

Gemeenteraad : Bergen
Raadsvergadering : 28 januari 2021
Zaaknummer : BB20.00531
Voorstelnummer : RAAD200162
Commissie : Algemene raadscommissie
Commissiebehandeling : 14 januari 2021
Soort agendering : Ter bespreking
Agendapunt :
Team : Beleid
Opsteller(s) : Eline van Braak
Telefoonnummer : 088 909 7185
Bijlagen: : 2

RAADSVOORSTEL

Onderwerp: - Regionale samenwerking Participatiewet

Voorgesteld besluit

1. Kennis te nemen van het rapport 'Een toekomstbestendig scenario voor de uitvoering van de Participatiewet' van Berenschot waarin een kaderstellend, richtinggevend en toekomstig scenario is beschreven voor de uitvoering van de Participatiewet.
2. De conclusies en aanbevelingen zoals verwoord op pagina 30 van het rapport over te nemen.
3. De volgende aandachtspunten bij het uitwerken van het scenario aan het college mee te geven:
 - begin met wettelijke taken, daarna eventueel uitbreiden
 - de toewijzing en het beheer van het budget blijft onveranderd. De uiteindelijke afrekening van de buig- en participatiebudgetten wordt uitgevoerd op basis van de werkelijk gemaakte kosten.
 - zorg voor heldere monitoring en benchmarking van (harde en zachte) resultaten
 - borg de aandacht voor lokale verschillen

Geheimhouding Nee Ja

RAADSVOORSTEL

INLEIDING

In de regio Alkmaar zoeken de BUCH-gemeenten en de HAL-gemeenten al geruime tijd naar een passend uitvoeringsscenario voor de Participatiewet. Een scenario dat enerzijds perspectief biedt voor mensen in de bijstand om (weer) deel te nemen aan de samenleving; bij voorkeur door betaalde arbeid zodat weer zelfstandig in het inkomen kan worden voorzien. Anderzijds wordt gezocht naar een toekomstbestendig en financieel robuust uitvoeringsscenario. De opgave die besloten ligt in de Participatiewet (2015) is met nieuwe doelgroepen in de bijstand (arbeidsgehandicapten) groter geworden. De beschikbare financiële middelen zijn echter structureel minder. Recentelijk zien we als gevolg van de corona-crisis het beroep op bijstand toenemen. Deze ontwikkeling onderstreept de urgentie om intensiever samen te werken in de regio om mensen weer zo snel mogelijk te re-integreren in het arbeidsproces.

In opdracht van de betrokken portefeuillehouders zijn, met het oog op het intensiveren van de regionale samenwerking, in de periode maart-december 2019 drie pilots uitgevoerd. In deze pilots hebben de uitvoeringsorganisatie Haltewerk, WNK en de BCH-gemeenten samengewerkt. (Uitgeest was hier niet direct bij betrokken aangezien het geen onderdeel van het WNK is, maar werd wel op de hoogte gehouden.) De pilots zijn positief geëvalueerd. U bent daarover eerder middels een raadsinformatiememo (maart 2020) geïnformeerd. De pilots hebben de volgende uitgangspunten opgeleverd waar alle gemeenten het over eens zijn:

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

De betrokken colleges, met uitzondering van de colleges van Bergen en Uitgeest, besloten vervolgens (april 2020) tot een bestuurlijke opdracht om te komen tot een uitvoeringsscenario voor de Participatiewet in de regio waarin deze uitgangspunten tot uiting moeten komen. De opdracht werd gegund aan adviesbureau Berenschot. In september 2020 stemden de gemeenteraden van Alkmaar, Heerhugowaard, Langedijk, Heiloo en Castricum in met de uitgangspunten van dit scenario.

Het college van Bergen maakte een pas op de plaats en besloot niet mee te doen aan het onderzoek naar het uitvoeringsscenario. Het college van Bergen zette vraagtekens bij onder andere de timing en de nut en noodzaak van het onderzoek, aangezien het college tevreden was over de huidige dienstverlening van de BUCH Werkorganisatie en het WNK. In plaats van deelname aan de opdracht aan Berenschot besloot het college een bredere verkenning

uit te voeren naar een wenkend perspectief voor hoe de regionale samenwerking er over het gehele sociaal domein uit kan zien. Daarnaast deed het college onderzoek naar de risico's en consequenties van het al dan niet aanhaken op het scenario van Berenschot. Op basis van de uitkomsten van beide onderzoeken heeft het college in september de voorkeur uitgesproken aan te haken bij de regiogemeenten en samen het regionale uitvoeringsscenario verder uit te werken. Daarbij is het college in gesprek gegaan met uw raad om aandachtspunten voor het vervolgtraject op te halen. Met dit voorstel wordt uw raad gevraagd in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen van het regionaal uitvoeringsscenario voor de Participatiewet.

INVLOED KADERS OP KEUZERUIMTE

Op 5 november 2020 heeft een technisch overleg plaatsgevonden tussen college en raad. Het college heeft uw raad daarin meegenomen in haar keuze en vragen kunnen beantwoorden. Ook was in dit overleg ruimte om aandachtspunten in te brengen die het college in dit proces mee kan nemen. Hier kwamen de volgende aandachtspunten uit naar voren:

1. Begin met wettelijke taken en later evt. uitbreiden

Ten eerst hecht uw raad er veel waarde aan om grip te houden op het lokale beleid, in het bijzonder armoede- en schuldhelpverleningsbeleid. Dit kan op meerdere manieren bereikt worden: door deze taken zelf uit te blijven voeren, of door het de regionale organisatie wel uit te laten voeren maar zelf de beleidsvorming in handen te houden. Hierbij moet vooraf worden aangegeven dat door dit beleid niet te harmoniseren in de regio, er minder efficiencywinst behaald zal worden door de regionalisering. Uw raad ziet uitbreiding van de samenwerking naar deze flankerende beleidsterreinen voor de toekomst wel als mogelijkheid en ziet kansen in een groeimodel: eerst de wettelijke taken rondom werk en uitkering en later eventueel uitbreiden met andere taken.

2. Maak vooraf duidelijke afspraken over het overdragen van de budgetten

Uw raad maakt geen bezwaar tegen het overhevelen van BUIG en Re-integratie budgetten naar de regionale organisatie, ondanks dat Bergen in de afgelopen jaren vaak een overschot op deze budgetten had. Dit betekent dat deze overschotten in de toekomst niet langer gebruikt kunnen worden om bijvoorbeeld het armoedebeleid te bekostigen, of tekorten op de Jeugdzorg te dekken. In plaats daarvan zal het worden geïnvesteerd in verder verbeteren van de dienstverlening van de uitvoeringsorganisatie aan de inwoners. Er moeten vooraf transparante afspraken komen over de inzet van eventuele financiële overschotten.

3. Heldere monitoring en benchmarking van (harde en zachte) resultaten

Voorwaarde die uw raad wil stellen aan het overdragen van budgetten, is goede afspraken over hoe deze budgetten worden besteed, en monitoring van de te behalen resultaten. Uw raad geeft aan deze monitoring niet alleen in financieel opzicht van belang te vinden, maar ook in hoe de inwoners de dienstverlening van de organisatie ervaren en hoe tevreden zij zijn. Zo kan expliciet aandacht worden besteed aan de 'menselijke maat' van de dienstverlening. Daarnaast werd de suggestie gedaan voor benchmarking van de resultaten gedaan ten opzichte van andere regio's en/of landelijke resultaten.

4. Aandacht voor lokale verschillen

Uw raad vraagt aandacht voor de vraag hoe er binnen GR om wordt gegaan met lokale verschillen. Als voorbeeld geldt voor Bergen dat de gemeente verschilt in demografie met de anderen gemeenten (de grootste groep werkzoekenden bevindt zich in de leeftijdscategorie van 45+). Ook specifieke aandacht voor de doelgroep van hoger opgeleiden is voor uw raad van belang. Hoe kan de raad sturen op aandacht voor deze specifieke doelgroepen? Ons

college heeft dit aandachtspunt geïnterpreteerd als vraag van de raad om binnen de governance instrumenten in handen te krijgen waarmee de raad kan sturen, meer dan alleen de zienswijzen.

Bij instemming met dit raadsvoorstel neemt het college deze aandachtspunten mee in het vervolgproces waarin het scenario zal worden uitgewerkt. U wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang en gevraagd vanuit de kaderstellende rol in te stemmen met belangrijke keuzes/piketpalen die nodig zijn in het vervolgproces.

TOELICHTING OP HET VOORSTEL

De raad wordt geadviseerd in te stemmen met het uitvoeringsscenario zoals beschreven in het rapport van Berenschot; en daarmee, op basis van het voorliggende rapport, een richtinggevend en kaderstellend besluit te nemen over de (toekomstige) uitvoering van de Participatiewet in de regio dat recht doet aan de hierboven genoemde uitgangspunten en de door de portefeuillehouders gedeelde ambities.

Dit besluit voorziet tevens in een zorgvuldige uitwerking van de gekozen richting in het vervolgproces door de oprichting van een projectorganisatie om te komen tot een succesvolle implementatie in najaar van 2021.

De keuze voor het scenario betreft een richtinggevend en kaderstellend besluit. In dit stadium wordt nog niet besloten over het business- en organisatieplan, over het organisatieontwerp of de juridische vorm of over de dienstverleningsprocessen. Dit richtinggevend besluit biedt voldoende flexibiliteit in de uitwerking in de vervolgfase. Dat is ook nodig is bij het opstellen van het business- en organisatieplan, voordat definitief besloten wordt.

Met het richtinggevend besluit is bestuurlijk een duidelijke stip op de horizon gezet. Maar ook is er voldoende ruimte en flexibiliteit in de uitwerkingsfase die nu volgt. Er is nog veel uit te werken op onderdelen en de uitkomst daarvan is steeds een onzekere factor. De verdieping op onderdelen zal volgtijdelijk plaatsvinden en per deeluitwerking volgt een advies en besluit. Om de in de rapportage beschreven richting verder uit te werken, is een procesomschrijving opgenomen in de rapportage. Omdat Bergen later aansluit op dit proces, zijn er inmiddels verschillende stappen gezet. Er is een vervolgoopdracht geformuleerd en een projectorganisatie ingericht die aan de hand van het schema komt met een procesontwerp waarbij duidelijke besluit- en beslismomenten zijn ingebouwd. Doel is te komen tot een implementatie van het uitvoeringsscenario vanaf het najaar van 2021.

Zorgvuldige communicatie richting raden, ondernemingsraden en cliëntadviesraden is van groot belang. De gemeenteraden, ondernemingsraden en cliëntenadviesraden dienen stapsgewijs te worden meegenomen in het vervolgproces. Te beginnen met het vaststellen van de richting zoals beschreven in het rapport en op basis waarvan gefaseerd de uitwerking plaatsvindt. Door in het proces 'go/no go-momenten' in te bouwen kunnen de diverse betrokken gremia (colleges, gemeenteraden, OR, cliëntenraden) ten volle hun rol spelen.

DOOR HET COLLEGE OVERWOGEN ALTERNATIEVEN

Parallel aan het onderzoek van de regiogemeenten door Berenschot heeft gemeente Bergen een verkenning uitgevoerd in de vorm van interviews met zowel bestuurders als ambtelijk vertegenwoordigers van de regiogemeenten. Dit vanuit de wens van gemeente Bergen de samenwerking op het gebied van de Participatiewet te bezien in het licht van een breder wenkend perspectief van samenwerking in het hele sociaal domein. De belangrijkste uitkomst van deze verkenning is dat de wil om breder samen te werken er wel is, maar dat er

op inhoud en timing van deze bredere samenwerking geen consensus is. Daarmee biedt dit op dit moment geen alternatief scenario. Wel ziet het college aanknopingspunten om verder het gesprek aan te gaan in de regio over samenwerking op lange termijn.

Daarnaast heeft het college gekeken welke risico's en consequenties aan het scenario Berenschot zitten, evenals de risico's en consequenties als Bergen niet zou aanhaken op het scenario. De onderdelen Dienstverleningsconcept sociaal domein, Governance & Juridisch, BUCH Werkorganisatie en de BUCH Samenwerking zijn daarbij onderzocht. Gelet op de bestaande samenwerkingsverbanden (zowel binnen de BUCH als binnen WNK) en de complexiteit en kosten van de uitvoering van de Participatiewet heeft het de voorkeur van het college van Bergen aan te sluiten op het door Berenschot geschetste scenario en mee te gaan in de verdere uitwerking hiervan.

De volgende overwegingen zijn daarbij van doorslaggevend belang:

1. De rapportage die als bijlage onderdeel uitmaakt van dit voorstel voldoet aan de bovengenoemde door de bestuurders vastgestelde uitgangspunten die aan bureau Berenschot zijn meegegeven. De opdracht om een uitvoeringsscenario op te stellen is hiermee afgerond; de richting is bepaald, de nadere uitwerking volgt;
2. Het scenario biedt de mogelijkheid het lokale maatwerk in de Sociale Teams te behouden en tevens gebruik te maken van de kracht van de regio om meer mensen vanuit de bijstand te begeleiden naar werk en te laten deelnemen aan de samenleving. Het scenario faciliteert met andere woorden het lokale maatwerk en de integraliteit in het brede sociale domein zoals de BUCH dat kent en verbindt dit met nadrukkelijk(er) met de regionale arbeidsmarkt. In het scenario is sprake van een evenwichtige balans tussen het lokale en het regionale;
3. 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;
4. Het verder verbinden van de regionale samenwerking op beleid, bestuur, management, ondersteunende functies en infrastructuur maakt bij sommige van deze functies besparing van overhead mogelijk;
5. Aansturing en ondersteuning is erop gericht zoveel mogelijk processen te harmoniseren, gericht op maximale regionale uitstroom;
6. Het scenario gaat uit van een eenvoudige governancestructuur, met voldoende lokale invulling;
7. Het scenario is een kans voor gemeenten om goed invulling te geven aan de enorme opgave de Participatiewet, die elk jaar leidt tot een grotere doelgroep (mensen met een arbeidsbeperking) waarvoor een oplossing moet worden gerealiseerd;
8. Integrale aanpak van de verschillende onderdelen van participatie en inkomen leidt – zowel op uitvoeringsniveau als op bestuurlijk niveau - tot meer effectiviteit en voorkomt versplintering van de uitvoering van werk en inkomen in de regio.

REGIONALE SAMENWERKING EN COULEUR LOCALE

Op dit moment wordt de Participatiewet voor zes gemeenten in de regio Alkmaar uitgevoerd door drie uitvoeringsorganisaties met elk een verschillende samenstelling:

- de BUCH-werkorganisatie (Bergen, Castricum en Heiloo, waarbij de gemeente Uitgeest de re-integratietaken en Wsw bij de GR IJmond Werkt! heeft belegd);
- Halte Werk (Alkmaar, Heerhugowaard, Langedijk) die voor de HAL-gemeenten ook taken op het gebied van minimabeleid en schuldhelpverlening uitvoert;

- WNK, die naast de uitvoering van de Wsw voor alle zes gemeenten ook re-integratietaken uitvoert voor de BCH-gemeenten, Alkmaar, Heerhugowaard en Langedijk;
- Voor wat betreft de werkgeversdienstverlening wordt er al bovenregionaal samengewerkt in het Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (RPA) en het Werkgeversservicepunt.

Het voorliggende rapport over het regionale uitvoeringsscenario voor Participatiewet betreft een regionale bestuurlijke opdracht en is al vastgesteld door de gemeenten Heiloo, Castricum, Alkmaar, Langedijk, Heerhugowaard. Uitgeest neemt naar verwachting in december 2020 een besluit over deelname.

RISICO'S

In de vervolgfase zal de richting die met het besluit van het college is neergezet nader worden uitgewerkt en zullen mogelijke risico's en consequenties in kaart worden gebracht. Daarom wordt voorgesteld dat in de op te richten projectorganisatie ten minste de volgende thema's/onderwerpen worden onderzocht en uitgewerkt: personeel/HRM, financiën, processen/dienstverlening, governance/juridische vormgeving.

FINANCIËN

In het rapport van Berenschot staat het volgende over de 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.*

En als één van de conclusies en aanbevelingen wordt genoemd:

- *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.*

Een financieel risico ligt in het mogelijke scenario dat het volledige BUIG budget, onder voorwaarden, wordt overgedragen aan het regionale samenwerkingsverband. Gemeente Bergen hield de afgelopen jaren vaak middelen over op het BUIG budget, die de gemeente dan vrij kan besteden. Zie hiervoor ook de bijgevoegde memo. Uit deze memo blijkt dat Bergen niet de enige gemeente is die middelen overhield. We weten op dit moment nog niet of het BUIG budget wordt overgedragen en onder welke voorwaarden.

In de vervolgfase bij het uitwerken van het scenario van Berenschot, zal in beeld worden gebracht welke keuzes en voorwaarden er zijn en welke financiële gevolgen daarbij horen. Ons college stelt voor dat uw raad ons de volgende opdracht mee geeft:

- De toewijzing en het beheer van het budget blijft onveranderd. De uiteindelijke afrekening van de buig- en participatiebudgetten wordt uitgevoerd op basis van de werkelijk gemaakte kosten'.

Deze opdracht hebben wij als één van de aandachtspunten in het voorgestelde raadsbesluit opgenomen.

PARTICIPATIE

De Adviesraden sociaal domein en Ondernemingsraden van de drie betrokken organisaties zijn betrokken bij de uitwerking van het scenario. De Adviesraad sociaal domein Bergen is daarnaast bevestigd over de aandachtspunten die uw raad heeft meegegeven. De adviesraad geeft geen op- of aanmerkingen op de aandachtspunten. Ze geven wel een algemene reactie in een aantal kernpunten. Daarmee kan de conclusie getrokken worden dat ze de aandachtspunten onderschrijven. In de bijlage vindt u de reactie van de Adviesraad.

De Ondernemingsraad van de BUCH Werkorganisatie heeft in een brief van 17 november jl. in reactie op de evaluatie van de BUCH Werkorganisatie aangegeven de ingeslagen weg te betreuren. Zij geven aan dat outsourcing van een van de drie kerntaken van het sociaal domein haaks staat op het bij de start van de BUCH omarmde integraal beleidskader en dat het daarnaast ten koste van arbeidsplaatsen bij de werkorganisatie gaat. Uw college snapt de zorgen van de OR en heeft deze ook meegenomen in haar afweging om tot dit uiteindelijke besluit te komen.

Evenals in de analyse- en onderzoeksfase waarin het toekomstscenario voor de uitvoering van de Participatiewet is bepaald, zal ook in de vervolgfase op diverse momenten sprake zijn van consultatie en inspraak door de diverse gremia zoals: raden, ondernemingsraden en cliënten- en adviesraden.

UITVOERING, PLANNING EN ORGANISATIE

Na besluitvorming over dit voorstel worden de andere gemeenten van de regio Alkmaar geïnformeerd over de uitkomst. Omdat Bergen op een later moment aansluit is al een start gemaakt met de uitwerking van het scenario. De volgende stappen zijn al genomen:

- De bestuurlijke opdracht is opgesteld. Deze opdracht wordt gegeven aan de directeurs van de uitvoeringsorganisaties (de BUCH, WNK en HalteWerk);
- Op basis van de bestuurlijke opdracht is een opdrachtbeschrijving gemaakt, die is uitgezet bij enkele bedrijven die het uitwerken van het scenario voor de regio kunnen faciliteren;
- Een projectstructuur is opgezet om dit proces te begeleiden.

Een globale schets vervolgplanning is:

- September/oktober 2020: formeel advies ondernemingsraden op adviesopdracht business- en organisatieplan;
- Eind 2020 tot begin 2021: business- en organisatieplan, inclusief het proces van advies door ondernemingsraden en cliënten- en adviesraden;
- Voorjaar 2021: organisatie-ontwerp en ontwerp dienstverleningsprocessen.
- Uiterlijk juni 2021: opleveren business- en organisatieplan met dienstverleningsprocessen en organisatie-ontwerp;
- Zomer 2021: besluitvorming in colleges en raden over het plan;
- Zomer 2021: voorbereiding implementatie;
- Najaar 2021: implementatie van het scenario.

BIJLAGEN

- Rapport Berenschot: "Een toekomstbestendig scenario voor de uitvoering van de Participatiewet"
- Memo Budgetten Participatiewet
- Advies Adviesraad Sociaal domein

ACHTERLIGGENDE DOCUMENTEN

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Bergen

mr. M.N. (Martijn) Schroor
secretaris

dr. J.P. (Peter) Rehwinkel
burgemeester