



Scenarioverkenning uitvoering Participatiewet en Wsw, gemeente Gennep

Bijlage 1: Huidige situatie en context

Inhoudsopgave

1. Beschrijving huidige situatie	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Participatiewet gemeente Gennep	3
1.3 Uitvoering Wsw, beschut werk en re-integratie door INTOS	8
1.4 Arbeidsmarkt.....	16
1.5 Ontwikkeling doelgroepen.....	17
1.6 Huidige situatie: sterkere en zwakkere punten	21
2. Relevante context	23
2.1 Doorkijk gemeente Gennep	23
2.2 Landelijke en regionale ontwikkelingen.....	24
2.3 Visie en ambities Gennep voor het sociaal domein	25
2.4 Betekenis voor de lokale uitvoering	26
2.5 Ontwikkeling budgetten gemeente Gennep	27
2.6 Context: kansen en bedreigingen.....	29
Bijlage: Achtergrond Participatiewet.....	31

1. Beschrijving huidige situatie

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de huidige situatie voor de gemeente Gennepe. We vergelijken waar mogelijk Gennepe met andere gemeenten:

- Op de eerste plaats met een aantal gemeenten van (vrijwel) gelijke omvang in Noord-Limburg en Noord-Brabant. Soms vergelijken we met het gemiddelde van alle gemeenten in Nederland in dezelfde grootteklasse.
- De vergelijkingsgroepen die Divosa gebruikt in de benchmark Werk en Inkomen. Divosa vergelijkt Gennepe met het gemiddelde van alle deelnemers aan de benchmark en met vergelijkbare gemeenten / organisaties (in dezelfde grootteklasse met een vergelijkbare bijstandsdichtheid). Deze laatste noemen we kortweg 'gemeenten in dezelfde grootteklasse'.

1.2 Participatiewet gemeente Gennepe

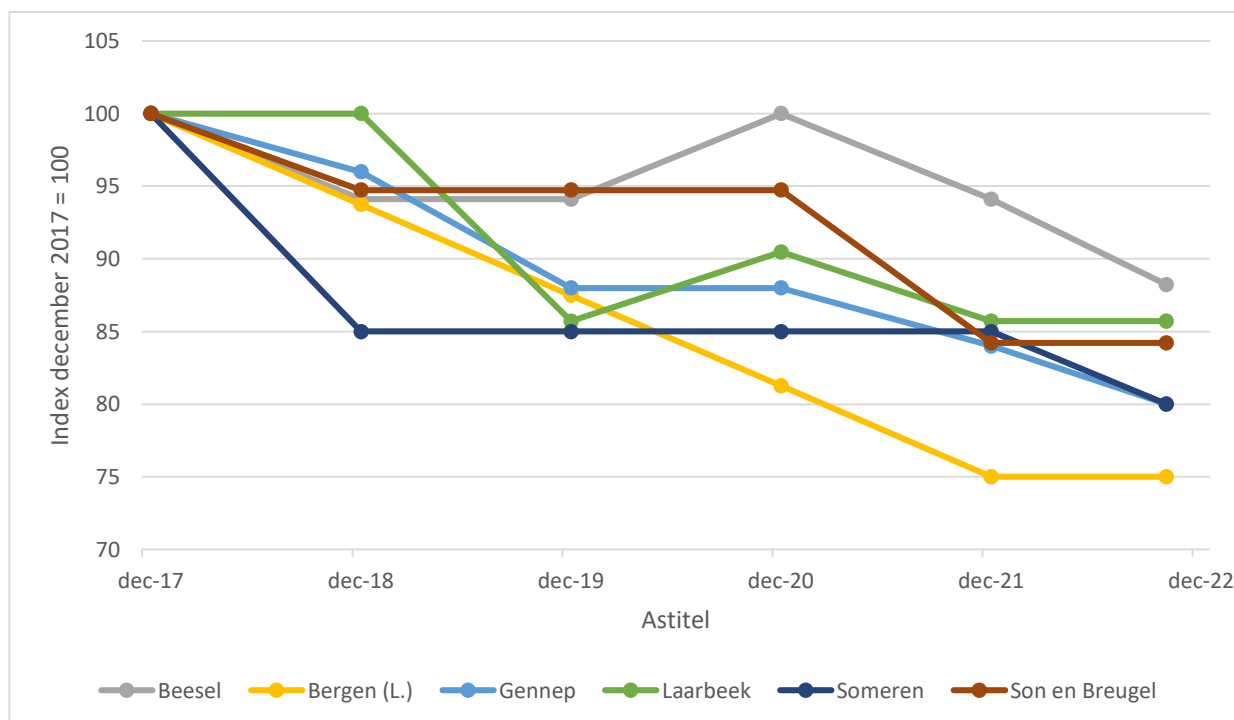
1.2.1 Uitkeringen en uitkeringslasten, vergelijking met andere gemeenten

Gennepe had gedurende 2022 zo'n 200 tot 210 lopende uitkeringen algemene bijstand van inwoners tot de AOW-leeftijd. In oktober 2022 lag het aantal uitkeringen op 200. Dat is 20 procent lager dan in december 2017. Deze ontwikkeling steekt in gunstige zin af ten opzichte van de meeste gemeenten van (vrijwel) gelijke omvang in Noord-Limburg en Noord-Brabant.

Alleen in Bergen (L.) is de afname tussen december 2017 en oktober 2022 sterker geweest dan in Gennepe. Someren laat een even sterke afname als Gennepe zien. De andere drie gemeenten hebben een minder sterke afname gekend dan Gennepe.

In de hele arbeidsmarktregio Noord-Limburg was de afname circa 17 procent. In Nederland als geheel 14 procent.

Figuur 1.1 Ontwikkeling aantal uitkeringen algemene bijstand in Gennep en enkele vergelijkingsgemeenten (2017 - 2022, index december 2017 = 100)



De volgende tabel geeft voor dezelfde zes gemeenten het aantal bijstandsuitkeringen tot de AOW-leeftijd als percentage van het aantal inwoners van 15 tot 70 jaar weer. Dit noemen we de bijstandsdichtheid. De bijstandsdichtheid is in Gennep hoger dan in de andere gemeenten. Wel is de bijstandsdichtheid in Gennep sinds eind 2017 vrijwel continu afgenomen.

Tabel 1.1 Bijstandsdichtheid in Gennep en enkele vergelijkingsgemeenten (2017 - 2022)

Gemeente	dec-17	dec-18	dec-19	dec-20	dec-21	okt-22
Beesel	1,8%	1,7%	1,7%	1,8%	1,7%	1,6%
Bergen (L.)	1,7%	1,6%	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%
Gennep	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%	1,8%	1,7%
Laarbeek	1,4%	1,4%	1,2%	1,2%	1,1%	1,1%
Someren	1,5%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%
Son en Breugel	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,4%	1,4%

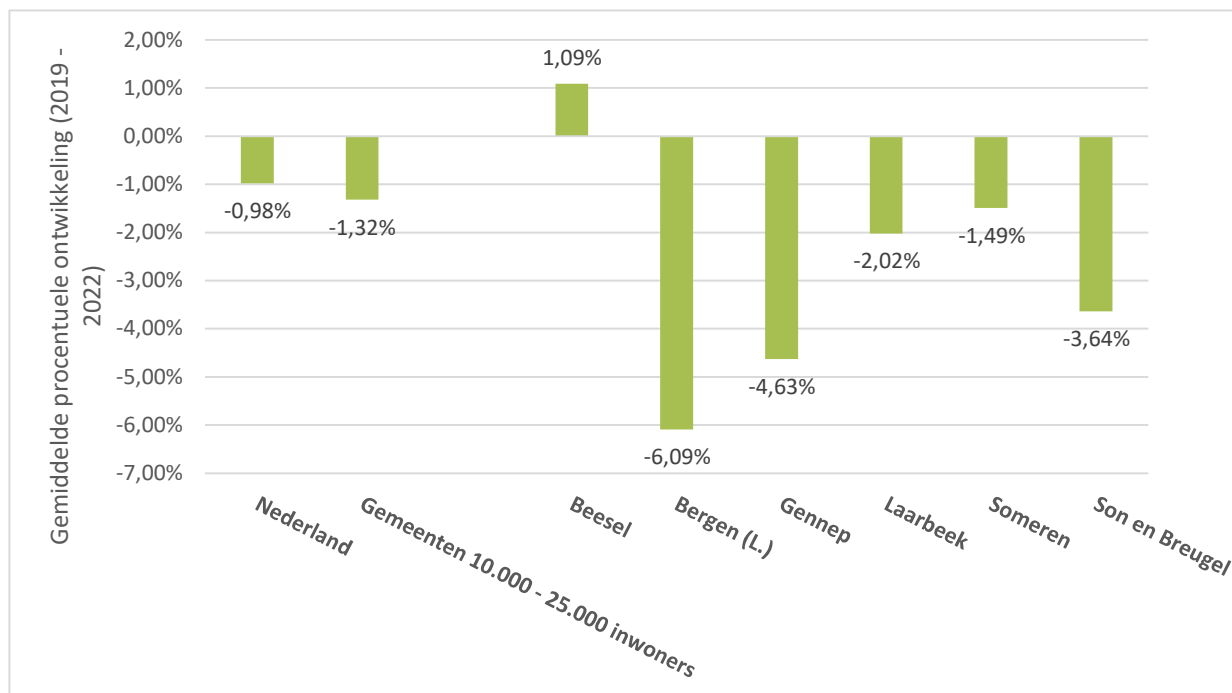
Wel tonen deze cijfers over de bijstandsdichtheid mogelijk aan, dat Gennep het nog iets beter zou kunnen doen. De hogere bijstandsdichtheid in Gennep heeft waarschijnlijk te maken met de woonvoorzieningen voor mensen met een beperking in Gennep en mogelijk ook het hoge aantal part-time werkende uitkeringsgerechtigden in Gennep.

De ontwikkeling van de netto uitkeringslasten (inclusief IOAW, IOAZ, BBZ) is in Gennep in de periode 2019 - 2022 echter (veel) gunstiger geweest dan landelijk en dan het gemiddelde voor alle gemeenten in Nederland met 10.000 tot 25.000 inwoners. De afname van de uitkeringslasten was in Gennep in die

periode gemiddeld 4,6 procent per jaar. Landelijk was dat gemiddeld 1 procent per jaar en voor alle gemeenten van 10.000 tot 25.000 inwoners 1,3 procent per jaar.

Van de andere gemeenten opgenomen in tabel 2.1 heeft alleen Bergen in die periode een gunstigere ontwikkeling van de netto uitkeringslasten gekend dan de gemeente Gennep.

Figuur 1.2 Ontwikkeling netto uitkeringslasten (gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling 2019 - 2022)



De gemeente Gennep heeft sinds 2019 een overschot op het budget Gebundelde Uitkeringen Participatiewet (GUP, ook wel BUIG genoemd). In 2022 was het overschot relatief hoog. Het definitieve budget voor Gennep is in 2023 ruim € 160.000 hoger dan in 2022. Dit komt door de verhoging van het minimumloon per januari 2023. Hiervoor is het BUIG opgehoogd. Zonder deze ophoging zou het budget voor Gennep in 2023 lager zijn dan in 2022. In 2024 neemt het budget voor Gennep verder toe, vooral door hogere realisatie van loonkostensubsidies en de CPB-ramingen van het bijstandsvolume in 2024. Het voorlopige budget 2024 voor Gennep is € 296.000 hoger dan het definitieve budget 2023. Het budget voor uitkeringen is € 189.000 hoger en het budget voor loonkostensubsidies € 107.000 hoger dan in 2023.

Uit de Divosa benchmark blijkt eveneens dat het budgetresultaat van Gennep relatief goed is t.o.v. de benchmark en de vergelijkbare organisaties. In Gennep is de gemiddelde prijs van een uitkering lager dan gemiddeld. Dit houdt mede verband met een relatief hoog bedrag aan verrekenende inkomsten, waarbij deze inkomsten in Gennep relatief vaak betrekking hebben op inkomsten uit parttime werk. Het percentage inwoners met een uitkering dat parttime werkt is in Gennep relatief hoog. De gemiddelde inkomsten per parttime werkende zijn vergelijkbaar met het gemiddelde in de vergelijkingsgroepen.

1.2.2 Dynamiek en opbouw van het bestand

In deze deelparagraaf behandelen we de dynamiek in het bestand uitkeringsgerechtigden en de opbouw van het bestand.

Wat betreft de dynamiek in het bestand valt het volgende te zeggen, op basis van de Divosa Benchmark (februari 2023):

- Het gemiddelde maandelijkse instroompercentage in de uitkering is in Gennep lager dan gemiddeld in gemeenten van dezelfde grootteklasse en lager dan gemiddeld in de benchmark;
- Ook het gemiddelde maandelijkse uitstroompercentage is in Gennep lager dan in de twee vergelijkingsgroepen, maar het verschil is minder groot dan bij het instroompercentage;
- In Gennep is het uitstroompercentage hoger dan het instroompercentage. Het verschil wordt in de loop van de tijd kleiner;
- Circa 40 procent van de uitstroom heeft betrekking op uitstroom naar werk;
- De herinstroom van uitkeringsgerechtigden binnen 12 maanden is in Gennep hoger dan gemiddeld in gemeenten in dezelfde grootteklasse, maar vergelijkbaar met het gemiddelde voor de benchmark;
- De herinstroom binnen 6 maanden is in Gennep lager dan gemiddeld in gemeenten in dezelfde grootteklasse en lager dan gemiddeld in de benchmark.

De opbouw van het bestand:

- Het is bekend dat landelijk het merendeel van het bijstandsbestand bestaat uit ouderen, mensen met basisonderwijs of VMBO, mensen met een migratieachtergrond en mensen die al langer dan twee of drie jaar een uitkering hebben¹. We nemen aan dat dit voor Gennep niet anders zal zijn, hetgeen ook gedeeltelijk blijkt uit het navolgende;
- In Gennep heeft in 2022 bijna 70 procent van het bestand 24 maanden of langer een bijstandsuitkering. Dit is vergelijkbaar met de benchmark, maar hoger dan gemiddeld in gemeenten in dezelfde grootteklasse;
- Circa 49 procent is 45 jaar of ouder. Dit is lager dan in de benchmark en lager dan het gemiddelde van gemeenten in dezelfde grootteklasse.
- Het bijstandsbestand van Gennep bestaat voor een aanzienlijk deel uit statushouders (circa éénderde). In Gennep is overigens een relatief groot deel van de statushouders aan het werk.
- In Gennep heeft een relatief groot deel van het bestand een technisch beroep of een beroep in transport/logistiek of zorg en welzijn².

1.2.3 Re-integratie

Re-integratie (t.o.v. het gemiddelde voor de benchmark en de gemeenten in dezelfde grootteklasse):

¹ Landelijk bestaat het bijstandsbestand per eind 2022 voor 57 procent uit mensen van 45 jaar of ouder, voor 63 procent uit mensen met een migratieachtergrond en voor 64 procent uit mensen die 36 maanden of langer een bijstandsuitkering hebben.

² Beroep geregistreerd door het UWV.

- Het percentage personen met een uitkering met een lopende re-integratievoorziening is in Gennep volgens de Divosa-benchmark relatief laag. Dit heeft echter een administratieve reden. Vrijwel iedere bijstandsgerechtigde heeft immers een re-integratietraject bij INTOS. De conclusie is dat dit niet goed wordt geregistreerd in het systeem.
- In Gennep wordt relatief vaker een loonkostensubsidie of een werkplek (beschut werk) ingezet.
- Het percentage personen met een loonkostensubsidie is sinds een paar maanden hoger dan gemiddeld in de benchmark en vergelijkbaar met het gemiddelde voor gemeenten in dezelfde grootteklasse.
- In Gennep wordt relatief weinig ondersteuning op de werkplek (jobcoaching of aanpassing van de werkplek) geboden.
- In Gennep wordt relatief vaak een voorziening ingezet op weg naar werk of participatie.
- Gennep realiseert, sinds medio 2022, meer beschut werken plekken dan de taakstelling. Het volume beschut werk is relatief hoog ten opzichte van de vergelijkingsgroepen.

1.2.4 Belangrijkste conclusies

Voor de gemeente Gennep is het volgende te constateren op basis van de benchmark van Divosa en eigen analyses van Iroko:

Omvang bijstand (bron: analyses Iroko van CBS-cijfers):

- De ontwikkeling van het aantal uitkeringen algemene bijstand is veelal gunstig t.o.v. enkele vergelijkingsgemeenten.³
- De bijstandsdichtheid (aantal uitkeringen als % van het aantal inwoners van 15 – 70 jaar) is in Gennep hoger dan in vergelijkingsgemeenten.

Uitkeringslasten (bron: analyse Iroko van CBS-cijfers en benchmark Divosa):

- De ontwikkeling van de uitkeringslasten in de gemeente Gennep is relatief gunstig.
- Gennep heeft sinds 2019 een budgetoverschot op het BUIG⁴. Het budgetresultaat is goed ten opzichte van vergelijkingsgemeenten.
- In Gennep werkt een relatief groot deel van het bestand parttime, wat leidt tot een relatief hoog bedrag aan verrekenende inkomsten.
- Het BUIG budget van de gemeente Gennep voor 2023 is aanzienlijk lager dan in 2022. Het budget voor uitkeringen daalt in de vijf vergelijkingsgemeenten ook. Het budget voor loonkostensubsidie neemt in de andere gemeenten iets toe. Maar Gennep heeft nog steeds een relatief hoog budget voor loonkostensubsidie.

Dynamiek en opbouw bijstandsbestand (bron: benchmark Divosa):

- In Gennep is de instroom en de uitstroom uit de bijstand relatief laag. Het uitstroompercentage is hoger dan het instroompercentage.

³ We hebben Gennep vergeleken met Beesel, Bergen, Laarbeek, Someren en Son en Breugel.

⁴ BUIG staat voor Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten. Het wordt tegenwoordig ook wel het Gebundelde Uitkering Participatiewet (GUP) genoemd.

- Circa 40 procent van de uitstroom is door het vinden van werk. Dit is relatief hoog t.o.v. de vergelijkingsgemeenten.
- De herinstroom binnen 12 maanden is in Gennep hoger dan gemiddeld t.o.v. vergelijkingsgemeenten. De herinstroom binnen 6 maanden is lager dan gemiddeld.
- Bijna 70 procent van het bestand heeft 2 jaar of langer een bijstandsuitkering en bijna de helft is 45 jaar of ouder. Het bestand bestaat voor ongeveer 1/3 uit statushouders.

Re-integratie (bron: benchmark Divosa en analyse Iroko):

- Het aantal mensen met een uitkering met een lopende re-integratievoorziening is in Gennep volgens de Divosa benchmark relatief laag. Dit is onjuist omdat iedereen die in de bijstand komt een traject bij INTOS krijgt.
- In Gennep wordt vaker dan in gemeenten in dezelfde grootteklasse een loonkostensubsidie en/of een werkplek (waaronder beschut werk en Participatieplaatsen) ingezet.
- Het aantal gerealiseerde beschutte werkplekken is hoger dan het minimaal aantal te realiseren plekken op grond van de taakstelling van het Rijk.

1.3 Uitvoering Wsw, beschut werk en re-integratie door INTOS

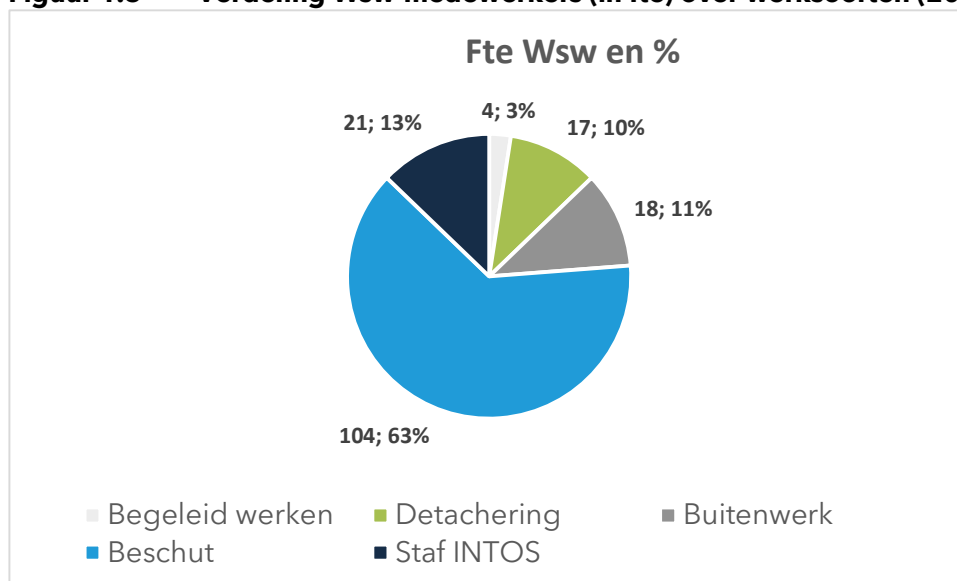
1.3.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de huidige uitvoering van de Wsw, beschut werk en re-integratie door INTOS. INTOS werd tot voor kort bestuurd door de IWGM, bestaande uit bestuurders van Gennep en Mook en Middelaar. De IWGM is echter opgeheven en INTOS staat nu onder bestuur van alleen de gemeente Gennep. Mook en Middelaar blijft de Wsw en de groenopdracht via INTOS uitvoeren via een DVO. Niet alleen de huidige situatie wordt weergegeven, maar ook de verwachte ontwikkelingen in doelgroepen.

1.3.2 Wsw

INTOS is van oudsher een sociale werkvoorziening. Het aantal Wsw-medewerkers is sinds 2015 aanzienlijk afgenomen door de stop op de instroom in de Wsw.

Het totaal aantal Wsw-medewerkers was in 2022 bijna 200 personen (bijna 165 fte), waarvan 174 van de gemeente Gennep. Hiervan werkt 63 procent beschut binnen INTOS en 13% in de staf van INTOS. Ook 13 procent werkt bij een werkgever via begeleid werken of detachering. En 11 procent werkt bij Buitenwerk in het groen. Landelijk werkt 40 procent intern beschut en 40 procent bij een werkgever. Vergeleken met het gemiddelde in de sector werkt bij INTOS een relatief groot deel intern beschut en een relatief klein deel bij een reguliere werkgever. Dit heeft onder meer te maken met de populatie die van oudsher bij INTOS werkzaam is.

Figuur 1.3 Verdeling Wsw-medewerkers (in fte) over werksoorten (2022)

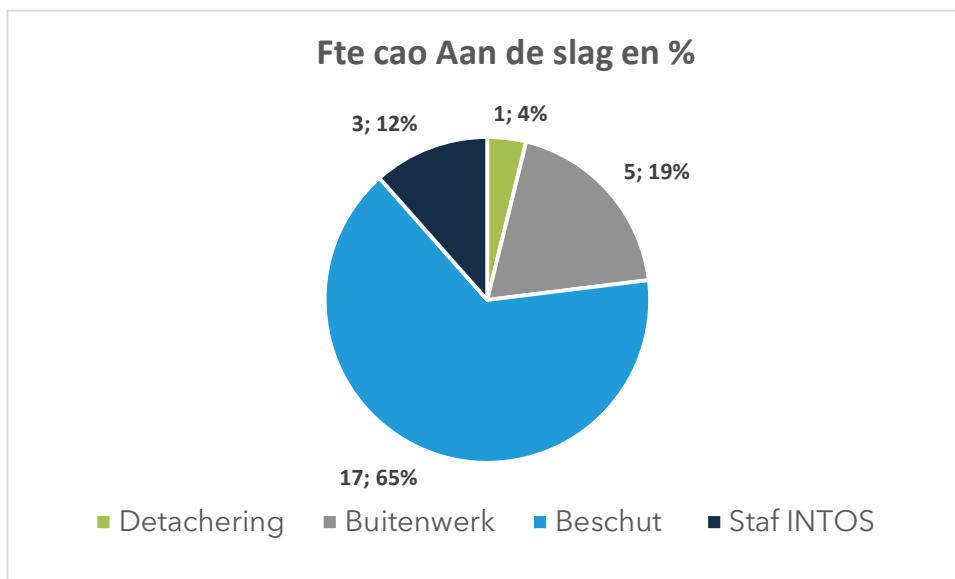
1.3.3 Medewerkers beschut werk en medewerkers met een banenafsprakenbaan (BAB)

De medewerkers beschut werk waren tot en met 2021 in dienst bij een payrollbedrijf. INTOS leende deze medewerkers in van dat bedrijf. Deze insteek is destijds gekozen vanwege onduidelijkheid over de (toekomstige) arbeidsvoorwaarden voor deze medewerkers. Met ingang van 2022 zijn zij, vanwege de komst van de cao Aan de slag, in dienst gekomen bij INTOS. Hun rechtspositie was toen duidelijk en verankerd in deze cao.

Het aantal beschutte medewerkers bij INTOS uit de gemeente Gennep ligt per einde tweede kwartaal 2023 op 26 personen. Het gaat om 23,3 dienstverbanden van gemiddeld 31 uur. De taakstelling van Gennep voor het minimaal aantal te realiseren beschut werk plekken per eind 2023 is 16 dienstverbanden van gemiddeld 31 uur. Dit betekent dat de gemeente Gennep meer beschut werk plekken realiseert dan de taakstelling van de Rijksoverheid.

Daarnaast zijn er 7 nieuw beschut medewerkers uit andere gemeenten werkzaam bij INTOS, voornamelijk uit Bergen.

Ook zijn er medewerkers met een indicatie banenafsprakenbaan in dienst bij INTOS. Het gaat eind tweede kwartaal 2023 om 15 medewerkers. Opvallend is dat 13 van de 15 medewerkers uit andere gemeenten dan Gennep komen, 8 uit Bergen en 5 uit andere gemeenten. Uit Gennep zijn 2 medewerkers met een banenafsprakenbaan werkzaam bij INTOS.

Figuur 1.4 Verdeling medewerkers cao Aan de slag (in fte) over werksoorten (2022)

1.3.4 Re-integratie

De re-integratie dienstverlening is geregeld via een dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de gemeente Gennep en INTOS. De gemeente en INTOS zijn in 2022 gesprekken aangegaan over (de kwaliteit van) de dienstverlening. Op basis daarvan is een opdrachtbeschrijving gemaakt. De gesprekken en de opdrachtbeschrijving hebben geleid tot een nieuwe DVO voor re-integratie. Deze is op 1 januari 2023 ingegaan. In de DVO is afgesproken dat INTOS de uitvoering van de Participatiewet voor de gemeente Gennep met betrekking tot re-integratie en participatie op zich neemt. Binnen de DVO worden schriftelijk specifieke opdrachten verstrekt.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten diensten die INTOS aanbiedt:

1. Voorzieningen gericht op re-integratie. Hiervoor is INTOS verantwoordelijk tot en met de nazorg en begeleiding na plaatsing. Het doel is dat de inwoner na plaatsing minimaal 6 maanden werkzaam is op de arbeidsmarkt, bij voorkeur in een regulier betaalde baan.
2. Voorzieningen gericht op participatie. Die zijn bedoeld voor inwoners uit de doelgroep die aantoonbaar/beargumenteerd geen redelijk uitzicht hebben op (directe) uitstroom naar regulier werk of voor inwoners die geen volledig arbeidsvermogen hebben. INTOS biedt hen een voorziening gericht op participatie aan. Het aanbod bestaat uit (begeleiding naar) een participatieplaats (onder de noemer Meedoen naar vermogen) of een dienstverband (beschut werk of werk met loonkostensubsidie).

De gemeente stelt hiervoor het volledige participatiebudget beschikbaar aan INTOS. De gemeente kan extra budget inzetten. Hierover worden jaarlijks afspraken gemaakt. Daarnaast zijn in de DVO afspraken gemaakt over de kwartaalgesprekken en kwartaalrapportages, zelfevaluaties door INTOS en over gegevensbescherming, privacy en informatieveiligheid. De DVO is afgesloten voor drie jaar en kan tweemaal met twee jaar worden verlengd. Naast de middelen voor re-integratie verstrekt de

gemeente loonkostensubsidies aan werkgevers, waaronder INTOS, die personen met een verminderde loonwaarde (medewerkers beschut werk of medewerkers met een BAB) in dienst nemen.

De voorwaarden van de gemeente zijn vastgelegd in een bijlage bij de DVO. Het betreft onder andere voorwaarden ten aanzien van instroom, intake en overdracht, maatwerk, integraal werken (samenwerking met het Team Toegang), de voorzieningen gericht op re-integratie en participatie, loonwaardemeting en loonkostensubsidie, beschut werk en de verantwoording. Op diverse plaatsen wordt benadrukt dat zo regulier mogelijk werken uitgangspunt is, zowel in het algemeen bij re-integratie, maar ook bij de voorzieningen gericht op participatie waaronder beschut werk.

Jaarlijks worden er ruim honderd trajecten voor de gemeente Gennep gestart. Ongeveer hetzelfde aantal trajecten wordt jaarlijks beëindigd. Het aantal lopende trajecten schommelt sinds 2021 rond de 200. In het eerste halfjaar van 2023 zijn de aantallen gestarte en beëindigde trajecten lager dan in voorgaande jaren.

Tabel 1.2 Trajecten gemeente Gennep (2020 - Q1 2023)

Trajecten gemeente Gennep	2020	2021	2022	t/m Q2 2023
Aantal trajecten (ultimo periode)	217	198	200	226
Gestart	132	100	102	34
Beëindigd	100	107	116	30

Gemiddeld wordt meer dan 40 procent van de trajecten beëindigd vanwege het vinden van werk. Een ander deel van de trajecten wordt beëindigd omdat mensen overgaan naar een ander traject, bijvoorbeeld een zorgtraject.

Van de 230 kandidaten die eind tweede kwartaal een lopend traject hebben er 133 een voorziening gericht op re-integratie en 97 een voorziening gericht op participatie (waaronder beschut werk). Hiervan werken er 51 extern betaald en 25 intern betaald. Deze laatsten zijn inwoners met een beschut werk dienstverband of een banenafsprakbaan bij INTOS.

Van de participatiegroep werken er bovendien 18 extern onbetaald en van de re-integratiekandidaten 21. Een beperkt deel van de kandidaten heeft geen werkplek. Dit geldt voor circa 14 procent van de re-integratiekandidaten en bijna 27 procent van de participatiegroep.

Tabel 1.3 Reden van beëindiging trajecten gemeente Gennep (2020 - Q1 2023)

Reden beëindiging	2020	2021	2022	t/m Q2 2023
Werk	32	52	52	12
Onderwijs	0	0	0	0
Ander traject	35	23	18	3
Verhuizing	7	8	8	1
Overige redenen	26	24	38	14
Percentage Werk	32%	49%	45%	40%

Kandidaten die parttime werk vinden blijven overigens in traject om te zoeken naar mogelijkheden om meer uren te gaan werken. Daarbij gaat het doorgaans om 40 tot 50 kandidaten. Dus 20 tot 25 procent van de lopende trajecten betreft kandidaten die parttime aan het werk zijn.

1.3.5 Synergie tussen re-integratie en de bedrijfsactiviteiten van INTOS

Een groot deel van de re-integratiekandidaten en de participatiegroep is dus actief op een externe of interne werkplek. De betaalde interne werkplekken zijn beschut werk plekken en banenafsprakenbanen. De onbetaalde werkplekken zijn participatieplekken of plekken gericht op de doorstroom naar een werkgever.

De interne werkplekken worden gerealiseerd in de bedrijfsactiviteiten van INTOS: productie, buitenwerk of stafafdelingen. Wat betreft de interne onbetaalde werkplekken is er een groep die maximaal 12 uur per week werkt. Deze mensen vallen onder de participatiedoelgroep (meedoen naar vermogen). Begin 2023 ging het om ruim 5 fte (28 personen).

Daarnaast is er een groep die 16 uur per week werkt. Dit is een wisselgroep waarvoor wordt vastgesteld of zij naar werk kunnen worden toegeleid of aangewezen zijn op een participatievoorziening. Deze groep bestond begin 2023 uit 16 personen (eveneens ruim 5 fte).

Ten slotte is er een groep die 20 uur of meer per week werkt. Deze mensen vallen onder de noemer re-integratie. Ze bouwen uren op zodat ze kunnen gaan werken in de reguliere markt. Dit waren begin 2023 6 personen (ruim 4 fte).

Zo snijdt het mes aan verschillende kanten. De mensen krijgen een werkplek die past bij hun vermogens (participatie) en/of is gericht op doorstroom naar een reguliere werkgever (re-integratie). De uitstroomcijfers wijzen op succes van deze formule. Aan de andere kant heeft INTOS meer arbeidscapaciteit waardoor opdrachten kunnen blijven worden uitgevoerd. Voor de re-integratiedoelgroep is het van belang dat het doel (doorstroom naar regulier werk) niet uit het oog wordt verloren. Maar het is maar een beperkte groep die intern onbetaald werkt.

1.3.6 Arbeidsontwikkeling/re-integratie voor andere partijen (markt)

INTOS voert ook re-integratie uit voor andere partijen dan de gemeente Gennep. In het eerste halfjaar van 2023 betreft dit het UWV, de gemeente Bergen en enkele andere gemeenten. De gemeente Bergen en het UWV zijn qua volume de belangrijkste opdrachtgevers.

Voor de gemeente Bergen gaat het om 6 medewerkers beschut werk, 8 medewerkers met een banenafsprakbaan en 6 personen op een participatieplaats.

1.3.7 Faciliteren dagbesteding voor Dichterbij

INTOS faciliteert een dagbestedingslocatie voor Dichterbij (DIA). INTOS verhuurt de ruimte aan Dichterbij en organiseert het werk. Enkele Wsw-medewerkers verrichten ondersteunende taken. De begeleiding van de dagbesteding wordt door Dichterbij zelf uitgevoerd. Het gaat om circa 60 personen in de DIA.

1.3.8 Financiële resultaten INTOS

We behandelen in deze paragraaf de financiële resultaten van INTOS. Eerst kijken we naar het totaal resultaat op basis van de jaarrekeningen. Daarna bekijken we het financieel resultaat per onderdeel op basis van een verdeelstaat die voor de jaren 2020 – 2022 door INTOS is aangeleverd.

Het subsidieresultaat Wsw vertoont een tekort. De bijdrage van het Rijk is lager dan de totale personeelskosten voor de Wsw-medewerkers. Het tekort neemt wel in de loop van de tijd af doordat de bijdrage per Wsw-plek hoger is geworden door de landelijk hoger dan verwachte uitstroom uit de Wsw. Met ingang van 2023 vergoeden de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar de volledige personeelskosten aan INTOS, waardoor het subsidieresultaat Wsw bij INTOS per definitie op nul uitkomt. Daar staat tegenover dat de gemeentelijke bijdrage voor de Wsw is komen te vervallen.

Ook het subsidieresultaat CADS vertoont een tekort. Enerzijds omdat de begeleidingsvergoeding voor medewerkers CADS in de totale vergoeding van de gemeente Gennep voor re-integratie is opgenomen en intern niet wordt toegerekend aan CADS. Echter, ook met de begeleidingsvergoeding (van € 8.600 per beschut dienstverband van gemiddeld 31 uur en € 4.000 per banenafsprakbaan van gemiddeld 25,5 uur) zouden de loonkostensubsidie en de begeleidingsvergoeding net niet onvoldoende zijn om de totale personeelskosten te dekken.

Het operationeel resultaat van INTOS is de meeste jaren positief. In 2021 is het operationeel heel licht negatief. Het hoge operationele resultaat in 2020 wordt verklaard uit de coronasteun. Deze was voor INTOS in totaal € 426.000. Echter, INTOS heeft in 2020 (vrijwel) géén omzetverlies geleden als gevolg van corona. Dit verklaart het relatief hoge operationeel resultaat in 2020. Van de coronasteun is € 371.000 opgenomen in een bestemmingsreserve corona. Hiervan is in 2022 bijvoorbeeld de aanpassingen van het kantorengedeelte van INTOS gefinancierd. Het restant is gebruikt voor de financiële afhandeling met de gemeente Mook en Middelaar in verband met de wijziging in de governance van INTOS.

Tabel 1.4 Financiële resultaten INTOS (2019 - Q1 2023), in € 1.000

	2019	2020	2021	2022
Subsidieresultaat Wsw	-781	-685	-473	-450
Subsidieresultaat cao Aan de slag	0	0	-56	-270
Operationeel resultaat	-21	433	-49	149
Gemeentelijke bijdrage	724	711	469	665
Totaal resultaat	-78	459	-109	94

De medewerkers CADS worden sinds 2021 in dienst genomen bij INTOS. Tot die tijd waren zij in dienst bij een payroll organisatie.

1.3.9 Operationeel resultaat per onderdeel (2022 en 2023)

In de vorige paragraaf is het financieel resultaat van INTOS als geheel behandeld. In deze paragraaf wordt het operationele resultaat per onderdeel bekeken.

Het beeld is als volgt:

- Wsw/beschut werk:
 - Het beschutte onderdeel;
 - buitenwerk en detachering zijn winstgevend;
 - begeleid werken heeft een negatief resultaat (het financieel voordeel van begeleid werken zit echter in het subsidieoverschot).
- De re-integratie activiteiten kennen een positief operationeel resultaat.⁵
- De facilitering van dagbesteding Wlz heeft eveneens een positief operationeel resultaat.

Het totaal komt vanwege de toedeling niet helemaal overeen met het operationeel resultaat in tabel 1.4.

Tabel 1.5 Operationeel resultaat INTOS per onderdeel (2021 en 2022), in € 1.000

	2021	2022
Beschutte onderdeel	-556	-677
Buitenwerk	259	389
Detachering	167	186
Begeleid werken	-6	-6
Arbeidsontwikkeling / Wlz	118	252
Totaal	-18	144

⁵ De gemeente Gennep krijgt van het Rijk een budget voor de begeleidingskosten van beschut werk en banenafspraken. Dit zit in de lumpsum vergoeding van de gemeente Gennep aan INTOS voor re-integratie. INTOS rekent de begeleidingsvergoeding voor medewerkers CADS intern niet toe aan het subsidieresultaat CADS. Dit bedrag zit dus in het financieel resultaat van het onderdeel re-integratie gemeente Gennep.

1.3.10 Belangrijkste conclusies

Wsw:

- Het aantal Wsw-medewerkers neemt sinds 2015 af. In oktober 2022 werkten er 193 Wsw-medewerkers bij of via INTOS, waarvan 174 Wsw-medewerkers van de gemeente Gennepe.
- Bij INTOS werkt een relatief groot deel van de Wsw-medewerkers intern beschut (76 procent) en een relatief klein deel bij werkgevers via groepsdetachering, individuele detachering of begeleid werken (13 procent). Landelijk zijn deze percentages in 2021 beide 40 procent.

Beschut werk en banenafspraken:

- Eind tweede kwartaal van 2023 zijn er voor Gennepe 23,3 dienstverbanden beschut werk van gemiddeld 31 uur gerealiseerd. De taakstelling voor de gemeente Gennepe is 16.
- INTOS vult ook beschut werk plekken voor andere gemeenten (vooral gemeente Bergen) in.
- Bij INTOS zijn er eind tweede kwartaal 2023 15 medewerkers met een banenafsprakenbaan in dienst. Van deze 15 komen er 13 uit een andere gemeente dan Gennepe.

Re-integratie:

- De re-integratieopdracht van de gemeente Gennepe aan INTOS is geregeld in een DVO. Binnen de DVO worden door de gemeente specifieke opdrachten verstrekt. Voorwaarden van de gemeente zijn vastgelegd in een bijlage bij de DVO. Er wordt enkele keren benadrukt dat zo regulier mogelijk werken het uitgangspunt is, niet alleen bij re-integratie maar ook bij de voorzieningen gericht op participatie waaronder beschut werk.
- INTOS biedt twee soorten voorzieningen aan: voorzieningen gericht op re-integratie en voorzieningen gericht op participatie. De eerste voorzieningen zijn gericht op inwoners die uitzicht hebben op uitstroom naar de arbeidsmarkt. De tweede soort voorzieningen zijn bedoeld voor inwoners die aantoonbaar geen redelijk uitzicht hebben op (directe) uitstroom naar regulier werk of geen volledig arbeidsvermogen hebben en in dat kader bijvoorbeeld op een beschut werken plek kunnen werken.
- Het aantal lopende trajecten ligt rond de 200. De jaarlijkse in- en uitstroom ligt in de buurt van de 100. Meer dan 40 procent van de trajecten wordt beëindigd vanwege het vinden van werk.
- 20 tot 25 procent van de lopende trajecten betreft mensen die parttime betaald aan het werk zijn bij een werkgever.
- Een groot deel van de re-integratiekandidaten heeft een werkplek, betaald dan wel onbetaald. Ruim 55 procent heeft een externe betaalde of onbetaalde werkplek. Een kleiner deel (30 procent) heeft een onbetaalde interne werk/opleidingsplek bij INTOS in de bedrijfsactiviteiten. De mensen die gebruik maken van een participatievoorziening (beschut werk en participatieplekken) werken vaker intern bij INTOS. Maar ook van hen heeft bijna 20 procent een externe werkplek, in veruit de meeste gevallen onbetaald.
- INTOS voert ook re-integratieopdrachten uit voor UWV, de gemeente Bergen en enkele andere gemeenten.

Facilitering dagbesteding Dichterbij:

- INTOS faciliteert de dagbesteding (Wlz) voor Dichterbij. Dit gaat om circa 60 personen.

Financiële resultaten INTOS:

- Het subsidieresultaat Wsw is negatief, maar het tekort neemt in de loop van de jaren af. Met ingang van 2023 vergoeden de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar de volledige personeelskosten Wsw aan INTOS, waardoor bij INTOS geen subsidietekort Wsw meer bestaat. Het subsidietekort Wsw wordt dus zichtbaar in de gemeentelijke financiën.
- Ook het subsidieresultaat voor medewerkers cao Aan de slag (beschut werk en banenafsprakenbanen) is negatief, ook als de begeleidingsvergoeding door INTOS intern zou worden toegerekend aan CADS (en niet aan re-integratie). De businesscase van beschut werk is, ongeacht welke boekhoudkundige keuzes worden gemaakt, niet sluitend. Dit is vrijwel overal in Nederland zo.
- Het operationeel resultaat van INTOS⁶ is de meeste jaren positief. In 2021 was het licht negatief.
- Het operationeel resultaat voor het beschutte onderdeel (Wsw en beschut werk) is negatief. Buitenwerk, detachering en overige activiteiten (re-integratie en Wlz) hebben een positief operationeel resultaat. Daarbij geldt dus de kanttekening dat de begeleidingsvergoeding voor de medewerkers CADS wordt toegerekend aan re-integratie.

1.4 Arbeidsmarkt⁷

1.4.1 De banen in Gennep

Gennep had per ultimo 2021 afgerond 9.100 banen van werknemers. Dit is gelijk aan 769 banen per 1.000 inwoners van 15 tot 70 jaar. Van de 5 vergelijkingsgemeenten die zijn gebruikt in paragraaf 3.1.1 heeft alleen Son en Breugel meer banen per 1.000 inwoners van 15 tot 70 jaar.

De meeste van de banen in Gennep zijn te vinden in de gezondheids- en welzijnszorg (2.300), de verhuur en overige zakelijke dienstverlening waaronder schoonmaak (1.600), handel (1.100), industrie (1.000) en horeca (800). Uit onderzoek in een andere regio, weten wij dat mensen die vanuit de bijstandsuitkering werk vinden vaak aan het werk gaan bij uitzendbureaus, de gezondheids- en welzijnszorg, de detailhandel, de groothandel, de horeca, de overige zakelijke dienstverlening, vervoer en opslag en de industrie. Zo bezien geeft de werkgelegenheidsstructuur van Gennep dus voldoende kansen.

1.4.2 Wie werken in de banen in Gennep?

Van de 9.100 banen in Gennep zijn er 2.900 bezet door werknemers die ook in Gennep wonen. Veruit de meeste banen in Gennep worden dus bezet door inwoners van andere gemeenten, vooral door

⁶ Het operationeel resultaat is het saldo tussen de netto toegevoegde waarde van de activiteiten van INTOS en de overige opbrengsten enerzijds en de kosten voor het stichtingspersoneel en de overige bedrijfskosten anderzijds. Het operationeel resultaat is dus exclusief de subsidieresultaten voor Wsw en de medewerkers cao Aan de slag.

⁷ Bron: Statline CBS, berekeningen Iroko.

inwoners van Bergen (800), Boxmeer (700), Venray (400), Nijmegen (300), Cuijk (300) en Mook en Middelaar, Berg en Dal en Wijchen (elk 200).

1.4.3 Waar werken inwoners van Gennep?

De meeste werknemers die in Gennep wonen (eind 2020 circa 7.900) hebben een baan in Gennep. Namelijk ongeveer 2.900. Afgerond 900 werknemers die in Gennep wonen, werken in Nijmegen en 600 in Boxmeer. In Cuijk 300 en in Berg en Dal, Wijchen, Bergen, Venray en Venlo werken elk 200 werknemers uit Gennep. Dit zijn cijfers voor alle werknemers. Werknemers met alleen basisonderwijs of VMBO werken vaak dicht bij hun woonadres dan werknemers met bijvoorbeeld MBO of HBO. Mensen in de bijstand hebben vaak maximaal een afgeronde VMBO-opleiding.

1.4.4 Participatiegraad

De netto participatiegraad⁸ van inwoners van de gemeente Gennep ligt in 2022 net boven de 71 procent. Dat is een fractie hoger als in Bergen en Beesel, maar lager dan in Laarbeek, Someren en Son en Breugel. Dit laatste komt vooral doordat de niet-beroepsbevolking in Gennep naar verhouding wat groter is dan in de drie Brabantse gemeenten.

1.4.5 Belangrijkste conclusies

Banen in Gennep:

- Gennep heeft t.o.v. vergelijkingsgemeenten relatief veel banen binnen de gemeentegrenzen.
- De meeste banen zijn te vinden in de gezondheids- en welzijnszorg, gevolgd door de overige zakelijke dienstverlening (waaronder bijvoorbeeld uitzendbedrijven en schoonmaakbedrijven), handel, industrie en horeca.
- Deze werkgelegenheidsstructuur biedt voldoende kansen voor het aan het werk helpen van inwoners uit de doelgroepen.
- Van de 9.100 banen (eind 2020) in Gennep zijn er 2.900 bezet door werknemers die ook in Gennep wonen. Veruit de meeste banen in Gennep worden dus bezet door inwoners van andere gemeenten, vooral door inwoners van Bergen (800), Boxmeer (700), Venray (400), Nijmegen (300) en Cuijk (300).
- De meeste werknemers die in Gennep wonen (eind 2020 circa 7.900) hebben een baan in Gennep, namelijk ongeveer 2.900. Afgerond 900 werknemers die in Gennep wonen, werken in Nijmegen en 600 in Boxmeer. In Cuijk 300 en in Berg en Dal, Wijchen, Bergen, Venray en Venlo werken elk 200 werknemers uit Gennep.

1.5 Ontwikkeling doelgroepen

Tot nu toe hebben we vooral teruggekeken. In deze paragraaf gaan we in op de verwachte toekomstige ontwikkelingen in de doelgroepen van de gemeente Gennep en INTOS.

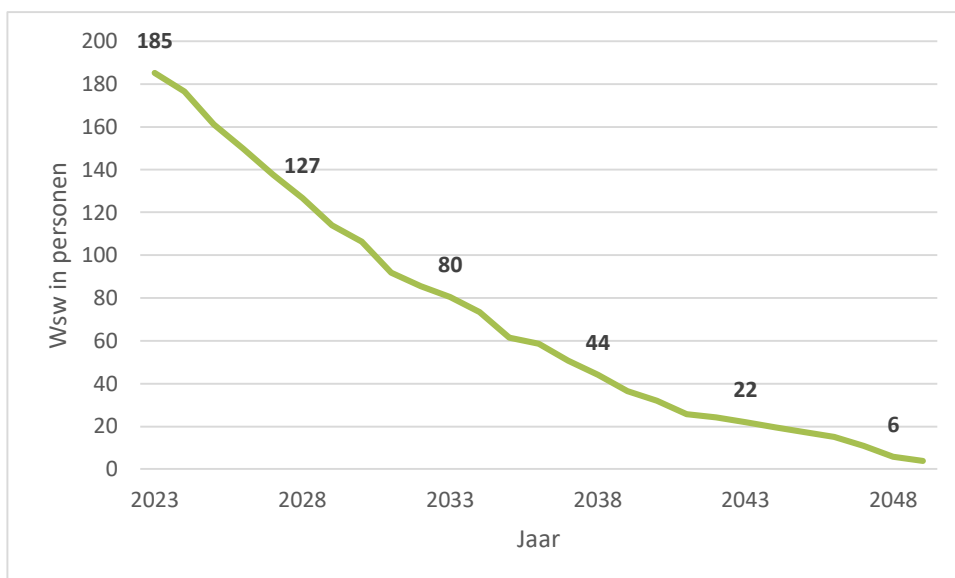
⁸ Dit is het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de totale bevolking (beroepsbevolking en niet-beroepsbevolking)

1.5.1 Wsw

Sinds de invoering van de Participatiewet is er geen nieuwe instroom in de Wsw mogelijk. Hierdoor neemt het aantal Wsw-medewerkers van de gemeente Genneep en de gemeente Mook en Middelaar structureel af. Dat heeft zich vanaf 2015 voorgedaan en zal zich de komende jaren doorzetten.

Op basis van de pensioendata van de Wsw-medewerkers en een aanname over de uitstroom vanwege andere redenen dan pensioen (vooral vanwege twee jaar ziekte en overlijden) van 1,5 procent per jaar geeft onderstaande figuur de ontwikkeling weer van het totaal aantal Wsw-ers bij INTOS (dus inclusief de Wsw-ers van Mook en Middelaar). De verwachting is dat per ultimo 2033 meer dan de helft van de huidige Wsw-ers is uitgestroomd. Over 15 jaar is ongeveer driekwart van de Wsw-ers uitgestroomd. De aanname van 1,5 procent uitstroom per jaar vanwege andere redenen dan pensioen is gebaseerd op het beeld bij INTOS in de afgelopen jaren.

Figuur 1.5 Verwachte ontwikkeling aantal Wsw-ers INTOS (gemeente Genneep en gemeente Mook en Middelaar)



1.5.2 Beschut werk

Het aantal medewerkers met een dienstbetrekking in het kader van de Participatievoorziening beschut werk uit Genneep is 26 per einde tweede kwartaal 2023. Het betreft 23,3 dienstverbanden van gemiddeld 31 uur. Dit aantal ligt boven het minimaal aantal te realiseren beschut werken plekken (16 van gemiddeld 31 uur) door de gemeente Genneep.

De taakstelling voor de gemeente Genneep neemt met 1 per jaar toe én één keer in de twee of drie jaar met 2. De afgelopen jaren is (de toename van) het aantal indicaties beschut werk in Genneep hoger geweest dan de (toename van de) taakstelling. Er mag worden verwacht dat dit ook de komende jaren het geval zal zijn.

Gennep heeft in 2023 meer plekken gerealiseerd dan de taakstelling. De vraag is of de gemeente Gennep het aantal gerealiseerde beschutte plekken verder wil verhogen of dat er met een wachtlijst zal worden gewerkt. Gezien de beperkte groei van de taakstelling kunnen de wachttijden dan snel oplopen, ook al worden er maar enkele nieuwe indicaties per jaar afgegeven.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Cedris over aanpassingen in het verdeelmodel voor de beschutte plekken over gemeenten en over de financiering van beschut werk. Het inmiddels demissionaire kabinet heeft besloten om vanaf 2024 de begeleidingsvergoeding voor beschut werk te verhogen met ruim € 2.157 per dienstverband van gemiddeld 31 uur.

1.5.3 Banenafspraken

Banenafspraken zouden vooral moeten worden gerealiseerd bij reguliere werkgevers. Dat was en is de intentie van de Participatiewet. Banenafspraken kunnen ook worden gerealiseerd bij de gemeente zelf of bij INTOS. Dat gebeurt tot nu toe mondjesmaat. Of dit in de toekomst meer zal plaatsvinden, is afhankelijk van politiek-beleidsmatige keuzes. Een optie die uitgewerkt is in de financiële analyse is om tijdelijke banenafspraken te realiseren bij INTOS voor inwoners die arbeidsvermogen hebben, gemotiveerd zijn om te werken en na een re-integratietraject toch niet aan de slag komen bij een werkgever. Zo'n tijdelijke baan bij INTOS zou een tussenstap kunnen zijn voor het vinden van werk bij een werkgever. Het uiteindelijke doel is ook doorstroom naar een reguliere werkgever, wat eerst op detachingsbasis vanuit het tijdelijke dienstverband met INTOS zou kunnen worden gerealiseerd.

1.5.4 Doelgroep re-integratie

Over ontwikkelingen in de doelgroep re-integratie van de gemeente Gennep valt uiteraard vrijwel niets met zekerheid te zeggen. Dit hangt namelijk in sterke mate af van de economische ontwikkeling in Nederland, de regio en de gemeente.

Bij een gunstige economische ontwikkeling kan het aantal uitkeringsgerechtigden mogelijk nog verder afnemen en uiteindelijk op een lager niveau stabiliseren. Dit zal dan vrijwel zeker inhouden dat de doelgroep gemiddeld (nog) complexer wordt en een gemiddeld grotere afstand tot de arbeidsmarkt zal hebben. Een groter aandeel (dan nu) zal geen arbeidsvermogen kunnen hebben. Het is in zo'n geval van belang vooral passende en zo effectief mogelijke dienstverlening te hebben voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Ook zal een steeds groter deel van de uitkeringsgerechtigden bestaan uit statushouders.

Bij een ongunstige economische ontwikkeling kan het aantal uitkeringsgerechtigden weer oplopen. Dit zal voor een deel met een zekere vertraging plaatsvinden omdat bij een recessie veel mensen eerst in de WW belanden en daarna, wanneer zij geen werk vinden tijdens de WW-periode, mogelijk doorstromen naar de bijstand. Het bestand zal dan voor een groter deel weer gaan bestaan uit mensen met geen tot weinig afstand tot de arbeidsmarkt. Het procentuele aandeel van mensen met een grotere afstand wordt kleiner, maar zal in absolute aantallen eerder toenemen dan afnemen. Voor

beide groepen kan de gemeente dienstverlening aanbieden. Het is een politiek/beleidsmatige keuze hoe de beschikbare middelen worden verdeeld over deze twee groepen en eventueel subgroepen daarin. Voor de goed bemiddelbare kandidaten volstaan mogelijk periodieke gesprekken met de re-integratieconsulent, terwijl voor de groep met een afstand intensievere dienstverlening nodig blijft. Een afweging is ook voor wie de gemeentelijke dienstverlening de meeste meerwaarde kan hebben ten opzichte van wat de markt zelf oplost.

1.5.5 Belangrijkste conclusies

Wsw:

- Het huidige aantal Wsw-medewerkers neemt in de periode tot en met 2028 met bijna 1/3 af. In 2033 zal het aantal Wsw-medewerkers met bijna 57 procent zijn afgenomen.

Beschut werk:

- De ontwikkeling van het aantal medewerkers beschut werk is vooral afhankelijk van politiek-beleidsmatige keuzes van de gemeente Gennep.
- De vraag is of de gemeente Gennep het aantal gerealiseerde beschutte plekken verder wil verhogen of dat er met een wachtlijst zal worden gewerkt.
- In het laatste geval kunnen de wachttijden snel oplopen, ook als er maar enkele nieuwe indicaties per jaar afgegeven.
- De minister van SZW heeft toegezegd om structureel meer middelen ter beschikking te stellen voor de begeleiding van medewerkers beschut werk. De uitkomsten voor het verdeelmodel beschut werk zijn nog onzeker.

Banenaafsprakbanen (garantiebanen):

- De intentie van de Participatiewet is om banenaafsprakbanen zoveel mogelijk te realiseren op de reguliere markt.
- De toekomstige ontwikkeling van het aantal banenaafsprakbanen bij INTOS (en de gemeente) is vooral afhankelijk van politiek-beleidsmatige keuzes van de gemeente Gennep.
- Een banenaafsprakbaan bij INTOS kan een passend (tijdelijk) instrument zijn om inwoners een opstap te bieden naar regulier werk. Deze optie wordt in het onderzoek uitgewerkt.

Doelgroep re-integratie:

- Ontwikkelingen zijn vooral afhankelijk van conjuncturele ontwikkelingen: in- en uitstroom zijn vooral het gevolg van economische ontwikkelingen en daarvan afgeleid de arbeidsmarktontwikkelingen.
- Daarnaast heeft de huisvesting van statushouders (aan de hand van de gemeentelijke taakstelling) invloed.
- Wanneer de conjuncturele ontwikkeling ongunstig wordt, zal de gemeente keuzes moeten maken over de inzet van menskracht en middelen voor de (direct) bemiddelbare inwoners in de nieuwe instroom, voor de inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt en inwoners die al langer een uitkering hebben.

1.6 Huidige situatie: sterkere en zwakkere punten

Op basis van het voorafgaande staan hieronder de sterkere en zwakkere punten in de huidige situatie weergegeven. Er zijn meer sterkere dan zwakkere punten. Het algemene beeld is dus positief. De ontwikkeling van het aantal uitkeringen en de uitkeringslasten is gunstig, er werken veel mensen met een uitkering parttime, de resultaten van INTOS zijn in het algemeen goed en de (lokale) arbeidsmarkt biedt kansen voor de gemeentelijke doelgroepen.

Belangrijke zwakkere punten zijn de herinstroom in de bijstand binnen 12 maanden en de registratie door de gemeente van de inzet van re-integratievoorzieningen in het registratiesysteem. Bij INTOS is een zwakker punt dat het volume aan trajecten voor andere opdrachtgevers nog beperkt is. Een groot deel van de Wsw-medewerkers werkt intern. Dit geeft mogelijk aan dat er weinig aandacht is geweest voor zo regulier mogelijk werken voor de Wsw-doelgroep. Het negatieve subsidieresultaat voor medewerkers cao Aan de slag (CADS) is het gevolg van de onvoldoende financiering door het Rijk. Het afnemende aantal Wsw-medewerkers bij INTOS is relatief sterk en dit vormt een bedreiging voor de continuïteit. Tot slot is Gennep onderdeel van de arbeidsmarktregio Noord-Limburg maar is de oriëntatie van arbeidsmarktdeelnemers, c.q. inwoners meer op Noordoost-Brabant en het Rijk van Nijmegen.

Tabel 1.6 Belangrijkste sterkere en zwakkere punten in de huidige situatie en uitvoering

Sterkere punten	Zwakkere punten
Bijstandsuitkeringen	
Ontwikkeling aantal uitkeringen tot en met 2022.	Relatief hoge bijstandsdichtheid.
Uitstroompercentage naar werk.	
Budgetresultaat BUIG.	
Aandeel parttime werkende bijstandontvangers.	
Herinstroom binnen 6 maanden.	Herinstroom binnen 12 maanden.
Re-integratie	
Relatief veel inzet van loonkostensubsidie en/of beschutte werkplek.	Registratie gemeente van de inzet van voorzieningen in het registratiesysteem.
Meer beschutte plekken gerealiseerd dan de taakstelling.	Meer beschutte plekken gerealiseerd dan de taakstelling.
Uitvoering door INTOS	
Banenaafspraken bij INTOS vanuit andere gemeenten.	Hoog aandeel van de Wsw-medewerkers werkt intern bij INTOS (in beschut werk of in de staf).
Uitstroom re-integratietrajecten naar werk.	
20 tot 25 procent van de inwoners in een traject werkt parttime.	

Sterkere punten	Zwakkere punten
Een groot deel van de inwoners in traject heeft een werkplek, betaald of onbetaald. Voor een groot deel extern.	
Uitvoering trajecten voor UWV, gemeente Bergen en andere gemeenten.	Het volume aan trajecten voor andere opdrachtgevers is nog beperkt.
Operationeel resultaat INTOS.	Subsidieresultaat beschut werk / banenafspraken (cao Aan de slag).
	Sterke afname aantal Wsw-medewerkers.
Arbeidsmarkt	
Relatief veel banen in Gennep.	Arbeidsmarktregio versus oriëntatie arbeidsmarkt (meer Nijmegen en Noordoost-Brabant).
Veel banen in sectoren met kansen voor mensen in de bijstand.	

2. Relevante context

2.1 Doorkijk gemeente Gennep

Gemeente Gennep is een kleinere gemeente met ongeveer 17.000 inwoners en ruim 7.200 huishoudens. In de afgelopen jaren is het aantal inwoners licht gedaald. Het geboortecijfer is al enkele jaren lager dan het sterftcijfer. Het binnenlands migratiesaldo is de afgelopen jaren ook vaak negatief geweest: er vertrokken meer mensen dan zich in de gemeente Gennep vestigden. Vooral de trek van inwoners naar Nijmegen is opvallend, wat samen met Venlo de grootste stad is in de nabije omgeving van Gennep⁹. Net zoals in de rest van Nederland is een trend van vergrijzing zichtbaar, maar deze is op dit moment nog stabiel door immigratie. Algemene welvaartscijfers en centrumfunctie-indicatoren laten zien dat Gennep ondanks haar kleinere inwonersaantal over het algemeen beschikt over veel voorzieningen en een regionale centrumfunctie invult.

Gemeente Gennep is samen met gemeente Mook en Middelaar de meest noordelijke gemeente van provincie Limburg op de grens met de provincie Gelderland en de provincie Noord-Brabant. Daarnaast is het een grensgemeente met Duitsland. De gemeente Gennep is bestuurlijk georiënteerd op Noord-Limburg, maar de regionale arbeidsmarkt van Gennep is naar het westen (Noordoost Noord-Brabant) en noorden (Rijk van Nijmegen) gericht.

Gemeente Gennep heeft een gevarieerde arbeidsmarkt zonder al te grote risicosectoren. De gemeente kent ongeveer evenveel werkenden als werkplekken. Voor 60% bestaat de arbeidsmobiliteit van haar inwoners wel uit pendelbewegingen van en naar omliggende gemeenten. De werkloosheidscijfers van gemeente Gennep wijken niet sterk af van vergelijkbare gemeenten met dezelfde lokale kenmerken en valt op landelijk niveau te bestempelen als 'laag'. Er zijn wel veel mensen met een arbeidsbeperking, maar dit komt omdat Gennep een zogenoemde zorgstad is¹⁰.

De toekomst van gemeente Gennep kent door de demografische ontwikkelingen nieuwe uitdagingen, onder andere op de lokale en regionale arbeidsmarkt.. Zo leiden tekorten aan personeel, de onvolledige aansluiting van de huidige beroepsbevolking op nieuwe kennis en vaardigheden en de vergrijzing op termijn tot belemmering van groei en innovatiekracht van de regio. Tegelijkertijd ziet de gemeente dat er nog steeds inwoners langdurig een uitkering in het kader van de Participatiewet ontvangen. Ook wordt gezien dat er nog onbenut arbeidspotentieel is, waar nog geen goede ontsloten aanpak vanuit het brede sociaal domein op bestaat. In haar ambities zet gemeente Gennep erop in om deze aspecten bij elkaar te brengen.

Als onderdeel van deze opgave ziet gemeente Gennep dat maatschappelijke opgaven vragen om meer coördinatie, integratie en samenwerking¹¹. Op diverse vlakken wordt zowel lokaal als regionaal samengewerkt. Op regionaal gebied wordt door de Noord-Limburgse gemeenten samengewerkt voor

⁹ Woonvisie Gemeente Gennep d.d. 7 november 2022.

¹⁰ Arbeidsmarktvisie gemeente Gennep, april 2020.

¹¹ Blijven(d) ontmoeten, meedoen, ondersteunen - Een integrale visie op het sociaal domein in Gennep.

diverse taken van het sociaal domein. Op het gebied van inkoop, contractmanagement, contractbeheer en data-management van Jeugdhulp en Wmo wordt door gemeente Gennep met zes andere gemeenten samengewerkt in de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Limburg Noord. Tevens wordt samengewerkt met alle Limburgse gemeenten op gebied van collectief vraagafhankelijk vervoer in kader van de Wmo in de gemeenschappelijke regeling Omnibuzz.

2.2 Landelijke en regionale ontwikkelingen

De arbeidsmarktinfrastructuur wordt in de komende jaren doorontwikkeld. Vanuit de constatering dat de uitvoering nog teveel versnipperd is en zowel werknemers als werkgevers nog niet goed genoeg hun weg weten te vinden rondom instrumenten en ondersteuning wordt gewerkt aan een herziening van de arbeidsmarktinfrastructuur¹². De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil onder andere inzetten op regionale werkcentra, waarin één loket voor werkzoekenden en werkgevers kan worden benaderd voor directe en volledige ondersteuning op gebied van werk en re-integratie.

De wijzigingen in de arbeidsmarktinfrastructuur vinden plaats op niveau van arbeidsmarktregio, waarin wordt samengewerkt tussen centrumgemeente (gemeente Venlo), UWV en de overige gemeenten en gemeentelijke organisaties uit de regio. Binnen dit werkcentrum worden de drie bestaande loketten van het WerkgeversServicepunt, Leer-werkloket en het Regionaal Mobiliteitsteam geïntegreerd. Ook in de regio Noord-Limburg wordt op dit moment gewerkt aan de eerste contouren van deze regionale werkcentra en de doorontwikkeling van de regionale arbeidsmarktinfrastructuur. Ook werkt de regio aan structurele financiering voor de leerwerkadviseurs in het Leer-werkloket, om zo de continuïteit van de dienstverlening en kwaliteit structureel te borgen in afwachting van verdere ontwikkelingen¹³.

Uit documentatie blijkt dat de arbeidsmarktregio zich nog aan het oriënteren is op haar rollen, doelen en ambities. Deze is nog niet altijd scherp genoeg, wat mede het gevolg is van externe factoren (zoals niet-structurele financiering en het stelsel van wet- en regelgeving). Opvallende constatering is dat als gevolg hiervan (ook) in de arbeidsmarktregio Noord-Limburg weinig focus wordt gevoeld en dat er veel ambtelijke en bestuurlijke overleggen bestaan die nog niet altijd in verbinding met elkaar staan, waardoor kansen gemist worden. Zowel regionaal als lokaal wordt nagedacht over hoe dit kan verbeteren. Gemeente Gennep ziet bijvoorbeeld dat het interessant is om naast de samenwerking met Noord-Limburg ook aangehaakt te zijn op initiatieven in de arbeidsmarktregio Noordoost-Brabant¹⁴.

Ook op het vlak van de leer-werkinfrastructuur wordt onderzoek naar de toekomst gedaan door het Ministerie van SZW. In licht van de landelijke ontwikkelingen (zoals het dalende aantal Wsw-werknemers en de inzet van de voorziening beschut werk) is onderzoek gedaan naar toekomstscenario's voor sociaal ontwikkelbedrijven en de daaraan gerelateerde inzet van het instrument beschut werk in kader van de Participatiewet. Hiervoor zijn de huidige en de toekomstige infrastructuur in kaart gebracht en gerelateerd aan het soort dienstverlening en financiën. Het

¹² Hoofdpijnenbrief arbeidsmarktinfrastructuur, 5 juli 2022.

¹³ Memo Leer-werkloketten PHO Vitaal en Gezond, Economie.

¹⁴ Uitvoeringsplan SUWI gemeente Gennep.

onderzoek heeft drie scenario's opgeleverd voor de rol van de (infrastructuur van de) sociaal ontwikkelbedrijven in de toekomstige uitvoering van de Participatiewet en Wsw. Eén van de scenario's gaat uit van een heldere visie van gemeente(n) op de uitvoering en de rol van het sociaal ontwikkelbedrijf daarin.

Daarnaast is onderzoek gedaan naar de kosten van beschut werk en is het ministerie in gesprek met VNG en Cedris over een nieuwe verdeelsystematiek voor beschut werk en de daarmee gepaard gaande begeleidingsgelden over gemeenten. Inmiddels is bekend dat het Rijksbudget voor de begeleiding van medewerkers beschut werk met ruim € 2.100 per dienstverband van gemiddeld 31 uur wordt verhoogd.

Het onderzoek van gemeente Genneep naar de toekomst van INTOS past goed in de context van beide landelijke onderzoeken.

2.3 Visie en ambities Genneep voor het sociaal domein

- Gemeente Genneep ziet arbeidsparticipatie als een belangrijk onderdeel van het bredere sociaal domein. De ambitie van gemeente Genneep voor het sociaal domein is als volgt gedefinieerd:

"We streven naar een sterke en sociale Genneepse samenleving waarin mensen elkaar accepteren en zich verantwoordelijk voelen voor zichzelf én voor elkaar. Een samenleving waar we met elkaar de zorg dragen voor mensen die dat nodig hebben. In deze samenleving kan iedereen gelijkwaardig en naar vermogen meedoen. Passende en samenhangende zorg is vanzelfsprekend. De gemeentelijke organisatie is onderdeel van deze samenleving. Samen met anderen willen we vorm geven aan een toekomstbestendig en samenhangend sociaal domein. We willen inwoners stimuleren de verantwoordelijkheid voor zichzelf en voor elkaar te nemen. Wie niet zonder ondersteuning kan, krijgt de zorg die nodig is."

- Voor de doorontwikkeling van het sociaal domein heeft gemeente Genneep een integrale visie vastgelegd.¹⁵ Deze visie betreft een toekomstbeeld voor het Genneepse sociaal domein en vormt de basis van toekomstige uitvoeringsprogramma's met concrete acties. Het schetst de verandering in het sociaal domein, zodat meer integraliteit wordt bereikt en verbindingen tussen maatschappelijke ondersteuning, participatie en jeugd tot stand komen. In de visie van Genneep wordt uitgegaan van de eigen kracht van inwoners en kan afhankelijk van de situatie van de inwoner gebruik gemaakt worden van voorliggende, algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen.
- Arbeidsparticipatie wordt benoemd als onderdeel van de integrale aanpak. Gemeente Genneep geeft aan dat de gemeente kan voorzien in een integrale en samenhangende begeleiding naar werk en/of maatschappelijke participatie op maat. Deze begeleiding loopt van arbeidsmatige dagbesteding, via werkervaring en training tot en met baanbemiddeling. De gemeente Genneep

¹⁵ Blijven(d) ontmoeten, meedoen, ondersteunen - Een integrale visie op het sociaal domein in Genneep

kan iedereen die dat nodig heeft een passend aanbod doen en ondersteunen. INTOS is benoemd als de lokale uitvoeringsorganisatie voor arbeidsparticipatie. Meer nadruk op maatwerk en meer verbinding met ondernemers worden de speerpunten in komende jaren.

- De gemeente Gennep wil en moet de meest kwetsbare inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt (Wsw en Participatiewet (beschut werk en re-integratie)) ook in de toekomst begeleiden en ondersteunen. Al dan niet via een beschutte werkplek. De ambitie is om voor de verschillende doelgroepen regulier werk vinden en indien dit niet mogelijk is via detachering, werken op locatie of beschut werk. Met de juiste begeleiding. Want in het reguliere bedrijfsleven zijn veel meer mogelijkheden om de individuele talenten van inwoners tot hun recht te laten komen. Het juiste werk vinden bij de juiste medewerker is daarbij leidend, waarbij Gennep rekening houdt met de diverse doelgroepen (Wsw, beschut werk en re-integratie).¹⁶
- In het algemeen constateert de gemeente dat de doorontwikkeling in het sociaal domein nog niet afgerond is. De gemeente wenst op het gebied van arbeidsparticipatie nog meer in te zetten op het leveren van maatwerk en de verbinding met ondernemers. Daarnaast wil zij inwoners die langdurig gebruik maken van een uitkering vaker een maatschappelijke rol laten invullen, zoals burenhulp.¹⁷

2.4 Betekenis voor de lokale uitvoering

Gemeente Gennep en gemeente Mook en Middelaar werkten tot en met 31 december 2022 samen voor de uitvoering van de Wsw in de gemeenschappelijke regeling IWGM. IWGM stuurde de uitvoeringsorganisatie INTOS aan. INTOS is gevestigd in de gemeente Gennep. IWGM is opgeheven. INTOS wordt sindsdien direct door de gemeente Gennep aangestuurd.

Vanaf 2011 heeft INTOS zich ontwikkeld van een sociale werkvoorziening naar een breed arbeidsontwikkelbedrijf voor de gemeenten in de kop van Noord-Limburg. Er wordt nog steeds beschut werk georganiseerd voor mensen met een arbeidsbeperking, maar het grootste deel van de dienstverlening bestaat inmiddels uit een bredere waaier van onder andere re-integratie voor de gemeente Gennep en voor andere opdrachtgevers en participatietrajecten. Dit doet INTOS samen met vele partijen in de samenleving, markt, onderwijsveld en overheid, soms in samenwerking, soms in onderaannemerschap. De gemeente Gennep is daarbij de belangrijkste opdrachtgever, maar ook UWV, omliggende gemeenten uit Limburg (Bergen) en Noord-Brabant, zorgorganisaties en private ondernemers maken een aanzienlijk onderdeel uit van de diverse dienstverlening. Per 2020 is (uitgedrukt in medewerkers / kandidaten) 60 procent van de dienstverlening van INTOS gericht op andere doelgroepen dan de Wsw-doelgroep¹⁸.

De doorontwikkeling van INTOS is nog niet voltooid en er lopen enkele projecten en pilots om de dienstverlening door te ontwikkelen voor de doelgroepen van re-integratie. Afspraken over de uitvoering van Wsw, beschut werk en re-integratie tussen de gemeente Gennep en INTOS zijn

¹⁶ Bron: gemeente Gennep, Opdrachtbeschrijving scenarioverkenning Wsw, beschut werk en re-integratie, 2023.

¹⁷ Blijven(d) ontmoeten, meedoen, ondersteunen - Een integrale visie op het sociaal domein in Gennep.

¹⁸ Cijfers INTOS.

recentelijk (opnieuw) vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). Hierin zijn ook afspraken gemaakt over de doorontwikkeling van de dienstverlening¹⁹. De pilots krijgt onder andere vorm door een aparte instroomgroep voor deze doelgroep en dienstverlening kan worden geboden die nu nog niet altijd bereikt worden. Daarnaast voert INTOS ook het Project LaB-23 uit, waarbij alle langdurig bijstandsgerechtigden (langer dan twee jaar in de Participatiewet) worden gescreend en een beoordeling plaatsvindt of begeleiding naar de arbeidsmarkt plaats kan vinden²⁰. Op regionaal gebied voert INTOS het project 'Leren, werken en ontwikkelen' uit onder de vlag van de regionale investeringsagenda. Hiervoor zijn middelen beschikbaar gesteld om statushouders en NEET-jongeren (extra) te begeleiden naar de arbeidsmarkt. Tenslotte beraden gemeente Gennepe en INTOS zich over de toekomstige uitvoering van de Participatiewet, Wsw en de rol van INTOS. Dit onderzoek is daar onderdeel van.

Ook op bedrijfsvoeringsniveau is INTOS zich nog aan het door ontwikkelen. Er wordt door gemeente Gennepe en INTOS geïnvesteerd in een nieuwe matchingsapplicatie, waarbij samen met partners uit Venray en Venlo een aanbestedingsprocedure wordt gestart. Gennepe wil graag dat INTOS voor de re-integratie gaat werken in Suite. Zodra de matchingsapplicatie is aanbesteed, wordt hierop geacteerd en wordt er ook een diagnosetool geïmplementeerd.

Tenslotte is een belangrijk aandachtspunt dat de informatieveiligheid van INTOS nog niet voldoet aan de wettelijke criteria en maatstaven, waardoor risico's en dreigingen bestaan. Hier is een verbeterplan voor opgesteld.

2.5 Ontwikkeling budgetten gemeente Gennepe

De ontwikkeling van de verschillende budgetten voor de gemeente Gennepe staat weergegeven in tabel 3.1. Door de afbouw van de Wsw neemt het Wsw-budget, dat onderdeel is van de Integratie-uitkering Participatie, in de loop van de jaren af. Het budget per Wsw-plek neemt echter toe omdat landelijk gezien de uitstroom uit de Wsw hoger is dan verwacht bij de voorbereiding van de Participatiewet en het macrobudget daarop niet is aangepast. In 2020 is het Wsw-budget opgehoogd met Coronasteun van ongeveer € 2.100 per Wsw-plek. Voor Gennepe was dat in totaal bijna € 394.000. Ook in 2021 en 2022 zijn er middelen toegevoegd aan het Wsw-budget vanwege Corona, maar in mindere mate dan in 2020. In 2023 neemt het Wsw-budget toe door de uitzonderlijke verhoging van het WML.

Het klassieke re-integratiebudget (Wet Werk en Bijstand) ligt in 2022 op iets meer dan € 300.000. In 2021 was het tijdelijk hoger vanwege de verwachte effecten van Corona. Dit budget is sinds 2019 onderdeel van de algemene uitkering van het gemeentefonds. Tot en met 2022 was de (impliciete) hoogte van dit budget nog te achterhalen in de onderliggende cijfers van het gemeentefonds. Dat is met ingang van 2023 niet langer het geval.

¹⁹ Bron: DVO's en addenda.

²⁰ Bron: Gemeente Gennepe, Opdrachtbeschrijving Intensivering aanbod langdurige bijstandsgerechtigden, 2023

Het budget nieuw-begeleiding is bedoeld voor de begeleidingskosten van beschut werk medewerkers en inwoners met een banenafsprakbaan. Dit budget was tot en met 2023 onderdeel van de Integratie-uitkering Participatie. Met ingang van 2023 is dit alleen nog het geval voor het budget voor de begeleiding van medewerkers beschut werk. Het budget voor de begeleiding van garantiebannen is vanaf 2023 onderdeel van de algemene uitkering van het Gemeentefonds en daardoor ook niet meer herkenbaar. In 2023 ontvangt de gemeente via de algemene uitkering van het gemeentefonds ruim € 6.700 per persoon met loonkostensubsidie (niet opgenomen in onderstaande tabel). Dit is gelijk aan het bedrag dat per bijstandsontvanger in de algemene uitkering is opgenomen.

Met ingang van 2022 wordt het budget voor loonkostensubsidie over gemeenten verdeeld op basis van (laatst bekende) realisaties. Het budget voor de uitkeringen wordt verdeeld via het objectief verdeelmodel en voor gemeenten met 15.000 tot 40.000 inwoners door een combinatie van het objectief en een historisch verdeelmodel.

De gemeente Gennep heeft, gezien de omvang van de gemeente, een relatief hoog budget voor loonkostensubsidie.

Tabel 2.1 *Ontwikkeling budgetten van het Rijk voor de gemeente Gennep (Wsw, re-integratie en BUIG)*

	2019	2020	2021	2022	2023
Wsw	5.297.933	5.463.921	4.879.411	4.671.662	4.831.779
Klassiek re-integratie	245.535	257.403	326.132	306.551	
Nieuw - begeleiding	148.028	160.663	164.207	189.399	131.839
Nieuw - Wajong	33.616	33.271	33.501	36.469	
BUIG - Budget uitkeringen	3.768.897	3.968.962	3.856.625	3.313.831	3.176.790
BUIG - Budget loonkostensubsidie				552.168	429.474

Bron: Meicirculaires gemeentefonds en publicaties van BUIG-budgetten.

In de septembercirculaire 2023 zijn het Wsw-budget en de budgetten voor uitkeringen en loonkostensubsidie verhoogd vanwege de toename van het minimumloon per 1 januari 2023.

In het gewijzigde gemeentefonds is te achterhalen welk deel van de algemene uitkering van het Gemeentefonds betrekking heeft op het cluster Participatie. Het bedrag in de algemene uitkering voor dit cluster voor de gemeente Gennep is, uitgaande van de septembercirculaire 2023, in 2023 ruim € 2,5 miljoen. Dit neemt toe tot € 2,7 miljoen in 2024 en € 2,9 miljoen in 2025 en 2026, € 3,1 miljoen in 2027 en € 3,2 miljoen in 2028. Hier maken de eerder genoemde bedragen per bijstandsontvanger en per persoon met loonkostensubsidie deel van uit. Het budget voor het cluster Participatie is inclusief de middelen voor de uitvoering van de Participatiewet.

2.6 Context: kansen en bedreigingen

Het voorafgaande is vertaald naar kansen en bedreigingen voor de gemeente Gennepe en INTOS. Veel kansen en bedreigingen gelden in elk scenario. De specifieke kansen en bedreigingen ten aanzien van INTOS zijn van toepassing in scenario's waarin INTOS een deel van de dienstverlening of alle dienstverlening uitvoert voor de gemeente Gennepe. Belangrijkste bedreiging is dan de afnemende schaalomvang van INTOS. Kansen liggen in een verdere doorontwikkeling van INTOS en in pilots waarin nieuwe werkwijzen worden getest. De invloed van ontwikkelingen in de regionale arbeidsmarktinfrastructuur zijn onzeker. Inmiddels heeft het demissionaire kabinet besloten om het begeleidingsbudget voor beschut werk met ingang van 2024 te verhogen.

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste kansen en bedreigingen voor de gemeente Gennepe weer. Bepaalde ontwikkelingen kunnen zowel een kans als een bedreiging zijn.

Tabel 2.2 Belangrijkste kansen en bedreigingen

Kansen	Bedreigingen
Gemeente Gennepe	
Omvang en samenstelling werkgelegenheid gemeente Gennepe.	Arbeidsmarktoriëntatie wijkt in belangrijke mate af van bestuurlijke structuur (arbeidsmarktregio).
Onbenut arbeidspotentieel.	Tekorten aan arbeidskrachten leiden op termijn tot minder groei en innovatiekracht.
Inwoners langdurig in de uitkering. Er liggen kansen om een deel van deze inwoners te activeren en te re-integreren.	Inwoners langdurig in de uitkering. Dat maakt het lastig om deze inwoners te activeren en te re-integreren.
Coördinatie, integratie en samenwerking.	
Landelijke en regionale ontwikkelingen	
Doorontwikkeling arbeidsmarktinfrastructuur (werkcentra).	Doorontwikkeling arbeidsmarktinfrastructuur (werkcentra).
Doorontwikkeling arbeidsmarktregio Noord-Limburg.	Doorontwikkeling arbeidsmarktregio Noord-Limburg.
Lokale uitvoering	
INTOS is zich door aan het ontwikkelen naar breed leerwerkbedrijf (LWB).	Afnemende schaalomvang INTOS en eisen aan bedrijfsvoering.
Pilots en projecten gericht op verdere doorontwikkeling.	De informatieveiligheid bij INTOS.
Beschikbare budgetten	
Vaststelling beschikbare budgetten voor re-integratie en begeleiding door de gemeente Gennepe.	Hoogte beschikbare budgetten voor re-integratie en begeleiding vanuit het Rijk steeds lastiger te achterhalen.

Kansen	Bedreigingen
	Onvoldoende financiering vanuit het Rijk voor beschut werk.

Bijlage: Achtergrond Participatiewet

Achtergrond en context van de Participatiewet

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het ondersteunen van inwoners bij het zoeken naar werk en het bieden van een bijstandsuitkering. Het gemeentelijke domein van 'Werk en inkomen' maakt onderdeel uit van het bredere sociaal domein. In de afgelopen 15 jaar is in toenemende mate gewerkt aan de decentralisatie van het sociaal domein. In 2015 heeft dit geleid tot het onderbrengen van een groot aantal taken in kader van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp onder gemeentelijke verantwoordelijkheid. De gedachte achter de decentralisaties in het sociaal domein is ingegeven om het voor de burgers beter en overzichtelijker te regelen. Daarnaast wordt hiermee invulling gegeven aan onze veranderende maatschappij: van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij. Een belangrijke beleidswens achter de drie decentralisaties was de ontschotting van budgetten en het werken vanuit één regisseur ('één gezin, één regisseur, één plan').

Vanaf 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Vanuit de Participatiewet wordt gestreefd om zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden of te ondersteunen bij het werk. Als dat niet lukt wordt de inwoner voorzien van een inkomen.

Tegelijkertijd met de invoering van deze wet zijn de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) gewijzigd. Sinds 1 januari 2015 zijn de Wsw en een groot gedeelte van de Wajong afgesloten voor nieuwe instroom.

Samen met de Participatiewet is ook de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten ingevoerd als vastlegging van afspraken tussen de Rijksoverheid en de sociale partners. De partijen hebben afgesproken dat er tot 2026 jaar 125.000 extra banen komen voor mensen met een arbeidsbeperking. Dit zijn 100.000 banen bij bedrijven en 25.000 banen bij de overheid.

Re-integratie-instrumenten in kader van de Participatiewet

De Participatiewet biedt de mogelijkheid tot het bieden van oude en nieuwe instrumenten, onder andere voor een deel van de voormalige Wsw- en Wajongdoelgroep. Eén van de nieuwe instrumenten in de Participatiewet is de 'participatievoorziening beschut werk' op grond van artikel 10b Participatiewet (ook wel 'nieuw beschut' genoemd). Indicatiestelling om in aanmerking te komen voor beschut werk wordt uitgevoerd door het UWV. Bij indicatiestelling is het college gehouden om een dienstverband aan te bieden aan de geïndiceerde inwoner. In de praktijk wordt 'nieuw beschut' gezien als een smallere voortzetting van de voormalige Wsw. Cedris, brancheorganisatie voor de Wsw, zet zich sinds 1 januari 2015 ook in voor beschut werk in kader van de Participatiewet.

In eerste instantie waren er bij invoering in 2015 geen specifieke kaders voor de uitvoering van beschut werk. Gemeenten zijn in grote mate vrij in het bepalen hoe ze de dienstverbanden wilden aanbieden aan inwoners met een indicatie beschut werk. Sinds 1 juli 2021 is de cao Aan de slag ingevoerd, die zich richt op werknemers met een dienstverband in kader van de Participatiewet. Deze cao voorziet in

in een relatief sober collectief arbeidsvoorwaardenpakket (zoals een uniforme pensioenregeling, loongebouw en werkweek).

Uitdagingen in de uitvoering van de Participatiewet

De overgang naar de Participatiewet ging gepaard met een andere bekostiging van beschut werk en re-integratie. De beschikbaar gestelde middelen voor begeleiding en het gemiddelde verdienvermogen van de doelgroep van beschut werk zijn echter niet hoger dan het wettelijk minimumloon. Gemeenten leggen in de uitvoering van beschut werk in de regel middelen toe op de plaatsing van inwoners op beschut werk. Samenvattend betekent dit dat de businesscase van de uitvoering van beschut werk niet sluitend is.

In de afgelopen jaren heeft dit terughoudendheid van gemeenten in de hand gewerkt bij de inzet van het instrument beschut werk. Gemeenten hebben een taakstelling opgelegd gekregen voor het aantal beschutte werkplekken dat ze moeten realiseren. Veel gemeenten hebben de taakstelling nog niet volledig gerealiseerd. Deze taakstelling is tot op heden nog niet vanuit het Rijk gehandhaafd. De ontwikkelingen in wet- en regelgeving en de niet-sluitende businesscase van beschut werk onder de Participatiewet stelt gemeenten voor diverse dilemma's op gebied van beleid, bedrijfsvoering en financiën.

Enkele dilemma's in het kort

- Het afsluiten van de Wsw en de Wajong voor nieuwe instroom heeft geleid tot instroom van (een deel van) deze voormalige doelgroepen in de Participatiewet. De kenmerken van deze doelgroepen is een relatief grotere afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Het kost meer inspanningen per inwoner om deze succesvol te bemiddelen naar een duurzame en passende plek. Deze ontwikkeling drukt op caseloads van de begeleiders in de infrastructuur.
- De oude infrastructuur van de Wsw is nog niet altijd verantwoordelijk voor uitvoering van nieuw beschut werk. Dat betekent dat er sinds 2015 geen nieuwe instroom meer plaatsvindt in deze infrastructuur. Vanwege het natuurlijk verloop in de afgesloten Wsw-werknemersbestand neemt het werknemersbestand af. De uitvoering van de oude Wsw wordt daarmee relatief duurder per fte. Tevens heeft de terugloop van het Wsw-bestand effecten op de economische levensvatbaarheid en de productie- en leerlijnen van de oude Wsw-infrastructuur. Voor de uitvoering van bepaalde opdrachten is een minimale schaalgrootte met voldoende gekwalificeerde mensen nodig. Door het teruglopen van het Wsw-bestand is het noodzakelijk dat de Wsw-infrastructuur zijn leerlijnen doorontwikkeld.
- Gemeenteraden zijn gehouden om een re-integratieverordening vast te stellen. Deze verordening is kaderstellend en bepaalt op welke instrumenten inwoners een beroep kunnen doen.
- De transformatie van het sociaal domein komt nog onvoldoende uit de verf, zoals bevestigd door rapporten van SCP. Er ligt nog altijd een belangrijke rol voor gemeenten

om regie te voeren op het bredere sociaal domein teneinde deze verder te integreren met een ontschotte aanpak.

Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

- Wijzigingen in de Participatiewet onder de noemer 'Breed Offensief' (per 1 juli 2023) raken ook de inzet van re-integratiemiddelen. Een belangrijke doelstelling is om de instrumenten beter inzetbaar te maken voor de groepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt.
- Daarnaast wordt gewerkt aan wetswijziging in de Participatiewet onder de noemer en beleidsanalyse 'Participatiewet in Balans'. Aanleiding hiervoor is het gevoel dat leeft dat de overheid vooral op de regels let en weinig oog heeft voor de menselijke maat of de complexe problemen waar mensen in de bijstand mee kampen. Ook de uitvoerend professionals geven aan dat de huidige regels knellen. Volgens de beleidsanalyse dienen professionals waar mogelijk meer beslisruimte te krijgen. Belangrijke thema's van de Participatiewet in Balans zijn de menselijke maat, vertrouwen en vereenvoudiging.