

# Berenschot

**Aan:** Colleges Alkmaar, Bergen, Castricum, Heerhugowaard, Heiloo en Langedijk

**Datum:** 24 maart 2020

**Cc:** -

**Van:** Paul Schenderling; Martin Heekelaar

**Status:** Vertrouwelijk

**Onderwerp:** Opdrachtformulering bestuursopdracht uitwerken scenario voor het toekomstige uitvoeringsarrangement van de Participatiewet in de regio

## Notitie

### Inleiding

In de regio geven zes samenwerkende gemeenten uitvoering aan de Participatiewet, namelijk Alkmaar, Bergen, Castricum, Heerhugowaard, Heiloo en Langedijk. De portefeuillehouders van deze zes gemeenten zijn voornemens om Berenschot een bestuursopdracht te geven voor het uitwerken van een scenario voor het toekomstige uitvoeringsarrangement van de Participatiewet in de regio. De bestuursopdracht moet worden goedgekeurd door de colleges van de zes gemeenten.

Deze notitie bevat de opdrachtformulering voor de bestuursopdracht ter accordering door de colleges. In de notitie schetsen we achtereenvolgens een beschrijving van de context en de uitgangspunten voor het scenario evenals een aanpak op hoofdlijnen en een voorgestelde planning. De aanpak op hoofdlijnen en voorgestelde planning zijn bedoeld om de colleges een beeld te geven van de wijze waarop Berenschot voorstelt invulling te geven aan de opdracht. Zodra de opdrachtformulering geaccordeerd is door de colleges, passen we het plan van aanpak aan en leveren we een definitief plan van aanpak op, inclusief (tijds)investering.

### Aanleidingen en context

Op dit moment wordt de Participatiewet voor de zes gemeenten uitgevoerd door drie uitvoeringsorganisaties met elk een verschillende samenstelling van de zes gemeenten: Halte Werk (Alkmaar, Heerhugowaard, Langedijk), de BUCH-organisatie (Bergen, Castricum en Heiloo, waarbij de gemeente Uitgeest de Participatiewettaken elders heeft belegd) en WNK (die naast de sw-taken voor alle zes gemeenten ook een deel van de re-integratietaken uitvoert voor Alkmaar, Heerhugowaard en Langedijk). Voor wat betreft de werkgeversdienstverlening wordt er bovendien ook bovenregionaal samengewerkt.

De portefeuillehouders van de zes gemeenten zien substantiële inhoudelijke voordelen van het versterken van de regionale samenwerking. De kern daarvan is dat een hechtere samenwerking het mogelijk maakt om meer tijd en aandacht te geven aan de inwoners die dat nodig hebben. In 2019 is er een drietal samenwerkingspilots uitgevoerd waaraan de drie uitvoeringsorganisaties hebben deelgenomen. Deze pilots zijn positief geëvalueerd, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Ook hebben de pilots gezorgd voor het begin van een betere ambtelijke vertrouwensbasis tussen de organisaties dan

# Berenschot

in het verleden. Verder is in 2019 gebleken dat als gevolg van uitstroom uit de oude Wsw en van een dalende Rijksbijdrage in de komende jaren een tekort op de Wsw wordt verwacht oplopend tot € 1,2 mln. Financiële besparingen zijn geen doel op zich, maar kunnen wel voortvloeien uit de inhoudelijke voordelen van het versterken van de regionale samenwerking.

Deze aanleidingen hebben ertoe geleid dat de portefeuillehouders het voornemen hebben om in het tweede kwartaal van 2020 een bestuurlijk besluit te nemen over het uitvoeringsarrangement van de Participatiewet van de zes gemeenten. Het besluit wordt genomen op basis van een scenario waar de portefeuillehouders op 7 februari jongstleden een aantal uitgangspunten voor hebben geformuleerd. Dit scenario dient financieel en inhoudelijk uitgewerkt te worden, zodat er een weloverwogen besluit genomen kan worden, een besluit dat bovendien goed uit te leggen is aan alle betrokken stakeholders (ambtelijk en bestuurlijk). Het besluit betreft dus een keuze voor het uitgewerkte scenario; op grond van dit besluit wordt na het tweede kwartaal, afhankelijk van het gekozen scenario, een organisatieplan en een implementatieplan opgesteld.

In de volgende paragraaf staan de uitgangspunten voor het scenario beschreven. Na de beschrijving van de uitgangspunten volgt een vraag over de inrichting van het proces. Daarna volgt de opdrachtformulering.

## **Uitgangspunten voor het scenario**

### **Inhoudelijke uitgangspunten**

Op 7 februari jongstleden hebben de portefeuillehouders middels het volgende statement een inhoudelijke focus voor de uitvoering van de Participatiewet geformuleerd:

Wij willen de mogelijkheden optimaliseren om mensen naar vermogen deel te laten nemen in de samenleving en perspectief te bieden op deelname. We willen aansluiten bij het leven van mensen.

Er wordt één scenario ontwikkeld en uitgewerkt, gericht op deze doelstelling. Er is immers in de afgelopen jaren in diverse onderzoeken al veel voorwerk verricht. Er worden derhalve geen andere scenario's of varianten uitgewerkt. Bij de ontwikkeling van het scenario worden de argumenten (de voor- en nadelen van eventuele andere scenario's en varianten) die uit eerdere onderzoeken naar voren zijn gekomen duidelijk benoemd, zodat het voor de colleges en raden helder is hoe en met welke redenen het scenario ontwikkeld is.

Voor de vormgeving van het scenario is een aantal inhoudelijke en procesmatige uitgangspunten meegegeven. We hebben de inhoudelijke uitgangspunten hieronder puntsgewijs onder elkaar gezet en geclusterd in 5 thema's. Het vierde en vijfde thema (governance en betaalbaarheid) beschouwen de gemeenten als randvoorwaardelijk voor de realisatie van de uitgangspunten van de eerste drie thema's.

#### **1. Passende dienstverlening**

- De toegang is dichtbij en integraal;
- De dienstverlening moet passen bij het doel van de inwoner;
- De dienstverlening biedt waar mogelijk maatwerk.

#### **2. Gerichtheid op samenwerking**

- Er moet sprake zijn van een cultuur van effectief samenwerken;
- De samenwerking tussen professionals wordt gezocht ongeacht gemeentegrenzen.

# Berenschot

3. *Ruimte voor professionals*
  - Het handelingsperspectief van de professionals moet versterkt worden;
  - De caseload voor professionals is haalbaar en effectief.
4. *Eenvoudige governancestructuur*
  - Er moet sprake zijn van een eenvoudige governance;
  - wat simpel kan, simpel organiseren en financieren.
5. *Betaalbaarheid in stand houden*
  - Het uitvoeringsarrangement moet betaalbaar zijn, ook op langere termijn;
  - Besparingen zijn geen doel op zich; de omvang van een eventuele benodigde reorganisatie wordt tot een minimum beperkt.

## Uitgangspunten voor het proces

Het belangrijkste uitgangspunt voor het proces is hierboven reeds benoemd, namelijk dat het scenario uitgewerkt moet zijn met een procespad dat het mogelijk maakt om in het tweede kwartaal van 2020 een collegebesluit te nemen in de zes gemeenten. De colleges van de zes gemeenten, vertegenwoordigd door de portefeuillehouders, zijn de opdrachtgever voor het onderzoek. De gemeente Uitgeest (de zevende gemeente en partner binnen de BUCH-organisatie) is geen opdrachtgever maar wordt, gelet op de relevantie van het scenario voor de regionale uitvoeringspraktijk, wel geïnformeerd over de (tussentijdse) resultaten.

Een tweede uitgangspunt voor het proces is dat de portefeuillehouders bij het onderzoeksproces betrokken worden middels een bestuurlijke commissie. De bestuurlijke commissie wordt ambtelijk ondersteund door een ambtelijk secretaris. De bestuurlijke commissie wordt op twee belangrijke momenten in het proces in staat gesteld om inhoudelijk te sturen op het scenario, namelijk bij de presentatie van de eerste schets van het scenario, halverwege het proces, en bij de presentatie van de resultaten van de inhoudelijke en financiële uitwerking van het scenario, aan het einde van het proces. De bestuurders nemen hun eigen colleges mee in het proces. Dit punt staat standaard op de agenda van de bijeenkomsten van de bestuurscommissie.

Naast een bestuurlijke commissie wordt er een ambtelijke werkgroep ingesteld. De onderzoekers en de ambtelijk secretaris vormen de verbinding tussen de bestuurlijke commissie en de ambtelijke werkgroep. Naast een vertegenwoordiging van de zes gemeenten worden ook WNK en Halte Werk bij de werkgroep betrokken. De ambtelijke werkgroep heeft twee verantwoordelijkheden. De eerste verantwoordelijkheid is het tijdig aandragen van de informatie die nodig is voor het ontwikkelen en uitwerken van het scenario. De tweede verantwoordelijkheid is om een marginale toets uit te voeren op de uitvoerbaarheid van het scenario (dat wil zeggen de organisatorische risico's en randvoorwaarden te benoemen voor de invoering van het scenario). De verwachte tijdsinvestering van de ambtelijke inzet is naar verwachting relatief beperkt. Het aandragen van informatie betreft namelijk alleen het aanleveren van reeds beschikbare documenten en informatie. Er zijn in totaal drie ambtelijke bijeenkomsten en de toets op de uitvoerbaarheid betreft een marginale toets. De verwachte tijdsbesteding van de ambtelijk secretaris is groter, ongeveer een dagdeel per week, onder andere voor wekelijkse afstemming tussen Berenschot en de ambtelijk secretaris.

Het derde uitgangspunt is dat de raden van de zes gemeenten halverwege het onderzoeksproces geïnformeerd worden over de voortgang van het onderzoek en de tussentijdse resultaten. Dit gebeurt in de vorm van een gezamenlijke informatiebijeenkomst. Zoals hierboven vermeld, is er halverwege het

# Berenschot

proces nog de mogelijkheid om, na instemming van de bestuurlijke commissie, het scenario inhoudelijk bij te sturen.

Het vierde uitgangspunt is dat de ondernemingsraden en de cliëntenraden (adviesraden sociaal domein) betrokken worden bij het onderzoeksproces. Aangezien zowel de ondernemingsraden als de cliëntenraden al een formeel adviesrecht hebben bij de besluitvorming over het scenario (aan het einde van het onderzoek) ligt het voor de hand om de betrokkenheid van de ondernemingsraden en de cliëntenraden vorm te geven aan het begin

## Opdrachtformulering

In het onderstaande kader hebben we de opdracht voor Berenschot samengevat.

Ondersteun de colleges bij het nemen van het besluit over de toekomstige uitvoering van de Participatiewet, namelijk door:

- a. inhoudelijk te verkennen wat de contouren zijn van een scenario voor het toekomstige uitvoeringsarrangement voor de Participatiewet dat voldoet aan de bovengenoemde inhoudelijke uitgangspunten;
- b. de contouren van het scenario te bespreken met de bestuurlijke commissie en toe te lichten tijdens een informatiebijeenkomst van de gezamenlijke raden;
- c. op basis van de reactie van de bestuurlijke commissie en de raden het scenario waar nodig inhoudelijk bij te stellen;
- d. het scenario inhoudelijk en financieel uit te werken conform de inhoudelijke uitgangspunten;
- e. de inhoudelijke en financiële consequenties en de risico's en randvoorwaarden van het scenario helder en goed uitlegbaar over het voetlicht te brengen in de vorm van een rapport dat ter besluitvorming aan de colleges en raden kan worden voorgelegd;
- f. het besluitvormingsproces te begeleiden, door middel van toelichtingen bij het rapport.

## Aanpak op hoofdlijnen

### Inleiding

Uw vraag is herkenbaar voor ons. In de afgelopen jaren heeft Berenschot vele regio's ondersteund met het verkennen, uitwerken en implementeren van uitvoeringsarrangementen voor de Participatiewet. Wij hebben derhalve uitstekend zicht op de typen arrangementen, de inhoudelijke voor- en nadelen daarvan, de financiële consequenties en de aandachtspunten voor een goede implementatie.

In deze paragraaf schetsen we op basis van de opdrachtformulering en de meegegeven uitgangspunten een plan van aanpak op hoofdlijnen. Zodra de opdrachtformulering geaccordeerd is door de colleges, passen we het plan van aanpak aan en leveren we een definitief plan van aanpak op.

### Onze werkwijze

Onze werkwijze is gebaseerd op een grondige inhoudelijke kennis van de uitvoeringspraktijk van de Participatiewet in heel veel regio's in het land. Tevens voeren we veel onderzoeken uit op landelijk niveau, waardoor we goed op de hoogte zijn van de landelijke beleidsontwikkelingen. Onze visie is dat een goed uitvoeringsarrangement optimaal inspeelt op de doelstelling, kansen en mogelijkheden die de wetgeving biedt, terwijl het tegelijkertijd rekening houdt met geleerde lessen uit de praktijk. In dit onderzoek brengen we deze kennis samen, namelijk door een scenario te ontwikkelen dat voldoet aan

# Berenschot

de uitgangspunten en dat werkbaar is in de praktijk. Het scenario moet goed uitlegbaar zijn. Daarom werken we de argumentatie waarom we tot dit scenario zijn gekomen expliciet uit, met gebruikmaking van de resultaten uit eerdere onderzoeken.

Naast een grondige inhoudelijke toets op het scenario is een degelijke financiële uitwerking van het scenario onontbeerlijk. De financiering van de Participatiewet is complex en de financiële risico's bij de uitvoering van de Participatiewet zijn aanzienlijk.

Het startpunt van de financiële uitwerking van het scenario betreft het vaststellen van een zogenaamd nulscenario. Een nulscenario betekent de raming van kosten en baten bij handhaving van de status-quo. We stellen dit scenario vast aan de hand van de begrotingen en meerjarenramingen van de drie uitvoeringsorganisaties voor vier jaar (dat wil zeggen 2020 tot en met 2023). Uiteraard stellen we, indien nodig, kritische vragen over de voorgelegde begrotingen en meerjarenramingen. Het is immers van belang om een realistisch financieel uitgangspunt te hebben. Vervolgens werken we de financiële gevolgen van het nieuwe (alternatieve) scenario uit. Hierbij maken we uiteraard gebruik van de resultaten uit eerdere onderzoeken, resultaten die we als onafhankelijk bureau opnieuw zullen wegen.

De inschatting van de risico's en randvoorwaarden van een scenario is in belangrijke mate contextspecifiek. Vandaar dat we in de aanpak bij deze stap de betrokkenheid van de ambtelijke werkgroep voorzien.

## Stappenplan op hoofdlijnen

Hieronder staat een schematisch overzicht van de stappen per fase; de voorgestelde contactmomenten met de portefeuillehouders en raden zijn hierin geel gearceerd.



Figuur 1. Stappenplan op hoofdlijnen.

# Berenschot

## Voorgestelde planning

De onderstaande figuur bevat de voorgestelde planning voor deze opdracht. We gaan er hierbij vanuit dat we in week 14 kunnen starten met de opdracht. De planning werkt toe naar oplevering van het eindrapport in week 26 (eind juni), conform het door u meegegeven uitgangspunt dat er in het tweede kwartaal een besluit wordt genomen.

Stap uit stappenplan ↓		Weeknummer →														
		13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	
1: startbijeenkomst met de bestuurlijke commissie		■														
2: bijeenkomst met ambtelijke werkgroep over documentatie en opstellen (financieel) nulscenario			■	■												
3: interviews met ondernemingsraden en cliëntenraden over uitgangspunten					■											
4: opstellen notitie met contouren van het scenario, incl. argumentatie o.b.v. eerdere onderzoeken						■										
5: bijeenkomst met bestuurlijke commissie en inhoudelijke bijstelling van het scenario							■									
6: bijeenkomst met ambtelijke werkgroep over de uitwerking van het scenario								■								
7: gezamenlijke informatiebijeenkomst met de raden over scenario									■							
8: uitwerking van het scenario (inhoudelijk en financieel)										■	■					
9: bijeenkomst met ambtelijke werkgroep over risico's en randvoorwaarden van het scenario												■				
10: bijeenkomst met bestuurlijke commissie over risico's en randvoorwaarden													■			
11: opstellen conceptrapportage en wederhoor van ambtelijke werkgroep														■		
12: bijeenkomst met bestuurlijke commissie over het conceptrapport en de communicatie															■	
13: aanpassing en oplevering eindrapport																■

Figuur 2. Voorgestelde planning.

We achten de planning strak maar haalbaar. Een essentiële randvoorwaarde voor het behalen van de planning is dat de benodigd informatie tijdig geleverd wordt en dat de bijeenkomsten met de portefeuillehouders en de gezamenlijke bijeenkomst met de raden in de geplande weken kunnen plaatsvinden. We stellen dan ook voor om deze afspraken in een zo vroeg mogelijk stadium van de opdracht in te plannen.

## Team

Deze opdracht zal worden uitgevoerd door Paul Schenderling (sinds 2012 werkzaam bij Berenschot) en Martin Heekelaar (sinds 2008 werkzaam bij Berenschot). Beide adviseurs hebben een ruime ervaring met onderzoek en advies op het terrein van werk en inkomen door heel Nederland. Bovendien voeren Paul en Martin regelmatig onderzoeken uit voor het Ministerie van SZW, waardoor ze uitstekend op de hoogte zijn van de landelijke ontwikkelingen. Martin zal in deze opdracht optreden als projectleider en eerste aanspreekpunt vanuit Berenschot. Op verzoek sturen wij uit de curricula vitae van de beide adviseurs toe.

# Berenschot

## **Tot slot**

De regio Alkmaar staat voor een belangrijke keuze. Bovendien is het momentum er om tot een besluit te komen. Het is belangrijk dat alle aspecten die relevant zijn voor de afweging onafhankelijk worden onderzocht en dat de uitkomsten goed onderbouwd en goed uitlegbaar worden gepresenteerd.

Daarvoor staat Berenschot aan de lat. Wij gaan graag voor u aan de slag. Wij horen graag van de colleges of u akkoord gaat met de uitgangspunten en de opdrachtformulering en of u eventueel nog vragen en/of opmerkingen heeft bij het plan van aanpak en de planning.

Als u vragen of opmerkingen heeft over het plan van aanpak en de planning, dan zijn we uiteraard bereid om daarin nog aanpassingen te doen.