participatiewet 24
   - 7.5 Re-integratie- en begeleidingsmiddelen 25
8. Ambtelijk overleg 27
   - 8.1 Inleiding 27
   - 8.2 Huidige ambtelijke overlegstructuur en knelpunten 27
   - 8.3 Mogelijke aanpassingen en oplossingen 28
   - 8.4 Aandachtspunten met betrekking tot informele samenwerking 31

Bijlage 1. Processtappen BC en AB 32

Berenschot

B.1.1 Samenstellingen bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordiging 32
B.1.2 Doorlopen traject met de BC 32
B.1.3 Doorlopen traject met de AC 32
B.1.4 Doorlopen processtappen BC 33
B.1.5 Doorlopen processtappen AC 34

Bijlage 2. Gevolgen herziening gemeentefonds voor financiering Werkzaak Rivierenland 35

Bijlage 3. Gemeentelijke bijdrage Wsw 36

B.3.1 Huidige systematiek 36
B.3.2 Nieuwe systematiek 36

Bijlage 4. Berekening herverdeeleffecten 37

B.4.1 Totaal te verdelen bedrag 37
B.4.2 Bijdrage uitvoering Wsw 37
B.4.3 Bijdrage uitvoering Participatiewet 38
B.4.4 Bijstandsbudget 40
B.4.5 Ingroei 41

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2019 heeft een evaluatie plaatsgevonden van de GR Werkzaak Rivierenland, de uitvoeringsorganisatie voor de Wsw en/of Participatiewet voor de gemeenten in de regio Rivierenland. Daarnaast heeft de gemeente Tiel in 2019 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 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:
        - BUIG-budget
        - SW-budget
        - Participatiebudget
        - Prestaties en kosten, waaronder de overhead
        - Inleenvergoeding
    b. Deelname gemeenten: de inbreng op doelgroepen SW en Participatiewet voor alle deelnemende gemeenten.
2. Governance; daarbij gaat het om
    a. De ambtelijke overlegstructuur
    b. Businesscasedenken
    c. Stemverhouding in het DB en AB
    d. Samenstelling en bemensing in het DB en het AB

In hoofdstuk 2 gaan we verder in op de inhoudelijke context en de knelpunten die aanleiding vormden voor het traject van de bestuurlijke agenda 2020.

1.2 Opdracht aan Berenschot

De rol van Berenschot in dit traject was tweeledig. Enerzijds trad Berenschot op als procesbegeleider voor het traject van de Bestuurlijke Agenda. Anderzijds was Berenschot als inhoudelijk expert op het gebied van (uitvoering van) de Participatiewet en de Wsw.

De opdracht aan Berenschot luidde als volgt:

Het met Berenschot te doorlopen traject moet leiden tot een rapportage met daarin een beschrijving van de problematiek, de mogelijke oplossingen, de weging van de mogelijke oplossingen en een advies over de te kiezen oplossing. Er is draagvlak voor het advies bij de deelnemende gemeenten.

Uiteindelijk is de opdracht in vijf sporen uitgewerkt:

1. Financiële verdeling (incl. afspraken over klantgroepen)
2. Governance en aanpassing GR
3. Specificeren kosten uitvoering Wsw

4. Businesscasedenken
5. Ambtelijke overlegstructuren

1.3 Leeswijzer

Dit technisch bijlagenrapport is vormt integraal een bijlage bij het Eindrapport Bestuurlijke Agenda 2020 Werkzaak Rivierenland. In voorliggende rapportage focussen we op de inhoudelijke bespreking van de verschillende genoemde sporen en de technische uitwerking daarvan. In hoofdstuk 2 bespreken we de uitgangspunten die bij de oprichting van Werkzaak zijn gehanteerd en de ervaren knelpunten binnen de samenwerking in de GR.

Hoofdstukken 3 tot en met 5 bevatten de uitkomsten van spoor 1 en 3. In hoofdstuk 3 beschrijven we de uitgangspunten voor de oplossingsrichtingen, en welke scenario's onderzocht zijn. In hoofdstuk 4 gaan we in op de afweging in de keuze tussen de verschillende mogelijke scenario's. In hoofdstuk 5 is de voorkeursvariant verder uitgewerkt en toegelicht, zowel voor wat betreft de kosten voor de Wsw als de overige kosten.

In de hoofdstukken 6 tot en met 8 gaan we achtereenvolgens in op de overige sporen: de benodigde aanpassingen in de gemeenschappelijke regeling (hoofdstuk 6), het businesscase denken (hoofdstuk 7) en de ambtelijke overlegstructuur (hoofdstuk 8).

De conclusies en aanbevelingen zijn te vinden in het genoemde eindrapport.

NB.: het traject van de Bestuurlijke Agenda 2020 is parallel georganiseerd aan de reguliere bestuurlijke overleggen (AB en DB), om in alle rust en ruimte verschillende alternatieven te kunnen onderzoeken en tegen elkaar afwegen. Hiertoe is een voorbereidingscommissie (vanaf nu: BC) ingesteld. De keuzes die binnen de BC zijn gemaakt, hebben om die reden nog geen formele status als besluit, maar zijn steeds binnen dit traject gemaakt om voortgang te boeken en met een compleet voorstel te komen. Waar in deze rapportage wordt gesproken over standpunten van bestuurders / de BC, is dat nog niet noodzakelijkerwijs het standpunt van het college van de gemeenten die zij vertegenwoordigen. In 2021 worden gemaakte keuzes waar mogelijk omgezet in formele AB-besluiten, en waar nodig voorgelegd aan de raden van de deelnemende gemeenten (bijv. met betrekking tot het wijzigen van de GR).

2. Uitgangspunten en knelpunten in GR Werkzaak Rivierenland

In dit hoofdstuk besteden we meer aandacht aan de context en de ervaren knelpunten ten aanzien van de verschillende onderwerpen die binnen de bestuurlijke agenda 2020 centraal staan. We gaan eerst in op de uitgangspunten bij de start van Werkzaak, en de keuzes die daarbij zijn gemaakt ten aanzien van financiële verdeling en governance. Daarna gaan we achtereenvolgens in op de ervaren knelpunten met betrekking tot de financiële verdeling, de governance en de ambtelijke overlegstructuren.

Dit hoofdstuk komt grotendeels overeen met de startnotitie die in een eerdere fase van het traject van de bestuurlijke agenda is opgesteld. Waar nodig zijn punten iets uitvoeriger beschreven of aangevuld met relevante informatie. Dit om een correct en volledig beeld te schetsen van de relevante context en de urgentie van de bestuurlijke agenda 2020.

2.1 Uitgangspunten bij de start van Werkzaak Rivierenland

De belangrijkste reden om als gemeenten een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie op te richten was meer kwaliteit te kunnen leveren tegen minder kosten. De opdracht van Werkzaak 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 Werkzaak luidt als volgt:

> *Iedereen doet mee in de samenleving. Daar gelooft Werkzaak Rivierenland in. Werkzaak 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.*

Het beeld dat Werkzaak succesvol is met uitstroom naar werk en het voorkomen van instroom in de bijstand wordt in het BMC-rapport onderschreven op basis van (o.a.) de Divosa-benchmark. In het algemeen zijn de meeste stakeholders tevreden met de kwaliteit van de dienstverlening en de resultaten die worden gehaald.

2.1.1 Uitgangspunten voor de financiële verdeling

Ten aanzien van de financiële verdeling zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld bij oprichting van Werkzaak:

- Zo min mogelijk herverdeeleffecten;
- Weergave profijtbeginsel;
- Eenvoudig;
- Toepasbaar voor alle gemeenten,
- Houdbaar (= langdurig toepasbaar).

In de aanvankelijke situatie werden de kosten als volgt verdeeld:

- Gemeenten betalen de volledige gerealiseerde bijstandsuitgaven aan Werkzaak.
- Gemeenten betalen de gerealiseerde loonkosten Wsw aan Werkzaak.
- Het Participatiebudget wordt door de gemeenten voor 95% overgedragen aan Werkzaak.
- De netto bedrijfsvoeringskosten (kosten minus omzet) worden op basis van de klantenaantallen (Wsw + bijstand) verdeeld.
- De inleenvergoeding wordt verdeeld naar rato van het relatieve aandeel in het Participatiebudget.

Aangezien de programmabudgetten een-op-een toegerekend worden aan de gemeenten is er sprake van beperkte solidariteit tussen de deelnemers. Een verdeelsystematiek gebaseerd op relatieve klantenaantallen sluit hierop aan.

Wat betreft het Participatiebudget: hier is voor gekozen omdat de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor klantprofiel 4 en hiervoor 5% van het P-budget ter beschikking hebben.

De inleenvergoeding is pas op een later moment geïntroduceerd. Naar aanleiding van discussie hierover en de evaluatie van Werkzaak is eind 2019 besloten daar voor 2020 een andere verdeling voor te hanteren, door de inleenvergoeding als onderdeel van de omzet te beschouwen. In september 2020 is besloten deze systematiek te continueren.

2.1.2 Uitgangspunten voor de governance

De governance is als volgt ingericht:

- De samenstelling van het Algemeen Bestuur (AB) bestaat uit één lid per deelnemende gemeente aangewezen door en uit de deelnemende colleges.
- Het Dagelijks Bestuur (DB) bestaat uit drie leden (inclusief de voorzitter) die benoemd zijn vanuit het AB. De voorzitter van het AB is tevens de voorzitter van het DB.
- Iedere gemeente heeft ongeacht grootte of participatie in de GR één stem in zowel AB als DB.

De gedachte was: 'één stem per deelnemende gemeente' doet recht aan het principe om zo min mogelijk onderscheid te maken tussen de deelnemende gemeenten. Daarbij geldt over het algemeen dat voorstellen worden aangenomen met een normale meerderheid van stemmen ('de helft plus één'). In een aantal gevallen is in de GR expliciet opgenomen dat unanimiteit vereist is, bijvoorbeeld bij toetreden of uittreden.

2.2 Ervaren knelpunten in de huidige inrichting

2.2.1 Knelpunten met betrekking tot de financiële verdeling

Een van de aanleidingen voor het traject dat de gemeenten doorlopen hebben, was onvrede over de financiële verdeling binnen (met name) de gemeente Tiel. Deze onvrede ontstond naar aanleiding van het invoeren van de inleenvergoeding.

In algemene zin is geconcludeerd dat de financiële verdeelsystematiek van Werkzaak Rivierenland niet consistent is. Het solidariteitsprincipe en profijtbeginsel lopen door elkaar: zo brengen gemeenten wel het volledige Participatiebudget in (m.u.v. 5% t.b.v. klantgroep 4), maar wordt het bijstandsbudget op basis van daadwerkelijke realisatie afgerekend. Dat leidt er in de praktijk toe dat Tiel het voordeel van een relatief hoog participatiebudget deelt met andere gemeenten, terwijl het tekort op het inkomensdeel voor eigen rekening komt. Dit geldt, zij het in mindere mate, ook voor Culemborg.

Het grote aandeel in het participatiebudget leidde er ook toe dat Tiel een (te) groot aandeel had in de inleenvergoeding. Hier is met ingang van 2020 een correctie op doorgevoerd.

Bij de evaluatie door BMC is geen gericht advies uitgebracht over de financiële verdeling. Wel werd geadviseerd om bij eventuele aanpassingen te kiezen voor een simpele, eenvoudig te interpreteren systematiek

2.2.2 Knelpunten met betrekking tot de governance

Het voornaamste knelpunt met betrekking tot de governance is dat deze niet aansluit bij de huidige financiële verdeling. De oorspronkelijke gedacht was dat 'één stem per deelnemende gemeente' recht doet aan het principe om zo min mogelijk onderscheid te maken tussen de deelnemende gemeenten. In de financiële verdeling is dat onderscheid er echter wel. De governance doet daarmee geen recht aan het verschil in inbreng én risico van de verschillende gemeenten binnen de GR. Dit is als zodanig benoemd in de door BMC uitgevoerde evaluatie. Met name Tiel ervaart problemen met de huidige governance, omdat kleinere gemeenten met een aanzienlijk kleiner financieel aandeel in Werkzaak gelijke invloed uit kunnen oefenen op de financiële keuzes. Tiel wijst daarbij met name op de totstandkoming van de inleenvergoeding.

BMC heeft bij de evaluatie diversie opties voorgesteld om de governance aan te passen. Bij het bespreken van de startnotitie is in de BC echter vastgesteld dat de ervaren problemen met betrekking tot de governance te sterk samenhangen met de financiële verdeling om daar afzonderlijk uitspraken over te doen.

2.2.3 Ambtelijke overlegstructuren

Gemeenten geven aan dat meer beleidsmatige invloed op het beleid van Werkzaak gewenst is. De huidige beleidsoverleggen met de gemeenten worden meestal als reactief (op bestuurs-stukken) ervaren. Ook de relatie tussen beleid en het financieel overleg is niet helder en werkt verwarrend. Aan de meerwaarde van het strategisch managementoverleg wordt getwijfeld; het gevoel bestaat dat hier zaken dubbel worden besproken ten opzichte van het beleidsoverleg. Ook qua samenstelling blijkt in de praktijk overlap met het beleidsoverleg.

BMC adviseerde in het evaluatierapport om het beleidsmatig overleg tussen gemeenten en Werkzaak te versterken, als ook de afstemming tussen het beleidsoverleg en het financieel overleg te verbeteren.

In hoofdstuk 8 staan we uitvoerig stil bij de ambtelijke overlegstructuren, de daarin ervaren knelpunten en de voorgestelde aanpassingen.

3. Uitgangspunten en mogelijke scenario's nieuwe verdeelsystematiek

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitgangspunten die in de BC zijn afgesproken ten aanzien van de nieuwe verdeelsystematiek. Op basis daarvan zijn een aantal mogelijke scenario's geformuleerd. In dit hoofdstuk geven we een toelichting op de uitgangspunten voor de nieuwe verdeelsystematiek, en de mogelijke scenario's die op basis daarvan zijn voorgesteld. Daarna gaan we in op de afwegingen die ten grondslag lagen aan het kiezen van de verder uit te werken scenario's. Tot slot geven we een inhoudelijke beschrijving van de scenario's die verder zijn uitgewerkt (inclusief de subvarianten).

3.1 Uitgangspunten voor een nieuwe financiële verdeelsystematiek

In de bijeenkomst van de BC van 18 maart 2020 zijn de verschillende mogelijkheden voor een nieuwe verdeelsleutel voor de financiën van Werkzaak Rivierenland verkend. In de basis zijn er twee uitgangspunten:

1. verdeling op basis van solidariteit en
2. verdeling op basis van het profijtbeginsel.

Bij verdeling op basis van solidariteit staat de gemeenschappelijkheid centraal. Het uitgangspunt is dat elke gemeente de rijksbudgetten inbrengt die voor de gemeenschappelijke taak beschikbaar worden gesteld, ongeacht of de gemeente een (toevallig) voor- of nadeel heeft op het specifieke budget. Bij de verdeling op basis van het profijtbeginsel, betalen gemeenten naar rato van de geleverde dienstverlening.

In het AB van Werkzaak is eerder reeds aangegeven ten aanzien van de huidige verdeelsystematiek, dat verschillende methoden door elkaar lopen en de verdeling daarmee niet consistent is. Een duidelijke keuze is belangrijk, omdat dat de basis biedt voor een consistent en rechtvaardig systeem.

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).

3.2 Verkenning mogelijke oplossingsrichtingen

Op basis van de ervaren knelpunten (zoals beschreven in de startnotitie; zie hoofdstuk 2), het gesprek daarover in de BC en de individuele gesprekken met de bestuurders, heeft Berenschot medio maart 2020 een eerste inventarisatie gemaakt van de mogelijke oplossingsrichtingen. Op hoofdlijnen leidde dat tot vier mogelijke scenario's:

	Solidariteit	Initieel model met technische verbeteringen	Profijtbeginsel	Cafetariamodel
Verdeel-systematiek	Als basis brengen gemeenten alle P-wet-budgetten in (BUIG, P-budgetten, cluster I&P Gemeentefonds) Exploitatiesaldo verdelen op basis van inwoners of cliënten	In elk geval de inleenvergoeding aanpassen (conform huidige oplossing) Mogelijk ook herijken bedrijfsvoeringskosten	Uitgangspunt: betalen naar rato van de dienstverlening die je ontvangt. In de praktijk vaak verdeling o.b.v. aantal cliënten of variaties daarop.	Exacte doorrekening van afgenomen diensten In feite DVO-constructie
Deelname	Uitgangspunt: volledige c.q. gelijke deelname door alle gemeenten Met name wenselijk voor Participatiewet	Geen aanpassingen ten opzichte van huidige situatie vereist Beperkt ruimte voor inbreng andere nieuwe taken (maakt verdeling ingewikkelder)	Uitgangspunt: volledige deelname door iedereen.	Naar eigen wens en inzicht Gemeenten kunnen breder takenpatten beleggen bij Werkzaak dan nu (bijv. BB/minima/SHV)
Stemverhouding / governance	Bij volledige solidariteit is één lid, één stem het meest voor de hand liggend bij exploitatie groter of gelijk nul. Gekwalificeerde meerderheid voor wijzigingen systeem	Gemeenten die niet deelnemen aan een onderdeel, stemmen op die taak niet mee Eventueel aanpassen stemverdeling	Naar rato van financiële inbreng (of variaties daarop) ligt het meest voor de hand.	Meest voor de hand liggende is om stemverhouding naar rato van (financieel) belang / afname van diensten te hanteren

Ten aanzien van deze scenario's zijn in de individuele gesprekken de volgende overwegingen gedeeld:

- Met betrekking tot de verdeelsystematiek:
  - De inleenvergoeding vergt in elk geval aanpassing; de aanpassing die voor 2020 tijdelijk is doorgevoerd lijkt werkbaar te zijn, dus zou gecontinueerd moeten worden. Tevens moet naar de definitie (en dus verdeling) van de bedrijfsvoeringskosten gekeken worden.
  - Het merendeel van de bestuurders staat open voor verkennen van de effecten van de variant 'volledige solidariteit'; bij bespreking geeft men aan dat nu nog onvoldoende in beeld is wat dat betekent, en de bestuurders vatten dit traject graag aan om dat nu goed in beeld te brengen.
  - Het merendeel van de bestuurders vreest dat toepassing van het profijtbeginsel geen oplossing vormt voor de ervaren knelpunten. De extreme variant cafetariamodel acht men niet wenselijk (bang voor juist nog meer discussie over de financiële verdeling).
- Met betrekking tot deelname binnen Werkzaak:
  - Een deel van de bestuurders uit voorkeur voor deelname aan alle onderdelen door alle deelnemers.
  - Dat geldt sterker voor Participatiewet en minder voor de Wsw.
  - Bij meerdere bestuurders wens / draagvlak om ook klantprofiel 4 onder te brengen bij Werkzaak.
- Met betrekking tot de governance:
  - De bestuurders zijn eensgezind over het feit dat de stemverhouding volgt uit keuzes t.a.v. deelname en financiële verdeling (governance moet een weergave zijn van belang en risico).
  - Uitbreiding van het DB en/of het AB wordt als onwenselijk gezien; het risico is dat het tot meer discussies leidt, en niemand verwacht dat hierin een oplossing voor de ervaren knelpunten ligt.

Deze bevindingen zijn op 18 maart 2020 met de BC besproken. Op basis daarvan zijn de overwegingen met betrekking tot de verschillende scenario's waar nodig aangescherpt of genuanceerd. Op basis van deze bespreking besloot de BC om twee scenario's verder uit te laten werken:

- Solidariteit
- Het initiële model met technische verbeteringen

Daarbij werd tevens gevraagd om per scenario rekening te houden met een aantal aspecten:

- Al dan niet volledige deelname van alle gemeenten aan zowel Participatiewet als Wsw.
- Al dan niet onderbrengen van klantgroep 4 bij Werkzaak (en dus ook resterende 5% van het P-budget).

3.3 Scenario's voor nieuwe financiële verdeelsystematiek

De volgende tabel toont de uitgangspunten voor de verdeling, uitgesplitst naar de verschillende budgetten c.q. uitgavencategorieën, zoals die nu worden toegepast (initieel model) en voor beide alternatieve scenario's (initieel model met technische verbeteringen en solidariteit).

Uitgavencategorie	Initieel model	Initieel model met technische verbetering	Solidariteit
Bijstand	Gemeenten betalen de feitelijk gemaakte kosten	Gemeenten betalen de feitelijk gemaakte kosten	Gemeenten dragen het bijstandsbudget over
Wsw	Gemeenten vergoeden de loonkosten Wsw	Gemeenten vergoeden de loonkosten Wsw	Gemeenten vergoeden de loonkosten Wsw
Participatie	Gemeenten dragen 95% van de ontvangen rijksbijdrage over	Gemeenten dragen 95% van de ontvangen rijksbijdrage over	Gemeenten dragen 95% van de ontvangen rijksbijdrage over
Bedrijfsvoering	Verdeling naar rato van het aantal klanten (Wsw, LKS, bijstand)	Verdeling naar rato van het aantal klanten (Wsw, LKS, bijstand)	Gemeenten dragen de betreffende rijksbijdrage uit het gemeentefonds over (cluster inkomen en participatie); de bedrijfsvoeringskosten m.b.t. de Wsw worden apart berekend en afgerekend naar rato van het aantal Wsw'ers
Inleenvergoeding	Naar rato van het aandeel in de som van de participatiebudgetten.	0	0
Verschil met benodigd	0	0	Verdeling naar rato van het aantal klanten

Toelichting:

- *Initieel model*: Het initieel model laat de sleutel zien die tot en met 2019 werd toegepast (dus inclusief de inleenvergoeding). Het verschil met het voor de begroting benodigde bedrag is gelijk aan nul. Feitelijk fungeert de post bedrijfsvoering als sluitpost.
- *Initieel model met technische verbetering*: In deze sleutel wordt de inleenvergoeding meegenomen in de bedrijfsvoeringskosten. Daarom is de inleenvergoeding op nul gesteld.
- *Solidariteit*: In dit model dragen gemeenten hun budgetten die ze specifiek voor de Participatiewet ontvangen 1 op 1 over aan Werkzaak Rivierenland. Dat houdt per post het volgende in:
  - Het *bijstandsbudget* betreft de middelen die gemeenten specifiek ontvangen van de rijksoverheid voor het betalen van bijstandsuitkeringen.
  - In het solidariteitsmodel houden we de *financiering van de Wsw* zoals deze nu is. Gemeenten betalen de feitelijke loonkosten Wsw.
  - De *participatiemiddelen* gaan net zoals nu, voor 95% over naar WZR.

- Naast de overheveling van het bijstandsbudget, is een belangrijke maatregel dat de middelen die gemeenten krijgen voor de *bedrijfsvoering* van de Participatiewet (in het cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds) worden overgeheveld naar WZR.
- Gemeenten ontvangen van het Rijk geen middelen voor de *inleenvergoeding*. Het over te hevelen bedrag staat daarom op nul.
- Er kan een *verschil ontstaan tussen de middelen die gemeenten ontvangen van het Rijk en de totale begroting van WZR*. Dit wordt verrekend naar rato van het aantal klanten (aantal bijstandsontvangers plus aantal Loonkostensubsidies; personen met bijstand én LKS tellen één keer mee).

3.4 Subvarianten

Als aanvulling op de genoemde scenario's zijn een aantal subvarianten in kaart gebracht:

- Voor de hoofdvarianten gold als uitgangspunt het dienstverleningspakket zoals bij aanvang van het traject. Diverse bestuurders gaven de wens aan om de activiteiten voor doelgroep klantprofiel 4 over te hevelen naar WZR. In dat geval gaat het participatiebudget voor deze groep (5% van het geheel) naar WZR, waardoor in de varianten 'technische verbetering' en 'solidariteit' in plaats van de huidige 95%, 100% van het participatiebudget wordt overgeheveld naar WZR.
- Thans voert Buren de Participatiewet uit voor Buren en Neder-Betuwe gezamenlijk. We berekenden de financiële gevolgen van de varianten 'technische verbetering' en 'solidariteit', waarbij het takenpakket van de Participatiewet voor alle gemeenten gelijk wordt. West Maas en Waal en Neder-Betuwe laten de (op termijn aflopende) Wsw geheel of gedeeltelijk elders uitvoeren. In de verschillende varianten veranderden we niets aan de verhoudingen ten aanzien van de Wsw.

4. Afweging tussen scenario's nieuwe verdeelsystematiek

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de argumentatie en inhoudelijke afweging ten aanzien van de verschillende scenario's voor een nieuwe financiële verdeelsystematiek. Daarbij gaan we eerst in op de meer algemene overwegingen ten aanzien van de verschillende uitgangspunten. Vervolgens koppelen we deze aan de specifieke context van Werkzaak Rivierenland.

4.1 Algemene overwegingen ten aanzien van de verschillende uitgangspunten

In deze paragraaf benoemen we de algemene voor- en nadelen van de verschillende uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de scenario's. Voor de volledigheid gaan we daarbij ook in op de voor- en nadelen van het profijtbeginsel, hoewel dat niet direct terugkomt in de onderzochte scenario's.

4.1.1 Overwegingen ten aanzien van het solidariteitsprincipe

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

- Doordat de Rijksbudgetten die gemeenten ontvangen voor uitvoering van de Participatiewet en Wsw één op één worden overgedragen aan de uitvoeringsorganisatie, wordt het geld besteedt aan de taken waar het voor 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 uitvoering uit de pas loopt met de budgetten en waar mogelijk op bijgestuurd moet worden.
- 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.

Een mogelijk nadeel in algemene zin is dat eventuele overschotten op de budgetten worden verrekend met de eventuele tekorten van andere gemeenten; dit kan tot vragen leiden op lokaal niveau. Een ander mogelijk nadeel is dat een hoge mate van uniformiteit nodig is in de uitvoering.

4.1.2 Overwegingen ten aanzien van het profijtbeginsel

Een financiële verdeling op basis van het profijtbeginsel – gemeenten betalen voor wat ze afnemen – heeft eveneens een aantal voordelen:

- Een verdeling op basis van het profijtbeginsel is goed uitlegbaar; de individuele gemeente betaalt immers voor wat het afneemt. Daarmee houdt het sterk de regie op de eigen financiën.
- Een verdeling op basis van het profijtbeginsel maakt maatwerk makkelijker in te passen binnen regionale samenwerking. Gemeenten betalen immers voor wat ze afnemen, en de uitvoeringsorganisatie kan de risico's die verbonden zijn aan de afzonderlijke activiteiten redelijkerwijs doorrekenen in de bijdragen die aan de gemeenten gevraagd worden.

Verdeling op basis van het profijtbeginsel heeft ook een aantal nadelen:

- Het bepalen van een redelijke prijs voor de afgenomen dienstverlening kan tot discussies en onenigheid leiden. Zo kan bijvoorbeeld onenigheid ontstaan over hoe de overheadkosten toegerekend moeten worden aan de verschillende afgenomen diensten.

- Dat gemeenten zelf regie houden op de financiën, heeft ook een keerzijde: de risico's zijn in dit model ook voor rekening van de individuele gemeenten. Met name op het bijstandsbudget leidt dit soms tot overschotten, maar regelmatig ook tot (forse) tekorten.
- Indien in verregaande mate voor maatwerk gekozen wordt, worden de schaalvoordelen van samenwerking teniet gedaan. Voor elke individuele gemeente zullen dan afzonderlijke werkprocessen ingericht moeten worden. Het risico is dat de kosten daardoor oplopen, en eerder fouten worden gemaakt in de uitvoering.

4.1.3 Overwegingen ten aanzien van hybride varianten

Een meer hybride systematiek in de financiële verdeling is ook mogelijk. Dat kan – afhankelijk van de context – een voordeel bieden hebben: door af te wijken van een strikte benadering op basis van solidariteit of profijtbeginsel, kan tegemoet gekomen worden aan wensen van individuele gemeenten ten behoeve van het draagvlak voor de samenwerking. Zeker bij het aanpassen van een bestaande verdeling kan een rechtlijnige benadering leiden tot forse herverdeeleffecten, en kan het wenselijk zijn om op bepaalde punten af te wijken van het uitgangsprincipe. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om op alle budgetten solidair te zijn, met uitzondering van het bijstandsbudget.

Het grootste nadeel van een hybride variant is dat het minder eenduidig is, en daarmee eerder vatbaar voor discussie. Wanneer een bepaalde gemeente nadeel heeft bij de huidige afspraken, kan dat aangegrepen worden om ook op andere punten aan het model te gaan sleutelen. Dat maakt het model minder robuust, en is er ook een groot risico dat het op den duur niet meer uitlegbaar is. Dat kan uiteindelijk leiden tot een verdeling die onrechtvaardig is of als onrechtvaardig wordt ervaren.

4.2 Overwegingen in de context van Werkzaak Rivierenland

In een eerder stadium was door meerderheid van de gemeenten reeds aangegeven dat het profijtbeginsel als onwenselijke denkrichting werd gezien. Alleen de bestuurder van West Maas en Waal was voorstander van dit model. Bij de overwegingen in de context van Werkzaak gaan we dus met name in op de argumentatie voor de solidariteitsvariant en de argumentatie voor het initiële model met technische verbeteringen (wat in feite een hybride model is).

4.2.1 Argumenten voor solidariteit

Een aantal bestuurders is (sterk) voorstander van de solidariteitsvariant. Daar kunnen de volgende argumenten voor gebruikt worden:

- Werkzaak heeft zich in de afgelopen vijf jaar bewezen; er worden goede resultaten neergezet, en als collectief hebben we bereikt wat we niet als afzonderlijke gemeenten hadden kunnen bereiken. Destijds is dus de juiste keuze gemaakt om samen te gaan werken. Nu is de tijd om de laatste belemmeringen in die samenwerking – namelijk terugkerende discussies over de verdeling – weg te nemen.
- Als je echt wil samenwerken, is solidariteit de meest voor de hand liggende optie. Als je elkaar weet te vinden en kunt samenwerken als het goed gaat, moet dat ook kunnen als het minder gaat. De huidige hybride mix is steeds meer tot last, en leidt af van waar het echt om gaat.
- De hoop en verwachting dat dit een oplossing is voor de terugkerende discussies over de verdeling en de governance, en daarmee ruimte schept om volledig te focussen op de gezamenlijke doelstelling van Werkzaak: 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. Dat laten we zien in de volgende tabel.

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

De tabel toont het teken van de jaarlijkse saldi van de individuele gemeenten[1]. Een tekort van meer dan 7,5% is in donker rood aangegeven. Een tekort van minder dan 7,5% is licht rood. Een positief saldo van minder dan 7,5% is licht groen. Een positief saldo van meer dan 7,5% is donker groen. De conclusie is dat het saldo van jaar tot jaar flink kan verschillen. Alle gemeenten hadden sinds de oprichting van Werkzaak zowel positieve als negatieve saldi.

4.2.2 Argumenten voor het initiële model met technische verbeteringen

Met name de bestuurders van gemeenten die niet volledig in Werkzaak participeren (Buren, Neder-Betuwe en West Maas en Waal) zien bezwaren in de solidariteitsvariant. De bestuurders van Buren en Neder-Betuwe spreken de voorkeur uit voor het initiële model met technische verbeteringen, waarbij Buren en Neder-Betuwe alleen voor de Wsw blijven deelnemen. Daarvoor voeren zij de volgende argumenten en overwegingen aan:

- De gemeenten zijn tevreden over de huidige uitvoering van de Participatiewet; dat geldt ook voor de klanten van beide gemeenten. Een overstap naar Werkzaak is vanuit dat oogpunt niet van meerwaarde.
- Deelname aan Werkzaak voor de Participatiewet leidt bij de gemeenten Buren en Neder-Betuwe tot hogere kosten. Met name in de solidariteitsvariant, waarbij de gemeenten individueel geen voordeel meer hebben bij het huidige overschot op de BUIG. De bestuurders verwachten niet dat ze politieke steun kunnen krijgen voor deze extra kosten.

De bestuurders van beide gemeenten benadrukken dat dit niet afdoet aan de waardering voor de inzet en resultaten van Werkzaak.

4.3 Conclusie

In het licht van de aanleiding voor de bestuurlijke agenda 2020 en de ervaren knelpunten in de huidige systematiek, als ook met oog op draagvlak bij de bestuurders, is in de BC van 16 juli 2020 de volgende keuze gemaakt:

- Zes bestuurders gaan verder het gesprek aan over de uitwerking en toepassing van het scenario solidariteit. Het betreft de bestuurders van de gemeenten die ook de Participatiewet door Werkzaak laten uitvoeren.
- Dat betekent dat Buren en Neder-Betuwe een aparte status binnen de GR krijgen; er zal een kostprijs berekend worden voor de uitvoering van de Wsw, die naar rato van het aantal Wsw-medewerkers bij Buren en Neder-Betuwe in rekening gebracht zal worden.

[1] In de jaren 2014 tot en met 2018 wordt voor West Betuwe het saldo van Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal gezamenlijk genomen.

5. Uitwerking toekomstige financiële verdeelsystematiek

In dit hoofdstuk werken we de toekomstige financiële verdeelsystematiek voor Werkzaak Rivierenland uit, gebaseerd op de uitgangspunten en gemaakte keuzes zoals die in voorgaande hoofdstukken zijn beschreven.

We laten zien hoe de huidige bijdragen aan Werkzaak Rivierenland worden verdeeld en hoe de bijdragen worden verdeeld conform de toekomstige verdeelsystematiek (was/wordt tabel). Daarna gaan we dieper in op de berekening van de Wsw-bijdrage. Vervolgens berekenen we de financiële consequenties van de voorkeursvariant en gaan we in op de jaarlijkse financiële consequenties bij geleidelijke ingroei van de huidige situatie naar de voorkeursvariant. Tot slot staan we stil bij de mogelijke gemeenschappelijke uitvoering van klantgroep 4.

5.1 Nieuwe verdeelsystematiek ten opzichte van huidige verdeling

Gemeenten ontvangen budgetten vanuit de Rijksoverheid, die specifiek aan de Wsw en de Participatiewet kunnen worden toegerekend. Deze budgetten vormen in de toekomstige financiële basis als uitgangspunt. 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.

Bijdrageonderdeel	Was	Wordt
Bijstand	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.
Re-integratie	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.
Wsw	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.
Uitvoering Participatiewet	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-eren.	Gemeenten brengen het basisbedrag voor de uitvoering in, dat zij ontvangen via het cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds. De berekeningssystematiek wordt gebaseerd op LIAS PAUW.

Bijdrageonderdeel	Was	Wordt
Verschil met de totale (netto) uitgaven van WZR	Het totaal van de bedragen hiervoor telt op tot het totale bedrag op de begroting van Werkzaak. Er is dus geen verschil 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 WZR. 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).
Totaal gemeentelijke bijdrage	De bedragen hierboven tellen op tot het totaal aan gemeentelijke bijdragen.	De bedragen hierboven tellen op tot het totaal aan gemeentelijke bijdragen.

In de bovenstaande tabel laten we zien dat de rijksbudgetten worden ingebracht in de berekening van de gemeentelijke bijdragen. Het totaal leidt tot een verschil met de werkelijke netto kosten van WZR. Dat bedrag kan groter (rijksbudgetten zijn lager dan de begroting) of kleiner (rijksbudgetten zijn hoger dan de begroting) zijn dan nul. Het verschil moet worden verdeeld. De Participatiewet is gericht op de doelgroep van de Participatiewet, die bestaat uit mensen in de bijstandsuitkering en mensen die aan de slag zijn met een loonkostensubsidie. Het verschil wordt naar rato van het aantal klanten (bijstand plus loonkostensubsidie) verdeeld over de gemeenten. De aantallen die worden gehanteerd worden ontleend aan de septembercirculaire van het lopende begrotingsjaar.

Bij de bedragen hiervoor gaat het om de vergoeding van de taken die gemeenschappelijk worden uitgevoerd, op grond van de gemeenschappelijke regeling. Daarnaast blijft het mogelijk dat gemeenten taken bij WZR onderbrengen buiten de GR om. Hierover worden bilaterale afspraken gemaakt tussen de GR en de individuele gemeente. De betreffende gemeenten betalen conform de gemaakte afspraken een vergoeding aan WZR.

Herziening gemeentefonds

Het voornemen van het kabinet is om het gemeentefonds per 2022 te herzien. Het kabinet wil hierover in december 2020 besluiten nemen. De vraag is of dat lukt. In dat geval wordt de herziening later doorgevoerd. De vraag is of en zo ja welke gevolgen dat heeft voor de voorkeursvariant voor de financiering van WZR. In bijlage 2 hebben we op een rij gezet wat de mogelijke gevolgen zijn van de herziening van het gemeentefonds voor de financiering in de voorkeursvariant.

5.2 Specificatie toekomstige berekening bijdrage Wsw

We gaan dieper in op de bijdrage voor de Wsw. De bijdrage Wsw per gemeente wordt berekend op basis van de (netto) kosten die aan de Wsw kunnen worden toegerekend. De berekening vindt voor elke gemeente in WZR op dezelfde manier plaats. Het bedrag voor West Maas en Waal is gelijk aan nul, omdat de Wsw'ers van deze gemeente werkzaam bij het Werkbedrijf van het Rijk van Nijmegen. Buren en Neder-Betuwe betalen in de verdeelsleutel alleen een bijdrage voor de Wsw, omdat deze gemeenten niet participeren in de samenwerking op het terrein van de Participatiewet.

Gemeenten betalen de loonkosten Wsw en de aan de Wsw toegerekende bedrijfskosten. Daar wordt de aan de Wsw toegerekende omzet van afgetrokken (voor de precieze wijze van berekening, verwijzen we naar de bijlage).

Gemeenten Buren en Neder-Betuwe betalen een toeslag. Afgesproken is dat de gemeenten die de Wsw laten uitvoeren door WZR en niet participeren in de uitvoering van de Participatiewet een toeslag betalen van €1.000,- per Wsw'er. Deze toeslag wordt betaald omdat de betreffende gemeenten voordeel hebben van de gemeenschappelijke uitvoering in WZR, maar daar geen directe bijdrage aan leveren (schaalvoordeel, afwenden frictiekosten als gevolg van de krimp Wsw). In onderzoek van Cedric (2013) is berekend dat rekening gehouden moet worden met extra kosten van 1500 euro per Wsw'er als het SW-bedrijf krimpt, zonder compensatie vanuit de nieuwe taken in de Participatiewet. Door een toeslag van 1000 euro per Wsw'er wordt het berekende voordeel

voor Buren en Neder-Betuwe gedeeld met de zes gemeenten die er voor kozen om de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw regionaal te bundelen.

5.3 Financiële effecten nieuwe verdeling tegenover huidige verdeling

De verdeelsleutel volgens het scenario solidariteit leidt ertoe dat sommige gemeenten meer en andere gemeenten minder gaan betalen dan in de huidige verdeelsleutel. Deze zogenoemde herverdeeleffecten staan in de volgende tabel. We gaan uit van de vastgestelde begroting bij Burap 2020[2]. De tabel laat het effect zien in duizend euro per gemeente en het effect als percentage van de huidige gemeentelijke bijdrage.

	Herverdeeleffect (x€1.000,-)	% van huidige bijdrage
Buren	-59	-2,6%
Culemborg	-45	-0,3%
Maasdriel	62	0,9%
Neder-Betuwe	-33	-2,4%
Tiel	-227	-0,7%
West Maas en Waal	143	3,4%
West-Betuwe	163	1,2%
Zaltbommel	-4	0,0%
Totaal	*0*	--

Het herverdeeleffect: laat het verschil zien tussen de bijdrage volgens de voorkeursvariant en de bijdrage berekend volgens de huidige verdeelsleutel. In totaal betalen de gemeenten hetzelfde als nu. Daarom is de som van de herverdeeleffecten gelijk aan nul. Sommige gemeenten gaan bij toepassing van het voorkeursscenario meer betalen (een +) en andere gemeenten gaan minder betalen (een -).

De belangrijkste verklaring voor de verschillen is dat voor de bedrijfsvoeringskosten het cluster inkomen en participatie vanuit de algemene uitkering in het gemeentefonds wordt ingebracht. In dit budget wordt rekening gehouden met schaalvoordelen. Dat betekent dat een gemeente met relatief weinig bijstandsgerechtigden per bijstandsgerechtigde meer budget ontvangt dan een gemeente met relatief veel bijstandsgerechtigden. In de huidige systematiek worden de bedrijfsvoeringskosten verdeeld naar rato van het aantal cliënten. Dat betekent dat alle gemeenten feitelijk een min of meer gelijk bedrag per bijstandsgerechtigde betalen. Met andere woorden, in de huidige systematiek draagt de ene gemeente (met relatief veel bijstandsgerechtigden) ten laste van het beschikbare rijksbudget meer af aan WZR dan de andere gemeente (met relatief weinig bijstandsgerechtigden). Dat wordt in de voorkeursvariant recht getrokken.

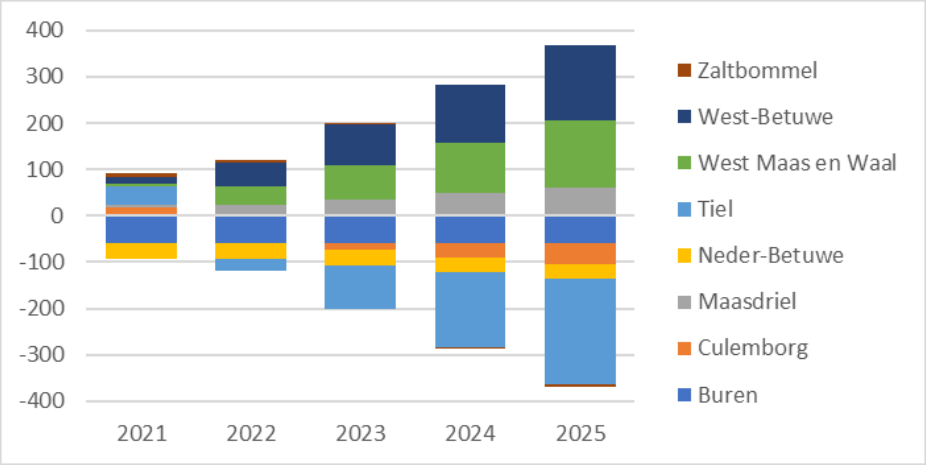
5.4 Ingroeimodel van huidige naar nieuwe verdeelsystematiek

De gemeenten in de regio van WZR geven er de voorkeur aan om de voorkeursvariant niet direct, maar in vier jaar, te beginnen in 2022 in te voeren. De systematiek voor de Wsw wordt meteen in 2021 toegepast. Dat leidt ertoe dat de herverdeeleffecten zoals hiervoor berekend, geleidelijk worden geëffectueerd, conform volgende fasering:

[2] Incidentele kosten en opbrengsten als gevolg van Corona laten we buiten beschouwing.

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
2015	100% volgens nieuwe verdeling	100% volgens nieuwe verdeling

Om een indruk te geven van de orde van grote van het herverdeeleffect de komende jaren, hebben we die op basis van de bestuursrapportage 2020 van Werkzaak Rivierenland doorgerekend naar komende jaren. De volgende grafiek laat de jaarlijkse herverdeeleffecten in euro's zien. NB.: het betreft hier indicatieve bedragen, de precieze bedragen zullen t.z.t. blijken uit de begroting van Werkzaak Rivierenland.



5.5 Overgang klantgroep 4 naar Werkzaak

Gemeenten die de Participatiewet door Werkzaak 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 ontplooien gemeenten individueel activiteiten.

Als onderdeel van de Bestuurlijke Agenda is ook gekeken naar het overhevelen van deze dienstverlening naar Werkzaak 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 Werkzaak 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 Werkzaak. Het streven is dat de betreffende gemeenten uiterlijk in 2024 deze dienstverlening door Werkzaak laten uitvoeren.

Het uitgangspunt bij het overdragen van de dienstverlening is dat Werkzaak 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 Werkzaak voor deze groep en hoe lokale initiatieven daarin een plek krijgen.

6. Gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling

De uitkomsten van de bestuurlijke agenda 2020 vragen op een aantal punten aanpassing van de GR van Werkzaak Rivierenland. Berenschot is gevraagd deze punten nader uit te werken en voorstellen te doen die voor het bestuur van Werkzaak (AB en DB) relevant zijn met oog op de uitkomsten van de bestuurlijke agenda 2020. Het betreft de wijze waarop de financiële verdeling wordt opgenomen in de GR, en de stemverhouding binnen het AB.

Aan Berenschot is gevraagd om de tekst van de GR Werkzaak daarbij ook direct te screenen op omissies, (feitelijke / juridische) onjuistheden en andere kleine voorstellen tot aanpassingen van de GR tekst. Deze zijn eveneens opgenomen in dit hoofdstuk.

6.1 Wijze waarop de verdeelsystematiek wordt opgenomen 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 Werkzaak 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 toegelicht 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. De BC heeft dit advies op 3 december 2020 overgenomen.

Separaat is een wijzigingsvoorstel voor de GR opgenomen waarin dit is verwerkt.

6.2 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 Wgr ervan uitgaat dat elk AB lid een 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.

Zoals bij de eerste uitwerking van de verschillende scenario's voor de financiële verdeling reeds is aangegeven, is het uitgangspunt van 'één persoon één stem' 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 BC 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. Wanneer deze in de GR wordt vastgelegd (waar instemming met unanimiteit voor nodig is) is dit voldoende waarborg naar de toekomst dat een enkele gemeente niet overruled kan worden bij financieel ingrijpende besluiten. De BC heeft dit advies op 3 december 2020 overgenomen.

6.3 'Opschonen' GR

Onderstaande voorstellen betreffen kleinere wijzigingen in de GR, die geen al te grote impact hebben op de praktijk. Aangezien de GR nu gewijzigd wordt, is het aan te raden deze aanpassingen over te nemen zodat de GR weer up-to-date is.

Artikel	Opmerkingen
Art. 1 lid 2	Onder openbaar lichaam worden AB, DB, voorzitter en medewerkers bedoeld. Indien dit strikt wordt toegepast dan zijn er een aantal 'rare' constateringen: • De deelnemers kunnen hun bevoegdheden overdragen aan medewerkers • Deelnemers kunnen taken onderbrengen bij de voorzitter of medewerkers • Kunnen de voorzitter of medewerkers deelnemen in een andere rechtspersoon • etc. Dit lid komt voort uit de ontstaansgeschiedenis van Werkzaak, maar is intussen niet meer relevant. Voorstel om lid 2 te verwijderen (of aan te passen zodanig dat het functioneel past).
Art. 6 onderdeel d	'bestuurscommissies (indien ingesteld)'; Verwijzing maken naar art. 19 waarin is opgenomen dat commissies ingesteld kunnen worden: bestuurscommissies als bedoeld in art. 19 van de regeling
Art. 10 lid 2	I.p.v. de opsomming onder a-d heeft het de voorkeur om te verwijzen naar de Wgr zelf, in het bijzonder art. 33a.
Art. 18	Staken de stemmen (in het DB) dan is de stem van de voorzitter doorslaggevend. Een heroverweging van deze bepaling is aan te bevelen. De voorzitter van het DB is ook voorzitter van het AB en de voorzitter heeft daarmee een bepaalde mate van doordrukkingsmacht vanuit het DB naar het AB en de besluitvorming in het AB. (zie ook art. 20 lid 2 GR Werkzaak waarin staat dat de voorzitter de stukken van het DB ondertekent)
Art. 25	Artikel verwijderen, stamt nog uit de fase dat Werkzaak net gestart was.
Art. 39 en 40 lid 2	Kan verwijderd worden, betreft bepaling m.b.t. de overgangssituatie 2016.

7. Businesscase denken

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de achterliggende gedachte van het businesscase-denken ten aanzien van de begroting van Werkzaak Rivierenland, en op welke manier dat kan worden ingericht.

De kern van het businesscase denken is dat de begroting van Werkzaak Rivierenland een inhoudelijke indeling kent die zowel de financiële als de inhoudelijke sturing van de gemeenten op WZR maximaal ondersteunt. De begrotingsindeling sluit aan bij de indeling die de rijksoverheid hanteert voor het verstrekken van rijksbijdragen. De indeling sluit bovendien aan bij de structuur van de berekening van de gemeentelijke bijdragen. Per begrotingsonderdeel is het van belang dat zowel de prijs- als de hoeveelheidscomponenten van de begrote bedragen worden gepresenteerd.

Het basisprincipe van het businesscase-denken is eenvoudig: de begroting wordt ingericht langs de verschillende doelgroepen en geldstromen die vanuit het Rijk komen en daarmee de berekening van de gemeentelijke bijdragen conform de hiervoor gepresenteerde voorkeursvariant. We hebben het dan over de volgende onderdelen:

1. Uitkeringen en loonkostensubsidies
   a. BUIG-budget
   b. Overige uitkeringen (Bbz en bijzondere bijstand)
2. Wsw
3. Uitvoeringskosten
4. Re-integratie
   a. Uitvoeringskosten re-integratie
   b. Begeleiding regulier (voormalig Wajong en ‘nieuw regulier’)
   c. Nieuw beschut

In dit memo geven we achtereenvolgens op bovenstaande aspecten een korte toelichting hoe via deze geldstromen / begrotingsposten gestuurd en gemonitord kan worden.

7.2 Uitkeringen

Een grote uitgavenpost van WZR wordt gevormd door de uitkeringen en de loonkostensubsidies. Belangrijk in dit onderdeel is dat gemeenten zich een beeld kunnen vormen van de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven en het aantal bijstandsuitkeringen en het aantal loonkostensubsidies en hoe deze aantallen zich verhouden ten opzichte van referentiecijfers. Referentiecijfers zijn: landelijke ontwikkelingen, ontwikkelingen in vergelijkbare gemeenten en regio’s en de aantallen die het ministerie van SZW berekend voor het berekenen van de bijstandsbudgetten.

Belangrijke indicatoren naast de standcijfers, zijn de instroom en de uitstroom. Tevens zou nagedacht moeten worden over de preventiequote: het aantal mensen dat een aanvraag doet voor een uitkering minus het aantal toegekende uitkeringen gedeeld door het totaal aantal aanvragen.

7.2.1 BUIG-budget

Gemeenten ontvangen vanuit het rijk middelen voor het betalen van de bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. In de voorkeursvariant hiervoor wordt het BUIG-budget ingebracht in de berekening van de gemeentelijke bijdragen. In het businesscase denken komt er één begrotingspost waarin alle bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies zijn opgenomen.

De volgende kengetallen zijn hierbij van belang:

- Saldo op het BUIG-budget (met inbegrip van kosten LKS)
- Aantal uitkeringen
- Aantal loonkostensubsidies
  - Aantal met een dienstbetrekking bij WZR
  - Aantal met een dienstbetrekking bij derden.
- Gemiddelde prijs per uitkering
- Gemiddelde loonkostensubsidie en gemiddelde loonwaarde

Het saldo op het BUIG-budget is slechts beperkt bruikbaar als prestatie-indicator, omdat het BUIG-budget fluctueert. Betere prestatie-indicatoren zijn daarom:

- De bijstandsdichtheid
- De gemiddelde prijs per uitkering

De bijstandsdichtheid kan vergeleken worden met een referentiegroep middels openbare data van het CBS. De gemiddelde prijs per uitkering kan vergeleken worden op basis van data die SZW beschikbaar stelt. De gemiddelde prijs per uitkering is bovendien te beïnvloeden, o.a. middels sturen op deeltijdwerk en middels terugvordering.

Ten behoeve van de begroting kunnen ramingen gemaakt worden van de bijstandsdichtheid en de gemiddelde prijs per uitkering. Hierop kan gedurende het jaar dan op gemonitord en waar nodig bijgestuurd worden.

7.2.2 Overige uitkeringen

De overige uitkeringen betreffen Bbz-kredieten en bijzondere bijstand. Op het geheel van de begroting gaat het hier om beperkte aantallen en bedragen. De betalingen per gemeente worden één op één afgerekend.

7.3 Wsw

Van belang hier zijn de aantallen, het rijksbudget[3], de Wsw-loonkosten en het zogenoemde operationeel resultaat. Deze zouden gevolgd moeten worden en moeten worden afgezet tegen landelijke ontwikkelingen en benchmarks (sectorinformatie Cedris) Tevens is van belang om intern, werken op locatie, deta en begeleid werken in beeld te hebben. Hierover bestaat eveneens benchmarkmateriaal.

De stuurbaarheid van de Wsw is beperkt. De volumeontwikkeling en salariskosten zijn nauwelijks of niet beïnvloedbaar (ervan uitgaande dat de cao wordt gevolgd). Het operationeel resultaat is wel beïnvloedbaar. Daarop zou met name moeten worden gestuurd.

De gemeentelijke bijdragen zijn bij voorkeur te berekenen aan de hand van de informatie in de begroting.

7.4 Uitvoeringskosten Participatiewet

Vaak worden de uitvoeringskosten van de Participatiewet apart in beeld gebracht. Het gaat om het uitkeringsbeheer en om klantbegeleiding. In de begroting van WZR staan momenteel bij inkomensondersteuning de uitvoeringskosten sociale recherche, invorderingskosten en onderzoekskosten Bbz. Feitelijk zijn dit uitvoeringskosten en moeten deze worden meegenomen in het totaal van de uitvoeringskosten. Ons advies is om alle uitvoeringskosten gericht op inkomen op te nemen onder een aparte kop ‘uitvoering inkomen’.

[3] Gemeenten rekenen de Wsw af op basis van werkelijke kosten. Inzicht in de rijksbijdrage en de gemeentelijke bijdrage Wsw biedt gemeenten het inzicht in hoeverre het rijksbudget toereikend is voor het betalen van de gemeentelijke bijdrage dan wel dat gemeenten er op moeten toeleggen.

Deze post correspondeert met de uitvoeringsmiddelen in het cluster inkomen en participatie. De werkelijke uitvoeringskosten en het bedrag voor uitvoering in het cluster inkomen en participatie zouden in de begroting tegen elkaar moeten worden afgezet. Daarnaast ligt het voor de hand om de kosten af te zetten tegen benchmarkmateriaal. Er zijn verschillende cijfers beschikbaar, zoals in de benchmark Divosa, Berenschot en voor de onderzoeken die ten grondslag liggen aan het cluster inkomen en participatie worden berekeningen gemaakt van de uitvoeringskosten.

7.5 Re-integratie- en begeleidingsmiddelen

7.5.1 Re-integratie

Bij re-integratie gaat het over het ontwikkelen, bemiddelen, plaatsen van mensen. Het referentiebedrag is het klassieke re-integratiebudget. Belangrijke indicatoren zijn het aantal mensen dat een traject doorloopt, de doorlooptijd, het aantal mensen dat (duurzaam) aan de slag wordt geholpen en de uitgaven per traject.

Dergelijke informatie is nodig om te kunnen beoordelen hoe de re-integratie/ontwikkeling van WZR zich verhoudt ten opzichte van de re-integratie die elders plaatsvindt. Kortom, je wilt meer inzicht in wat er precies aan re-integratie plaatsvindt. Advies is om dergelijke informatie te ontwikkelen voor in de begroting van WZR.

Momenteel zijn de begrote uitgaven in de begroting van WZR per definitie gelijk aan het beschikbare budget. Ons advies is om budget en uitgaven te splitsen, in die zin dat een reële inschatting wordt gemaakt van de kosten om het voorgenomen re-integratiebeleid te financieren. Om de hoogte van deze kosten te beoordelen is het van belang om deze te vergelijken met de beschikbare middelen vanuit de rijksoverheid.

7.5.2 Begeleiding regulier

Tot de doelgroep ‘begeleiding regulier’ rekenen we enerzijds de doelgroep die tot 2015 in aanmerking zou komen voor een Wajong-uitkering, als de doelgroep die tot 2015 een Wsw-indicatie zou krijgen maar nu niet in aanmerking komt voor beschut werk. Het gaat hier met name om de groep die aan de slag is met een loonkostensubsidie.

Hiervoor gaven we aan dat het aantal loonkostensubsidies van belang is. Deze zouden vergeleken moeten worden met de landelijke ontwikkeling en de ontwikkeling waarmee het ministerie van SZW rekent (dat zich vertaalt in de gemeentelijke budgetten). Dat laat onverlet dat gemeenten hun eigen targets formuleren.

Ministerie van SZW heeft voor deze groep gerekend met een begeleidingsvergoeding van €4000,- per persoon die met een loonkostensubsidie aan de slag is. Met dat bedrag wordt in de rijksvergoeding rekening gehouden. Dat bedrag zou vergeleken moeten worden met de werkelijke begeleidingskosten die WZR maakt. Naast de kosten per medewerkers, zouden de totale kosten vergeleken moeten worden met het budget dat gemeenten beschikbaar hebben.

We merken op dat de werkelijke kosten niet per se binnen de vanuit het rijk beschikbare middelen moeten blijven. Belangrijker is dat gemeenten hun eigen beleid vaststellen, waarbij een reële kostenraming wordt gemaakt. Het beleid weerspiegelt de gemeentelijke wensen en behoeften. Ook kan het zo zijn dat het financieel per saldo gunstiger is om extra te investeren in re-integratie, om zo te kunnen besparen op de uitgaven aan uitkeringen. Uiteindelijk gaat het om het totale financiële plaatje van WZR. Investeringen in re-integratie en uitvoering zouden moeten leiden tot een zo laag mogelijke uitkeringsafhankelijkheid.

7.5.3 Beschutte arbeid

Gemeenten zijn in het kader van de Participatiewet verantwoordelijk voor het realiseren van beschutte arbeidsplekken. Gemeenten zijn verplicht om binnen de zogenoemde ‘taakstelling’ plekken te realiseren voor mensen met een indicatie. De aantallen van de taakstelling zijn opgenomen in een ministeriële regeling. De

taakstelling en de landelijke realisatie vormen een referentiecijfer voor de aantallen die door WZR worden gerealiseerd. Gemeenten stellen zelf de targets vast. Hier geldt ook dat het rijksbudget als referentiecijfer geldt voor de feitelijke uitgaven. Hetzelfde geldt voor de uitgaven per beschut werkplek. De begeleidingsvergoeding vanuit de rijksoverheid is € 7.500,-.

8. Ambtelijk overleg

8.1 Inleiding

Samenwerken binnen gemeenschappelijke regelingen als die van Werkzaak ingewikkeld is. Er spelen verschillende, grote belangen. Het vraagt veel van alle deelnemers om zich telkens bewust te zijn van het grotere, bovenliggende en gemeenschappelijke belang. En het vraagt veel van de bestuurders om dit in een complexe omgeving steeds naar buiten goed uit te leggen. De kunst is om telkens met respect voor elkaars meningen en belangen te komen tot een gedragen, gemeenschappelijk resultaat.

Voor een goede samenwerking zijn duidelijke overlegstructuren en besluitvormingsprocessen van groot belang. Maar nog belangrijker zijn de mensen die met elkaar de juiste keuzes moeten maken. Onze voorstellen in dit memo gaan met name in op het eerste. Of deze voorstellen in de praktijk ook de gewenste verandering teweegbrengen, hangt sterk samen met het tweede. Daarom doen we ook de oproep om de focus op de informele samenwerking niet uit het oog te verliezen, en te betrekken bij het eventueel wijzigen van de ambtelijke overlegstructuren.

8.2 Huidige ambtelijke overlegstructuur en knelpunten

Er zijn rondom Werkzaak Rivierenland vier verschillende ambtelijke overleggen:

1. Het beleidsoverleg:
    a. Deelnemers: de beleidsmedewerkers van de deelnemende gemeenten binnen Werkzaak (Buren en Neder-Betuwe sluiten aan afhankelijk van de agenda).
    b. Frequentie: gekoppeld aan de DB-vergaderingen.
    c. Initiatief, agenda en voorzitterschap belegd bij Werkzaak.
2. Het financieel overleg:
    a. Deelnemers: de financieel adviseurs van de deelnemende gemeenten binnen Werkzaak.
    b. Frequentie: gekoppeld aan P&C-cyclus (begroting, bestuursrapportage, jaarverslag, etc.).
    c. Initiatief, agenda en voorzitterschap belegd bij Werkzaak.
3. Het strategisch managementoverleg:
    a. Deelnemers: directie Werkzaak en MT-vertegenwoordigers van deelnemende gemeenten.
    b. Frequentie: ca. drie keer per jaar
    c. Onafhankelijk voorzitter vanuit secretarissenkring
4. Controllersoverleg:
    a. Deelnemers: de concerncontrollers van de deelnemende gemeenten binnen Werkzaak
    b. Frequentie: niet structureel

8.2.1 Knelpunten per overleg

We beschrijven hier de ervaren knelpunten die zich specifiek met betrekking tot de afzonderlijke overleggen voordoen.

1. Het beleidsoverleg:
    a. Rol: in het beleidsoverleg wordt de agenda van het DB ter kennisgeving gedeeld, en worden relevante ontwikkelingen (zowel lokaal, regionaal als landelijk) besproken. Er is (mede door volle agenda's en relatief veel aanwezigen) beperkte ruimte voor verdieping. Daardoor ontstaat soms het gevoel dat het een overleg is waarin vooral veel gezonden wordt. Daarnaast proberen gemeenten soms eigen beleidswensen in te brengen; maar inhoudelijke keuzes liggen bij het AB op tafel. Daarmee is de rol van het beleidsoverleg niet altijd duidelijk.

   b. Vertegenwoordiging: alle deelnemende gemeenten binnen Werkzaak zijn vertegenwoordigd (Buren en Neder-Betuwe sluiten aan afhankelijk van wat er op de agenda staat. Daarnaast is er vaak een vertegenwoordiger van het UWV aanwezig. Werkzaak is vaak vertegenwoordigd met drie tot vier personen. Dat maakt dat de groep groot is, en soms het gevoel ontstaat dat er vooral eenrichtingsverkeer van Werkzaak naar de gemeenten plaatsvindt.
2. Het financieel overleg:
   a. Rol: binnen het overleg met de financials worden met name de P&C-stukken voorbereid en besproken. Daarbij ontstaat echter wel snel overlap met meer inhoudelijke discussies. Dat roept de vraag op hoe het financieel overleg zich verhoudt tot het beleidsoverleg.
   b. Vertegenwoordiging: alle deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd in het financieel overleg. Soms sluiten ook beleidsmedewerkers aan, maar dat is niet gebruikelijk.
3. Strategisch overleg:
   a. Rol: de oorspronkelijke gedachte achter het strategisch managementoverleg was om ontwikkelingen te bespreken die impact hebben op de bedrijfsvoering van Werkzaak en/of de gemeenten. Grootste aandachtspunt daarbij zou de samenhang binnen het sociaal domein moeten zijn (bijv.: pak je eerst schulden aan voor re-integratie gestart wordt, en wat betekent dat voor de uitvoering bij enerzijds de gemeente en anderzijds Werkzaak, en welke afspraken maak je daarover). Daarbij zou het vooral om uitvoeringstechnische vraagstukken moeten gaan. In de praktijk gaat het echter toch vaak over de inhoud. Daardoor soms het beeld dat het beleidsoverleg op dat niveau ‘opnieuw’ wordt gevoerd.
   b. Vertegenwoordiging: het is de bedoeling dat de directie van Werkzaak als ook per gemeente een vertegenwoordiger van het MT aanwezig is. In de praktijk blijkt dat laatste niet altijd het geval. Er zijn veel wisselingen en er worden ook plaatsvervangers gestuurd.
4. Controllersoverleg:
   a. Rol: onduidelijk wat rol is ten opzichte van financieel overleg.
   b. Vertegenwoordiging: niet alle gemeenten zijn (consequent) aanwezig.

8.2.2 Overkoepelende knelpunten

Naast de hiervoor genoemde knelpunten zijn er twee overkoepelende knelpunten, die sterk met elkaar samenhangen en voortkomen uit de onduidelijkheid over de rollen van de verschillende overleggen:

- Geen van de ambtelijke overleggen heeft een heldere, vooraf vastgelegde **rol in de besluitvormingsprocedure**. Tegelijkertijd worden op verschillende tafels inhoudelijke vraagstukken besproken; dat terwijl inhoudelijke besluitvorming plaatsvindt binnen het AB. Geen van de overleggen is qua proces echter aan het AB gekoppeld.
- Daarnaast is er **zeer beperkte samenhang en afstemming tussen de verschillende ambtelijke overleggen**. Daardoor ontstaat minimaal het gevoel dat in verschillende overleggen dezelfde onderwerpen op tafel komen, of dat informatie die ook binnen andere overleggen van belang is niet wordt gedeeld. Dit wordt versterkt door voorgaand knelpunt: omdat overleggen geen duidelijke rol in het proces hebben, is ook niet duidelijk welke informatie uitgewisseld moet worden of in welke volgorde zaken in de verschillende overleggen besproken worden.

Tot slot komt nog een overkoepelend knelpunt naar voren wat betreft de vertegenwoordiging: er wordt door de gemeenten nooit over Werkzaak gesproken zonder dat Werkzaak vertegenwoordigd is. Dat is soms wel wenselijk / zinvol. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat Werkzaak soms wel bilateraal met individuele (grotere) gemeenten afstemt. Dat geeft soms bij de andere gemeenten het gevoel dat zaken al beklonken zijn.

8.3 Mogelijke aanpassingen en oplossingen

Er is een aantal maatregelen mogelijk om de hiervoor besproken knelpunten op te lossen of te verminderen:

- **Elk overleg een plek geven binnen één samenhangend proces:** ieder overleg is uiteindelijk gekoppeld aan de besluitvormingsprocedure binnen het AB/DB van Werkzaak. Omdat de beleidsmedewerkers een belangrijke rol hebben in het adviseren van de bestuurders, en ook lokaal verantwoordelijk zijn voor goede afstemming, zou het logisch zijn het beleidsoverleg daarin een centrale rol te geven.
- **Waar nodig een gecombineerd overleg plannen:** (met name) financiën en beleid overlappen elkaar in sterke mate. Het kan zinvol zijn om periodiek een gezamenlijk overleg te plannen waar zowel beleidsmedewerkers als financials aansluiten.
- **Overleg splitsen in een deel met en zonder Werkzaak:** met name voor het beleidsoverleg kan het zinvol zijn om ook te overleggen zonder de aanwezigheid van vertegenwoordigers van Werkzaak. De reguliere overleggen zouden daartoe opgesplitst kunnen worden in een deel waarbij Werkzaak wel aansluit, en een deel waar alleen de gemeenten overleggen.

8.3.1 Kaders voor de ambtelijke overlegstructuren

Op basis van de formele rollen, en de ervaren knelpunten in de huidige ambtelijke overlegstructuren, stellen we de volgende kaders vast voor de ambtelijke overleggen:

- Voorbereiding van het beleid behoort tot de opdracht van Werkzaak zoals deze is vastgelegd in de GR; Werkzaak is dus in principe initiërende partij voor wat betreft beleid met betrekking tot de taken die binnen Werkzaak uitgevoerd worden. Tegelijkertijd moet er voor de deelnemende gemeenten ruimte blijven om onderwerpen te kunnen agenderen. Werkzaak dient daarin een proactieve houden in te nemen.
- Het AB is opdracht gevend en daarmee sturend orgaan richting Werkzaak, en de plek waar de besluiten genomen worden.
- Tegelijkertijd past het binnen een goede samenwerking om beleidsontwikkeling in nauwe samenspraak met gemeenten te doen, en bestuurders ook op dit vlak te adviseren (uitgangspunt is daarbij: wat is goed voor Werkzaak als geheel, en hoe wordt aangesloten op lokaal beleid en lokale dienstverlening).

Deze kaders wijken in feite niet veel af van wat nu op papier het uitgangspunt is. De grootste uitdaging is dus vooral om er in praktijk handen en voeten aan te geven.

8.3.2 Beleidsoverleg als schakel in efficiënt besluitvormingsproces

Het staat vast dat besluitvorming over Werkzaak in het AB plaatsvindt. Dat neemt niet weg dat er optimaler gebruik gemaakt zou kunnen worden van het beleidsoverleg. Dat vereist wel dat het beleidsoverleg een vaste plek heeft in het besluitvormingsproces. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- De cyclus van het beleidsoverleg wordt gekoppeld aan de cyclus van AB-overleggen.
- Binnen het beleidsoverleg wordt besluitvorming in het AB inhoudelijk voorbereid:
  - Op welke punten vinden gemeenten elkaar; waar is overeenstemming over?
  - Welke punten liggen gevoelig of vragen aandacht? Waar zitten verschillen (in belangen, effecten van keuzes, etc.) tussen gemeenten?
  - Wat is het gezamenlijk belang, kan een gezamenlijk advies aan het AB geformuleerd worden?
- Dat betekent dat voor het beleidsoverleg op lokaal niveau al afgestemd is met de wethouder, en waar nodig met een financieel of juridisch adviseur.
- Indien dit goed functioneert, ontstaat een proces waarbij de afstemming in details plaatsvindt in het beleidsoverleg, en besluitvorming op hoofdlijnen plaatsvindt in het AB. Daarmee wordt zowel recht gedaan aan de formele bevoegdheid van het AB als opdrachtgever van Werkzaak, als aan de inhoudelijke expertise van de beleidsmedewerkers.

8.3.3 Praktische kaders

Een van de bijkomende knelpunten in de huidige overlegstructuren is dat de gehanteerde termijnen niet overal goed aansluiten op de lokale procedures en timing (met name aanleveren van stukken voor portefeuillehoudersoverleg). Met de huidige timing levert dat nu soms knelpunten op (bijvoorbeeld stukken die vrijdag binnenkomen en de maandag daarop direct in het PO besproken zouden moeten worden). Tegelijkertijd kan het te ver oprekken van termijnen de besluitvormingsprocedure omslachtig en traag maken. In de praktijk zal hier steeds gebalanceerd moeten worden voor een werkbare situatie.[4]

Wat we daarbij wel onderstrepen, is het belang van het samen optrekken in het opstellen van beleid en voorstellen. Dat betekent dat ook buiten het beleidsoverleg om actief contact is tussen Werkzaak en gemeenten. Beleidsadviseurs zijn dan vooraf op de hoogte van de stukken die zij kunnen verwachten, en wat (op hoofdlijnen) de strekking is. Inhoudelijke keuzes kunnen dan ook eerder al (al dan niet informeel) met de wethouder worden besproken. Ook de beleidsoverleggen kunnen dan effectiever benut worden; daar kan de focus gelegd worden op de gezamenlijke lijn en het adviseren van de bestuurders daarin.

8.3.4 Financieel overleg ondersteunend aan P&C-cyclus

Het financieel overleg is gekoppeld aan de P&C-cyclus, en is vooral ondersteunend aan dit proces. De financieel adviseurs hebben een rol in het adviseren omtrent financiën en financiële verantwoording. Dat raakt soms aan de inhoud, dus de grootste uitdaging is dat er een zuivere scheiding blijft tussen het financieel overleg en het beleidsoverleg.

Om de rollen zuiver te houden en te voorkomen dat aan verschillende tafels overleg wordt ‘overgedaan’, zouden de volgende uitgangspunten kunnen gelden:

- Op een beperkt aantal momenten in het jaar vindt een gezamenlijk overleg plaats van beleidsadviseurs en financieel adviseurs. Timing hangt samen met belangrijke momenten in de P&C-cyclus (in elk geval begroting en jaarrekening).
- Voorstellen van financieel adviseurs gaan via het beleidsoverleg naar het AB.
- Het financieel overleg vraagt om een inhoudelijke benadering. Betrokkenen vanuit gemeenten en Werkzaak overleggen niet zo zeer als financial, maar als businesscontrollers. Dat stelt eisen aan het profiel van de mensen die vanuit Werkzaak en gemeenten worden aangewezen als overlegpartners. Ons advies is dat hiertoe door gemeenten en Werkzaak gezamenlijke profielen worden opgesteld.

8.3.5 Overige overlegvormen incidenteel bij nut en noodzaak

Het beleidsoverleg en het financieel overleg zijn structureel nodig voor een goede afstemming tussen Werkzaak en gemeenten, en tussen gemeenten onderling. Voor het strategisch overleg en controllers overleg is dat minder duidelijk. Het risico bestaat dat bij het frequent voortzetten van deze overleggen, overlap blijft met het beleidsoverleg. De volgende uitgangspunten zouden hier kunnen helpen:

- Voor andere overleggen dan het beleidsoverleg en financieel overleg geldt het ‘niet, tenzij’ principe. Dat betekent dat deze overleggen alleen ingepland worden wanneer nut en noodzaak daarvan aantoonbaar zijn. Het is nuttig als het van meerwaarde is voor de regionale samenwerking, en noodzakelijk wanneer het niet via het beleidsoverleg afgehandeld kan worden.
- Wanneer extra overleg plaatsvindt, gaat dat in afstemming met het beleidsoverleg. Ook voorstellen aan het AB gaan via het beleidsoverleg.

[4] Hier zijn regionaal in de griffierskring afspraken over gemaakt, in ieder geval voor de aanlevering van stukken die voor zienswijzen naar de raden moeten.

- Voor het overige zijn de beleidsadviseurs verantwoordelijk voor afstemming met relevante stakeholders binnen de eigen gemeente. De financieel adviseurs adviseren de concerncontrollers.

8.4 Aandachtspunten met betrekking tot informele samenwerking

Zoals we aan het begin al benadrukten, is samenwerken niet alleen een kwestie van formele besluitvormingsstructuren, maar vooral ook van menselijk handelen. De voorstellen die we doen voor het aanpassen van de structuur, staan of vallen met de nodige aandacht voor dat aspect. Daarom sluiten we af met deze aandachtspunten:

- De kern is dat vooraf toegewerkt wordt naar de benodigde besluiten en bijbehorende documenten en dat de verschillende spelers dit duidelijk op hun netvlies hebben staan. De ambtelijk medewerkers wachten niet af tot ze een document in hun postvak vinden om daar vervolgens iets van te vinden. Als ze het onderwerp belangrijk vinden, steken ze tijdig hun vinger op, ze melden zich bij Werkzaak Rivierenland en vragen hoe ze in het traject betrokken kunnen worden. Aan de andere kant stelt WZR zich gastvrij en betrokken op en nodigt de betrokkenen vanuit de gemeenten uit om reeds in een vroeg stadium te participeren om mee te denken en mee te kijken en samen te zoeken naar oplossingen. Kortom, betrokkenen weten elkaar te vinden, indien nodig en trekken gezamenlijk op, gericht op het gemeenschappelijk doe.
- Een dergelijke samenwerking voorkomt dat mensen verrast worden met voorstellen. Het voorkomt dat mensen niet of onvoldoende op de hoogte zijn over de achterliggende gedachten en de onderbouwingen, omdat ze zijn meegegaan in het denk- en ontwikkelproces van de uitvoeringsorganisatie.
- Ook is het ambtelijk overleg erop gericht dat discussie- en geschilpunten zoveel mogelijk uit de weg worden geruimd. Het ambtelijk escalatieniveau ligt op het niveau van de directeur van Werkzaak Rivierenland en de gemeentesecretarissen. Daarna legt de directeur van WZR de voorstellen neer bij het Dagelijks Bestuur, bij voorkeur met ambtelijke instemming. Als één of enkele geschilpunten resteren worden die opgelost op de tafel van het DB en/of het AB.
- Tot slot: samenwerking is een vak! Dat vraagt aan de kant van Werkzaak en aan de kant van de gemeenten om professionals die hier goed op zijn voorbereid en daar voldoende tijd voor hebben. Ons advies is om gezamenlijk afspraken te maken over het gewenste profiel en de beschikbare tijd bij gemeenten en bij Werkzaak en dat ook vast te leggen.

Bijlage 1. Processtappen BC en AB

In bijlage beschrijven we op procesniveau het doorlopen traject, en de keuzes die daaraan ten grondslag lagen.

B.1.1 Samenstellingen bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordiging

Bij aanvang van het traject van de bestuurlijke agenda 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. Daarom werd een voorbereidingscommissie (BC) ingericht. Daarin was tevens de directeur van Werkzaak Rivierenland vertegenwoordigd.

Gezien het belang van het traject is besloten dat alle acht bestuurders participeerden in de BC. Daarnaast is in overleg met de gemeentesecretarissen van de acht gemeenten een ambtelijke begeleidingscommissie (AC) samengesteld. Door een aantal gemeenten is besloten gezamenlijk één vertegenwoordiger in de AC te laten participeren. Tevens was er een vertegenwoordiger van Werkzaak Rivierenland binnen de AC.

B.1.2 Doorlopen traject met de BC

De BC heeft ervoor gekozen zich vooral te richten op de hoofdvragen in dit traject, namelijk het aanpassen van de financiële verdeelsleutel en de governance. Op hoofdlijnen zijn daarbij de volgende stappen doorlopen:

1. Het verkrijgen van eenduidigheid bij de opdracht
2. Het verkrijgen van eenduidigheid over de ervaren knelpunten (vastgelegd in de startnotitie)
3. Het in kaart brengen van wensen en voorstellen ten aanzien van oplossingen / alternatieven
4. Het selecteren van een aantal uit te werken voorkeursscenario's
5. Het doorgronden van de financiële effecten van de verschillende scenario's
6. Het in beeld brengen van de inhoudelijke argumentatie voor de verschillende scenario's
7. Gezamenlijk tot een voorkeursvariant komen

In totaal is de BC elf keer samengekomen in de periode januari – december 2020 (dit betreft dus bijeenkomsten buiten de reguliere AB-vergaderingen van Werkzaak Rivierenland om).

B.1.3 Doorlopen traject met de AC

De AC heeft zich gericht op het uitwerken van een voorstel voor aanpassing van de ambtelijke overlegstructuren en het implementeren van businesscasedenken in de begroting van Werkzaak Rivierenland. Daarnaast stond steeds de voortgang in de BC op de agenda, om de ambtelijk adviseurs bij te praten en vanuit hun perspectief aandachtspunten mee te nemen in het traject met de BC.

De AC is tien keer bij elkaar gekomen in de periode april – november 2020. Vanaf juni 2020 werden daar ook standaard de aangehaakte financials bij uitgenodigd.

B.1.4 Doorlopen processtappen BC

30 januari
- *Eerste bijeenkomst van de BC*
- Vaststellen aanpak Berenschot voor bestuurlijke agenda 2020

4 maart
- *Tweede bijeenkomst van de BC*
- Bespreken en vaststellen startnotitie waarin de aanleiding, doelstelling en ervaren knelpunten worden beschreven
- Afbakening van opdracht aan de AC

9-13 maart
- Gesprekken met individuele wethouders van de acht gemeenten, om verschillende beelden, wensen en aandachtspunten te inventariseren voor de ervaren knelpunten.

18 maart
- *Derde bijeenkomst van de BC*
- Bespreken van de opbrengst uit de individuele gesprekken en mogelijke scenario's en aandachtspunten die daaruit te destilleren zijn.

15 april
- *Vierde bijeenkomst van de BC*
- Bespreken memo met uitgangspunten en afbakening van de scenario's
- Presentatie eerste berekeningen financiële effecten per scenario

13 mei
- *Vijfde bijeenkomst van de BC*
- Beantwoorden technische vragen berekeningen
- Gesprek over inhoudelijke afweging scenario's

12 juni
- *Extra werksessie van de BC*
- Doel om tot inhoudelijke besluiten te komen
- Er blijkt meer informatie en tijd nodig om tot goede afweging te komen

1 juli
- *Zesde bijeenkomst van de BC*
- Presentatie nieuwe berekeningen (lange termijn en ingroeipad)
- 'Inspanningsbereidheid' bij alle bestuurders voor voorkeursvariant

16 juli
- *Zevende bijeenkomst van de BC*
- Afspraak over te nemen besluit m.b.t. inleenvergoeding 2021
- Procesafspraken m.b.t. rapportage en besluitvorming

22 oktober
- *Achtste bijeenkomst van de BC*
- Afspraken over verdeelsystematiek Participatiewet en Wsw (ten aanzien van Wsw nog geen afspraken met betrekking tot eventuele toeslag)

16 nov.
- *Negende bijeenkomst van de BC*
- Afspraken met betrekking tot de toeslag Wsw en verdere details verdeling en ingroei

3 dec.
- *Tiende bijeenkomst van de BC*
- Bespreken conceptrapportage

B.1.5 Doorlopen processtappen AC

2 april
- *Eerste bijeenkomst van de AC*
- Doornemen aanpak Berenschot voor bestuurlijke agenda 2020
- Inventariseren eerste aandachtspunten ambtelijke overlegstructuur

april
- Aantal individuele gesprekken om meer zicht te krijgen op knelpunten rondom ambtelijke overlegstructuren. Op basis daarvan stelt Berenschot een notitie op met de ervaren knelpunten en eerste aanzetten voor oplossingen.

12 mei
- *Tweede bijeenkomst AC*
- Update over traject met de BC en toelichting op scenario's en financiële effecten.
- Bespreken memo ambtelijke overlegstructuur en eerste aanzet businesscasedenken

17 juni
- *Derde bijeenkomst van de AC*
- Voorbespreken bijeenkomst met AC + financials (met name: financiële effecten scenario's en businesscasedenken)

23 juni
- *Extra bijeenkomst AC + financials*
- Toelichting op financiële effecten scenario's
- Toelichting op voorstel implementeren businesscasdenken in begroting Werkzaak

13 mei
- *Vierde bijeenkomst AC (+ financials)*
- Bespreken aangepaste memo ambtelijke overlegstructuren
- Bespreken eerste uitwerking businesscasdenken

15 sept.
- *Vijfde bijeenkomst AC (+ financials)*
- Procesupdate

13 oktober
- *Zesde bijeenkomst AC (+ financials)*
- Voorspreken BC 22 oktober

3 + 6 nov.
- *Zevende bijeenkomst AC + extra verdiepingssessie (+ financials)*
- Doornemen specificaties financiële verdeling en openstaande punten daarin

17 nov.
- *Achtste bijeenkomst AC (+ financials)*
- bespreken uitkomsten BC 16 november

24 nov.
- *Negende bijeenkomst AC (+ financials)*
- Bespreken conceptrapportage

Bijlage 2. Gevolgen herziening gemeentefonds voor financiering Werkzaak Rivierenland

Bijdrageonderdeel	Huidige Rijksfinanciering	Voornemen herziening gemeentefonds	Gevolgen voor de voorkeursvariant
Bijstand	Gemeenten ontvangen jaarlijks een budget voor de bijstand. Hieruit betalen gemeenten de bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies.	De bijstand wordt niet gefinancierd via het gemeentefonds. Gemeenten ontvangen hiervoor een separaat budget. De rijksoverheid is niet voornemens om de financiering van de bijstand aan te passen.	Dit heeft geen gevolgen voor de verdeelsleutel zoals uitgewerkt in de voorkeursvariant.
Re-integratie	Gemeenten ontvangen re-integratiemiddelen voor de nieuwe doelgroepen in de Participatiewet in de integratie-uitkering sociaal domein. Daarnaast ontvangen gemeenten het klassieke re-integratiebudget via de algemene uitkering in het gemeentefonds.	Het voornemen is om de begeleidingsmiddelen voor beschutte arbeid op te nemen in een decentralisatie-uitkering. Dit budgetonderdeel blijft apart zichtbaar. De middelen voor begeleiding en re-integratie klassiek komen in de algemene uitkering in het gemeentefonds en maken onderdeel uit van een breder cluster. Er moet rekening mee worden gehouden dat de middelen voor re-integratie niet meer apart zichtbaar zijn.	De middelen voor nieuw beschut kunnen in lijn met de voorkeursvariant worden ingebracht in de verdeling van de rijksbijdragen over de gemeenten. De overige re-integratiemiddelen gaan via het bredere cluster over naar de financiering van WZR.
Wsw	Gemeenten krijgen budget naar rato van het historisch aantal Wsw'ers, gecorrigeerd voor de verwachte ontwikkeling van het aandeel.	De Wsw komt in een decentralisatie-uitkering. De systematiek verandert naar verwachting niet.	De Wsw wordt afgerekend op basis van werkelijke kosten. Dat staat los van de Rijksfinanciering. De herziening van het gemeentefonds heeft hier geen invloed.
Uitvoering Participatiewet	Gemeenten ontvangen in het cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds middelen voor de uitvoering van de Participatiewet. In het cluster zitten naast middelen voor de uitvoering, middelen voor het minimabeleid. De verhouding uitvoering/minimabeleid is 2:1. LIAS PAUW berekent hoe hoog de middelen voor de uitvoering zijn.	Er komt naar verwachting een breed cluster waarin de middelen voor uitvoering, re-integratie en minimabeleid worden gebundeld.	Na de herziening van het gemeentefonds kunnen de middelen voor de uitvoering van de Participatiewet op dezelfde wijze zoals in de voorkeursvariant worden overgeheveld.

Bijlage 3. Gemeentelijke bijdrage Wsw

B.3.1 Huidige systematiek

1. Gemeenten betalen thans een bijdrage voor de Wsw aan Werkzaak Rivierenland.
2. Deze bijdrage bestaat uit een deel Wsw-loonkosten (inclusief de loonkostensubsidie Wsw voor begeleid werken) en een deel bedrijfsvoeringskosten.
3. Het deel Wsw-loonkosten wordt één op één afgerekend.
4. De bedrijfsvoeringskosten worden naar rato verdeeld over het aantal bijstandsgerechtigden, het aantal mensen met een loonkostensubsidie en het aantal Wsw'ers. De bijdrage voor het deel Wsw wordt naar rato van het aantal Wsw'ers verdeeld over de gemeenten.

B.3.2 Nieuwe systematiek

1. Vanaf 2021 wordt voor het jaarlijks bepalen van de gemeentelijke Wsw-bijdrage in jaar t onderscheid gemaakt tussen de loonkosten Wsw, de bedrijfskosten Wsw en de bedrijfsopbrengsten Wsw. De bedragen worden verdeeld op basis van realisatiecijfers in de jaarrekening.
2. In jaar t-1 betalen gemeenten een voorschot. In jaar t+1 komt de eindafrekening. Dat kan betekenen dat gemeenten moeten bijbetalen of dat gemeenten geld terug krijgen.
3. De gemeentelijke bijdrage voor de loonkosten Wsw is gelijk aan de huidige berekening.
4. De bijdrage voor de bedrijfskosten Wsw wordt als volgt berekend:
   a. De directe bruto loonkosten van de reguliere medewerkers die zowel werken met Wsw'ers als met andere doelgroepen worden voor wat betreft het Wsw-deel naar rato van het aantal Wsw'ers in de gemeenten toegedeeld.
   b. Huisvestingskosten: de productiehallen worden verdeeld op basis van het aantal Wsw'ers en overige doelgroepen die in de hallen werkzaam zijn.
   c. De overhead (= totale bedrijfskosten minus de totale directe bruto loonkosten minus de huisvestingskosten voor de productiehallen) wordt verdeeld naar rato van de reguliere personeelskosten (= totale kosten bij a gedeeld door de totale reguliere directe personeelskosten van WZR).
5. De verrekening van de bedrijfsopbrengsten Wsw met de bijdrage Wsw wordt als volgt berekend: De aan de Wsw toegerekende omzet wordt berekend door de totale opbrengst van Werkzaak Rivierenland te vermenigvuldigen met het aantal Wsw'ers met een dienstbetrekking bij WZR gedeeld door het aantal mensen vanuit andere regelingen die bij WZR werkzaam zijn. Dat bedrag wordt verdeeld over de gemeenten naar rato van het aantal Wsw'ers.
6. Gemeenten die alleen de Wsw laten uitvoeren door Werkzaak Rivierenland, betalen per Wsw'er een toeslag van €1.000- per Wsw'er per jaar. Deze bijdrage is ter vergoeding van de schaalvoordelen en de kosten die gemaakt zouden worden als de uitvoering van de Wsw in een krimpsituatie zou zijn terecht gekomen, als er niet voor gekozen zou zijn om de uitvoering Wsw te combineren met de uitvoering van de Participatiewet.

Bijlage 4. Berekening herverdeeleffecten

B.4.1 Totaal te verdelen bedrag

In de paragrafen hierna gaan we na wat de effecten van de verdeelsleutel in de voorkeursvariant zijn voor de individuele gemeenten. We gaan uit van de voor 2020 verwachte uitgaven bij Burap 2020. De incidentele kosten als gevolg Corona (Corona-bijdrage Wsw en Tozo) laten we buiten beschouwen. Het te verdelen totaalbedrag is samengesteld uit de componenten in de volgende tabel.

x€1.000,-	*Uitgaven*
Bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies	44.163
Wsw-loonkosten	22.041
Re-integratie	4.195
Bedrijfsvoering	13.026
Totale uitgaven	**83.424**

Toelichting:

- Bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies: Betreft het totaal aan verwachte uitgaven van WZR aan bijstandsuitkeringen, loonkostensubsidies en BBZ.
- Wsw-loonkosten: Totale Wsw-loonkosten van WZR.
- Re-integratie: De verwachte re-integratiekosten van WZR.
- Bedrijfsvoering: In deze post zin verschillende kosten opgenomen. Het gaat om de uitvoeringskosten voor de bijstand, het saldo van bedrijfskosten en bedrijfsopbrengsten Wsw en de inleenvergoeding voor de nieuwe doelgroepen vanuit de Participatiewet.
- Totale uitgaven: de som van de uitgaven op de verschillende onderdelen van WZR. In de paragrafen hierna laten we zien wat de verdeling van de gemeentelijke bijdragen is in de bestaande verdeelsleutel. Tevens tonen we de effecten van de verdeelsleutel in de voorkeursvariant.

B.4.2 Bijdrage uitvoering Wsw

In de volgende laten we de financiële gevolgen zien van het toepassen van de voorkeursvariant.

	B	*C*	*M*	*NB*	*T*	*WMW*	*WB*	*Z*	*Tot.*
Huidige bijdrage (x€1.000,-)	2.327	3.510	1.771	1.379	8.027	0	3.502	3.521	*24.037*
Nieuwe bijdrage (x€1000,-)	2.267	3.278	1.652	1.347	7.521	0	3.288	3.314	*22.668*
Verandering bijdrage Wsw (x €1.000,-)	**-59**	**-232**	**-120**	**-33**	**-505**	**0**	**-213**	**-207**	***-1.369***
Huidige bijdrage per Wsw-er (€)	27.698	25.811	25.303	29.988	27.117	0	28.013	29.099	*27.377*
Nieuwe bijdrage (€)	26.991	24.103	23.596	29.281	25.410	0	26.306	27.391	*25.817*
Verandering per Wsw-er(€)	**-708**	**-1.708**	**-1.708**	**-708**	**-1.708**	**0**	**-1.708**	**-1.708**	***-1.559***

Toelichting:

- Huidige bijdrage en huidige bijdrage per Wsw'er: Deze reeks laat de bedragen zien die gemeenten momenteel inbrengen voor de uitvoering van de Wsw door WZR. In 2020 gaat het in totaal om 24,0 mln. euro. Dat bedrag is gelijk aan de optelsom van de Wsw-loonkosten en bedrijfskosten naar rato van het aantal Wsw'ers in het totaal aantal cliënten van WZR. Het bedrag per Wsw'er is de huidige bijdrage gedeeld door het aantal Wsw'ers. De bijdrage WMW is gelijk aan nul, omdat de Wsw'ers van WMW aan de slag zijn bij in het werkbedrijf van het Rijk van Nijmegen.
- Nieuwe bijdrage en nieuwe bijdrage per Wsw'er: Dit bedrag wordt berekend door de Wsw-loonkosten te vermeerderen met de specifiek aan de Wsw toegerekende bedrijfskosten en te verminderen met de aan de Wsw toegerekende bedrijfsopbrengsten. De nieuw bijdragen onderbouwen we hierna.
- Verandering bijdrage Wsw en verandering per Wsw'er: Dit betreft het verschil tussen de bijdragen van de gemeenten aan WZR voor de Wsw volgens de oude methodiek en de nieuwe methodiek.

De volgende tabel laat de onderbouwing zien van de bijdragen volgens het voorkeursscenario, zoals gepresenteerd in de tabel hiervoor (nieuwe bijdrage (x€1.000,-).

	B	*C*	*M*	*NB*	*T*	*WMW*	*WB*	*Z*	*Tot.*
Loonkosten Wsw (x€1.000,-)	2.136	3.201	1.612	1.275	7.354	0	3.218	3.246	**22.041**
Bedrijfskosten (x€1.000,-)	644	1.042	536	352	2.268	0	958	927	**6.728**
Bedrijfsopbrengsten (x€1.000,-)	596	965	497	326	2.101	0	887	859	**6.231**
Toeslag (x€1.000,-)	84	0	0	46	0	0	0	0	**130**
Bijdrage per gemeente (x€1.000,-)	**2.267**	**3.278**	**1.652**	**1.347**	**7.521**	**0**	**3.288**	**3.314**	**22.668**
Loonkosten Wsw per Wsw-er (€)	25.425	23.538	23.030	27.715	24.844	0	25.740	26.826	25.104
Bedrijfskosten per Wsw-er (€)	7.663	7.663	7.663	7.663	7.663	0	7.663	7.663	7.663
Bedrijfsopbrengsten per Wsw-er (€)	7.097	7.097	7.097	7.097	7.097	0	7.097	7.097	7.097
Toeslag per Wsw-er (€)	1.000	0	0	1.000	0	0	0	0	**0**
Bijdrage per gemeente per Wsw-er (€)	**26.991**	**24.103**	**23.596**	**29.281**	**25.410**	**0**	**26.306**	**27.391**	**25.669**

Toelichting:

- Loonkosten Wsw en de loonkosten per Wsw'er: Deze reeks laat de werkelijke loonkosten Wsw zien die WZR voor de deelnemende gemeenten maakt. De bedragen per Wsw'er zijn verschillend, omdat verschillende Wsw'ers verschillende loonkosten hebben. Dat is met name afhankelijk van de hoogte van het salaris en of men aan de slag is via begeleid werken.
- Bedrijfskosten: De bedrijfskosten zijn de kosten voor de uitvoering van de Wsw. Het gaat om loonkosten van de begeleiders, andere reguliere medewerkers, materiaalkosten, huisvestingskosten en dergelijke. De kosten in deze reeks zijn de kosten die specifiek aan de Wsw kunnen worden toegerekend.
- Bedrijfsopbrengsten: De opbrengsten zijn specifiek aan de Wsw toegerekend door het aantal Wsw'ers die omzet genereren te delen door het totaal aantal medewerkers vanuit regelingen die omzet genereren. De opbrengsten worden naar rato van het aantal Wsw'ers over de gemeenten verdeeld.
- Toeslag: Afgesproken is dat de gemeenten die de Wsw laten uitvoeren door WZR en niet participeren in de uitvoering van de Participatiewet een toeslag betalen van €1.000,- per Wsw'er. Deze toeslag wordt betaald omdat de betreffende gemeenten voordeel hebben van de gemeenschappelijke uitvoering in WZR, maar daar geen directe bijdrage aan leveren (schaalvoordeel, afwenden frictiekosten als gevolg van de krimp Wsw). In onderzoek van Cedris (2013) is berekend dat rekening gehouden moet worden met extra kosten van 1500 euro per Wsw'er als het SW-bedrijf krimpt, zonder compensatie vanuit de nieuwe taken in de Participatiewet. Door een toeslag van 1000 euro per Wsw'er wordt het berekende voordeel voor Buren en Neder-Betuwe gedeeld met de zes gemeenten die er voor kozen om de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw regionaal te bundelen.
- Bijdrage per gemeente; betreft de totale bijdrage per gemeente voor de uitvoering van de Wsw in het voorkeursscenario.

B.4.3 Bijdrage uitvoering Participatiewet

De volgende tabel laat de totale gemeentelijke bijdragen zien aan WZR voor de bijstand, uitvoering en re-integratie. Incidentele betalingen en ontvangsten in verband met Corona hebben we niet opgenomen (compensatie Wsw en Tozo). De bijstandsuitgaven veronderstellen we gelijk aan de bijstandsbudgetten.

	B	*C*	*M*	*NB*	*T*	*WMW*	*WB*	*Z*	*Tot.*
Huidige bijdrage aan WZR (x€1.000,-)	2.327	13.803	6.749	1.379	31.832	4.217	13.318	9.799	83.424
Nieuwe bijdrage (€1.000,-)	2.267	13.758	6.811	1.347	31.604	4.360	13.481	9.794	83.424
Herverdeeleffect (€1.000,-)	**-59**	**-45**	**62**	**-33**	**-227**	**143**	**163**	**-4**	***0***

Toelichting:

- Huidige bijdrage: betreft de betalingen van de gemeenten aan WZR voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw berekend volgens de huidige verdeelsleutel.

- Nieuwe bijdrage: betreft de betalingen van de gemeenten aan WZR voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw berekend volgens het voorkeursscenario. Hierna geven we een onderbouwing van deze bedragen.
- Herverdeeleffect: laat het verschil zien tussen de nieuwe bijdrage en de bijdrage berekend volgens de huidige verdeelsleutel. We zien dat gemeenten in totaal hetzelfde betalen. Sommige gemeenten gaan bij toepassing van het voorkeursscenario meer betalen (een +) en andere gemeenten gaan minder betalen (een -). De belangrijkste verklaring voor de verschillen is dat voor de bedrijfsvoeringskosten het cluster inkomen en participatie vanuit de algemene uitkering in het gemeentefonds wordt ingebracht. In dit budget wordt rekening gehouden met schaalvoordelen. Dat betekent dat een gemeente met relatief weinig bijstandsgerechtigden per bijstandsgerechtigde meer budget ontvangt dan een gemeente met relatief veel bijstandsgerechtigden. In de huidige systematiek worden de bedrijfsvoeringskosten verdeeld naar rato van het aantal cliënten. Dat betekent dat alle gemeenten feitelijk een min of meer gelijk bedrag per bijstandsgerechtigde betalen. Met andere woorden, in de huidige systematiek draagt de ene gemeente (met relatief veel bijstandsgerechtigden) ten laste van het beschikbare rijksbudget meer af aan WZR dan de andere gemeente (met relatief weinig bijstandsgerechtigden). Dat wordt in de voorkeursvariant recht getrokken.

De volgende tabel toont de onderbouwing van de nieuwe bijdragen die worden betaald bij toepassing van de verdeelsleutel volgens het voorkeursscenario.

x€1.000,-	*B*	*C*	*M*	*NB*	*T*	*WMW*	*WB*	*Z*	*Totaal*
BUIG en BBZ	0	7.532	3.790	0	17.316	3.224	7.547	4.753	*44.163*
Re-integratiebudget	0	846	258	0	2.220	205	442	304	*4.275*
Basisvergoeding uitvoering	0	1.265	702	0	2.668	583	1.398	888	*7.505*
Wsw-bijdrage	2.267	3.278	1.652	1.347	7.521	0	3.288	3.314	*22.668*
Nog te verdelen	0	836	409	0	1.879	348	806	535	*4.814*
Totaal gemeentelijke bijdragen	**2.267**	**13.758**	**6.811**	**1.347**	**31.604**	**4.360**	**13.481**	**9.794**	***83.424***

Toelichting:

- BUIG en BBZ: Betreft de bijdrage van gemeenten vanuit het BUIG-budget, bijzondere bijstand en BBZ. Het BUIG-budget wordt definitief vastgesteld in september van het lopende jaar. Bijzondere bijstand en BBZ worden na afloop van het jaar vastgesteld bij de jaarrekening van WZR.
- Re-integratiebudget: het re-integratiebudget bestaat uit de het klassieke re-integratiebudget voor de bijstand. Dit bedrag ontvangen gemeenten via de algemene uitkering in het gemeentefonds. De begeleidingsvergoeding voor de nieuwe doelgroepen in de Participatiewet is opgenomen in de integratie-uitkering sociaal domein. In de berekening van de gemeentelijke bijdragen worden de re-integratiebudgetten gehanteerd in de septembercirculaire van het lopende jaar.
- Basisvergoeding uitvoering: Gemeenten ontvangen via het cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds, een vergoeding voor de uitvoering van de Participatiewet. Het bedrag wordt jaarlijks volgens een vaste formule berekend door LIAS PAUW. Dit bedrag wordt gehanteerd voor de bijdrage aan WZR. We gaan uit van het basisbedrag, zonder de uitkeringsfactor. Op deze wijze is het bedrag ongevoelig voor de trap-op-trap-af systematiek in het gemeentefonds. Dat biedt meer zekerheid over het jaarlijkse bedrag dat wordt meegenomen in de verdeling van de kosten over de gemeenten.
- Wsw-bijdrage: Voor de berekening van de Wsw-bijdrage verwijzen we naar de uitleg hiervoor. Het bedrag in deze reeks is gelijk aan de gemeentelijke bijdragen voor de Wsw zoals hiervoor berekend volgens het voorkeursscenario.
- Nog te verdelen: De totale (verwachte netto) uitgaven van WZR bedragen 83,4 mln. euro. Dat is exclusief incidentele kosten en baten die samenhangen met Corona. In het voorkeursscenario voor de verdeelsleutel is dat bedrag hoger dan de som van de hiervoor genoemde bedragen. Dat leidt tot een verschil dat nog moet worden verdeeld. De Participatiewet is gericht op de doelgroep van de Participatiewet, die bestaat uit mensen in de bijstandsuitkering en mensen die aan de slag zijn met een loonkostensubsidie. Het restbedrag wordt

naar rato van het aantal klanten (bijstand plus loonkostensubsidie) verdeeld over de gemeenten. De aantallen die worden gehanteerd worden ontleend aan de septembercirculaire van het lopende begrotingsjaar.

- Totaal gemeentelijke bijdragen: Het totaal van de gemeentelijke bijdragen is gelijk aan het totaal van kosten en baten van Werkzaak Rivierenland. Het bedrag wordt vastgesteld bij de jaarrekening.

B.4.4 Bijstandsbudget

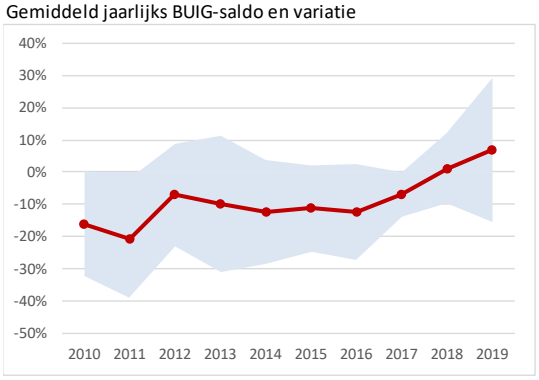
Vanuit de solidariteitsgedachte worden de budgetten overgeheveld naar WZR. Het resultaat op het BUIG-budget is de uitkomst van gezamenlijk beleid en wordt daarom verevend tussen de gemeenten. Een voordeel van het inbrengen van het bijstandsbudget is bovendien dat jaarlijkse fluctuaties voor individuele gemeenten worden gedempt. Dat laten we zien in de volgende tabel.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Maasdriel	-11%	-1%	2%	-10%	-9%	-13%	-10%	-5%	-1%	5%
Zaltbommel	-24%	-14%	3%	-6%	-7%	-15%	-8%	-1%	6%	9%
Tiel	-10%	-23%	-12%	-13%	-17%	-14%	-15%	-12%	-5%	-1%
West Maas en Waal	-10%	-16%	-15%	-24%	-28%	-23%	-16%	-4%	9%	7%
West-Betuwe	-13%	-23%	-11%	-10%	-8%	-5%	-20%	-6%	7%	30%
Culemborg	-29%	-27%	-2%	-1%	-4%	-4%	-3%	-3%	2%	1%
Totaal	**-16%**	**-21%**	**-7%**	**-10%**	**-12%**	**-11%**	**-12%**	**-7%**	**1%**	**7%**

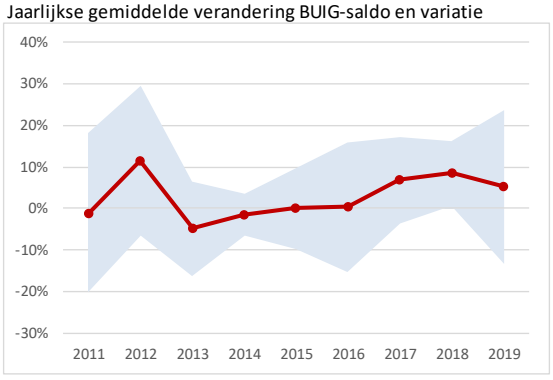
De tabel toont de jaarlijkse procentuele saldi van de individuele gemeenten[5]. Een tekort is in rood aangegeven. Een positief saldi is zwart. Ook geven we het saldo voor alle zes gemeenten gezamenlijk aan. De conclusie is dat het saldo van jaar tot jaar flink kan verschillen. Zo had Zaltbommel in 2011 een tekort van 14%. In 2012 sloeg het tekort om naar een besparing van 3%. Ook zien we jaarlijks, ondanks het gemeenschappelijk beleid, jaarlijks grote verschillen tussen de gemeenten.

De volgende grafieken geven een nadere indicatie van de jaarlijkse verschillen.

Gemiddeld jaarlijks BUIG-saldo en variatie



Jaarlijkse gemiddelde verandering BUIG-saldo en variatie



De grafiek links toont het totale procentuele saldo voor de gezamenlijke gemeenten (rode lijn). Het lichtblauwe vlak daarachter toont een indicatie van de jaarlijkse spreiding van het procentuele saldo over de WZR-gemeenten[6]. De grafiek rechts toont de jaarlijkse verandering van de saldi (rood). Het blauwe vlak daarachter geeft een indicatie van de jaarlijkse spreiding in de veranderingen van het saldo[7]. De financiering van het BUIG-budget zoals opgenomen in de voorkeursvariant leidt ertoe dat het materiële saldo voor alle gemeenten in het samenwerkingsverband gelijk is aan het gemiddelde op de rode lijn. Datzelfde geldt voor de jaarlijkse verandering

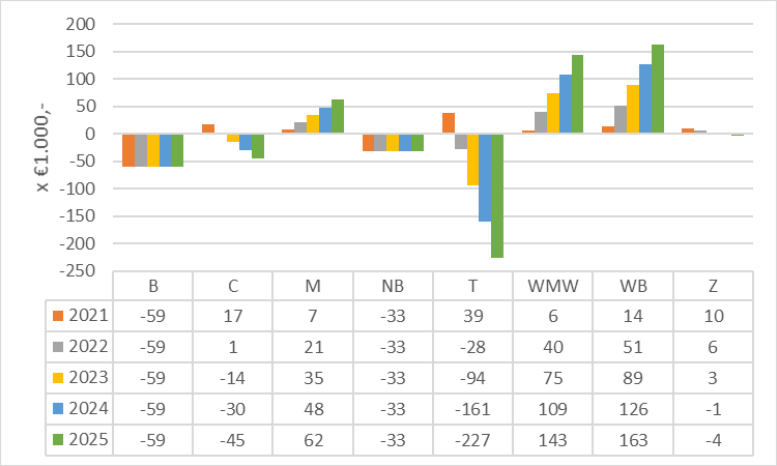
[5] In de jaren 2010 tot en met 2018 wordt voor West Betuwe het saldo van Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal gezamenlijk genomen.
[6] De onderste rand van het licht blauwe vlak toont het gemiddelde minus tweemaal de standaarddeviatie. De bovenste rand toont het gemiddelde plus tweemaal de standaarddeviatie.
[7] Idem

van het saldo. Met andere woorden de jaarlijkse fluctuaties worden voor alle gemeenten gedempt. Het financieel risico van het jaarlijks BUIG-budget wordt daardoor minder.

B.4.5 Ingroei

De bestuurders in de BC hebben de voorkeur uitgesproken om de nieuwe verdeelsleutel in een periode van vier jaar stapsgewijs in te voeren. Het aandeel van de nieuwe financiering is 25% in 2022 en loopt elk jaar met 25% op. In 2025 is de nieuwe systematiek volledig ingevoerd. De nieuwe systematiek voor de Wsw zou moeten gaan gelden vanaf 2021.

De meerjarige gevolgen voor de herverdeeleffecten laten we zien in de volgende grafiek.



	B	C	M	NB	T	WMW	WB	Z
2021	-59	17	7	-33	39	6	14	10
2022	-59	1	21	-33	-28	40	51	6
2023	-59	-14	35	-33	-94	75	89	3
2024	-59	-30	48	-33	-161	109	126	-1
2025	-59	-45	62	-33	-227	143	163	-4

In 2021 wordt de nieuwe bijdragesystematiek voor de Wsw volledig geïntroduceerd. Dat betekent dat De bijdragen voor Buren en Neder-Betuwe omlaag gaan en de bijdragen voor de andere gemeenten omhoog. In 2022 wordt de nieuwe systematiek voor de Participatiewet voor 25% geïntroduceerd. Elk jaar komt daar 25% bij. In 2025 zien we de structurele herverdeeleffecten, zoals we reeds hiervoor berekenden.



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 adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
/Berenschot