



RAPPORT

# Naar een toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet

Businesscase voor de positionering  
van UW binnen de sociale  
infrastructuur

75452 - Intern vertrouwelijk – 5 maart 2026

Martin Heekelaar, Thijs Kubben, Arne Wijnands

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>4</b>
<b>Hoofdstuk 1.....</b>	<b>11</b>
<b>Inleiding.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Aanleiding.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Onderzoeksvragen .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Aanpak .....</b>	<b>13</b>
<b>1.4 Leeswijzer .....</b>	<b>13</b>
<b>Hoofdstuk 2.....</b>	<b>15</b>
<b>De opgave .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Participatiewet .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Sociale infrastructuur .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3 Organisatievormen .....</b>	<b>17</b>
<b>2.4 Ondersteuningsprogramma .....</b>	<b>18</b>
<b>2.5 Voorkeursvariant .....</b>	<b>18</b>
<b>2.6 Gemeente Utrecht.....</b>	<b>19</b>
<b>2.7 Conclusie .....</b>	<b>22</b>
<b>Hoofdstuk 3.....</b>	<b>24</b>
<b>Algemene beschrijving van de scenario's .....</b>	<b>24</b>
<b>3.1 Inleiding .....</b>	<b>24</b>
<b>3.2 Algemeen.....</b>	<b>24</b>
<b>3.3 Scenario A-plus.....</b>	<b>27</b>
<b>3.4 Scenario C-PLUS .....</b>	<b>28</b>
<b>3.5 Samenvatting .....</b>	<b>30</b>
<b>Hoofdstuk 4.....</b>	<b>32</b>
<b>Organisatorische vormgeving.....</b>	<b>32</b>
<b>4.1 Inleiding .....</b>	<b>32</b>
<b>4.2 Scenario A-plus: partieel werkbedrijf .....</b>	<b>32</b>
<b>4.3 Scenario C-plus I: gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf.....</b>	<b>33</b>
<b>4.4 Scenario C-plus II: geïntegreerd werkbedrijf .....</b>	<b>36</b>
<b>4.5 Scenario C-plus III: bedrijf voor beschutte arbeid.....</b>	<b>38</b>
<b>4.6 Samenvatting .....</b>	<b>40</b>
<b>Hoofdstuk 5.....</b>	<b>42</b>
<b>Impactanalyse.....</b>	<b>42</b>
<b>5.1 Maatschappelijk.....</b>	<b>42</b>
<b>5.2 Doelgroep .....</b>	<b>42</b>
<b>5.3 Het bredere sociaal domein .....</b>	<b>44</b>
<b>5.4 Financiën .....</b>	<b>44</b>
<b>5.5 Organisatie .....</b>	<b>49</b>
<b>5.6 Personeel.....</b>	<b>51</b>
<b>5.7 ICT.....</b>	<b>51</b>

<b>5.8</b>	<b>Juridisch</b> .....	<b>52</b>
<b>5.9</b>	<b>Huisvesting</b> .....	<b>54</b>
<b>5.10</b>	<b>Samenvatting</b> .....	<b>54</b>
<b>Hoofdstuk 6</b> .....		<b>55</b>
<b>Multicriteria analyse</b> .....		<b>55</b>
<b>6.1</b>	<b>Beoordelingscriteria</b> .....	<b>55</b>
<b>6.2</b>	<b>Beoordeling per scenario</b> .....	<b>56</b>
<b>6.3</b>	<b>Duiding Berenschot</b> .....	<b>62</b>
<b>Hoofdstuk 7</b> .....		<b>66</b>
<b>Transitietraject</b> .....		<b>66</b>
<b>7.1</b>	<b>Berenschot Ruitmodel</b> .....	<b>66</b>
<b>7.2</b>	<b>Strategiefase</b> .....	<b>67</b>
<b>7.3</b>	<b>Planfase</b> .....	<b>67</b>
<b>7.4</b>	<b>Ontwerpfase</b> .....	<b>70</b>
<b>7.5</b>	<b>Implementatiefase</b> .....	<b>70</b>
<b>7.6</b>	<b>Tijdsplanning</b> .....	<b>71</b>
<b>7.7</b>	<b>Samenvatting</b> .....	<b>71</b>
<b>Bijlage 1.</b>	<b>Interviewlijst</b> .....	<b>73</b>
<b>Bijlage 2.</b>	<b>Juridische aandachtspunten</b> .....	<b>74</b>
<b>Bijlage 3.</b>	<b>Organisatie voor en na de transitie</b> .....	<b>79</b>
<b>Bijlage 4.</b>	<b>Effect op BUIG</b> .....	<b>87</b>

# Managementsamenvatting

Gemeenten in Nederland staan voor een grote opgave om de uitvoering van de Participatiewet toekomstbestendig in te richten. Ook Utrecht streeft naar een krachtige sociale infrastructuur die inwoners optimaal ondersteunt. De voorgenomen invlechting van sociaal ontwikkelbedrijf UW in de gemeentelijke organisatie biedt kansen om de integrale dienstverlening te versterken, de bijstandsafhankelijkheid te verlagen en een inclusieve arbeidsmarkt te realiseren.

## De opgave

De Participatiewet is in 2015 ingevoerd, waarbij de Wsw-doelgroep geleidelijk wordt vervangen door een steeds grotere groep inwoners die voorheen een beroep zou doen op de Wsw of de Wajong. Het doel is om deze groep, conform de inclusiedoelstelling van de wet, zo regulier en duurzaam mogelijk aan het werk te helpen. Deze telkens veranderende context vraagt van gemeenten een heldere visie en een toekomstbestendige en flexibele uitvoering, waarbij beleid en uitvoering continu worden herijkt aan de actuele situatie.

Utrecht loopt momenteel achter op de landelijke implementatie van de Participatiewet. In vergelijking met sociaal-economisch vergelijkbare gemeenten, heeft Utrecht een relatief hoog aantal bijstandsgerechtigden. Tegelijkertijd worden er relatief weinig mensen met een beperkte loonwaarde via loonkostensubsidies aan het werk geholpen. Dit draagt bij aan een structureel tekort op het BUIG-budget.

Deze situatie kan worden verbeterd door meer inwoners, die het zelfstandig niet redden op de arbeidsmarkt, actief naar werk te begeleiden. Dit sluit naadloos aan op de ambities in de Beleidsnota Werk en Re-integratie 2024–2032: 'Met vertrouwen en focus naar een zeker bestaan'. In deze nota is duurzame uitstroom door middel van maatwerk en intensieve begeleiding voor kwetsbare groepen geformuleerd als een letterlijk speerpunt.

De huidige uitvoeringspraktijk, waarin Werk en Inkomen en het sociaal ontwikkelbedrijf (UW) nog als gescheiden entiteiten opereren, mist de integrale visie en samenhang die nodig is voor de veranderende, complexere doelgroep. Utrecht staat daarom voor de opgave om de sociale infrastructuur te verbinden tot één samenhangende keten om de uitstroom te verbeteren en de bijstandsafhankelijkheid te verlagen.

## Opdracht aan Berenschot

De gemeente Utrecht heeft onderzoek laten doen naar de mogelijkheden voor de toekomstige uitvoering van de Participatiewet. De resultaten zijn vastgelegd in het rapport Strategische (her)positionering van UW: 5 scenario's (De Galan, 2025). Een belangrijke conclusie is dat

volledige invlechting van sociaal ontwikkelbedrijf UW in de gemeentelijke organisatie de meest positieve effecten oplevert.

Om te toetsen of de benodigde investeringen en de impact van integratie opwegen tegen de voordelen, is aan Berenschot gevraagd twee scenario's nader uit te werken: scenario A-plus (zelfstandig UW met geoptimaliseerde samenwerking) en scenario C-plus (volledige organisatorische integratie). Berenschot heeft de maatschappelijke, financiële en juridische impact van beide varianten in beeld gebracht. Hiermee ligt er een voldragen basis voor de besluitvorming over de inbedding van UW in de sociale infrastructuur.

## Uitgangspunten

Voor de verschillende scenario's gelden de volgende uitgangspunten.

### Scenario-overstijgende uitgangspunten

De volgende uitgangspunten gelden voor zowel scenario A-plus als scenario C-plus.

- Werk als leidend perspectief: De gemeente Utrecht richt de uitvoering van de Participatiewet primair op zo regulier en duurzaam mogelijke participatie via werk, met inzet van beschut werk daar waar regulier werk niet haalbaar is. Werk is het centrale ordenende principe in beleid en uitvoering.
- Professionele ruimte binnen duidelijke bestuurlijke kaders: De gemeente Utrecht organiseert de uitvoering van de Participatiewet zodanig dat bestuurlijke verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt, met heldere sturing, eenduidige aanspreekbaarheid en voldoende grip. Tegelijkertijd beschikt de organisatie over voldoende armslag om mensen duurzaam aan het werk te helpen en een doelmatige uitvoering te realiseren.
- Samenhangende sociale infrastructuur: De uitvoering van de Participatiewet wordt ingericht als een samenhangende sociale infrastructuur, waarin instroom, ontwikkeling, matching, werk en begeleiding logisch en effectief op elkaar aansluiten. Versnippering van verantwoordelijkheden en uitvoering wordt zoveel mogelijk voorkomen.
- Continuïteit en bescherming van de doelgroep: Keuzes over organisatie en uitvoering borgen de continuïteit van dienstverlening aan inwoners en werkgevers. De rechtspositie, ondersteuning en ontwikkelmogelijkheden van inwoners en medewerkers uit de doelgroep staan hierbij centraal.
- De doelgroep van de Participatiewet verandert structureel: de afbouw van de Wsw gaat samen met een groeiende nieuwe groep inwoners met een ondersteuningsbehoefte. De uitvoeringsorganisatie moet robuust en toekomstbestendig zijn om deze bredere doelgroep effectief te bedienen, en flexibel kunnen meebewegen met verdere ontwikkelingen.
- Toereikende financiering: De financiering van de uitvoering van de Participatiewet is toereikend voor het realiseren van de doelen van de Participatiewet en beweegt mee met de behoefte en de structurele verandering van de omvang en samenstelling van de doelgroep.

### Uitgangspunten scenario A-plus (zelfstandig UW met geïntensiverde samenwerking)

Indien wordt gekozen voor scenario A-plus, gelden aanvullend de volgende uitgangspunten:

- Optimalisatie binnen bestaande structuren: UW blijft opereren als een organisatorisch zelfstandige uitvoeringsorganisatie. Verbetering van resultaten vindt plaats door optimalisatie binnen de bestaande structuur, niet door ingrijpende organisatorische wijzigingen.
- Heldere rolverdeling en ketensturing: Werk & Inkomen blijft verantwoordelijk voor regie en beleidsmatige sturing. UW voert in opdracht taken uit gericht op ontwikkeling, begeleiding en het bieden van werkplekken. De samenwerking wordt expliciet ingericht als een gestuurde keten, met duidelijke afspraken over instroom, doorstroom en uitstroom.

### Uitgangspunten scenario C-plus (invlechting / integratie UW en Werk & Inkomen)

Indien wordt gekozen voor scenario C-plus, gelden aanvullend de volgende uitgangspunten:

- Eenduidige verantwoordelijkheid in de uitvoering: De uitvoering van ontwikkeling, re-integratie en begeleiding wordt zodanig georganiseerd dat een eenduidige verantwoordelijkheid voor het primaire proces ontstaat, met minder overdrachtsmomenten en vereenvoudigde sturing.
- Integratie vanuit uitvoeringslogica: De invlechting of integratie is primair gericht op het versterken van de uitvoeringslogica en samenhang in het primaire proces. Keuzes over juridische of organisatorische vorm zijn hieraan ondersteunend en niet leidend.

## Uitgewerkte scenario's

Bij de uitwerking van deze scenario's hebben we C-plus opgedeeld in drie subscenario's. In alle C-plus varianten wordt UW ingevlochten in de gemeentelijke organisatie op te bestaan. De focus van deze invlechting ligt op het versterken van het hoofdproces van ontwikkeling en re-integratie. Voor de medewerkers vanuit de doelgroep (circa 628 fte) verandert er in de praktijk weinig: zij blijven grotendeels hetzelfde werk doen in de bestaande werksoorten, zoals groen en schoonmaak, en hun rechtspositie blijft ongewijzigd. Het formeel werkgeverschap van de Wsw-ers blijft bij de gemeente Utrecht en dat van de nieuwe doelgroep bij UW Traject BV. Voor de huidige medewerkers uit de doelgroep (Wsw en Participatiewet) is de impact op de dagelijkse praktijk daardoor minimaal. De huidige overeenkomsten tussen de gemeente en UW worden na invlechting omgezet in interne afspraken tussen de verschillende organisatieonderdelen.

In totaal brengen we de volgende vier scenario's in beeld:

- **Scenario A-plus: Optimalisatie binnen de huidige structuur** In dit scenario blijven de infrastructuren van de gemeente en UW organisatorisch gescheiden, waarbij de regie wordt gevoerd via externe afspraken en opdrachtgeverschap. De samenwerking wordt geïntensiveerd door de procesketens tussen beide organisaties nauwer op elkaar aan te sluiten. Hierbij worden inwoners gere-integreerd volgens de methodiek van het proces 'Waardevol Werk'. De uitvoering en de bijbehorende systemen blijven verdeeld over twee afzonderlijke entiteiten, waardoor de huidige governance en de noodzaak tot afstemming tussen beide organisaties ongewijzigd blijven.
- **Scenario C-plus I: Eén integraal onderdeel (Gecombineerde bedrijf)** In deze variant worden inkomensondersteuning, werk en re-integratie gecombineerd binnen één organisatie-onderdeel onder leiding van één directeur. Er komt een integrale aanpak en één hoofdproces voor ontwikkeling en re-integratie. Werk en Inkomen worden vanuit eenzelfde perspectief aangestuurd. Dit onderdeel telt in totaal 722 fte (579 fte van W&I en 153 fte van UW, waarvan 10 fte naar centrale ondersteuning gaat). Deze organisatie ondersteunt circa 10.000 huishoudens met een bijstandsuitkering en 628 fte medewerkers vanuit de doelgroep.
- **Scenario C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf (Splitsing Werk en Inkomen)** In deze variant worden de re-integratietaken van W&I en UW samengevoegd in een nieuw gemeentelijk Werkbedrijf (circa 381 fte). Het hoofdproces voor ontwikkeling en re-integratie wordt geïntegreerd. Daarnaast is er een apart Inkomensbedrijf (circa 434 fte) voor de uitkeringsdienstverlening, schuldhulpverlening en de uitvoering van de Wmo-voorzieningen. Beide onderdelen vallen binnen het sociaal domein en hebben eigen directeurs die de afstemming tussen beleid en uitvoering verzorgen.
- **Scenario C-plus III: Gemeentelijk bedrijf voor Beschutte Arbeid** In deze variant verplaatst de afdeling Ontwikkeling van UW naar W&I en ontstaat er een afzonderlijk gemeentelijk bedrijf voor beschutte arbeid. Hierbij ontstaat een organisatorische knip tussen de re-integratie en begeleiding van mensen met een loonkostensubsidie enerzijds en het bedrijf voor beschutte arbeid anderzijds. Van de reguliere medewerkers van UW gaan 108 fte naar het bedrijf voor beschutte arbeid, 35 fte naar W&I en 10 fte naar de centrale ondersteuning.

In elk van deze scenario's blijft de inhoudelijke ambitie gelijk: het benutten van onbenut arbeidspotentieel door inwoners zo regulier mogelijk aan het werk te helpen. Waar A-plus inzet op procesverbetering met behoud van een aparte UW-organisatie, betekenen de C-plus varianten een fundamentele organisatorische en formatieve integratie binnen de gemeente, waardoor met name in de scenario's C-plus I en C-plus II integrale sturing op het hoofdproces van werk en re-integratie mogelijk wordt gemaakt.

In de uitwerking van scenario C-plus I en C-Plus II worden enkele Wmo-taken impliciet gepositioneerd binnen de voorgestelde reorganisatie van Werk & Inkomen. Voor deze taken heeft geen expliciete inhoudelijke afweging plaatsgevonden, terwijl de positionering van uitvoerende Wmo-taken momenteel onderwerp is van een lopend gezamenlijk traject tussen Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling. Om die reden zullen bij verdere uitwerking van scenario C-plus I deze Wmo-taken buiten beschouwing gelaten worden en maken deze geen deel uit van de businesscase.

## Maatschappelijke en financiële impact

De kern van de voorgestelde koers is het herpositioneren van UW binnen de Utrechtse sociale infrastructuur, zodat één toekomstbestendige uitvoeringsorganisatie ontstaat. Door processen en expertise te bundelen, kunnen structureel meer inwoners die nu langs de kant staan, duurzaam en regulier aan het werk worden geholpen.

De maatschappelijke impact is aanzienlijk: In het rapport van de Galan Groep is berekend dat het mogelijk is om 865 extra mensen duurzaam aan het werk te helpen met een loonkostensubsidie (LKS): 750 medewerkers vanuit de doelgroep van de banenafpraak en 115 medewerkers met een indicatie beschut werk. Hierdoor neemt het aantal bijstandsuitkeringen naar verwachting af met 649 en kan een jaarlijkse besparing op het BUIG-budget worden gerealiseerd die oploopt tot 8,2 miljoen euro per jaar.

Met deze uitbreiding komt het aandeel loonkostensubsidies als percentage van het totaal aantal bijstandsgerechtigden (de LKS-quote) op het gemiddelde niveau van de 100.000-plus gemeenten. Deze aantallen en bedragen zijn reëel. Dat niveau kan worden bereikt in de scenario's C-plus I en C-plus II.

Onze verwachting is dat Utrecht in scenario C-plus I zelfs in staat is om bovengemiddeld te presteren, namelijk op het niveau van de 25% best presterende 100.000-plus gemeenten in termen van het inzetten van loonkostensubsidies. In scenario C-plus I kan het aantal extra medewerkers met een LKS oplopen tot 1.222 per jaar, waardoor het aantal bijstandsuitkeringen naar verwachting daalt met 916 en het BUIG-saldo verbetert met 11,6 mln euro per jaar.

In de scenario's A-plus en C-plus III verwachten wij dat Utrecht het gemiddelde niveau niet haalt. In die gevallen achten wij een aantal dat aansluit bij de 25% 100.000-plus gemeenten met de laagste LKS-quote aannemelijker. In dat geval gaat het aantal LKS omhoog met 508 en daalt het aantal bijstandsgerechtigden met 381. Het BUIG-saldo verbetert met 4,8 mln euro per jaar.

De extra investeringen in begeleiding en re-integratie kunnen worden opgevangen binnen het gemeentefonds. We gaan ervan uit dat de middelen in het gemeentefonds die aan de Participatiewet en de Wsw kunnen worden toegerekend, hiervoor beschikbaar worden gesteld.

De totale transitiekosten voor de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie worden geschat op 3,89 mln euro. Zo komen meer mensen aan de slag en ontstaat per saldo een positief financieel beeld voor de gemeente Utrecht.

## Multicriteria-analyse (MCA)

De scenario's zijn beoordeeld op basis van zeven criteria die door de gemeente Utrecht zijn vastgesteld. Op basis van deze criteria heeft Berenschot de verschillende scenario's beoordeeld.

Criterion	Scenario A-plus	Scenario C-plus I	Scenario C-plus II	Scenario C-plus III
<b>Effectiviteit</b> (Doelstellingen & integrale ondersteuning)	<b>Zwak / Gemiddeld:</b> Kwetsbaar door versnipperde samenwerking en complexe sturing. Structureel oplopend tot 508 mensen meer aan het werk.	<b>Zeer Sterk:</b> Maximale synergie, één integraal loket en betere werkgeversbetrokkenheid. Structureel oplopend tot mogelijk 1222 meer mensen aan het werk.	<b>Sterk:</b> Integraal werkproces versterkt uitvoering, maar scheiding werkinkomen beperkt samenhang. Structureel oplopend tot mogelijk 865 meer mensen aan het werk	<b>Zwak/gemiddeld:</b> Organisatorische knip belemmert doorstroom en effectieve inzet van instrumenten. Structureel oplopend tot mogelijk 508 meer mensen aan het werk
<b>Doelmatigheid</b> (BUIG-besparing & synergie-effecten)	<b>Gemiddeld:</b> Op termijn een BUIG-besparing van naar verwachting €4,8 mln/jr.	<b>Zeer Sterk:</b> Op termijn een potentiële BUIG-besparing van €11,6 mln/jr + 1,2 mln/jr synergievoordeel	<b>Sterk:</b> Op termijn een potentiële BUIG-besparing van naar verwachting €8,2 mln/jr + 1,2 mln/jr synergievoordeel	<b>Gemiddeld:</b> Op termijn een potentiële BUIG-besparing van naar verwachting €4,8 mln/jr + 1,2 mln/jr synergievoordeel.
<b>Robuustheid &amp; Schaalbaarheid</b>	<b>Zwak:</b> Weinig flexibel bij veranderingen in de doelgroep. Kwetsbaar doordat verschillende rechtspersonen blijven bestaan.	<b>Zeer Sterk:</b> Toekomstbestendig en goed schaalbaar bij veranderende wetgeving of volumes.	<b>Sterk:</b> Robuust model door focus op het werkproces, maar vraagt blijvende afstemming.	<b>Gemiddeld / Zwak:</b> Kwetsbaarder door de harde organisatorische knip.
<b>Passend bij landelijke trend</b>	<b>Gemiddeld:</b> Wijkt af van de landelijke trend waarin W&I en ontwikkelbedrijven steeds vaker integreren.	<b>Sterk:</b> Sluit aan bij de landelijke beweging naar verdere integratie van de uitvoeringsorganisaties.	<b>Sterk:</b> Sluit aan bij de landelijke beweging naar verdere integratie van de uitvoeringsorganisaties.	<b>Zwak:</b> Past deels, maar de knip met re-integratie is minder gangbaar.
<b>Stuurbaarheid</b> (Bestuurlijke grip)	<b>Zwak:</b> Complex model met dubbelrollen (opdrachtgever/aandehouder) en gescheiden lijnen.	<b>Zeer Sterk:</b> Directe, eenduidige hiërarchische aansturing en integrale sturing op doelen.	<b>Sterk:</b> Verbeterde grip, maar vraagt afstemming tussen twee afzonderlijke directies <sup>0</sup> .	<b>Sterk:</b> Duidelijke gemeentelijke regie op de afzonderlijke onderdelen.
<b>Draagvlak</b> (Ambtelijk, politiek & partners)	<b>Gemiddeld:</b> Veilig voor medewerkers (geen verandering), maar ambtelijk minder gedragen wegens inefficiëntie.	<b>Sterk:</b> Breed gedragen visie op integrale dienstverlening, ondanks impact van de transitie.	<b>Gemiddeld:</b> Goed draagvlak voor focus op werk, maar minder voor behoud schotten met inkomen.	<b>Gemiddeld:</b> Wisselend draagvlak door zorgen over versnipperde re-integratie.
<b>Impact op medewerkers &amp; organisatie</b>	<b>Beperkt (sterke score):</b> Geen personele gevolgen of transitiekosten; huidige rust blijft bewaard.	<b>Gemiddeld (gemiddelde score):</b> Impactvolle transitie en verandering van werkplek voor een deel van de medewerkers.	<b>Sterk (zwakke score):</b> Een deel van de W&I-medewerkers gaat – naast de overgang van de UW-medewerkers naar de gemeente – van W&I naar het nieuwe werkbedrijf	<b>Gemiddeld (gemiddelde score):</b> Complexiteit door herschikking van specifieke afdelingen en formaties.

Criterion	Scenario A-plus	Scenario C-plus I	Scenario C-plus II	Scenario C-plus III
<b>Totaaloordeel Berenschot</b>	<b>Kwetsbaar:</b> Behoudt de nadelen van de huidige versnipperde structuur en belemmert integrale sturing.	<b>Meest Optimaal:</b> Biedt de stevigste basis voor doelrealisatie, financiële grip en een integrale klantreis.	<b>Suboptimaal:</b> Een krachtig model dat grip biedt, maar minder integraal is dan variant I.	<b>Beperkt:</b> Lost de fundamentele knelpunten in de keten onvoldoende op door de blijvende knip.

De weging van de scenario's is gebaseerd op een integrale beoordeling waarbij kansen en risico's direct zijn verwerkt in de scores op de zeven hoofdcriteria. In plaats van een afzonderlijke risicoparaagraaf fungeren de scores als een dynamisch risicoprofiel: een score 'Sterk' duidt op maximale kansen bij minimale risico's, terwijl een score 'Zwak' (zoals bij de stuurbaarheid in A-plus) of 'Gemiddeld' (zoals bij de transitie-impact in C-plus) een specifiek risico identificeert. Op deze manier kan een integrale afweging worden gemaakt waarbij de positieve kansen direct worden afgezet tegen de beheersbaarheid van de kwetsbare punten, wat de tabel maakt tot een strategisch instrument voor risicomangement.

## Duiding Berenschot

De strategische keuze voor de toekomstige inrichting van UW is noodzakelijk om de bijstandafhankelijkheid in Utrecht te verlagen en het onbenutte arbeidspotentieel beter te benutten. Hoewel scenario A-plus verbeteringen biedt binnen de huidige structuur, blijft dit model kwetsbaar door de complexe governance en gescheiden belangen, waardoor het geen structurele oplossing biedt voor een toekomstbestendige uitvoering. Berenschot concludeert dat scenario C-plus I de meest optimale route is, door de volledige integratie van werk, inkomen en re-integratie binnen één gemeentelijke organisatie ontstaat maximale procesmatige samenhang en eenduidige verantwoordelijkheid. C-plus I verdient de voorkeur boven C-plus II omdat de inkomensdienstverlening wordt gecombineerd met de werk- en inkomenstaken. Op die manier is een eenduidige en betere dienstverlening aan de inwoner extra gewaarborgd en wordt de uitvoeringsorganisatie beter in staat gesteld om consistent en geïntegreerd te werken aan het realiseren van de doelen van de Participatiewet.

Berenschot ziet in de praktijk dat de beste resultaten worden behaald als de uitvoering van de verschillende functionaliteiten is geïntegreerd, ten opzichte van situatie waarin de verantwoordelijkheden bij verschillende partijen zijn belegd. Integratie creëert één samenhangend procesen een integrale verantwoordelijkheid voor het realiseren van de Participatiewet-doelen. Dit zorgt voor eenduidige sturing, minder interne afstemming en snellere besluitvorming. In variant C-plus I - waarin W&I volledig wordt samengevoegd met UW - komen deze voordelen het sterkst tot uiting. Deze bevinding sluit aan bij de uitkomsten van het onderzoek dat Berenschot in 2023 deed in opdracht van het ministerie van SZW naar de sociale infrastructuur, waarin integrale uitvoeringsmodellen structureel het beste presteren.

Dit scenario biedt daarmee de sterkste waarborgen om de huidige knelpunten structureel aan te pakken en inwoners zo effectief mogelijk te begeleiden naar duurzaam en regulier werk.

## Transitietraject

Voor de invlechting van UW in de gemeente Utrecht wordt een gefaseerd transitietraject aanbevolen, gebaseerd op het Ruitmodel. Dit traject omvat een strategie-, plan-, ontwerp- en implementatiefase. De iteratieve werkwijze bevordert zorgvuldige besluitvorming en een breed draagvlak. Er moet rekening worden gehouden met een traject van ten minste twee jaar, waarin

stapsgewijs wordt toegewerkt van bestuurlijke kaderstelling en een uitgewerkt bedrijfsplan naar de feitelijke juridische en personele overdracht.

In de uitwerking van het businessplan is de invlechting gericht op de kritische onderdelen om de benodigde doelmatigheid te realiseren en om meer mensen vanuit de uitkering aan het werk te helpen en te laten participeren. Hiermee wordt gestuurd op het versterken van de kernopgaven van de gemeente in het kader van de Participatiewet.

Tegelijkertijd moet worden onderkend dat de keuze voor invlechting een forse opgave betekent voor W&I, UW en andere delen van de gemeentelijke organisatie. De verandering raakt processen, sturingslijnen, HR-inrichting en de wijze van samenwerken in de keten, waarbij in die periode eventueel andere ambities in dat licht moeten worden gezien.

De transitie vormt bovendien niet het eindpunt. Na de formele invlechting start een fase van continu leren, doorontwikkeling en integratie. Dit stelt de organisatie in staat flexibel mee te bewegen met veranderingen in de samenstelling van de doelgroep, waarbij de focus verschuift naar de steeds grotere en bredere nieuwe doelgroep. Zo kan de organisatie duurzaam blijven inspelen op maatschappelijke, financiële en juridische ontwikkelingen.

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

De gemeente Utrecht staat voor een strategische keuze in de toekomstige inrichting van UW binnen de infrastructuur van de Participatiewet. In dit hoofdstuk wordt de aanleiding voor het verdiepingsonderzoek toegelicht, worden de centrale onderzoeksvragen gepresenteerd en wordt de aanpak beschreven die is gevolgd om scenario A-plus en C-plus verder uit te werken.

## 1.1 Aanleiding

De directeur van het organisatieonderdeel Werk en Inkomen van de gemeente Utrecht vroeg Berenschot om een businesscase op te stellen voor de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie van W&I. Aanleiding voor deze vraag was het onderzoeksrapport Strategische (her)positionering van UW: 5 scenario's (De Galan, 2025). Uit dat onderzoek bleek dat invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie de meeste positieve effecten oplevert. Bij de gemeente Utrecht bestaat echter onzekerheid of de forse investering en de ingrijpende organisatieverandering die een invlechting met zich meebrengt, daadwerkelijk opwegen tegen de verwachte voordelen.

Het college van B&W wil daarom een beter beeld krijgen van de effecten van zo'n invlechting op UW, de gemeentelijke organisatie en de dienstverlening aan inwoners. Daarbij is er behoefte aan een nauwkeuriger duiding van de aannames die in het rapport zijn gebruikt, specifiek in relatie tot de Utrechtse situatie. Om die reden is besloten om Berenschot te vragen om een businesscase uit te werken voor scenario A-plus en C-plus, zodat er eind 2025 een goed onderbouwd voorstel kan worden gedaan voor de uiteindelijke keuze.

Uit het onderzoeksrapport van de Galangroep is ook gebleken dat scenario E-Plus, waarbij de arbeidsmatige dagbesteding wordt inbesteed bij de gemeente, de meeste positieve effecten geeft. Dit scenario is echter niet meegenomen in de uitwerking van de businesscase, omdat parallel al gewerkt is aan een (her)inrichting van het Wmo-landschap en de contractering en subsidiëring van partijen voor aanvullende zorg en sociale basis vanaf 1 januari 2027.

Een belangrijke verandering in het kader van de Wmo is dat per 2027 alle vormen van Wmo begeleiding - waaronder ook de huidige 'Arbeidsmatige Activering Wmo' - worden samengevoegd onder de noemer 'Ambulante begeleiding'. Daarnaast wordt een groot deel van het huidige groepsgerichte activeringsaanbod algemeen toegankelijk in plaats van dat er nu een Wmo maatwerkvoorziening voor wordt afgegeven.

Het onderzoek van Galangroep is gebaseerd op de oude situatie waarbij Arbeidsmatige Activering (ook bekend als "Wmo dagbesteding") als losse Wmo voorziening wordt ingekocht. Het onderzoek gaat ervanuit dat door de inbesteding van Arbeidsmatige Activering inwoners eerder doorstromen naar (beschut) werk. Los van het feit dat Arbeidsmatige Activering Wmo niet als doel had om een inwoner toe te leiden naar werk of terugkeer naar werk, kan het wel het gevolg zijn van de Wmo ondersteuning dat die stap uiteindelijk toch mogelijk blijkt.

De 'doorgaande lijn' van Wmo activering naar (beschut) werk heeft daarom ook expliciete aandacht gekregen in het kader van de aanbesteding aanvullende zorg. Er wordt aan de partij aan wie de opdracht voor aanvullende zorg is gegund een ontwikkelopdracht meegegeven om samen met W&I/UW in 2026 een voorstel te doen om de doorgaande lijn van Wmo activering naar (beschut) werk goed te organiseren. Daarnaast is ook alvast het afwegingskader arbeidsmatige activering in de Beleidsregel Verordening Maatschappelijke Ondersteuning 2026 aangescherpt ter bevordering van die doorgaande lijn.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Gemeente Utrecht gaf aan Berenschot de opdracht om een businesscase op te stellen, waarin de verschillende aspecten van scenario C-plus worden afgewogen, vertrekkend vanuit de conclusies, resultaten en aannames uit het rapport van de Galan Groep, de beleidsnota Werk en Re-integratie 2024-2032 en aanvullende data die vanuit de Gemeente Utrecht en UW worden aangeleverd voor de uitwerking van de businesscase. In de businesscase worden in ieder geval de volgende elementen verder uitgewerkt:

- Hoe ziet een nieuw LKS-proces eruit in de nieuwe organisatie, wat is de impact op de bestaande organisaties en wat zijn de financiële en maatschappelijke consequenties?
- Wat is de organisatorische en juridische impact van het invlechten van UW in de organisatie van W&I? Wat zijn de risico's en hoe kunnen die worden beheerst? Welke scenario's zijn denkbaar, waarbij ook rekening gehouden wordt met de impact op de governance van gemeente Utrecht en wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende scenario's? Hoe moeten de voor- en nadelen worden gewogen, waarbij alle mogelijke opties worden verkend? Ga in ieder geval de varianten na waarbij de staf van UW overgaat naar W&I, de doelgroep in dienst komt bij de gemeente Utrecht en de variant waarbij de doelgroep in dienst komt van een aparte rechtspersoon.
- Wat zijn de onderbouwde maatschappelijke en financiële effecten van de maatregelen die in scenario A-plus en C-plus worden genomen, uitgesplitst naar de effecten op de rijksmiddelen (BUIG-budget, integratie-uitkering Participatie en cluster Participatie in het gemeentefonds) en de effecten voor het baten- en lastenbeeld van UW en de afdeling W&I.
- De businesscase wordt concreet uitgewerkt voor de komende jaren, waarin de uitgangspunten verder zijn uitgewerkt en verdiept. Nu is in C-plus uitgegaan van 10% besparing op de uitvoeringskosten van de unit Werk. Als verdieping zal gekeken worden naar welke functies en processtappen het precies behelst om deze of een lagere of hogere besparing te realiseren, ook met als doel om de doorvertaling naar de Utrechtse situatie beter te kunnen maken.

- Wat is een reëel ingroeipad voor het realiseren van scenario C-plus?

**Scenario A-plus** houdt in dat UW als zelfstandig sociaal ontwikkelbedrijf blijft opereren binnen het bestaande taakveld. De organisatie biedt werksoorten en ontwikkelbanen aan voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, met nadruk op uitstroom naar regulier werk. De inzet van loonkostensubsidie (LKS) bij reguliere werkgevers wordt opgeschaald richting het landelijk gemiddelde. UW blijft verantwoordelijk voor plaatsing en begeleiding, terwijl de gemeente opdrachtgever en financier blijft. De juridische structuur van UW verandert niet. Het scenario leidt tot een lager beroep op uitkeringen en een verbeterd financieel resultaat voor zowel UW als de gemeente.

**Scenario C-plus** houdt in dat UW wordt geïntegreerd in de gemeentelijke organisatie van Werk & Inkomen (W&I), met als doel een toekomstbestendige uitvoeringsorganisatie te realiseren. De werksoorten en doelgroep blijven grotendeels gelijk: mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt binnen de Participatiewet. UW fuseert organisatorisch met W&I, waardoor processen en verantwoordelijkheden worden samengebracht. De inzet van loonkostensubsidie (LKS) wordt opgeschaald richting het landelijk gemiddelde, met begeleiding vanuit de geïntegreerde organisatie. De gemeente krijgt directe sturingsmogelijkheden en neemt verantwoordelijkheid voor zowel beleid als uitvoering.

### 1.3 Aanpak

Voor het opstellen van de businesscase bij scenario C-plus is een gefaseerde aanpak gevolgd, bestaande uit vier stappen: verkenning, verdieping, analyse en rapportage. In de verkenningsfase is samen met de opdrachtgever het vertrekpunt bepaald, zijn restvragen geïnventariseerd en is relevante data verzameld. Daarbij is gebruikgemaakt van bestaande informatie uit het rapport van De Galan Groep, de beleidsnota Werk en Re-integratie 2024–2032 en aanvullende gegevens van UW en de gemeente Utrecht.

In de verdiepingsfase zijn interviews gehouden met betrokken medewerkers van UW en W&I, gericht op het LKS-proces, governance en financiële effecten. Daarnaast zijn externe interviews gevoerd met directeuren van andere sociaal ontwikkelbedrijven die ervaring hebben met de invlechting van hun organisatie in een gemeentelijke afdeling Werk & Inkomen of in de gemeentelijke organisatie als geheel. Deze gesprekken boden waardevolle inzichten in de organisatorische en bestuurlijke impact van dergelijke transitie. Ook is een benchmark uitgevoerd op kosten en formatie. De uitkomsten zijn besproken en aangescherpt in klankbordgroepbijeenkomsten.

In de analysefase zijn drie varianten voor de organisatorische vormgeving van scenario C-plus uitgewerkt en gewogen. Daarnaast is scenario A-plus verder verdiept, zodat een inhoudelijke vergelijking mogelijk werd. Tot slot is in de rapportagefase het eindrapport opgesteld, waarin de businesscase is uitgewerkt inclusief ingroeipad, financiële onderbouwing en kwalitatieve beschrijving van de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

### 1.4 Leeswijzer

Dit rapport bevat de verdere uitwerking van de varianten A-plus en C-plus uit de eerder uitgevoerde scenariostudie, gericht op de toekomstige positionering van UW binnen de infrastructuur van de Participatiewet. Het rapport is opgebouwd uit zeven hoofdstukken en drie bijlagen.

- Hoofdstuk 2 schetst de beleidscontext en de maatschappelijke opgave van gemeenten en de gemeente Utrecht in het bijzonder, waaronder de werking van de Participatiewet en de sociale infrastructuur.
- Hoofdstuk 3 bevat de uitgangspunten die richtinggevend zijn voor de verdere uitwerking van de scenario's. Dit zijn de uitgangspunten die we baseren op de eerder uitgevoerde scenariostudie en de gehouden interviews.
- Hoofdstuk 4 werkt op basis van de uitgangspunten uit hoofdstuk 3 de organisatorische vormgeving van scenario A-plus en drie varianten van scenario C-plus uit.
- Hoofdstuk 5 bevat een impactanalyse van de verschillende scenario's op maatschappelijk, organisatorisch, juridisch en financieel vlak.
- Hoofdstuk 6 presenteert een multicriteria-analyse met beoordeling van de scenario's en een duiding van Berenschot.
- Hoofdstuk 7 beschrijft het transitietraject, inclusief het ruitmodel, fasering en tijdsplanning.

De bijlagen bevatten een overzicht van gevoerde interviews, juridische aandachtspunten en een schematische weergave van de organisatie vóór en na transitie.

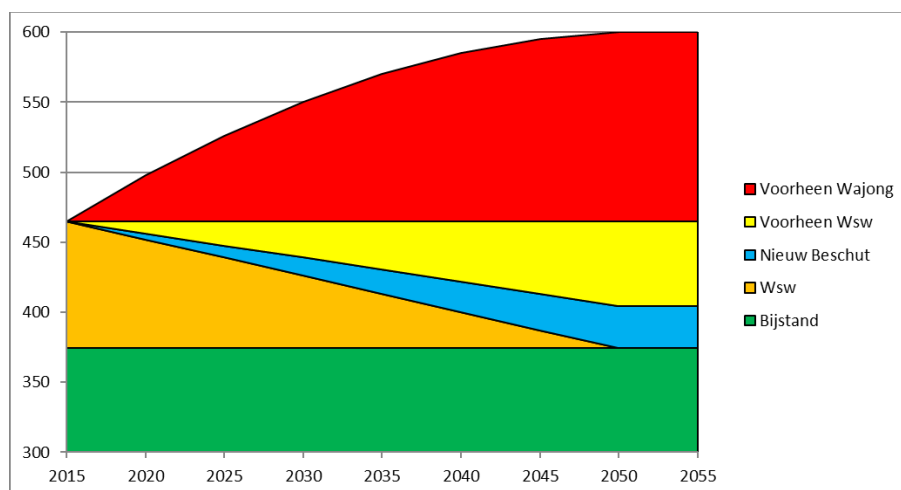
## HOOFDSTUK 2

# De opgave

Hoofdstuk 2 beschrijft de maatschappelijke opgave waarvoor de gemeente Utrecht staat binnen de Participatiewet. Het hoofdstuk gaat in op de doelgroep, de benodigde sociale infrastructuur, organisatievormen en landelijke ontwikkelingen. Deze context vormt de basis voor het afwegen van scenario's en het bepalen van een toekomstbestendige uitvoeringsstructuur.

## 2.1 Participatiewet

In 2015 werd de Participatiewet ingevoerd met als hoofddoelstelling dat mensen zo regulier mogelijk aan het werk zijn, bij reguliere werkgevers. Sinds de invoering van de Participatiewet worden gemeenten verantwoordelijk voor een steeds grotere, nieuwe doelgroep met afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeenten kunnen deze groepen aan het werk helpen met een loonkostensubsidie en beschermt werk. Tegelijkertijd wordt de groep Wsw-ers steeds kleiner.

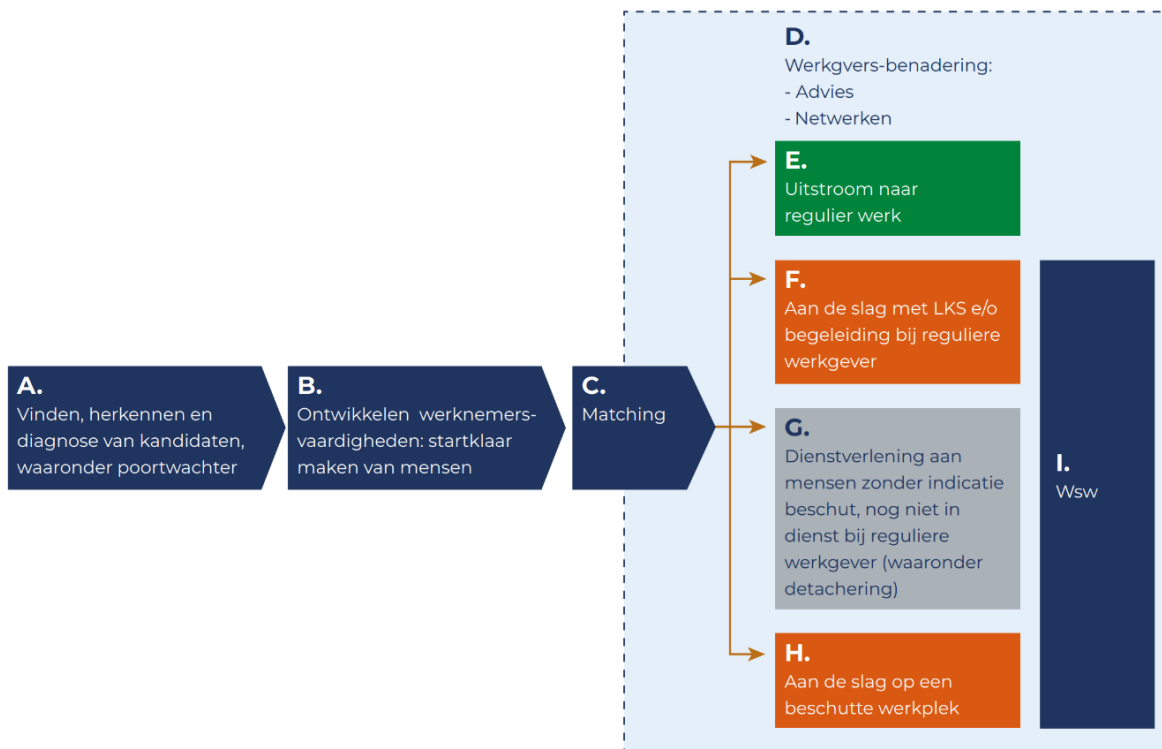


Tot ongeveer 2050 zal rekening gehouden moeten worden met een groei van het aantal mensen met een ondersteuningsbehoefte die gebruik maken van gemeentelijke dienstverlening (bron: memorie van toelichting bij de Participatiewet). Het figuur hiervoor - dat op de verticale as de landelijke aantallen maal 1.000 laat zien - maakt dat zichtbaar.

## 2.2 Sociale infrastructuur

Berenschot onderzocht in 2023 in opdracht van het ministerie van SZW de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en identificeerde in navolging van de SER, die in 2016 nog uitging van zes functionaliteiten - negen functionaliteiten die nodig zijn in de infrastructuur van de

Participatiewet om de doelgroep van de Participatiewet via werk te laten participeren. In de volgende figuur worden de functionaliteiten verder toegelicht.



#### Toelichting:

- Bij het vinden, herkennen en diagnosticeren van werkzoekenden draait het om de vraag op welke wijze de gemeente de mensen uit de doelgroep in beeld krijgt. Vaak zal het gaan om mensen die een bijstandsuitkering aanvragen. Maar het gaat ook om inwoners zonder uitkering die het zonder ondersteuning niet redden op de arbeidsmarkt.
- Als een werkzoekende nog niet klaar is voor werk, maar wel een overbrugbare afstand heeft tot de arbeidsmarkt, start een traject voor het ontwikkelen van (werk)vaardigheden en het vergroten van de inzetbaarheid, bijvoorbeeld via scholing, werkervaring, opleiding of vrijwilligerswerk.
- Zodra een werkzoekende werkfit is, volgt bemiddeling naar werk. Dat kan regulier werk zijn, beschermt werk of werk binnen een werkontwikkelbedrijf.
- De werkgeversbenadering richt zich op het werven van vacatures en creëren van baanopeningen voor de doelgroep. Naast het realiseren van werkplekken geven gemeenten advies aan werkgevers en participeren zij in de werkgeversnetwerken.
- Een deel van de werkzoekenden kan direct aan de slag bij een reguliere werkgever en heeft geen verdere begeleiding nodig. Deze groep gaat regulier aan de slag.
- Mensen met een beperkte loonwaarde kunnen aan het werk geholpen worden met een loonkostensubsidie. Zij worden begeleid door de gemeente, met als doel om de loonwaarde verder te verhogen en uiteindelijk uit te stromen naar regulier werk.
- Een deel van de mensen - zonder indicatie beschut werk - is in staat om te werken, maar komen nog niet aan de slag bij een reguliere werkgever. Deze groep behoort tot de doelgroep van de banenafpraak. Zij kunnen in veel gevallen geholpen binnen de infrastructuur van het sociaal ontwikkelbedrijf. Deze groep komt niet voor in de beleidstheorie van de Participatiewet, waar in 2015 van werd uitgegaan. In 2023 is deze groep wel door het ministerie van SZW

onderkend en zijn er vanaf 2025 (extra) financiële middelen voor deze groep beschikbaar gesteld.

Gemeente Utrecht richt zich op kwetsbare groepen (waaronder jongeren), met een focus op opleiding en werkervaring om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. De gemeente Utrecht ziet ontwikkelbanen als een stap richting duurzame participatie in reguliere banen. Zij blijven formeel in dienst van het detacheringsbedrijf, maar werken bij een externe werkgever. Dit helpt hen ervaring op te doen en zich verder te ontwikkelen, vaak met het doel om op termijn zelfstandig aan de slag te gaan bij een werkgever.

- h. Voor mensen die niet kunnen werken, is het belangrijk dat zij op andere manieren kunnen bijdragen aan de samenleving - bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk, mantelzorg of andere vormen van participatie. Gemeente Utrecht helpt inwoners met weinig zelfstandigheid en dagritme, vaak door psychische of lichamelijke beperkingen (doelgroep WMO). De gemeente biedt arbeidsmatige dagbesteding en intensieve begeleiding in een beschermde omgeving om sociale en werkvaardigheden te ontwikkelen
- i. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet, inclusief de gemeentelijke SW-medewerkers. UW voert de Wsw uit voor de gemeente Utrecht.

Mensen met een inburgeringsplicht vallen onder de doelgroep van de Participatiewet en worden aangemerkt als werkzoekende. Dat inburgeraars meedoen in de vorm van werk, activiteiten of opleiding, is niet alleen belangrijk voor de inburgeraar zelf, het is ook belangrijk voor de samenleving, voor andere Utrechters. In het bijzonder doorloopt de groep statushouders onder de Wet inburgering 2021 een integraal traject waarin inburgering en participatie worden gecombineerd. Afhankelijk van hun leerroute verschilt de nadruk tussen ontwikkeling en arbeidsmarkttoeleiding. Daarbij kan het gaan om vakvaardigheden of culturele aspecten, waarbij taal altijd een belangrijke rol in de ontwikkeling naar de reguliere arbeidsmarkt speelt. Dat betekent dat voor deze doelgroep goed bezien moet worden wat de meest optimale ondersteuning is en wat het doel is van het in te zetten instrumentarium: vooral ontwikkeling (Z-route) of doorstroom naar reguliere werkgevers (met taalleer-werk-trajecten).

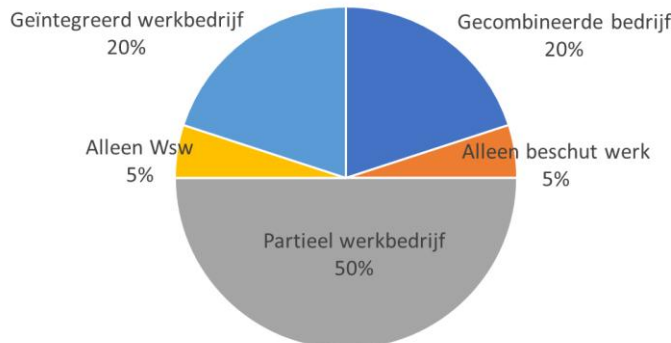
De beleidsnota richt zich op inhoudelijke uitgangspunten voor werk en re-integratie, maar doet geen uitspraken over de organisatorische positionering van UW of W&I. Binnen de gemeente Utrecht wordt er al ingezet op werk voor statushouders in combinatie het leren van de taal. Dit kan verder versterkt worden door de kennis, kunde en infrastructuur van UW te gebruiken en verder te ontwikkelen.

## 2.3 Organisatievormen

Voor de invoering van de Participatiewet waren gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening. De uitvoering van beide wetten vond plaats in verschillende organisaties. De vraag is hoe, rekening houdend met de groeiende doelgroep en de uitvoering van de functionaliteiten, beide organisaties gepositioneerd worden binnen de sociale infrastructuur. Gemeenten maken hierin verschillende keuzes, hoewel veel gemeenten nog geen duidelijke of definitieve keuzes hebben gemaakt. Voor wat betreft de keuze voor het sociaal ontwikkelbedrijf (het bedrijf dat tenminste ook de Wsw uitvoert) onderscheiden we de volgende organisatievormen:

- Bedrijf voor de Wsw: het sociaal ontwikkelbedrijf voert alleen (nog) de Wsw uit.
- Bedrijf voor beschutte arbeid: naast de Wsw voert het sociaal ontwikkelbedrijf ook beschutte arbeid uit.
- Partieel sociaal ontwikkelbedrijf: het bedrijf voert meer taken uit dan alleen beschut werk, maar het voert niet alle taken/functionaliteiten uit van de sociale infrastructuur.

- Integraal sociaal ontwikkelbedrijf: het bedrijf voert alle functionaliteiten uit van de sociale infrastructuur.
- Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf: naast de functionaliteiten van de sociale infrastructuur voert het bedrijf ook de uitkeringsverstrekking bijstand uit.



UW is een partieel werkbedrijf, omdat UW een deel van de functionaliteiten uitvoert. UW is niet integraal verantwoordelijk voor het zoeken en vinden van kandidaten en het ontwikkeltraject.

## 2.4 Ondersteuningsprogramma

Het onderzoek dat Berenschot in opdracht van het ministerie van SZW uitvoerde (Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven, 2023) liet zien dat met name bij partiële werkbedrijven sprake is van structurele problematiek. Vaak ontbreekt een duidelijke beleidsvisie en zijn er geen expliciete keuzes gemaakt over de rol en positionering van het sociaal ontwikkelbedrijf. Ook schuurt het in de verhouding met de uitvoeringsorganisatie die oorspronkelijk de Wet werk en bijstand uitvoerde. Dit leidt tot onderbenutting van de beschikbare infrastructuur en tot het feit dat minder mensen aan het werk worden geholpen dan mogelijk is.

Voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) was dit aanleiding om een ondersteuningsprogramma op te zetten, gericht op het versterken van sociaal ontwikkelbedrijven en hun rol binnen de lokale arbeidsmarktinfrastructuur. Belangrijke elementen van dit ondersteuningsprogramma zijn:

- Rijksbijdrage sociale infrastructuur: structurele financiële ondersteuning voor sociaal ontwikkelbedrijven, bedoeld om de basisdienstverlening duurzaam te kunnen uitvoeren en de continuïteit van de infrastructuur te waarborgen.
- Impulsbudget sociaal ontwikkelbedrijven: tijdelijke middelen die gemeenten kunnen inzetten voor innovatie, professionalisering, samenwerking en het versterken van de uitvoeringskracht van sociaal ontwikkelbedrijven.
- Het ministerie van SZW liet door Berenschot enkele handreikingen opstellen over de financiering, het operationeel resultaat van sociaal ontwikkelbedrijven en de mogelijke organisatiemodellen.
- Adviesteam sociaal ontwikkelbedrijven: een team van experts dat gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven vanuit de VNG ondersteunt bij strategische, organisatorische en financiële vraagstukken, en dat op verzoek maatwerkadvies levert.

## 2.5 Voorkeursvariant

De handreikingen geven aanknopingspunten voor de door de gemeente Utrecht te maken keuzes ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. In de handreiking

Organisatiemodellen heeft het ministerie van SZW een voorkeursmodel laten uitwerken. Hierna volgt de letterlijke tekst uit de handreiking.

Vanuit het perspectief van de Participatiewet kan beredeneerd worden dat het gecombineerde bedrijf de beste kansen biedt om de doelen van de Participatiewet te realiseren, waaronder de uitstroom naar regulier werk en het realiseren van een vangnet voor de mensen die niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Ook biedt het gecombineerde bedrijf de beste kansen op een doelmatige uitvoering. De directie en het management van het bedrijf beschikken over de meeste vrijheidsgraden om de uitvoering zo in te richten dat de kans op succes het grootst is.

Sommige gemeenten maken andere keuzes. Zij zien wel de voordelen om alle taken op het terrein van werk en re-integratie te integreren, maar de inhoudelijke relatie tussen werk en inkomen wordt niet gezien. Zij kiezen ervoor om de onderdelen Inkomen en Werk apart te organiseren. Vaak gaan zij ervan uit dat de cultuur van de uitvoeringsorganisatie Werk en de cultuur van de uitvoeringsorganisatie Inkomen moeilijk met elkaar verenigbaar zijn en dat door de werkzaamheden gescheiden te organiseren, meer de focus kan worden gelegd op de afzonderlijke werkzaamheden.

Vaak wordt de inrichtingsvraag niet op het totaalniveau van de sociale infrastructuur beantwoord, maar geldt het oorspronkelijke sw-bedrijf als vertrekpunt voor het maken van keuzes: "Welke nieuwe taken komen in de plaats van de Wsw die steeds kleiner wordt?" De deelnemende gemeenten vragen zich af welke taken zij kunnen en willen uitvoeren. Gemeenten die vertrouwen op de voordelen van integratie van alle werktaken, maar de regie willen houden op de toegang tot het sociaal domein en hechten aan een eigen integrale intake, kiezen voor het bij elkaar brengen van de uitvoering van alle functionaliteiten, met uitzondering van de intake. Gemeenten die willen dat de afdeling Werk en Inkomen en het sociaal ontwikkelbedrijf zoveel mogelijk hun klassieke taken blijven uitvoeren kiezen ervoor om alle nieuwe taken in het kader van de Participatiewet (beschut werk, opstap- en vangnetbanen en begeleiding van mensen met een loonkostensubsidie) onder te brengen bij het sociaal ontwikkelbedrijf.

Essentieel bij alle keuzes is de gelijkgerichtheid en onderling vertrouwen tussen de verschillende stakeholders en de deelnemende gemeenten, in het geval van een samenwerkingsverband. Bij het ontbreken van gelijkgerichtheid en als die om wat voor reden dan ook niet gerealiseerd kan worden, moet gezocht worden naar alternatieve vormen van samenwerking. Gemeenten die nog steeds de voordelen zien van samenwerking kiezen ervoor dat het samenwerkingsverband voor hen verschillende taken uitvoert. Dat kan leiden tot complexe inrichtingsvraagstukken, waarbij het telkens zeer belangrijk is dat gemeenten blijven redeneren vanuit de functionaliteiten van de Participatiewet en zich ervan verzekeren dat de uitvoering van alle functionaliteiten, rekening houdend met de veranderingen in de doelgroep, structureel gewaarborgd is.

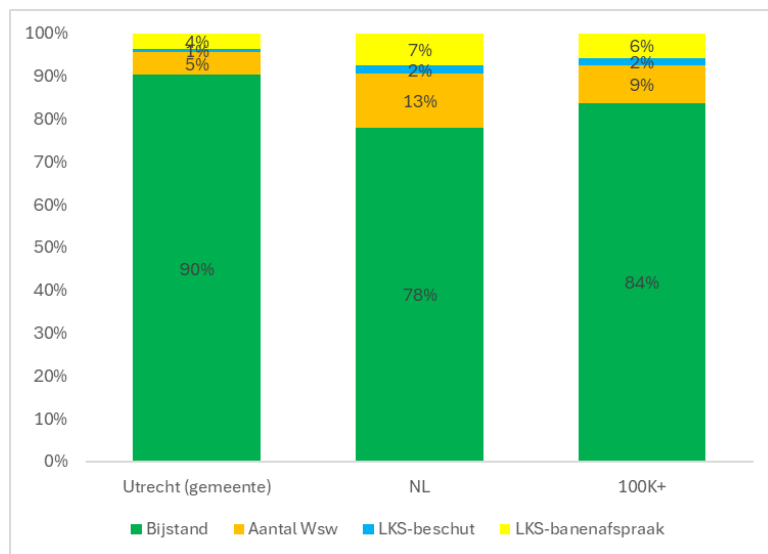
## 2.6 Gemeente Utrecht

Gedurende de looptijd van de gehele transitie van de Participatiewet zullen de verhoudingen tussen de verschillende doelgroepen van de Participatiewet en de daarbij behorende werksoorten en instrumenten gaan verschuiven. Op dit moment doen wij voor de gemeente Utrecht de volgende belangrijkste observaties:

### 2.6.1 Inzet voor doelgroep met beperkte loonwaarde

In de gemeente Utrecht worden historisch gezien relatief weinig mensen via de Wsw aan het werk geholpen. Nu zien we dat ook vanuit de Participatiewet relatief weinig mensen met een loonkostensubsidie aan het werk gaan.

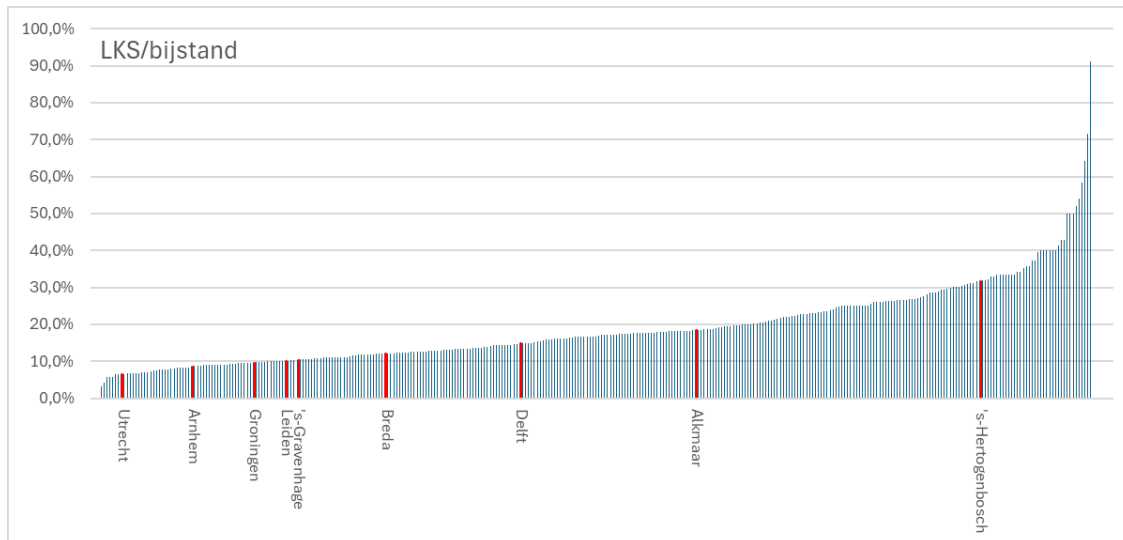
Van de totale doelgroep van de Participatiewet die door Utrecht wordt ondersteund is de groep met beperkte loonwaarde 10% van het totaal. Landelijk is dat 22% en bij de 100K-plus gemeenten 17%. Er worden dus relatief weinig mensen met een beperkte loonwaarde door gemeente Utrecht ondersteund. Daarmee ligt er - in lijn met de conclusies in het rapport van De Galan - potentieel om een groter deel van deze doelgroep richting zo regulier mogelijk werk te bewegen en in het verlengde daarvan de bijstandafhankelijkheid omlaag te brengen en daarmee het tekort op het BUIG-budget te verlagen.



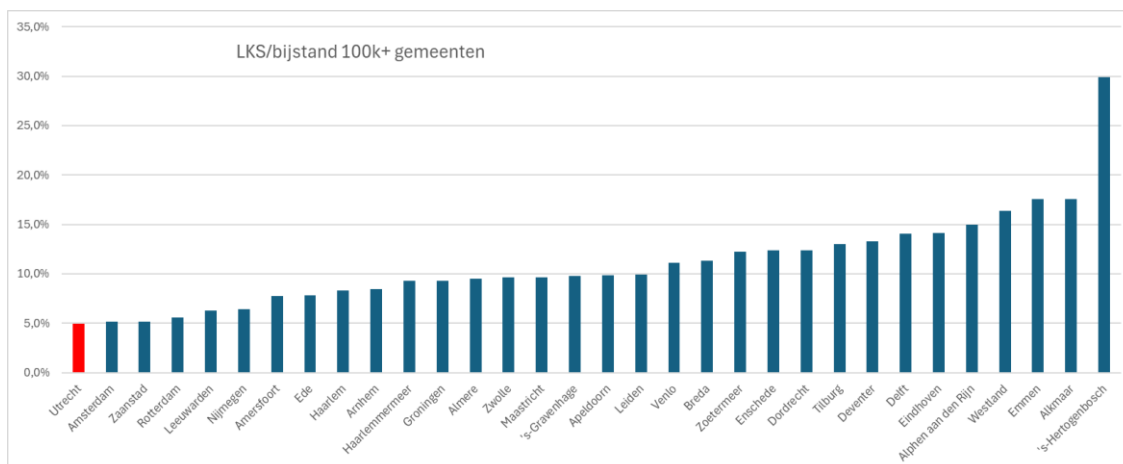
De conclusie is dat er in Utrecht relatief weinig mensen met beperkte loonwaarde met ondersteuning aan het werk geholpen wordt. Dat geldt zowel in vergelijking met het landelijk gemiddelde als in vergelijking met de 100k-plus gemeenten in Nederland.

### 2.6.2 Inzet LKS

Het totaal aantal mensen dat met LKS aan het werk wordt geholpen blijft achter bij het landelijk gemiddelde. Vergeleken met het landelijke beeld zijn in de gemeente Utrecht beperkt mensen in dienst vanuit de nieuwe doelgroep (mensen die voorheen in de Wsw en/of de Wajong zouden zijn terecht gekomen). Landelijk is het aantal personen met een loonkostensubsidie 18% van het aantal bijstandsgerechtigden. In Utrecht is dat 5%.

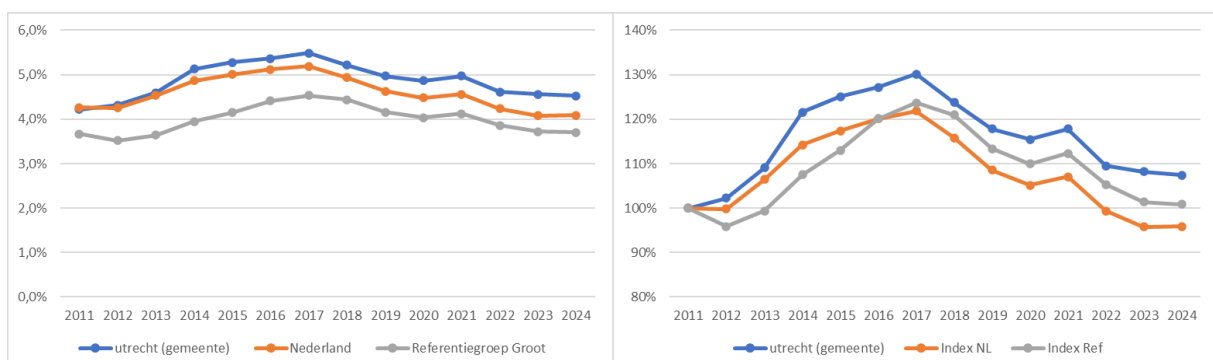


In het volgende diagram lichten we de 100k-plus gemeenten uit. Hieruit blijkt dat gemeente Utrecht achterblijft met het aan het werk blijft bij het aan het werk helpen en houden van mensen met een beperkte loonwaarde. Van de 100k-plus gemeenten verstreekt Utrecht in 2024 het laagste aantal LKS in verhouding tot het aantal mensen dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering.



### 2.6.3 Bijstandsafhankelijkheid

In de volgende diagrammen tonen we de bijstandsafhankelijkheid van gemeente Utrecht in vergelijking met de rest van Nederland en in vergelijking met gemeenten die in sociaaleconomisch opzicht vergelijkbaar zijn met de gemeente Utrecht (berekend op basis van het verwachte aantal mensen in de bijstand als aandeel in de gehele bevolking).

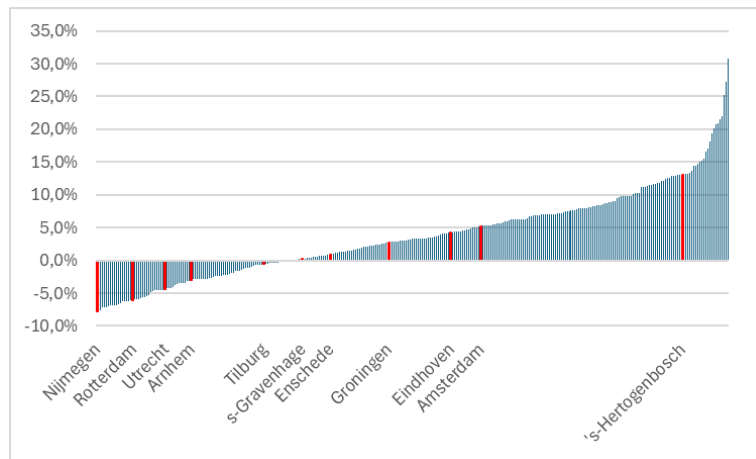


Hieruit blijkt dat Utrecht structureel meer mensen in de bijstand heeft dan gemiddeld bij de referentiegemeenten. Ook zien we dat de bijstandsafhankelijkheid zich over de jaren heen minder gunstig ontwikkelt dan in andere gemeenten. In 2024 ligt de bijstandsafhankelijkheid 10% hoger dan in 2011. In de referentiegemeenten ligt het bijstandsniveau weer op het niveau in 2011 en landelijk gemiddeld is de bijstandsafhankelijkheid in 2024 op een lager niveau dan in 2011.

Hiervoor zagen we dat het aantal verstrekte loonkostensubsidies achterblijft bij andere gemeenten. Daarmee kan de hogere bijstandsafhankelijkheid (deels) worden verklaard. Met andere woorden: de beperkte mate waarmee loonkostensubsidies worden ingezet, leiden tot een hogere bijstandsafhankelijkheid in de gemeente Utrecht in vergelijking met andere gemeenten.

## 2.6.4 BUIG-budget

De relatief hoge bijstandsafhankelijkheid leidt tot hoge bijstandsuitgaven en een verdere verslechtering van het saldo op het BUIG-budget. Utrecht realiseert in de afgelopen jaren een fors tekort op het BUIG-budget. In de afgelopen tien jaar was gemiddeld sprake van een tekort van 10 mln euro per jaar. De grafiek hierna laat de relatieve positie van Utrecht zien.



De loonkostensubsidies worden net zoals de bijstandsuitkeringen, ook vanuit het BUIG-budget betaald. Echter, in de verdeelsystematiek wordt het deelbudget (binnen het BUIG-budget) voor de loonkostensubsidies verdeeld op basis van de historische uitgaven, waardoor de verstrekte loonkostensubsidies in de praktijk (met een jaar vertraging) volledig worden gecompenseerd. Voor de bijstandsuitkeringen wordt een deelbudget (onderdeel van BUIG) verstrekt dat gebaseerd wordt op objectieve criteria (sociaaleconomische factoren). Feitelijk is sprake van een lumpsumvergoeding. Gemeenten die erin slagen om veel mensen vanuit de bijstand aan het werk te krijgen realiseren daardoor een besparing en gemeenten die daar niet in slagen realiseren een verslechtering van het BUIG-saldo. De gedachte hierachter van de rijksoverheid is dat gemeenten financieel geprikkeld worden om zoveel mogelijk mensen vanuit de bijstand aan het werk te helpen en daarmee de bijstandsafhankelijkheid zo laag mogelijk te houden.

Kortom, het aantal mensen met een bijstandsuitkering is in de gemeente Utrecht relatief hoog. Dat kan mede worden verklaard doordat weinig mensen met beperkte loonwaarde aan het werk geholpen worden. Een en ander vertaalt zich in een verdere verslechtering van het saldo op het BUIG-budget.

## 2.7 Conclusie

De doelgroep van de Participatiewet verandert structureel: de klassieke Wsw-groep maakt geleidelijk plaats voor mensen die voorheen in de Wajong of Wsw zouden zijn ingestroomd en die intensieve ondersteuning nodig hebben om aan het werk te komen en te blijven. Deze ontwikkeling

vraagt om een uitvoeringspraktijk die is ingericht op een bredere en complexere doelgroep, en om het doelgericht inzetten van instrumenten zoals loonkostensubsidies en beschut werk.

De gemeente Utrecht heeft bij het ondersteunen van de nieuwe doelgroep en het inzetten van instrumenten, zoals loonkostensubsidies en beschut werk, in de afgelopen periode een flinke beweging gemaakt. De komende periode is erop gericht om deze ontwikkeling verder te continueren en te versterken. Gemeenten die succesvol zijn in de uitvoering van de Participatiewet kenmerken zich door een duidelijke, integrale visie op hoe deze transitie moet worden vormgegeven. Zij hebben een helder beeld van de beweging van de oorspronkelijke situatie naar de nieuwe uitvoeringspraktijk en vertalen deze visie in een consistente strategie die in de uitvoering daadwerkelijk wordt gevolgd. Deze gemeenten formuleren concrete doelstellingen, sturen actief op resultaten en zetten maximaal in op participatie en het benutten van het onbenutte arbeidspotentieel.

Een belangrijk kenmerk van deze succesvolle aanpak is dat de sociale infrastructuur van de klassieke sociale dienst en het sociaal ontwikkelbedrijf niet naast elkaar blijft bestaan, maar wordt verbonden tot één samenhangende uitvoeringsketen. Door processen, expertise en instrumenten te bundelen en gericht in te zetten voor inwoners die anders niet aan het werk zouden komen, realiseren deze gemeenten duurzame uitstroom, een lagere bijstandsafhankelijkheid en een toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet.

## HOOFDSTUK 3

# Algemene beschrijving van de scenario's

Hoofdstuk 3 geeft een algemene beschrijving van de scenario's A-plus en C-plus zijn uitgewerkt. Deze beschrijving heeft betrekking op de beleidsdoelen, de juridische en organisatorische randvoorwaarden, de financiële parameters en inhoudelijke keuzes die richtinggevend zijn voor de vormgeving en doorrekening van beide scenario's.

## 3.1 Inleiding

Hierna beschrijven we de elementen die zowel gelden voor scenario A-plus als voor scenario C-plus. Vervolgens gaan we specifiek in op de elementen voor A-plus en daarna op de elementen voor C-plus.

## 3.2 Algemeen

De volgende elementen gelden zowel voor A-plus als voor C-plus.

### 3.2.1 Landelijke beleidstheorie

De landelijke beleidstheorie van de Participatiewet (de filosofie van de rijksoverheid) vormt een belangrijk vertrekpunt voor de inrichting van de uitvoering. Het Rijk gaat uit van een afbouw van de Wsw, de noodzaak van beschutte werkplekken tot een bepaalde omvang (taakstelling) en het zo veel mogelijk bij reguliere werkgevers werken van de rest van de doelgroep. SZW geeft daarnaast aan dat het nuttig kan zijn om voor mensen zonder indicatie beschut werk (doelgroep banenafpraak) die er nog niet in slagen om bij reguliere werkgevers aan het werk te gaan, de infrastructuur van het werkontwikkelbedrijf beschikbaar te stellen. Dat betekent voor Utrecht dat de inspanning in alle scenario's erop gericht is dat:

- de doelgroep zo regulier mogelijk aan het werk is.
- de doelgroep aan het werk is met een LKS als zij op andere wijze niet aan het werk geholpen kan worden.
- beschutte werkplekken beschikbaar zijn voor een groep mensen van tenminste de omvang van de taakstelling beschut werk
- werkplekken beschikbaar zijn voor de middengroep; de zogenaamde springplank- en opvangbanen (LKS-BIJ)

### 3.2.2 Financiën

In de rijksfinanciering van de Participatiewet (algemene uitkering in het gemeentefonds, integratie-uitkering Participatie, BUIG-budget en decentralisatiebudgetten) wordt uitgegaan van de landelijke beleidstheorie. Het gemeentefonds is kostengeoriënteerd en de middelen voor de uitvoering van de Participatiewet (cluster Participatie) zijn grotendeels toereikend. De financiering ademt voor een belangrijk deel mee met de inzet van middelen. Door het beschikbaar stellen van de rijksmiddelen die aan de Participatiewet kunnen worden toegerekend – zoals de middelen voor uitvoering, re-integratie en de begeleidingsvergoeding LKS - wordt de uitvoeringsorganisatie in staat gesteld om de gewenste doelen te realiseren.

### 3.2.3 Beleidsnota Werk en Re-integratie 2024-2032

De beleidsnota Werk en Re-integratie 2024–2032 van de gemeente Utrecht schetst een langetermijnvisie op participatie en werk, met als uitgangspunt: met vertrouwen en focus naar een zeker bestaan. De afdeling Werk en Inkomen (W&I) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en vertaalt de doelen jaarlijks naar directie-, team- en themaplannen. De gemeente zet in op maatwerk, duurzame uitstroom en samenwerking met lokale partners.

Loonkostensubsidies worden actief ingezet om werkgevers te stimuleren mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Voor inwoners die niet in een reguliere werkomgeving kunnen functioneren, blijft beschut werk beschikbaar. Het sociaal ontwikkelbedrijf UW (Utrechtse Werkbedrijven) speelt hierin een centrale rol, onder andere bij het aanbieden van passende werkplekken en begeleiding.

De nota benoemt diverse prioritaire doelgroepen: mensen met een arbeidsbeperking, jongeren zonder startkwalificatie, statushouders, langdurig werkzoekenden, alleenstaande ouders, mensen met psychische kwetsbaarheid en inwoners met beperkte digitale vaardigheden. Voor deze groepen wordt ondersteuning geboden via scholing, praktijkleren, intensieve begeleiding en inzet van subsidies. Monitoring vindt plaats via indicatoren zoals uitstroom naar werk en klanttevredenheid. Zo werkt Utrecht aan een inclusieve arbeidsmarkt waarin iedereen mee kan doen.

### 3.2.4 Het proces van Waardevol Werk

De gemeente Utrecht vernieuwt en versterkt de re-integratiedienstverlening met het programma Waardevol Werk. Met dit programma wordt beoogd de ondersteuning van inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt te verbeteren en beter aan te laten sluiten bij hun mogelijkheden en bij de arbeidsmarkt. Waardevol Werk richt zich op de inrichting en uitvoering van de re-integratiedienstverlening en op de samenhang tussen de verschillende onderdelen daarvan.

Het proces van Waardevol Werk beschrijft de opeenvolgende fases die een inwoner doorloopt in de ondersteuning richting werk of participatie. Het proces bestaat uit vijf fases: Bereik, Intake, Re-integratie, Uitstroom en Nazorg. De dienstverlening van Waardevol Werk richt zich op de fases intake, re-integratie en uitstroom. Deze drie fases vormen samen de scope van de dienstverlening.



In de **intakefase** wordt de beginsituatie van de inwoner in beeld gebracht. Daarbij wordt gekeken naar mogelijkheden, belemmeringen, motivatie en de afstand tot de arbeidsmarkt. Op basis hiervan wordt bepaald welke ondersteuning passend is en welke vervolgstappen worden gezet. In deze fase kan gebruik worden gemaakt van diagnostische of oriënterende instrumenten om het ontwikkelperspectief van de inwoner beter te bepalen. In voorkomende gevallen kan hierbij expertise of aanbod van UW worden benut, bijvoorbeeld bij het verkennen van arbeidsmatige mogelijkheden of het inzetten van een korte, arbeidsgerichte oriëntatie.

De **re-integratiefase** is gericht op ontwikkeling richting werk of participatie. In deze fase krijgen inwoners ondersteuning die aansluit bij hun situatie en ontwikkelperspectief. Waar mogelijk vindt deze ondersteuning plaats in een arbeidsmatige omgeving, zodat inwoners werkervaring kunnen opdoen en vaardigheden ontwikkelen. De ondersteuning kan verschillende vormen aannemen, zoals ontwikkeltrajecten, werkervaring, begeleiding bij werk met loonkostensubsidie of beschermt werk. Binnen deze fase kan de infrastructuur van UW worden ingezet, bijvoorbeeld door het bieden van arbeidsmatige ontwikkelplekken, werkervaringsplaatsen of begeleiding bij werk.

De **uitstroomfase** betreft de overgang naar werk, scholing of een andere passende vervolgstap. Het uitgangspunt is dat deze stap aansluit bij wat de inwoner aankan en bijdraagt aan een duurzame situatie. Waar nodig wordt ondersteuning ingezet om de overgang goed te laten verlopen en terugval te voorkomen.

De infrastructuur van UW levert binnen Waardevol Werk een belangrijke rol, denk aan ontwikkeltrajecten in een arbeidsmatige omgeving, diagnostische instrumenten zoals de Talentscan en het Talentprogramma, werkervaringsplekken en praktijkleren.

### 3.2.5 Extra inzet op LKS

In de raadsbrief van 7 mei 2025, naar aanleiding van de scenariostudie, is aangegeven dat ongeacht de toekomstige situatie nu al wordt ingezet op het versterken van de inzet van loonkostensubsidie en het verbeteren van de ketensamenwerking met UW in de instroom, de doorstroom en de uitstroom. Dat leidt tot een aantal principes die zowel in het A-plus als in het C-plus scenario van toepassing zijn.

De doelstelling is dat de LKS-quote (LKS als percentage van het aantal bijstandsuitkeringen) toegroeit naar het percentage op landelijk niveau. Het gaat dan om oplopend 750 personen per jaar extra die met LKS zoveel mogelijk aan de slag gaan bij reguliere werkgevers en als dat niet lukt bij UW, al dan niet met een indicatie beschermt werk. Als rekening gehouden wordt met de realisaties bij andere gemeenten en de verwachte groei in het aantal LKS is dat aantal haalbaar.

De extra kosten worden voor een belangrijk deel opgevangen door de beschikbare rijksmiddelen (die deels meebewegen met de gerealiseerde aantallen). De extra inzet van LKS leidt tot (circa 649) minder mensen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering en tot een afname van het BUIG-tekort (oplopend tot circa 8,2 mln euro structureel).

### 3.2.6 De infrastructuur van UW

Op basis van de scenariostudie en de raadsbrief kunnen de taken en het voorzieningenaanbod van UW worden afgeleid. Deze taken worden zowel in scenario A-plus als in C-plus uitgevoerd. Binnen de bredere infrastructuur van de Participatiewet is UW verantwoordelijk voor de volgende taken.

- Aan de poort kunnen de volgende instrumenten worden ingezet.
  - Talentscan: De Talentscan is een instrument van UW waarmee deelnemers hun talenten, interesses en ontwikkelpotentieel in kaart brengen. Het resultaat is een persoonlijk profiel dat richting geeft aan passende leer- of werktrajecten.
  - Talentprogramma: Het Talentprogramma is een praktijkgericht ontwikkeltraject waarin deelnemers hun vaardigheden versterken via werkervaring, training en begeleiding. Het is een diagnostisch instrument dat input levert voor het persoonlijk plan van de inwoner.
- UW is verantwoordelijk voor mensen die met een loonkostensubsidie aan het werk zijn geholpen. De verantwoordelijkheid heeft betrekking op
  - De begeleiding zodat mensen in staat gesteld worden om hun loonwaarde te realiseren.
  - Ontwikkeling, met als doel dat mensen doorontwikkelen en uiteindelijk volledig op eigen benen kunnen staan en geen loonkostensubsidie en begeleiding meer nodig hebben.
- UW realiseert werkplekken voor de doelgroep van de Participatiewet, voor zover zij niet aan het werk kan bij reguliere werkgevers. De uitstroom van Wsw-ers wordt gecompenseerd met instroom vanuit P-wet (beschut werk en ontwikkelbanen). Het gaat om de volgende werkplekken.
  - UW biedt in het kader van de re-integratiedoelstelling, werkplekken aan voor mensen vanuit de doelgroep van de Participatiewet die de stap naar regulier werk nog niet kunnen maken en voor mensen met een LKS voor wie het even niet lukt bij een reguliere werkgever.
  - UW is verantwoordelijk voor het aan het werk helpen en houden van de doelgroep met een indicatie beschut werk.

## 3.3 Scenario A-plus

De hiervoor besproken elementen gelden voor alle plusscenario's in het rapport Strategische (her)positionering van UW. Met scenario A-plus zet de gemeente Utrecht aldus in op het versterken van de inzet van loonkostensubsidie en het verbeteren van de ketensamenwerking met UW in de instroom, de doorstroom en de uitstroom, zoals hiervoor beschreven. Voorts gelden voor A-plus de volgende specifieke elementen.

- UW blijft bestaan als zelfstandige uitvoeringsorganisatie, met een eigen directie en medewerkers.
- De gemeente Utrecht is verantwoordelijk voor de inhoudelijke opdrachtverlening aan UW. UW voert taken uit in opdracht van de gemeente Utrecht
- De gemeente Utrecht heeft zeggenschap over de inhoud en richting van de dienstverlening van UW. De gemeente Utrecht bepaalt het beleid en de kaders waarbinnen UW opereert
- De gemeente Utrecht is verantwoordelijk voor het budget van UW. UW ontvangt voor de medewerkers uit de doelgroep de rijksbijdrage Wsw en de rijksmiddelen die voor begeleiding in het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld alsmede een kostendekkende vergoeding voor ontwikkel- en diagnosetrajecten.
- Om de doelen te bereiken, ligt bij W&I de opgave om vanuit de doelgroep voldoende mensen door te verwijzen naar UW die met een loonkostensubsidie aan het werk geholpen kunnen worden.

## 3.4 Scenario C-PLUS

### 3.4.1 Algemeen

Voor scenario C-PLUS gelden naast de hiervoor genoemde algemene elementen voor de plus-scenario's, de volgende specifieke elementen.

- In scenario C-plus is sprake van een samenvoeging van UW met het W-deel van de directie Werk & Inkomen van de gemeente Utrecht
- Deze samenvoeging levert een efficiencywinst op voor zowel UW als de gemeente Utrecht.
- Er vindt centrale sturing plaats op het bereiken van de hoofddoelstelling dat mensen zo regulier mogelijk en duurzaam aan het werk en zelfredzaam zijn. De totale caseload bestaat uit werkzoekenden zonder uitkering, mensen met een bijstandsuitkering en de groep die werkt met een loonkostensubsidie.
- In scenario C-plus wordt gewerkt volgens het proces Waardevol Werk, dat wordt opgenomen in de uitvoering van de re-integratiedienstverlening. Binnen dit proces kent scenario C-plus een intensieve Poortfase van maximaal één jaar, gericht op inwoners die recent zijn ingestroomd. In deze fase worden de infrastructuur en expertise van Werk & Inkomen en UW geïntegreerd ingezet om inwoners zo snel mogelijk aan het werk te krijgen. De werkinfrastructuur van UW wordt hierbij verknoopt met het re-integratieproces en de uitvoering vindt voor een belangrijk deel plaats vanaf de fysieke locatie van het werkbedrijf.
- De invlechting richt zich primair op het hoofdproces van ontwikkeling en re-integratie, omdat hier de grootste inhoudelijke en financiële meerwaarde te realiseren is. De overige dienstverlening van UW - zoals schoonmaak, groen en facilitaire opdrachten - blijft in materiële zin op dezelfde wijze uitgevoerd worden. De huidige afspraken tussen de BV UW en de gemeente worden in de nieuwe situatie intern belegd tussen gemeentelijke organisatieonderdelen. Eventuele aanpassingen kunnen op langere termijn worden verkend, maar in dit stadium ligt de focus op de integratie van het hoofdproces.
- Voor het onderdeel Ontwikkeling van UW gelden na de invlechting vergelijkbare organisatieprincipes als voor W&I. Het ingevlochten onderdeel Werk (waar de medewerkers vanuit de doelgroep aan de slag zijn en toegevoegde waarde realiseren) blijft functioneel herkenbaar gepositioneerd binnen de gemeentelijke organisatie, waarbij de invlechting als zodanig relatief beperkte invloed heeft op de dagelijkse aansturing en werkwijze van dit onderdeel.
- In alle C-plusvarianten wordt ervan uitgegaan dat de organisatie voldoende armslag heeft om snel en trefzeker te handelen om zoveel mogelijk mensen duurzaam aan het werk te helpen en een doelmatige uitvoering te realiseren. Op deze manier is sprake van professionele ruimte, binnen duidelijke bestuurlijke kaders. Het college stelt de strategische doelen en randvoorwaarden vast, waarbinnen de uitvoeringsorganisatie de ruimte heeft om doelmatig en effectief te handelen. Een helder ingerichte governance, met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden, zorgt ervoor dat bestuur en uitvoering hun eigen taken kunnen vervullen binnen duidelijke en stabiele afspraken.
- Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat geen eenduidig kader voor in- of uitbesteding. In de praktijk worden dergelijke keuzes per situatie gemaakt, zoals recent ook bij de inbesteding van SGB. Voor de toekomstige positionering van UW en de relatie met W&I moet daarom een afweging worden gemaakt op basis van de inhoudelijke en uitvoeringsgerichte argumenten die specifiek voor deze opgave relevant zijn.
- De organisatorische afweging in deze businesscase richt zich specifiek op de positionering van UW binnen de infrastructuur van de Participatiewet en staat los van bredere organisatievraagstukken binnen de gemeente.

### 3.4.2 Overhead

Voor de overhead hanteren we in scenario C-plus het volgende uitgangspunt. Door de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie valt UW onder het programma Overhead van de gemeente Utrecht. Het programma houdt in dat dat 34,6% van de totale kosten van het primaire proces beschikbaar komt voor overheadtaken. Het totale budget voor overheadtaken wordt op basis van een kostenverdeling die per organisatieonderdeel wordt gemaakt, verdeeld over de decentrale overhead en de centrale overhead.

De overheadkosten worden berekend als percentage van de bedrijfskosten van UW. Deze bedrijfskosten omvatten alle kosten van UW, met uitzondering van de loonkosten van de doelgroep. Deze loonkosten worden - vergelijkbaar met bijstandsuitkeringen - beschouwd als programmakosten en tellen daarom niet mee bij de berekening van het overheadbudget.

In 2024 bedroegen de totale bedrijfskosten van UW 17,7 miljoen euro (alle kosten van UW exclusief de loonkosten van de doelgroep). Hiervan kan 13,2 miljoen euro direct worden toegerekend aan de primaire taken (werk en ontwikkeling) en 4,5 miljoen euro aan PIOFACH-functies. Daarmee liggen de overheadkosten van UW in dezelfde orde van grootte als in de rekenregel van de gemeente Utrecht, waarin de ondersteunende functies 34,6% bedragen van de primaire kosten.

De huidige berekening van overhead op basis van de 34,6%-norm is echter een technische benadering die in het vervolgtraject nader moet worden getoetst. De norm is ontwikkeld voor gemeentelijke organisatieonderdelen en sluit niet automatisch aan op de werksoorten en doelgroepfuncties van UW. In het vervolgtraject moet worden bepaald welke kosten daadwerkelijk als overhead moeten worden aangemerkt en welke als programmakosten.

De personeelskosten (anders dan de loonkosten van de doelgroep) maken onderdeel uit van de totale bedrijfskosten. De totale formatie van 153 fte bestaat uit 114 fte primaire functies en 39 fte ondersteunende functies. De verwachting is dat circa 10 fte hiervan overgaat naar de centrale overhead, met name functies op het gebied van financiën, ICT, communicatie, huisvesting en P&O. Ook deze verdeling vraagt om nadere analyse in een vervolgfase.

### 3.4.3 Juridisch

De juridische structuur moet in het vervolgtraject verder worden uitgewerkt. We gaan ervan uit dat de holding wordt geliquideerd en dat er een of meerdere BV's blijven bestaan in verband met het werkgeverschap van de groep Wsw-ers en de medewerkers uit de doelgroep van de Participatiewet.

UW is momenteel een holding met vijf aparte BV's. Deze BV's zijn in de afgelopen jaren opgericht vanuit de gedachte om werk- en productieactiviteiten bedrijfsmatiger, flexibeler en met minder financieel risico uit te voeren. Deze structuur kent ook nadelen, zoals extra governance-complexiteit en beperkte schaalbaarheid. Bij de invlechting is de verwachting dat de BV's geen toegevoegde waarde meer hebben en kunnen worden geliquideerd. Een uitzondering daarop zijn de UW Traject BV en UW Werkmaatschappij BV. De UW Traject BV is formeel werkgever van de medewerkers uit de doelgroep, anders dan de doelgroep van de Wsw. Het heeft voordelen om deze situatie te laten bestaan na de invlechting. De risico's die samenhangen met het werkgeverschap worden beperkt en er hoeft geen omzetting plaats te vinden in de functie- en waarderingssystematiek. De UW Werkmaatschappij BV is materieel werkgever van de doelgroep Wsw (formeel werkgever is (nu al) de gemeente Utrecht). Ook is er niet per se aanleiding om deze situatie aan te passen na de invlechting. Daardoor verandert er niets in het formeel en materieel

werkgeverschap van de doelgroep van de Participatiewet en de Wsw. Het eigenaarschap van deze BV's gaat over van de holding naar de gemeente.

## 3.5 Samenvatting

Hoofdstuk 3 beschrijft de principes aan de hand waarvan de scenario's A-plus en C-plus zijn uitgewerkt.

### Algemene elementen van toepassing op alle scenario's

- De landelijke beleidstheorie van de Participatiewet is leidend: afbouw van de Wsw, beschikbaarheid van beschutte werkplekken en waar mogelijk inzet op werk bij reguliere werkgevers; het uitgangspunt is dat mensen vanuit de doelgroep zo regulier en zo duurzaam mogelijk aan het werk worden geholpen.
- De beleidsnota Werk en Re-integratie 2024–2032 formuleert Utrecht's langetermijnvisie. Werk & Inkomen is verantwoordelijk voor uitvoering en vertaalt doelen jaarlijks naar directie-, team- en themaplannen, waarbij samenwerking met lokale partners essentieel is.
- De Participatiewet kan adequaat worden uitgevoerd met de middelen in de algemene uitkering in het gemeentefonds en de integratie-uitkering Participatie aan de Participatiewet kunnen worden toegerekend.
- Ongeacht het scenario zet Utrecht in op versterking van loonkostensubsidie (LKS) en betere ketensamenwerking met UW bij instroom, doorstroom en uitstroom (raadsbrief 7 mei 2025). Doel is dat de LKS-quote groeit naar landelijk niveau: circa 750 personen met LKS extra in de structurele situatie, primair bij reguliere werkgevers en anders bij UW. De extra kosten worden grotendeels opgevangen door meebewegende rijksmiddelen. Dat leidt naar tot circa 649 minder bijstandsontvangers en een afname van het BUIG-tekort, oplopend tot circa €8,2 mln structureel.
- UW voert volgens de raadsbrief de volgende taken uit: aan de poort inzet van Talentscan en Talentprogramma; begeleiding van mensen met loonkostensubsidie om loonwaarde te realiseren; ontwikkelingstrajecten gericht op zelfstandigheid zonder LKS; het realiseren van werkplekken voor P-wet-doelgroepen die niet bij reguliere werkgevers kunnen werken; het aan het werk helpen en houden van mensen met een indicatie voor beschermt werk; en compensatie van Wsw-uitstroom via instroom uit de Participatiewet.

### Specifieke elementen van scenario A-plus

- UW blijft organisatorisch zelfstandig als partieel sociaal ontwikkelbedrijf; de gemeente blijft opdrachtgever en financier.
- Werk & Inkomen blijft verantwoordelijk voor toeleiding en regie; UW voert diagnostiek, ontwikkeltrajecten, ontwikkelbanen en begeleiding LKS uit.
- Kernmaatregelen zijn opschaling van LKS en intensivering van ketensamenwerking; de juridische structuur van UW blijft ongewijzigd.
- In A-plus is het operationele procesmodel Waardevol Werk het instrument voor procesinrichting en LKS-opshaling.

### Specifieke elementen van scenario C-plus

- C-plus veronderstelt invlechting of integratie van UW met (delen van) Werk & Inkomen om een toekomstbestendige uitvoeringsorganisatie te vormen.
- Waardevol Werk is het vertrekpunt voor de re-integratie van de doelgroep. In het eerste jaar vindt intensieve ondersteuning plaats gericht op uitstroom. Als uitstroom in het eerste jaar niet mogelijk is, wordt gerichte ondersteuning geboden aan mensen die meer tijd nodig hebben om een reële kans te maken om uit te stromen en vindt dienstverlening plaats gericht op meedoen.

- De reguliere formatie van UW die wordt ingevlochten is 153 fte (114 fte primair, 39 fte ondersteunend); circa 10 fte verschuift naar verwachting naar de centrale overhead (financiën 2, ICT 2, communicatie 1, huisvesting 2, P&O 3), wat nog nader geanalyseerd moet worden.
- De juridische structuur moet in het vervolgtraject verder worden uitgewerkt. In scenario C-plus gaan we ervan uit dat de holding wordt geliquideerd en dat er een of meerdere BV's blijven bestaan in verband met het werkgeverschap van de groep Wsw-ers en de medewerkers uit de doelgroep van de Participatiewet.

## HOOFDSTUK 4

# Organisatorische vormgeving

In hoofdstuk 4 werken we de scenario's A-plus en C-plus verder uit. We kijken naar de mogelijke uitvoeringsstructuur, verantwoordelijkheden en positionering die passen binnen de hiervoor gekozen uitgangspunten. Daarbij wordt ingegaan op de mate van integratie met de gemeentelijke organisatie, de rol van UW en de implicaties voor sturing, uitvoering en samenwerking.

## 4.1 Inleiding

Hierna gaan we eerst in op scenario A-plus. Hierin werken we uit hoe het beleid en de onderlinge verhouding tussen W&I en UW zich in de toekomst gaan ontwikkelen. Vervolgens werken we drie subscenario's uit voor C-plus: (1) de variant waarbij W&I en UW volledig worden geïntegreerd, (2) de variant waarbij het werkdeel vanuit W&I wordt overgeheveld naar UW en waarin het werkdeel en UW geïntegreerd verder gaan in het geïntegreerd werkbedrijf en (3) de variant waarbij de afdeling ontwikkeling vanuit UW wordt overgeheveld naar W&I en UW als bedrijf voor beschutte arbeid verder gaat binnen de gemeentelijke organisatie.

## 4.2 Scenario A-plus: partieel werkbedrijf

In het A-plus scenario verandert er niets aan de huidige inrichting. De organisatie van het A-plus scenario ziet er als volgt uit.



Werk & Inkomen (W&I) is een organisatieonderdeel van de gemeente Utrecht en verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijke beleid op het terrein van werk en inkomen. UW Holding B.V. is een aparte besloten vennootschap, waarvan de gemeente Utrecht de enige aandeelhouder is. Binnen dit krachtenveld treedt W&I op als opdrachtgever van UW voor taken die raken aan re-integratie, sociale werkvoorziening en participatie.

Tussen W&I en UW zijn duidelijke afspraken gemaakt over de taakverdeling en samenwerking. Daarbij zijn ambitieuze doelstellingen geformuleerd die alleen haalbaar zijn bij een voldoende klantstroom vanuit W&I richting UW, conform het afgesproken profiel. Om dit te realiseren is intensieve **samenwerking** vereist op alle niveaus: uitvoerend, management en directie. Afstemming en gezamenlijke sturing zijn cruciaal om de keten effectief te laten functioneren.

In het kader van het programma Waardevol Werk werkt W&I momenteel aan een verbeterd **re-integratieproces**. Dit proces legt expliciet een verbinding met de voorzieningen van UW, waardoor de interne processen van UW hierop moeten worden afgestemd. Medewerkers van UW dienen te worden geïnstrueerd over de nieuwe, intensievere werkwijze. Daarnaast moeten concrete doelstellingen en sturingsinformatie worden vastgesteld, zodat er op basis van gedeelde targets kan worden gestuurd en geëvalueerd.

**Governance**-technisch is W&I integraal verantwoordelijk voor het realiseren van de gemeentelijke doelen uit de Participatiewet. UW voert taken uit in opdracht van W&I, zoals vastgelegd in de uitgangspunten en afspraken. UW legt verantwoording af aan W&I over het nakomen van deze afspraken, maar draagt géén integrale verantwoordelijkheid richting de gemeente over de inhoudelijke uitvoering van taken op het terrein van Werk & Inkomen, de Wsw of de Participatiewet. Die beleidsmatige verantwoordelijkheid ligt bij W&I als gemeentelijke uitvoeringsorganisatie.

Tegelijkertijd WM legt UW Holding B.V. statutair verantwoording af aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) over vennootschappelijke zaken zoals benoeming en ontslag van directeuren, het bezoldigingsbeleid, uitgifte en inkoop van aandelen, en kapitaalveranderingen. Deze verantwoording betreft primair de financiële en juridische governance van de BV en raakt niet direct aan de inhoudelijke prestaties op het terrein van de Wsw, Werk & Inkomen of de Participatiewet. Hoewel het doelartikel van de statuten ruimte biedt voor sociaal-maatschappelijke activiteiten, zijn er geen expliciete resultaatsverplichtingen opgenomen. De verbinding tussen UW en de gemeentelijke beleidsdoelen wordt dus niet statutair geborgd, maar moet worden vormgegeven via aandeelhoudersinstructies, prestatieafspraken en aanvullende governance-documenten.

### 4.3 Scenario C-plus I: gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf

In het gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijf worden W&I en UW volledig geïntegreerd. Het gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijf is een organisatieonderdeel van de gemeente Utrecht.

# Gemeente

## Geïntegreerde organisatie

Inkomen,  
schulden, WMO-  
voorzieningen

Re-integratie,  
inburgering

Werk

### 4.3.1 Structuur

In deze variant wordt UW als aparte uitvoeringsorganisatie opgeheven en ontstaat er één gemeentelijk organisatieonderdeel. Het organisatieonderdeel is integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. Daarnaast voert het gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijf inburgering en delen van de WMO uit.

In Nederland zijn er circa 20 gecombineerde bedrijven. Een deel daarvan is ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Een ander deel is onderdeel van de gemeente. Voorbeelden van gemeenten met een gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf zijn de gemeenten Den Haag, Rotterdam, Den Bosch (Weener XL) en Sittard-Geleen (Vidar). Deze gemeenten hebben de werk- en re-integratietaken gecombineerd met de uitkeringsverstrekking.

### 4.3.2 Taken

Het gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijf voert de volgende taken uit:

- Beleidsvoorbereiding Participatiewet, Wsw en bestaanszekerheid.
- Inkomensdienstverlening in het kader van de Participatiewet
- Alle functionaliteiten van de sociale infrastructuur van de Participatiewet, waarbij de re-integratie loopt volgens het hoofdproces zoals beschreven in de uitgangspunten.
- Inburgering
- WMO-voorzieningen.

### 4.3.3 Aantal medewerkers

In totaal zijn er 732 fte werkzaam bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Zij voeren de hiervoor genoemde taken uit. De medewerkers bestaan uit 671 fte die voorheen werkzaam waren bij W&I en 153 fte die voorheen werkzaam waren bij UW.

Daarnaast zijn 628 fte medewerkers vanuit de doelgroep werkzaam in het sociaal ontwikkelbedrijf. Zij worden begeleid en ondersteund door de reguliere medewerkers.

#### 4.3.4 Afdelingen van het gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf

De primaire taken worden bij Werk en Inkomen uitgevoerd door de units A (met name Re-integratie), B (met name Inkomen) en C (met name Werkgeversservicepunt, inburgering, WMO-voorzieningen). Bij UW worden de primaire taken met name uitgevoerd door de afdelingen Ontwikkeling en Werk. De grootste verandering vindt plaats bij unit A (Re-integratie) van W&I en de afdeling Ontwikkeling van UW. Het gaat in totaal om circa 180 fte (140 fte bij W&I en 40 fte bij UW). Deze afdelingen worden heringericht en afgestemd op het hoofdproces van de geïntegreerde organisatie. Met name in de deelprocessen (poort, regie en participatie) worden de teams met elkaar geïntegreerd. In een vervolproces moet de herinrichting van deze afdelingen verder worden uitgewerkt.

#### 4.3.5 Governance

Door de samenvoeging van W&I en UW ontstaat één organisatie voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. Het gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijf krijgt één algemeen directeur, die verantwoordelijk wordt voor het beleid en de integrale uitvoering van beide wetten. Dit betekent dat één van de huidige directeursfuncties komt te vervallen.

Onder de directie wordt een managementlaag ingericht die verantwoordelijk is voor de aansturing van de primaire processen. Deze laag bestaat uit een manager Inkomen, een manager Ontwikkeling en Re-integratie en een manager Werkbedrijf. Deze indeling sluit aan bij de drie hoofdprocessen van de nieuwe organisatie en borgt eenduidige sturing. De exacte positionering, mandaatverdeling en impact op bestaande managementlagen worden in de ontwerpfase verder uitgewerkt.

In het vervolgtraject moet worden afgewogen op welk niveau de directeur van het gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijf wordt gepositioneerd. Een positionering op concernniveau ligt voor de hand gezien de strategische betekenis van bestaanszekerheid, het financiële belang en de noodzaak tot domeinoverstijgende samenwerking. Tegelijkertijd kan een positionering op het niveau van organisatieonderdeel passend zijn, gezien de uitvoeringstechnische aard van het werk en de behoefte aan operationele focus.

Indien wordt gekozen voor positionering op concernniveau, ligt het voor de hand om de eindverantwoordelijke managers voor inkomen, ontwikkeling en re-integratie en het werkbedrijf binnen de Utrechtse organisatie op directeursniveau te positioneren. Deze governance-vraag verdient nadere uitwerking in het vervolgtraject, met name met het oog op de gewenste integrale aansturing van het bedrijf.

#### 4.3.6 Samenvattend

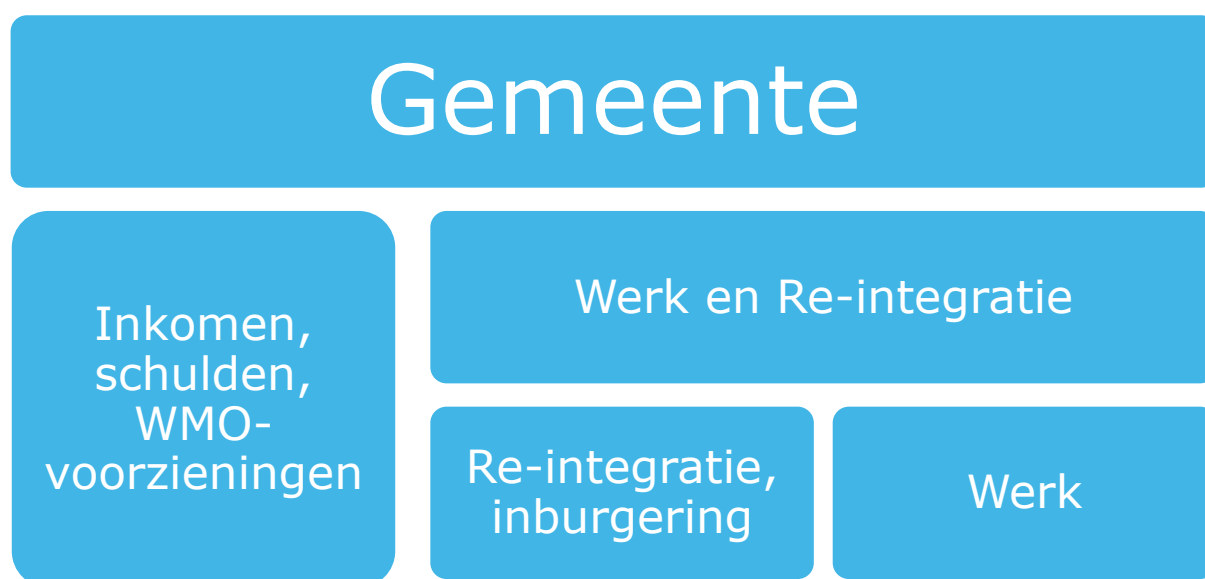
In het gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijf wordt het re-integratieproces uitgevoerd zoals beschreven in de uitgangspunten. Deze variant van scenario C-plus onderscheidt zich van de andere C-plus varianten doordat ook de uitkeringsverstrekking onderdeel uitmaakt van het organisatieonderdeel. Kenmerkend voor deze variant zijn de volgende organisatorische elementen:

- **Samenhang in dienstverlening:** Inkomensondersteuning en activering worden binnen één organisatie uitgevoerd.
- **Schakeling tussen uitkering en activering:** Veranderingen in de situatie van cliënten kunnen binnen dezelfde organisatie worden opgevolgd, zonder overdracht tussen afdelingen.
- **Organisatie vanuit één loket:** De dienstverlening aan cliënten wordt georganiseerd vanuit één aanspreekpunt.

- **Integrale sturing en monitoring:** De organisatie is verantwoordelijk voor zowel werk en re-integratie als het beheer van de bijstandsverstrekking. De sturing is gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en het beperken van het beroep op uitkeringen.
- **Omvang van de organisatie:** De formatie van W&I bestaat uit 579 fte, verantwoordelijk voor circa 10.000 bijstandsgerechtigden, de doelgroep inburgering en een deel van de Wmo. De formatie van UW bestaat uit 153 fte, verantwoordelijk voor het werk van 628 fte uit de doelgroep. Gezamenlijk betreft het een organisatie van 722 fte. Waarvan 10 fte van UW naar de centrale ondersteuning gaat.

#### 4.4 Scenario C-plus II: geïntegreerd werkbedrijf

In scenario C-plus II worden UW en het werkdeel van W&I in elkaar gevlochten in een geïntegreerd werkbedrijf. Het geïntegreerd werkbedrijf wordt een nieuw organisatieonderdeel binnen de gemeente. Naast het geïntegreerd werkbedrijf worden de uitkeringen verstrekt door het inkomensbedrijf.



##### 4.4.1 Structuur

In deze variant wordt UW als aparte uitvoeringsorganisatie opgeheven en ontstaat er een nieuw gemeentelijk organisatieonderdeel. Landelijk zijn er circa 20 geïntegreerde werkbedrijven: bedrijven die integraal verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van alle functionaliteiten in de infrastructuur van de Participatiewet en daarnaast een organisatie verantwoordelijk is voor de inkomensondersteuning. Vaak zijn het bedrijven in een aparte rechtspersoon (zoals een BV of GR). In de gemeente Leiden zijn de uitkeringsverstrekking en het werk- en re-integratiebedrijf apart van elkaar georganiseerd. Daarnaast zijn er enkele kleinere gemeenten waarin de uitkeringsverstrekking en het werk- en re-integratiebedrijf apart van elkaar zijn georganiseerd.

##### 4.4.2 Taken

Het geïntegreerde werkbedrijf wordt verantwoordelijk voor de volgende taken:

- Beleidsvoorbereiding Participatie in het kader van de Participatiewet en de Wsw.
- Re-integratie van de doelgroep van de Participatiewet volgens het hoofdproces zoals beschreven in de uitgangspunten.
- Begeleiding van mensen die met een LKS aan het werk zijn bij reguliere werkgevers.

- Realiseren van ontwikkelbanen voor mensen die (nog) niet bij reguliere werkgevers aan het werk kunnen.
- Aan het werk helpen en houden van mensen op een beschutte werkplek
- De Wsw
- Inburgering

Het inkomensbedrijf is verantwoordelijk voor de taken:

- Beleidsvoorbereiding bestaanszekerheid in het kader van de Participatiewet en het armoedebeleid.
- Beoordelen, toekennen, beheren en controlleren van uitkeringen op grond van de Participatiewet.
- Verstrekken van voorzieningen in het kader van de WMO.

### 4.4.3 Aantal medewerkers

In het geïntegreerd werkbedrijf zijn circa 381 fte werkzaam. Hiervan werkten 143 fte voorheen bij UW en 238 fte bij W&I. De medewerkers die van W&I komen werkten voorheen bij de units A en C en in ondersteunende functies.

In het inkomensbedrijf zijn 434 fte medewerkers werkzaam. Zij zijn verantwoordelijk voor de inkomensondersteuning, schuldhulpverlening en WMO-voorzieningen.

### 4.4.4 Afdelingen

Alle werk- en re-integratietaken worden geïntegreerd in één werkbedrijf. Dat betekent dat UW wordt samengevoegd met (delen van) de units A (met name ontwikkeling en re-integratie) en C (met name werkgeversbenadering en matching) van W&I. Met name deze units en de afdeling Ontwikkeling van UW worden heringericht en afgestemd op het hoofdproces van de geïntegreerde organisatie. De deelprocessen (poort, regie en participatie) zijn hiervoor richtinggevend. De taken van unit C die in het geïntegreerde werkbedrijf worden geplaatst kunnen in een aparte afdeling worden uitgevoerd.

In de ondersteunende taken wordt 50 fte vanuit W&I en 28 fte vanuit UW samengevoegd. Daardoor zal ook een herinrichting van de ondersteunden teams nodig zijn.

Aan de kant van het inkomensbedrijf zal ook een herinrichting van de organisatie nodig zijn. Van de in totaal 122 fte medewerkers in de ondersteuning bij W&I gaat circa 50 fte naar het geïntegreerde bedrijf dat werk en re-integratie uitvoert. Daarnaast gaan grote delen van de units A en C over naar het geïntegreerde werkbedrijf.

### 4.4.5 Governance

Het geïntegreerde werkbedrijf en het inkomensbedrijf maken onderdeel uit van het sociaal domein binnen de gemeente Utrecht. De directeurs van het werkbedrijf en het inkomensbedrijf leggen verantwoording af aan de concerndirectie. Zij zijn verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en voor de uitvoering van het beleid.

De constructie van een apart werkbedrijf en inkomensbedrijf vraagt - naast de afstemming met de andere onderdelen binnen het sociaal domein - om intensieve samenwerking en afstemming tussen beide directeurs gericht op de uitvoeringsprocessen en op de monitoring en verantwoording over het beleid in het kader van de Participatiewet.

#### 4.4.6 Samenvattend

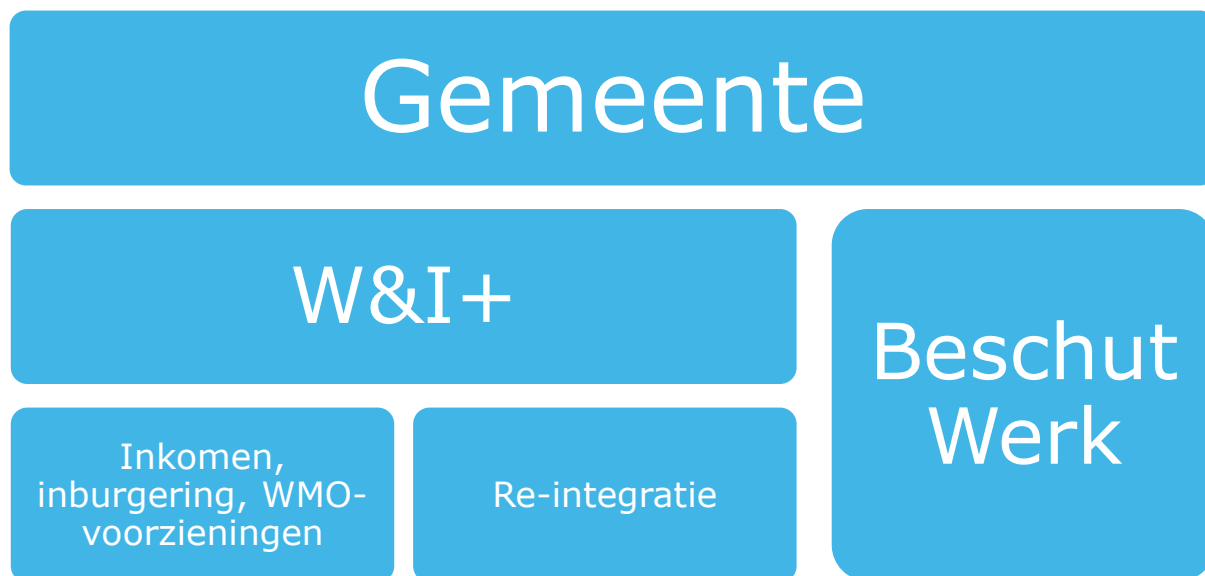
In deze variant wordt UW als aparte uitvoeringsorganisatie opgeheven en samengevoegd met delen van W&I tot een nieuw gemeentelijk organisatieonderdeel: het geïntegreerde werkbedrijf. Dit werkbedrijf is verantwoordelijk voor alle taken binnen de infrastructuur van de Participatiewet, waaronder re-integratie, begeleiding bij loonkostensubsidie, ontwikkelbanen, beschut werk, Wsw en inburgering. De uitkeringsverstrekking, schuldhulpverlening en WMO-voorzieningen worden ondergebracht in een afzonderlijk inkomensbedrijf.

Het werkbedrijf telt circa 381 fte, waarvan 143 afkomstig zijn van UW en 238 van W&I (units A en C en ondersteunende functies). Het inkomensbedrijf telt 434 fte. Beide onderdelen maken deel uit van het sociaal domein en worden aangestuurd door afzonderlijke directeuren die verantwoording afleggen aan de concerndirectie. De samenwerking tussen beide directeuren is gericht op afstemming van beleid, uitvoering en monitoring binnen de Participatiewet.

De organisatorische inrichting vraagt om herpositionering van afdelingen en ondersteunende teams. Argumenten voor deze variant zijn onder meer een gerichte focus op werk en re-integratie en een beheersbare span of control. Tegelijkertijd brengt de scheiding tussen werk en inkomen risico's met zich mee op het gebied van afstemming, sturing en klantbenadering.

#### 4.5 Scenario C-plus III: bedrijf voor beschutte arbeid

In scenario C-plus III wordt UW geïntegreerd in de gemeentelijke organisatie en wordt het onderdeel ontwikkeling van UW geïntegreerd in het gemeentelijk organisatieonderdeel W&I. Het bedrijf voor beschutte arbeid wordt een nieuw organisatieonderdeel binnen de gemeente



##### 4.5.1 Structuur

In deze variant wordt UW als aparte uitvoeringsorganisatie opgeheven en ontstaat er een nieuw gemeentelijk organisatieonderdeel. Er zijn relatief weinig gemeenten die ervoor kiezen om hun werkbedrijf alleen beschutte arbeid te laten uitvoeren. Vaak worden er ook leerwerkplekken en dergelijke binnen het bedrijf georganiseerd. Bedrijven die deels hiermee vergelijkbaar zijn, zijn Iederz in de gemeente Groningen en DCW in de gemeente Enschede. Beide bedrijven zijn een gemeentelijk onderdeel. We merken hierbij op dat de gemeente Groningen heeft besloten om de afdeling Werk en Iederz en mogelijk ook de inkomensdienstverlening te integreren in een nieuw

gemeentelijk organisatieonderdeel. In de gemeente Enschede wordt er ook aan gewerkt om DCW steviger te positioneren binnen het re-integratieproces.

#### 4.5.2 Taken

De kerntaak van het bedrijf voor beschutte arbeid is het realiseren van werkplekken voor mensen voor wie het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan het werk te gaan. Het bedrijf voor beschutte arbeid wordt verantwoordelijk voor de volgende taken:

- Het realiseren van werkplekken voor mensen met een indicatie beschut werk
- Het realiseren van werkplekken voor de doelgroep van de banenafpraak, voor wie het (nog) niet lukt om bij reguliere werkgevers aan het werk te gaan.
- Het realiseren van leerwerkplekken, werkervaringsplaatsen en stages voor mensen die participeren in een re-integratietraject dat wordt uitgevoerd door W&I.

De afdeling W&I-plus is verantwoordelijk voor de volgende taken:

- Beleidsvoorbereiding Participatiewet, bestaanszekerheid en armoedebeleid.
- Ontwikkeling en re-integratie van de doelgroep, conform het hoofdproces zoals beschreven in de uitgangspunten. Waar nodig kan de infrastructuur van het bedrijf voor beschutte arbeid worden ingezet in het kader van de re-integratie.
- Begeleiding van mensen die aan het werk zijn met een LKS bij reguliere werkgevers.
- Beoordelen, toekennen, beheren en controleren van uitkeringen op grond van de Participatiewet.
- Inburgering
- Verstrekken van voorzieningen in het kader van de WMO.

#### 4.5.3 Aantal medewerkers

In UW is momenteel 153 fte werkzaam. Daarvan gaat circa 35 fte (van de afdeling ontwikkeling en ondersteuning) naar het gemeentelijk organisatieonderdeel W&I. 10 Fte gaat aan de slag in een centrale ondersteunende functie (zie uitgangspunten hiervoor) en 108 fte reguliere medewerkers zijn werkzaam in het bedrijf voor beschutte arbeid. Zij zijn vooral verantwoordelijk voor het begeleiden en ondersteunen van de groep van 628 fte medewerkers vanuit de doelgroep die werkzaam zijn in de verschillende werksoorten van het bedrijf voor beschutte arbeid.

Bij W&I zijn 671 fte medewerkers werkzaam. Daar komt 35 fte bij, waardoor het aantal toeneemt naar in totaal 706 fte.

#### 4.5.4 Afdelingen

Het bedrijf voor beschutte arbeid bestaat vooral uit de afdeling Werk en de ondersteunende functies. In de afdeling Ontwikkeling zijn nog maar beperkt mensen werkzaam. Overwogen kan worden om deze afdeling op te heffen en de betreffende medewerkers te plaatsen in de afdeling Werk.

W&I wordt uitgebreid met 35 fte vanuit UW. Deze medewerkers geven samen met unit A van W&I vorm aan het re-integratie hoofdproces. Overwogen kan worden om voor de begeleiding van mensen die met een LKS werken bij reguliere werkgevers, een nieuwe afdeling op te richten. Als voor de variant van een bedrijf voor beschutte arbeid wordt gekozen, moet een en ander worden uitgewerkt in het vervolgtraject.

#### 4.5.5 Governance

Het bedrijf voor beschutte arbeid en W&I-plus maken onderdeel uit van het sociaal domein binnen de gemeente Utrecht. De directeurs van het bedrijf voor beschutte arbeid en W&I-plus leggen

verantwoording af aan de concerndirectie. Daarbij heeft de directeur van het bedrijf voor beschutte arbeid een meer uitvoerende taak. De directeur van W&I-plus is naast de uitvoering verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding.

De constructie van een apart bedrijf voor beschutte arbeid en W&I-plus vraagt - naast de afstemming met de andere onderdelen binnen het sociaal domein - om intensieve samenwerking en afstemming tussen beide directeuren gericht op de uitvoeringsprocessen. Het beleid dat wordt opgesteld vanuit W&I-plus is kaderstellend voor het bedrijf voor beschutte arbeid.

#### 4.5.6 Samenvattend

In deze variant wordt de afdeling Ontwikkeling van UW overgeheveld naar W&I en gaat het nieuwe bedrijf voor beschutte arbeid verder als organisatieonderdeel binnen de gemeente. Het re-integratieproces en de begeleiding van mensen met een loonkostensubsidie worden dus los georganiseerd van het werkbedrijf. Er is sprake van een knip tussen werk en re-integratie.

Van de 153 fte bij UW gaan 108 fte over naar het bedrijf voor beschutte arbeid, 35 fte naar W&I-plus en 10 fte naar centrale ondersteuning. W&I-plus telt na uitbreiding 706 fte. De afdelingen binnen het bedrijf voor beschutte arbeid bestaan voornamelijk uit Werk en ondersteunende functies. Binnen W&I-plus worden taken uit unit A en de overgekomen UW-medewerkers samengebracht in het re-integratieproces. Overwogen wordt een aparte afdeling op te richten voor begeleiding van mensen met een loonkostensubsidie.

Beide organisatieonderdelen vallen onder het sociaal domein van de gemeente Utrecht. De directeur van het bedrijf voor beschutte arbeid heeft een uitvoerende rol; de directeur van W&I-plus is tevens verantwoordelijk voor beleidsvoorbereiding. Afstemming tussen beide directeuren is nodig voor de uitvoering en monitoring van het beleid.

De focus binnen het bedrijf voor beschutte arbeid ligt op het realiseren van passende werkplekken en het begeleiden van de doelgroep. Tegelijkertijd vraagt deze scheiding om intensieve samenwerking met W&I.

### 4.6 Samenvatting

Hoofdstuk 4 werkt de scenario's A-plus en C-plus uit en beschrijft mogelijke uitvoeringsstructuren, verantwoordelijkheden en positionering van UW binnen de Participatiewet-infrastructuur. Centraal staat de mate van integratie met de gemeentelijke organisatie en de gevolgen voor sturing, uitvoering en samenwerking. In alle varianten wordt de infrastructuur van UW onderdeel van de gemeente.

- In variant **C-plus I** worden inkomensondersteuning, werk en re-integratie binnen één organisatie gecombineerd (gecombineerd bedrijf). Er ontstaat een organisatie-onderdeel met in totaal 732 fte (579 fte W&I plus 153 fte UW, waarvan 10 fte naar de centrale ondersteuning gaat). Deze organisatie ondersteunt circa 10.000 huishoudens met een bijstandsuitkering en 628 fte medewerkers vanuit de doelgroep. Eén directeur wordt verantwoordelijk. Nader onderzocht moet worden of deze directeursfunctie op concern- of uitvoerend niveau wordt gepositioneerd.
- In **C-plus II** worden de re-integratietaken van W&I samengevoegd met UW in een nieuw gemeentelijk organisatie-onderdeel (geïntegreerd bedrijf). Daarnaast is er een gemeentelijk inkomensbedrijf waarin de uitkeringsdienstverlening, schuldhulpverlening en de uitvoering van de Wmo-voorzieningen plaatsvindt. Het werkbedrijf telt circa 381 fte (238 van W&I plus 153 fte UW, waarvan 10 fte naar de centrale ondersteuning gaat); het inkomensbedrijf circa 434 fte. Beide vallen onder het sociaal domein en hebben eigen directeuren die afstemmen op beleid en uitvoering.

- In **C-plus III** verplaatst de afdeling Ontwikkeling van UW naar W&I en ontstaat er een gemeentelijk bedrijf voor beschutte arbeid. Dit creëert een knip tussen re-integratie en de begeleiding van mensen met een loonkostensubsidie en het bedrijf voor beschutte arbeid. Van het huidige UW gaan 108 fte reguliere medewerkers naar het bedrijf voor beschutte arbeid, 35 fte naar W&I en 10 fte naar de centrale ondersteuning.

## HOOFDSTUK 5

# Impactanalyse

Hoofdstuk 5 bevat een integrale impactanalyse van de scenario's A-plus en C-plus. Per scenario worden de effecten uitgewerkt op maatschappelijk, financieel, organisatorisch en juridisch vlak, evenals op personeel, ICT en huisvesting. Deze analyse biedt de inhoudelijke basis voor de beoordeling en weging van scenario's in hoofdstuk 6.

## 5.1 Maatschappelijk

### **A-plus: Bestaande structuur**

Er wordt een grotere groep aan het werk geholpen met een loonkostensubsidie. Er komen daardoor meer mensen aan het werk. Dat leidt tot grotere maatschappelijke participatie, minder afhankelijkheid van publieke middelen en een positief effect op welzijn, zelfredzaamheid en kwaliteit van de leefomgeving.

### **C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf**

De verwachting is dat meer mensen aan het werk geholpen worden dan in A-plus, doordat de processen worden geïntegreerd en gewerkt wordt vanuit één perspectief. De verwachting is dat het gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf kans maakt om het hoogste maatschappelijk resultaat te realiseren.

### **C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf**

De verwachting is dat meer mensen aan het werk geholpen worden dan in A-plus, maar dat er minder mensen aan het werk geholpen worden dan in C-plus I. Het verschil ten opzichte van C-plus I is dat de inkomensondersteuning en werk en re-integratie in verschillende organisatieonderdelen worden uitgevoerd en daardoor minder synergievoordeel kan worden gerealiseerd richting de doelgroep.

### **C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid**

In dit scenario is het lastiger om mensen aan het werk te helpen en te houden dan in de scenario's C-plus I en C-plus II, omdat ontwikkeling en begeleiding bij reguliere werkgevers in een ander organisatieonderdeel plaatsvindt dan beschut werk. Wij schatten in dat het maatschappelijk resultaat vergelijkbaar is met het maatschappelijk resultaat in scenario A-plus.

## 5.2 Doelgroep

Alle scenario's zijn erop gericht om het aantal mensen dat ondersteuning nodig heeft om duurzaam aan het werk te komen te vergroten.

### **A-plus: Bestaande structuur**

Waardevol Werk is gericht op een meer procesmatige en gefocuste aanpak bij het aan het werk helpen van mensen met een ondersteuningsbehoefte. In het re-integratieproces zullen vaker dan nu voorzieningen van UW worden ingezet.

UW wordt integraal verantwoordelijk voor de groep die aan het werk is met een LKS en heeft dus regie op het aan het werk houden van deze groep, onder andere met de inzet van ontwikkelbanen en kan tevens bijdragen via diagnostiek, voortrajecten en een modulair aanbod.

### **C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf**

Het hoofdproces van re-integratie is geïntegreerd met de infrastructuur van het werkbedrijf. Daardoor kan en zal de infrastructuur naadloos worden ingezet en vindt het proces de facto vanuit een werkomgeving plaats, wat bijdraagt aan een hogere kans om snel en duurzaam uit te stromen naar werk.

Het gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf is integraal verantwoordelijk voor de groep die aan het werk is met een LKS en heeft dus regie op het aan het werk houden van deze groep, onder andere met de inzet van ontwikkelbanen. Door UW en W&I samen te voegen heeft het gecombineerde bedrijf regie op de gehele doelgroep van de Participatiewet en kan integrale sturing plaatsvinden op het bereiken van de doelen van de Participatiewet.

Het opnemen van Inkomen in de uitvoeringsorganisatie zorgt voor snellere signalering en activering van mensen richting werk. De synergie tussen inkomens- en werkketen betreft met name snellere schakeling, minder overdrachtsmomenten en eenduidige sturing. Door minder schotten tussen uitkering en re-integratie ontstaat een samenhangende aanpak die de kans op succesvolle uitstroom vergroot. De organisatie krijgt meer regie op toegang tot het sociaal domein en kan beter maatwerk leveren. Dit leidt uiteindelijk tot méér mensen die vanuit een uitkering aan het werk worden geholpen.

Het gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf biedt van de vier verschillende scenario's de beste voorwaarden om de doelen van de Participatiewet te realiseren.

### **C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf**

Evenals in C-plus I is het hoofdproces van re-integratie is geïntegreerd met de infrastructuur van het werkbedrijf, waardoor de infrastructuur naadloos kan worden ingezet en het proces vanuit een werkomgeving plaatsvindt. Ook geldt dat de uitvoeringsorganisatie integraal verantwoordelijk is voor de totale caseload van de Participatiewet (inclusief de mensen die aan het werk zijn met een LKS). Deze integrale verantwoordelijkheid draagt bij aan de kansen om duurzaam aan het werk te komen en te blijven.

Ten opzichte van het gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf is het geïntegreerde werkbedrijf niet verantwoordelijk voor de inkomensondersteuning. Dat leidt ertoe dat er meer inspanning nodig is in de samenwerking en onderlinge afstemming tussen het geïntegreerde werkbedrijf en het inkomensbedrijf om de doelen te realiseren, waardoor er naar verwachting minder mensen aan het werk geholpen worden dan in C-plus I.

### **C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid**

In het scenario C-plus III staan er organisatorische schotten tussen het werkbedrijf en het hoofdproces van re-integratie en tussen de groep met LKS die bij reguliere werkgevers wordt begeleid en de ontwikkelbanen. Daardoor zal sprake zijn van meer versnippering van verantwoordelijkheden, waardoor samenwerking tussen onderdelen kan worden belemmerd. Dit leidt tot minder effectieve inzet van instrumenten zoals loonkostensubsidie en minder soepele

doorstroom tussen trajecten. De kans is daardoor kleiner dat mensen uit de doelgroep tijdig en passend worden begeleid naar werk en duurzaam aan het werk worden gehouden. Hierdoor is de verwachting dat er minder mensen aan het werk worden geholpen dan in C-plus I en C-plus II.

### 5.3 Het bredere sociaal domein

In de interviews die wij hielden in het kader van dit onderzoek is de vraag gesteld hoe de beweging naar een meer procesmatige aanpak van de re-integratie en het integreren van de afdelingen W&I en UW zich verhouden tot de meer gebiedsgerichte aanpak in het sociaal domein, waarin beleid en uitvoering worden afgestemd op de specifieke kenmerken, behoeften en kansen van een bepaald gebied en zijn inwoners. Een meer procesmatige aanpak lijkt op het eerste gezicht te kunnen schuren met een meer gebiedsgerichte aanpak.

Wij merken hierbij op dat deze twee benaderingen geen tegenstelling vormen.

Inkomensdienstverlening en re-integratie vragen, door de aard van het werk en de noodzaak van uniforme en rechtmatige uitvoering, om een zekere mate van procesmatige organisatie.

Tegelijkertijd leidt binnen het bredere sociaal domein juist een meer gebieds- en persoonsgerichte aanpak vaak tot het gewenste resultaat. Beide perspectieven kunnen elkaar versterken wanneer zij goed op elkaar worden aangesloten.

Een goede verbinding tussen enerzijds re-integratie en inkomensdienstverlening en anderzijds de gebiedsgerichte aanpak van de overige onderdelen van het sociaal domein is daarom noodzakelijk en gewenst. Bij de re-integratie zal rekening moeten worden gehouden met andere domeinen, zoals jeugdzorg of Wmo, en moeten deze - waar relevant - een plek krijgen in het traject naar werk. Voor de groep die geen overbrugbare afstand heeft naar werk (doelgroep Participatie) kan het bredere participatiebeleid, met een gebiedsgerichte aanpak, worden ingezet om deelname te bevorderen en de kansen op eventueel werk in de toekomst te vergroten.

In het vervolotraject moet de inbedding van het nieuwe bedrijf in het bredere sociaal domein en de aansluiting op de gebiedsgerichte werkwijze expliciet verder worden uitgewerkt. Deze aspecten zijn van toepassing op alle scenario's.

### 5.4 Financiën

De verwachte kosten en potentiële besparingen zijn berekend op basis van de thans beschikbare gegevens. De berekende bedragen zijn bedoeld ter ondersteuning van de besluitvorming die nodig is in de huidige fase van het proces.

#### 5.4.1 Kosten en opbrengsten van de scenario's

##### **A-plus: Bestaande structuur**

Scenario A leidt tot een netto besparing oplopend tot 4,83 mln/jr. Deze besparing wordt verklaard door de besparing op de bijstandsuitkering, doordat meer mensen met een LKS aan het werk worden geholpen. Daarnaast verbetert het resultaat van UW, met name doordat het operationeel resultaat kan worden verbeterd doordat de infrastructuur van UW voor een grotere groep mensen kan worden ingezet (meer LKS).

We lieten hiervoor zien dat in Utrecht een forse verhoging van de inzet van LKS mogelijk is. En dat de gehanteerde aannames in het rapport van De Galan reëel en haalbaar zijn. Het vraagt echter om een gerichte en krachtige aansturing vanuit de gemeente op de toeleiding van kandidaten naar UW voor begeleiding naar reguliere werkgevers en een goede samenwerking tussen UW en W-deel van directie W&I.

## **C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf**

### *Algemeen*

Scenario C-plus I biedt betere waarborgen dat besparingen worden gerealiseerd dan scenario A-plus, doordat integrale sturing mogelijk is en er geen overdrachtsmomenten tussen verschillende organisaties. In het gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf kan naar verwachting een besparing op het BUIG-saldo worden gerealiseerd oplopend tot 11,61 mln/jr.

### *Synergievoordeel W&I*

Daarnaast is er in de eerdere scenariostudie vanuit gegaan dat 1,2 mln euro bespaard kan worden als gevolg van synergievoordelen in de uitvoering. De synergievoordelen manifesteren zich bij het primaire re-integratieproces, bij contractmanagement en het opdrachtgeverschap in het algemeen.

Er hoeven geen opdrachten meer aan UW te worden verleend en er hoeft niet meer te worden gecontroleerd of de opdrachten conform afspraak worden uitgevoerd. Een deel van deze capaciteit zal in de nieuwe organisatie worden ingezet voor management en control op de eigen, primaire processen. (voormalig) UW en (voormalig) W&I maken integraal onderdeel uit van de primaire processen en lopen mee in het managementinformatiesysteem en de verantwoording van de gehele organisatie.

In het primaire re-integratieproces wordt een deel van de voorzieningen ingezet vanuit de infrastructuur van UW. Werkcoaches hebben daardoor minder tijd nodig voor afstemming en overleg met de medewerkers van UW. De processen kunnen deels worden gestandaardiseerd. Mogelijke besparingen op de formatie kunnen worden onderbouwd op basis van een benchmark van het aantal medewerkers dat gericht is op re-integratie.

De benchmark geeft een indicatie van het aantal fte dat gemiddeld wordt ingezet op re-integratie bij gemeenten met een vergelijkbare doelgroep. Gemeenten maken hierin echter eigen beleidskeuzes, zoals Utrecht dat bijvoorbeeld extra inzet op maatschappelijk fit.

Om met deze verschillen rekening te houden, is de vergelijking zowel met als zonder de inzet voor dak- en thuislozen gemaakt. Daarmee wordt recht gedaan aan beleidsmatige keuzes die invloed hebben op de formatie en ontstaat een realistische bandbreedte.

Gemiddeld zijn 77 fte medewerkers bij een gemeente met eenzelfde aantal bijstandsgerechtigden als Utrecht, actief gericht op het re-integreren van de doelgroep. Bij de gemeente Utrecht gaat het om 108 fte, waarvan 17 fte zich richt op dak- en thuislozen. Dat betekent een verschil van 14 fte (als de participatiecoaches die zich richten op dak- en thuislozen niet worden mee berekend) en 31 fte (als de participatiecoaches die zich richten op dak- en thuislozen wel worden mee berekend). De gemiddelde loonkosten van deze groep bedragen 80.000 euro per fte per jaar. Dat betekent dat een besparing mogelijk is van tussen de 1,1 mln en 2,5 mln euro aan loonkosten in het primaire proces. In de scenariostudie werd rekening gehouden met 1,2 mln euro aan besparingspotentieel. Naar onze inschatting is dat een reëel bedrag.

Dat laat onverlet dat wij adviseren om terughoudend te zijn met het inboeken van een dergelijke besparing. Gemeenten moeten in verband met de Participatiewet rekening houden met een steeds grotere doelgroep die begeleiding nodig heeft om duurzaam aan het werk te komen. Het apparaat moet daarop ingericht zijn en het is raadzaam om hier meerjarig rekening mee te houden in de gemeentebegroting. In het gemeentefonds wordt hiermee rekening gehouden.

### *Transitiekosten*

Het is over het algemeen moeilijk om vooraf precies de transitiekosten te bepalen van complexe trajecten zoals de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie. Hoelang het traject duurt en

welke middelen ervoor moeten worden ingezet, is vooraf niet precies aan te geven. Onvoorziene omstandigheden of ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op de zaken die moeten worden uitgezocht en geïmplementeerd. Niettemin kunnen wij een inschatting geven op basis van onze ervaringen in soortgelijke opdrachten en de hierna gehanteerde aannames. De totale transitiekosten voor de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie worden geschat op 3,05 mln tot 4,73 mln euro (gemiddeld 3,89 mln euro).

- **Projectorganisatie en procesbegeleiding (€800.000 - €1.300.000)** Inhuur van externe projectleiders, juridisch adviseurs, HR-experts en ondersteuning voor coördinatie en begeleiding van werkgroepen in de plan- en ontwerpfase.
- **Arbeidsrechtelijke afwikkeling en sociaal plan (€600.000 - €950.000)** Harmonisatie van arbeidsvoorwaarden, begeleiding van medewerkers, frictiekosten bij herplaatsing of uitstroom, en overleg met OR en vakbonden. Bij overgang van onderneming kunnen deze frictiekosten mogelijk lager uitvallen.
- **Juridische en governance-herstructurering (€250.000 - €400.000)** Afbouw van BV's, overdracht van activa en verplichtingen, statutenwijzigingen, mandatering en toetsing aan wet- en regelgeving.
- **ICT, gegevensoverdracht en AVG (€700.000 - €1.000.000)** DPIA, migratie van systemen, inrichting van veilige gegevensdeling en koppeling met gemeentelijke ICT-infrastructuur.
- **Communicatie en participatie (€125.000 - €200.000)** Ontwikkeling van communicatieaanpak voor medewerkers, ketenpartners en bestuur, inclusief bijeenkomsten en middelen.
- **Evaluatie (€175.000 - €250.000)** Onafhankelijke evaluatie van de invlechting, inclusief dataverzameling, interviews, financiële analyse en rapportage.
- **Fiscale advisering (€100.000 - €130.000)** Inhuur van fiscalist en notariële ondersteuning voor afwikkeling van vennootschapsbelasting, btw-positie en overdracht van activa.
- **Onvoorziën en risicoreservering (€300.000 - €500.000)** Buffer voor juridische procedures, vertragingen, aanvullende inzet of bestuurlijke bijstelling.

### **C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf**

Voor C-plus II is sprake van een potentiële besparing oplopend tot 8,2 mln euro per jaar in het BUIG-saldo. Voorts zijn het verwachte synergievoordeel en de transitiekosten vergelijkbaar met scenario C-plus I.

### **C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid**

Voor C-plus III is de verwachting dat de potentiële besparing op het BUIG-saldo gelijk is aan de besparing in scenario A-plus. In dit scenario worden synergievoordelen in de uitvoering gerealiseerd. De transitiekosten zijn vergelijkbaar met de transitiekosten in C-plus I en C-plus II.

## **5.4.2 Samenvattend**

De maatregelen gericht op de inzet van meer loonkostensubsidies en de invlechting van UW in W&I leiden naar verwachting tot de financiële effecten zoals we laten zien in de tabel hierna. We tonen de structurele kosten en besparingen. Dat zijn de jaarlijkse kosten en besparingen die worden gerealiseerd als de structurele situatie is gerealiseerd. Het duurt na de start van het traject, naar verwachting vijf tot zeven jaar voordat deze kosten en besparingen worden gerealiseerd. Ook tonen we de incidentele transitiekosten. Dat zijn de kosten die moeten worden gemaakt om de invlechting te realiseren.

	A-plus	C-plus I	C-plus II	C-plus III	
<i>Structurele kosten oplopend tot (mln):</i>					
Re-integratie	€ 1,10	€ 1,10	€ 1,10	€ 1,10	Hier tegenover middelen in het GF
Begeleiding	€ 2,84	€ 6,82	€ 4,83	€ 2,84	Hier tegenover middelen in het GF
<i>Incidentele kosten (mln):</i>					
Transitie	€ 0,00	€ 3,89	€ 3,89	€ 3,89	Netto meerkosten voor de gemeente
<i>Structurele besparingen oplopend tot (mln):</i>					
BUIG	€ 4,83	€ 11,61	€ 8,22	€ 4,83	Netto besparing voor de gemeente
Synergie	€ 0,00	€ 1,20	€ 1,20	€ 1,20	Netto besparing voor de gemeente
Uitvoering	€ 0,65	€ 1,56	€ 1,11	€ 0,65	Hier tegenover minder middelen in GF

#### Toelichting:

- Re-integratiekosten: De re-integratie-inzet van de gemeente Utrecht gaat omhoog, waardoor meer mensen met een LKS aan het werk worden geholpen. De extra re-integratiekosten lopen in een periode van vier jaar op tot 1,1 mln/jr. Daar staat een vergelijkbare groei van de beschikbare middelen tegenover in het gemeentefonds. We gaan ervan uit dat de rijksmiddelen in het gemeentefonds die aan de Participatiewet en de Wsw kunnen worden toegerekend beschikbaar komen voor de uitvoering en het beleid van W&I en UW. Deze middelen ademen mee met de voor de uitvoering benodigde middelen. Ons advies is om in het vervolgtraject na te gaan of en zo ja in welke mate en op welke wijze sprake is van impact op de benodigde formatie binnen de gemeente.
- Begeleidingskosten: Doordat meer mensen met een LKS aan het werk worden geholpen, gaat de begeleidingsbehoefte omhoog. Het mogelijk te realiseren aantal is afhankelijk van het scenario. De middelen in het gemeentefonds groeien mee met het aantal LKS. Het gaat om 5581 euro per verstrekte loonkostensubsidie (actualisatie van het bedrag in het rapport van De Galan Groep). In het vervolgtraject moet worden nagegaan of en zo ja op welke wijze dit impact heeft op de bestaande formatie bij de gemeente.
- Transitiekosten: De totale transitiekosten worden ingeschat op 3,89 mln euro incidenteel. Voor de herinrichting van de sociale infrastructuur ontvangen gemeenten het impulsbudget. Gemeente Utrecht ontvangt in de periode 2025-2035 opgeteld in totaal 4,5 mln euro. De kosten van het eerder vastgestelde verbeterplan UW worden hieruit bekostigd. Het impulsbudget is ontoereikend voor de dekking van de kosten van de transitie. Daardoor ontstaan netto meerkosten voor de gemeente.
- BUIG: Door een procesgerichte aanpak van de re-integratie (Waardevol Werk) en door UW volledig te integreren in de gemeentelijke organisatie kan het aantal mensen met een bijstandsuitkering substantieel dalen. Doordat meer mensen met LKS aan het werk worden geholpen gaat het aantal bijstandsuitkeringen omlaag met 381 (potentieel in de scenario's A-plus en C-plus III) tot 916 (potentieel in scenario C-plus I) <sup>1</sup>. Omdat circa 25% van de mensen die via LKS aan het werk worden geholpen afkomstig zijn uit een niet-uitkeringssituatie, telt niet iedere plaatsing volledig mee voor het BUIG-effect. Rekening houdend met deze factor leidt de interventie naar verwachting tot een jaarlijkse verlaging van het BUIG-tekort ten opzichte van de situatie waarin geen maatregelen worden genomen. <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Als Utrecht erin slaagt om voor wat betreft de inzet van LKS op het niveau van het verwachte 100.000-plus gemiddelde te komen, gaat het bijstandsvolume naar verwachting met 649 omlaag (potentieel in scenario C-plus II). Als Utrecht erin slaagt om op het niveau te komen van de 25% 100.000-plus gemeenten die de meeste LKS inzetten, kan Utrecht een verdere reductie van in totaal 916 uitkeringen realiseren (potentieel in scenario C-plus I). Blijft Utrecht op het niveau van de 25% gemeenten die (ten opzichte van het aantal bijstandsuitkeringen) het laagste aantal LKS inzetten, gaat het aantal mensen met een bijstandsuitkering met 381 omlaag (potentieel in de scenario's A-plus en C-plus III).

<sup>2</sup> Let op dat het gaat om een verbetering van het saldo van het BUIG-budget en de BUIG-uitgaven. Het effect op de gemeentebegroting is dus - naast de besparingen - ook afhankelijk van de omvang van het BUIG-budget. Als het BUIG-budget omlaaggaat (bijvoorbeeld omdat ook andere gemeenten dan alleen Utrecht inzetten op

- Synergievoordeel: Door de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie ontstaat synergievoordeel. Het synergievoordeel ontstaat doordat UW en W&I één organisatie worden, waardoor management- en ondersteuningskosten dalen, afstemming en contractmanagement worden sterk gereduceerd en de uitvoering kan efficiënter worden ingericht. Daarnaast levert de integratie in het primaire proces besparingen op: minder overdrachtsmomenten, snellere beslissingen en één uniforme werkwijze bij het klantmanagement. De benodigde formatie gaat met 14 tot 31 fte omlaag. Hierdoor kan het synergievoordeel van 1,2 mln dat reeds in het rapport van De Galan werd berekend, worden gerealiseerd.
- Uitvoeringskosten: Doordat het aantal verstrekte LKS omhoog gaat, gaan de uitvoeringskosten enerzijds omhoog. Het gaat vooral om administratie- en beheerkosten en de kosten voor het uitvoeren van de loonwaardebepaling. Deze kosten bedragen gemiddeld 2134 euro per loonkostensubsidie. Daar tegenover worden minder kosten gemaakt, omdat het aantal mensen met een bijstandsuitkering lager is dan wanneer geen maatregelen worden genomen. De uitvoeringskosten van de bijstand bedragen circa 4.479 euro per uitkering. Per saldo wordt een besparing gerealiseerd, afhankelijk van het aantal bijstandsuitkeringen en het aantal loonkostensubsidies. Daar staat echter een vergelijkbare daling van de middelen in het gemeentefonds tegenover. Ook hier moet in het vervolgtraject worden nagegaan wat de impact is op de formatie binnen de gemeente.

---

extra LKS, waardoor de bijstandsuitgaven en daarmee het macrobudget BUIG omlaaggaan), verbetert wel is waar het saldo, maar is het effect voor de gemeentebegroting minder gunstig dan verwacht.

### **Financieringssysteem van het BUIG-budget**

Gemeenten ontvangen jaarlijks een vooraf vastgesteld BUIG-budget voor het betalen van de bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Besparingen op dit budget mogen zij vrij besteden, terwijl tekorten uit de eigen middelen moeten worden aangevuld. Deze financieringsvorm stimuleert gemeenten om de bijstandsafhankelijkheid zo laag mogelijk te houden en de zelfredzaamheid van inwoners te vergroten door hen duurzaam aan het werk te helpen, al dan niet met een loonkostensubsidie.

Het landelijke macrobudget wordt jaarlijks vastgesteld op basis van een reële raming van het aantal bijstandsuitkeringen en de gemiddelde bijstandsprijs. Het ministerie van SZW streeft ernaar dat het macrobudget toereikend is voor het betalen van alle bijstandsuitkeringen. Het budget dat individuele gemeenten ontvangen, wordt vervolgens bepaald aan de hand van het gemeentelijk aandeel. Dit aandeel wordt grotendeels berekend op basis van objectieve factoren, zoals demografische kenmerken, huishoudenssamenstelling en regionale arbeidsmarktomstandigheden.

Omdat het gemeentelijke aandeel niet meebeweegt met de feitelijke bijstandsuitgaven, kunnen op gemeentelijk niveau zowel financiële tekorten als besparingen ontstaan. Hierdoor is sprake van een financiële prikkel: gemeenten die erin slagen de bijstandsafhankelijkheid te verlagen, realiseren structurele besparingen. Wanneer meer inwoners duurzaam uitstromen naar werk, dalen de bijstandsuitgaven, terwijl het budget gelijk blijft. Dit resulteert per saldo in reële financiële ruimte ten opzichte van de situatie waarin de bijstandsafhankelijkheid niet zou zijn verlaagd.

De budgetten worden op drie momenten bekendgemaakt: uiterlijk 1 oktober ontvangen gemeenten het voorlopige budget voor het komende jaar; in mei volgt een nader voorlopig budget op basis van geactualiseerde landelijke ramingen; en uiterlijk 1 oktober van het lopende jaar wordt het definitieve budget vastgesteld. Omdat zowel het landelijke macrobudget als het gemeentelijk aandeel jaarlijks wijzigen, is de uiteindelijke hoogte van het gemeentelijke BUIG-budget per jaar onzeker. Deze onzekerheid hangt samen met de ontwikkeling van de landelijke bijstandsuitgaven en met veranderingen in de objectieve factoren die de verdeling bepalen. Daardoor is het voor gemeenten lastig om vooraf te bepalen wat het uiteindelijke saldo op het BUIG-budget zal zijn.

## **5.5 Organisatie**

Met organisatie wordt bedoeld wat de impact is op de structuur en taakverdeling binnen de organisatie, inclusief de governance, mandatering, positionering van onderdelen en de wijze van samenwerking tussen afdelingen of externe partijen.

### **A-plus: Bestaande structuur**

De huidige structuur blijft bestaan.

### **C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf**

UW en W&I worden geïntegreerd. W&I wordt daarmee een groter organisatieonderdeel binnen de gemeente Utrecht. Ons advies is om te overwegen om de directeur van het gecombineerde sociaal

ontwikkelbedrijf te positioneren op concernniveau. Het gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijf heeft een relatief zelfstandige positie binnen de gemeente Utrecht.

Een aantal ondersteunende taken verschuift van UW naar het concernniveau van de gemeente. De verschuiving is relatief beperkt, omdat het gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf een relatief zelfstandige positie heeft. De inschatting is dat in verband hiermee circa 10 fte formatie overgaat van UW naar het concern van de gemeente Utrecht.

### **C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf**

Het werkdeel van W&I en UW worden geïntegreerd in een nieuw organisatieonderdeel in de gemeente Utrecht. W&I wordt het inkomensbedrijf binnen de gemeente en is naast inkomensondersteuning verantwoordelijk voor schuldhulpverlening en Wmo-voorzieningen. Het geïntegreerde sociaal ontwikkelbedrijf heeft een min of meer zelfstandige positie binnen de gemeente Utrecht. Beide organisaties krijgen een eigen directeur die verantwoording aflegt aan de concerndirectie van de gemeente Utrecht.

Een aantal ondersteunende taken verschuift van UW naar het concernniveau van de gemeente. De verschuiving is relatief beperkt, omdat het geïntegreerd werkbedrijf een relatief zelfstandige positie heeft. De inschatting is dat in verband hiermee circa 10 fte formatie overgaat van UW naar het concern van de gemeente Utrecht.

### **C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid**

Het onderdeel Ontwikkeling van UW wordt geïntegreerd in W&I. W&I wordt W&I-plus. UW gaat verder als bedrijf voor beschutte arbeid, als organisatieonderdeel van de gemeente. Het bedrijf voor beschutte arbeid heeft een relatief zelfstandige positie binnen de gemeente Utrecht. Organisaties krijgen een eigen directeur die verantwoording aflegt aan de concerndirectie van de gemeente Utrecht.

Een aantal ondersteunende taken verschuift van UW naar het concernniveau van de gemeente. De verschuiving is relatief beperkt, omdat het beschutte werkbedrijf een relatief zelfstandige positie heeft. De inschatting is dat in verband hiermee circa 10 fte formatie overgaat van UW naar het concern van de gemeente Utrecht.

### **Overkoepelende aandachtspunten voor de C-plusvarianten**

De invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie leidt tot een substantiële verandering. De juridische vorm van UW wordt omgezet en zowel bij de gemeente als bij UW zijn organisatorische aanpassingen nodig. Dit vraagt wijzigingen in processen, systemen, capaciteit en werkwijzen binnen W&I, UW en de gemeentelijke organisatie als geheel. Deze veranderingen vergen tijd, aandacht en veranderkracht en lopen samen met andere ontwikkelopgaven binnen de organisatie. Absorptie van UW in de gemeentelijke organisatie is mogelijk, mits wordt voldaan aan de strenge zorgvuldigheidseisen, zoals in deze rapportage verwoord.

Het is van belang om de verandering te richten op de onderdelen waar de grootste inhoudelijke en financiële meerwaarde te realiseren is. De C-plusvarianten focussen daarom primair op de integratie van het ontwikkel- en re-integratiehoofdproces van W&I en UW. Voor de overige dienstverlening van UW, zoals schoonmaak, groen en facilitaire opdrachten, verandert in de basis weinig: deze activiteiten worden na invlechting materieel op dezelfde wijze uitgevoerd als nu. De afspraken die momenteel tussen BV UW en de gemeente worden gemaakt, worden in de nieuwe situatie intern belegd tussen gemeentelijke organisatieonderdelen. Op de langere termijn kunnen hierin eventueel aanpassingen worden overwogen, maar in dit stadium ligt de nadruk op de integratie van het hoofdproces.

De personele impact van de invlechting betreft daarmee vooral de reguliere medewerkers van UW. In totaal gaat het om 153 fte, waarvan naar verwachting circa 10 fte op concernniveau wordt ondergebracht en 143 fte op decentraal niveau. De 628 fte medewerkers uit de doelgroep blijven hun werkzaamheden grotendeels uitvoeren zoals zij dat gewend zijn; hun rechtspositie blijft ongewijzigd.

## 5.6 Personeel

Met de impact op het personeel wordt bedoeld wat de gevolgen zijn voor medewerkers, zoals veranderingen in formatie, arbeidsvoorwaarden, cultuur, en de inzet van HR-beleid bij overgang van personeel of integratie van teams.

### **A-plus: Bestaande structuur**

De impact op de medewerkers is relatief beperkt. De werkwijze bij W&I (Waardevol Werk) is meer procesgericht en de samenwerking tussen W&I en UW wordt geïntensiveerd.

### **C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf**

De reguliere medewerkers van UW komen in dienst van de gemeente. We gaan ervan uit dat sprake is van overgang van onderneming. Daardoor behouden de medewerkers van UW hun bestaande arbeidsvoorwaarden. Nu vallen de medewerkers van UW onder de cao SGO. De cao SGO is grotendeels gelijk aan de gemeente cao. Op termijn groeien de arbeidsvoorwaarden naar elkaar elkaar en verdwijnt de SGO.

Voor de medewerkers van W&I zijn de veranderingen relatief beperkt. De grootste verandering treedt op voor de medewerkers van unit A. Zij zullen meer geïntegreerd in het hoofdproces van de re-integratie zullen samenwerken met de betrokken medewerkers van UW.

### **C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf**

Ten aanzien van het werkgeverschap en de arbeidsvoorwaarden voor de reguliere medewerkers van UW geldt voor alle C-plus scenario's hetzelfde.

Voor de medewerkers van het werkdeel van W&I (grotendeels van unit A en C en de betrokken ondersteunende medewerkers) zijn de veranderingen relatief groot. Zij worden geïntegreerd, binnen de gemeentelijke organisatie, met UW in een nieuw organisatieonderdeel: het geïntegreerd werkbedrijf.

### **C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid**

Ten aanzien van het werkgeverschap en de arbeidsvoorwaarden voor de reguliere medewerkers van UW geldt voor alle C-plus scenario's hetzelfde.

De medewerkers van UW bij de afdeling Ontwikkeling worden grotendeels geïntegreerd in het organisatieonderdeel W&I.

## 5.7 ICT

UW gebruikt AFAS als hoofdapplicatie voor HR-zaken. Voor de doelgroep en het primaire proces zijn er meerdere specifieke applicaties. In ieder geval:

- Werkstap (een matchingstool)
- Systeem voor de verantwoording van WSW-registraties

UW geeft aan dat Werkstap mogelijk kan worden gekoppeld aan de tool die het Werkgevers Servicepunt (WSP) van de gemeente gebruikt. De overige applicaties voor de doelgroep en het primaire proces zijn volgens UW te specifiek om te vervangen. Deze neemt UW liever mee naar de

gemeentelijke organisatie. De systemen voor de stafdiensten kunnen opgaan in de bredere gemeentelijke organisatie.

W&I heeft een eigen team Informatie Proces Management (IPM). In dit team werken functioneel beheerders, privacy officers, analisten en dataspecialisten. Zij verzorgen het functioneel beheer en ondersteunen gebruikers van informatiesystemen voor de medewerkers van W&I. Het technisch beheer van applicaties is centraal belegd op concernniveau. De gemeente gebruikt SAP als centraal HR-systeem. Binnen W&I zijn daarnaast specifieke applicaties voor:

- aanvragen en beoordelen van inkomensondersteuning
- werk en werkgeversdienstverlening
- schuldhulpverlening
- Wmo-aanvragen

#### **A-plus: Bestaande structuur**

UW houdt eigen ICT-beheer.

#### **C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf**

Het generieke HR-systeem van UW gaat over naar de systemen van de gemeentelijke organisatie. Voor de specifieke systemen t.b.v. de uitvoering van de Participatiewet lijkt er voldoende overlap tussen Werkstap (UW) en het werk- en werkgeversdienstverleningssysteem van de gemeente. Deze systemen kunnen mogelijk worden samengevoegd of gekoppeld.

De andere systemen van UW voor het primaire proces lijken bij de gemeente geen tegenhanger te hebben. Die kan de gemeente daarom overnemen. Verdere analyse is nodig om synergievoordelen te vinden en om te zorgen dat data goed kan worden gemigreerd naar de gemeentelijke organisatie. De gemeente heeft hier al ervaring mee door het invlechtingstraject rond Stadsgeldbeheer. Voor een succesvolle overgang van ICT-systemen zijn voldoende mensen en middelen nodig.

#### **C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf**

Idem, waarbij team IPM wordt onderverdeeld onder Werk/re-integratie en onderdeel Inkomen. De medewerkers van UW komen bij Werk/re-integratie terecht.

#### **C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid**

Idem, waarbij ICT-taken gericht op primair proces binnen beschutte arbeid kunnen worden belegd en de andere taken bij het andere onderdeel of centraal.

## 5.8 Juridisch

Er is met name sprake van een juridisch vraagstuk bij de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie. Voor wat betreft de juridische impact moet gedacht worden aan de volgende aspecten.

- **Arbeidsrecht** Er moet worden vastgesteld of sprake is van een overgang van onderneming. Er is sprake van overgang van onderneming als een economische eenheid met behoud van haar identiteit overgaat naar een andere organisatie, waarbij de activiteiten, het personeel en de middelen grotendeels worden voortgezet. Als dat het geval is, gaan de medewerkers van UW van rechtswege over naar de gemeente Utrecht met behoud van hun arbeidsvoorwaarden. Onze verwachting is dat bij de invlechting van UW sprake is van een overgang van onderneming. Als dat niet het geval is, moet een plaatsingsprocedure worden ingericht, inclusief een sociaal plan en harmonisatie van arbeidsvoorwaarden.

- **Medezeggenschap (WOR)** Zowel de ondernemingsraad van UW als die van de gemeente hebben adviesrecht bij reorganisaties en overdracht van activiteiten. Het is juridisch verplicht om beide OR's tijdig en volledig te betrekken bij het proces, om vertraging of bezwaarprocedures te voorkomen.  
De vormgeving van de medezeggenschap na de invlechting komt aan de orde wanneer duidelijk wordt hoe de uiteindelijke structuur van Werk en Inkomen vorm wordt gegeven. De doelstelling van de Wet op de ondernemingsraden is dat de effectiviteit van de medezeggenschap van werknemers in de onderneming(en) wordt bevorderd. Uitgangspunt is dat alle geledingen binnen de organisatie hun invloed kunnen doen gelden binnen de medezeggenschap, waarbij versnippering van de medezeggenschap zoveel mogelijk voorkomen moet worden. De huidige medezeggenschapsorganen zullen nauw betrokken zijn bij de vormgeving van de medezeggenschap na de invlechting en de Wet op de ondernemingsraden zal daarbij uitgangspunt zijn.
- **Privacy en gegevensbescherming (AVG)** De overdracht van persoonsgegevens van cliënten en medewerkers moet voldoen aan de eisen van de AVG. Gezien de aard van de gegevens is het noodzakelijk om een gegevensbeschermingsimpactanalyse (DPIA) uit te voeren en de Functionaris Gegevensbescherming (FG) vroegtijdig te betrekken.
- **Contractuele verplichtingen** Lopende contracten van UW met leveranciers, opdrachtgevers en ketenpartners moeten juridisch worden beoordeeld op overdraagbaarheid. In sommige gevallen is instemming van contractpartijen vereist of moeten contracten opnieuw worden afgesloten. Wij hebben een overzicht van langdurige overeenkomsten en verplichtingen gemaakt. Onze verwachting is dat deze een eventuele invlechting niet zullen belemmeren.
- **Governance en juridische structuur** UW wordt als organisatieonderdeel geïntegreerd in de gemeentelijke organisatie. Onze inschatting is dat het alleen zinvol is om de traject-BV en werkmaatschappij-BV in stand te houden, met het oog op het werkgeverschap van de medewerkers uit de doelgroep; de holding en overige BV's kunnen worden geliquideerd. Dit vereist een formeel aandeelhoudersbesluit, juridische overdracht van activa en verplichtingen, en afstemming van governance en mandatering op de gemeentelijke structuur. Dat zal in een vervolgfase moeten worden uitgewerkt.
- **Fiscaliteit** Bij de invlechting heeft zowel UW als de gemeente zich te houden aan de geldende fiscale regels. Deze regels werken tot op detailniveau door en om die reden zijn op dit moment niet alle fiscale consequenties in beeld te brengen. Bij de invlechting zal specifieke fiscale deskundigheid moeten worden ingehuurd om de fiscale consequenties te mitigeren, voor zover noodzakelijk en uiteraard binnen de geldende fiscale wet- en regelgeving.
- **Financieel-juridisch kader:** Bij de integratie van de BV UW in de gemeentelijke organisatie moet rekening worden gehouden met verschillen in het financieel-juridisch kader. Een BV valt onder het Burgerlijk Wetboek (Boek 2, Titel 9) en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving, terwijl voor gemeenten het Besluit Begroting en Verantwoording geldt, zoals uitgelegd door de Commissie BBV. Hoewel beide stelsels deels overeenkomen, bestaan er onder andere verschillen in de waardering van activa en passiva die bij de overgang kunnen leiden tot positieve of negatieve waarderingsverschillen. In het vervolgtraject moet worden vastgesteld welke verschillen relevant zijn en hoe deze binnen het BBV-kader verwerkt moeten worden.
- **Gemeentewet en bevoegdheden** Het college van B&W is bevoegd om als aandeelhouder besluiten te nemen over de toekomst van UW. Een raadsbesluit is formeel niet vereist, tenzij de invlechting raakt aan strategisch beleid of substantiële financiële gevolgen heeft. Het is bestuurlijk verstandig om de raad tijdig te informeren en te consulteren.
- **Gemeentelijke verordeningen en beleidskaders** De invlechting moet passen binnen bestaande gemeentelijke kaders, zoals de concernstructuur en de planning- en controlcyclus. Als daarvan wordt afgeweken, is een expliciete bestuurlijke afweging noodzakelijk.

## 5.9 Huisvesting

Het effect op de huisvesting is naar verwachting beperkt. De uitvoering en het klantcontact zal in alle scenario's naar verwachting vaker dan nu plaatsvinden op de fysieke locaties van (thans nog) UW. De meeste medewerkers behouden hun huidige werkplekken.

## 5.10 Samenvatting

De impact van de verandering is in de verschillende scenario's verschillend. Alle scenario's vragen extra inzet: meer begeleiding en loonkostensubsidies, voortdurende monitoring en goede afstemming met andere onderdelen van het sociaal domein, plus heldere communicatie om draagvlak te creëren.

Voor de C-plus-varianten komen daar extra, eenmalige ingrepen bij: transitiekosten (ongeveer €3,05–€4,73 mln = gemiddeld €3,89 mln), juridische en fiscale afhandeling van de BV-structuur, personele overgangen, ICT-migratie en een organisatorische herinrichting. Deze ingrepen maken C-plus ingrijpender, maar leiden tot een robuuster en meer toekomstbestendige uitvoering (C-plus I en II).

De maatschappelijke impact is aanzienlijk: In het rapport van de Galan Groep is berekend dat het mogelijk is om 865 extra mensen duurzaam aan het werk te helpen met een loonkostensubsidie (LKS): 750 medewerkers vanuit de doelgroep van de banenafpraak en 115 medewerkers met een indicatie beschut werk. Hierdoor neemt het aantal bijstandsuitkeringen naar verwachting af met 649 en kan een jaarlijkse besparing op het BUIG-budget worden gerealiseerd die oploopt tot 8,2 miljoen euro per jaar.

Met deze uitbreiding komt het aandeel loonkostensubsidies als percentage van het totaal aantal bijstandsgerechtigden (de LKS-quote) op het gemiddelde niveau van de 100.000-plus gemeenten. Deze aantallen en bedragen zijn reëel. Dat niveau kan worden bereikt in de scenario's C-plus I en C-plus II.

Onze verwachting is dat Utrecht in scenario C-plus I zelfs in staat is om bovengemiddeld te presteren, namelijk op het niveau van de 25% best presterende 100.000-plus gemeenten in termen van het inzetten van loonkostensubsidies. In scenario C-plus I kan het aantal extra medewerkers met een LKS oplopen tot 1.222 per jaar, waardoor het aantal bijstandsuitkeringen naar verwachting daalt met 916 en het BUIG-saldo verbetert met 11,6 mln euro per jaar.

In de scenario's A-plus en C-plus III verwachten wij dat Utrecht het gemiddelde niveau niet haalt. In die gevallen achten wij een aantal dat aansluit bij de 25% 100.000-plus gemeenten met de laagste LKS-quote aannemelijker. In dat geval gaat het aantal LKS omhoog met 508 en daalt het aantal bijstandsgerechtigden met 381. Het BUIG-saldo verbetert met 4,8 mln euro per jaar.

## HOOFDSTUK 6

# Multicriteria analyse

Hoofdstuk 6 bevat de multicriteria-analyse van de scenario's A-plus en C-plus. Op basis van vooraf vastgestelde beoordelingscriteria worden beide scenario's systematisch beoordeeld en gewogen. Dit hoofdstuk brengt de prestaties van de scenario's in kaart en vormt daarmee de basis voor het bepalen van een voorkeursrichting.

## 6.1 Beoordelingscriteria

In overleg met de opdrachtgever zijn de volgende beoordelingscriteria vastgesteld om te komen tot een weging en het kiezen van een voorkeursvariant.

1. **Effectiviteit:** bijdrage van de scenario's aan:
  - a. het realiseren van de doelstellingen van de gemeente Utrecht op het terrein van de Participatiewet (o.a. proces waardevol werk)
  - b. de mogelijkheid om inwoners integraal te kunnen ondersteunen
  - c. de externe samenwerking en netwerkimpact (effect op bestaande en toekomstige relaties met werkgevers, zorgaanbieders en ketenpartners).
2. **Doelmatigheid:** mate waarin het scenario leidt tot kostenbesparingen op:
  - a. De grote geldstroom: het gaat hier om besparingen op het BUIG-budget.
  - b. De kleine geldstroom: het gaat hier vooral om uitvoerings-, re-integratie en begeleidingskosten.
  - c. Onderdeel van de doelmatigheid is eveneens hoe de investeringen zich verhouden tot de potentiële doelmatigheidswinst en het risico dat deze niet gerealiseerd worden.
3. **Robuustheid en schaalbaarheid:** Dit criterium heeft betrekking op:
  - a. Het implementatierisico, zoals de financiële, operationele en juridische risico's
  - b. De toekomstbestendigheid qua omvang en flexibiliteit
  - c. Kan de organisatie meegroeien met veranderende wetgeving en het doelgroepvolume?
4. **Passend bij de landelijke ontwikkeling:** gemeenten zitten met de Participatiewet in een meerjarige transitie. De trend is dat de uitvoeringsorganisaties van W&I steeds meer geïntegreerd raken met sociaal ontwikkelbedrijf. Bij dit criterium is het de vraag hoe het scenario zich verhoudt tot de landelijke ontwikkeling.
5. **Stuurbaarheid:** verwijst naar de mate waarin een organisatie, proces of systeem effectief kan worden aangestuurd, bijgestuurd en gecontroleerd door de gemeente, directie of bestuur. In hoeverre kan de gemeente effectief sturen op het realiseren van de doelstellingen van de Participatiewet.
6. **Draagvlak:** we maken onderscheid in het draagvlak tussen:
  - a. Ambtelijk apparaat,
  - b. Medewerkers UW
  - c. Politiek-bestuur
  - d. Partners/aanbieders

e. Inwoners

7. **Impact op medewerkers en organisatie:** wat zijn - zowel bij UW, W&I als op concernniveau - de personele gevolgen bij zowel de doelgroep als de stafmedewerkers (ontslag, herplaatsing, taakverschuiving)? En wat zijn de gevolgen voor de organisatie (wat kost de verandering en wat levert het op)?

## 6.2 Beoordeling per scenario

### 6.2.1 Scenario A-plus: partieel werkbedrijf

1. **Effectiviteit:** Het programma Waardevol werk zet in op een meer procesgerichte aanpak met een duidelijke focus om meer mensen met een beperkte loonwaarde aan het werk te krijgen. Er zijn reële doelen geformuleerd die bij een gerichte en consequente aanpak tot het gewenste resultaat moet kunnen leiden.  
Aandacht voor een integrale benadering vraagt ook om specifieke aandacht in de sturing. Bij de re-integratie kan een integrale aanpak binnen het sociaal domein de kansen op werk vergroten. Voor mensen zonder overbrugbare afstand kan gekozen worden voor een meer gebiedsgerichte aanpak waarin zorg en maatschappelijke participatie centraal staan.  
De externe samenwerking en netwerkimpact is in dit scenario relatief beperkt, met dien verstande dat een intensievere werkgeversbenadering moet gaan leiden tot een grotere mate van arbeidsdeelname. Er vinden zowel vanuit W&I en vanuit UW contacten met werkgevers en andere partners plaats, wat in de praktijk kan leiden tot verwarring.
2. **Doelmatigheid:** mate waarin het scenario leidt tot kostenbesparingen op:
  - a. De grote geldstroom: In alle scenario's is de verwachting dat oplopende besparing op het BUIG-budget wordt gerealiseerd. In de scenario A-plus gaat het om een besparing van 4,8 mln euro per jaar, ten opzichte van de situatie waarin geen maatregelen zouden worden genomen.
  - b. De kleine geldstroom: Doordat sprake is van verschillende uitvoeringsorganisaties en overdrachtmomenten tussen verschillende organisaties is sprake van meer inefficiënties dan in de geïntegreerde varianten.
  - c. De transitiekosten zijn in scenario A-plus voor W&I nihil. Waardevol werk wordt gezien als onderdeel van de permanente verbetercyclus van W&I. Door UW zullen kosten gemaakt worden voor de ombouw naar een organisatie die meer op begeleiding is gericht en voor het inrichten van de opstap van opvangbanen.
3. **Robuustheid en schaalbaarheid:** De organisaties moeten meer ingesteld raken op de verwachte meerjarenontwikkeling en buffers inbouwen voor als het in de toekomst mee- of tegenzit.
  - a. Het implementatierisico is beperkt. Er is bij W&I een procesherinrichting voorzien die moet leiden tot het gewenste resultaat. Bij UW moet in relatief korte termijn de capaciteit meer ingericht worden op begeleiding en de ontwikkelbanen.
  - b. De toekomstbestendigheid: Scenario A-plus is kwetsbaar vanwege zijn complexe sturingsstructuur, beperkte integrale grip en kwetsbaarheid bij veranderende beleidscontexten.
  - c. Kan de organisatie meegroeien: de organisaties kunnen meegroeien. Daar moeten wel meerjarenafspraken over worden gemaakt.
4. **Passend bij de landelijke ontwikkeling:** Alle scenario's passen bij de landelijke ontwikkeling waarbij een steeds grotere groep mensen met een loonkostensubsidie bij reguliere werkgevers aan het werk wordt geholpen. Ook krijgt het sociaal ontwikkelbedrijf een stevige positie in de uitvoering, zodat de beschikbare capaciteit zinvol wordt ingezet, waar mogelijk. Wij zien in het land echter een trend waarin de afdelingen W&I worden geïntegreerd met het sociaal ontwikkelbedrijf. In A-plus wordt niet in deze trend meegegaan.

5. **Stuurbaarheid:** In het A-plusmodel is sprake van een complex sturingsmodel. Enerzijds legt de directeur Werk & Inkomen verantwoording af aan het college over het realiseren van beleidsdoelen op het terrein van de Participatiewet en de Wsw. Voor de uitvoering daarvan geeft hij - naast andere uitvoeringsorganisaties - opdracht aan UW. UW legt op haar beurt verantwoording af aan de directeur W&I over het nakomen van deze afspraken. Anderzijds legt UW als zelfstandige BV ook verantwoording af aan het college in zijn rol als aandeelhouder, met name over de financiële resultaten.
- Deze gescheiden verantwoordingslijnen maken het voor het college lastig om integraal te sturen op het realiseren van de maatschappelijke doelen van de Participatiewet. De sturing op inhoud en financiën verloopt via verschillende kanalen, wat risico's geeft voor consistentie, transparantie en bestuurlijke grip.
6. **Draagvlak:** we maken onderscheid in het draagvlak tussen:
- Ambtelijk apparaat:** er lijkt draagvlak bij W&I. Er wordt voortvarend gewerkt aan Waardevol werk. UW wordt gezien als een van de partners waarmee moet worden samengewerkt.
  - Medewerkers UW:** Medewerkers van UW zijn minder enthousiast over A-plus omdat er onzekerheid blijft bestaan over de toekomstige positie binnen de sociale infrastructuur. Ook kunnen er nu goede afspraken worden gemaakt. Er is onzekerheid of ze op de lange termijn kunnen worden nagekomen en de vraag is welke afspraken in de toekomst worden gemaakt.
  - Politiek-bestuur:** Het college beschouwt scenario A-plus als een waardevolle tussenstap, maar niet als voorkeursrichting. In de raadsbrief van 7 mei 2025 geeft het college aan dat scenario C-plus en E-plus de meeste positieve effecten opleveren, en dat de invlechting van UW bij Werk & Inkomen als stip op de horizon wordt gezet. Scenario A-plus, waarbij UW zelfstandig blijft opereren en de inzet van loonkostensubsidie wordt versterkt, wordt nu al deels toegepast, maar wordt niet als eindbeeld gepositioneerd.
  - Partners/aanbieders:** de verwachting is dat de gevolgen voor bestaande partners en aanbieders beperkt zijn. Zij zullen zich wel moeten aanpassen op het nieuwe proces en de nieuwe aanpak.
  - Inwoners:** de verwachting is dat inwoners positief staan tegenover een meer gestroomlijnd en gefocust proces en de ondersteuning die zij krijgen als zij met LKS aan het werk zijn. De OR van UW staat positief tegenover invlechting en is minder positief over A-plus.
7. **Impact op medewerkers en organisatie:** De veranderingen zijn beperkt. De medewerkers van unit A zullen meer procesgericht gaan werken en intensiever samenwerken met UW.

## 6.2.2 Scenario C-plus I: gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf

1. **Effectiviteit:** De integrale aansturing van de sociale infrastructuur en het invlechten van de werkinfrastructuur in het re-integratieproces leiden tot extra waarborgen dat de gewenste effecten worden gerealiseerd.
- De integrale benadering binnen het sociaal domein vraagt evenals in de andere scenario's extra aandacht in de sturing. Bij de re-integratie kan een integrale aanpak binnen het sociaal domein de kansen op werk vergroten. Voor mensen zonder overbrugbare afstand kan gekozen worden voor een meer gebiedsgerichte aanpak waarin zorg en maatschappelijke participatie centraal staan.
- De externe samenwerking en netwerkimpact heeft mogelijk gevolgen, doordat vaker dan in het verleden de eigen infrastructuur wordt ingezet voor re-integratie. Werkgevers zullen intensiever worden betrokken, omdat meer mensen met een LKS moeten worden geplaatst al dan niet vanuit een werkplek bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Er is duidelijkheid dat er één organisatie is vanuit de gemeente die over de Wsw en Participatiewet afspraken maakt met werkgevers.

2. **Doelmatigheid:** mate waarin het scenario leidt tot kostenbesparingen op:
  - a. De grote geldstroom: We verwachten dat in C-plus I een besparing oplopend tot 11,6 mln euro per jaar kan worden gerealiseerd, ten opzichte van de situatie waarin geen maatregelen zouden worden genomen.
  - b. De kleine geldstroom: In de uitvoering worden synergievoordelen gerealiseerd door het inperken van overdrachtsmomenten en standaardisaties in de aanpak.
  - c. De transitiekosten bedragen in scenario's C-plus tussen de 3,05 mln en 4,73 mln euro (gemiddeld 3,89 mln euro). Hierdoor ontstaat een robuuste uitvoeringsstructuur die extra waarborgen biedt dat de doelstellingen worden gerealiseerd en een extra besparing oplevert van 1,2 mln per jaar door synergievoordelen.
3. **Robuustheid en schaalbaarheid:** De organisaties moeten meer ingesteld raken op de verwachte meerjarenontwikkeling en buffers inbouwen voor als het in de toekomst mee- of tegenzit.
  - a. Het implementatierisico is beperkt. Er zijn op verschillende plekken in Nederland ervaringen opgedaan met de invlechting van het sociaal ontwikkelbedrijf in de uitvoeringsorganisatie van W&I. Hiervan kan gebruik gemaakt worden om het risico te beperken. Gedacht kan worden aan het zorgen voor van een strakke, centrale sturing voor het realiseren van de transitie (de transitie gaat niet vanzelf) en zorgen dat het sociaal ontwikkelbedrijf een bepaalde mate van zelfstandigheid heeft binnen het gemeentelijk apparaat.
  - b. De toekomstbestendigheid: Een gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf is toekomstbestendig. De verantwoordelijkheid voor de groeiende nieuwe doelgroep en de krimpende klassieke doelgroep van de Wsw ligt in één hand, waardoor de bestaande infrastructuur efficiënt en effectief kan worden ingezet om de nieuwe doelgroep optimaal te kunnen ondersteunen.
  - c. Kan de organisatie meegroeien: een gecombineerde organisatie biedt extra waarborgen voor schaalbaarheid.
4. **Passend bij de landelijke ontwikkeling:** Het gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijf past in de landelijke trend waarin de afdelingen W&I steeds meer worden geïntegreerd met het sociaal ontwikkelbedrijf.
5. **Stuurbaarheid:** In C-plus I is sprake van een helder sturingsmodel. De directeur is integraal verantwoordelijk voor de afbouw van de klassieke doelgroep Wsw en de opbouw van de nieuwe doelgroep die zoveel mogelijk duurzaam bij reguliere werkgevers aan de slag wordt geholpen, waarbij de bestaande infrastructuur optimaal kan worden ingezet.
6. **Draagvlak:** we maken onderscheid in het draagvlak tussen:
  - a. Ambtelijk apparaat: Binnen W&I ligt de focus momenteel op het realiseren van Waardevol Werk, waardoor medewerkers zich nauwelijks bezighouden met een mogelijke invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie. De houding ten aanzien van invlechting is afwachtend. Vanuit de conerndirectie klinkt terughoudendheid, omdat het verwachte synergievoordeel beperkt wordt ingeschat, de invlechting leidt tot extra druk op een al zwaar belaste bedrijfsvoering, en deze ontwikkeling lastig te verenigen is met de voorkeur voor gebiedsgericht werken en het regiegemeentemodel.
  - b. Medewerkers UW: zijn enthousiast over de invlechting omdat het waarborgen en duidelijkheid biedt voor de toekomst. De infrastructuur krijgt een duidelijke en perspectievolle positie in de sociale infrastructuur. De sociale infrastructuur is beter gewaarborgd het re-integratieproces wordt geoptimaliseerd.
  - c. Politiek-bestuur: Het college ziet scenario C-plus als een kansrijke richting voor een toekomstbestendige inrichting van UW. Door alle doelgroepen uit de Participatiewet vanuit één organisatie te bedienen, ontstaat volgens het college de grootste efficiencywinst.

Stuurbaarheid en schaalbaarheid worden daarbij als cruciale voorwaarden gezien, die het best gerealiseerd worden via integrale uitvoering.

- d. Partners/aanbieders: maken zich mogelijk zorgen omdat vaker dan in het verleden infrastructuur van UW wordt ingezet om mensen te ontwikkelen en aan het werk te helpen.
- e. Inwoners: de verwachting is dat inwoners positief staan tegenover de invlechting omdat een duidelijker proces en één aanspreekpunt ontstaat op het terrein van de Participatiewet. De OR van UW staat positief tegenover invlechting en is minder positief over A-plus.

7. **Impact op medewerkers en organisatie:** Er komt een uitvoeringsorganisatie in de gemeentelijke organisatie met 150 fte medewerkers. Daarvan gaat naar verwachting 10 fte naar een functie op concernniveau. Het gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf heeft een relatief zelfstandige positie binnen de gemeentelijke organisatie. De impact op het concern en de bedrijfsvoering is relatief beperkt. De uitvoering en ondersteuning van de groep medewerkers vanuit de doelgroep vindt grotendeels plaats binnen het organisatieonderdeel. Daarnaast worden in het primair proces unit A en de afdeling Ontwikkeling van UW met elkaar geïntegreerd. De werkzaamheden van de medewerkers zullen niet sterk veranderen. Er zal wel intensiever binnen de context van het re-integratie-hoofdproces met elkaar worden samengewerkt.

### 6.2.3 Scenario C-plus II: geïntegreerd werkbedrijf

1. **Effectiviteit** Scenario C-plus II is een effectief scenario doordat het re-integratieproces integraal wordt georganiseerd binnen één werkbedrijf, wat de uitvoering versterkt en overdrachtsmomenten beperkt. Tegelijkertijd maakt de organisatorische scheiding tussen werk en inkomen afstemming complexer, waardoor de kansen op samenhangende sturing en optimale inzet van de infrastructuur minder groot zijn dan in scenario's waarin werk en inkomen wél zijn gecombineerd, zoals C-plus I. Werkgevers worden intensiever betrokken vanwege de verhoogde inzet van loonkostensubsidie. Er is daarbij een duidelijke taakafbakening: het werkbedrijf maakt de afspraken met werkgevers over de Wsw en de Participatiewet, terwijl het inkomensbedrijf zich richt op uitkeringen, schuldhulpverlening en Wmo-voorzieningen. Dit vormt een effectief scenario, waarbij de scheiding tussen werk en inkomen kansen biedt voor gerichte samenwerking en een doelmatige uitvoering.
2. **Doelmatigheid**
  - a. *Grote geldstroom:* Er wordt een structurele besparing op het BUIG-budget voorzien olopend tot circa €8,2 miljoen. Dankzij de integrale inrichting van het werkproces binnen het werkbedrijf zijn de besparingskansen groter dan in scenario A-plus. Doordat de uitkeringsverstrekking in dit scenario buiten het werkbedrijf blijft, zijn de besparingskansen echter beperkter dan in scenario C-plus I, waarin werk en inkomen volledig zijn geïntegreerd.
  - b. *Kleine geldstroom:* Binnen het werkbedrijf ontstaan synergievoordelen door het terugdringen van overdrachtsmomenten, het uniformeren van werkwijzen en het opheffen van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen W&I en UW. Deze vereenvoudiging van de samenwerking draagt bij aan een efficiëntere uitvoering en een robuustere organisatie-inrichting.
  - c. *Transitiekosten:* De kosten voor transitie liggen tussen €3,05 en €4,73 miljoen. Door de bundeling van werkprocessen ontstaat een robuuste uitvoeringsstructuur met een verwachte jaarlijkse besparing van €1,2 miljoen.
3. Robuustheid en schaalbaarheid

- a. *Implementatierisico*: Er zijn landelijke voorbeelden van geïntegreerde werkbedrijven die als referentie kunnen dienen. Een strakke centrale sturing en een duidelijke positionering binnen het gemeentelijk apparaat zijn randvoorwaardelijk.
  - b. *Toekomstbestendigheid*: Door de integratie van werkprocessen in één organisatieonderdeel ontstaat een toekomstbestendige structuur waarin de infrastructuur flexibel kan inspelen op de krimp van de Wsw-doelgroep en de groei van de Participatiewet-doelgroep.
  - c. *Schaalbaarheid*: De organisatie is ingericht op groei en kan meebewegen met toekomstige ontwikkelingen in doelgroepomvang en beleidsaccenten.
4. **Passend bij landelijke ontwikkeling** Het gescheiden organiseren van werk en inkomen komt voor in verschillende gemeenten, maar de landelijke trend laat een toenemende integratie zien van sociaal ontwikkelbedrijven met afdelingen Werk en Inkomen, omdat bestuurders op deze manier één aanspreekpunt hebben dat integraal verantwoordelijk is voor de Participatiewet en de Wsw. Ook in de interviews met ander gemeenten wordt de voorkeur aangegeven om zowel werk en inkomen met elkaar te integreren. Met scenario C-plus II zou een belangrijke stap in de integratie worden gezet, maar hij sluit niet volledig aan bij de trend.
5. **Stuurbaarheid** De sturing is verdeeld over twee directeuren: één voor het werkbedrijf en één voor het inkomensbedrijf. De directeur van het werkbedrijf is verantwoordelijk voor de uitvoering van het re-integratieproces, de Wsw en inburgering. De directeur van het inkomensbedrijf is verantwoordelijk voor beleidsvoorbereiding en uitvoering op het terrein van bestaanszekerheid, schuldhulpverlening en Wmo-voorzieningen. Afstemming tussen beide directeuren is noodzakelijk voor een samenhangende uitvoering van de Participatiewet.
6. **Draagvlak**
- a. *Ambtelijk apparaat*: Binnen W&I ligt de focus op Waardevol Werk. Medewerkers zijn afwachtend ten aanzien van de invlechting. De concerndirectie is terughoudend vanwege de verwachte belasting op de bedrijfsvoering en het spanningsveld met gebiedsgericht werken en het regiegemeentemodel.
  - b. *Medewerkers UW*: Er is enthousiasme over de integratie van werkprocessen en de duidelijke positionering van de infrastructuur binnen het sociaal domein.
  - c. *Politiek-bestuur*: Het college ziet scenario C-plus als kansrijk en toekomstbestendig, met efficiencywinst door integrale uitvoering.
  - d. *Partners/aanbieders*: De infrastructuur van UW zal vaker dan nu worden ingezet voor de re-integratie. Er kunnen zorgen ontstaan over de inzet van de gemeentelijke infrastructuur voor re-integratie, wat gevolgen kan hebben voor bestaande samenwerkingen.
  - e. *Inwoners*: Verwacht wordt dat inwoners baat hebben bij een duidelijker proces en een herkenbaar aanspreekpunt voor werk en re-integratie.
7. **Impact op medewerkers en organisatie** Het werkbedrijf telt circa 391 fte, waarvan 153 afkomstig zijn van UW en 238 van W&I. Het inkomensbedrijf telt 434 fte. De impact is aanzienlijk voor zowel medewerkers van W&I (waarvan 238 fte wordt gepositioneerd in het nieuwe integrale werkbedrijf) als de medewerkers van UW (die overgaan naar de gemeente). Daarnaast worden de ondersteunende functies verdeeld tussen het inkomensbedrijf en het integraal werkbedrijf.

### 6.2.4 Scenario C-plus III: bedrijf voor beschutte arbeid

1. **Effectiviteit** In Scenario C-plus III wordt de afdeling Ontwikkeling overgeheveld van UW naar W&I en gaat UW als bedrijf voor beschutte arbeid verder, binnen de gemeentelijke organisatie. Het scenario is inhoudelijk vergelijkbaar met scenario A-plus. Het re-integratieproces alsmede de begeleiding van mensen met LKS wordt los georganiseerd van de werkinfrastructuur van UW, waardoor het werkbedrijf minder effectief zal worden ingezet. We zien dit ook in het voorbeeld van de gemeente Groningen, waarin het werkbedrijf en de re-integratie in aparte

organisatieonderdelen zijn ondergebracht, maar waar nu het traject is ingezet om beide te integreren.

Er is niet sprake van één loket voor inwoners en werkgevers. Deze variant vraagt om intensieve samenwerking tussen de betreffende directeuren.

## 2. Doelmatigheid

- a. *Grote geldstroom*: Potentieel zijn de doelstellingen realiseerbaar, maar het bereiken van deze doelen wordt belemmerd doordat sprake is van overdrachtmomenten tussen verschillende organisaties waar verschillende directeuren verantwoordelijkheid voor dragen. De verwachte besparing in het BUIG-saldo is vergelijkbaar met A-plus.
- b. *Kleine geldstroom*: Er wordt synergie gerealiseerd doordat de afdeling Ontwikkeling wordt geïntegreerd met het werkdeel van W&I. Echter, de knip in het proces wordt verplaatst naar het werkbedrijf. Tegelijkertijd wordt in deze variant een knip gerealiseerd tussen de begeleiding bij reguliere werkgevers en het werkbedrijf. Het is twijfelachtig of per saldo de gewenste synergievoordelen worden gerealiseerd.
- c. *Transitiekosten*: De kosten voor transitie liggen tussen €3,05 en €4,73 miljoen. Door de bundeling van werkprocessen ontstaat een robuuste uitvoeringsstructuur met een verwachte jaarlijkse besparing van €1,2 miljoen.

## 3. Robuustheid en schaalbaarheid

- a. *Implementatierisico*: Er zijn beperkt voorbeelden en ervaringen in het land van de beweging die met C-plus III wordt gemaakt. Er moet rekening worden gehouden met weerstand bij met name medewerkers van UW, omdat de beweging van C-plus III niet door iedereen zal worden begrepen.
- b. *Toekomstbestendigheid*: Met name doordat op verschillende plekken sprake is van een knip in het proces en omdat de facto sprake zal zijn van een krimpende organisatie (taken van UW gaan naar W&I) maakt dat de organisatie kwetsbaar en daarmee mogelijk minder toekomstbestendig. Het vraagt om strakke sturing om een toekomstbestendigheid te realiseren.
- c. *Schaalbaarheid*: De organisatie is ingericht op groei en kan meebewegen met toekomstige ontwikkelingen in doelgroepomvang en beleidsaccenten. Het bedrijf voor beschutte arbeid is afhankelijk van doorverwijzingen door W&I en loopt daardoor risico's dat de beschikbare capaciteit (en kosten) niet volledig in lijn liggen met de omvang van de doelgroep.

## 4. Passend bij landelijke ontwikkeling

Er is een beperkt aantal gemeenten dat ervoor kiest om het sociaal ontwikkelbedrijf toe te laten groeien naar een bedrijf voor beschutte arbeid, omdat de werkinfrastructuur op deze manier niet optimaal wordt benut voor de nieuwe doelgroep in de Participatiewet. In de praktijk zijn er wel verschillende sociaal ontwikkelbedrijven die werken als bedrijf voor beschutte arbeid (omdat afdeling W&I alleen mensen met een indicatie beschermt werk doorverwijst), maar daar ligt vaak geen bestuurlijke besluitvorming aan ten grondslag. Dat leidt tot veel onzekerheid bij de (reguliere en doelgroep) medewerkers en tot onnodig hoge kosten.

## 5. Stuurbaarheid

De sturing is verdeeld over twee directeuren: één voor het werkbedrijf en één voor W&I. De directeur van het werkbedrijf is verantwoordelijk voor het realiseren van beschermt werk en ontwikkelbanen en de afbouw van de Wsw-doelgroep. De directeur van W&I is verantwoordelijk voor beleidsvoorbereiding en uitvoering van re-integratie, begeleiding en inkomensondersteuning alsmede inburgering en Wmo-voorzieningen. Afstemming tussen beide directeuren is noodzakelijk voor een samenhangende uitvoering van de Participatiewet, waarbij het werkbedrijf beleid uitvoert dat door de directeur W&I is opgesteld.

## 6. Draagvlak

- a. *Ambtelijk apparaat*: Binnen W&I ligt de focus op Waardevol Werk. Medewerkers zijn afwachtend ten aanzien van de invlechting. De concerndirectie is terughoudend vanwege de

verwachte belasting op de bedrijfsvoering en het spanningsveld met gebiedsgericht werken en het regiegemeentemodel.

- b. *Medewerkers UW*: Medewerkers van UW zijn minder enthousiast over A-plus omdat er onzekerheid blijft bestaan over de toekomstige positie binnen de sociale infrastructuur. Er kunnen goede beleidsplannen worden gemaakt. Er is onzekerheid of deze worden gerealiseerd en de vraag is hoe het beleid er in de toekomst uitziet. De ervaring bij andere werkbedrijven leert dat afhankelijkheid van opdrachten en doorverwijzingen door W&I leidt tot onzekerheid, instabiliteit en overcapaciteit.
  - c. *Politiek-bestuur*: Onze inschatting is dat C-plus III niet gezien wordt als een reële uitwerking van het invlechtingsscenario C-plus.
  - d. *Partners/aanbieders*: De infrastructuur van UW zal vaker dan nu worden ingezet voor de re-integratie. Er kunnen zorgen ontstaan over de inzet van de gemeentelijke infrastructuur voor re-integratie, wat gevolgen kan hebben voor bestaande samenwerkingen.
  - e. *Inwoners*: Verwacht wordt dat inwoners baat hebben bij een duidelijker en intensiever re-integratieproces en dat UW beschouwd zal blijven als een aparte organisatie op afstand.
7. **Impact op medewerkers en organisatie** Van de 153 fte bij UW gaan 108 fte over naar het bedrijf voor beschutte arbeid, 35 fte naar W&I-plus en 10 fte naar centrale ondersteuning. W&I-plus telt na uitbreiding 706 fte. De impact zit vooral op de medewerkers die overgaan van UW naar concern en naar W&I. Op de langere termijn verwachten wij impact op de achtergebleven medewerkers, die werkzaam zijn in een kleinere, kwetsbaardere organisatie die sterk afhankelijk is van W&I.

## 6.3 Duiding Berenschot

De strategische opgave rond de uitvoering van de Participatiewet vormt het fundament voor de keuze die de gemeente Utrecht moet maken ten aanzien van de toekomstige inrichting van de infrastructuur van UW. De huidige situatie laat zien dat er zowel potentie als urgentie bestaat om meer inwoners vanuit de bijstand, en in het bijzonder mensen met een beperkte loonwaarde, duurzaam te laten participeren op de reguliere arbeidsmarkt; al dan niet met inzet van loonkostensubsidie en aanvullende ondersteuning. Op dit moment blijft de inzet van loonkostensubsidies achter, is de bijstandsafhankelijkheid relatief hoog en staat het BUIG-budget onder druk. Er liggen kansen om hierin een stap vooruit te zetten.

### 6.3.1 Rol van UW binnen de gemeentelijke aanpak

De infrastructuur van UW speelt een belangrijke rol bij het benutten van deze kansen als complementair onderdeel van de gemeentelijke aanpak voor de Participatiewet-doelgroep. Met behulp van deze infrastructuur kunnen mensen worden voorbereid op een baan bij reguliere werkgevers en als dat niet lukt kunnen ze bij UW aan het werk in een beschutte omgeving. De centrale vraag is welke rol en positionering van UW het beste bijdraagt aan een optimale benutting van de beschikbare faciliteiten en expertise en aan een effectieve samenwerking binnen het sociaal domein, om zo meer mensen die het zelfstandig niet redden op de arbeidsmarkt, aan het werk te helpen.

### 6.3.2 Toekomstscenario's als oplossingsrichtingen

De uitgewerkte toekomstscenario's bieden hiervoor verschillende oplossingsrichtingen.

#### A-plus

In scenario A-plus blijft de bestaande structuur gehandhaafd: W&I voert een procesgerichte re-integratieaanpak uit en intensiveert het gebruik van loonkostensubsidies, terwijl UW verantwoordelijk is voor de begeleiding en ontwikkeling van mensen die via deze route aan het

werk zijn gekomen. Deze aanpak biedt potentieel voor verbetering, mits de procesgerichte werkwijze stevig wordt doorgezet om bestaande achterstanden in te halen. Tegelijkertijd kent het model kwetsbaarheden. De opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen W&I en UW, het feit dat het losse organisaties zijn met hun eigen inzichten en belangen en een complexe governance blijven bestaan. Ervaringen in andere gemeenten laten zien dat deze structuur kan leiden tot spanningen en onzekerheid tussen organisatie(onderdelen) als afspraken over aantallen kandidaten niet worden gehaald. Dit komt veel voor en leidt tot suboptimale resultaten. Hoewel de samenwerking momenteel goed verloopt, is dat geen garantie voor de toekomst. Onze verwachting is dan ook dat A-plus geen structurele oplossing biedt voor een toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet.

## C-plus

Scenario C-plus richt zich op de integratie van UW en (delen van) W&I tot één organisatie met een duidelijke, integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Participatiewet. Deze structuur maakt het mogelijk om middelen doelgericht en samenhangend in te zetten voor het realiseren van de centrale doelstelling: zoveel mogelijk mensen regulier en duurzaam aan het werk helpen. De verantwoordingslijn wordt eenvoudiger en sluit beter aan bij de bestuurlijke ambitie om effectiever te sturen op resultaten. Doordat er geen opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie meer bestaat, hoeft minder energie te worden besteed aan het managen van onderlinge verhoudingen en kan de aandacht volledig uitgaan naar de maatschappelijke opgave.

## Varianten binnen C-plus

Binnen dit C-plus-kader zijn drie varianten onderzocht:

- C-plus I: werk en inkomen worden samengebracht binnen één organisatieonderdeel, waardoor één verantwoordelijkheid ontstaat voor zowel inkomensondersteuning als re-integratie en processen in samenhang kunnen worden ingericht.
- C-plus II: het werkproces wordt geïntegreerd in één werkbedrijf, terwijl inkomensondersteuning in een apart organisatieonderdeel blijft gepositioneerd; dit creëert synergie binnen het werkproces, maar behoudt een structurele scheiding tussen werk en inkomen.
- C-plus III: UW wordt primair gepositioneerd als aanbieder van beschermt werk, terwijl re-integratie elders wordt belegd; dit leidt tot een duidelijke focus op beschermt werk, maar behoudt een scheiding tussen re-integratie en werksoorten.

### 6.3.3 Vergelijking en conclusie

Wanneer de drie varianten naast elkaar worden gelegd, ontstaat een helder beeld van de verschillen in samenhang, proceslogica en uitvoeringskracht. C-plus I biedt veruit de meest integrale inrichting, doordat werk en inkomen binnen één organisatieonderdeel worden verbonden. C-plus II versterkt wel het werkproces, maar blijft afhankelijk van voortdurende afstemming met het inkomensdomein. C-plus III kent de grootste organisatorische scheiding: re-integratie en werkinfrastructuur zijn daar verdeeld over verschillende onderdelen, wat de samenhang en inzet van de infrastructuur kan belemmeren.

Op basis van deze vergelijking komt C-plus I naar voren als het meest toekomstbestendige scenario. Het combineert integrale verantwoordelijkheid met sterke procesmatige samenhang en biedt daarmee - ten opzichte van gemeenten waarin de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de functionaliteiten bij verschillende partijen is belegd - de beste waarborgen voor uitvoeringskracht en het realiseren van de Participatiewet-doelen. Dit sluit goed aan bij de Utrechtse opgave om structureel meer inwoners naar regulier werk te begeleiden.

Berenschot ziet bovendien in de uitvoeringspraktijk dat gemeenten de beste resultaten behalen wanneer sociaal ontwikkelbedrijven en sociale diensten volledig zijn geïntegreerd en als de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de verschillende functionaliteiten niet is verdeeld over verschillende partijen. Integratie creëert één samenhangend proces en een eenduidige verantwoordelijkheid voor de realisatie van de Participatiewet-doelen. Dat leidt tot duidelijkere sturing, minder interne afstemming en snellere besluitvorming. In variant C-plus I – waarin W&I volledig wordt samengevoegd met UW – komen deze voordelen het meest overtuigend tot uiting. Dit sluit aan bij het SZW-onderzoek naar de sociale infrastructuur, waarin integrale uitvoeringsmodellen structureel het beste presteren en de grootste kans bieden op duurzame uitstroom naar werk.

Een integrale, procesgerichte aanpak biedt daarmee de sterkste basis om knelpunten structureel op te lossen en inwoners optimaal te ondersteunen richting regulier en duurzaam werk.

### 6.3.4 Samenvatting

Criteria	Scenario A-plus	Scenario C-plus I	Scenario C-plus II	Scenario C-plus III
<b>Effectiviteit</b> (Doelstellingen & integrale ondersteuning)	<b>Zwak / Gemiddeld:</b> Kwetsbaar door versnipperde samenwerking en complexe sturing. Structureel oplopend tot 508 mensen meer aan het werk.	<b>Zeer Sterk:</b> Maximale synergie, één integraal loket en betere werkgeversbetrokketheid. Structureel oplopend tot mogelijk 1222 meer mensen aan het werk.	<b>Sterk:</b> Integraal werkproces versterkt uitvoering, maar scheiding werkincome beperkt samenhang. Structureel oplopend tot mogelijk 865 meer mensen aan het werk	<b>Zwak/gemiddeld:</b> Organisatorische knip belemmert doorstroom en effectieve inzet van instrumenten. Structureel oplopend tot mogelijk 508 meer mensen aan het werk
<b>Doelmatigheid</b> (BUIG-besparing & synergie-effecten)	<b>Gemiddeld:</b> Op termijn een BUIG-besparing van naar verwachting €4,8 mln/jr.	<b>Zeer Sterk:</b> Op termijn een potentiële BUIG-besparing van €11,6 mln/jr + 1,2 mln/jr synergievoordeel	<b>Sterk:</b> Op termijn een potentiële BUIG-besparing van naar verwachting €8,2 mln/jr + 1,2 mln/jr synergievoordeel	<b>Gemiddeld:</b> Op termijn een potentiële BUIG-besparing van naar verwachting €4,8 mln/jr + 1,2 mln/jr synergievoordeel.
<b>Robuustheid &amp; Schaalbaarheid</b>	<b>Zwak:</b> Weinig flexibel bij veranderingen in de doelgroep. Kwetsbaar doordat verschillende rechtspersonen blijven bestaan.	<b>Zeer Sterk:</b> Toekomstbestendig en goed schaalbaar bij veranderende wetgeving of volumes.	<b>Sterk:</b> Robuust model door focus op het werkproces, maar vraagt blijvende afstemming.	<b>Gemiddeld / Zwak:</b> Kwetsbaarder door de harde organisatorische knip.
<b>Passend bij landelijke trend</b>	<b>Gemiddeld:</b> Wijkt af van de landelijke trend waarin W&I en ontwikkelbedrijven steeds vaker integreren.	<b>Sterk:</b> Sluit aan bij de landelijke beweging naar verdere integratie van de uitvoeringsorganisaties.	<b>Sterk:</b> Sluit aan bij de landelijke beweging naar verdere integratie van de uitvoeringsorganisaties.	<b>Zwak:</b> Past deels, maar de knip met re-integratie is minder gangbaar.
<b>Stuurbaarheid</b> (Bestuurlijke grip)	<b>Zwak:</b> Complex model met dubbelrollen (opdrachtgever/aandehouder) en gescheiden lijnen.	<b>Zeer Sterk:</b> Directe, eenduidige hiërarchische aansturing en integrale sturing op doelen.	<b>Sterk:</b> Verbeterde grip, maar vraagt afstemming tussen twee afzonderlijke directies <sup>0</sup> .	<b>Sterk:</b> Duidelijke gemeentelijke regie op de afzonderlijke onderdelen.
<b>Draagvlak</b> (Ambtelijk, politiek & partners)	<b>Gemiddeld:</b> Veilig voor medewerkers (geen verandering), maar ambtelijk minder gedragen wegens inefficiëntie.	<b>Sterk:</b> Breed gedragen visie op integrale dienstverlening, ondanks impact van de transitie.	<b>Gemiddeld:</b> Goed draagvlak voor focus op werk, maar minder voor behoud schotten met inkomen.	<b>Gemiddeld:</b> Wisselend draagvlak door zorgen over versnipperde re-integratie.

criterium	Scenario A-plus	Scenario C-plus I	Scenario C-plus II	Scenario C-plus III
<b>Impact op medewerkers &amp; organisatie</b>	<b>Beperkt (sterke score):</b> Geen personele gevolgen of transitiekosten; huidige rust blijft bewaard.	<b>Gemiddeld (gemiddelde score):</b> Impactvolle transitie en verandering van werkplek voor een deel van de medewerkers.	<b>Sterk (zwakke score):</b> Een deel van de W&I-medewerkers gaat – naast de overgang van de UW-medewerkers naar de gemeente – van W&I naar het nieuwe werkbedrijf	<b>Gemiddeld (gemiddelde score):</b> Complexiteit door herschikking van specifieke afdelingen en formaties.
<b>Totaaloordeel Berenschot</b>	<b>Kwetsbaar:</b> Behoudt de nadelen van de huidige versnipperde structuur en belemmert integrale sturing.	<b>Meest Optimaal:</b> Biedt de stevigste basis voor doelrealisatie, financiële grip en een integrale klantreis.	<b>Suboptimaal:</b> Een krachtig model dat grip biedt, maar minder integraal is dan variant I.	<b>Beperkt:</b> Lost de fundamentele knelpunten in de keten onvoldoende op door de blijvende knip.

### Toelichting op de weging: een integrale risico- en kansanalyse

De weging van de scenario's is gebaseerd op een inhoudelijke beoordeling van zeven criteria. Waar Berenschot alle criteria een gelijk gewicht toekent, laat de specifieke score in de cellen de balans tussen kansen en risico's zien. In plaats van een afzonderlijke risicoparagraaf is ervoor gekozen om deze factoren direct te verdisconteren in de scores.

- Kansen als 'Sterke' scores: Een score 'Sterk' of 'Zeer Sterk' geeft aan dat de kansen op succesvol resultaat (zoals de BUIG-besparing of integrale klantreis) maximaal zijn en de risico's minimaal of beheersbaar.
- Risico's als 'Zwakke' scores: Een score 'Zwak' of 'Zeer Zwak' identificeert een substantieel risico. Zo weerspiegelt de score op 'stuurbaarheid' bij scenario A-plus het reële risico op bestuurlijke machteloosheid door versnipperde rechtspersonen. De 'gemiddelde' scores bij C-plus scenario's op 'impact organisatie' maken het transitierisico van de invlechting direct zichtbaar.

Op deze manier kan een afweging worden gemaakt op basis van het integrale profiel per scenario: wegen de kansen (de positieve uitschieters) op tegen de risico's (de kwetsbare punten)? Hiermee biedt deze tabel geen statische optelsom, maar een dynamisch instrument voor risicomangement en strategische besluitvorming.

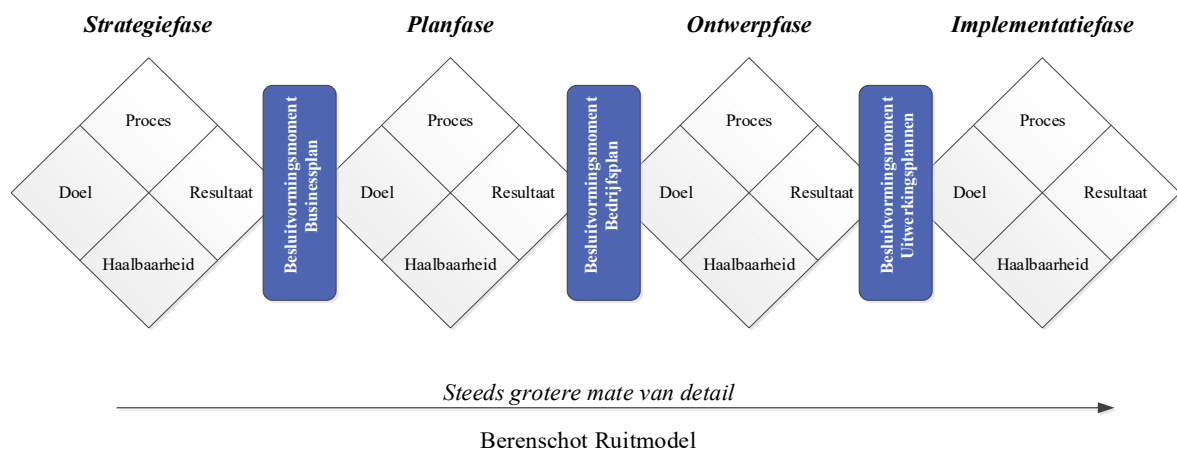
## HOOFDSTUK 7

# Transitietraject

Hoofdstuk 7 beschrijft het transitietraject dat nodig is om het gekozen scenario te realiseren. Aan de hand van het Berenschot Ruitmodel worden de strategiefase, planfase, ontwerpfase en implementatiefase uitgewerkt. Het hoofdstuk biedt daarmee inzicht in de stappen, randvoorwaarden en tijdsplanning voor een zorgvuldige en haalbare transitie.

## 7.1 Berenschot Ruitmodel

Het ruitmodel is een visueel en inhoudelijk raamwerk dat bestaat uit vier opeenvolgende fasen, elk weergegeven als een ruitvormige processtap. Het model wordt vaak gebruikt bij reorganisaties, beleidsontwikkeling en fusietrajecten. Elke ruit staat voor een fase waarin divergerende inzichten worden verzameld en vervolgens geconvergeerd tot een besluit of ontwerp.



Het model is bij uitstek geschikt voor complexe besluitvormingsprocessen binnen publieke instellingen, waarin meerdere partijen betrokken zijn, zoals bestuurders, beleidsadviseurs, uitvoeringsorganisaties, medezeggenschap en externe stakeholders. Juist in deze context biedt het ruitmodel houvast: het maakt het mogelijk om stapsgewijs vooruit te komen, met ruimte voor reflectie, afweging en het meenemen van alle betrokkenen. Niet alle onderwerpen hoeven in één keer volledig uitgewerkt te worden; thema's die in een eerdere fase nog niet rijp zijn voor besluitvorming, kunnen in een volgende fase alsnog worden opgepakt.

Het proces om te komen tot de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie van Utrecht is een goed voorbeeld van een traject dat zich uitstekend leent voor deze gefaseerde aanpak. De combinatie van bestuurlijke, juridische, organisatorische en financiële vraagstukken, in samenhang

met de betrokkenheid van verschillende gemeentelijke en externe actoren, vraagt om een gestructureerde en iteratieve benadering zoals het ruitmodel biedt.

Binnen elke fase spelen vier begrippen een centrale rol: proces, doel, resultaat en haalbaarheid. Het proces beschrijft hoe binnen de fase wordt gewerkt: hoe inzichten worden opgehaald, besproken en uiteindelijk samengebracht tot een gedragen voorstel. Het doel geeft richting aan de fase en maakt duidelijk welke vraag beantwoord moet worden om verder te kunnen. Het resultaat is het concrete product dat aan het eind van de fase wordt opgeleverd, zoals het businessplan, bedrijfsplan, ontwerpdocument of samenvoegingsvoorstel. Tot slot wordt in elke fase de haalbaarheid getoetst: is het voorgestelde resultaat juridisch, financieel, organisatorisch en politiek uitvoerbaar? Deze vier elementen zorgen ervoor dat elke fase niet alleen inhoudelijk scherp is, maar ook bestuurlijk en praktisch goed doordacht.

## 7.2 Strategiefase

De strategiefase vormt het vertrekpunt van het veranderproces en draait om het verkennen van de opgave en het formuleren van een richtinggevend kader. In het geval van de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie van Werk & Inkomen (W&I) Utrecht is deze fase in belangrijke mate ingevuld door twee onderzoeken: het scenariorapport van De Galan Groep, waarin vijf strategische varianten zijn geanalyseerd, en het nu voorliggende businesscase-onderzoek van Berenschot, dat de effecten van scenario A-plus en C-plus voor de Utrechtse context verder analyseert. Deze onderzoeken geven inzicht in de maatschappelijke, organisatorische en financiële impact van verschillende vormen van samenwerking en integratie, en leggen de basis voor een inhoudelijke afweging.

Gedurende deze fase zijn ook de bestuurlijke kaders aangescherpt, zoals de beleidsdoelen uit de nota Werk en Re-integratie 2024–2032, de urgentie rond het BUIG-tekort, en de onderbenutting van loonkostensubsidie in Utrecht. De strategiefase is daarmee niet alleen een verkenning van abstracte scenario's, maar ook een concretisering van de opgave in relatie tot de gemeentelijke beleidsambities en uitvoeringsrealiteit.

Deze fase wordt afgesloten met een richtinggevend besluit door het college van B&W, waarin een voorkeursvariant wordt gekozen voor verdere uitwerking. Dit besluit geeft het mandaat om de planfase te starten, waarin de gekozen variant wordt vertaald naar een samenvoegingsplan/bedrijfsplan met juridische, organisatorische en financiële uitwerking. De overgang van de strategiefase naar de planfase markeert het moment waarop de focus verschuift van verkennen naar ontwerpen: van het 'waarom' naar het 'hoe'.

## 7.3 Planfase

De planfase vormt de tweede stap in het ruitmodel en heeft als doel om op basis van het richtinggevend besluit van het college van B&W een samenhangend en uitvoerbaar samenvoegingsplan op te stellen voor de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie van Werk & Inkomen (W&I). Dit plan moet voldoende onderbouwing bieden om medio 2026 een definitief besluit te kunnen nemen over de vorm, inrichting en implementatie van de integratie.

### 7.3.1 Doel en inhoud van de planfase

In deze fase worden de strategische keuzes uit de strategiefase vertaald naar concrete ontwerp vragen. Denk aan het uitwerken van de missie, visie en kernwaarden van de toekomstige organisatie, het bepalen van de juridische structuur, het analyseren van financiële en personele implicaties, en het ontwerpen van een implementatiestrategie. Ook worden scenario's vergeleken, risico's in kaart gebracht en een communicatieaanpak opgesteld. Niet alle onderwerpen hoeven

direct volledig uitgewerkt te worden; thema's die in deze fase nog niet rijp zijn voor besluitvorming kunnen bewust worden doorgeschoven naar de ontwerpfase.

Het eindproduct van de planfase is een samenvoegingsplan dat richting geeft aan de ontwerpfase en als basis dient voor het definitieve besluit van het college van B&W.

### 7.3.2 Positionering van de projectorganisatie

Gezien de impact van de invlechting op meerdere domeinen - zoals Werk & Inkomen, HR, financiën, juridische zaken en het bredere sociaal domein - wordt het project niet ondergebracht binnen één directie, maar gepositioneerd als een concernbreed traject. Het college van B&W verstrekt de opdracht aan de directeuren van UW en W&I, die gezamenlijk optreden als ambtelijk opdrachtnemer. De conerndirectie vervult daarbij een strategische regierol: zij bewaakt de samenhang met andere organisatieontwikkelingen, toetst op concernbelang en kan - indien nodig - bijsturen via ambtelijke interventie of opschaling. Zo wordt geborgd dat de invlechting wordt aangestuurd als een organisatiebrede transitie, met ruimte voor domeinspecifieke inbrengen concernbrede sturing. Het college van B&W en namens hen de wethouder van werk en inkomen, is formeel bestuurlijk opdrachtgever van het invlechtingstraject. De opdracht wordt verstrekt aan de ambtelijke organisatie, met als doel het uitwerken van de voorkeursvariant in een bedrijfsplan dat besluitrijp is.

- De directeuren van UW en W&I treden gezamenlijk op als ambtelijk opdrachtnemer van de planfase. Zij ontvangen het mandaat van het college om het traject inhoudelijk en procesmatig aan te sturen. Dit borgt:
  - Gelijkwaardige inbreng van beide organisatieonderdelen;
  - Gedeeld eigenaarschap over de inhoud en voortgang;
  - Vertrouwen en draagvlak onder medewerkers van UW en W&I.
- De conerndirectie vervult een strategische regierol en is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de samenhang en kwaliteit van concernbrede organisatieontwikkeling. In deze rol:
  - Bewaakt zij de aansluiting op concernkaders, zoals P&C-cyclus, HR-beleid, ICT-architectuur en juridische kaders;
  - Toetst zij de voortgang en inhoud van het traject op concernbelang;
  - Kan zij - indien nodig - bijsturen via ambtelijke interventie of opschaling naar het directieteam;
  - Fungeert zij als escalatieniveau bij conflicten of impasses tussen de ambtelijk opdrachtgevers.
- Een projectleider wordt aangesteld die rapporteert aan beide directeuren. Deze persoon:
  - Coördineert de uitvoering van de planfase;
  - Stuurt werkgroepen aan;
  - Bewaakt planning, kwaliteit en integraliteit;
  - Zorgt voor afstemming met concernstaven en externe stakeholders.

### 7.3.3 Opbouw van de projectorganisatie

De projectorganisatie bestaat uit drie lagen: een stuurgroep, een projectgroep en meerdere werkgroepen.

#### **Stuurgroep**

De stuurgroep bewaakt de voortgang, lost knelpunten op en bereidt bestuurlijke besluitvorming voor.

- De stuurgroep wordt ingericht met vertegenwoordiging van: directeur UW, directeur W&I, conerndirectie (via de conerndirecteur sociaal domein en treedt tevens op als voorzitter van

de stuurgroep), strategisch adviseur sociaal domein en eventueel een vertegenwoordiger van de bestuursdienst

- Bewaakt de voortgang, kaders en bestuurlijke afstemming.
- Beslist over tussenresultaten en het eindproduct van de planfase.

#### Projectgroep:

- Bestaat uit de projectleider, beleidsadviseurs van W&I en UW, een HR-adviseur, een financieel adviseur, een juridisch adviseur, een communicatieadviseur en een vertegenwoordiger van de medezeggenschap (als waarnemer).
- Coördineert de werkgroepen en bewaakt de samenhang tussen de deelproducten.
- Bereidt besluitvorming in de stuurgroep voor.

#### Werkgroepen:

- Voeren de inhoudelijke analyses en uitwerkingen uit.
- Bestaan uit medewerkers van UW, W&I en gemeentelijke stafdiensten.
- Elke werkgroep krijgt een duidelijke opdracht en levert een deelrapportage op.
- De werkgroepen zijn:
  - **Takenpakket en dienstverlening:** beleidsadviseurs, uitvoeringscoördinatoren, doelgroepdeskundigen.
  - **Financiën en overhead:** financieel adviseur, controller UW, adviseur bedrijfsvoering.
  - **HR & personeel:** HR-adviseurs, juristen arbeidsrecht, OR-vertegenwoordigers.
  - **Governance en juridisch:** juridisch adviseur, bestuursadviseur, concerncontroller.
  - **Communicatie:** communicatieadviseur, HR, vertegenwoordigers van directies.
  - **Contracten en externe relaties:** Deze werkgroep beoordeelt alle lopende contracten van UW op overdraagbaarheid, beëindiging of heronderhandeling. Ook subsidierelaties, convenanten en afspraken met ketenpartners worden hier juridisch en operationeel uitgewerkt.

### 7.3.4 Resultaat en besluitvorming

De planfase mondt uit in een bedrijfsplan waarin de invlechting wordt uitgewerkt dat wordt vastgesteld door het college van B&W. Dit plan vormt het vertrekpunt voor de ontwerpfase, waarin het gekozen model gedetailleerd wordt uitgewerkt. De gemeenteraad wordt betrokken via een raadsvoorstel of begrotingsbesluit en ontvangt tussentijdse voortgangsrapportages.

In het bedrijfsplan worden in ieder geval de volgende onderwerpen uitgewerkt.

- **Hoofdproces re-integratie** Uitwerking van het hoofdproces: hoe ziet de keten van dienstverlening eruit van intake tot uitstroom? Wat verandert er in regie, uitvoering en samenwerking?
- **Dienstverlening en procesinrichting**
  - *Takenpakket en doelgroepbenadering:* welke taken worden overgenomen van UW, hoe worden cliënten bediend, en welke accenten worden gelegd in de aanpak.
  - *Procesarchitectuur:* hoe worden inkomensdienstverlening en re-integratie gekoppeld; hoe sluit dit aan op gebiedsteams en ketenpartners.
  - *Kwaliteitsborging en monitoring:* welke indicatoren worden gebruikt om effectiviteit, klanttevredenheid en maatschappelijke impact te meten.
- **ICT-architectuur (op hoofdlijnen)** Wat zijn de implicaties voor systemen, koppelingen, datastromen en beheer? Welke migraties zijn nodig en wat zijn de risico's?

- **Arbeidsvoorwaarden en personele uitgangspunten** Welke verschillen bestaan er tussen UW en gemeente? Wat zijn de uitgangspunten voor harmonisatie van arbeidsvoorwaarden en rechtspositie?
- **Huisvesting** Welke locaties zijn in beeld en waar moeten welke taken worden verricht? Wat zijn de consequenties voor bereikbaarheid, werkplekinrichting en kosten?
- **Overhead (financieel en functioneel)** Wat betekent de integratie voor ondersteunende functies zoals HR, financiën, ICT, communicatie en control? Hoe verandert de overheadstructuur en wat zijn de financiële effecten?
- **Governance en planning & control** Hoe wordt de nieuwe organisatie aangestuurd? Wat verandert er in de verantwoordingslijnen, besluitvorming en P&C-cyclus?
- **Fiscale consequenties** Denk aan btw-positie, overdrachtsbelasting, gevolgen voor subsidies en verrekenstructuren.
- **Juridische consequenties** Welke organisatieonderdelen blijven bestaan en welke worden overgeheveld naar de gemeente? Wat zijn daarvan de juridische consequenties? Welke stappen moeten concreet worden gezet?
- **Financiële en bedrijfsmatige onderbouwing**
  - *Structurele kosten en baten*: verdere doorrekening van personeelskosten, overhead, efficiencyvoordelen en benutting van rijksmiddelen zoals BUIG en loonkostensubsidie.
  - *Incidentele kosten*: projectorganisatie, juridische ondersteuning, ICT-migratie, harmonisatie van systemen.
  - *Financiële risico's en beheersmaatregelen*: scenarioanalyse, buffers, afspraken over kostenverdeling en dekking.
- **Communicatie en participatie** Wat is de communicatiestrategie richting medewerkers, cliënten en stakeholders? Hoe wordt draagvlak opgebouwd?
- **Ontwerpfase en implementatie**: Hoe zien de volgende ontwerp- en implementatiefase eruit? Wie moeten daarin worden betrokken? Wat moet er in de ontwerp- en implementatiefase worden gerealiseerd?

## 7.4 Ontwerpfase

Na vaststelling van het bedrijfsplan door het college start de ontwerpfase, waarin de voorkeursvariant voor de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie wordt uitgewerkt tot een concreet en uitvoerbaar realisatieplan. In deze fase worden meerdere uitwerkingsplannen opgesteld, waaronder een organisatiemodel, sociaal plan, ICT-integratieplan, juridisch overdrachtdossier, huisvestingsplan en communicatieplan. Ook vindt een definitieve financiële doorrekening plaats, inclusief structurele en incidentele lasten en baten, en wordt de planning- en controlcyclus binnen het nieuwe organisatieonderdeel ingericht. Deze cyclus wordt afgestemd op de gemeentelijke P&C-systematiek, zodat sturing, verantwoording en risicobeheersing goed zijn geborgd. Multidisciplinaire werkgroepen onder regie van een projectleider werken aan een integraal ontwerp dat bestuurlijk besluitrijp is. Haalbaarheid hangt af van draagvlak, capaciteit, tijdige besluitvorming, aansluiting op concernkaders en een realistische planning richting juridische en organisatorische integratie.

## 7.5 Implementatiefase

De implementatiefase markeert de daadwerkelijke realisatie van de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie, op basis van het vastgestelde realisatieplan. De uitvoering verloopt planmatig, met duidelijke doelstellingen, mijlpalen en verantwoordingsmomenten. De projectorganisatie bewaakt voortgang, kwaliteit en risico's, en stemt nauw af met lijnmanagement, concernstaven en medezeggenschap. De implementatie omvat onder meer de juridische overdracht, personele overgang, inrichting van werkprocessen, migratie van ICT-systemen,

aanpassing van huisvesting en borging van de dienstverlening. Binnen een vooraf bepaalde periode na de implementatie - bijvoorbeeld twaalf maanden - vindt een evaluatie plaats, waarin de werking van de nieuwe organisatie, de kwaliteit van dienstverlening en de interne samenwerking worden beoordeeld. Deze evaluatie vormt input voor eventuele bijstellingen en voor de structurele verankering van de nieuwe organisatie in het gemeentelijk domein.

## 7.6 Tijdsplanning

Hierna geven we indicatief de duur van elke fase aan. Het vervolgtraject (vanaf de planfase) kan starten na besluitvorming over de voorkeursvariant en opdrachtverlening voor de verdere uitwerking. De planning richt zich primair op de juridische, organisatorische en operationele samenvoeging van UW en W&I, inclusief de inrichting van processen, systemen, functies en governance. Na het doorlopen van de fasen in het Ruitmodel staat er een nieuwe geïntegreerde organisatie die integraal uitvoering geeft aan het proces van ontwikkeling, re-integratie en begeleiding van de doelgroep. Aansluitend volgt een periode van verdere interne doorontwikkeling, waarin uitvoering, werkwijze en cultuur geleidelijk verder naar elkaar toegroeien, zoals gebruikelijk is bij fusies van uitvoeringsorganisaties.

### **Strategiefase: tot en met besluitvorming over de voorkeursvariant**

Uitwerking van de voorkeursvariant in een businessplan. Na besluitvorming door het college van B&W over de richting kan opdracht worden verleend voor de verdere uitwerking.

### **Planfase: circa zes maanden**

In deze fase wordt het bedrijfsplan opgesteld. Dit plan bevat de hoofdlijnen van de toekomstige organisatie, inclusief uitgangspunten voor dienstverlening, personeel, financiën, ICT, juridische structuur en governance. Na bestuurlijke vaststelling van het bedrijfsplan vormt dit de basis voor de start van de ontwerpfase.

### **Ontwerpfase: circa zes maanden**

Op basis van het vastgestelde bedrijfsplan worden meerdere uitwerkingsplannen opgesteld. Denk aan het organisatiemodel, functieboek, plaatsingsprocedure, sociaal plan, ICT-migratieplan, juridisch overdrachtdossier, huisvestingsplan, communicatieplan en een definitieve financiële doorrekening. Ook wordt de planning- en controlcyclus binnen het nieuwe organisatieonderdeel ingericht en afgestemd op de gemeentelijke P&C-systematiek.

### **Implementatiefase: circa twaalf maanden**

De daadwerkelijke invlechting vindt plaats: juridische overdracht, personele overgang, migratie van systemen, inrichting van werkprocessen en huisvesting. De uitvoering verloopt planmatig, met duidelijke doelstellingen, mijlpalen en verantwoordingsmomenten.

### **Evaluatie: zes tot twaalf maanden**

Binnen zes tot twaalf maanden na implementatie wordt de werking van de nieuwe organisatie geëvalueerd. De evaluatie richt zich op dienstverlening, interne samenwerking, personele effecten en aansluiting op de gemeentelijke structuur. De uitkomsten vormen input voor eventuele bijstellingen en structurele verankering.

## 7.7 Samenvatting

De gemeente Utrecht wordt geadviseerd om het transitietraject voor de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie vorm te geven aan de hand van het zogenoemde Ruitmodel: strategiefase, planfase, ontwerpfase en implementatiefase. Het ruitmodel biedt een gefaseerde,

iteratieve aanpak waarin divergeren en convergeren van inzichten ruimte geeft voor bestuurlijke afwegingen en toetsing van haalbaarheid (proces, doel, resultaat, haalbaarheid).

- In de **strategiefase** wordt het businessplan opgesteld, worden de bestuurlijke kaders meegegeven en eindigt met een richtinggevend besluit dat het mandaat geeft voor de planfase.
- In de **planfase** (circa 6 maanden) wordt het bedrijfsplan opgesteld: missie, juridische structuur, financiële en personele doorrekening, ICT-implicaties, huisvesting, governance, communicatie en risicoanalyse. De projectorganisatie is concernbreed gepositioneerd; directeuren van UW en W&I treden gezamenlijk op als ambtelijk opdrachtnemer, de concerndirectie bewaakt samenhang. De projectorganisatie bestaat uit stuurgroep, projectgroep en thematische werkgroepen (takenpakket, financiën, HR, governance/juridisch, ICT, communicatie, contracten).
- De **ontwerpfase** (circa 6 maanden) werkt het bedrijfsplan uit tot realisatieplannen: begroting, organisatiemodel, sociaal plan, ICT-migratie, juridisch overdrachtdossier, huisvesting en definitieve financiële doorrekening.
- De **implementatiefase** (circa 12 maanden) omvat juridische overdracht, personele overgangen, procesinrichting, systeemmigratie en huisvesting; voortgang, kwaliteit en risico's worden bewaakt. Binnen 6–12 maanden na implementatie volgt een evaluatie gericht op dienstverlening, samenwerking en personele effecten.

Stapsgewijze besluitvorming, breed draagvlak en heldere governance zijn essentieel voor een zorgvuldige, uitvoerbare transitie. Na het traject is UW ingevlochten in de gemeentelijke organisatie, maar dat is geen eindpunt: werkendeweg zullen beide organisaties verder naar elkaar toe groeien en steeds meer geïntegreerd raken. Ze zullen gezamenlijk blijven doorontwikkelen en integraal meebewegen met de veranderende doelgroep, waarbij de klassieke Wsw-populatie geleidelijk plaatsmaakt voor een steeds grotere nieuwe doelgroep.

# Bijlage 1. Interviewlijst

De volgende personen zijn in het kader van het onderzoek geïnterviewd.

- Fred Dukel, directeur Werk en Inkomen, Den Haag
- Ronald de Jong, directeur afdeling Werk, Groningen
- Gina Olthoff, directeur Iederz, Groningen
- Rudy Slegers, directeur Weener XL, Den Bosch
- Ferry Hofman, afdelingshoofd Breda Werkt
- Michael Tirion, plv directeur DZB Leiden
- Anja Witte, directeur WerkSaam Westfriesland
- Marion van Limpt, directeur Senzer Helmond
- Guido Bindels, plv directeur Werkse, Delft
- Rachid Charraoui, concerncontroller gemeente Utrecht
- Vincent de Bijl, directeur P&O gemeente Utrecht
- Katie Zwetsloot, Concerndirecteur bedrijfsvoering
- Hans Uneken, directeur Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) Utrecht
- Anneke Krop, directeur Stadsbedrijven, gemeente Utrecht
- Stephanie van Dijk, juridisch adviseur gemeente Utrecht
- Sjoerd van het Erve, directeur UW
- Wobbe-Jan Reitsma, directeur bedrijfsvoering UW
- Paulien Knoester, beleidsadviseur W&I gemeente Utrecht
- Thomas Koerhuis, beleidsadviseur W&I gemeente Utrecht
- Bas Meijer, controller W&I gemeente Utrecht
- Marijn Wolswinkel, controller W&I gemeente Utrecht
- Bram Terwijn, manager unit C, W&I gemeente Utrecht
- Chahrezade Cheikh, manager unit A, W&I gemeente Utrecht
- Alaa Srifi, directeur W&I, gemeente Utrecht
- Ronald Venderbosch, concerndirecteur Sociaal Domein, gemeente Utrecht
- Linda Voortman, Wethouder W&I gemeente Utrecht
- Susanne Schilderman, Wethouder financiën gemeente Utrecht
- Carmen van der Woude, voorzitter Ondernemingsraad UW
- Martin Fleers, Clustermanager Huisvesting, gemeente Utrecht
- Anne-Margriet Vons, Manager IPM, gemeente Utrecht
- Geert Watzeels, Strategisch adviseur HRM, gemeente Utrecht
- Jacqueline van der Schagt, Clustermanager Services, gemeente Utrecht
- Jurjen Bakker, Strategisch adviseur financiën, Gemeente Utrecht
- Jos Dresens, Businesscontroller, Gemeente Utrecht
- Agnes Scholte, Strategisch controller, gemeente Utrecht
- Jos Rooijmans, directeur MidZuid, vml directeur Atea Breda

## Bijlage 2. Juridische aandachtspunten

### B.2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste juridische aandachtspunten bij de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie. Hiervoor hebben we een *quickscan* verricht: afstemming met de gemeente Utrecht en UW, en bestudering van relevante documenten. Belangrijkste conclusie is dat er vanuit juridische overwegingen geen obstakels zijn om UW in te vlechten in de gemeentelijke organisatie. UW en de gemeente Utrecht zijn juridisch al nauw aan elkaar verbonden, onder meer doordat de gemeente 100% aandeelhouder is en formeel werkgever is van de WSW-doelgroep. Dit hoofdstuk geeft een overzicht op hoofdlijnen van de juridische gevolgen van de invlechting en van de aandachtspunten waarmee bij de implementatie waarschijnlijk rekening moet worden gehouden.

### B.2.2 Achtergrond UW

#### Verhouding gemeente - UW

UW ondersteunt als werkontwikkelbedrijf de gemeente Utrecht bij het uitvoeren van de Participatiewet. De gemeente Utrecht is 100% aandeelhouder van UW Holding B.V. Andere rollen die de gemeente vervult t.o.v. UW (zie Toezichtarrangement UW Holding B.V.):

- Gemeente heeft UW aangewezen als uitvoerder van de wettelijke taken op grond van de WSW
- Gemeente Utrecht verstrekt Wsw-subsidie aan UW.
- Gemeente Utrecht kent UW een rol toe bij de uitvoering van de Participatiewet en sluit daarvoor contracten af.
- Gemeente Utrecht als garantsteller voor leningen die UW aangaat.

#### Structuur en fiscaliteit UW

De gemeente Utrecht is 100% aandeelhouder van UW Holding B.V. Verder is UW Holding B.V. enig aandeelhouder van de volgende bv's:

1. UW Personeels B.V.
2. UW Traject B.V.
3. UW Werktraining B.V.
4. UW Werkmaatschappij B.V.
5. UW Werkt voor Utrecht B.V.

BV 1 t/m 3 behoren samen met UW Holding B.V. tot een fiscale eenheid. Voor deze fiscale eenheid maakt UW gebruik van de quasi-inbestedingsvrijstelling, waardoor voor de activiteiten binnen de fiscale eenheid geen vennootschapsbelasting verschuldigd is.<sup>3</sup>

BV 4 t/m 5 zijn door een beroep op de SW-vrijstelling van art. 5 lid 1 onderdeel c Wet Vpb 1969 geen vennootschapsbelasting verschuldigd.

---

<sup>3</sup> Art. 8f lid 1, onderdeel a jo. artikel 8e lid 6 Wet Vpb 1969. Zie Toelichting Deloitte bij aangifte vpb (d.d. 23 april 2025).

### CAO's medewerkers

De medewerkers van UW hebben te maken met de volgende CAO's:

- **CAO Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties (SGO)** - stafmedewerkers
  - Dit zijn de stafmedewerkers van UW. Deze CAO is van toepassing op samenwerkende gemeentelijke organisaties. In art. 1.2 van deze CAO is bepaald dat organisaties die in opdracht van de gemeente taken uitvoeren op het gebied van het sociaal domein, tevens kunnen fungeren als werkgever in het kader van deze CAO.
  - Ondergebracht in UW Personeels B.V.
- **CAO 'Aan de slag'** - doelgroep
  - De CAO Aan de Slag geldt voor mensen die zijn opgenomen in het doelgroepregister van de Participatiewet. Net als bij de CAO SGO kan UW voor deze groep formeel als werkgever optreden, omdat UW een publieke organisatie is die in handen is van gemeenten en taken uitvoert in het kader van de Participatiewet (zie artikel 1.1 CAO Aan de Slag).
  - Ondergebracht in UW Traject B.V.
- **CAO Sociale Werkvoorziening (SW)** - doelgroep
  - De CAO SW geldt voor werknemers met een WSW-indicatie die zij al hadden vóór de invoering van de Participatiewet. UW is formeel niet de werkgever van deze groep, omdat de CAO SW bepaalt dat de werkgever altijd een gemeente of een gemeenschappelijke regeling moet zijn (artikel 1.1 sub w). Voor deze werknemers is de gemeente Utrecht dus formeel de werkgever. UW vervult hierbij de rol van materieel werkgever. In de arbeidscontracten staat daarom dat UW "namens de gemeente Utrecht" optreedt als werkgever.
  - Gemeente formeel werkgever. Materieel werkgeverschap ondergebracht in UW Werkmaatschappij B.V.

### B.2.3 Ontbinding van BV's UW en fiscale afhechting

Na de integratie in de gemeentelijke organisatie ziet UW geen voordeel meer in het behouden van de verschillende BV's binnen haar structuur. UW Traject B.V. en UW Werkmaatschappij B.V. zijn hierop een uitzondering, omdat de doelgroep binnen beide doelgroepen is georganiseerd. In de volgende paragraaf wordt toegelicht waarom het behoud van deze BV's voordelen biedt.

De overige BV's van UW kunnen conform Boek 2 Burgerlijk Wetboek (BW) worden ontbonden. Een juridische fusie met de gemeente is niet mogelijk; bij beëindiging moeten bezittingen en contracten worden overgedragen volgens Boek 2 BW. Voor invlechting en ontbinding of overdracht is advies van de ondernemingsraden van UW en de gemeente Utrecht nodig (art. 25 WOR).

We voorzien op voorhand geen grote fiscale belemmeringen voor de invlechting van UW in de gemeentelijke organisatie. Dit wordt mede gevoed door vergelijkbare voorbeelden van invlechting die we bij andere gemeenten zijn tegengekomen. In een volgende fase, waarin de details van de invlechting verder vorm krijgen, is het verstandig om een fiscalist in te schakelen om de fiscale gevolgen te toetsen (vennootschapsbelasting en btw), de beëindiging van fiscale eenheden en aangiften adequaat af te ronden, keuzes rond vastgoed en de overgang van personeel fiscaal juist te regelen.

### B.2.4 Overgang van personeel

#### Stafdiensten UW (CAO SGO)

Een herkenbaar onderdeel (de stafdiensten van UW) verhuist als geheel naar de gemeente en blijft daar in principe hetzelfde werk doen. Dit valt waarschijnlijk onder de juridische term 'overgang van onderneming' (art. 7:662 BW). In de kern betekent dit dat medewerkers vrijwel hetzelfde werk

blijven doen, maar onder een andere werkgever. Hun arbeidscontracten lopen dan door, en alle rechten en plichten gaan mee.

In dat geval gaan de arbeidsovereenkomsten van rechtswege over naar de gemeente (art. 7:663 BW). De huidige arbeidsvoorwaarden, inclusief bepalingen uit de CAO SGO, blijven dan in beginsel gelden. De gemeente mag deze niet direct vervangen door de CAO Gemeenten. Dat kan pas wanneer de CAO SGO afloopt, of als een medewerker daar individueel mee instemt. Er hoeven in dit scenario geen nieuwe arbeidsovereenkomsten te worden afgesloten.

Als het werk, de organisatie of de identiteit van het onderdeel ingrijpend verandert, kan het zijn dat er géén sprake is van overgang van onderneming. Mocht er toch géén sprake zijn van overgang van onderneming, dan moet de gemeente de betrokken medewerkers nieuwe arbeidsovereenkomsten aanbieden om hen formeel in dienst te nemen. Die nieuwe contracten vallen dan onder de CAO Gemeenten, met toepassing van het gemeentelijk personeelsreglement. Hoewel beide cao's inhoudelijk grotendeels overeenkomen, kunnen er verschillen zijn in aanvullende regelingen of lokale afspraken (bijvoorbeeld verlof, toelagen, reiskosten).

Het is daarom verstandig voorafgaande aan de invlechting een pakketvergelijking te maken tussen de huidige voorwaarden en die van de gemeente, zodat medewerkers vooraf weten wat er verandert. Dit is ook nuttig bij overgang van onderneming, zodat medewerkers inzicht hebben in mogelijke toekomstige wijzigingen als de CAO SGO op termijn wordt vervangen door de CAO Gemeenten.

### **Doelgroep WSW (CAO SW)**

Van deze groep is de gemeente al formeel werkgever, waardoor de arbeidsovereenkomsten ongehinderd door blijven lopen. Op papier wijzigt voor deze groep niets, enkel de aansturing binnen de organisatie.

### **Doelgroep Participatiewet (CAO Aan de slag)**

Als ervoor wordt gekozen om deze groep rechtstreeks onder te brengen in de gemeentelijke organisatie, is er vermoedelijk ook sprake van overgang van onderneming, net als voor de stafdiensten het geval is.

Als er géén sprake is van overgang van onderneming, moet de gemeente nieuwe arbeidsovereenkomsten aanbieden aan deze Participatiewet-doelgroep. Het ligt dan voor de hand om deze contracten af te sluiten onder de CAO Aan de slag, omdat deze cao specifiek geldt voor deze doelgroep en de gemeente hiervoor als werkgever mag optreden.

### **Voordelen voor behoud aparte BV's doelgroep**

Tegelijk zijn er goede redenen om de BV's waarbinnen de twee doelgroepen van UW momenteel zijn georganiseerd, in stand te houden. Dit gaat om UW Traject B.V., als formeel werkgever van de doelgroep Participatiewet, en UW Werkmaatschappij B.V., als materieel werkgever van de doelgroep WSW.

De werkzaamheden die binnen beide BV's worden verricht zijn van andere aard dan die van het ambtelijk apparaat en vormen het 'product' van het werkontwikkelbedrijf. Het ligt daarom voor de hand om deze werkzaamheden niet formeel binnen de gemeente te beleggen. Behoud in UW Traject B.V. en UW Werkmaatschappij B.V. voorkomt inpassing in de gemeentelijke functie- en waarderingssystematiek. De CAO Aan de Slag wordt bovendien vaak jaarlijks vernieuwd en is daarmee kwetsbaar; als deze cao zou wegvallen, voorkomt werkgeverschap in de B.V. dat medewerkers direct onder de gemeentelijke cao komen te vallen, met zwaardere waarborgen en hogere lasten. Tot slot is het pragmatisch: de medewerkers zijn al in dienst bij UW Traject B.V. of

UW Werkmaatschappij B.V., waardoor juridische en administratieve omzettingen nu beperkt blijven.

## B.2.5 Medezeggenschap van medewerkers (ondernemingsraad)

UW heeft momenteel één ondernemingsraad voor de gehele organisatie, waarin de verschillende groepen medewerkers zijn vertegenwoordigd.

De gemeente Utrecht kent een centrale ondernemingsraad en ondernemingsraden per organisatieonderdeel, zo ook voor W&I. Iedere ondernemingsraad vaardigt twee leden af voor de centrale ondernemingsraad. Onderwerpen die de organisatieonderdelen overstijgen, worden geagendeerd in de centrale ondernemingsraad.

### Medezeggenschap na invlechting

Na de invlechting vallen de stafdiensten van UW onder het medezeggenschapsstelsel van de gemeente en worden zij onderdeel van de bestaande OR-structuur.

UW Traject B.V. en UW Werkmaatschappij B.V. blijven als aparte rechtspersonen bestaan, met de gemeente als enig aandeelhouder. Juridisch gezien kunnen deze BV's elk een eigen ondernemingsraad instellen voor de doelgroepmedewerkers.

Een alternatief is het instellen van een gemeenschappelijke ondernemingsraad (GOR) op basis van artikel 3 WOR. Gezien de nauwe samenwerking tussen de BV's en het gemeentelijke domein Werk & Inkomen, is een GOR bevorderlijk voor een goede toepassing van de WOR - een voorwaarde voor oprichting van een GOR. In deze opzet vervangt de GOR de huidige decentrale OR van W&I. Binnen de GOR kan worden gewerkt met kiesgroepen, zodat de verschillende taakgebieden binnen Werk & Inkomen en de BV's goed vertegenwoordigd zijn en medewerkers medezeggenschap hebben over het voor hen relevante beleid.

## B.2.6 Overzicht van langdurige overeenkomsten en verplichtingen

Onderstaand een overzicht van langdurige overeenkomsten en verplichtingen van UW, met enkele specifieke aandachtspunten.

Overeenkomst/verplichting	Toelichting
<b>Leningen bij BNG en AGCO Finance</b>	Reële waarde van de leningen aan einde boekjaar 2024: €5.537.253,- Voor alle leningen is door de gemeente Utrecht een borgstelling verstrekt ter grootte van de hoofdsom van de lening.
<b>Erfpacht Niels Bohrweg</b>	<b>Looptijd:</b> onbepaalde tijd; jaarlijkse verplichtingen bij vooruitbetaling voldaan.

Overeenkomst/verplichting	Toelichting
<b>Verhuur aan derden ruimten Niels Bohrweg</b>	<p><b>Looptijd:</b> tot 31-12-2028 (Hofclub); tot 31-5-2029 (The Fryer Company).</p> <p><b>Omvang:</b> circa €95k p.j. (Hofclub); circa €100k p.j. (The Fryer Company).</p> <p><b>Aandachtspunten:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Toets marktconformiteit/prijsstelling i.v.m. wet- en regelgeving voor economische activiteiten door gemeenten.</u></li> <li>• <u>Mogelijk boetebeding bij vroegtijdige opzegging.</u></li> </ul>
<b>Huurovereenkomsten diverse panden (Maarssebroeksdijk 7; Neckardreef 6; Lange Schaft 7D)</b>	<p><b>Looptijd:</b> t/m mei 2029 (Maarssebroeksdijk 7), t/m april 2028 (Neckardreef 6), t/m oktober 2029 (Lange Schaft 7D).</p> <p><b>Omvang:</b> gezamenlijk circa €196k (2025), €202k (2026), €208k (2027), €204k (2028), aflopend naar €107k (2029).</p>
<b>Meervoudige ondersteunende dienstverlening (design, development, beheer, AI, online marketing)</b>	<p><b>Looptijd:</b> tot 7 juli 2028.</p> <p><b>Omvang:</b> circa €744k (2025), €768k (2026), €794k (2027), €410k (2028); totaal ca. €2,716 mln.</p> <p><b>Aandachtspunten:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>UW beroept zich op het standpunt dat deze overeenkomst is ontbonden. Gezien een eerdere juridische kwestie tussen een voormalig bestuurder van UW en deze leverancier heeft UW genoemde bedragen als reserve opgenomen in de jaarrekening. UW heeft aangegeven dat deze kwestie is afgewikkeld en dat er geen concreet bedrijfsrisico meer is voor UW. Genoemde bedragen zijn voor de zekerheid als reserve opgenomen.</u></li> </ul>
<b>Inhuurcontract U-stal (beheer fietsstallingen/weghalen fietsen e.d.)</b>	<p><b>Looptijd:</b> jaarlijks verlengd met één jaar.</p> <p><b>Omvang:</b> circa €200k p.j. (afhankelijk van inzet).</p>
<b>Operationele lease voertuigen (personen-/bedrijfswagens)</b>	<p><b>Looptijd:</b> doorlopend t/m 2028.</p> <p><b>Omvang:</b> circa €370k (2025), dalend naar €97k (2028); totaal ca. €842k.</p>
<b>Huur multifunctionele kopieermachines</b>	<p><b>Looptijd:</b> doorlopend t/m 2030.</p> <p><b>Omvang:</b> circa €38-44k p.j. (oplopend); totaal ca. €245k.</p>

## Bijlage 3. Organisatie voor en na de transitie

### B.3.1 Toelichting

Onderstaand overzicht richt zich op de organisatorische gevolgen van de verschillende scenario's (zie hoofdstuk 4 voor een beschrijving van de scenario's). Daarbij is gekeken naar hoe functies en processen van UW - zowel de primaire uitvoering als de ondersteunende taken - kunnen worden gepositioneerd binnen de gemeentelijke organisatie. De beschrijvingen geven per functie weer wat de impact is van de onderscheiden scenario's, en waar samenvoeging, integratie of samenwerking het meest logisch is.

De omvang van de impact hangt af van de mate waarin integratie tussen UW en de gemeente wordt nagestreefd. Dit overzicht biedt een eerste, inhoudelijke onderbouwing om die keuzes te kunnen maken en vormt daarmee een bouwsteen voor de verdere besluitvorming over de toekomstige inrichting van de uitvoering van werk, inkomen en re-integratie in Utrecht.

### B.3.2 Huidige functies UW en gevolgen per scenario

Directeur UW	
Beschrijving huidige functie	UW kent een tweekoppige directie: een algemeen directeur en een directeur bedrijfsvoering (2 fte).
Beschrijving vergelijkbare functie(s) binnen W&I en/of gemeenteconcern	W&I kent een directeur Werk & Inkomen.
Gevolgen scenario C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf	Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden: <ul style="list-style-type: none"> <li>W&amp;I krijgt door de grootte van het nieuwe organisatieonderdeel een aparte conerndirectie binnen de gemeente. Hierdoor heeft de nieuwe organisatie een conerndirecteur en minimaal 1 directeur W&amp;I nodig.</li> <li>W&amp;I blijft binnen het concern Sociaal Domein. Directie W&amp;I splitst zich in een directeur Werk/re-integratie en een directeur Inkomen. Directeur bedrijfsvoering wordt een managementfunctie binnen W&amp;I.</li> </ul>
Gevolgen scenario C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf	Organisatieonderdeel Inkomen en organisatieonderdeel Werk en Re-integratie krijgen beiden een directeur.
Gevolgen scenario C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid	Het onderdeel Beschutte Arbeid zal ook een directeur nodig hebben.
Gevolgen scenario A-plus: Bestaande structuur	UW houdt eigen directie.
Directiesecretaris	
Beschrijving huidige functie	De directiesecretaris binnen UW vormt een stevige inhoudelijke functie, die dicht bij de directie is georganiseerd (1 fte). De directiesecretaris ondersteunt de directie beleidsmatig.

### Directiesecretaris

Beschrijving vergelijkbare functie(s) binnen W&I en/of gemeenteconcern	W&I kent een directiesecretaris bij het MT, dit is een relatief hoog ingeschaalde functie. Verder zijn de inhoudelijk adviserende rollen belegd bij beleid- en contractmanagement.
Gevolgen scenario C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf	Afhankelijk van hoe de directie wordt geformeerd, wordt de directiesecretaris gepositioneerd. Dit kan naast de directie, maar ook binnen beleid en contractmanagement.
Gevolgen scenario C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf	In dit scenario zal de secretaris naast de directie Werk en Re-integratie worden geplaatst of binnen beleid en contractmanagement.
Gevolgen scenario C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid	Naar verwachting is er binnen het onderdeel Beschutte Arbeid geen directiesecretaris nodig. Deze functie kan worden toegevoegd aan de bredere directie inkomen, re-integratie en ontwikkeling.
Gevolgen scenario A-plus: Bestaande structuur	UW houdt eigen secretaris.

### Secretariaat

Beschrijving huidige functie	Het secretariaat bestaat uit 2,17 fte. Voorkeur van UW is om het secretariaat met korte lijnen te organiseren naar de directie.
Beschrijving vergelijkbare functie(s) binnen W&I en/of gemeenteconcern	W&I kent een eigen officemanagement.
Gevolgen scenario C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf	Het secretariaat wordt geïntegreerd met officemanagement van W&I.
Gevolgen scenario C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf	Idem, waarbij officemanagement van de gemeente mogelijk splitst naar onderdeel Inkomen en Werk en Re-integratie.
Gevolgen scenario C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid	Idem, waarbij officemanagement van de gemeente mogelijk splitst tussen de twee onderdelen.
Gevolgen scenario A-plus: Bestaande structuur	UW houdt eigen ondersteuning.

### Financiën

Beschrijving huidige functie	UW onderscheidt binnen financiën taken voor het primair proces (werk en doelgroep) en taken voor staf- en ondersteunende diensten. Voor de taken rond het primair proces is kennis van dat proces randvoorwaardelijk. De financiële taken voor staf en ondersteuning kunnen centraal binnen de gemeente worden georganiseerd. Een duidelijke knip tussen beide is essentieel voor een goede organisatie-inrichting. Totaal omvat financiën 8,78 fte.
Beschrijving vergelijkbare functie(s) binnen W&I en/of gemeenteconcern	De gemeente kent deels financiële taken die zijn belegd binnen W&I (in business control en financieel beheer) en deels binnen organisatieonderdeel Financiën en Inkoop binnen concern Bedrijfsvoering.

## Financiën

Gevolgen scenario C-plus I:  
Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf

Dit scenario vraagt om een splitsing tussen financiële taken voor de stafdiensten en financiële taken voor het primair proces (werk en doelgroep). De taken voor het primair proces kunnen worden ondergebracht bij het nieuwe W&I. De overige financiële taken kunnen centraal binnen de gemeentelijke organisatie worden georganiseerd.

Gevolgen scenario C-plus II:  
Geïntegreerd werkbedrijf

Idem, waarbij de financiële taken gericht op primair proces worden onderverdeeld onder Werk/re-integratie en onderdeel Inkomen. De medewerkers van UW komen bij Werk/re-integratie terecht.

Gevolgen scenario C-plus III: Bedrijf  
voor beschutte arbeid

Idem, waarbij de financiële taken gericht op primair proces binnen beschutte arbeid kunnen worden belegd en de andere taken bij het andere onderdeel of centraal.

Gevolgen scenario A-plus: Bestaande  
structuur

UW houdt eigen bedrijfsvoering.

## ICT

Beschrijving huidige functie

UW gebruikt AFAS als hoofdapplicatie voor HR-zaken. Voor de doelgroep en het primaire proces zijn er meerdere specifieke applicaties. In ieder geval:

- Werkstap (een matchingstool)
- een systeem voor de verantwoording van WSW-registraties

UW geeft aan dat Werkstap mogelijk kan worden gekoppeld aan de tool die het Werkgevers Servicepunt (WSP) van de gemeente gebruikt. De overige applicaties voor de doelgroep en het primaire proces zijn volgens UW te specifiek om te vervangen. Deze neemt UW liever mee naar de gemeentelijke organisatie. De systemen voor de stafdiensten kunnen opgaan in de bredere gemeentelijke organisatie. UW heeft 5,10 fte aan ICT-medewerkers.

Beschrijving vergelijkbare functie(s)  
binnen W&I en/of gemeenteconcern

W&I heeft een eigen team Informatie Proces Management (IPM). In dit team werken functioneel beheerders, privacy officers, analisten en dataspecialisten. Zij verzorgen het functioneel beheer en ondersteunen gebruikers van informatiesystemen voor de medewerkers van W&I. Het technisch beheer van applicaties is centraal belegd op concernniveau. De gemeente gebruikt SAP als centraal HR-systeem. Binnen W&I zijn daarnaast specifieke applicaties voor:

- aanvragen en beoordelen van inkomensondersteuning
- werk en werkgeversdienstverlening
- schuldhulpverlening
- Wmo-aanvragen

**ICT**

Gevolgen scenario C-plus I:  
Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf

Systemen: Het generieke HR-systeem van UW gaat over naar de systemen van de gemeentelijke organisatie. Voor de specifieke systemen tbv uitvoering participatiewet lijkt er voldoende overlap tussen Werkstap (UW) en het werk- en werkgeversdienstverleningssysteem van de gemeente. Deze systemen kunnen mogelijk worden samengevoegd of gekoppeld.

De andere systemen van UW voor het primaire proces lijken bij de gemeente geen tegenhanger te hebben. Die kan de gemeente daarom beter overnemen. Verdere analyse is nodig om synergievoordelen te vinden en om te zorgen dat data goed kan worden gemigreerd naar de gemeentelijke organisatie. De gemeente heeft hier al ervaring mee door het invlechtingstraject rond Stadsgeldbeheer. Voor een succesvolle overgang van ICT-systemen zijn voldoende mensen en middelen nodig.

Medewerkers: ICT-medewerkers die zich bezig houden met systemen voor het primair proces kunnen worden ondergebracht binnen IPM in W&I. Medewerkers die zich bezig houden met systemen voor stafdiensten, kunnen binnen concernniveau van de gemeente worden georganiseerd.

Gevolgen scenario C-plus II:  
Geïntegreerd werkbedrijf

Idem, waarbij team IPM wordt onderverdeeld onder Werk/re-integratie en onderdeel Inkomen. De medewerkers van UW komen bij Werk/re-integratie terecht.

Gevolgen scenario C-plus III: Bedrijf  
voor beschutte arbeid

Idem, waarbij ICT-taken gericht op primair proces binnen beschutte arbeid kunnen worden belegd en de andere taken bij het andere onderdeel of centraal.

Gevolgen scenario A-plus: Bestaande  
structuur

UW houdt eigen ICT-beheer.

**Commercie**

Beschrijving huidige functie

Volgens UW zijn deze functies met 3 fte al strak geformeerd binnen de eigen organisatie. UW noemt commercie de tegenhanger van het WSP bij de gemeente. De functionarissen binnen commercie acquireren opdrachten voor de doelgroep bij andere werkgevers. De huidige 3 fte zijn volgens UW een absoluut minimum om voldoende externe opdrachten te kunnen acquireren voor de doelgroep. UW vindt voldoende capaciteit bij Commercie belangrijker dan de feitelijke plek binnen de structuur van de organisatie.

Beschrijving vergelijkbare functie(s)  
binnen W&I en/of gemeenteconcern

De gemeente kent het Werkgever Servicepunt (WSP). Het WSP onderhoudt namens de gemeente contacten met (potentiële) werkgevers voor mensen met een arbeidsbeperking.

Gevolgen scenario C-plus I:  
Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf

Commercie van UW wordt geïntegreerd met het WSP.

Gevolgen scenario C-plus II:  
Geïntegreerd werkbedrijf

WSP en Commercie worden samengevoegd binnen de het nieuwe onderdeel Werk & Re-integratie.

Gevolgen scenario C-plus III: Bedrijf  
voor beschutte arbeid

Commercie van UW wordt geïntegreerd met het WSP binnen de bredere directie inkomen, re-integratie en ontwikkeling.

Gevolgen scenario A-plus: Bestaande  
structuur

Samenwerking tussen Commercie van UW en het WSP wordt versterkt.

**Facilitair**

Beschrijving huidige functie	Facilitair bestaat uit conciërge, servicedesk, coördinator huisvesting en een manager (6 fte). Inclusief de schoonmaakploeg op het stadskantoor, zijn medewerkers van UW gevestigd op 5 locaties. Hiervan is één pand in eigendom, aan de Niels Bohrweg. Op de Niels Bohrweg is het kantoor van UW gevestigd en is een werkplaats voor de doelgroep, namelijk voor verpakken en metalen assemblage.
Beschrijving vergelijkbare functie(s) binnen W&I en/of gemeenteconcern	De eigenaarsfunctie van gebouwen bij de gemeente is belegd in organisatieonderdeel Vastgoedorganisatie Utrecht. Het beheer is belegd bij cluster Huisvesting.  Ruimte in het stadskantoor is beperkt.
Gevolgen scenario C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf	In elk scenario is een analyse nodig van welke gebouwen en huurcontracten de gemeente overneemt van UW, en in hoeverre gebouwen uit het gemeentelijk portfolio worden aangewend. Naar verwachting stijgen de kosten voor gebouwenbeheer binnen de gemeentelijke organisatie, door extra beveiliging, pasjessystemen en vergelijkbare eisen. Voor de werkplaatsen kunnen hierop mogelijk uitzonderingen worden gemaakt om kosten te beperken. Het facilitair personeel voor kantoorgebouwen kan aansluiten bij het centrale gemeentelijke systeem. Voor de werkplaatsen heeft het de voorkeur om facilitair binnen W&I te organiseren. Het stadskantoor kan nog wel beperkt groeien en zou de staf functionarissen van UW kunnen huisvesten.
Gevolgen scenario C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf	Idem
Gevolgen scenario C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid	De huidige constructie waar nu ook beschutte arbeid plaatsvindt kan blijven bestaan. De rest moet geïntegreerd worden volgens scenario 1.
Gevolgen scenario A-plus: Bestaande structuur	UW houdt eigen bedrijfsvoering.

**KAM**

Beschrijving huidige functie	KAM betekent Kwaliteit, Arbo en Milieu. Er werken twee medewerkers (1,67 fte). Deze medewerkers houden toezicht op werkomstandigheden, fysieke en sociale veiligheid, met een focus op de doelgroep. De KAM-medewerkers rapporteren nu zonder schakels direct aan de directie. UW ziet een groot belang voor deze functies en heeft de voorkeur om de KAM-medewerkers in de toekomst met korte lijnen naar leidinggevenden te organiseren.
Beschrijving vergelijkbare functie(s) binnen W&I en/of gemeenteconcern	W&I heeft binnen Informatie Proces Management (IPM) het team Kwaliteit.
Gevolgen scenario C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf	De KAM-medewerkers worden geïntegreerd binnen team Kwaliteit in W&I.
Gevolgen scenario C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf	De KAM-medewerkers en de medewerkers van team Kwaliteit in W&I die met Werk en Re-integratie te maken hebben vormen een nieuw team in het organisatieonderdeel Werk & Re-integratie.
Gevolgen scenario C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid	De KAM-medewerkers die gekoppeld zijn aan de werksoorten die binnen het onderdeel beschutte arbeid vallen moeten binnen dat onderdeel een plek krijgen. De andere activiteiten van deze medewerkers kunnen binnen team Kwaliteit in het andere onderdeel worden geplaatst.

**KAM**

Gevolgen scenario A-plus: Bestaande structuur De KAM-medewerkers blijven binnen UW.

**Marketing en communicatie**

Beschrijving huidige functie Binnen marketing en communicatie zijn 2,45 fte werkzaam die verantwoordelijk zijn voor de interne en externe uitingen van UW.

Beschrijving vergelijkbare functie(s) binnen W&I en/of gemeenteconcern Op centraal niveau binnen Marketing & Communicatie van de gemeente zijn er enkele communicatieadviseurs die werkzaamheden verrichten voor W&I. Deze adviseurs zijn vanuit hun eigen afdeling intern gedetacheerd bij W&I.

Gevolgen scenario C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf Deze medewerkers kunnen worden geïntegreerd met Marketing & Communicatie van de gemeente. Belangrijke vraag is of de merknaam en uitingen van UW in het nieuwe scenario blijven bestaan.  
Als de merknaam blijft bestaan kan er voor gekozen worden om de medewerkers in de W&I directie te positioneren. Bijvoorbeeld in het nieuw op te richten team commercie/WSP.

Gevolgen scenario C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf Idem

Gevolgen scenario C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid Idem, met mogelijk een medewerker binnen Marketing & Communicatie die zich volledig voor bedrijf voor beschutte arbeid inzet.

Gevolgen scenario A-plus: Bestaande structuur Samenwerking wordt versterkt binnen huidige structuren.

**P&O**

Beschrijving huidige functie Deze afdeling (9,03 fte) verricht personeelszaken voor zowel de stafdiensten als de doelgroep. UW denkt dat het gedeelte van P&O dat zich op stafdiensten richt, goed op centraal niveau binnen de gemeente kan worden georganiseerd. De voorkeur heeft om de P&O-diensten voor de doelgroep zo dicht mogelijk bij het primair proces te organiseren, wegens de specifieke kennis die dit vereist.

De doelgroep is ondergebracht in 'UW Traject BV' en de stafdiensten in 'UW Personeels BV'. De doelgroep is verdeeld onder twee CAO's: de CAO SW (WSW) en de CAO 'aan de slag' (P-wet).

Beschrijving vergelijkbare functie(s) binnen W&I en/of gemeenteconcern De gemeente heeft HRM ondergebracht in concern Bedrijfsvoering, binnen organisatieonderdeel Mens & Organisatie. Personeelszaken voor medewerkers van W&I zijn daarmee centraal georganiseerd. Dit is een verschil met andere bedrijfsvoeringstaken, die eerder een mix kennen tussen centrale functies en functies binnen de specifieke organisatieonderdelen van de gemeente.

Gevolgen scenario C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf De HR-medewerkers van UW die zich richten op stafdiensten worden ondergebracht bij Mens & Organisatie van de gemeente, waar deze functies centraal zijn belegd. Door het specifieke karakter van de doelgroep en het primair proces is het logisch om personeelszaken voor de doelgroep binnen W&I te organiseren.

Gevolgen scenario C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf Idem maar dan binnen het nieuwe onderdeel Werk & Re-integratie.

**P&O**

Gevolgen scenario C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid	Binnen het onderdeel beschutte arbeid, kan de P&O gericht op de doelgroep worden toegevoegd.
Gevolgen scenario A-plus: Bestaande structuur	UW houdt eigen personeel.

**Werk**

Beschrijving huidige functie	UW heeft vijf teams per verschillend type werk, te weten licht productie, assemblage, groenvoorziening, facilitaire dienstverlening en groepsdetachering. Het heeft de voorkeur van UW om de vijf teams 1-op-1 over te nemen in de gemeentelijke organisatie.
Beschrijving vergelijkbare functie(s) binnen W&I en/of gemeenteconcern	Niet aanwezig
Gevolgen scenario C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf	<p>Er zijn verschillende mogelijkheden om de doelgroep te positioneren.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In een aparte BV, zoals nu het geval is;</li> <li>• Volledig geïntegreerd in de gemeentelijke organisatie.</li> </ul> <p>Deze afweging wordt verder besproken in het hoofdstuk met juridische aandachtspunten.</p> <p>Daarnaast is het een optie om geen overheadkosten te berekenen over de formatie van de doelgroep, omdat de doelgroep niet op eenzelfde manier gebruik zal maken van de faciliteiten van de gemeente (ICT-systemen, laptops e.d.). Dit helpt de kosten beheersbaar te houden. Hier is voor gekozen bij de gemeente Den Haag.</p>
Gevolgen scenario C-plus II: Geïntegreerd werkbedrijf	Idem
Gevolgen scenario C-plus III: Bedrijf voor beschutte arbeid	Doelgroep beschut werk gaat naar bedrijf voor beschut werk. Voor deze doelgroep is het een goede optie om geen overheadkosten te berekenen.
Gevolgen scenario A-plus: Bestaande structuur	Samenwerking wordt versterkt en processen geoptimaliseerd.

**Ontwikkeling**

Beschrijving huidige functie	UW heeft bijna 40 fte medewerkers Ontwikkeling. Dit zijn onder meer ontwikkelconsulenten, re-integratieconsulenten en jobcoaches. UW vindt het van belang om de re-integratiefunctie en werkfunctie dicht op elkaar te organiseren.
Beschrijving vergelijkbare functie(s) binnen W&I en/of gemeenteconcern	De gemeente heeft binnen W&I eigen werkcoaches. Deze coaches doen een eerste intake, waarna eventueel verwijzing naar UW volgt.
Gevolgen scenario C-plus I: Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf	In dit scenario worden medewerkers ontwikkeling van UW en de werkcoaches van de gemeente samengevoegd. Dit vraagt om extra aandacht voor het doorstroomproces van de doelgroep, zodat er geen dubbel werk ontstaat.

**Ontwikkeling**

Gevolgen scenario C-plus II:  
Geïntegreerd werkbedrijf

Dit volgt een logische samenvoeging van de functionarissen bij UW en W&I die met ontwikkeling en re-integratie bezig zijn binnen de afdeling Werk en Re-integratie.

Gevolgen scenario C-plus III: Bedrijf  
voor beschutte arbeid

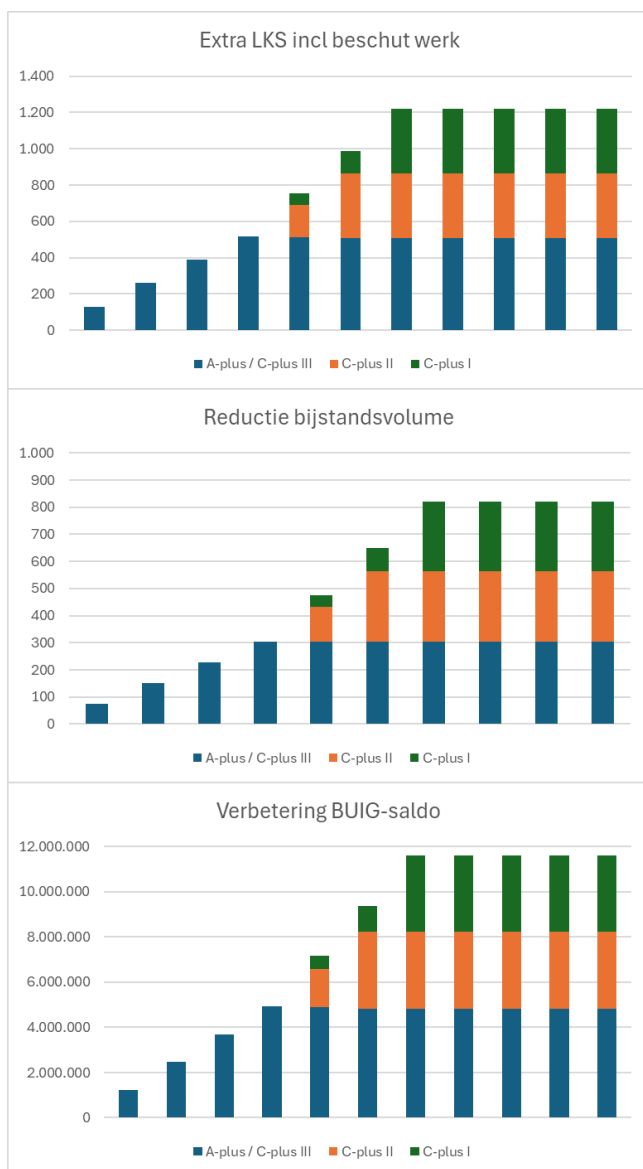
Ondersteuning gericht op lichte groei zal voor de doelgroep beschut werk moeten worden georganiseerd binnen het onderdeel beschutte arbeid. De overige ontwikkelconsultanten etc. worden geplaatst binnen een afdeling bij het bredere onderdeel waar ook de werkcoaches van W&I geplaatst worden.

Gevolgen scenario A-plus: Bestaande  
structuur

Samenwerking wordt versterkt en processen geoptimaliseerd.

## Bijlage 4. Effect op BUIG

De ontwikkeling van de inzet van LKS, het effect op het bijstandsvolume en de verwachte besparingen op het bijstandsbudget laten we zien in de volgende grafieken. De verwachting is dat de effecten in het A-plus en C-plus III scenario voor wat betreft het aantal LKS, de reductie van het aantal mensen in de bijstand en de verbetering van het BUIG-saldo potentieel hetzelfde zijn. In C-plus II kunnen de resultaten verder worden verbeterd. In scenario C-plus I worden naar verwachten de meeste mensen aan het werk geholpen.



Toelichting:

### Extra LKS incl beschermt werk:

- A-plus / C-plus III: De verwachting is dat gemeente Utrecht in het A-plus en C-plus III scenario in staat is om op het niveau van de 25% 100.000-plus gemeenten te komen met de laagste inzet van LKS als percentage van het aantal mensen met een bijstandsuitkering. Dat aantal kan

naar verwachting in vier jaar worden gerealiseerd. In dat geval worden er in de structurele situatie circa 519 LKS extra verstrekt ten opzichte van de situatie waarin de maatregelen in het A-plus scenario niet zouden worden genomen.

- C-plus II: In het C-plus II scenario is de gemeente Utrecht naar verwachting in staat om met het aantal LKS op het gemiddelde niveau van de 100.000-plus gemeenten te komen. Het aantal extra LKS ten opzichte van de situatie waarin geen maatregelen worden genomen ligt dan tussen de 519 en 865 LKS per jaar extra. Ten opzichte van het A-plus en C-plus III scenario is er naar verwachting twee jaar extra nodig om deze aantallen te realiseren.
- C-plus I: In het C-plus I scenario is de gemeente Utrecht naar verwachting in staat om bij de 25% gemeenten te komen die als percentage van het aantal bijstandsgerechtigden het hoogste aantal LKS inzetten. De verwachting is dat ten opzichte van de situatie waarin geen maatregelen worden genomen, de gemeente Utrecht structureel 1211 meer mensen met een LKS aan het werk kan helpen. Ten opzichte van het C-plus II scenario is er waarschijnlijk één jaar extra nodig om dat aantal te realiseren.

### **Reductie bijstandsvolume**

- A-plus / C-plus III: Indien gemeente Utrecht op het niveau komt van de 25% gemeenten met de laagste inzet van LKS, dan gaat het aantal bijstandsuitkeringen naar verwachting met 381 omlaag. Wij schatten in dat dit resultaat haalbaar is in scenario A-plus en scenario C-plus III.
- C-plus II: Als Utrecht er in scenario C-plus II in slaagt om het verwachte gemiddelde percentage van de 100.000-plus te realiseren, gaat het aantal bijstandsuitkeringen op termijn naar verwachting met 649 structureel omlaag. We gaan ervan uit dat de loonkostensubsidie voor 25% wordt ingezet voor mensen vanuit een niet-bijstandsuitkeringssituatie en 75% voor mensen met een bijstandsuitkering. De verwachting is dat in scenario C-plus II meer mensen vanuit de uitkering aan het werk worden geholpen dan in scenario A-plus en scenario C-plus III.
- C-plus I: Als gemeente Utrecht erin slaagt om op het niveau van de 25% gemeenten te komen die de meeste LKS inzetten als percentage van het aantal bijstandsuitkeringen, gaat het aantal bijstandsuitkeringen naar verwachting omlaag met 916 ten opzichte van de situatie waarin geen maatregelen worden genomen. Dit resultaat is met name haalbaar in scenario C-plus I.

### **Besparing BUIG**

- A-plus / C-plus III: Als de inzet van LKS op het niveau blijft van de 25% gemeenten met de laagste inzet van LKS, dan gaat het BUIG-saldo naar verwachting met structureel 4,8 mln euro/jr omlaag. Dit resultaat is in scenario's A-plus en C-plus III naar verwachting haalbaar. We veronderstellen daarbij dat het verdeelmodel voor de bijstand en het landelijke macrobudget voor de bijstand niet wijzigen.
- C-plus II: als gemeente Utrecht erin slaagt om 865 extra personen aan het werk te helpen met een LKS, gaat het aantal mensen dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering naar verwachting met 649 omlaag. Dat leidt tot een structurele verlaging van het BUIG-saldo met 8,2 mln euro/jr. We gaan daarbij uit van een gemiddelde uitkering van 19.000 euro per jaar en een neerwaartse bijstelling van het BUIG-budget van 1/3<sup>e</sup> maal de gemiddelde uitkering voor elke persoon die aan het werk gaat met een LKS. De besparingen op het BUIG-budget zijn in C-plus II waarschijnlijk hoger dan in A-plus en C-plus III. Ook hier veronderstellen we dat het verdeelmodel en het landelijke macrobudget voor de bijstand niet wijzigen.
- C-plus I: Als de inzet van LKS op het niveau komt van de 25% gemeenten met de hoogste inzet van LKS, dan gaat het BUIG-tekort met naar verwachting 11,6 mln euro/jr omlaag. Dit resultaat is met name haalbaar in de scenario C-plus I. Ook hier gaan we uit van een onveranderd verdeelmodel voor bijstand en een ongewijzigd macrobudget.



## WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

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

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT  
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT  
030 2 916 916  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)