



Een toekomstbestendig scenario voor de uitvoering van de Participatiewet

Scenariostudie

In opdracht van gemeenten in de regio Alkmaar

63307– Vertrouwelijk

8 juli 2020

Berenschot

Foto voorkant: Alphenaar, M. / collectie Regionaal Archief Alkmaar / NL-AmrRAA_CDF_000030.

Een toekomstbestendig scenario voor de uitvoering van de Participatiewet

In opdracht van gemeenten in de regio Alkmaar

Martin Heekelaar en Paul Schenderling

8 juli 2020

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Opdrachtformulering	4
1.3 Bestuurlijke uitgangspunten	5
1.4 Aanpak	5
1.5 Vervolgproces	6
1.6 Leeswijzer	7
2. Inhoudelijke doelstelling en belangrijkste uitdagingen	9
2.1 Inhoudelijke doelstelling: meer perspectief op deelname aan de samenleving	9
2.2 Inhoudelijke uitdagingen	9
2.3 Financiële uitdagingen	14
3. Huidige inrichting van de Participatiewet en de grootste knelpunten	16
3.1 Huidige inrichting van de Participatiewet in de regio	16
3.2 Grootste knelpunten bij de huidige inrichting van de Participatiewet	17
4. Centrale inhoudelijke richting van het scenario	18
4.1 Duiding van de geïdentificeerde uitdagingen en knelpunten	18
4.2 Centrale inhoudelijke richtingen van het scenario	19
5. Toekomstige taakverdeling en de inhoudelijke effecten daarvan	22
5.1 Inleiding	22
5.2 Overzicht van de toekomstige taakverdeling	22
5.3 Toelichting op de afzonderlijke onderdelen	23
5.4 Wat levert dit scenario op voor inwoners, uitvoering en partners?	24
5.5 Integraal financieel overzicht	26
6. Toekomstige financiële structuur en governancestructuur	29
6.1 Toekomstige wijze van beleggen van budgetten	29
6.2 Toekomstige governancestructuur	29
7. Conclusies en aanbevelingen	31
Bijlage 1: scenario's bijstandsdichtheid na corona	32
Bijlage 2: financiering Participatiewet	33
Bijlage 3: inventarisatie overheadtaken	36

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de regio geven zes samenwerkende gemeenten uitvoering aan de Participatiewet, namelijk Alkmaar, Bergen, Castricum, Heerhugowaard, Heiloo en Langedijk. De samenwerking wordt bestuurd vanuit drie gemeenschappelijke regelingen en uitgevoerd door drie uitvoeringsorganisaties met elk een verschillende samenstelling van de zes gemeenten.

De portefeuillehouders van de gemeenten zien substantiële inhoudelijke voordelen van het versterken van de regionale samenwerking. De kern daarvan is dat een hechtere samenwerking (mede met het oog op de enorme uitdagingen die er nog liggen op het terrein van de Participatiewet) het mogelijk maakt om meer tijd en aandacht te geven aan de inwoners die dat nodig hebben.

In 2019 zijn er drie 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.

De portefeuillehouders hebben middels het volgende statement een inhoudelijke focus voor de uitvoering van de Participatiewet geformuleerd. De centrale doelstelling is:

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.

Hierbij is deelname aan de samenleving breed gedefinieerd: deelname aan regulier werk én deelname aan vrijwilligerswerk.

1.2 Opdrachtformulering

Er is aan Berenschot een bestuursopdracht gegeven voor het uitwerken van een scenario voor het toekomstige uitvoeringsarrangement van de Participatiewet in de regio. Er is bewust voor gekozen om één scenario te ontwikkelen en niet meerdere scenario's, omdat er in het verleden al diverse verkennende onderzoeken naar de toekomstige samenwerking omtrent de Participatiewet zijn uitgevoerd en omdat voortgebouwd kan worden op de pilots.

De opdracht is gegeven door de gemeenten Alkmaar, Castricum, Heerhugowaard, Heiloo en Langedijk. De gemeente Bergen is geen opdrachtgever van dit onderzoek. De gemeente Uitgeest heeft de Participatiewettaken elders belegd en is daarom evenmin opdrachtgever. De gemeenten Bergen en Uitgeest worden wel geïnformeerd over de resultaten en uitgenodigd om deel te nemen in het scenario dat ontwikkeld wordt.

Er is een bestuurlijke commissie ingesteld. Naast een bestuurlijke commissie is er een ambtelijke werkgroep ingesteld. De onderzoekers en de ambtelijk secretaris vormen de verbinding tussen de bestuurlijke commissie en de ambtelijke werkgroep.

De raden zijn halverwege het onderzoeksproces geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek en de tussentijdse resultaten in de vorm van een gezamenlijke informatiebijeenkomst. De ondernemingsraden en de cliëntenraden (adviesraden sociaal domein) zijn betrokken bij het onderzoeksproces. Alle afzonderlijke ondernemingsraden en de cliëntenraden zijn gedurende het onderzoeksproces geïnterviewd en de ondernemingsraden en de cliëntenraden zijn tevens schriftelijk geïnformeerd over de tussentijdse resultaten.

De formele bestuursopdracht aan Berenschot is als volgt geformuleerd.

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.

1.3 Bestuurlijke uitgangspunten

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

1. *Passende dienstverlening*
 - a. De toegang is dichtbij en integraal.
 - b. De dienstverlening moet passen bij het doel van de inwoner.
 - c. De dienstverlening biedt waar mogelijk maatwerk.
2. *Gerichtheid op samenwerking*
 - a. Er moet sprake zijn van een cultuur van effectief samenwerken
 - b. De samenwerking tussen professionals wordt gezocht ongeacht gemeentegrenzen.
3. *Ruimte voor professionals*
 - a. Het handelingsperspectief van de professionals moet versterkt worden.
 - b. De caseload voor professionals is haalbaar en effectief.
4. *Eenvoudige governancestructuur*
 - a. Er moet sprake zijn van een eenvoudige governance.
 - b. 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.

1.4 Aanpak

De werkwijze van Berenschot bij deze opdracht 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 de uitgangspunten en dat werkbaar is in de praktijk.

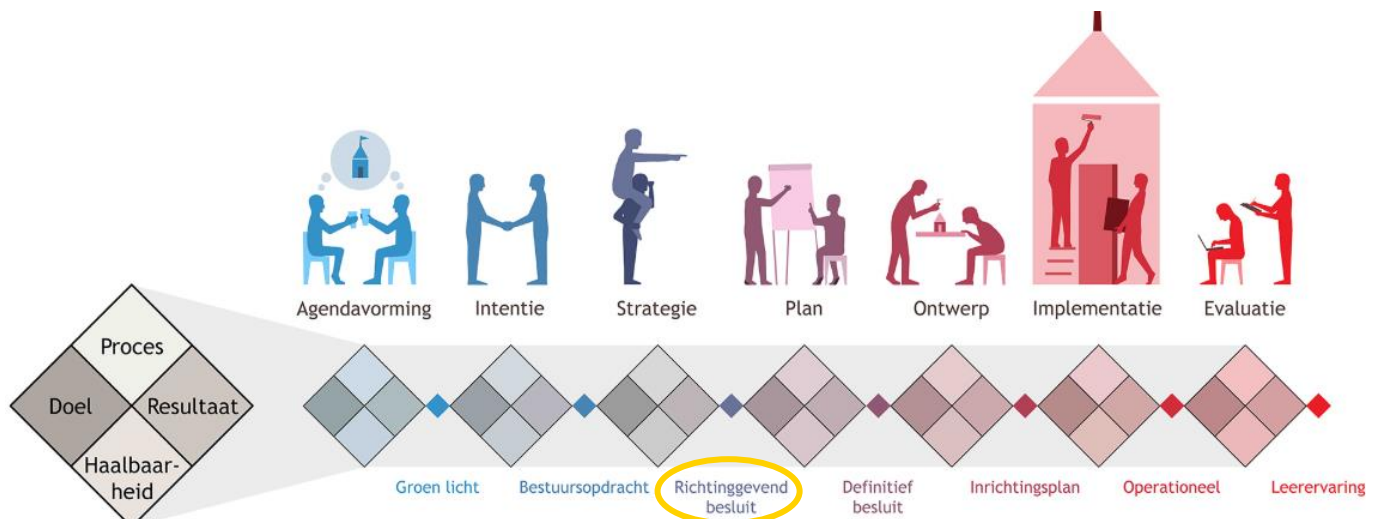
Hieronder staat een schematisch overzicht van de gevolgde aanpak.



Figuur 1. Schematische weergave van de gevolgde aanpak.

1.5 Vervolgproces

In het schema van de gevolgde aanpak staat dat na oplevering van dit rapport de bestuurders een voorgenomen besluit nemen over het scenario. Daarna volgt de besluitvorming in colleges en raden. Voor een zorgvuldige procedure is het van belang dat de betrokkenen bij het besluitvormingsproces weten wat er met dit scenario wel en niet besloten wordt. Om deze vraag te beantwoorden is een doorkijkje naar het vervolgproces nuttig. Voor dergelijke besluitvormingsprocessen heeft Berenschot het zogenoemde Ruitmodel ontwikkeld (zie de navolgende figuur).



Figuur 2. Het Berenschot Ruitmodel. Dit rapport betreft de voorbereiding van het richtinggevend besluit.

Het onderhavige onderzoek betreft de voorbereiding van het *richtinggevend besluit*. In dit stadium van het besluitvormingsproces staat de inhoudelijke inrichting van het scenario centraal: welke Participatiewettaken worden waar belegd? Ook schetsen we in dit rapport de richting van de toekomstige governance van het samenwerkingsverband, volgens het uitgangspunt: *vorm volgt inhoud*. In dit stadium van het besluitvormingsproces wordt nog *niet* besloten over het business- en organisatieplan, over het organisatieontwerp of de juridische vorm of over de dienstverleningsprocessen. De richting die nu wordt gekozen betreft een *omkeerbaar* besluit, gericht op de flexibiliteit die nodig is bij het opstellen van het business- en organisatieplan. In de volgende fase van het traject wordt het business- en organisatieplan opgesteld. De besluitvorming hierover is *onomkeerbaar*, gericht op een stabiele basis voor het organisatieontwerp en het ontwerp voor het dienstverleningsproces.

Een globale schets voor de vervolplanning is:

- Medio zomer 2020: voorgenomen richtinggevend besluit van colleges.
- Augustus/september 2020: ondernemingsraden en advies-/cliëntenraden worden geïnformeerd en gevraagd hoe gezamenlijk vorm te geven aan het proces vanuit de formele rol van de verschillende OR'en en cliënten en adviesraden.
- Augustus/september 2020: gemeenteraden worden gevraagd om vanuit hun kaderstellende rol in te stemmen met het de analyse en het richtinggevend besluit.
- September/oktober 2020: formeel advies OR'en op de adviesopdracht business en organisatieplan.
- Eind 2020 tot begin 2021: business- en organisatieplan, inclusief het proces van advies door OR'en en cliënten- en adviesraden.
- Voorjaar 2021: organisatie-ontwerp en ontwerp dienstverleningsprocessen.
- Zomer 2021: voorbereiding implementatie.
- Najaar 2021: implementatie van het scenario.

1.6 Leeswijzer

De indeling van het vervolg van dit rapport is als volgt: in hoofdstuk twee werken we de centrale inhoudelijke doelstelling uit en de inhoudelijke en financiële uitdagingen die wij zien in relatie tot deze doelstelling. In hoofdstuk drie vatten we op basis van documentstudie, interviews en eerdere onderzoeken de huidige wijze van beleggen van Participatiewettaken samen. Het doel hiervan is om de voornaamste knelpunten bij de huidige inrichting van de Participatiewet in de regio aan te kunnen wijzen.

In hoofdstuk vier beschrijven we kernachtig de centrale inhoudelijke richting van het scenario. Twee onderwerpen spelen daarbij een majeure rol:

1. Het beter lokaal verbinden van de uitvoering van de Participatiewet met andere ondersteuningsvormen in het sociaal domein (het benutten van de inhoudelijke voordelen van lokaal maatwerk).
2. Het versterken van de regionale samenwerking met als focus het bevorderen van de uitstroom naar de arbeidsmarkt, die in belangrijke mate regionaal functioneert (het benutten van de inhoudelijke voordelen van schaal en specialisatie door samenwerking).

Het motto van het scenario zou derhalve kunnen zijn: *verbinden en versterken*.

In hoofdstuk vijf beschrijven we de toekomstige wijze van beleggen van Participatiewettaken en in hoofdstuk zes de toekomstige wijze van beleggen van Participatiewetbudgetten en de toekomstige governance. In het laatstgenoemde hoofdstuk maken we tevens de overheadkosten inzichtelijk en laten we zien hoe deze tot een minimum beperkt kunnen worden. In hoofdstuk zeven sluiten we het rapport af met onze conclusies en aanbevelingen.

2. Inhoudelijke doelstelling en belangrijkste uitdagingen

2.1 Inhoudelijke doelstelling: meer perspectief op deelname aan de samenleving

In paragraaf 1.3 staan de bestuurlijke uitgangspunten van het onderzoek. Het voornaamste uitgangspunt is passende dienstverlening voor de inwoner. Dit uitgangspunt is als volgt geconcretiseerd:

- *De toegang is dichtbij en integraal:* dit betekent dat de toegang lokaal is en dat de vraag op het terrein van participatie afgestemd wordt met eventuele vragen op andere levensterreinen.
- *De dienstverlening moet passen bij het doel van de inwoner:* dit betekent dat het doel dat samen met de inwoner is vastgesteld leidend is voor wijze van dienstverlening.
- *De dienstverlening biedt waar mogelijk maatwerk:* omdat doelen van inwoners kunnen verschillen, moet ook de dienstverlening waar mogelijk maatwerk bieden.

Tot nu toe slaagt de regio er goed in om inwoners aan de slag te helpen. Zo zijn er circa 500 mensen met een arbeidsbeperking met loonkostensubsidie aan de slag geholpen. Dat is relatief veel (zie de volgende paragraaf). Ook zijn de resultaten op de uitkeringsbudgetten en de Wsw relatief goed. Er zijn echter grote uitdagingen om dit zo te houden, inhoudelijk en financieel. Deze uitdagingen beschrijven we in de volgende paragraaf.

2.2 Inhoudelijke uitdagingen

2.2.1 Participatiewet: een geleidelijk proces van verandering

Gemeenten zijn met de invoering van de Participatiewet in 2015 voor een enorme uitdaging geplaatst. De Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en de Wajong¹ zijn samengevoegd in één regeling. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en dragen hiervoor financiële verantwoordelijkheid.

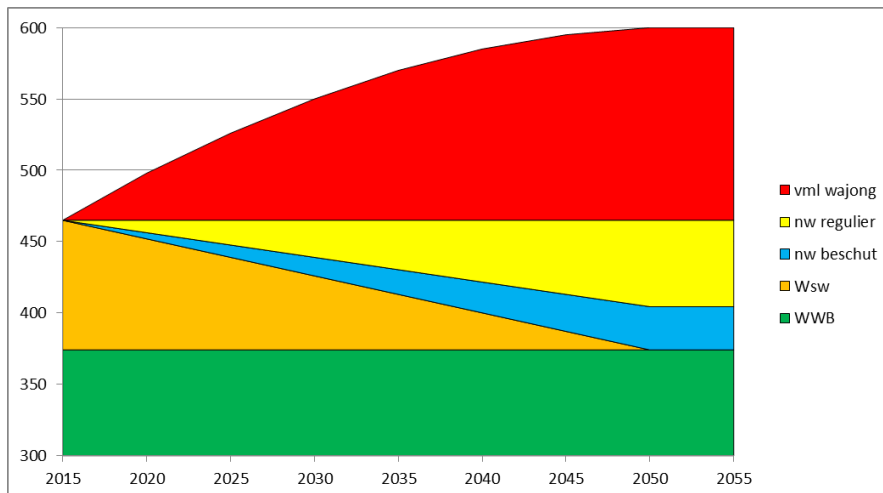
Doelstelling van de Participatiewet is dat alle inwoners zoveel mogelijk meedoen, in een inclusieve samenleving. Meedoen kan op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door het verrichten van betaald werk, omdat dit sociaal en economisch zinvol is. Lukt dit niet, dan kan meedoen ook op andere manieren: vrijwilligerswerk doen, mantelzorg verlenen en verschillende andere vormen van participeren in de samenleving.

De gemeenten in de regio Alkmaar streven naar het optimaal kansen bieden aan de inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bevordering van economische zelfstandigheid is daarbij een belangrijk vertrekpunt. Aan het werk gaan heeft voorrang, ook als dat betekent dat er permanente (financiële) ondersteuning nodig is en blijft. Daarnaast blijven de gemeenten oog houden voor inwoners die niet meer in staat zijn tot arbeidsparticipatie. Deze inwoners worden, indien nodig, permanent ondersteund.

De wet is weliswaar ingevoerd op 1 januari 2015, maar de invoering van de wet vindt feitelijk (heel) geleidelijk plaats. De klassieke doelgroep Wsw verdwijnt geleidelijk en daar komt een steeds grotere nieuwe doelgroep voor in de plaats. Dat betekent dat de uitvoering zich permanent moet aanpassen aan de nieuwe situatie.

De ontwikkeling van de doelgroepen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn en worden, is afgebeeld in het volgende diagram.

¹ Wajong: Wet arbeidsongeschiktheid jonggehandicapten. Deze regeling wordt uitgevoerd door het UWV. Vanaf 2015 is deze regeling alleen nog toegankelijk voor mensen die volledig en duurzaam ongeschikt zijn.



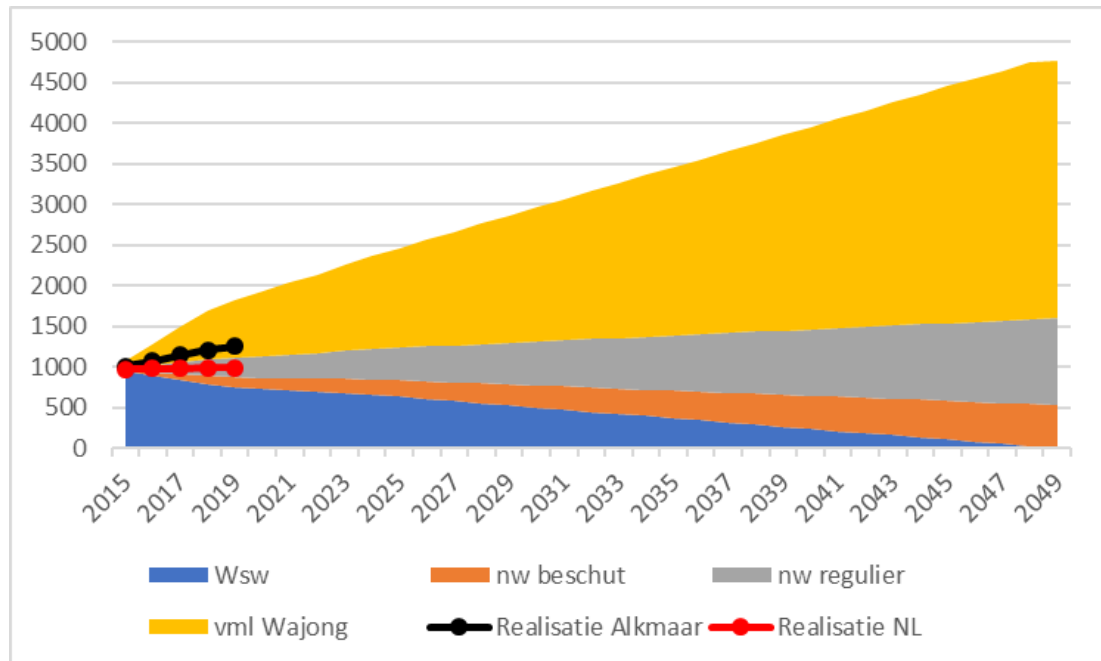
Figuur 3. Ontwikkeling van de doelgroepen.

We lichten de kleuren in de figuur als volgt nader toe:

- **Groen:** Gemeenten blijven onveranderd verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Uiteraard kent de omvang van het bestand fluctuaties van jaar op jaar, mede als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen. Zo ging kort na 2015 de bijstandsafhankelijkheid omhoog door de toestroom van statushouders. Vanaf dit jaar kunnen we een forse stijging van het volume verwachten door de Corona-crisis. Voor de leesbaarheid van de figuur en voor het specifiek in beeld brengen van de gevolgen van de Participatiewet houden we echter het bijstandsniveau constant.
- **Oranje:** Gemeenten waren verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Het aantal Wsw-ers neemt geleidelijk af, omdat de toegang tot de Wsw per 1-1-2015 is gestaakt. Het zittend bestand houdt de oude rechten. Uiteindelijk zal iedereen uit de Wsw zijn gestroomd. Vandaar de afname tot 0 in de figuur.
- **Blauw:** Het Ministerie van SZW gaat ervan uit dat gemeenten gemiddeld voor alle drie Wsw-ers die uitstromen één beschutte arbeidsplek creëren. Het gaat dan om de plaatsing van mensen met arbeidsvermogen, die niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Deze categorie wordt ook wel 'Nieuw beschut' genoemd.
- **Geel:** Het ministerie gaat er eveneens vanuit dat mensen met een beperking die wél bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, ten minste tot op het niveau van de oude Wsw aan de slag worden geholpen. Dit betreft de mensen die via een loonkostensubsidie (LKS) aan de slag worden geholpen bij werkgevers. Het totaal aantal mensen dat met ondersteuning van de gemeenten aan de slag gaat, blijft dan op het niveau van de oude Wsw. Het gaat dan om de kleuren blauw en geel in de figuur; dit is qua omvang vanaf 2050 uiteindelijk gelijk aan het oranje vlak in 2015. Dit betreft een grote wijziging ten opzichte van de voormalige Wsw. Een belangrijke doelstelling is inclusie, waardoor mensen met een arbeidsbeperking die voorheen intern binnen het sw-bedrijf aan de slag gingen, nu zoveel mogelijk worden geplaatst en begeleid bij reguliere werkgevers. Landelijk hebben werkgevers zich gecommitteerd aan de zogenoemde banenafspraken, waarbij zij hebben toegezegd om op landelijk niveau voor 125.000 mensen met een arbeidsbeperking een werkplek te realiseren.
- **Rood:** De omvang van de doelgroep neemt echter toe. Gemeenten worden namelijk ook verantwoordelijk voor de groep mensen die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is en die voorheen in de Wajong zou zijn terecht gekomen (en niet in de Wsw). Deze groep wordt steeds groter. De verwachting van het ministerie is dat uiteindelijk ten opzichte van de oorspronkelijke aantallen (landelijk 375.000 mensen in de bijstand, 90.000 mensen in de Wsw) 135.000 mensen extra gebruik zullen maken van ondersteuning vanuit de Participatiewet. Ook voor deze groep is het doel om ze zoveel mogelijk regulier aan de slag te helpen en waar nodig een loonkostensubsidie en/of begeleiding in te zetten

2.2.2 Eerste inhoudelijke uitdaging: nieuwe doelgroepen blijven stijgen

De nieuwe doelgroepen van de Participatiewet zijn nu weliswaar nog klein, maar in de komende jaren blijven stijgen (zie de navolgende figuur). Een grote inhoudelijke uitdaging is om de groep Wsw jaarlijks af te bouwen en tegelijkertijd om een steeds groter wordende groep mensen met een arbeidsbeperking zoveel als mogelijk naar regulier werk te begeleiden.



Figuur 4. Huidige en toekomstige omvang van de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet, met in zwart de realisatie van de regiogemeenten Alkmaar van het aantal nieuwe doelgroepen dat aan de slag gaat versus de realisatie van andere gemeenten in rood. De figuur laat zien dat de regiogemeenten er tot nu toe relatief goed in slagen om nieuwe doelgroepen aan de slag te helpen.

Jaarlijks verlaten in de regio Alkmaar gemiddeld circa 50 personen de Wsw. Om telkens het zelfde aantal mensen met een arbeidsbeperking te ondersteunen, zouden gemiddeld 50 mensen per jaar vanuit de nieuwe doelgroep extra aan de slag geholpen moeten worden. Echter, de doelgroep met een beperking neemt op basis van de oorspronkelijke ramingen van het ministerie van SZW sterker toe. Om alle mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen in de regio Alkmaar, zouden bij een uitstroom van 50 Wsw-ers telkens 100 mensen extra vanuit de nieuwe doelgroep aan de slag geholpen moeten worden.

We zien dat de aantallen in de regio Alkmaar zich gunstiger ontwikkelen dan in de rest van Nederland. De regio doet het relatief goed, maar blijft achter bij de ramingen van het ministerie van SZW. De ramingen destijds van het ministerie waren onzeker. Of en zo ja, in welke mate mensen met een arbeidsbeperking in de regio nog niet worden ondersteund, zou nader moeten worden onderzocht.

Tegelijkertijd kunnen we vaststellen dat we nog maar aan het begin staan van een grote ontwikkeling. Het gaat om lange termijnen, maar de komende jaren moeten fors grotere groepen dan nu aan de slag worden geholpen. Regionale samenwerking is hiervoor noodzakelijk. Dat, om richting werkgevers in de regio een eenduidig aanbod te kunnen doen (gemeenten zijn in de regio wettelijk verplicht om hierop samen te werken) en om de gewenste kwaliteit te realiseren om grote groepen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen en te houden.

Met het oog op de toekomst zal gezocht moeten blijven worden naar slimme en innovatieve manieren om de steeds grotere groep aan de slag te krijgen en te houden, te meer omdat de middelen vanuit het rijk beperkt zijn. Het aantal goede voorbeelden in het land is nog beperkt.

De uitvoeringsorganisatie heeft ruimte nodig om te experimenteren en te zoeken naar de beste oplossingen. Hiervoor zijn adequate kaders nodig, die vooraf goed met elkaar moeten worden besproken en verkend en achteraf moeten worden geëvalueerd.

2.2.3 Bijstandsafhankelijkheid

Naast de nieuwe doelgroepen zijn en blijven de gemeenten verantwoordelijk voor de klassieke bijstand. De uitdaging is om de bijstandsafhankelijkheid zo laag mogelijk en daarmee de zelfredzaamheid van mensen zo hoog mogelijk te krijgen. Als mensen niet in staat zijn om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, kan op grond van de Participatiewet een uitkering worden verstrekt.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een dienstverleningsproces waarbij mensen zoveel mogelijk worden gestimuleerd om zelfstandig aan de slag te gaan. Handhaving moet ervoor zorgen dat er geen misbruik wordt gemaakt van de regelingen en dat mensen er alles aan doen om zo snel mogelijk aan de slag te gaan. De re-integratie is erop gericht om mensen te ondersteunen bij het zoeken en vinden van een baan. Mensen met een beperkte loonwaarde die aan de slag gaan, worden ondersteund met een loonkostensubsidie en/of begeleiding.

De arbeidsmarkt maakt op korte termijn enorme veranderingen door. Aan het begin van het jaar hadden werkgevers nog veel moeite om geschikt personeel te vinden en staken gemeenten juist veel energie in inwoners die moeilijk naar werk te begeleiden zijn.

Als gevolg van de recente conjunctuurschommelingen is dat beeld gekanteld. Veel inwoners vooral (zzp-ers, flexwerkers, schoolverlaters, statushouders enz.) zullen de gevolgen van de conjunctuurschommelingen als eerste merken omdat zij geen of nauwelijks ondersteuning krijgen. Het wordt voor hen lastig via werk te participeren in de samenleving. Maar ook inwoners met een stevigere positie op de arbeidsmarkt zullen in toenemende mate de gevolgen ondervinden.

Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat de inspanningen die geleverd moeten worden om inwoners aan het werk te houden, van baan te laten veranderen of weer aan het werk te krijgen, sterk gaan veranderen. Terwijl er grote klappen vallen in de horeca en recreatiebranche blijft de vraag naar personeel in de zorg fier overeind. Deze ontwikkelingen zetten de ontwikkeling van een uitvoeringsarrangement in een scherp ander daglicht, waarbij de urgentie juist nu extra naar voren komt om tot samenwerking te komen. Immers, het doel is om een samenwerking op te zetten die robuust is en conjunctuurschommelingen in gezamenlijkheid kan opvangen.

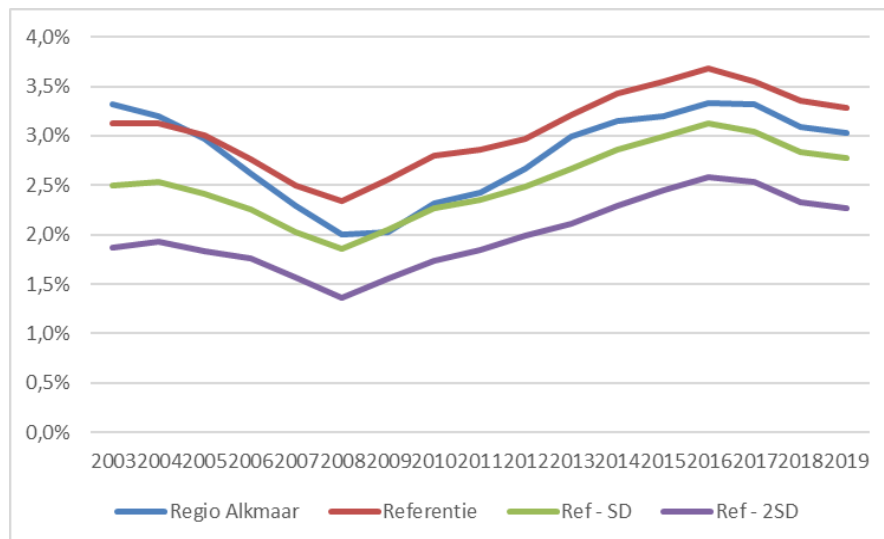
Een belangrijke indicator van het succes van de handhaving en re-integratie is de bijstandsdichtheid (het percentage huishoudens met een bijstandsuitkering). Dat percentage is in de regio Alkmaar tot op heden in alle regiogemeenten lager dan het landelijk gemiddelde. De verwachting is dat als gevolg van de coronacrisis het aantal bijstandsuitkeringen in alle gemeenten fors zal stijgen. In bijlage 1 staat een raming van het verwachte aantal bijstandsuitkeringen na corona, op basis van scenario's van het CPB.

Nu presteert de regio Alkmaar nog relatief goed. Als we kijken naar de bijstandsdichtheid, blijkt dat deze in de regio Alkmaar iets onder het gemiddelde niveau van de referentiegemeenten ligt. De referentiegemeenten zijn de twintig gemeenten waarvan het objectief berekende bijstandsniveau het dichtst bij het objectief berekende bijstandsniveau van de regio Alkmaar ligt.² Het objectief berekende bijstandsniveau is de verwachte bijstandsdichtheid op basis van de sociaal-economische omstandigheden in een gemeente.

² Referentie betreft de gemiddelde bijstandsdichtheid in de 20 referentiegemeenten van de regio Alkmaar. De referentiegemeenten zijn geselecteerd door het kleinste verschil te nemen tussen de objectief berekende bijstandsdichtheid. Het gaat om de gemeenten: Hardenberg, Kampen, Alphen aan den Rijn, De Bilt, Gooise Meren, Amstelveen, Dronten, Uden, Westerkwartier, Heerhugowaard, Etten-Leur, Harderwijk, Wijchen, Weert, Soest, Oss, Zevenaar, Amersfoort, Nieuwegein, Waalwijk. Alle gemeenten hebben een omvang > 40.000 inwoners.

Wij hanteren hiervoor de onderliggende modellen die in opdracht van het ministerie van SZW zijn opgesteld voor de verdeling van de bijstandsbudgetten.

De volgende grafiek toont de gemiddelde jaarlijkse bijstandsdichtheid van de twintig referentiegemeenten (referentie), de gemiddelde jaarlijkse bijstandsdichtheid van de regio Alkmaar, de gemiddelde jaarlijkse bijstandsdichtheid van de tien best presterende referentiegemeenten (Ref-SD) en de jaarlijks beste resultaten (Ref-2SD).



Figuur 5. Bijstandsdichtheid Alkmaar en referentiegemeenten.

Op basis van deze percentages berekenen we het verbeterpotentieel. Als streefwaarde hanteren we het gemiddelde van de best presterende helft, ofwel het gemiddelde van de tien best presterende referentiegemeenten. De bijstandsdichtheid van de regio Alkmaar ligt over de periode 2010-2019 0,2% hoger dan het gemiddelde van de beste tien referentiegemeenten. Dat correspondeert met circa 250 uitkeringen op jaarbasis voor de regio.

Een belangrijke notie hierbij is dat dat aantal niet gemeten moeten worden ten opzichte van het huidige niveau, maar gemeten moeten worden ten opzichte van het niveau dat bij onveranderd beleid en uitvoering zou worden gerealiseerd. Ervan uitgaand dat het bijstandsvolume de komende periode gaat stijgen, is er potentieel om het totale volume met circa 250 uitkeringen minder te laten stijgen, dan bij onveranderd beleid en uitvoering het geval zou zijn.

Alleen door regionaal samenspel te organiseren tussen werkgevers, werknemers, onderwijs en overheden kan snel geschakeld worden en kunnen de ambities gerealiseerd worden. Maar om regionaal samen te werken hebben deze partijen het juiste gereedschap nodig. Dit is niet alleen een financieel vraagstuk maar vraagt om een weloverwogen afstemming tussen beleid gericht op participatie van inwoners, ondersteuning van werkgevers en innovatie in het onderwijs.

Kortom, een heldere uitvoeringsorganisatie in de regio met een duidelijke rol om:

- de werkgevers- en werknemersdienstverlening te coördineren
- gezamenlijk verantwoordelijkheid te dragen voor de meest kwetsbaren
- waar ruimte ontstaat om op regionale schaal experimenten op te zetten om te onderzoeken wat echt werkt
- sociale infrastructuur voor de inwoners die (blijvende) ondersteuning nodig hebben om te participeren, op te zetten, te verstrekken en te innoveren.

- een regionale regierol voor “human capital” en leven lang ontwikkelen, zodat de leercultuur bij werknemers en werkgevers gestimuleerd wordt en inwoners zich kunnen om- en bijscholen om aan het werk te komen of te blijven.

2.2.4 Tweede inhoudelijke uitdaging: maatwerk en samenwerking slim combineren

Zoals geschetst in de inleiding, bestaat de wens om te komen tot meer lokaal maatwerk: het verbinden van de Participatiewet met andere ondersteuningsvormen in het bredere sociale domein in de lokale context van inwoners. Deze wens wordt breed gedeeld. Daarnaast zien de gemeenten substantiële inhoudelijke voordelen van het versterken van de regionale samenwerking: namelijk het benutten van de voordelen van schaal en specialisatie. De arbeidsmarkt functioneert immers in belangrijke mate regionaal, waardoor versterking van de samenwerking de uitstroom bevordert. Bovendien leidt hechtere samenwerking tot synergie op overheadtaken, waardoor er tijd en aandacht gegeven kan worden aan de inwoners.

De inhoudelijke uitdaging is: kunnen de voordelen van (lokaal, integraal) maatwerk en samenwerking gecombineerd worden, en zo ja, hoe? De Berenschotvisie is dat de beide voordelen behaald kunnen worden door slim te integreren. Deze visie speelt een belangrijke uitdaging bij centrale inhoudelijke richting van het scenario (zie hoofdstuk vier).

2.3 Financiële uitdagingen

Naast het opstellen van beleid voor de nieuwe doelgroepen en het organiseren en inregelen van de geleidelijke overgang van oud naar nieuw, staan gemeenten voor een forse financiële uitdaging. In de Participatiewet is een omvangrijke bezuiniging opgenomen die door gemeenten moet worden gerealiseerd. De te realiseren bezuiniging neemt elk jaar geleidelijk toe. De financiële situatie in de regio Alkmaar is nu nog gunstig. Voor de toekomst moet Alkmaar rekening houden met grotere uitdagingen.

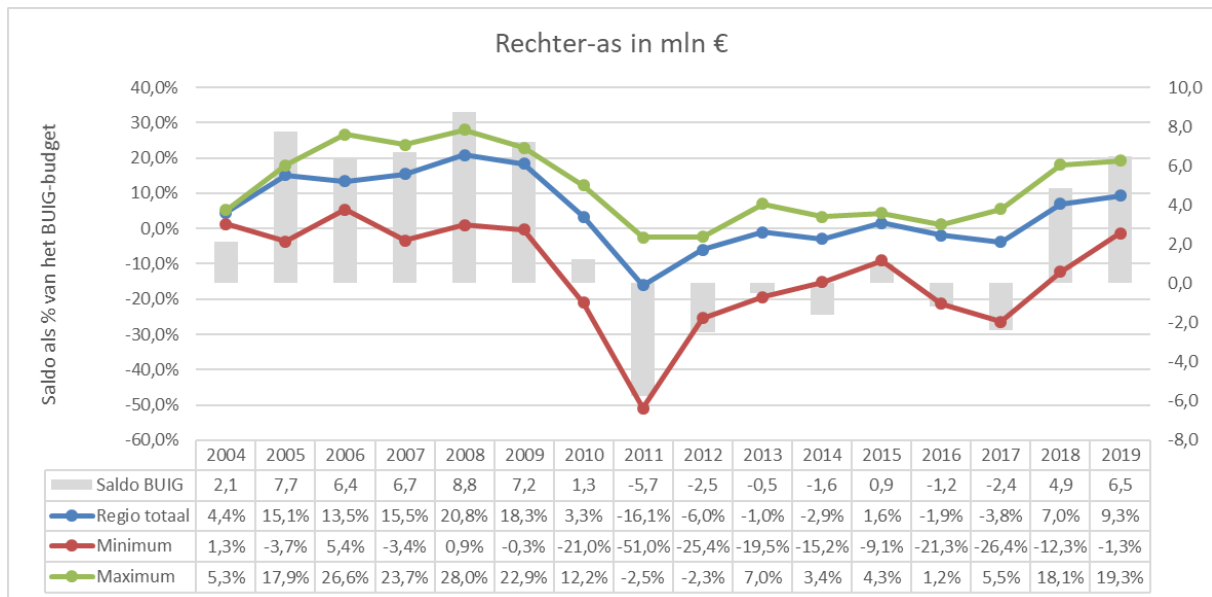
2.3.1 Eerste financiële uitdaging: minder geld beschikbaar voor nieuwe doelgroepen

De invoering van de Participatiewet ging gepaard met bezuinigingen op de Wsw. In totaal ging de rijksbijdrage per Wsw-er omlaag met circa €4.000,- per persoon. Gemeenten moeten de Wsw dus uitvoeren met veel minder geld dan in het verleden.

Een (nog) grotere uitdaging is de ondersteuning van de nieuwe doelgroepen met de middelen die voor deze groep beschikbaar wordt gesteld. Gemiddeld is voor een Wsw-er circa € 25.000,- vanuit het Rijk beschikbaar. Voor de nieuwe doelgroepen gaat het in totaal om circa € 15.000,- per persoon. Gemiddeld moeten gemeenten mensen met een arbeidsbeperking aan de slag helpen met circa € 10.000,- minder per persoon. Dat is dus fors minder, terwijl de inspanningen om de nieuwe doelgroep zoveel mogelijk regulier aan de slag te krijgen en te houden mogelijk groter zijn dan nu voor de Wsw.

2.3.2 Tweede financiële uitdaging: risico's bij de budgetverdeling

Momenteel ziet de financiële situatie er in de regio Alkmaar relatief gunstig uit. De bijstandsbudgetten, waaruit de uitkeringen en loonkostensubsidies voor de nieuwe doelgroepen worden bepaald, zijn relatief hoog, waardoor op deze budgetten per saldo geld wordt bespaard (gemiddeld positief saldo is 8,5% van het beschikbare budget). We merken op dat niet mag worden uitgegaan van structurele besparingen op het bijstandsbudget. De omvang van het budget is jaarlijks onzeker. Ook in de regio wisselen (forse) tekorten en (forse) besparingen elkaar af. In de grafiek hierna laten we de jaarlijkse totaalsaldi zien. We brengen het totaal saldo in euro's in beeld, de gemiddelde procentuele saldi en het minimum-saldo en maximum-saldo. Hieruit blijken de grote verschillen tussen gemeenten binnen de regio en de verschillen van jaar tot jaar.



Figuur 6. De grafiek laat de saldi BUIG zien in de regio (% en mln.) plus jaarlijks het hoogste en het laagste %-saldo. In 2018 en 2019 realiseerden de regiogemeenten flinke besparingen op BUIG. Het meerjarige beeld laat echter zien dat de uitkomsten onzeker zijn.

Daarnaast is het budget dat de regio ontvangt voor de nieuwe doelgroepen relatief hoog. Dat komt doordat de gehanteerde verdeelsleutel voor de regio gunstig uitpakt. De verdeling is gebaseerd op de instroom in de werkregeling Wajong en de wachtlijst Wsw voor de invoering van de Participatiewet. Deze cijfers waren voor de regio relatief gunstig. De rijksoverheid is van plan om de verdeling vanaf 2022 te wijzigen. Het is onbekend hoe de verdeling er dan uitziet. Omdat de regio Alkmaar nu een relatief hoog aandeel heeft, is niet uit te sluiten dat het aandeel na 2022 lager wordt.

Ook wat betreft het BUIG-budget is de uitgangssituatie van de regiogemeenten relatief gunstig, met een voordeel in de verdeling van gemiddeld 8,5 procent. Maar ook dit is geen garantie voor de toekomst, zoals de BUIG-saldi van de regiogemeenten uit het verleden laten zien (zie bijlage 2).

3. Huidige inrichting van de Participatiewet en de grootste knelpunten

3.1 Huidige inrichting van de Participatiewet in de regio

3.1.1 Primair proces (inclusief aanpalende taken)

De frontoffice van de uitvoering van de Participatiewet, dat wil zeggen de toegang en het klantmanagement, zijn belegd bij Halte Werk (Alkmaar, Heerhugowaard, Langedijk) en de BUCH-werkorganisatie (Bergen, Castricum, Heiloo, Uitgeest). De backoffice van deze taken, dat wil zeggen administratie en handhaving, schaaft Berenschot eveneens onder het primair proces, omdat deze taken nauw verbonden zijn met de frontoffice en van groot belang zijn voor de rechtmatigheid. De backoffice is eveneens belegd bij de twee genoemde uitvoeringsorganisaties.

De werkgeversdienstverlening is belegd bij het Werkgeversservicepunt (WSP), waarin Halte Werk, de BUCH en WNK deelnemen.

De aanpalende taken minimabeleid en schuldhulpverlening (geen onderdeel van de Participatiewet maar inhoudelijk zeer relevant voor de uitvoering van de Participatiewet) zijn ook zo belegd. Daarnaast is een verbinding met andere ondersteuningsvormen in het sociaal domein, zoals Wmo en jeugd en leerplicht, belangrijk. De manier waarop deze verbinding wordt gelegd, verschilt per gemeente. De gemeenten willen dat deze verbinding in de toekomst sterker wordt gelegd (zie de bestuurlijke uitgangspunten).

De aanpalende taak uitvoering van de Wsw (die geleidelijk overgaat naar de Participatiewet) is belegd bij WNK (voor alle gemeenten). WNK voert tevens een deel van de re-integratietrajecten uit voor alle gemeenten. Daarnaast levert WNK personeelsdiensten aan werkgevers waarbij zowel Participatiewet- als Wsw-cliënten bemiddeld worden.

3.1.2 Ondersteunende functies

Het beleid van BUCH-gemeenten wordt voorbereid en uitgevoerd door de BUCH-werkorganisatie. Het beleid van Alkmaar, Heerhugowaard, Langedijk wordt voorbereid door de gemeenten in samenwerking met Halte Werk en uitgevoerd door Halte Werk. De bedrijfsvoeringsondersteuning, functioneel applicatiebeheer, communicatie, privacy en ICT zijn voor de BUCH-gemeenten belegd bij de BUCH-werkorganisatie. Halte Werk koopt vrijwel alle ondersteunende diensten in via een DVO met HHW. WNK heeft de ondersteunende diensten in eigen beheer.

Heerhugowaard en Langedijk gaan fuseren, waardoor het beleid van deze beide gemeenten in de toekomst geharmoniseerd zal worden. Ook zijn Heerhugowaard en Langedijk bezig met een herijking van de inrichting van het sociaal domein waarin de vormgeving van de toegang een belangrijk onderwerp is. Zoals blijkt uit de verdere uitwerking, biedt het scenario voldoende kansen om deze herijking te faciliteren.

3.1.3 Governance

Het gezamenlijke bestuur van de uitvoeringsorganisaties is georganiseerd in drie gemeenschappelijke regelingen (hierna: G.R.'en). De structuur van deze G.R.'en is als volgt:

- De G.R. van WNK heeft een algemeen en een dagelijks bestuur. In het algemeen bestuur zijn de portefeuillehouders van alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd.
- Werkorganisatie BUCH is een ambtelijke fusieorganisatie. Dit betekent dat alle ambtelijke taken zijn ondergebracht in deze uitvoeringsorganisatie; de colleges en raden van de deelnemende gemeenten functioneren nog als afzonderlijke besturen.
 - De colleges van de vier gemeenten vaardigen elk twee bestuurders af voor het bestuur van de G.R.
 - De vertegenwoordigers van de colleges hebben elk één stem.

- Het bestuur beslist bij gewone meerderheid van stemmen.
- De G.R. van Halte Werk heeft een bestuur met daarin één vertegenwoordiger per deelnemende gemeente. De bestuursleden van Alkmaar en Heerhugowaard hebben meervoudig stemrecht.

Voor de drie G.R.'en samen zijn er op dit moment twee directeuren en een domeinmanager die de directie voeren.

3.1.4 Huidige wijze van beleggen van Participatiewetbudgetten

In paragraaf 2.3 hebben we de drie budgetten die een rol spelen bij de financiering van de Participatiewet toegelicht. In de huidige situatie verschilt de wijze van beleggen van budgetten per uitvoeringsorganisatie.

- De BUCH-werkorganisatie beheert het BUIG-budget, re-integratiebudget en uitvoeringsbudget en legt daarover rechtstreeks verantwoording af aan de besturen van de moedergemeenten.
- Halte Werk beheert alleen haar eigen uitvoeringsbudget; het beheer van het BUIG-budget en het re-integratiebudget is belegd bij de moedergemeenten.
- De Rijksbijdrage Wsw wordt beheerd door de zes deelnemende gemeenten. WNK factureert de geleverde Wsw-prestatie bij de gemeenten (op basis van het aantal Wsw-cliënten die bij WNK werken maal de Rijkssubsidie per arbeidsjaar).

3.2 Grootste knelpunten bij de huidige inrichting van de Participatiewet

De voornaamste knelpunten in de huidige inrichting van de Participatiewet in de regio zijn:

1. Er zijn nog geen goede lokale verbindingen gelegd tussen de Participatiewettaken en andere ondersteuningsvormen in het bredere sociale domein. Dit knelpunt wordt ervaren door alle regiogemeenten; de mate waarin dit knelpunt wordt ervaren, verschilt per gemeente.
2. Het beleid, het bestuur en het management zijn relatief complex georganiseerd. Er is behoefte aan vereenvoudiging. De complexiteit is met name een knelpunt bij het bevorderen van de uitstroom. Er is enerzijds sprake van een 'knip' tussen de sociale diensttaken en de sw-taken en anderzijds sprake van twee uitvoeringsorganisaties die de sociale diensttaken uitvoeren. Hierdoor wordt het beleid gericht op bevordering van de uitstroom niet regionaal integraal voorbereid en uitgevoerd. De arbeidsmarkt functioneert echter in belangrijke mate regionaal, waardoor de uitstroom hoger kan zijn bij meer schaal en specialisatie.
3. Het voornaamste knelpunt bij de huidige wijze van beleggen van budgetten is dat de budgetten voor het bevorderen van uitstroom – het werkfit maken en matchen van Mensen in de Participatiewet – niet regionaal integraal aangewend worden.

Ten slotte zijn de overheadkosten in de huidige inrichting als gevolg van de complexiteit van de governance hoger dan noodzakelijk. Het is derhalve onderdeel van het onderzoek om de overheadkosten inzichtelijk te maken en te laten zien hoe deze tot een minimum beperkt kunnen worden.

4. Centrale inhoudelijke richting van het scenario

4.1 Duiding van de geïdentificeerde uitdagingen en knelpunten

4.1.1 Welke vragen behoeven nadere duiding?

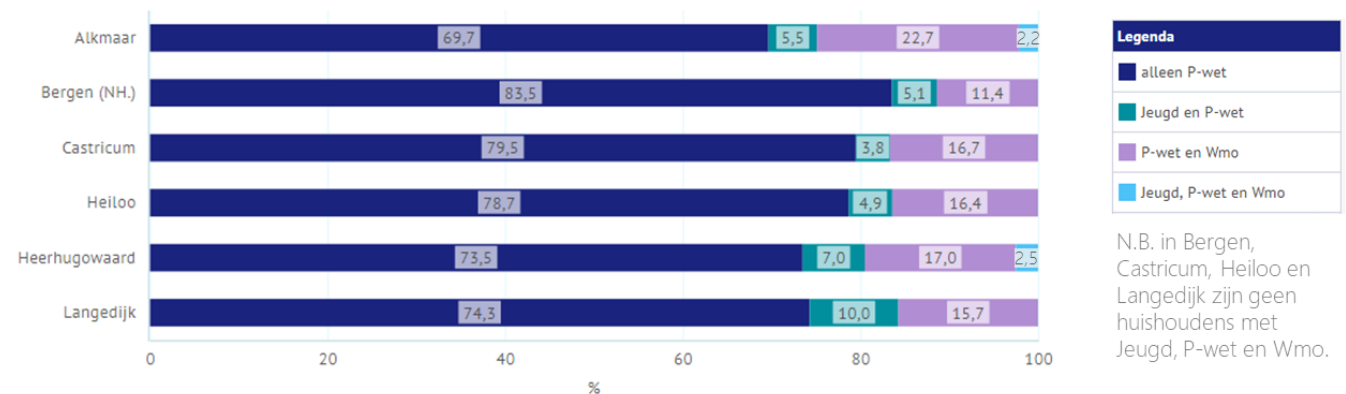
In paragraaf 2.2 zijn de voornaamste inhoudelijke en financiële uitdagingen benoemd en in paragraaf 3.2 zijn de grootste knelpunten in de huidige uitvoeringscontext geïdentificeerd. De uitdagingen en knelpunten behoeven een nadere duiding. Twee duidingsvragen spelen hierbij een hoofdrol:

1. Hoe kunnen de inhoudelijke voordelen van lokaal maatwerk (verbinding met andere ondersteuningsvormen in het bredere sociale domein) en samenwerking (schaal en specialisatie) gecombineerd worden?
2. Hoe kunnen de inhoudelijke voordelen effectief en efficiënt behaald worden?

4.1.2 Voor wie en hoe kunnen de inhoudelijke voordelen behaald worden?

Voor de duiding van de eerste duidingsvraag kijken we eerst *voor wie* en *hoe* de inhoudelijke voordelen behaald kunnen worden. Hierbij is onze eerste constatering dat de voordelen van lokaal maatwerk vooral gelden bij het ondersteunen van cliënten met meervoudige problematiek en dat de voordelen van samenwerking gelden bij het bevorderen van uitstroom van *alle cliënten*.

In de navolgende figuur verdiepen we deze constatering met regiospecifieke cijfers. Hieruit blijkt dat 10 tot 30 procent van de Participatiewetcliënten meervoudige problematiek heeft; voor hen is het van belang om de inhoudelijke voordelen van (integraal en lokaal) maatwerk te zoeken. Daarnaast blijkt dat 70 tot 90% van de Participatiewetcliënten enkelvoudige problematiek heeft; voor hen is het van belang om de inhoudelijke voordelen van samenwerking (specialisatie en schaal) te zoeken.



Figuur 7. Enkelvoudige en meervoudige problematiek bij Participatiewetcliënten uit de regio.

De voordelen van lokaal maatwerk kunnen worden gerealiseerd door medewerkers primair proces rondom de betreffende inwoner met elkaar te verbinden. De voordelen van samenwerking kunnen worden behaald door met name (a) werkzoekenden- en vacaturebestanden te delen, (b) het proces van het werkfit maken en matchen van Mensen in de Participatiewet op te schalen naar de hele regio en (c) specialistische kennis en infrastructuur samen te benutten.

Samenvattend: lokaal maatwerk en samenwerking zijn beide nodig. Er spelen vaak meerdere problemen. Echter, focus blijft van essentieel belang om doelen van participatie en uitstroom te realiseren.

Je moet dus slim integreren: bepaalde taken en specialismen opschalen en andere taken juist lokaal verbinden met andere leefgebieden. Dit vraagt op het terrein van werk en inkomen in de regio juist weer om verbinding, om de regie te houden.

4.1.3 Hoe kunnen de inhoudelijke voordelen *effectief en efficiënt* behaald worden?

Het beoogde scenario moet effectief en efficiënt zijn, niet alleen qua eenvoud in de wijze van organiseren, maar ook qua cultuur van samenwerking. De pilots uit 2019 zijn een stap in deze richting. Zowel voor de effectiviteit en efficiëntie als voor de cultuur van samenwerking is een eenvoudige governancestructuur een belangrijke randvoorwaarde. Een eenvoudige governancestructuur zorgt er immers voor dat de samenwerking tussen professionals kan worden gezocht, ongeacht gemeentegrenzen en dat overheadkosten tot een minimum worden beperkt, zodat er meer tijd en aandacht aan inwoners gegeven kan worden.

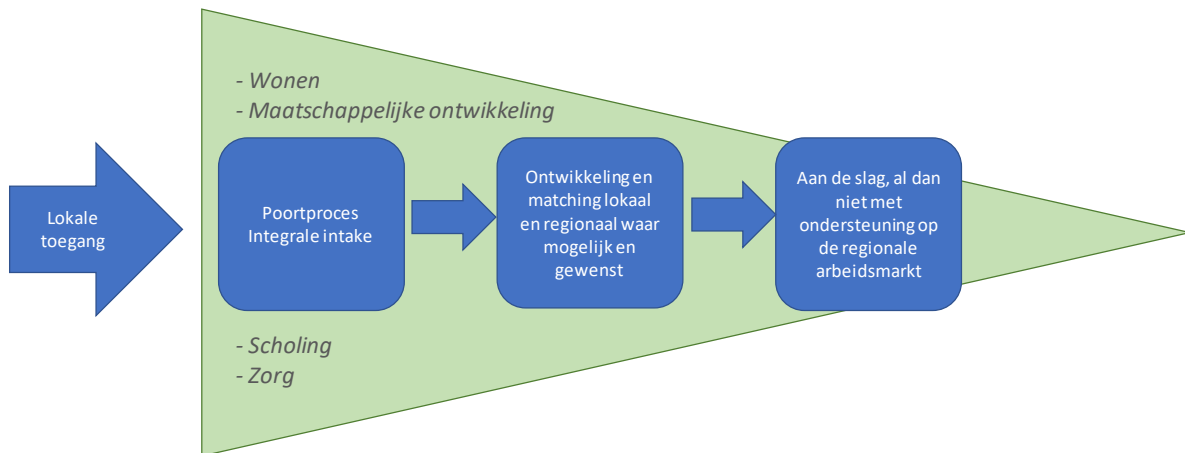
Een veelgehoord misverstand is dat een eenvoudige governancestructuur betekent dat alle beleid geharmoniseerd moet worden en er zo min mogelijk ruimte geboden moet worden aan lokaal maatwerk. In onze visie hoeft dit niet het geval te zijn. Harmonisatie van beleid en dienstverleningsprocessen is belangrijk maar moet, zoals de bovengenoemde duiding van de voordelen van maatwerk versus samenwerking laat zien, gericht worden op de taken waar dit het meest zinvol is. In onze optiek zijn dit de functies, gericht op het bevorderen van uitstroom naar werk en de aansturing daarvan. Bij de frontoffice/toegang moet er juist ruimte zijn voor méér lokaal maatwerk en het verbinden van Participatiewettaken aan andere ondersteuningsvormen in het sociaal domein, zoals Wmo, jeugd, leerplicht en andere taken.

4.2 Centrale inhoudelijke richtingen van het scenario

Zowel bij de eerste als bij de tweede duidingsvraag is onze aanbeveling om bepaalde taken en specialismen op te schalen en te harmoniseren en andere taken juist meer lokaal te verbinden met andere leefgebieden. Ten behoeve van de uitwerking van het scenario hebben we daarom per Participatiewettaak zorgvuldig onderzocht of het overwegend voordelig is om deze taak op te schalen en te harmoniseren of juist meer lokaal te verbinden met andere leefgebieden. Hieronder schetsen we de drie centrale inhoudelijk richtingen die de uitkomsten zijn van deze inventarisatie.

1. De frontoffice, inclusief inkomenstaken en begeleiding van klanten die niet kunnen uitstromen naar werk, plus de aanpalende taken bijzondere bijstand, armoedebeleid en schuldhulpverlening worden sterker verbonden met andere ondersteuningsvormen in het sociaal domein, zoals Wmo, jeugd, leerplicht en andere taken. Dit vergt het lokaal beleggen van deze taken en het bevorderen van contact tussen medewerkers primair proces van deze taken. Het scenario maakt dus de breed ervaren wens om te komen tot meer lokaal maatwerk en integraliteit in het sociaal domein mogelijk.
2. Bij het bevorderen van uitstroom naar werk – de diagnose gericht op werk, het werkfit maken van mensen door onder andere het aanleren van (werknemers)vaardigheden, het matchingsproces en de inzet van instrumenten – worden de inhoudelijke voordelen van samenwerking sterker benut. Dit vergt het regionaal beleggen van deze taken, namelijk: het delen van werkzoekenden- en vacaturebestanden, het opschalen van het matchingsproces en het opbouwen en delen van specialistische kennis en infrastructuur. Dit wil zeggen dat de bestanden, processen, kennis en infrastructuur die nu bij drie verschillende uitvoeringsorganisaties belegd zijn, gebundeld worden.
3. Het verder verbinden van de regionale samenwerking bij (i) beleid, bestuur en management, (ii) (een deel van) de werkinfrastructuur en (iii) (een deel van) de backoffice en de overige ondersteunende functies. Op dit punt is meer synergie mogelijk. Dit resulteert in lagere overheadkosten dan in het huidige arrangement, specifiek voor beleid, bestuur en management, en eventueel ook voor bedrijfsvoeringsondersteuning, ICT, huisvesting en overige ondersteuning en infrastructuur.

Het klantproces ziet er als volgt uit.



Figuur 8. Van lokaal naar regionaal.

De bovenstaande figuur vat de drie richtingen samen: de toegang (de eerste fase van het proces) is lokaal en wordt gekenmerkt door een integrale intake die de verschillende levensgebieden bestrijkt. Gemeenten geven hier in overleg met het samenwerkingsverband invulling aan. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor de (vanuit de Participatiewet gezien) hoofdstroom van het klantproces (het blauwe gedeelte van de figuur). Individuele gemeenten maken met het samenwerkingsverband afspraken over de inrichting op lokaal of subregionaal niveau, voor wat betreft de afstemming en verbinding met het bredere sociaal domein (in groen weergegeven). De frontofficemedewerkers van de Participatiewet werken daarbij samen met consultants van andere ondersteuningsvormen in het sociaal domein, zoals Wmo, jeugd, leerplicht en schuldhulpverlening. In overleg met het samenwerkingsverband kunnen gemeenten er ook voor kiezen om bredere vragen in het sociaal domein uit te laten voeren door de consultants die werkzaam zijn voor het samenwerkingsverband.

In de eerste fase worden mensen die aan de slag kunnen, zo snel mogelijk aan de slag geholpen. De consultants in de toegang hebben toegang tot de (regionale) vacaturebank en stimuleren de mensen die daartoe in staat zijn, zo spoedig mogelijk zelfstandig aan de slag te gaan.

Zolang mensen geen perspectief hebben op werk, blijven zij in de eerste fase van het proces. Als blijkt dat werk op de kortere of langere termijn – al dan niet met ondersteuning zoals een loonkostensubsidie en/of begeleiding – wel een optie is, stromen zij door naar de volgende fase. Het vaststellen of mensen kunnen doorstromen naar de volgende fase, vindt zo snel mogelijk na instroom plaats, op basis van objectieve criteria.

De nadruk komt in de tweede fase (ontwikkeling en matching) meer te liggen op de ontwikkeling en de matching van betrokkenen. Waar nodig blijven mensen ondersteund worden vanuit het bredere sociaal domein. Consultants van het samenwerkingsverband blijven dus altijd verantwoordelijk om verbinding te zoeken met het bredere sociaal domein. Waar mogelijk en wenselijk vindt dienstverlening zo dicht mogelijk bij de inwoners plaats. Ook wordt gebruik gemaakt van digitale dienstverlening, om mensen niet onnodig te laten reizen. In deze fase zullen vaker regionale voorzieningen worden ingezet. Zo zullen groepsbijeenkomsten en trainingen, waar mensen bij elkaar komen, vaak op regionaal niveau plaatsvinden.

In de derde fase zijn mensen aan de slag. Voor een deel zijn mensen zelfstandig aan de slag bij een reguliere werkgever. Waar nodig vindt nazorg plaats.

Voor zover mensen niet regulier en zelfstandig aan de slag kunnen, werken zij in een beschutte baan, via detachering of werken zij met een loonkostensubsidie en/of begeleiding bij een reguliere werkgever. De ondersteuning wordt geboden door het samenwerkingsverband, waarbij telkens de verbinding met de bredere maatschappelijke ondersteuning wordt gezocht.

In het volgende hoofdstuk werken we deze centrale inhoudelijke richtingen verder uit.

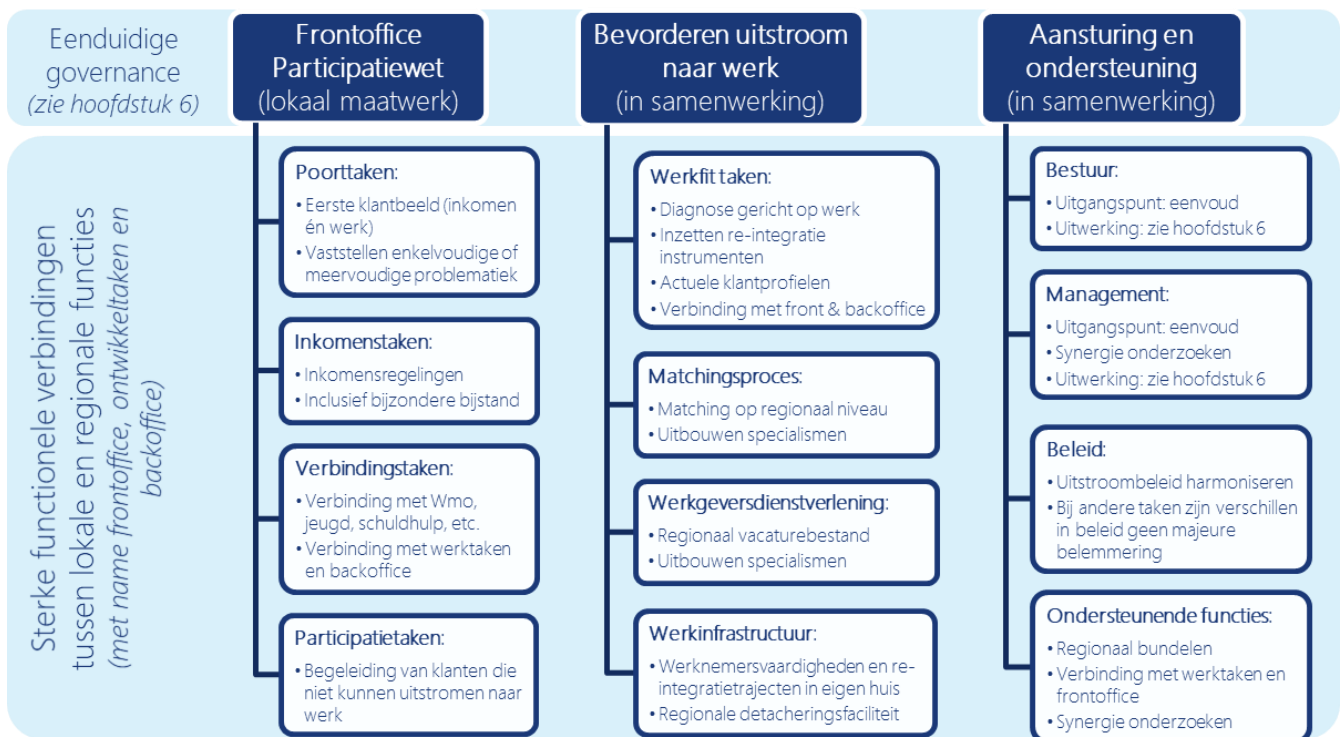
5. Toekomstige taakverdeling en de inhoudelijke effecten daarvan

5.1 Inleiding

In paragraaf 4.2 hebben we op basis van de uitgangspunten, uitdagingen, knelpunten en onze duiding daarvan de centrale inhoudelijke richting van het scenario geschetst. In dit hoofdstuk werken we het scenario inhoudelijk uit. We werken in deze paragraaf eerst het overzicht uit. In de volgende paragraaf lichten we de afzonderlijke onderdelen toe. Vervolgens bespreken we de inhoudelijke voordelen van de toekomstige taakverdeling voor inwoners, uitvoering en partners. We sluiten het hoofdstuk af met een integraal financieel overzicht van de effecten van de toekomstige taakverdeling.

5.2 Overzicht van de toekomstige taakverdeling

De navolgende figuur geeft een schematische overzicht van de toekomstige taakverdeling.



Figuur 9. Toekomstige wijze van beleggen van taken (overzichtsplaat).

In de figuur treft u enerzijds een nadere duiding van de uitvoeringsstructuur, anderzijds een nadere invulling van de precieze taken die horen bij elk van de centrale inhoudelijke richtingen. Voor wat betreft de uitvoeringsstructuur zijn er drie belangrijke structuurkenmerken:

1. Sommige taken worden sterker verbonden met andere ondersteuningsvormen in het sociaal domein (zie de eerste kolom in de figuur), andere taken worden juist in samenwerking uitgevoerd (zie de tweede en derde kolom in de figuur). Dit is conform de centrale inhoudelijke richtingen (zie paragraaf 4.2).
2. Er komt een sterke functionele verbinding tussen de taken die lokaal verbonden worden en de taken die regionaal belegd worden. Dit geldt met name voor de frontoffice, de ontwikkeltaken en de backoffice. De sterke functionele verbinding betekent dat er regelmatig contact is tussen functionarissen die deze taken uitvoeren en dat er sprake is van een goede informatie-uitwisseling.

3. Er is sprake van een eenduidige governance over het geheel van de Participatiewettaken. Dit werken we in hoofdstuk 6 verder uit.

5.3 Toelichting op de afzonderlijke onderdelen

5.3.1 Lokaal maatwerk

Een sterkere verbinding met andere ondersteuningsvormen betekent concreet dat medewerkers primair proces van de bovengenoemde taken eenvoudig contact moeten kunnen leggen met consultants uit andere domeinen, zoals schuldhulpverlening, Wmo, jeugd en leerplicht. De *vorm* van onderling contact kan verschillen per gemeente (casusbesprekingen, MDO's, wijkteams) en hoeft niet gebonden te zijn aan een locatie per wijk of gemeente. Er is in het scenario dus veel ruimte voor gemeenten om lokaal en integraal maatwerk zelf vorm te geven.

Maatwerk mag niet ten koste gaan van samenwerking. Cruciale bijbehorende randvoorwaarden zijn daarom:

- De werktaken – werkfit taken, matching en werkgeversdienstverlening – vinden plaats in samenwerking, zodat toegewerkt kan worden naar maximale uitstroom.
- Er wordt een sterke verbinding gelegd tussen de frontoffice en de werktaken, ook in administratieve zin, zodat re-integratieconsultanten de beschikking hebben over alle actuele beschikbare informatie over de klant.

5.3.2 Bevorderen uitstroom naar werk

De voornaamste stap die leidt tot grotere baankansen voor inwoners is dat professionals die de uitstroombevordering uitvoeren de samenwerking kunnen aangaan ongeacht gemeentegrenzen. Concreet betekent dit dat de werkzoekenden- en vacaturebestanden regionaal ontsloten worden, de werkprocessen van het werkfit maken van mensen, en het matchingsproces opgeschaald worden naar de hele regio en een pool van specialisten ingericht wordt (jobhunters, jobcoaches, etc.). Ook wordt de infrastructuur ten behoeve van het werkfit maken van mensen regionaal ingezet.

Bij de infrastructuur ten behoeve van het werkfit maken van mensen denken we enerzijds aan de werkomgeving en begeleiding die nodig zijn bij het aanleren van (werknemers)vaardigheden. Anderzijds betreft het specialistische arrangementen, zoals leerwerktrajecten en een detachingsmodel in combinatie met private detacheerders. Een knelpunt in de huidige wijze van organiseren is dat er sprake is van een 'knip' tussen de sociale diensttaken en de sw-taken. Voor het optimaal benutten van deze werkinfrastructuur is een bundeling van sociale diensttaken en sw-taken onder een integrale aansturing, zoals voorgesteld in dit scenario, onontbeerlijk.

Randvoorwaarden voor deze uitwerking zijn:

- De caseload van klantmanagers werk is klein genoeg om klantcontact en snel schakelen te faciliteren.
- Re-integratiebudgetten moeten regionaal aangewend kunnen worden (verdere uitwerking: zie hoofdstuk 6).

5.3.3 Inkomstenstaken

Het samenwerkingsverband wordt naast de re-integratie, plaatsen en begeleiden bij werk verantwoordelijk voor de inkomstenstaken. Het uitgangspunt is dat inkomen zoveel mogelijk een gemeenschappelijk backoffice-proces is. Inwoners spreken met hun consultant voornamelijk over participatie en werk. Uiteraard komen in dat gesprek ook inkomensvraagstukken aan de orde en wordt de verbinding gelegd met het bredere armoedevraagstuk. De administratieve processen bevinden zich in de backoffice. Er wordt gebruik gemaakt van gemeenschappelijke systemen. Handhaving is een essentieel en integraal onderdeel van het proces en vindt eveneens gemeenschappelijk plaats.

5.3.4 Aansturing en ondersteuning

Het verder verbinden van beleid, bestuur en management betekent concreet dat het beleid, gericht op uitstroom naar werk – over de diagnose, het werkfit maken en bijbehorende instrumenten en werkinfrastructuur, matching en werkgeversbenadering – ,zoveel mogelijk geharmoniseerd wordt, met als doel het maximaliseren van de regionale uitstroom. Bij bijzondere bijstand, armoedebeleid en schuldhulpverlening zijn verschillen in beleid geen majeure belemmering; bovendien worden deze taken integraler uitgevoerd en sterker lokaal verbonden.

Randvoorwaarden voor de bovenstaande uitwerking zijn:

- De aansturing van het beleid gericht op uitstroom moet eveneens eenduidig zijn. In de nieuwe governancestructuur moeten de krachten van bestuur en management van deze taken dus gebundeld worden (verdere uitwerking: zie hoofdstuk 6).
- Ondersteunende functies ten behoeve van de uitstroombevordering worden regionaal gebundeld en, afhankelijk van het type governancestructuur, tevens die ten behoeve van de inkomstenstaken.

5.4 Wat levert dit scenario op voor inwoners, uitvoering en partners?

5.4.1 Inhoudelijke effecten van het scenario voor inwoners

De voornaamste inhoudelijke effecten van het scenario voor inwoners zijn:

- *Meer maatwerk en integraliteit in het brede sociale domein:* het sterker verbinden van de toegang/frontoffice van de Participatiewet met andere ondersteuningsvormen zoals bijzondere bijstand, armoedebeleid, schuldhulpverlening, Wmo, jeugd en leerplicht resulteert in meer maatwerk voor inwoners met meervoudige problematiek dan in het huidige arrangement.
- *Een hogere uitstroom:* het versterken van de samenwerking bij de uitstroombevordering – het werkfit maken en matchen van mensen in de Participatiewet – resulteert in een hogere uitstroom naar werk dan in het huidige arrangement. Dit betekent dat de baankansen voor alle mensen in de Participatiewet, met enkelvoudige én meervoudige vragen, zal toenemen. De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen die deze verwachting onderbouwen, zijn in de voorgaande paragrafen benoemd. Een concrete inschatting van de effecten van samenwerking op de uitstroom werken we in paragraaf 5.5 verder uit.
- *Meer tijd en aandacht voor inwoners:* het verder verbinden van beleid, bestuur, management, ondersteunende functies en infrastructuur maakt bij sommige van deze functies besparingen mogelijk (zie paragraaf 5.5). Deze besparingen zijn geen doel op zich maar wel een bijproduct van samenwerking dat ervoor zorgt dat er geïnvesteerd kan worden in een (nog) kleinere caseload van werk van klantmanagers. Dit leidt tot meer tijd en aandacht voor inwoners. Meer tijd en aandacht voor inwoners is een hoofddoel van de beoogde hechtere samenwerking en is tevens een doel dat al geruime tijd breed binnen de gemeenten gedeeld wordt. Het is bovendien een belangrijke uitkomst van de pilots en uit recente landelijke onderzoeken³ dat voor een verdere verbetering van de dienstverlening meer tijd en aandacht voor inwoners nodig is. Verder stellen we voor om een deel van de baten van samenwerking ten goede te laten komen van intensieve begeleiding bij aanvang van een werk- of stageplek, omdat dit positieve ervaringen oplevert voor inwoners én voor werkgevers die werk bieden aan de doelgroep.

³ Zie bijvoorbeeld het recente onderzoek 'Persoonlijke begeleiding in de bijstand' van de Beleidsonderzoekers, 14 mei 2020.

5.4.2 Inhoudelijke effecten van het scenario voor de uitvoering

De voornaamste inhoudelijke effecten van het scenario voor de uitvoering zijn:

- De verwachte veranderingen voor medewerkers uit het primair proces zijn beperkt. Zij behouden zoveel mogelijk dezelfde functie en kunnen op dezelfde locaties blijven werken; hooguit de werkprocessen of leidinggevenden veranderen. Qua veranderingen in werkprocessen zal vooral het zoeken van de samenwerking belangrijk zijn; de pilots vormen hier een uitstekend voorbeeld van.
- Voor professionals die werken aan uitstroom naar werk betekent het scenario een verbetering van het handelingsperspectief, enerzijds omdat gestreefd wordt naar lagere caseloads, anderzijds omdat de inzet van re-integratie instrumenten en matching over gemeentegrenzen heen verbeterd wordt.
- De beoogde governancestructuur is eenvoudig en zorgt ervoor dat het beleid gericht op uitstroom naar werk meer geharmoniseerd wordt, re-integratiebudgetten over gemeentegrenzen heen kunnen worden ingezet en dat overheadkosten worden beperkt. In het scenario wordt niet uitgegaan van een generieke besparing op de overhead. Besparingen zijn immers geen doel op zich. Er wordt per functie gekeken of de beoogde inhoudelijke wijzigingen minder werk met zich meebrengen, en zo ja, hoeveel. Gelet op de grote inhoudelijke en financiële uitdagingen die de Participatiewet met zich meebrengt, stellen wij voor om de besparingen op de overhead ten goede te laten komen aan uitstroombevordering.

5.4.3 Inhoudelijke effecten van het scenario voor partners

De voornaamste inhoudelijke effecten van het scenario voor partners zijn:

- *Méér en betere matches*: het voornaamste inhoudelijke effect van het scenario is dat werkgevers die mensen werk willen bieden uit de Participatiewetdoelgroep méér en betere matches kunnen maken. De voornaamste reden hiervoor is dat in het scenario de matching en de inzet van re-integratiegelden plaats kan vinden ongeacht gemeentegrenzen, waardoor de overheidsdienstverlening beter aansluit op de arbeidsmarkt, die in belangrijke mate regionaal functioneert.
- *Betere aanlevering van kandidaten*: het tweede inhoudelijke effect is dat werkgevers in de regio sneller en met een hogere betrouwbaarheid kandidaten aangeleverd zullen krijgen. Op dit moment verlopen de werkprocessen van het aanleveren van kandidaten via meerdere uitvoeringsorganisaties onder verschillende leidinggevenden. In het scenario zijn deze werkprocessen geharmoniseerd en verlopen ze binnen één organisatieonderdeel onder één leidinggevende, waardoor het aanleveren van kandidaten soepeler zal verlopen.
- *Hogere kwaliteit van dienstverlening*: het derde type inhoudelijk effect is het effect op de kwaliteit van de dienstverlening:
 - De werkgeversdienstverlening is belegd bij het WSP, waarin Halte Werk, de BUCH en WNK deelnemen. Het scenario heeft daarom geen substantieel effect op de eenduidigheid van afspraken in de regio omtrent werkgeversdienstverlening.
 - Het scenario heeft wel een substantieel effect op de eenduidigheid van de inzet van re-integratie-instrumenten. Het beleid en de uitvoering gericht op uitstroom naar werk worden in het scenario immers geharmoniseerd – d.w.z. de diagnose, de voorwaarden waaronder o.a. loonkostensubsidie en jobcoaching worden geleverd, de werkinfrastructuur en het matchingsproces. Door de inzet van specialisten, bijvoorbeeld voor het aanleren van werknemersvaardigheden, neemt bovendien de kwaliteit van de dienstverlening toe.

5.5 Integraal financieel overzicht

5.5.1 Effecten op deelname en op de BUIG

Momenteel doet de regio Alkmaar het relatief goed. Er worden meer mensen dan gemiddeld met een arbeidsbeperking aan de slag geholpen en de bijstandsdichtheid ligt net iets onder het gemiddeld niveau van vergelijkbare gemeenten.

Er ligt echter nog een grote uitdaging voor ons. Enerzijds wordt de omvang van de nieuwe doelgroep elk jaar groter en moet de omslag van de klassieke Wsw naar het nieuwe Participatiewet-beleid worden gemaakt. Uiteindelijk is de nieuwe doelgroep naar verwachting twee keer zo groot als het oorspronkelijk aantal Wsw-ers. Tegelijkertijd moet de regio zich klaarmaken voor een sterke stijging van het bijstandsvolume als gevolg van de Corona-crisis.

Ondanks dat de cijfers momenteel gunstig zijn, is verdere verbetering mogelijk. Een meer integrale en gezamenlijke aanpak leidt tot betere resultaten. Hiervoor berekenden we het verbeterpotentieel. Het nieuwe samenwerkingsverband is in staat om meer mensen dan nu aan de slag te helpen. De voordelen van de samenwerking doen zich voor bij inkomen, handhaving en re-integratie. Er gaan meer mensen aan de slag, waardoor de uitkeringslast daalt. Ook kunnen naar verwachting meer mensen vanuit de nieuwe doelgroepen aan de slag. Het aantal mensen in de uitkering gaat daardoor omlaag.

We lieten hiervoor al zien dat uit kan worden gegaan van een verbeterpotentieel van circa 250 uitkeringen. Uitgaand van een gemiddelde uitkering van € 15.000,- per uitkeringsgerechtigde per jaar, correspondeert dat met een totaalbedrag van circa €3,75 mln. per jaar ten opzichte van de uitgaven die worden gerealiseerd ten opzichte van de situatie bij ongewijzigd beleid en uitvoering (niet ten opzichte van het huidige niveau).

5.5.2 Effecten op uitvoeringskosten en re-integratiecapaciteit

5.5.2.1 Inleiding

Een bestuurlijke uitgangspunt is dat caseload voor professionals haalbaar en effectief is. Een tweede bestuurlijk uitgangspunt is om de overheadkosten inzichtelijk te maken en tot een minimum te beperken. Gelet op de grote inhoudelijke en financiële uitdagingen die de Participatiewet met zich meebrengt, stellen wij voor om (a) alle uitvoeringsbudgetten behorende bij de Participatiewet in te brengen in het samenwerkingsverband en (b) de eventuele besparingen op de uitvoeringskosten voor de overhead ten goede te laten komen aan de werktaken, namelijk om te komen tot een optimalere caseload voor het werk van klantmanagers en het inrichten van specialismen. Vandaar dat wij de analyse van effecten van het scenario de uitvoeringskosten (overhead) en de re-integratiecapaciteit in samenhang behandelen. We beschrijven eerst de inventarisatie van de overheadkosten die we gemaakt hebben. Daarna bespreken we de verwachte besparingen op de overhead en de effecten op de re-integratiecapaciteit en caseloads van professionals.

5.5.2.2 Inventarisatie formatie

We hebben van elk van de drie uitvoeringsorganisaties een formatieoverzicht opgevraagd en onderling vergelijkbaar gemaakt op grond van de generieke functieindeling van de Benchmark Sociaal Domein van Berenschot. Vervolgens hebben we de totale aantallen fte omgerekend naar fte per 100 uitkeringen, zodat de huidige formatie Participatiewet van de regio Alkmaar vergeleken kan worden met de uitkomsten van de benchmark. De uitkomsten van de Benchmark Sociaal Domein van Berenschot zijn gebaseerd op gegevens over de formatie en uitvoeringskosten van tientallen (intergemeentelijke) sociale diensten die in de afgelopen jaren hebben deelgenomen aan de benchmark. We hebben deze analyse niet beperkt tot de overheadkosten; ook de formatie van het primair proces hebben we onder de loep genomen.

De analyse van synergiemogelijkheden hebben we, conform het bestuurlijke uitgangspunt, beperkt tot de overheadtaken. De uitkomsten van de inventarisatie van de overheadkosten staan in bijlage 3.

Uit de inventarisatie van de huidige formatie Participatiewet van de regio Alkmaar blijkt dat de formatie primair proces op dit moment voor de regio als geheel gemiddeld tot laag is. Bij frontoffice, klantmanagement inkomen en de uitkeringsadministratie is de formatie relatief laag. Bij re-integratie is de formatie gemiddeld. Bij de overheadtaken is de formatie voor teammanagement relatief laag en bij bedrijfsvoeringsondersteuning en secretariële ondersteuning gemiddeld. De beleidsformatie is hoger dan gemiddeld. Er is, zoals benoemd, gekeken naar de formatie van alle drie de uitvoeringsorganisaties; bij de beleidsformatie is tevens de formatie van de gemeenten Alkmaar, Heerhugowaard en Langedijk zelf gekeken. Directie, P&O, communicatie en juridische zaken (AVG) maken geen deel uit van de benchmark. Hetzelfde geldt voor materiële kosten zoals huisvesting en ICT. Deze taken zijn overigens wel betrokken bij de analyse van synergiemogelijkheden (zie de volgende paragraaf).

5.5.2.3 Inventarisatie synergiemogelijkheden overheadtaken

Op grond van de benchmarkvergelijking en een eerdere rapporten komen we tot het volgende beeld van de synergiemogelijkheden bij de overheadtaken:

- *Teammanagement*: de huidige formatie op teammanagement is relatief laag. We zien daarom geen synergiemogelijkheid.
- *Ondersteunende functies*: de formatie voor ondersteunende functies is gemiddeld tot laag, met als enige uitzondering kwaliteit, waar de formatie hoger is dan gemiddeld. Bij sommige ondersteunende functies is de formatie dermate laag dat mogelijk een intensivering nodig is. We zien daarom per saldo geen grote synergiemogelijkheden. Een relevant gegeven bij de bundeling van taken is dat Halte Werk vrijwel alle ondersteunende diensten inkoop via een dienstverleningsovereenkomst met HHW.
- *Beleid*: momenteel is er bij drie uitvoeringsorganisaties en bij drie afzonderlijke gemeenten sprake van beleidscapaciteit voor de Participatiewettaken. Dit verklaart waarom de beleidsformatie van de regio als geheel relatief hoog is. Door bundeling van taken en de harmonisatie van beleid zien we dan ook een substantiële synergiemogelijkheid bij beleid.
- *Huisvesting*: uit eerder onderzoek van Rijnconsult blijkt dat het niet logisch is om besparingen op de huisvesting te veronderstellen.⁴
- *ICT*: bij de BUCH-werkorganisatie en WNK is de verwachte reductie in ICT-voorzieningen als gevolg van intensivering van de samenwerking minimaal. Voor Halte Werk geldt dat licentiekosten ten behoeve van ICT niet worden doorberekend door de gemeente Alkmaar.⁵ De gemeente heeft deze destijds voor een bepaalde periode afgekocht. We zien daarom geen substantiële synergiemogelijkheid. Daarbij komt dat onze ervaringen met het inrichten van regionale uitvoeringsarrangementen uitwijzen dat in de beginfase de ICT-kosten over het algemeen hoger zijn, vanwege startinvesteringen in harmonisatie van ICT-voorzieningen, en niet lager.
- *Directietaken*: voor de drie G.R.'en samen zijn er op dit moment twee directeuren en een domeinmanager die de directie voeren. Echter, van de directeur van WNK en van de domeinmanager van de BCH is het takenpakket fors breder dan alleen de Participatiewet. Ook bij vereenvoudiging is minimaal een directeur voor het sw-gedeelte en een directeur voor de Participatiewettaken nodig. Wel is er slechts één algemeen directeur nodig. We zien daarom een beperkte synergiemogelijkheid bij de directietaken.

De totale synergie op overheadtaken schatten we op 0,17 fte per 100 uitkeringen. Dit is zo'n 4 procent van de totale Participatiewetformatie van de regio.

⁴ *Formeel onderzoek naar de vorming van een Participatiebedrijf voor de HAL-gemeenten*. In opdracht van de besturen van WNK Personeelsdiensten en Halte Werk, juni 2018.

⁵ *Ibidem*.

Het bestuurlijke uitgangspunt is dat er *geen* besparingen op de formatie voor primair proces geboekt worden, maar dat de beperkte besparingen op de overheadtaken ten goede komen aan de formatie primair proces, met name re-integratie. Wij achten dit verstandig, enerzijds vanwege de ambitie om meer tijd en aandacht aan inwoners te besteden. Anderzijds omdat er rekening gehouden moet worden met de uitdaging van een groeiende doelgroep met complexere ondersteuningsvragen – zowel door extra instroom van mensen met een arbeidsbeperking als extra instroom als gevolg van de coronacrisis.

5.5.2.4 Effect op re-integratiecapaciteit en caseloads

De synergie op overheadtaken wordt aangewend voor een optimalere caseload voor het werk van klantmanagers en het inrichten van specialismen. Deze taken maken onderdeel uit van de re-integratiefunctie. De exacte aanwending maakt deel uit van het organisatieplan dat in een volgende fase van het samenwerkingstraject aan de orde komt. We geven in dit rapport alvast een globale inschatting van de mogelijke effecten van deze aanwending op de caseload van re-integratieconsulenten. De huidige caseload per voltijds re-integratieconsulent is plusminus 80 cliënten (uiteraard kan de caseload in de praktijk gedifferentieerd worden naar verschillende doelgroepen en specialismen; dit gemiddelde schetst het totaalplaatje). Als de synergie op overheadtaken volledig aangewend wordt om de caseload van re-integratieconsulenten kleiner te maken, dan resulteert dit in een caseload per voltijds re-integratieconsulent van plusminus 70 cliënten. Dit is een substantiële daling die het handelingsperspectief van professionals vergroot en ervoor zorgt dat er meer tijd en aandacht besteed kan worden aan cliënten.

6. Toekomstige financiële structuur en governancestructuur

6.1 Toekomstige wijze van beleggen van budgetten

Gegeven de voorgestelde contouren, ligt het voor de hand om:

- het re-integratiebudget en bijbehorende uitvoeringsbudget te beleggen op regionaal niveau
- de BUIG-budgetten eveneens te beleggen op regionaal niveau (voorkeur), zodat de re-integratie- en uitkeringsgelden integraal beheerd kunnen worden (communicerende vaten)
- het beheer van de Wsw-gelden ongewijzigd te laten.

Ten opzichte van de huidige situatie zijn de voornaamste wijzigingen bij de budgetaanwending:

- Het re-integratiebudget en bijbehorende uitvoeringsbudget worden niet langer per gemeente aangewend, maar gezamenlijk aangewend, gericht op het maximaliseren van de gezamenlijke uitstroom, zodat zoveel mogelijk inwoners profiteren van de nieuwe structuur.
- Ten opzichte van de huidige situatie brengt het opschalen van uitstroombevordering en re-integratie-budgetten een hogere uitstroom en daarmee een besparing op de uitkeringsgelden met zich mee.
- De baten (en evt. incidentele lasten) hiervan worden zo eerlijk mogelijk verdeeld onder de deelnemende gemeenten.

6.2 Toekomstige governancestructuur

De centrale richting voor de toekomstige governancestructuur is als volgt:

De toekomstige governancestructuur bundelt taken met een eenduidige bestuurlijke aansturing, beleid en management, waarbij de dienstverleningsprocessen op elkaar afgestemd worden. Het gaat hierbij om onderling samenhangende BUIG-, re-integratie en begeleidingstaken (*shared services*).

De governancestructuur omvat verschillende onderdelen: bestuur en controlefunctie van de raden, directie en management, beleid en locaties. We lopen elk van deze onderdelen langs.

Wat het bestuur en management van het uitvoeringsarrangement betreft komt er op regionaal niveau één hiërarchisch en functioneel leidinggevende met één gezamenlijk bestuur voor de samenhangende BUIG-, re-integratie en begeleidingstaken. De afzonderlijke raden controleren het bestuur. De controlefunctie wordt vergemakkelijkt doordat het een bestuur en niet drie verschillende besturen betreft.

Bij het beleggen van de beleidstaken maken we een onderscheid tussen strategisch beleid en uitvoeringsbeleid. Uitvoeringsbeleid betreft puur de uitvoering van de Participatiewet. Strategisch beleid betreft de uitvoering van de Participatiewet in relatie tot het perspectief van de burger en in relatie tot andere ondersteuningsvormen in het sociaal domein. Het strategisch beleid wordt belegd bij de afzonderlijke gemeenten en het uitvoeringsbeleid wordt gezamenlijk vormgegeven. Het beleid en de dienstverleningsprocessen van de uitstroombevordering (ook wel werktaken genoemd) worden geharmoniseerd. Bij inkomenstaken, bijzondere bijstand, armoedebeleid en schuldhulpverlening blijft ruimte voor een lokale invulling, maar wordt wel een sterke verbinding gelegd tussen klantmanagers inkomen en werk, ook in administratieve zin.

De locaties van waaruit gewerkt wordt blijven hetzelfde. Wel komt de uitvoering vaker bij elkaar (de precieze frequentie is afhankelijk van het type functie).

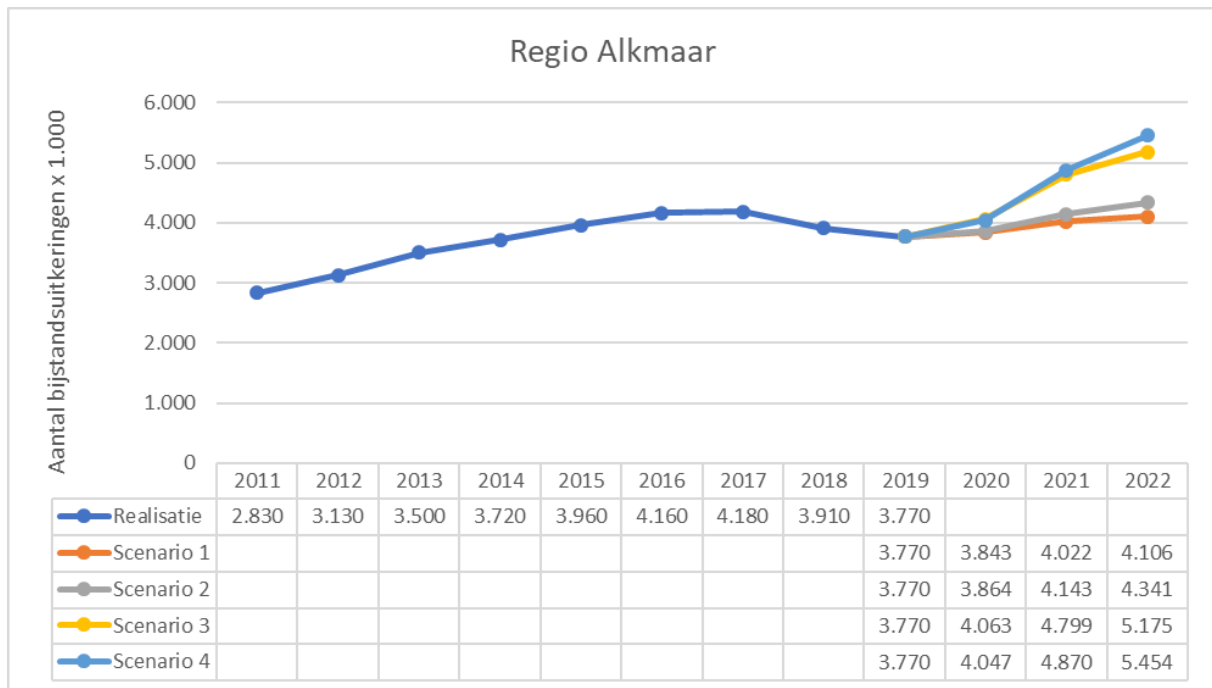
Omdat de organisatorische wijzigingen grotendeels beperkt blijven tot de overheadfuncties, worden de frictiekosten (de kosten bij de overgang naar een nieuwe structuur) tot een minimum beperkt.

N.B. in dit stadium van het besluitvormingsproces wordt nog niet besloten over het business- en organisatieplan, over het organisatieontwerp of de juridische vorm of over de dienstverleningsprocessen (zie paragraaf 1.5 voor een toelichting op het besluitvormingsproces).

7. Conclusies en aanbevelingen

- Gemeenten staan voor een enorme opgave om goed invulling te geven aan de Participatiewet, die elk jaar leidt tot een grotere doelgroep waarvoor een oplossing moet worden gerealiseerd. Uiteindelijk is het aantal mensen met een beperking dat moet worden ondersteund vanuit de Participatiewet minstens twee keer zo groot als het oorspronkelijk aantal Wsw-ers.
- De beschikbare middelen per persoon met een arbeidsbeperking, gaan flink omlaag. Nu is voor een Wsw-er circa € 25.000,- beschikbaar. Voor de nieuwe doelgroep (die geleidelijk de huidige doelgroep Wsw vervangt) is circa € 15.000,- per persoon beschikbaar.
- Tegelijkertijd zit er veel onzekerheid in de hoogte van de budgetten. De budgetten kunnen jaarlijks flink fluctueren. Vooraf is de hoogte moeilijk of niet in te schatten. Door het bijeenbrengen van de budgetten worden de risico's gemitigeerd.
- De uitvoering van werk en inkomen in de regio is nu versplinterd. Integrale aanpak van de verschillende onderdelen van participatie en inkomen leidt – zowel op uitvoeringsniveau als op bestuurlijk niveau - tot meer effectiviteit.
- De ervaring leert dat de aansturing bij een versplinterde uitvoering van de Participatiewet lastig is en dat het vaak lastig is om aan te wijzen wie waarvoor verantwoordelijk is (is achterblijvende uitstroom het gevolg van onvoldoende handhaving of onvoldoende re-integratie? Blijven de resultaten van re-integratie achter, omdat de zusterorganisatie mensen aanlevert met een te grote afstand tot de arbeidsmarkt of omdat de betreffende organisatie onvoldoende presteert op het terrein van re-integratie?). Afschuifgedrag ligt op de loer. Integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Participatiewet maakte een efficiëntere en eenduidiger aansturing mogelijk, wat leidt tot een beter resultaat.
- Schaalvergroting biedt de mogelijkheid om een gevarieerder aanbod te doen aan inwoners en zo (a) beter aan te sluiten bij de wensen en mogelijkheden van mensen en (b) een groter aantal mensen aan de slag te helpen.
- Schaalvergroting biedt de mogelijkheid om efficiënter te werken en op die manier meer mensen te ondersteunen voor hetzelfde geld. Onderzoek toont aan dat grotere uitvoeringsorganisaties gemiddeld lagere uitvoeringskosten hebben dan kleinere uitvoeringsorganisaties.
- Integratie en regionalisering van de verschillende onderdelen die nu (delen van) de Participatiewet uitvoeren leiden tot een duidelijker en meer gelijkwaardig aanspreekpunt voor de werkgevers in de arbeidsmarktregio en andere partners die op regionaal niveau opereren, zoals onderwijsinstellingen en zorgpartijen.
- Verbinding met het bredere sociaal domein moet op lokaal niveau, zo dicht mogelijk bij de burger worden georganiseerd. Tegelijkertijd is de kwaliteit gebaat om de verbinding te organiseren vanuit een gemeenschappelijk, regionaal perspectief.
- De centrale doelstelling van het traject is: *wij willen de mogelijkheden optimaliseren om mensen naar vermogen deel te laten nemen in de samenleving en perspectief te bieden op deelname* (zie paragraaf 1.1). Het scenario draagt bij aan deze doelstelling. Drie inhoudelijke voordelen voor inwoners spelen daarbij een rol. Ten eerste faciliteert het scenario het lokaal bieden van integrale regie in het brede sociale domein, wat resulteert in meer maatwerk voor inwoners met meervoudige problematiek dan in het huidige arrangement. Ten tweede leidt het versterken van de samenwerking bij de uitstroombevordering – het werkfit maken en matchen van mensen in de Participatiewet – tot hogere baankansen voor alle mensen in de Participatiewet. Tot slot zorgt samenwerking ervoor dat er geïnvesteerd kan worden in een (nog) kleinere caseload van het werk van klantmanagers. Dit leidt tot meer tijd en aandacht voor inwoners, ook voor bijstandsgerechtigden die niet kunnen uitstromen naar werk maar op een andere manier ondersteund kunnen worden om deel te nemen aan de samenleving.

Bijlage 1: scenario's bijstandsdichtheid na corona



Figuur 10. Scenario's verwachte aantal bijstandsuitkeringen na corona (bron: CPB; bewerking: © Berenschot).

Bijlage 2: financiering Participatiewet

Algemeen

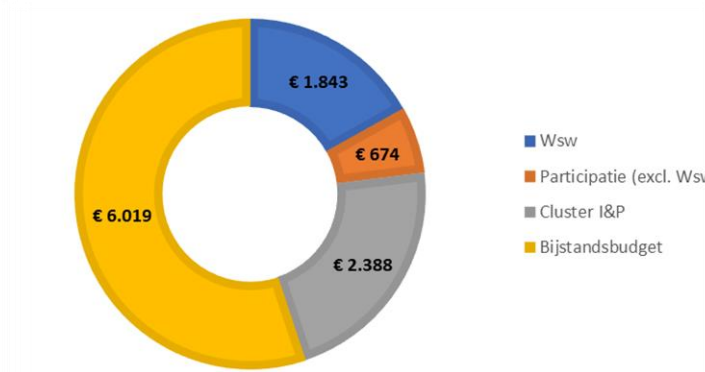
Gemeenten ontvangen via drie kanalen geld van de Rijksoverheid voor de financiering van de Participatiewet: het bijstandsbudget (ook wel BUIG of inkomensdeel genoemd), het Participatiebudget en de algemene uitkering in het gemeentefonds⁶.

Tabel 1. Financiering van de Participatiewet.

Beschikbare budgetten	Gemeentelijke uitgaven
Bijstandsbudget	<ul style="list-style-type: none"> Bijstandsuitkeringen Loonkostensubsidies
Participatiebudget <ul style="list-style-type: none"> WWB-klassiek Wsw Begeleiding regulier Begeleiding nieuw beschermt Voormalig Wajong 	<ul style="list-style-type: none"> Re-integratiekosten Loonkosten en overige kosten Wsw Plaatsing en begeleiding nieuwe doelgroep
Algemene uitkering GF	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoeringskosten sociale dienst Minimabeleid

Aan de linkerkant staan de drie verschillende budgetten. Aan de rechterkant staat waar de budgetten voor bedoeld zijn. De middelen zijn vrij besteedbaar. Dat laat onverlet dat aan iedereen die recht heeft, een uitkering moet worden verstrekt. Ook voor de Wsw-middelen geldt dat iedereen die recht heeft op Wsw salaris dient te ontvangen.

In de volgende grafiek zien we de bedragen die gemeenten landelijk naar verwachting in 2020 ontvangen (stand septembercircularie 2019).



Figuur 11. Bedragen die gemeenten landelijk naar verwachting in 2020 ontvangen.

Hierna gaan we dieper in op de verschillende budgetten.

⁶ Vanaf 2019 is het budget WWB-klassiek overgeheveld naar de Algemene uitkering in het gemeentefonds. Omdat het gaat om middelen voor Participatie, zijn deze in dit overzicht onder het kopje 'participatiebudget' geplaatst.

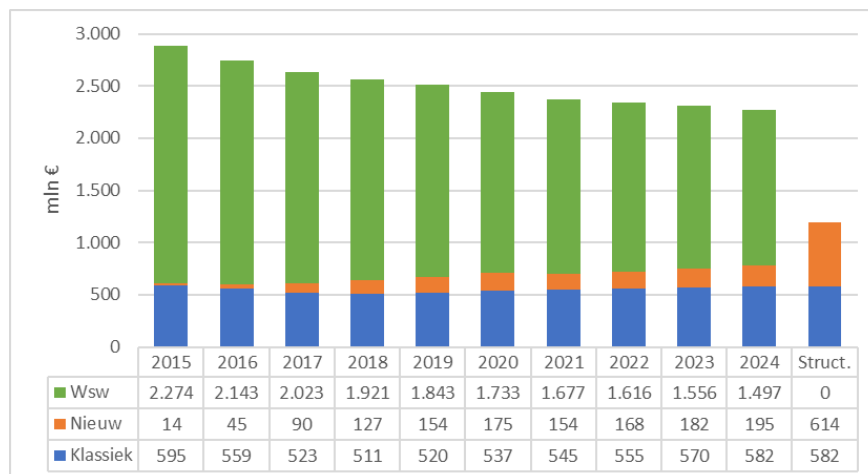
Bijstandsbudget

Gemeenten ontvangen jaarlijks het bijstandsbudget voor het betalen van bijstandsuitkeringen en LKS. Er wordt eerst op basis van de ramingen van het Centraal planbureau (CPB) een macrobudget vastgesteld. Het macrobudget wordt vervolgens verdeeld op basis van zogenoemde objectieve factoren. Objectieve factoren zijn factoren die niet direct gerelateerd zijn aan de totale bijstandsuitgaven en die niet direct door gemeenten te beïnvloeden zijn. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal alleenstaande ouders, het aantal minderheden en het aantal corporatiewoningen in de gemeente. Gemeenten met minder dan 40.000 inwoners ontvangen een aandeel dat geheel of gedeeltelijk verdeeld wordt op basis van de historische bijstandsuitgaven. Het budget voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners staat los van de werkelijke totale uitgaven.

Participatiebudget

Naast het bijstandsbudget, ontvangen gemeenten middelen voor de re-integratie en begeleiding. Het gaat om middelen voor het re-integreren van de klassieke doelgroep onder de bijstandswet, het re-integreren en begeleiden van de nieuwe doelgroep en voor de financiering van de Wsw.

Het budget voor de Wsw wordt elk jaar lager omdat de instroom tot de Wsw is gestopt. Tot en met 2020 wordt een elk jaar grotere efficiencykorting doorgevoerd op het budget. Het budget gaat verder elk jaar omlaag, omdat het aantal Wsw-ers omlaag gaat. Omdat het aantal Wsw-ers daalt tot uiteindelijk nul, gaat ook het budget voor de Wsw omlaag naar nul.



Figuur 12. Budgetten Participatiewet.

Binnen de Participatiewet is een nieuw budget Wsw vastgesteld en een budget voor de nieuwe doelgroep. In bovenstaande grafiek is dat het oranje deel. Elk jaar ontvangt de gemeente een budget voor de nieuwe doelgroep. Het budget voor de nieuwe doelgroep (nieuw beschut, begeleiding regulier en voormalig Wajong) wordt elk jaar groter.

Tot slot ontvangt de gemeente in het Participatiebudget ook het klassieke re-integratiebudget voor de Wet werk en bijstand.

Gemeenten ontvangen het participatiebudget via de zogenoemde integratie-uitkering sociaal domein. De middelen voor klassiek WWB zijn in 2019 overgeheveld naar de algemene uitkering in het gemeentefonds

Cluster inkomen en participatie in de algemene uitkering in het gemeentefonds

In de algemene uitkering in het gemeentefonds ontvangen gemeenten het cluster inkomen en participatie. Het cluster inkomen en participatie is bedoeld voor het betalen van de uitvoeringskosten van de Participatiewet en het

minimabeleid (met name bijzondere bijstand en schuldhulpverlening). In totaal zit er landelijk circa €2,4 mld in het cluster I&P (stand septembercirculaire 2019).

De middelen worden verdeeld op basis van verschillende factoren, zoals het aantal inwoners, het aantal mensen met een laag inkomen en het aantal bijstandsgerechtigden. Het gemeentelijk aandeel in de verdeling beweegt dus (in tegenstelling tot het bijstandsbudget) mee met het werkelijk aantal bijstandsgerechtigden,.

Daarnaast beweegt het budget mee met de rijksuitgaven via de zogenaamde trap-op-trap-af systematiek. Dat betekent dat als de rijksuitgaven omhoog gaan, het gemeentefonds automatisch mee omhoog beweegt. Daarmee gaat het cluster I&P ook automatisch omhoog.

Tot slot

De financiering gaat naar verwachting per 2022 veranderen. De participatiemiddelen voor de doelgroep begeleiding regulier gaan naar de algemene uitkering in het gemeentefonds (cluster I&P). De verdeling van het cluster I&P wordt herijkt. Dat kan leiden tot herverdeeleffecten. De middelen voor nieuw beschut en voor de Wsw komen in een zogenoemde decentralisatie-uitkering. Het bijstandsbudget blijft bestaan, zoals het nu is. Hier worden geen (grote) veranderingen verwacht.

Bijlage 3: inventarisatie overheadtaken

Generieke functieindeling (cf. benchmark)	Totaal aantal fte (regio)	Fte per 100 uitkeringen (regio)	Fte per 100 uitkeringen (benchmark)
Totaal uitvoering	131,13	3,48	3,00
Frontoffice	4,01	0,11	0,17
Klantmanagement inkomen	40,65	1,08	0,80
Uitkeringsadministratie	9,08	0,24	0,45
Re-integratie	50,63	1,34	0,95
Terugvordering en verhaal	9,86	0,26	0,11
Handhaving/sociale recherche	5,64	0,15	0,14
Bezwaar en beroep	0,80	0,02	0,09
Functioneel applicatiebeheer	2,80	0,07	0,11
Kwaliteit	7,66	0,20	0,17
Totaal beleid	9,84	0,26	0,20
Totaal regie en contractmanagement	3,00	0,08	0,03
Totaal overhead	20,49	0,54	0,44
Teammanagement	6,82	0,18	0,22
Bedrijfsvoeringsondersteuning	6,31	0,17	0,17
Secretariële ondersteuning	1,80	0,05	0,06
Directie*	2,31	0,06	
P&O*	1,40	0,04	
Communicatie*	0,60	0,02	
Juridische zaken (incl. AVG)*	1,25	0,03	

Overzicht is incl. BBZ (bij klantmanagement inkomen) en excl. uitbestedingskosten.
* Geen onderdeel van de Benchmark Sociaal Domein.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

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

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)