

www.pwc.nl

*Validatie businesscase
Participatiewet t.b.v. de
gemeenten AA en Hunze,
Assen en Tynaarlo*
3 oktober 2014



Gemeente AA en Hunze, Assen en Tynaarlo
t.a.v. de heer mr. F. Snoep
Postbus 93
9460 AB GIETEN

Geachte heer Snoep,

Hierbij ontvangt u onze rapportage welke de uitkomsten bevat van onze werkzaamheden gericht op de validatie van de businesscase Participatiewet van de gemeente AA en Hunze, Assen en Tynaarlo.

Het rapport is uitsluitend opgesteld om de gemeente AA en Hunze, Assen en Tynaarlo te ondersteunen in hun besluitvorming rondom het laten uitvoeren van de Participatiewet door één uitvoeringsorganisatie. Wij hebben de businesscase op een 4-tal aandachtsgebieden (voldoet deze aan de opdracht, behalen we in de kadernota beschreven rendement, zijn uitgangspunten onderbouwd en realistisch en gaat het model werken) nader onderzocht. Het onderzoek is uitgevoerd via analyses van (financiële) informatie, kennis nemen van aan ons verstrekte documenten en analyses en het interviewen van sleutelfunctionarissen van Alescon en ISD AAT (zie bijlage). Met betrekking tot de verschaft informatie is geen accountantscontrole toegepast en/of een beoordelingsopdracht uitgevoerd. Het concept rapport is op 30 september afgestemd met de directeuren van Alescon en ISD AAT en op 1 oktober met de beleidsmedewerkers van de betreffende gemeenten.

Wij geven derde partijen niet het recht om op het rapport te mogen vertrouwen dan wel het rapport voor enig (ander) doel te gebruiken. Wij wijzen derhalve uitdrukkelijk enige verantwoordelijkheid, aansprakelijkheid en/of zorgplicht jegens andere partijen dan de geadresseerde van het rapport af.

Uiteraard zijn wij bereid om een en ander nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

P. Teunisse
Senior Director

*PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, Postbus 9616, 1006 GC Amsterdam
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, www.pwc.nl*

Gehanteerde aanpak

Achtergrond en aanleiding

Ten aanzien van de Participatiewet werken de gemeenten AA en Hunze, Assen en Tynaarlo samen en hebben daartoe een kadernota participatie ('participeren is de norm, werk het doel') opgesteld. De directeuren van de twee uitvoeringsorganisaties van deze gemeenten, te weten ISD AAT en sw-bedrijf Alescon hebben in de notitie 'de participatiewet goed uitgevoerd' hun visie op de aanpak en uitvoering van de klantstromen binnen deze kadernota beschreven.

De gemeenten hebben, in overleg met ISD AAT en Alescon, opdracht gegeven tot het opstellen en uitwerken van een businesscase waarin wordt aangegeven hoe de gestelde kaders in de kadernota uitgevoerd kunnen worden door één uitvoeringsorganisatie. Hierbij zijn door de gemeenten in een notitie nog enkele aandachtspunten meegegeven aan ISD AAT en Alescon.

Concreet zijn de volgende ontwikkelpunten aangegeven om de businesscase te verbeteren:

“Ontwikkel een businesscase waarin de volgende (5) onderdelen zijn verwerkt:

1. Beeld/inrichting van een uitvoeringsorganisatie die zich richt op de participatie van onze burgers en werkt vanuit een integrale klantbenadering. In deze uitwerking wordt onze visie op integrale toegang meegenomen.

2. Totale doorrekening van de effecten de volledige kaders van de Kadernota Participatiewet op basis van één uitvoeringsorganisatie. (inclusief Wsw, beschut en 0-30)
3. Doorrekening op basis van het uitgangspunt: blijf binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen.
4. Doorrekening per gemeente op basis van gezamenlijke klantbenadering en individuele bekostiging
5. De resultaten van het onderzoek dat door de heer Langedijk bij Alescon wordt uitgevoerd moeten verwerkt worden in de Businesscase. Aangezien de oplevering van het onderzoek rond de zelfde datum plaatsvindt als de oplevering van deze businesscase werken wij er aan om deze gelijktijdig aan te leveren aan het college. Op die manier kunnen de resultaten in samenhang worden gepresenteerd.”

Gegeven de complexiteit van deze businesscase voor de gemeenten, is een validatie op opzet, inhoud, risico's en onderbouwing op deze businesscase gewenst. In deze rapportage zijn de uitkomsten van deze werkzaamheden opgenomen.

Gehanteerde aanpak

Doelstelling en reikwijdte

Doelstelling van het onderzoek was het valideren van de businesscase. Concreet betreft dit de volgende vier vragen:

1. Zijn de in de Businesscase gehanteerde uitgangspunten en cijfers voldoende onderbouwd en realistisch?
2. Voldoet de businesscase aan de opdracht (opdracht businesscase 10/6/14, bovenstaande 5 punten en achterliggende vragen als gesteld in de reactie van de gemeentesecretarissen op de businesscase)
3. Behalen we via de wijze als beschreven in de Kadernota en doorgerekend in de businesscase optimaal maatschappelijk en financieel rendement?
4. Waarom gaat ons model werken?

Hierbij is uitsluitend gebruik gemaakt van de in de bijlage opgenomen documenten en gesprekken met sleutelfunctionarissen zoals deze eveneens in de bijlage is opgenomen.

Onze werkzaamheden rondom de validatie van de businesscase hebben plaatsgevonden in de periode van 22 tot 30 september 2014.

Wij hebben ons gebaseerd op de onderliggende stukken en spreadsheets welke gebruikt zijn om de hoofdstuk 4 'businesscase' van het document 'de nieuwe uitvoeringsorganisatie participatiewet, werk en participatie in de Drentsche Aa gemeenten' op te stellen.

Het betreft hier 'versie 1 oktober 2014 definitief' welke sluit met de volgende kengetallen:

(x € 1.000)	2015	2016	2017	2018
Kosten totaal	36.260	34.271	33.247	32.229
Totaal Rijkmiddelen	36.666	35.331	34.264	33.163
Resultaat	6	255	746	935

In de navolgende hoofdstukken gaan wij in op de bevindingen van ons onderzoek, gestructureerd conform de hiernaast genoemde 4 vragen.

1. Zijn gehanteerde uitgangspunten onderbouwd?

Onderbouwing kosten en opbrengsten

Wij zijn ons onderzoek gestart met het valideren van de onderbouwing van de kosten en opbrengsten zoals opgenomen in de businesscase.

De kosten zijn veelal gebaseerd op historische gegevens (kosten, opbrengsten per product/markt combinatie van Alescon, huidige klantgroepen en formatiegegevens van ISD AAT). Daar waar deze nieuw zijn (bijvoorbeeld vormgeving van de nieuwe organisatie) zijn deze gebaseerd op formatiecalculaties per activiteit (bijvoorbeeld basis- en intensieve dienstverlening).

Aandachtspunten ten aanzien van de kosten zijn:

- De kostprijzen voor garantiebanen (€ 5.000 per deelnemer) en proeftuin (€ 1.500) zijn inschattingen. Deze activiteiten bestaan op dit moment nog niet
- De kosten voor frictie (sociaal plan en transformatiekosten) zijn inschattingen van de directies van ISD AAT en Alescon en niet verder onderbouwd.
- Kostenverdeling heeft plaatsgevonden op basis het aantal WSW'ers per gemeente en eveneens de verwachte subsidie en exploitatieresultaten per gemeente. Of te wel de financiering van de tekorten van de WSW zijn in de businesscase opgenomen op basis van het profijtbeginsel (werkelijke exploitatie- en subsidieresultaten per gemeente) in plaats van het tot nu toe gehanteerde principe van solidariteit. Zie bijlage C voor inzicht in het effect per gemeente, maximale negatieve effect per

gemeente is circa € 0,2 mln.

De opbrengsten omvatten het participatiebudget (met hierin opgenomen de budgetten voor re-integratie, nieuwe doelgroepen en de voormalige WSW) en de bijdrage vanuit de algemene uitkering gemeentefonds. De opgenomen bedragen sluiten aan met beschikkingen en kennisgevingen van de Rijksoverheid.

Aandachtspunten ten aanzien van de opbrengsten zijn:

- Werkelijke hoogte van de participatiebudget, onderdeel re-integratie inclusief nieuwe doelgroepen zal in de komende jaren door nieuwe verdeelmodel worden vastgesteld. Effecten zijn op dit moment nog niet bekend om een betrouwbare doorrekening te maken.
- Werkelijke hoogte van de rijkssubsidie WSW per gemeente zal in de komende jaren door nieuwe verdeelmodel per gemeente gaan variëren en zal tevens gebaseerd worden op werkelijk gerealiseerd uitstroom in het voorafgaand jaar (meer onzekerheid). Het bedrag per AJA is op basis van september circulaire fors 2014 hoger dan verwacht en zoals eerder opgenomen in de concept beleidsbegroting 2015 van Alescon. Verschil (hogere opbrengst) is in 2015: € 1,27 mln., 2016: € 1 mln., 2017 € 0,94 mln. en 2018 € 0,87 mln. Dit betreft een onzekerheid die inherent is aan (nieuwe) wijze van financiering van de WSW elke niet beïnvloedbaar is door gemeenten of de (huidige) uitvoeringsorganisaties.

2. *Voldoet de businesscase aan de opdracht?*

Reikwijdte en inhoud businesscase

Dit onderdeel draait om de reikwijdte en inhoud van de businesscase. Kernvraag is 'voldoet de businesscase aan de opdracht'. De opdracht is te definiëren aan de hand van de volgende 2 documenten, opdracht businesscase 10/6/14 en het memo met aandachtspuntenpunten zoals opgesteld door de gemeentesecretarissen.

Op de 5 kernpunten uit dit memo gaan we hieronder nader in

1. Beeld/inrichting van een uitvoeringsorganisatie die zich richt op de participatie van onze burgers en werkt vanuit een integrale klantbenadering. In deze uitwerking wordt onze visie op integrale toegang meegenomen.

Onze observatie: de businesscase omvat de gehele doelgroep van de Participatiewet en kent een integrale klantbenadering en één integrale toegang bij de uitvoeringsorganisatie met een brede intake en sturing op preventie en participatie. Vooral het stroomschema geeft dit goed weer.

De groep zorg en activering (0-30%) is in de businesscase beperkt opgenomen. In de kadernota wordt het volgende hierover gezegd: "Daarbij maken wij gebruik van de welzijnsorganisaties. Waar mensen aangewezen zijn op dagbesteding maken wij (voor het arbeidsmatige deel) een koppeling met beschut werk. Voor deze groep investeren wij beperkt vanuit de participatiemiddelen, en leggen wij de koppeling met budgetten in het kader van de WMO" In de businesscase is in het budgettaire overzicht rekening gehouden met de (eveneens in de businesscase genoemde) indicatieve inzet van

5% van het participatiebudget.

Rol van de nieuwe uitvoeringsorganisatie lijkt bij deze doelgroep beperkt. Wel is in de basis dienstverlening rekening gehouden met a) deze klant(aantallen) en b) de verwachte werkzaamheden door de consulent gericht op maatschappelijk participeren door de cliënt.

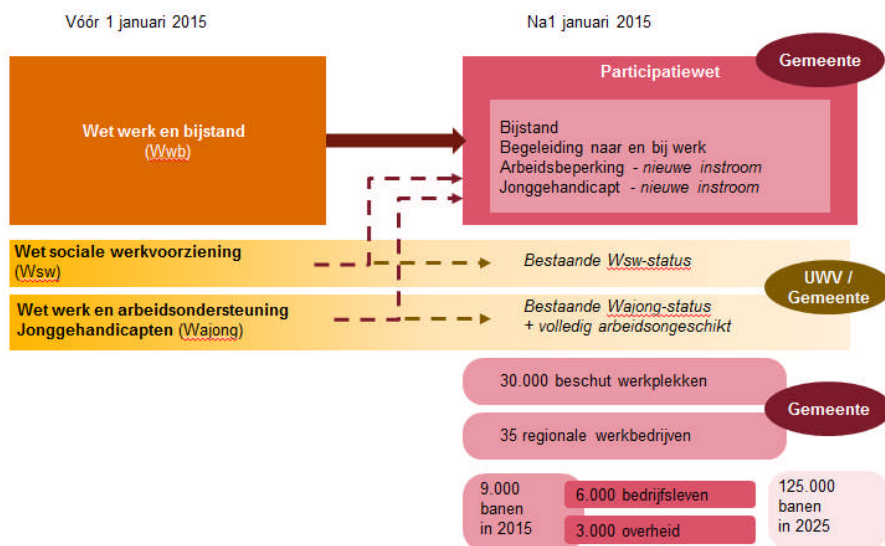
De uitkomsten van verkenning rondom arbeidsmatige dagbesteding in relatie de uitvoeringsorganisatie en haar dienstverlening is niet aangetroffen in de businesscase.

2. Totale doorrekening van de effecten de volledige kaders van de Kadernota Participatiewet op basis van één uitvoeringsorganisatie. (inclusief Wsw, beschut en 0-30)

Het integraal kader van de participatiewet is qua doelgroepen en budgettaire kader (te weten re-integratie, nieuwe doelgroep en sociale werkvoorziening) opgenomen. Op de volgende bladzijde hebben wij dit schematisch weergegeven

2. Voldoet de businesscase aan de opdracht?

Reikwijdte en inhoud businesscase



3. Doorrekening op basis van het uitgangspunt: blijf binnen de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen.

Uit de in hoofdstuk 5.7 opgenomen totaal overzicht van kosten en opbrengsten blijkt dat de activiteiten rondom de participatiewet binnen de door het Rijk beschikbare middelen blijven (Participatiewet en uitvoeringskosten zoals opgenomen in gemeentefonds).

Daarnaast wordt het instrument loonkostensubsidies ingezet.

Dekking hiervan zal plaats vinden vanuit het inkomensdeel/BUIG-budget. De financiële omvang van de loonkostensubsidies in relatie tot het BUIG-budget is niet opgenomen in de businesscase.

4. Doorrekening per gemeente op basis van gezamenlijke klantbenadering en individuele bekostiging

Doorrekening per gemeente is in de bijlage van de businesscase aangetroffen. Kostenverdeling heeft plaatsgevonden op basis het aantal WSW'ers per gemeente. Aandachtspunt is het feit dat financiering van de tekorten van de WSW in de businesscase is opgenomen op basis van het profijtbeginsel (werkelijke exploitatie- en subsidieresultaten per gemeente) in plaats van het tot nu toe gehanteerde principe van solidariteit. Zie bijlage C voor inzicht in het effect per gemeente, maximale negatieve effect per gemeente is circa € 0,2 mln.

5. De resultaten van het onderzoek dat door de heer Langedijk bij Alescon wordt uitgevoerd moeten verwerkt worden in de Businesscase. Aangezien de oplevering van het onderzoek rond de zelfde datum plaatsvindt als de oplevering van deze businesscase werken wij er aan om deze gelijktijdig aan te leveren aan het college. Op die manier kunnen de resultaten in samenhang worden gepresenteerd.

De uitkomsten van het onderzoek door de heer Langedijk op relevante onderdelen opgenomen in businesscase. Op de volgende bladzijde gaan wij hier nader op in.

2. *Voldoet de businesscase aan de opdracht?*

Reikwijdte en inhoud businesscase

Langedijk signaleert (blz 3) dat de belangrijkste maatregelen voor het verlagen van de kosten van de bestaande wsw-uitvoering liggen in versterking van de beweging van binnen naar buiten en verlaging overhead. Deze beweging is ook terug te vinden in de financiële onderbouwing van de businesscase. Ook wordt door Alescon ingezet op verbetering van de winstgevendheid van PMC's.

Langedijk concludeert echter ook (o.a. blz .3) dat praktische mogelijkheden om fors te besparen beperkt zijn door reeds ingezette beleid van Alescon. Ook dit wordt weerspiegeld in de businesscase, toch zijn de in de businesscase genoemde besparingen ambitieus (zie hoofdstuk 1) maar naar onze mening niet onrealistisch.

Langedijk noemt ook een 6-tal kansen (blz. 17 e.v.) voor gemeenten en Alescon. Dit betreft de volgende :

1. Nieuw beschut
2. Participatiebanen
3. Dagbestedingsvoorzieningen
4. Gezamenlijke werkgeversbenadering
5. Gemeenschappelijke backoffice
6. Gemeenschappelijke mobiliteitsbureau voor herplaatsing regulier personeel

Ad 1, 2 en 4 herkennen wij expliciet in de onderzochte businesscase van de nieuwe uitvoeringsorganisatie van de participatiewet. Deze kansen zijn verwerkt in de businesscase en financieel vertaald.

Deze financiële vertaling van deze kansen en de aanvullende besparingen bij Alescon zijn in de businesscase 'bottom-up' onderbouwd.

Er is geen generiek percentage toegepast maar op basis van concrete activiteiten of voornemens zijn de financiële onderbouwingen opgesteld. Deze wijken hierdoor wel af van de in het rapport Langedijk opgenomen bedragen .Naar onze mening is de financiële vertaling in de businesscase adequaat onderbouwd en prevaleert deze daarom boven de bedragen zoals opgenomen in het rapport van Langedijk.

3. Behalen we het rendement?

Financieel en maatschappelijke rendementsverwachtingen

Het derde vraagstuk betreft het rendementsvraagstuk. Behalen we via de wijze als beschreven in de Kadernota en doorgerekend in de businesscase optimaal maatschappelijk en financieel rendement?

In de kadernota wordt in algemene zin vermeld dat de gezamenlijke klantbenadering vooral op de doelgroep met > 50% verdien capaciteit is gericht vanwege het maatschappelijk en financieel rendement dat bij deze groep behaald kan worden. Dit zien wij ook terug in de businesscase.

De in de businesscase opgenomen opbrengsten en rendementen zijn ontleend aan resultaten uit het verleden (vooral bij Alescon) met verwachtingen voor beperkte kostenverlagingen en omzetverhogingen (zie hoofdstuk 1 van onze rapportage).

Bij de doelgroep werkzaam in de werkontwikkelomgeving (347 personen) is geen opbrengst opgenomen. Focus ligt hier op (werk)ontwikkeling bij derden (en niet een werkleertraject). Door de directies van Alescon en ISD AAT wordt aangegeven dat het uitgangspunt is dat derden waaronder Alescon deze trajecten kostenneutraal kunnen uitvoeren maar dat wanneer een cliënt klaar is voor de arbeidsmarkt, deze ook dient uit te stromen. Het stroomschema/model voorziet hier ook in.

Belangrijk is het om de prikkel juist te leggen omdat de werkgever/derde een belang kan hebben om de medewerker langer te behouden. Bijvoorbeeld door prestatieafspraken rondom uitstroom en verlaging uitkeringslasten en procesmatig met een tripartiet overleg tussen medewerker-werkgever-uitvoeringsorganisatie gericht

op uitstroom.

Daarnaast zijn eventuele opbrengsten uit hoofde van ESF niet opgenomen. Deze zijn wel opgenomen in de eerdere versie van de businesscase (juli 2014).

In de kadernota is geen norm voor rendement in financieel of maatschappelijk opzicht opgenomen. Dit is ook een lastig te kwantificeren gedachtengoed. Simpel gezegd, het hoogste financiële rendement heeft veelal het laagste maatschappelijk rendement. Het is zoeken naar een optimum tussen deze twee, deze is daarom ook deels van politiek bestuurlijk aard.

In de businesscase wordt wel een benadering van het financieel rendement opgenomen. Dit is gebaseerd op een methodiek welke door ISD AAT wordt gehanteerd. Hierbij wordt voor iedere uitstroom die door het handelen van de ISD wordt bewerkstelligd, een besparing ter grootte van 9 maanden van de uitkeringslasten weergegeven (€ 10.100). Dit bedrag is toegepast op de stromen voorkomen van instroom (preventiequote), uitstroom door handhaving, uitstroom naar school en uitstroom naar arbeidsmarkt. Hoofdstuk 5.8 van de businesscase geeft terecht aan dat dit geen middelen zijn die beschikbaar zijn voor uitvoeringskosten of re-integratie.

Wel biedt de berekening van het financieel rendement en de opgenomen financiële resultaten/rendementen wel een goede basis voor opname in een prestatieovereenkomst tussen gemeenten en de uitvoeringsorganisatie.

4. *Waarom gaat ons model werken?*

Ervaringen van uit het verleden sluiten aan op het model

Resumerend wordt nog de (vierde) vraag ‘waarom gaat ons model werken’ gesteld. Naar onze mening is een 100% sluitend antwoord op deze vraag niet te verkrijgen. Wel zijn er in een aantal logische verbanden te leggen die werking van het model aannemelijk kunnen maken. Als eerste de bekendheid met de doelgroep.

Alescon en ISD AAT zijn bekend met doelgroep, gezamenlijk hebben zij de kennis van de belangrijkste nieuwe doelgroep Participatiewet, te weten de nieuwe instroom die vroeger instroomde in de WSW en hun daarbij behorende problematieken en karakteristieken.

Vooraf de doelgroep jong arbeidsgehandicapten met arbeidsvermogen is nieuw voor de voorgestelde uitvoeringsorganisatie maar dit geldt voor veel, zo niet alle sociale diensten/gemeenten in Nederland.

Daarnaast zijn de uitgangspunten in het stroommodel gebaseerd op ervaringen uit het verleden rondom instroom en uitstroom (historische gegevens). Deze zijn getoetst aan de managementrapportages van ISD AAT en jaarrekening 2013 van Alescon. Daarnaast zijn ook de activiteiten voor een groot deel vergelijkbaar met die zoals die nu plaatsvinden in de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties.

De kern van de verandering zit vooral in de aanpak rondom de proeftuinen en de werkleeromgeving

Tenslotte is de voorgestelde aanpak en daarbij behorende uitvoeringsorganisatie in lijn met ontwikkelingen zoals wij deze elders in Nederland zien met de komst van de Participatiewet en hiermee samenhangende beleidsmatige denkrichtingen en financieringsstromen.

Aandachtspunt in de businesscase en onderliggend model is het in voldoende mate flexibel houden van de uitvoeringsorganisatie en haar budgetten. De businesscase sluit op (bijna) nihil doch zoals ook uit het verleden bekend is, is de definitieve omvang van budgetten vaak laat bekend en aan een dalende trend onderhevig. De financiële inrichting in vast-variabel dient hier rekening mee te houden.

Bijlagen

A. Geïnterviewde medewerkers

G. Gornicka, controller Werkplein Baanzicht

Rudi Strijker, controller Alescon

A. Waanders, manager finance & control Alescon

W. Ravenhorst, senior adviseur SHMC

B. Geraadpleegde documenten

De nieuwe uitvoeringsorganisatie participatiewet, werk en participatie in de Drentsche Aa gemeenten, versie 25 september 2014 definitief

Businesscase Participatiewet, participeren de norm, werk het doel, de participatiewet goed uitgevoerd, Alescon en ISD AAT, projectgroep Participatiewet, 7-7-2014

Oplegger businesscase 'de participatiewet goed uitgevoerd' 8 juli 2014

Jaarverslag Alescon 2013

Divosa, Factsheet gevolgen Miljoenennota 2015 voor BUIG-budget, 23 september 2014

Ministerie van SZW, Toekenning geactualiseerde participatiebudget 2015, 16 september 2014

Ministerie van SZW, verdeling 2015 van de budgetten, 16 september 2014

Septembercirculaire gemeentefonds 2014

Participatie de norm, werk het doel Kadernota Participatiewet, augustus 2014 ('het WAT document')

Eindrapportage advisering inzake Alescon en gevolgen voor de verdeelsleutel GR, Langedijk SWO, 1 september 2014, deel 2

De participatiewet goed uitgevoerd!, plan van aanpak voor een gezamenlijke klantbenadering, gemeente AA en Hunze, Assen en Tynaarlo, mei 2014 ('het HOE document) document')

Vervolgopdracht businesscase Participatiewet van directeuren Drentsche Aa gemeenten aan directie van ISD AAT en Alescon / memo met vraagpunten

ISD AAT, operationeel rapport RM 2014 zoals gemaïld 23/9/2014

Bestuursrapportage I 2014, ISD AAT

Concept Bestuursrapportage II 2014 ISD AAT

Concept beleidsbegroting 2015 Alescon

Begroting 2015 Werkplein Baanzicht

Spreadsheet opzet vlootschouw met formatie ISD AAT 2014

Spreadsheet '140925 totaal bc aat gemeente kosten en opbrengsten v3' zoals gemaïld 25/9/14

Spreadsheet '140923 PMC Alescon 2013 definitieve splitsing doorvertaald naar 2015 en 2018 obv beleidsbegroting v5.xlsx' zoals gemaïld 25/9/14

Spreadsheet 'maandoverzichten tm augustus 2014' zoals gemaïld 23/9/14

Spreadsheet 'formatieberekening nieuwe uitvoeringsorganisatie definitief_1_1' zoals gemaïld 26/9/14

C. Analyse verschil financiering WSW, profijt versus solidariteit

Analyse verschil financiering WSW op basis van solidariteit versus profijt	
<small>(bedragen x € 1.000)</small>	
gemeente	Aa en Hunze
	verschil (negatief is nadelig effect)
2015	-77
2016	-73
2017	-69
2018	-65
gemeente	Tynaarlo
	verschil (negatief is nadelig effect)
2015	-182
2016	-174
2017	-165
2018	-159
gemeente	Assen
	verschil (negatief is nadelig effect)
2015	-7
2016	-11
2017	-13
2018	-12