

**HERSTRUCTURERING WNK:**

**ONTWIKKELINGEN IN BEELD**

## **Rekenkamercommissie Gemeente Alkmaar**

### **Samenstelling**

*Leden:*

N.J.M. Appelman (voorzitter)

E.N.J. Bolten

Mw. E. de Heer

Q.H.J.M. van Ojen

*Secretaris:*

Mw. J.F. Ningen

Postadres: Postbus 53, 1800 BC Alkmaar

Telefoon: 072-5489342

Email: [jningen@alkmaar.nl](mailto:jningen@alkmaar.nl)

Website: [www.gemeenteraad.alkmaar.nl](http://www.gemeenteraad.alkmaar.nl)



## INHOUDSOPGAVE

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Conclusies</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Aanbevelingen</b> .....	<b>5</b>

Bijlage 1: onderzoeksrapport Panteia 2 september 2013

Bijlage 2: wederhoor projectleider en procesbegeleider SRA van 24 september 2013

Bijlage 3: reactie Panteia op wederhoor projectleider en procesbegeleider SRA van 14 oktober 2013

Bijlage 4: ambtelijk wederhoor van 30 september 2013

Bijlage 5: reactie Panteia op ambtelijk wederhoor van 14 oktober 2013

Bijlage 6: bestuurlijk wederhoor van 6 november 2013

Bijlage 7: reactie rekenkamercommissie op bestuurlijk wederhoor 20 november 2013

## 1. Inleiding

### *Vooraf*

Alkmaar neemt deel aan acht gemeenschappelijke regelingen in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een van deze publiekrechtelijke deelnemingen betreft Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland (WNK). Het WNK is een Sw-bedrijf dat mensen beschut werk biedt en daarnaast een re-integratiebedrijf dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (weer) naar werk toeleidt. De betrokken wethouders van acht gemeenten (verder genoemd: GR-gemeenten) vormen het bestuur van het WNK met de wethouder van Alkmaar als voorzitter.

Reeds in 2009 is door het bestuur en de raden van de acht deelnemende gemeenten besloten tot een herstructurering van het WNK. Daarnaast is het kabinet voornemens om de Wet sociale werkvoorziening (WSW) per 1 januari 2015 onder te brengen in de nieuwe Participatiewet. Om de wens tot herstructurering van het WNK (en regionale samenwerking van sociale diensten) uit te werken en uit te voeren is begin 2012 een projectorganisatie opgezet, bestaande uit een stuurgroep, een projectgroep en een werkgroep (zie pag. 20 van bijlage 1 voor taakomschrijvingen en leden).

### *Doel en onderzoeksvragen*

De rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar heeft onderzoek laten uitvoeren naar het proces rondom WNK tussen 1 januari 2012 en 1 mei 2013 en de rol van de Alkmaarse raad daarbij. Hoofddoel van dit onderzoek was om lering te trekken uit de voorbije periode ten behoeve van een in de toekomst doelmatig en doeltreffend besluitvormingsproces rondom het WNK. Het onderzoek is uitgevoerd door Panteia in de periode maart - juli 2013.

Het onderzoek diende antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is er feitelijk gebeurd in de genoemde periode rondom het WNK?
2. Wie had welke rol in dit proces? Hoe zijn taken en verantwoordelijkheden verdeeld en belegd?
3. In hoeverre is gehandeld conform de afgesproken rollen, taken en verantwoordelijkheden?
4. Welke rol speelde de raad in het gehele proces? In hoeverre is de raad tijdig en duidelijk geïnformeerd?

Het onderzoek resulteerde in de vorm van een feitenrelaas (procesbeschrijving) met bijbehorende duiding. Bij de duiding stonden de volgende vragen centraal:

1. In hoeverre is het proces doeltreffend geweest?
2. In hoeverre is het proces rechtmatig uitgevoerd?
3. In hoeverre heeft de raad zijn controlerende en kaderstellende rol in dit proces voldoende uitgevoerd c.q. kunnen uitvoeren?

### *Werkwijze*

1. Documentenstudie.
2. Persoonlijke en telefonische interviews met betrokkenen van de gemeente Alkmaar, van enkele andere gemeenten in de gemeenschappelijke regeling en vanuit het WNK.
3. Groepsgesprek met raadsleden.

Ten behoeve van de interviews zijn checklists gemaakt die vooraf zijn geaccordeerd door de rekenkamercommissie. Van alle interviews is een verslag gemaakt dat ter goedkeuring is voorgelegd aan de betreffende respondent. Een overzicht van de geïnterviewde respondenten is opgenomen in de bijlage van het rapport.

## 2. Conclusies

In het rapport is een procesbeschrijving gegeven van de ontwikkelingen rond het WNK vanaf 1 januari 2012 tot 1 mei 2013. De rekenkamercommissie concludeert dat het herstructureringsproces van het WNK in deze periode moeizaam en traag is verlopen. In onze visie is een aantal kernproblemen te benoemen:

### *Kernprobleem 1: doel uit het oog verloren*

De stuurgroep heeft haar sturende rol in het proces onvoldoende ingevuld, zowel wat betreft het doel van het proces (doeltreffendheid) als wat betreft het verloop van het proces (doelmatigheid en rechtmatigheid). Bij de start van het herstructureringsproces voor het WNK hebben de betrokken colleges een helder doel gesteld: een budgetneutrale uitvoering van de Wsw vanaf 2018. De stuurgroep heeft echter onvoldoende gestuurd op dit doel. De projectleiding geeft aan het doel van budgetneutraliteit niet na te streven, omdat de stuurgroep daartoe geen opdracht heeft gegeven. De projectgroep richt zich primair op het vormen van een gezamenlijke sociale dienst voor de bij het WNK betrokken gemeenten.

Bij de keuze voor het model Westerlaken is nooit inzichtelijk gemaakt of en op welke manier het voorgestelde model bijdraagt aan het door de colleges gestelde doel van budgetneutraliteit voor de uitvoering van de Wsw. Deze onduidelijkheid heeft, gezien het belang van dit model in het project, geleid tot onderlinge verdeeldheid tussen de GR-gemeenten. Ook leidde het tot spanningen tussen de projectleiding en de directie van het WNK. Het ontbreken van sturing op een helder, gedeeld doel in het proces leidde tot grote vertraging in het herstructureringsproces.

In het proces lijkt weinig aandacht te zijn geweest voor een inhoudelijke bezinning op de doelgroep, de specifieke ondersteuning die deze doelgroep nodig heeft en wat de Alkmaarse raad (kaderstellend) aan hen wil bieden via het WNK. De kwaliteit van de WNK-dienstverlening is geen reden geweest voor de wens tot herstructurering. De reden voor herstructurering was voornamelijk een financiële. De kiem voor het proces van herstructurering werd gelegd in 2009, toen door de GR-gemeenten en het WNK in het 'Visiedocument regie en uitvoering van de Wsw in Noord Kennemerland' een verlaging van de gemeentelijke bijdrage naar €0,- in 2018 werd afgesproken. Hiervoor was een reorganisatie nodig. Door de nieuwe Wet Werken naar Vermogen (WWnV), later de Participatiewet genoemd, en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen kreeg dit proces in 2011 prioriteit.

### *Kernprobleem 2: gebrek aan sturing en daadkracht*

Een tweede kernprobleem is dat ook het bestuur van het WNK onvoldoende heeft gestuurd op het besluitvormingsproces. Als gevolg van het ontbreken van deze sturing ligt er in de zomer van 2013 nog steeds geen businessplan voor de toekomst van het Sw-bedrijf. De projectgroep heeft hiervoor opdracht gegeven aan een werkgroep onder voorzitterschap van de algemeen directeur van het WNK bedrijven, maar dit leidde niet tot een businessplan. De projectleiding heeft de rekenkamercommissie laten weten zich niet met de toekomstige bedrijfsvoering van het WNK te willen bemoeien. De stuurgroep respectievelijk het bestuur van het WNK hebben achtereenvolgens 3 externe bureaus opdracht gegeven voor het ontwikkelen van een businessplan, maar ook deze opdrachten hebben geen concreet businessplan opgeleverd. De directie van het WNK wacht ondertussen nog steeds op een opdracht en visie van het WNK-bestuur. Zolang deze er niet zijn, kan de directie van het WNK geen businessplan uitwerken. Door dit gebrek aan sturing en daadkracht van het bestuur is na bijna anderhalf jaar nog steeds niet duidelijk wat er met het Sw-bedrijf gaat gebeuren. Hier hebben alle betrokken partijen last van: de projectgroep kan naar eigen zeggen eigenlijk al 1,5 jaar niet verder met haar werk, de gemeenten in de GR weten niet wat ze met het Sw-bedrijf aan moeten, en de directie

van het WNK kan niet de ingrijpende maatregelen nemen die nodig zijn om de begroting sluitend te maken, zolang het bestuur de koers niet heeft bepaald. En niet in het minst: de werknemers van het WNK, die geen zekerheid hebben over hun werkgelegenheid. Het bestuur is hier het geëigende orgaan om deze knopen door te hakken, maar laat dit tot op heden na. De redenen hiervoor lijken met name te zijn dat het bestuur de consequenties van de verschillende keuzes (waaronder model Westerlaken) niet kan overzien en dat de GR-gemeenten het niet eens kunnen worden over wat de beste koers is voor de toekomst van het WNK.

Uiteraard hebben de ontwikkelingen na 1 mei 2013 niet stilgestaan. Zo heeft Berenschot op 22 mei 2013 een Uitvoeringsplan WNK aan het PORA gepresenteerd dat meer duidelijkheid verschaft over de mogelijk te volgen wegen en het doel van budgetneutraliteit meeneemt. Ook is er meer duidelijkheid gekomen over de vorming van de Regionale Sociale Dienst. De planning is dat eind december 2013 de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten worden gevraagd in te stemmen met de financiële kaders en in te stemmen met het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling WNK Bedrijven in een gemeenschappelijke regeling Sociale Dienst regio Alkmaar. Het onderzoek van de rekenkamercommissie omvatte de periode 1 januari 2012 tot 1 mei 2013.

#### *Kernprobleem 3: verwarring alom niet uit de weg geruimd*

Bij de start van het project heeft de stuurgroep aan de projectgroep opdracht gegeven om na te denken over de mogelijke wijzen van herstructurering van het WNK. De projectgroep heeft model Westerlaken voorgesteld (zie pag. 21 van bijlage 1) zonder aan de stuurgroep duidelijk te maken wat hiervan de consequenties zullen zijn voor het WNK: gaat het om een 'knip' of om een ontvlechting en wat betekent dit concreet voor de toekomst van het Sw-bedrijf? Hierover ontstond al vanaf het eerste go/no-go moment verwarring, hetgeen de onderlinge relaties behoorlijk onder spanning heeft gezet. Zo hebben enkele GR-gemeenten als gevolg van deze verwarring niet ingestemd met de voorgestelde keuze van model Westerlaken. De projectleiding stelt dat de bedrijfsvoering van het WNK de autonomie is van het WNK-bedrijf zelf. De projectgroep ziet hierin voor zichzelf geen taak. Het is opvallend dat de projectleiding model Westerlaken heeft geïntroduceerd, maar geen bijdrage lijkt te (willen) leveren aan het ophelderen van de verwarring die rondom dit model is ontstaan<sup>1</sup>. De stuurgroep heeft deze opstelling van de projectgroep zonder meer geaccepteerd.

#### *Kernprobleem 4: taken en bevoegdheden liepen door elkaar heen*

Bij de start om tot een herstructureringsplan voor het Sw-bedrijf te komen, was sprake van een duidelijke verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Er was een stuurgroep die de richting en inhoud van het herstructureringsproces moest bepalen, een projectgroep die de stuurgroep hierbij moest adviseren, en een werkgroep die het plan moest ontwikkelen. Daarbij lag de eindverantwoordelijkheid voor het herstructureringsproces bij de individuele colleges van de GR-gemeenten. De externe procesbegeleider moest als een verbindende schakel alle onderdelen van de projectstructuur procesmatig aan elkaar verbinden. In de projectuitvoering is echter niet strak de hand gehouden aan deze taakverdeling. De vooraf afgesproken verdeling van rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is in de praktijk niet nageleefd.

#### *Kernprobleem 5: Alkmaarse raad speelde geen rol*

De Alkmaarse raad heeft in de periode 1 januari 2012 tot 1 mei 2013 feitelijk geen rol gespeeld in het proces. De raad heeft geen andere kaders gesteld voor het project dan een budgetneutrale uitvoering van de Wsw in 2018 door in 2009 het visiedocument en de gemeentelijke programmabegroting op dit punt vast te stellen. Het college rapporteerde ondanks het budgetneutrale kader dat de raad heeft

---

<sup>1</sup> Zie voor opheldering: VNG en Cedris:

[http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/sociale\\_zaken/2011/20110915\\_Goed\\_benut\\_goed\\_bestuurd.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/sociale_zaken/2011/20110915_Goed_benut_goed_bestuurd.pdf).

gesteld, tóch elk jaar tekorten zónder die goed te kunnen verklaren. De raad heeft vragen gesteld, maar het college beantwoordde deze vragen niet of slechts summier. Bovendien werd informatie te laat ontvangen en werden raadsstukken door het college vaak niet ter besluitvorming maar ter kennisname aangeboden. Als het college de raad toch verzocht te besluiten over voorgelegde voorstellen, deelde het college (volgens raadsleden) mede dat de raden van de andere GR-gemeenten al hebben ingestemd en dat afwijzing van het voorgelegde voorstel dus eigenlijk niet meer mogelijk was, ook gezien de tijdsdruk. De raad ervaart hierdoor feitelijk geen keuze te hebben en dus geen beleidsinvloed. Al met al heeft de raad onvoldoende inzicht in de wijze waarop het WNK-beleid tot stand is gekomen en welke keuzemogelijkheden er zijn bij het stellen van de beleidskaders. De raad ervaart dat zij weinig invloed kan uitoefenen en geen grip heeft op het WNK-beleid.

De bovengenoemde vijf kernproblemen leiden gezamenlijk tot:

1. Vertraging in het proces: feitelijk kon geen enkele van de betrokken partijen aan het eind van de onderzoeksperiode verder met het proces van herstructurering van het WNK: de directie van het WNK wacht op een duidelijke opdracht, de gemeenten in de GR kunnen (nog) niet eenduidig en eensgezind een 'go' geven en weten niet wat ze met de toekomst van het Sw-bedrijf aan moeten, en de projectgroep kan niet verder met de uitrol en implementatie van het project. Er is zo een patstelling ontstaan waarin niemand beweegt en een extern rapport (Berenschot) uitkomst moet bieden.
2. Moeizame onderlinge verhoudingen tussen betrokken partijen: uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken blijkt het ontbreken van onderling vertrouwen en (daaruit voortvloeiend) commitment aan het project. Het risico bestaat dat gemeenten uit de GR stappen en naar een andere Sw-organisatie gaan.

### **3. Aanbevelingen**

De raad stelt de kaders vast waarbinnen het college het beleid dient uit te voeren. Vervolgens dient de raad erop toe te zien dat het beleid zoals dat wordt uitgevoerd door het college, past binnen deze door de raad gestelde financiële en inhoudelijke kaders. De gemeenteraad bepaalt welke bedragen in een jaar aan welk beleid mogen worden uitgegeven en welke financiële middelen daarvoor beschikbaar zijn (budgetrecht). Een en ander geldt ook voor de Wsw. De uitvoering van de Wsw, en binnenkort van de nieuwe Participatiewet, vraagt om nieuwe beleidskaders, om controle op de beleidsuitvoering binnen die kaders en om allocatie van een aanzienlijk budget.

De rekenkamercommissie doet geen (operationele) aanbevelingen over sturing en regievoering van de stuurgroep, de projectgroep, het WNK-bestuur of de WNK-directie. Onderstaande aanbevelingen gelden voor het Alkmaars college/ambtelijk apparaat en de raad.

#### *Aanbevelingen aan het college*

1. Betrek de raad in een vroegtijdig stadium bij het beleidsproces, zodat de raad aan de voorkant van het beleidsproces wordt gepositioneerd en in staat wordt gesteld zijn kaders te stellen.

De raad heeft behoefte aan een overzicht van de knelpunten bij het huidige WNK door de invoering van de nieuwe Participatiewet, de mogelijke scenario's om deze knelpunten aan te pakken en de voor- en nadelen van deze scenario's. Door de raad meer aan de voorkant van het proces te betrekken, wordt hij in staat gesteld tijdig kaders te stellen door keuzes te maken op basis van een heldere analyse van de problematiek (met een eenduidige doelgroepomschrijving, knelpunten, mogelijke scenario's, financiën, enz.).



2. Draag zorg voor een actieve en overzichtelijke informatievoorziening aan de raad, zodat de raad zijn controlerende rol kan uitoefenen en indien nodig de beleidsuitvoering kan bijsturen en/of het beleid kan aanpassen.

Tijdens de beleidsuitvoering dient de raad zodanig beleidsinformatie te krijgen over het verloop van de uitvoering, dat de raad in staat wordt gesteld om het beleid te monitoren en te evalueren en, indien nodig, tijdig bij te sturen. We verwijzen naar het in 2007 vastgestelde Protocol actieve informatieplicht van het college.

De Alkmaarse raad heeft geen kaders gesteld, behalve de in de begroting gebudgetteerde bedragen en de eis van budgetneutraliteit. Hierdoor heeft de raad geen ijkpunten voor het vervullen van haar controlerende rol. Bovendien heeft de raad geen helder inzicht in de kosten voor de gemeente Alkmaar van zowel de uitvoering van de Wsw als van de re-integratieactiviteiten die het WNK uitvoert. De raad ontvangt weliswaar de begroting en de jaarrekening van het WNK en de begroting en jaarrekening van de gemeente Alkmaar, maar uit deze documenten zijn deze kosten niet goed te herleiden.

#### *Aanbevelingen aan de raad*

3. Eis als raad een proactieve rol op en eis betrokkenheid bij de voorkant van het beleidsproces door meer en beter gebruik te maken van de aan de raad ter beschikking staande sturingsinstrumenten.

De raad dient zich harder te maken voor een rol aan de voorkant van het beleidsproces. Daartoe heeft de raad meerdere wettelijke instrumenten tot haar beschikking. De raad moet zo nodig het college dwingen tot tijdige en toereikende beantwoording van gestelde vragen.

4. Initieer en organiseer in overleg met de griffie structureel contact tussen de raden van de GR-gemeenten en probeer daarin een gemeenschappelijke visie en gezamenlijke standpunten te bepalen ten aanzien van de komende ontwikkelingen in het sociaal domein (waaronder de Participatiewet).

Door structureel overleg tussen de raden van de betrokken GR-gemeenten kunnen gezamenlijke standpunten worden bepaald, voordat een voorstel aan een individuele raad wordt voorgelegd. Met het aannemen van een amendement bij de behandeling van de congruente samenwerking bij de zogenaamde drie decentralisaties in juni 2013 is al een goede stap gezet.





**Panteia**

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



## **Herstructurering WNK: ontwikkelingen in beeld**

Rapport

Een onderzoek in opdracht van Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar

Suzanne de Visser, Betty Noordhuizen en Natasha Stroeker

Projectnummer: C10307

Zoetermeer, 2 september 2013

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia/Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia/Research voor Beleid. Panteia/Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding voor het oorspronkelijke onderzoek	5
1.2	Herformulering en doel van het onderzoek	5
1.3	Uitvoering van het onderzoek	6
1.4	Leeswijzer	7
2	Ten geleide: Het WNK voor herstructurering	9
2.1	Gemeenschappelijke regeling werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland	9
2.2	WNK getypeerd	10
2.3	Organisatiestructuur	10
2.4	Financiële positie van het WNK	12
3	Herstructurering WNK: een reconstructie	15
3.1	Aanleiding voor de herstructurering	15
3.2	Reconstructie	17
3.3	Betrokkenheid van de Raad	34
4	Duiding: ontwikkelingen in perspectief	37
4.1	Doelgerichtheid: van middel naar doel?	37
4.2	Doeltreffendheid: uitvoeringsproces	40
4.3	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	44
4.4	Rol van de Raad	47
	Bijlage 1 Overzicht geraadpleegde bronnen	53
	Bijlage 2 Geïnterviewde personen	57



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het oorspronkelijke onderzoek

Begin 2013 heeft de Rekenkamercommissie van Alkmaar Panteia gevraagd een ex-ante onderzoek uit te voeren naar de toekomst van het WNK. De centrale vraag was inzicht te geven in de verwachte doeltreffendheid van het WNK in de toekomst, gezien de veranderingen binnen het WNK zelf en de context waarin het bedrijf werkt. Belangrijke factoren hierbij zijn de nieuwe Participatiewet, de gemeentelijke bezuinigingstaakstelling, het herstructureringsproces van het WNK dat op dit moment gaande is, organisatorische complexiteit van het WNK, en de gemeenschappelijke regeling van acht gemeenten (met elk hun eigen Colleges en Raden) waarvan het bedrijf deel uit maakt.

In het onderzoek is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de wijze waarop de Raad haar kaderstellende en controlerende rol heeft vervuld en heeft kunnen vervullen. Het onderzoek dient heldere aanknopingspunten op te leveren voor de gemeente om beter te kunnen sturen en specifiek voor de Raad om haar kaderstellende rol optimaal te vervullen.

## 1.2 Herformulering en doel van het onderzoek

In de oorspronkelijke opdracht is ervan uitgegaan dat er ten tijde van de uitvoering van het onderzoek al een helder beeld zou bestaan van de doelstellingen die in het kader van de herstructurering aan het WNK gesteld zouden gaan worden. Vanaf dit punt zou het mogelijk zijn om zicht te krijgen op de keuzes die het WNK maakt om deze doelstellingen te halen. Vervolgens zou het mogelijk zijn om in beeld te brengen wat de gevolgen zijn van de uitvoering van de herstructureringsplannen, de bezuinigingsmaatregelen en de gemaakte keuzes voor het functioneren en de werkwijze van het WNK.

Tijdens de documentanalyse en de eerste ronde met interviews werd echter duidelijk dat er op dat moment (mei 2013) nog geen heldere keuzes waren gemaakt over de doelstellingen die aan het WNK gesteld gaan worden. Over de toekomst voor het WNK was dat moment nog (te)veel onduidelijkheid. Dit maakte het onmogelijk om uitspraken te doen over de verwachte doeltreffendheid van het WNK in de toekomst.

Om deze reden heeft de Rekenkamercommissie in overleg met Panteia in mei 2013 besloten tot een herformulering van de onderzoeksopdracht. In de nieuwe opdracht is de nadruk verschoven van een ex ante evaluatie naar een heldere procesbeschrijving van de situatie rondom het WNK vanaf 1 januari 2012 (start van het project regionale samenwerking Sociale Diensten) tot 1 mei 2013 (het moment waarop door het bestuur van het WNK en het Portefeuillehoudersoverleg Regio Alkmaar (Pora) opdracht werd gegeven aan Berenschot voor een onderzoek rondom het WNK)<sup>1</sup>. De procesbeschrijving dient antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

---

<sup>1</sup> De onderzoeksperiode wijkt iets af van wat is voorgesteld in de herformulering van de opdracht (memo Panteia d.d. 27 mei) en is met twee maanden opgerekt, door de start op 1 januari 2012 in plaats van 1 maart 2013. De start van het project regionale samenwerking SD lijkt logischer dan de start vanaf maart bij het verschijnen van het rapport van Nautus.

- Wat is er feitelijk gebeurd in de genoemde periode rondom WNK?
- Wie had welke rol in dit proces? Hoe zijn taken en verantwoordelijkheden verdeeld en belegd?
- In hoeverre is gehandeld conform de afgesproken rollen, taken en verantwoordelijkheden?
- Welke rol speelde de Raad in het gehele proces? In hoeverre is de Raad tijdig en duidelijk geïnformeerd?

De procesbeschrijving wordt gerapporteerd in de vorm van een feitenrelaas met bijbehorende duiding. Bij de duiding staan de volgende vragen centraal:

- In hoeverre is het doeltreffend uitgevoerd?<sup>1</sup>
- In hoeverre is het proces rechtmatig uitgevoerd? (met name bestuurlijk: is verantwoordelijkheid genomen ook daar waar de verantwoordelijkheid ligt)?
- In hoeverre heeft de Raad zijn controlerende en kaderstellende rol in dit hele proces voldoende uitgevoerd c.q. kunnen uitvoeren?

De focus van de procesevaluatie ligt met nadruk op de gemeente Alkmaar. Waar het nodig was om een compleet beeld te krijgen van het proces zijn gerichte vragen gesteld aan (wethouders van) andere gemeenten in de gemeenschappelijke regeling.

### **1.3 Uitvoering van het onderzoek**

De onderzoeksgegevens zijn verzameld door middel van:

- een uitgebreide documentenstudie;
- persoonlijke en telefonische interviews met betrokkenen vanuit de gemeente Alkmaar en enkele andere gemeenten in de gemeenschappelijke regeling en vanuit het WNK;
- een groepsgesprek met Raadsleden.

Bij de uitvoering van het onderzoek is gekozen voor een iteratief proces. Op basis van de documenten en de eerste interviews is een reconstructie gemaakt van de ontwikkelingen in de onderzoeksperiode. Vragen die hierbij naar voren kwamen zijn vervolgens voorgelegd aan de hiervoor geëigende personen (respondenten waarvan al eerder vaststond dat we ze gingen spreken en respondenten waarvan later pas bleek dat een gesprek nodig was). Op deze manier is de reconstructie steeds verder aangevuld en gevalideerd.

Voor de interviews zijn checklists gemaakt die vooraf zijn voorgelegd aan de opdrachtgever. Van alle interviews is een verslag gemaakt dat ter goedkeuring is voorgelegd aan de respondent. Een overzicht van de geïnterviewde respondenten is opgenomen in bijlage twee van dit rapport.

---

<sup>1</sup> De beoordeling van de doeltreffendheid van het proces heeft uitsluitend betrekking op het proces gedurende de onderzoeksperiode (januari 2012 tot mei 2013).



## 1.4 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee delen: een beschrijvend deel en een duidingsdeel.

Het beschrijvende deel beslaat de hoofdstukken 2 en 3.

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de situatie van het WNK bij de aanvang van de onderzoeksperiode (1 januari 2012). In hoofdstuk 3 geven we vervolgens een feitelijke en chronologische reconstructie van de ontwikkelingen rond het WNK, waarbij apart aandacht is voor de betrokkenheid van de Raad. De reconstructie is tevens grafisch weergegeven in een tijdlijn. Deze is opgenomen aan het einde van paragraaf 3.2.

Hoofdstuk 4 bevat een inhoudelijke duiding van de ontwikkelingen die zijn gepresenteerd in hoofdstuk 3. De duiding beschrijven we aan de hand van een aantal inhoudelijke thema's, waaronder de doelgerichtheid van het proces en de invulling van de rol van de Raad.

Bijlage 1 bevat een overzicht van geraadpleegde documenten.

Bijlage 2 geeft een overzicht van geïnterviewde personen.

Bijlage 3 bevat een verklarende lijst met afkortingen die in dit rapport worden gebruikt.

Een algemene opmerking bij het lezen van het rapport: onderwerp van dit onderzoek is de situatie rondom het WNK in de periode 1 januari 2012 tot 1 mei 2013, met een focus op de beoogde (organisatie)veranderingen van het bedrijf. In dit rapport gebruiken we hiervoor de term herstructurering. Deze term zou bij de lezer een associatie teweeg kunnen brengen met de in het kader van de WWnV beschikbaar gestelde herstructureringsfaciliteit. Wanneer we het in dit rapport hebben over de herstructurering van het WNK, doelen we op het geheel van inspanningen om gedurende de afgebakende onderzoeksperiode te komen tot de beoogde (organisatie)verandering van het bedrijf.



## 2 Ten geleide: Het WNK voor herstructurering

In dit hoofdstuk beschrijven we beknopt de 'uitgangssituatie' van het WNK: hoe ziet het bedrijf er nu uit vóór de beoogde herstructurering? Hiermee schetsen we op hoofdlijnen een beeld van de organisatie, waarbij we die elementen uitlichten die van belang zijn voor de plannen ten aanzien van de herstructurering van het WNK. De nadruk in dit hoofdstuk ligt op de betrokkenheid en de (financiële) belangen van de gemeente Alkmaar bij het WNK. Het is in dit hoofdstuk nadrukkelijk niet de bedoeling een oordeel te geven over het functioneren van het WNK op zich.

### 2.1 Gemeenschappelijke regeling werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland

De Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland (GR WNK) is een samenwerkingsverband van acht Noord-Hollandse gemeenten in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). De gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Graft-De Rijp, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk en Schermer participeren in de GR WNK. De wethouders van deze gemeenten vormen samen het bestuur van WNK Bedrijven, met de algemeen directeur van WNK Bedrijven als secretaris.

Doel van de GR WNK:

"Hoogwaardig en kwalitatief investeren in burgers van de gemeente die een beroep (gaan) doen op de sociale werkvoorziening, met als doel dat zij duurzaam zelfstandig in het eigen levensonderhoud voorzien, bij voorkeur op die plekken van de arbeidsmarkt (zorg en dienstverlening) waar behoefte is en tekorten ontstaan.

Activering van mensen met een arbeidsbelemmering: ook voor mensen met een arbeidsbelemmering geldt dat zij talenten hebben en een bijdrage aan de samenleving kunnen leveren. De wetgever ziet de gemeente bij uitstek als de partij die een visie ontwikkelt op de WSW en regie voert op de uitvoering ervan. Daarbij is behoud van de WSW en meer maatwerk voor SW-geïndiceerden een belangrijke opgave, wat betekent dat het accent meer komt te liggen op ontwikkeling van de SW-werknemer. Waarbij het uitgangspunt moet zijn: kijk nog meer naar de mogelijkheden en niet zozeer naar de onmogelijkheden. Het WNK ontwikkelt zich naar een mensontwikkelbedrijf."

Bron: Programmabegroting 2013 en de meerjarenraming 2014 t/m 2016, blz. 91.

Het aandeel dat de acht gemeenten in het bedrijf hebben is ongelijk. De gemeente Alkmaar is de grootste gemeente in de GR en heeft daarom ook het grootste belang. Dit belang bedraagt voor het SW-deel ruim 53%.

## 2.2 WNK getypeerd

Het huidige WNK Bedrijven is ontstaan in 2004 door invlechting in het bestaande SW-bedrijf van de afdeling Pluswerk van de gemeente Alkmaar. Vanaf dit moment heeft het WNK zich ontwikkeld tot een brede hybride organisatie: een publieke instelling voor werkvoorziening, die als re-integratiebedrijf ook op de markt actief is. De hoofdtaak van het huidige WNK is het uitvoeren van de Wsw voor de gemeenten in de GR. Het WNK voorziet hierbij in SW-werkplekken voor in totaal 1.238 Sw-geïndiceerden in deze regio, waarvan meer dan de helft afkomstig is uit de gemeente Alkmaar<sup>1,2</sup>. Naast WSW-ers werken ook WAJONG-ers en WIA-ers op een beschutte werkplek.<sup>3</sup>

Daarnaast verzorgt het WNK re-integratieactiviteiten voor mensen met een Wwb-uitkering in opdracht van de gemeenten in de GR. Het WNK is daarmee inmiddels uitgegroeid tot het grootste re-integratiebedrijf in de regio.<sup>4</sup> De gemeente Alkmaar is hierbij de grootste opdrachtgever. Niet alleen omdat Alkmaar de grootste gemeente in de GR is, maar ook omdat het WNK voor de gemeente Alkmaar geldt als 'preferred supplier': er worden vrijwel geen re-integratieactiviteiten uitgezet bij andere organisaties. Voor de overige gemeenten in de GR geldt dit niet; zij zetten – absoluut, maar dus ook in verhouding – aanzienlijk minder re-integratieopdrachten uit bij het WNK. Dit heeft gevolgen voor het resultaat van het WNK en heeft daarmee ook financiële consequenties voor de gemeente Alkmaar. Een eventueel 'gat' op de begroting van het WNK komt immers voor een deel voor rekening van de gemeente Alkmaar. Alkmaar loopt zo een potentieel financieel risico doordat de andere gemeenten in de GR er niet voor kiezen het WNK als 'preferred supplier' voor re-integratiedienstverlening in te zetten.

Het WNK biedt verder uiteenlopende diensten aan zoals groenvoorziening, schoonmaak, post en montage en verpakking. Gemeenten in de GR kunnen ervoor kiezen om diensten zoals de groenvoorziening in de gemeente in te kopen bij het WNK: dit voorziet het WNK van werk en inkomsten. Niet elke gemeente in de GR maakt van deze mogelijkheid gebruik.<sup>5</sup> Ook dit drukt op het resultaat van het WNK (zie ook paragraaf 2.4), en ook hier geldt dat gemeenten die wel dienstverlening bij het WNK inkopen hierdoor nog altijd naar rato financieel risico lopen. Hoewel er wel afspraken over volumegroei in afname van diensten zijn gemaakt (zie paragraaf 2.4) is er geen sprake van een afnameverplichting.

## 2.3 Organisatiestructuur

Het hybride karakter van de dienstverlening van het WNK is terug te zien in de organisatiestructuur van het bedrijf. De organisatiestructuur van WNK kent drie kerncomponenten:

- Pijler: naar doelstelling/aard activiteiten
- Programma: naar doelgroep
- Bedrijfsonderdeel: naar type activiteit en werkzaamheden

<sup>1</sup> Bron: WSW-statistiek medio 2012, Panteia/Research voor Beleid.

<sup>2</sup> Dit is exclusief 30 WSW-ers die van buiten de regio (zgn. buitengemeenten) werkzaam zijn bij het WNK (dienstbetrekking of begeleid werken).

<sup>3</sup> Evaluatie pilot loondispensatie, Panteia/Research voor Beleid.

<sup>4</sup> Voortgangsnotitie Participatiebudget en doorkijk 2012 dd. 25 oktober 2011.

<sup>5</sup> Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland Werkbegroting 2012, 'Samen kom je verder'.

De Sw- en re-integratietaken zijn in alledrie de pijlers vervlochten. Onderstaand schema maakt dit duidelijk<sup>1</sup>:

**Tabel 2.1** Organisatiestructuur WNK

Organisatorische pijler	Programma	Bedrijfsonderdeel
Re-integratie	SW	Detachering SW
Re-integratie	SW	Begeleid werken
Re-integratie	EA	Arbeidsre-integratie
Re-integratie	EA	Diagnose & Expertisecentrum
Re-integratie	EA	Directie Re-integratie
Re-integratie	EA	Bedrijfsbureau re-integratie personeelsadministratie re-integratie
Re-integratie	SW	Bedrijfsbureau Re-integratie personeelsadministratie WSW
Re-integratie	SW	HRM SW
Beheer	SW	Montage & verpakking
Beheer	SW	Post
Beheer	SW	Document services
Beheer	SW	Schoonmaak
Beheer	SW	Groen
Beheer	SW	Personenvervoer & overige dienstverlening
Beheer	SW	Bedrijfsbureau diensten
Beheer	SW	Ondersteunende diensten
Beheer	SW	Directie beheer
Directie Algemeen	SW	Directie algemeen

Bron: Werkgroep Herstructurering Wsw (2013), *Businesscase WNK Bedrijven*, 16 januari 2013.

De kerncomponenten die hierboven zijn weergegeven sluiten niet altijd één-op-één aan, maar kennen een vrij sterke overlap. Dat gaat verder dan alleen een vervlechting van activiteiten, maar is inherent aan het businessmodel van het WNK, waarbij elke (nieuwe) cliënt – ongeacht het programma waar deze onder valt – in eerste instantie hetzelfde diagnose-traject krijgt. Het Diagnose en Expertisecentrum (D&E) fungeert hierbij als ‘de voordeur’ van het WNK: elke nieuwe cliënt of werknemer participeert daarbij in het door D&E (pijler re-integratie) vormgegeven assessmentprogramma. Deze programma’s worden vrijwel altijd uitgevoerd op de diverse werkvloeren van WNK Bedrijven (pijler Beheer). Elke cliënt valt zo onder één programma, maar participeert binnen beide organisatorische pijlers. Het is dus niet zo dat de pijler re-integratie alleen gericht is op de doelgroep niet-Wsw-ers, en de pijler beheer alleen op WSW-ers. Voor beide doelgroepen maken beide pijlers integraal onderdeel uit van het traject dat WNK hen aanbiedt. Beheer levert aan re-integratie, naast ondersteunende shared services, de componenten werkervaring en leren ten behoeve van niet-Sw-medewerkers. Re-integratie levert diagnostiek, gedragsbeïnvloeding/begeleiding, detachering intern/extern, bemiddeling intern/extern en backofficeondersteuning, ook ten behoeve van Sw-medewerkers.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Waarbij het programma EA staat voor: Economische Arbeidstoeleiding. Dit programma heeft betrekking op de niet-SW doelgroep.

<sup>2</sup> Werkgroep Herstructurering Wsw, *Businesscase WNK bedrijven*, 16 januari 2011.

Dit alles betekent dat kosten en inkomsten niet één op één toe te rekenen zijn aan een specifieke pijler. Dit maakt het voor betrokken gemeenten moeilijk om goed grip te krijgen op de kosten en inkomsten van elk onderdeel. Tevens is het de Alkmaarse raad niet voldoende inzichtelijk waar de verschillende budgetten precies voor worden ingezet. Dit geldt voor het participatiebudget dat bij het WNK wordt besteedt, maar tevens voor de Rijksbijdrage Sw (de SE-vergoeding). Het gevolg hiervan is dat de Raad niet goed kan beoordelen of een extra gemeentelijke bijdrage voor de organisatie van beschut werk (zie ook paragraaf 2.4) echt noodzakelijk is, en bovendien niet goed kan beoordelen voor welke pijler, programma of bedrijfsonderdeel deze gemeentelijke bijdrage door het WNK wordt aangewend.

## 2.4 Financiële positie van het WNK

### Geldstromen

Het WNK ontvangt middelen vanuit drie geldstromen<sup>1</sup>:

- *Rijksbijdrage Sw*: De gemeenten in de gemeenschappelijke regeling ontvangen per jaar een Rijksbijdrage voor de Sw. Deze Rijksbijdrage wordt door de gemeenten integraal doorgeschoven naar het WNK. In 2013 gaat het om een bedrag van ruim € 12.300.000,-<sup>2</sup>
- *Gemeentelijke bijdragen*: Hiernaast ontvangt het WNK voor elke Sw-medewerker een gemeentelijke bijdrage. Deze bedraagt in 2013 € 1.313,25 per medewerker. Dit komt neer op een verwachte gemeentelijke bijdrage voor Alkmaar van € 713.100,- De totale gemeentelijke bijdrage van alle gemeenten samen bedraagt daarmee in 2013 € 1.342.100,-.<sup>3</sup>
- *Eigen inkomsten*: opbrengst detachering, opbrengst begeleid werken, inkomsten re-integratie en projectsubsidies (zoals bijvoorbeeld gelden voor de uitvoering van de pilot loondispensatie). De totale netto-opbrengst is voor 2013 geraamd op €13.435.000,-.<sup>4</sup> WNK ontvangt van de gemeente Alkmaar in 2013 2,4 miljoen euro uit het participatiebudget voor de uitvoering van re-integratietrajecten.<sup>5</sup>

### Financiële positie

In het 'Visiedocument regie en uitvoering van de Wsw in Noord-Kennemerland (2009-2013)' is voorzien dat de gemeentelijke bijdrage op termijn wordt afgebouwd. In ruil daarvoor zijn er afspraken gemaakt over de omvang van de diensten die door de gemeenten in de GR aan het WNK dienen te worden gegund.<sup>6</sup> Het WNK kan de eigen inkomsten hiermee vergroten, al kan hiermee niet het hele gat dat door het wegvallen van de gemeentelijke bijdrage ontstaat worden gevuld. Te meer omdat tot op heden bijna geen enkele gemeente de door de gemeenteraden vastgelegde omzetgroei van 10% per jaar richting WNK ook daadwerkelijk realiseert.<sup>7</sup> Zoals boven al vermeld, resulteert dit in een financieel risico voor de gemeente Alkmaar, omdat Alkmaar een deel van de aldus gemiste inkomsten financiert.

<sup>1</sup> Sheets raadsspecial 13 november 2012.

<sup>2</sup> Concept Begroting 2013 WNK Bedrijven Alkmaar.

<sup>3</sup> Concept Begroting 2013 WNK Bedrijven Alkmaar.

<sup>4</sup> Concept Begroting 2013 WNK Bedrijven Alkmaar.

<sup>5</sup> Nota Inzet Participatiebudget 2013.

<sup>6</sup> Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland Werkbegroting 2012, 'Samen kom je verder'.

<sup>7</sup> Concept Begroting 2013 WNK Bedrijven Alkmaar.

Het WNK stond in 2011 daarom voor de taak 3,5 miljoen euro te bezuinigen. Dit is bereikt door flink te snijden in de overheadkosten. Mede door een bijdrage uit de algemene reserve van ruim een half miljoen euro, sloot het bedrijf het jaar af met een saldo van € 130.000,-.<sup>1</sup>

Op de begroting van het WNK voor 2013 is een klein positief exploitatieresultaat van €33.000 te zien, met een positief exploitatieresultaat voor het programma Sociale Werkvoorziening (€ 297.000) en een negatief resultaat voor het programma Economische arbeidstoeleiding (€ 264.000).<sup>2</sup> Het Alkmaarse College signaleert in haar oplegger bij de conceptbegroting van het WNK over 2013 echter dat "ofschoon de begroting 2013 een klein positief exploitatieresultaat laat zien, (...) de exploitatie van WNK Bedrijven onder grote druk [staat]. Het college maakt zich zorgen over de reservepositie van WNK als gevolg van het besluit van het Algemeen Bestuur om bijna de gehele algemene reserve aan te wenden voor het exploitatietekort van 2012". Er is dus een plan nodig dat leidt tot een structureel sluitende exploitatie.<sup>3</sup> Een herstructurering van het WNK is daarmee noodzakelijk.

---

<sup>1</sup> Voorstel van burgemeester en wethouders dd. 3 april 2012. Bijlage nr. 298.

<sup>2</sup> Voorstel van burgemeester en wethouders dd. 27 november 2012. Onderwerp: begroting 2013 GR Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland.

<sup>3</sup> Voorstel van burgemeester en wethouders dd. 27 november 2012. Onderwerp: begroting 2013 GR Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland.





## 3 Herstructurering WNK: een reconstructie

Dit hoofdstuk geeft een beknopte, feitelijke beschrijving van de ontwikkelingen rondom de herstructurering van het WNK in de onderzoeksperiode 1 januari 2012 tot 1 mei 2013. We gaan daarvoor eerst terug naar het startpunt van het proces van herstructurering. Waar was het nu eigenlijk ook alweer allemaal om te doen? Welke aanleiding(en) voor deze herstructurering zien we door de tijd heen (paragraaf 3.1)? Vervolgens geven we de ontwikkelingen rondom de herstructurering van het WNK chronologisch weer (paragraaf 3.2). In een tijdlijn aan het einde van deze paragraaf vatten we de volgorde van de verschillende gebeurtenissen in deze periode samen. Aansluitend geven we inzicht in de betrokkenheid van de Raad in dit proces (paragraaf 3.3).

### 3.1 Aanleiding voor de herstructurering

Herstructurering van het WNK is nodig: daar zijn vrijwel alle respondenten die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken het over eens. Zoals we verderop in dit hoofdstuk zullen zien, is sinds begin 2012 door verschillende betrokkenen aan deze herstructurering gewerkt. Waarom was het eigenlijk nodig om opnieuw naar de structuur van het WNK te kijken? Wat wordt hiermee beoogd?

#### Basis voor verandering

De kiem voor het proces van herstructurering werd gelegd in 2009, toen door de gemeenten in de GR en het WNK in het 'Visiedocument regie en uitvoering van de Wsw in Noord-Kennemerland' een verlaging van de gemeentelijke bijdrage naar €0,- in 2013 werd afgesproken. De Alkmaarse wethouder geeft in een interview met de Stadskrant aan dat de gemeenteraad van Alkmaar heeft besloten tot deze afbouw van de gemeentelijke bijdrage zodra het WNK een 'financieel gezonde' organisatie zou zijn.<sup>1</sup> Om dit te realiseren, was het nodig de organisatie te reorganiseren. Bij ongewijzigd beleid zou het WNK anders te maken krijgen met grote tekorten op de exploitatie, die zouden oplopen tot ruim 4 miljoen euro in 2018.<sup>2</sup> Er moest daarom flink worden bezuinigd en alle investeringen en kosten moesten tegen het licht worden gehouden.<sup>3</sup>

#### Bezuinigingen en WWnV

De nieuwe Wet Werken naar Vermogen (WWnV) en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen brachten dit proces in 2011 in een stroomversnelling. Volgens de voorgenomen wet zou voortaan alleen beschut werk onder de Wsw vallen. Daarnaast zou het aantal mensen op een beschutte werkplek met een derde moeten worden teruggebracht. Deze stelselwijzigingen gingen gepaard met een forse bezuiniging op de rijksbijdrage voor de Wsw. Daarbij werden de gemeenten in de GR geconfronteerd met grote bezuinigingen op het participatiebudget<sup>4</sup>, waardoor er minder re-integratiedienstverlening bij het WNK kon worden ingekocht.

<sup>1</sup> Stadskrant, 26 oktober 2011, 'Wethouder Hamberg: 'Beschutte Werkplaatsen blijven nodig'.

<sup>2</sup> Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar, 25 maart 2012.

<sup>3</sup> Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland Jaarverslag 2011.

<sup>4</sup> Het participatiebudget is een bundeling van het WWB-werkdeel, budgetten voor inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneneducatie.

Ingrijpende inhoudelijke veranderingen vergezeld van sterk dalende inkomsten dus, in combinatie met een streven de gemeentelijke bijdrage geheel af te bouwen. De conclusie van de acht gemeenten in de GR was helder: om grote exploitatietekorten te voorkomen, was een herstructurering van het WNK noodzakelijk.<sup>1</sup>

### **Herstructureringsfaciliteit en regionale samenwerking**

Over deze herstructurering werd vanuit verschillende invalshoeken nagedacht. Zo stelde het Rijk voor de periode 2012 t/m 2018 een herstructureringsfaciliteit beschikbaar. Om hierop aanspraak te maken, moest door de gemeenten in de GR vóór 30 april 2012 een herstructureringsplan worden ingediend bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De eerste contouren voor de voorgenomen herstructurering van het WNK tekenden zich daarom af in het herstructureringsplan dat in het kader van de aanvraag herstructureringsfaciliteit in de eerste maanden van 2012 werd opgesteld. Er werd daarbij gekozen voor een tweefasenmodel. Op korte termijn diende het WNK te worden afgeslankt en moesten meer Sw-ers de beweging naar 'buiten' maken. De tweede fase moest een aanzet geven voor een transitie van het WNK, vanuit twee hoofdbewegingen: het opzetten van een werkgeversbenadering als onderdeel van een breed (boven)regionaal arbeidsmarktbeleid enerzijds, en het onderzoeken van een mogelijke splitsing tussen beschut werk en re-integratie anderzijds. Doel van deze tweede fase was het exploitatietekort in 2018 terug te brengen naar nul.<sup>2,3</sup>

Tegelijkertijd was de herstructurering van het WNK ook een onderwerp waarover werd nagedacht in het kader van het project regionale samenwerking sociale diensten. Met de WWnV in het vooruitzicht, spraken de acht gemeenten in de GR WNK op 1 februari 2012 de intentie uit om een onderzoek te doen naar de mogelijkheid van een samenwerkingsorganisatie die als doel heeft het vangnet van de sociale zekerheid uit te voeren. Doel was de mogelijkheid van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie te verkennen, waarvan ook het WNK geheel of gedeeltelijk onderdeel zou uitmaken.<sup>4</sup> Het project had daarmee nadrukkelijk niet alleen betrekking op de uitvoering van het sociale vangnet door de gemeenten, maar moest ook invulling geven aan de toekomst van het WNK.<sup>5</sup> Om deze reden werd ook vanuit deze invalshoek over de positionering en structuur van het WNK nagedacht.

Daarbij was er duidelijk sprake van kruisbestuiving vanuit beide invalshoeken. Niet voor niets staat in het herstructureringsplan beschreven dat voor de ambtelijke voorbereiding en bestuurlijke besluitvorming van dit plan aansluiting zal worden gezocht bij de projectstructuur van het project regionale samenwerking Sociale Diensten. Het advies van de extern aange trokken procesbegeleider van het project regionale samenwerking aan het Portefeuillehou dersoverleg Regio Alkmaar (Pora) luidde: "Voeg (...) alle inspanningen om te komen tot een transformatie van het Sw-bedrijf onder de verantwoordelijkheid van de projectleider samenwerking".<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar, 25 maart 2012.

<sup>2</sup> Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar, 25 maart 2012.

<sup>3</sup> Uit het herstructureringsplan blijkt niet op welke wijze de voorgestelde maatregelen bijdragen aan dit doel het exploitatietekort terug te brengen naar nul.

<sup>4</sup> Projectgroep regionale samenwerking Sociale Diensten, *Hoofdlijnennotitie dienstverleningsmodel*. Heerhugowaard, maart 2012.

<sup>5</sup> Nota aan burgemeesters en wethouders dd 10 januari 2012. Onderwerp: Samenwerking Sociale Diensten.

<sup>6</sup> Ray Geerling Management & Consultancy BV (2011), *Plan van aanpak/projectplan Op weg naar een duurzame samenwerking in Noord-Kennemerland*.

### Verschuivende context

Met de val van het Kabinet Rutte I op 21 april 2012 werd de WWnV controversieel verklaard en verviel de noodzaak tot een wettelijk verplichte herstructurering. Daarmee werd ook de herstructureringsfaciliteit vanuit het Rijk stopgezet. Het denken over de herstructurering van het WNK stopte echter niet: de gemeenten in de GR besloten op de ingeslagen weg voort te gaan en in te blijven zetten op een herstructurering van het Sw-bedrijf, met als uiteindelijk doel een budgettair neutrale uitvoering van de Wsw. Doel was dat alle uitvoeringskosten vanaf 2018 gedekt zouden worden binnen de hiervoor beschikbare rijksmiddelen en andere (eigen) inkomsten van het WNK en dus geen gemeentelijke bijdrage meer nodig zou zijn.<sup>1</sup>

Gekeken werd daarbij vooral naar de positie van het WNK in de voorgestelde richting van regionale samenwerking.<sup>2</sup> Daarmee werd het proces van herstructurering onder de vlag van het project regionale samenwerking sociale diensten gebracht. In het kader van dit project werd verder nagedacht over de toekomst en positionering van het Sw-bedrijf.

De herstructurering van het WNK is daarmee al vanaf de start sterk verweven met het project regionale samenwerking sociale diensten. De ontwikkelingen rondom de herstructurering van het WNK kunnen daarom niet los worden gezien van de ontwikkelingen rondom de vorming van de regionale sociale dienst. We beginnen de reconstructie daarom met een beschrijving van het proces om te komen tot een bredere regionale samenwerking. Daarna beschrijven we op basis van dit proces de ontwikkelingen rondom de herstructurering van het WNK.

## 3.2 Reconstructie

De onderzoeksperiode (1 januari 2012 tot 1 mei 2013) is op te delen in een aantal fases die samenhangen met het project regionale samenwerking sociale diensten.<sup>3</sup>

**Tabel 3.1** Fasering

Fase	Typering	Periode
Fase 1	Naar een project regionale samenwerking Sociale Diensten	Januari 2012 – Maart 2012
Fase 2	Eerste go/no-go moment: beslissingen op hoofdlijnen	Maart 2012 – Juni 2012
Fase 3	Tussen twee beslismomenten: achter de schermen	Juli 2012 – September 2012
Fase 4	Tweede en derde go/no-go moment	Oktober 2012 – November 2012
Fase 5	Naar een vierde go/no-go moment?	December 2012 – April 2013

Per projectfase bekijken we steeds welke ontwikkelingen er binnen het project speelden, wat de implicaties daarvan waren voor WNK, en welke concrete acties er in deze fase rondom WNK in gang zijn gezet.

<sup>1</sup> Nota aan burgemeester en wethouders dd.27 november 2012. Onderwerp: Zienswijze begroting 2013 GR Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland.

<sup>2</sup> Voorstel van burgemeester en wethouders bij begroting 2013 GR Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland. dd. 27 november 2012.

<sup>3</sup> Deze fasering is aangebracht door het onderzoeksteam: in het project wordt een dergelijke fasering niet aangehouden.

### 3.2.1 Fase 1 - Naar een project regionale samenwerking sociale diensten

Context	Project fase	Maand	Ontwikkelingen in project	Implicaties voor het Sw-bedrijf	Acties rondom WNK
Voorbereiding WWnV	Opstart project	Januari 2012	Start project regionale samenwerking sociale Diensten	Project moet invulling geven aan de toekomst van het WNK: werkgroep Toekomst SW	Werkgroep herstructurering: voorbereiden aanvraag herstructureringsfaciliteit
					Bestuur WNK: onderzoek Ernst & Young. Uitwerken uitvoeringsvarianten WWnV.
					Gemeente Alkmaar: onderzoek Nautus. Ondersteunen herstructurering Wsw.

#### Een noodzaak tot samenwerken

We schrijven najaar 2010. Het eerste Kabinet Rutte is zojuist aangetreden en stelt gemeenten voor een aantal grote uitdagingen op het sociale domein. Het Kabinet is voornemens per 1 januari 2013 een nieuwe Wet Werken naar Vermogen (WWnV) in te voeren, waarmee voor de gemeenten nieuwe doelgroepen vanuit de Wajong en Wsw voortaan onder verantwoordelijkheid van de gemeentelijke sociale dienst vallen. De taak- en doelstelling van Sw-bedrijven krijgen daarbij een nieuwe invulling. Daarnaast zien gemeenten zich geconfronteerd met decentralisaties op het gebied van AWBZ- en jeugdzorg en worden er forse bezuinigingen aangekondigd. Meer doen met minder geld: aan gemeenten de taak deze opdracht uit te voeren.

Tegen de achtergrond van deze ingrijpende stelselwijzigingen concludeert de gemeente Alkmaar dat er "dus alle aanleiding (is) om ons af te vragen of de huidige afdelingen Sociale Zaken van de gemeenten zijn voorbereid en toegerust op al deze toekomstige ontwikkelingen. En welke gevolgen deze ontwikkelingen dienen te hebben bij het aangaan van een samenwerkingsverband."<sup>1</sup> Om aan deze uitdagingen het hoofd te bieden, wordt gekeken naar mogelijkheden voor samenwerking. In 2011 besluiten de acht gemeenten<sup>2</sup> in de GR WNK daarom te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om te gaan samenwerken op het domein van het vangnet van de sociale zekerheid.<sup>3</sup> Deze verkenning moet zich niet alleen richten op de uitvoering van het sociale vangnet door gemeenten, maar moet ook invulling geven aan de toekomst van het huidige Sw-bedrijf WNK.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Nota aan burgemeesters en wethouders dd. 10 januari 2012. Onderwerp: Samenwerking Sociale Diensten.

<sup>2</sup> In eerste instantie ging het daarbij om een kerngroep van 6 gemeenten (Alkmaar, Heerhugowaard, Bergen, Heilo, Langedijk en Castricum. De gemeenten Schermer en Graft-de Rijk verkenden op dat moment ook opties van herindeling en samenwerking met andere partners. De oriëntatie op herindeling heeft geresulteerd in een besluit voor beide gemeenten tot fusie met Alkmaar. Deze fusie zal naar verwachting per 1 januari 2015 gerealiseerd zijn.

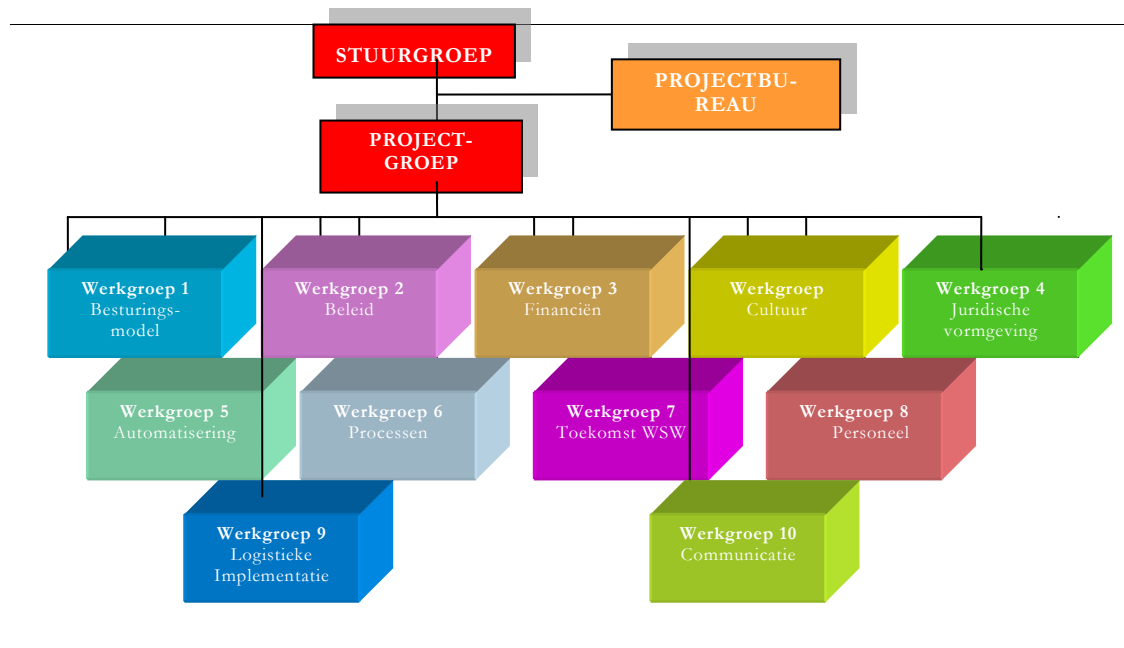
<sup>3</sup> Nota aan burgemeesters en wethouders dd. 10 januari 2012. Onderwerp: Samenwerking Sociale Diensten.

<sup>4</sup> Nota aan burgemeesters en wethouders dd. 10 januari 2012. Onderwerp: Samenwerking Sociale Diensten.

### Een project regionale samenwerking

Het onderzoek wordt vormgegeven als een project, met bijbehorende projectstructuur, waarvan een stuurgroep, projectgroep en werkgroepen deel uitmaken.

**Figuur 3.1** Projectstructuur project regionale samenwerking Sociale Diensten



Bron: Presentatie de heer Ray Geerling (2011), 'Op weg naar duurzame samenwerking in Noord Kennemerland'.

Het Portefeuillehoudersoverleg Regio Alkmaar (Pora) heeft zich met dit doel omgevormd tot stuurgroep, met als taakopdracht het vangnet van de sociale zekerheid, inclusief de transformatie van het Sw-bedrijf, in te regelen.<sup>1</sup> De projectgroep bestaat uit de afdelingshoofden of managers van de Sociale Diensten van alle deelnemende gemeenten, een ambtelijk projectleider, en een projectmedewerker<sup>2</sup> en heeft als taak de stuurgroep te adviseren.<sup>3</sup> De projectgroep is verantwoordelijk voor een werkgroepenstructuur van elf werkgroepen, die de mogelijke invulling van het regionaal samenwerkingsverband op de aspecten verkennen. Eén van deze werkgroepen moet zich gaan bezighouden met de toekomst van de Wsw. De opdracht aan deze werkgroep luidt: "Redigeer een transformatieplan voor het Sw-bedrijf".<sup>4</sup> Daarnaast is voorzien in een onafhankelijke externe procesbegeleider, die boven alle partijen staat. Deze procesbegeleider brengt kennis in voor het proces, de inhoud en de vormgeving. Hij moet ervoor zorgen dat het proces binnen de afgesproken planning succesvol wordt afgesloten. Tevens is hij de adviseur van de stuurgroep, de projectgroep en de projectleider.

<sup>1</sup> Ray Geerling Management & Consultancy BV (2011), *Plan van aanpak/projectplan Op weg naar een duurzame samenwerking in Noord-Kennemerland*.

<sup>2</sup> Projectgroep regionale samenwerking Sociale Diensten, *Hoofddijnennotitie dienstverleningsmodel*. Heerhugowaard, maart 2012.

<sup>3</sup> Ray Geerling Management & Consultancy BV (2011), *Plan van aanpak/projectplan Op weg naar een duurzame samenwerking in Noord-Kennemerland*.

<sup>4</sup> Presentatie de heer Ray Geerling (2011), 'Op weg naar duurzame samenwerking in Noord Kennemerland'.

Hij is adviserend lid van de stuurgroep en de projectgroep en maakt daar waar dat noodzakelijk is deel uit van de ingestelde werkgroepen.<sup>1</sup>

Schematisch ziet de rol- en taakverdeling er, voor wat betreft de herstructurering van het WNK, als volgt uit:

**Tabel 3.2** Rol- en taakverdeling project regionale samenwerking Sociale Diensten rondom de toekomst van het WNK

	Orgaan	Taakomschrijving	Voorzitter/leiding	Leden
Extern procesbegeleider (de heer R. Geerling)	Stuurgroep (Pora)	Inregelen transformatie van het SW-bedrijf	Wethouder Heiloo (de heer H. Veger)	Wethouders GR-gemeenten, extern procesbegeleider, projectleider projectgroep
	Projectgroep	Adviseren stuurgroep	Ambtelijk projectleider (mevrouw F. Nijman)	Hoofden of managers SD's, projectleider, extern procesbegeleider
	Werkgroep herstructurering Wsw	Ontwikkelen transformatieplan Sw-bedrijf	Ambtenaar gemeente Bergen (mevrouw M. Wijnker)	Wethouders, ambtenaren, vertegenwoordiging WNK

Bronnen: Ray Geerling Management & Consultancy BV (2011), *Plan van aanpak/projectplan Op weg naar een duurzame samenwerking in Noord-Kennemerland*; Presentatie de heer Ray Geerling (2011), *'Op weg naar duurzame samenwerking in Noord Kennemerland'*; Memo wethouder M. Hamberg aan de Raadscommissie, dd 6 april 2012. Onderwerp: 'Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar'.

Het project gaat per 1 januari 2012 van start met als doel een jaar later, op 1 januari 2013, de beoogde samenwerking te realiseren. In het project zijn vier go/no-go momenten voorzien, waarbij de deelnemende gemeenten kunnen besluiten al dan niet deel te blijven uitmaken van het project.<sup>2</sup>

**Tabel 3.3** Geplande go/no-go momenten (d.d. januari 2012)

Go/no-go moment	Planning	Onderwerp
1 <sup>e</sup>	Maart 2012	Uitgangspunten om te komen tot samenwerking
2 <sup>e</sup>	Juli 2012	Financiële risico's en kaders
3 <sup>e</sup>	September 2012	Juridische en organisatorische structuur
4 <sup>e</sup>	November 2012	Personele invulling

Bron: Nota aan burgemeesters en wethouders dd. 10 januari 2012. Onderwerp: Samenwerking Sociale Diensten.

<sup>1</sup> Ray Geerling Management & Consultancy BV (2011), *Plan van aanpak/projectplan Op weg naar een duurzame samenwerking in Noord-Kennemerland*.

<sup>2</sup> Nota aan burgemeesters en wethouders dd. 10 januari 2012. Onderwerp: Samenwerking Sociale Diensten.

### **Acties rondom het WNK: onderzoek en advies**

Parallel aan de opstart van het project regionale samenwerking Sociale Diensten wordt in verschillende externe onderzoeken al nagedacht over de mogelijke toekomst van het WNK. Zo geeft het bestuur van het WNK in oktober 2011 aan Ernst & Young de opdracht om een aantal uitvoeringsvarianten voor de uitvoering van de WWnV uit te werken.<sup>1</sup> Ernst & Young schrijft in haar rapport dat hiervoor eerst de kernvraag beantwoord moet worden hoe de gemeenten in de GR om willen gaan met de uitvoering van de Sw: samen met of gescheiden van re-integratie binnen de GR WNK. Ernst & Young concludeert daarbij dat het "vanuit een financieel technisch oogpunt (..) raadzaam (is) de PMC<sup>2</sup> re-integratie onderdeel te laten blijven van de GR WNK. Er wordt schaalvoordeel bereikt door zowel Sw als re-integratie in één uitvoeringsorganisatie te organiseren. Het lostrekken van re-integratie en dit onderbrengen in een regionaal samenwerkingsverband heeft als consequentie dat de uitvoering van de Sw in totaal 0,7 miljoen euro structureel duurder wordt. Het is daarom zinvol regie en uitvoering van re-integratie gescheiden te houden: regie kan dan bij het samenwerkingsverband worden neergelegd, uitvoering blijft bij WNK."<sup>3</sup>

In dezelfde periode vraagt de gemeente Alkmaar onderzoeksbureau Nautus om te ondersteunen bij de oordeelsvorming, besluitvorming en uitvoering van de herstructurering van de Wsw.<sup>4</sup> Het onderzoek moet resulteren in een (Alkmaars) herstructureringsplan dat is afgestemd op in het onderzoek nieuw vast te stellen (financiële) kaders. In tegenstelling tot Ernst & Young, concludeert Nautus in haar rapport dat "de nieuwe kaders ervoor zorgen dat het Sw-bedrijf zich moet omvormen van de huidige constructie naar een constructie waarin het zich toelegt op beschut werk voor mensen die daarop zijn aangewezen."<sup>5</sup> Een pleidooi voor een ontvlechting en versmalling van de dienstverlening van het WNK dus, waar Ernst & Young juist adviseerde het WNK als brede, hybride organisatie te laten voortbestaan.

Tevens bereidt de werkgroep herstructurering de aanvraag voor de herstructureringsfaciliteit SW voor, die gemeenten kunnen aanvragen in het kader van de WWnV.

---

<sup>1</sup> Ernst & Young (2012), *WNK Bedrijven en de Wet werken naar vermogen. Inhoudelijke en financiële consequenties van verschillende uitvoeringsvarianten*, blz.2.

<sup>2</sup> De afkorting PMC staat voor product-markt-combinatie

<sup>3</sup> Idem, blz 17.

<sup>4</sup> Nautus (2012), *Herstructurering Wsw. Advies voor herstructurering van de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) in de gemeente Alkmaar*, blz. 8.

<sup>5</sup> Nautus (2012), *Herstructurering Wsw. Advies voor herstructurering van de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) in de gemeente Alkmaar*, blz. 33.

### 3.2.2 Fase 2 - Eerste go/no-go moment: beslissingen op hoofdlijnen

Context	Project fase	Maand	Ontwikkelingen in project	Implicaties voor het Sw-bedrijf	Acties rondom WNK
	1 <sup>e</sup> go/no-go moment	Maart 2012	Hoofdlijnennotitie dienstverleningsmodel	Model Westerlaken: <ul style="list-style-type: none"> <li>Sw-bedrijf en SD's in één organisatie</li> <li>Beschut werken wordt apart gepositioneerd</li> </ul>	
Val van het kabinet		April 2012			Intrekken aanvraag herstructureringsfaciliteit
		Juni 2012	Besluitvorming door colleges: <ul style="list-style-type: none"> <li>6 gemeenten: go</li> <li>2 gemeenten: nog geen go</li> </ul>	Colleges Bergen en Landgeijk: Positie WNK is een 'pijnpunt'	

#### Inhoud beslismoment

In **maart 2012** levert de projectgroep de *Hoofdlijnennotitie dienstverleningsmodel* op. In deze nota staan de uitgangspunten voor een dienstverleningsmodel beschreven. De projectgroep verzoekt de Colleges van de regiogemeenten akkoord te gaan met de hoofdlijnennotitie en met verder onderzoek naar een regionaal samenwerkingsverband met als basis het dienstverleningsmodel waaraan de projectgroep de voorkeur geeft.<sup>1</sup>

#### Implicaties voor het Sw-bedrijf

De Hoofdlijnennotitie beschrijft vier mogelijke scenario's voor de toekomst van het Sw-bedrijf:

1. Smalle variant: de Sw-organisatie voert alleen de Wsw uit, en geen re-integratietaken;
2. Brede variant: gemeenten en Sw-organisatie voeren in een nieuwe uitvoeringsorganisatie samen de Wsw en re-integratietaken uit;
3. Dicht bij de gemeenten: variant op scenario 2, waarbij beschut werken apart is gepositioneerd;
4. Ver van de gemeenten: het huidige Sw-bedrijf wordt geliquideerd, de GR wordt ontbonden. De Wsw wordt neergelegd bij een derde partij.

De **voorkeur van de projectgroep** gaat uit naar scenario 3, waarbij "een nieuwe organisatie zal ontstaan waarin de huidige Sociale Diensten en het Sw-bedrijf zijn opgenomen. Beschut werken wordt daarbij apart gesitueerd, en de overige functies van het Sw-bedrijf worden ondergebracht bij het nieuwe [nog te vormen] Leerwerkbedrijf."<sup>2</sup> Volgens de projectgroep leidt dit **model Westerlaken** tot een sterke front-office waarbij de klantbenadering voorop staat, omdat er geen sprake is van vermenging van doelgroepen. Ook zijn de geldstromen door de **het apart positioneren van Wsw beschut werken** transparanter.<sup>3</sup> De invulling van beschut werken moet daarbij worden geherdefinieerd.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Projectgroep regionale samenwerking Sociale Diensten, *Hoofdlijnennotitie dienstverleningsmodel*. Heerhugowaard, maart 2012.

<sup>2</sup> Projectgroep regionale samenwerking Sociale Diensten, *Hoofdlijnennotitie dienstverleningsmodel*. Heerhugowaard, maart 2012.

<sup>3</sup> Nota aan burgemeester en wethouders dd. 5 juni 2012. Onderwerp: Hoofdlijnennotitie dienstverleningsmodel.

<sup>4</sup> Projectgroep regionale samenwerking Sociale Diensten, *Hoofdlijnennotitie dienstverleningsmodel*. Heerhugowaard, maart 2012.



### 'Model' Westerlaken

In 2011 hebben de VNG en brancheorganisatie Cedris naar aanleiding van de kabinetsplannen voor de Sociale Werkvoorziening in het kader van de WWnV een onafhankelijke commissie ingesteld om een advies op te stellen voor de toekomst van de sociale werkvoorziening en de transitie. In zijn rapport *Goed benut, goed bestuurd* doet deze Commissie Westerlaken zes aanbevelingen:

1. Splitsing: maak een splitsing tussen werk in een reguliere omgeving en beschermd werk.
2. Activerende benadering: richt een gespecialiseerde detachingsfaciliteit op, die met een eenduidige werkwijze, een beperkt aantal regionale uitvoerders en onder aansturing van de gemeente gaat werken.
3. Bundeling: bundel de kennis en expertise van de sociale werkvoorziening tot een kwalitatief hoogwaardige voorziening Beschermd Werk.
4. Goed bestuurd: maak een einde aan de onheldere verantwoordelijkheidsverdeling: scheidt opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht.
5. Transitie: overgang huidige bedrijven naar nieuwe situatie
6. Verantwoorde vernieuwing: er is ruimte voor efficiencyverbetering, toename van de inkomsten en een zeer beheerste stijging van de SW Loonkosten.

Het gaat hier niet om een (organisatie)model, maar om een serie aanbevelingen. Model Westerlaken staat niet als zodanig beschreven in het rapport van de Commissie Westerlaken.

### Waarom de projectgroep kiest voor model Westerlaken

Met model Westerlaken zijn beschut werken en re-integratie dichtbij de gemeenten gepositioneerd. Dit heeft, zo blijkt uit het gesprek met de projectleiding, een aantal voordelen:

- Door het volledige participatiebudget onder te brengen in het leerwerkbedrijf (dat dichtbij de gemeente gepositioneerd is), heeft de gemeente **niet langer een dubbele rol** ten opzichte van de uitvoering van de re-integratie en participatiewerkzaamheden. Met de huidige constructie, waarbij gemeenten eigenaar zijn van een Sw-bedrijf dat buiten de gemeentelijke organisatie is gepositioneerd, vervullen gemeenten de rol van uitvoerder, opdrachtgever, opdrachtnemer en toezichthouder in één. Met het voorgestelde dienstverleningsmodel is dit niet langer het geval, omdat er geen sprake meer is van een 'aparte' organisatie die buiten de gemeente is gepositioneerd.
- Een gezamenlijk leerwerkbedrijf waarin het volledige participatiebudget van alle gemeenten wordt ondergebracht zorgt daarnaast voor **een helderder en evenwichtiger financieringsconstructie**. Op dit moment voert het WNK voor een deel van de GR-gemeenten de re-integratie uit. De gemeente Alkmaar besteedt als enige gemeente het volledige participatiebudget bij het WNK, terwijl de andere gemeenten in de GR dit niet, of slechts gedeeltelijk doen. Financieel is dat, zo stelt de projectleiding, een merkwaardige constructie, omdat de gemeente Alkmaar daarmee een deel van het 'gat' op de begroting van het WNK financiert, dat eigenlijk gezamenlijk voor rekening van de GR-gemeenten zou moeten komen. De gemeente Alkmaar wordt daarbij wel volledige meegenomen in de jaarlijkse afrekening van een tekort of overschot met betrekking tot de bedrijfsvoeringsresultaten van de WNK bedrijven. Met een gezamenlijk leerwerkbedrijf dat over hele participatiebudget kan beschikken, vervalt deze onevenredige verdeling van financiële risico's.
- Tot slot kan de **focus op de doelgroepen** op basis van model Westerlaken beter worden ingericht en sluit dit model aan bij het **toekomstige financieringsstelsel** van het vangnet van de sociale zekerheid.

*Kernpunten dienstverleningsmodel voor WNK:*

- Nieuwe organisatie, waarin Sw-bedrijf en Sociale Diensten zijn opgenomen: Sw-bedrijf en sociale diensten in één organisatie
- Ontvlechting van de huidige Sw-taken: beschut werken wordt separaat ingericht en re-integratie wordt ondergebracht bij het nieuwe Leerwerkbedrijf

### **Besluitvorming**

In **juni 2012** vindt besluitvorming over het eerste go/no-go moment plaats in de colleges. Zes gemeenten, waaronder het College van Alkmaar, geven een 'go': zij gaan akkoord met het in de Hoofdlijnennotitie beschreven dienstverleningsmodel. Besloten wordt daarbij om over de positie van het Sw-bedrijf in de volgende projectfase een nader advies uit te brengen. In twee gemeenten wordt afwijkend besloten: de gemeenten Bergen en Langedijk nemen in deze fase geen besluit:<sup>1</sup> Zij geven nog geen 'go', maar ook nog geen 'no-go'. De Colleges van deze gemeenten geven aan nog niet te willen instemmen met de Hoofdlijnennotitie omdat zij van mening zijn dat hierin te snel op één dienstverleningsmodel wordt voorgesorteerd. De onderbouwing van de plaats van het WNK en de Wsw in dit proces is voor deze gemeenten een 'pijn-punt':<sup>2</sup> niet duidelijk is op welke manier het voorgestelde scenario zal leiden tot een efficiëntere en effectievere uitvoering van de Wsw.

### **3.2.3 Fase 3 - Tussen twee beslismomenten: achter de schermen**

<b>Project fase</b>	<b>Maand</b>	<b>Ontwikkelingen in project</b>	<b>Implicaties voor het Sw-bedrijf</b>	<b>Acties rondom WNK</b>
	<b>Juli 2012</b>	Nasleep eerste go/no-go moment: vragen van de gemeenten Bergen en Langedijk	Gemeenten Bergen en Langedijk leggen aanvullende vragen over model Westerlaken neer bij het Pora.	Bestuursopdracht Pora aan projectgroep: onderzoek consequenties model Westerlaken voor WNK
	<b>Augustus 2012</b>			Opdracht projectgroep aan werkgroep herstructurering: contourennota en businessplan WNK op basis van model Westerlaken
	<b>September 2012</b>			Werkgroep levert contourennota op

### **Vragen over scenario Westerlaken**

Het eerste go/no-go moment is hiermee gepasseerd, maar kent nog wel een zekere nasleep. In **juli 2012**, direct na het passeren van het eerste go/no-go moment, leggen de gemeenten Bergen en Langedijk **aanvullende vragen** over het voorgestelde model Westerlaken neer bij het Pora.<sup>3</sup> Het is deze gemeenten niet duidelijk waarom juist voor dit model is gekozen. De gemeenten zouden ook de andere scenario's uitgewerkt willen zien, zodat zij een beredeneerd 'go' kunnen geven en weten wat de alternatieven zijn. Ook ontbreekt volgens de gemeenten

<sup>1</sup> Projectgroep regionale samenwerking Sociale Diensten, *Beslisnota regionale samenwerking Sociale Diensten*. Heerhugowaard, 16 oktober 2012.

<sup>2</sup> Verslag van het Portefeuillehoudersoverleg sociale zekerheid gehouden op 20 juni 2012.

<sup>3</sup> Werkgroep Herstructurering Wsw (2012), *Contourennota herstructurering Wsw*, 7 september 2012.

een procesbeschrijving voor de communicatie naar de OR-en van de gemeenten, en naar die van het WNK, terwijl het volgens de gemeenten Bergen en Langedijk wel belangrijk is de verschillende OR-en tijdig te betrekken.

### **Naar een businessplan**

In het Pora wordt voorgesteld dat Bergen en Langedijk hun kwaliteitsnormen voor de projectleider en procesbegeleider van de projectgroep op papier zetten, zodat zij deze kunnen toetsen aan het model en aangeven of dit in de samenwerking haalbaar is.<sup>1</sup>

Het Pora constateert daarnaast dat er een **businessmodel** moet komen waarin de consequenties van model Westerlaken voor (de bedrijfsvoering van) het WNK moeten worden uitgewerkt. Het Pora stelt daarom voor om half september 2012 een contourennota op te laten leveren door de **werkgroep herstructurering Wsw**. Ook wordt afgesproken hoe dit proces moet worden geformaliseerd: de voorzitter van de werkgroep moet de nota opleveren aan de werkgroep, de werkgroep levert het dan op aan de projectgroep en de projectgroep aan het Pora. Het Pora zal het vervolgens voorleggen aan de Colleges.<sup>2</sup>

In **augustus 2012** geeft de projectgroep opdracht aan de werkgroep herstructurering Wsw om ten behoeve van het vierde go/no-go moment een businessplan te schrijven en daaraan voorafgaand ten behoeve van het derde go/no-go moment een contourennota op te leveren. De werkgroep krijgt met de algemeen directeur van WNK Bedrijven een nieuwe voorzitter. Op deze manier, zo blijkt uit het interview met de projectleiding, krijgt de directie van het WNK de kans om zelf een businesscase voor de eigen organisatie te ontwikkelen. Uitgangspunt daarbij is het in de Hoofdlijnennotitie genoemde dienstverleningsmodel.

Volgens de opdrachtbeschrijving betekent dit concreet dat "**het huidige WNK-bedrijf wordt opgesplitst** in een organisatie voor beschermd werken en een leerwerkbedrijf".<sup>3</sup> De opdracht luidt daarbij: "Maak een splitsing tussen Werk in een reguliere omgeving en Beschermd werk. Werk in een reguliere omgeving is bij voorkeur een gewone baan. Voor mensen met een functiebeperking bieden detacheringen vaak enig perspectief en zijn (tijdelijk) nodig. Beschermd werk is voor mensen met een lage productiviteit."<sup>4</sup> De werkgroep wordt daarbij gevraagd in het businessplan uit te werken welke stappen worden onderscheiden en wat de tijdslijn en verantwoordelijkheden in het proces zijn. Ook dient hier een financiële verantwoording van te worden gegeven.

### **Een contourennota**

Op **7 september 2012** levert de werkgroep volgens planning de *Contourennota Herstructurering WSW* op. De toonzetting van het document is **kritisch**. De werkgroep is van mening dat het vanuit bedrijfseconomisch oogpunt nog geen uitgemaakte zaak is dat de splitsing tussen re-integratie en beschut werk die ten grondslag ligt aan model Westerlaken de uiteindelijke ideale situatie is. De onderbouwing voor deze keuze ontbreekt volgens de werkgroep: een nadere uitwerking zou moeten aantonen dat dit inderdaad ook de enige juiste keuze is. De werkgroep stelt daarom voor de opdracht voor het businessplan aan te passen en business cases op te stellen voor alle in de Hoofdlijnennotitie beschreven scenario's, en vervolgens voor de

<sup>1</sup> Verslag van het Portefeuillehoudersoverleg sociale zekerheid gehouden op 11 juli 2012.

<sup>2</sup> Verslag van het Portefeuillehoudersoverleg sociale zekerheid gehouden op 11 juli 2012.

<sup>3</sup> Opdracht aan de werkgroep herstructurering Wsw, 13 augustus 2012.

<sup>4</sup> Idem.

meest gewenste variant een businessplan op te stellen.<sup>1</sup>

De projectgroep gaat echter niet op dit voorstel in en houdt vast aan het gekozen scenario. Tijdens de toelichting op de contourennota van de werkgroep aan de projectgroep op **27 september 2012** wordt afgesproken dat de werkgroep zich in het businessplan moet richten op de **ontvlechting conform model Westerlaken**.<sup>2</sup>

### 3.2.4 Fase 4 – Tweede en derde go/no-gomoment

Context	Project fase	Maand	Ontwikkelingen in project	Implicaties voor het Sw-bedrijf	Acties rondom WNK
Re-geerakkoord kabinet Rutte II	2 <sup>e</sup> en 3 <sup>e</sup> go/ no-go moment	<b>Oktober 2012</b>	Verdere uitwerking dienstverleningsmodel, financiële doorrekening en bepalen juridische structuur	Vormgeven herstructurering Sw-bedrijf op basis van model Westerlaken. Op basis hiervan businessmodel uitwerken	
		<b>November 2012</b>	Besluitvorming door colleges : 7 gemeenten: go 1 gemeente: nog geen go		

#### Inhoud beslismoment

Ondertussen is door de projectgroep ook gewerkt aan de voorbereiding van het volgende go/no-go moment. In **oktober 2012** levert de projectgroep een beslisnota voor het tweede en derde go/no-go moment op. In deze nota wordt het dienstverleningsmodel verder uitgewerkt, wordt een financiële doorrekening gepresenteerd en wordt de juridische structuur van de samenwerking behandeld.<sup>3</sup>

#### Implicaties voor het Sw-bedrijf

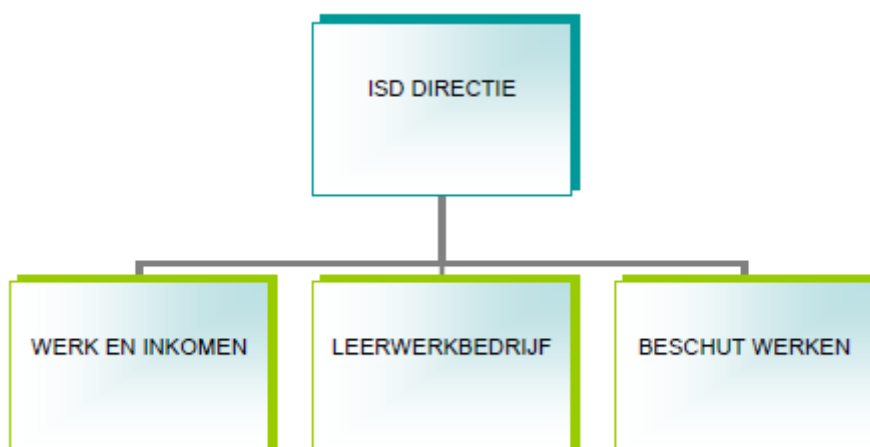
Met betrekking tot de juridische structuur stelt de projectgroep voor de samenwerking vorm te geven in een wettelijke gemeenschappelijke regeling. De projectleiding adviseert om de GR WNK daarvoor te verbreden met de taken van de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Voorstel is het **huidige WNK geheel in de gewijzigde GR** onder te brengen. Voor deze nieuwe GR ontstaat de volgende structuur:

<sup>1</sup> Werkgroep Herstructurering Wsw (2012), *Contourennota herstructurering Wsw*, 7 september 2012.

<sup>2</sup> Projectgroep regionale samenwerking Sociale Diensten, *Beslisnota regionale samenwerking Sociale Diensten*. Heerhugowaard, 16 oktober 2012.

<sup>3</sup> Projectgroep regionale samenwerking Sociale Diensten, *Beslisnota regionale samenwerking Sociale Diensten*. Heerhugowaard, 16 oktober 2012.

**Figuur 3.2** Voorgestelde structuur GR



Bron: Beslisnota 16 oktober 2012

Voor wat betreft de positionering van het WNK houdt de projectgroep **vast aan ontvlechting conform model Westerlaken**. De projectgroep schrijft daarbij dat het advies uit de contourennota van de werkgroep herstructurering WSW geen invloed zal hebben op het in de nota beschreven dienstverleningsmodel. De werkgroep moet zich aan de oorspronkelijke opdracht houden en onderzoeken hoe de ontvlechting van de re-integratietaken van WNK Bedrijven vormgegeven kan worden. Advies aan de Colleges is dan ook om in te stemmen met het vormgeven van de herstructurering Sw-bedrijf en op basis van de bestuurlijke opdracht het businessmodel voor de toekomstige SW-organisatie uit te laten werken.

### Besluitvorming

In **november 2012** vindt besluitvorming over het tweede en derde go/no-go moment plaats. De colleges van zeven gemeenten gaan akkoord met de (richting van) de gevraagde besluiten. Ook het Alkmaarse College gaat akkoord met de in de nota gevraagde besluiten. Het College tekent daarbij aan dat dit besluit slechts richtinggevend is voor de voorbereiding van het finale vierde go/no-go moment en daarmee nog omkeerbaar is. Bij de voorbereiding van het vierde go/no-go moment dienen ook de andere Collegeleden en de gemeenteraden nadrukkelijk opiniërend betrokken te worden.<sup>1</sup> Het College van de gemeente Bergen geeft aan nog niet te kunnen instemmen met de Beslisnota voor het tweede en derde go/no-go moment omdat de vragen die het College van Bergen eerder heeft gesteld nog niet beantwoord zijn. Het College kan hierdoor niet inschatten wat het risico is van de voortzetting van de regionale samenwerking op de voorgestelde wijze, met name voor de positie van het WNK.<sup>2</sup> De projectleiding geeft in het interview aan dat door de projectgroep steeds op alle vragen een antwoord is gekomen. De wethouders van de gemeenten die vragen hebben gesteld, stellen echter dat hun vragen (nog) niet zijn beantwoord.

<sup>1</sup> Memorandum van Mirjam Hamberg aan de commissie sociaal dd. 25 maart 2013. Onderwerp: 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> go/no-go moment "regionale sociale dienst".

<sup>2</sup> Overzicht besluiten 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> go/no go moment.

### 3.2.5 Fase 5 - Naar een vierde go/no-go moment?

Context	Project fase	Maand	Ontwikkelingen in project	Implicaties voor het Sw-bedrijf	Acties rondom WNK
		<b>December 2012</b>	Uitstel 4 <sup>e</sup> go/no-go moment		
		<b>Januari 2013</b>			Werkgroep levert businesscase op
		<b>Januari 2013</b>			Projectgroep verklaart businesscase non-existent. Werkgroep wordt opgeheven.
		<b>Januari 2013</b>			Pora en bestuur WNK: opdracht aan PwC: ontwikkelen businessplan WNK op basis van model Westerlaken
		<b>Maart 2013</b>			PwC levert rapport op
		<b>Maart 2013</b>			Pora en bestuur WNK: opdracht voor nieuwe werkgroep: ontwikkelen uitvoeringsplan op basis van budget-neutraliteit
		<b>April 2013</b>			Bestuur WNK ontbindt nieuwe werkgroep
		<b>April 2013</b>			Pora en bestuur WNK: opdracht aan Berenschot: businessplan WNK op basis van budget-neutraliteit
<b>Sociaal akkoord</b>					

#### Uitstel in het project

In **december 2012** wordt duidelijk dat het vierde go/no-go moment niet wordt gehaald en dus moet worden uitgesteld. Respondenten geven aan dat de nieuwe ontwikkelingen binnen het sociaal domein die voortkomen uit het regeerakkoord van Kabinet Rutte II aanleiding voor dit uitstel zijn. Daarnaast speelt mee dat de businesscase van de nieuwe GR en de vraag wat hierin de rol van het WNK zou moeten zijn nog niet helder is. In het Pora wordt daarom besloten het vierde go/no go moment met een half jaar uit te stellen. Eind juni 2013, voor het zomerreces, staat besluitvorming in de Colleges gepland. Na de zomer is besluitvorming door de Raden voorzien. De deadline van 1 januari 2013 waarop de regionale samenwerking operationeel zou moeten zijn, wordt met een jaar verschoven. Vanaf nu is 1 januari 2014 de nieuwe datum waarnaar moet worden toegewerkt.

### **Van model Westerlaken naar een businessplan?**

De ontwikkelingen staan daarmee echter geenszins stil. Achter de schermen wordt hard gewerkt om het dienstverleningsmodel, inclusief de positie van het WNK conform model Westerlaken, om te zetten in een businesscase en een businessplan. Op **16 januari 2013** levert de werkgroep herstructurering WSW de *businesscase WNK bedrijven* op. In deze businesscase onderzoekt de werkgroep de consequenties voor WNK Bedrijven van de op basis van model Westerlaken te vormen regionale Sociale Dienst. De werkgroep concludeert dat **ontvlechting** om inhoudelijke en financiële redenen **ongewenst is**. Ontvlechting zal zich vertalen in lagere individuele scores van deelnemers op de werkladder en participatieladder. Daarbij brengt ontvlechten, ongeacht de juridische structuur, **grote financiële risico's** met zich mee. Door ontvlechting ontstaat volgens de werkgroep een leerwerkbedrijf met een winst van €1.971.000,-. Daarbij blijft beschut werken achter met een verlies van €1.840.000,-.<sup>1</sup>

De projectgroep neemt kennis van de businesscase, maar besluit deze **non-existent te verklaren** en de **werkgroep op te heffen**. In het interview geeft de projectleiding aan dat de businesscase teveel een constaterend verhaal is, waarin alleen de problemen beschreven worden. De projectgroep heeft echter gevraagd om een businesscase die aansluit bij de ontwikkeling van het toekomstige samenwerkingsverband: 'Als jullie hiervoor kiezen, dan zijn dit de consequenties, en dat gaan we zo oplossen'. De projectleiding informeerde de werkgroep naar eigen zeggen, dat het opgeleverde document niet aan de verwachtingen voldeed en gaf suggesties om het document aan te passen. De werkgroep deed volgens de projectgroep echter niet voldoende met deze suggesties. De voorzitter van de werkgroep zegt in zijn interview, dat er vanuit de projectgroep tot op heden nooit een terugkoppeling op de businesscase is ontvangen.

Hoe dan ook concludeert de projectgroep, dat het voorliggende document niet bruikbaar is, en dat het blijkbaar niet lukt WNK Bedrijven met betrekking tot dit onderdeel bij het project te betrekken. De werkgroep onder voorzitterschap van de algemeen directeur van WNK Bedrijven wordt daarom opgeheven. Het bestuur van het WNK concludeert ondertussen dat een externe blik nodig is om het voorgestelde dienstverleningsmodel om te zetten in een businessplan voor WNK bedrijven. Nog diezelfde maand wordt door het bestuur van het WNK en de stuurgroep daarom een **bestuursopdracht** geformuleerd. Op **24 januari 2013** krijgt PwC de opdracht voor het **ontwikkelen van een businessplan WNK** als onderdeel van het regionaal samenwerkingsverband.<sup>2</sup> Uitgangspunt daarbij is model Westerlaken: een nieuwe organisatie waarin de huidige Sociale Diensten en het Sw-bedrijf zijn opgenomen, waarbij beschut werken separaat wordt ingericht en de overige functies van het Sw-bedrijf worden ondergebracht bij het nieuwe Leerwerkbedrijf.<sup>3</sup>

Het rapport dat PwC in **maart 2013** oplevert, rekent de financiële effecten van ontvlechting van de bedrijfsonderdelen van het WNK door. Uit deze financiële analyse blijkt dat ontvlechting conform het dienstverleningsmodel (model Westerlaken), voor zover het de bedrijfsonderdelen van WNK betreft, in de jaren 2011, 2012 en 2013 zou resulteren in een negatief netto-resultaat voor zowel het onderdeel beschut werk als voor het onderdeel Leerwerkbedrijf.<sup>4</sup> Wanneer we de uitkomsten van het PwC-rapport voor zover mogelijk vergelijken met de *Busi-*

<sup>1</sup> Werkgroep Herstructurering Wsw, *Businesscase WNK bedrijven*, 16 januari 2011.

<sup>2</sup> PwC (2013), *WNK Businessplan en onderzoek efficiency en effectiviteit 2011-2019*.

<sup>3</sup> PwC (2013), *WNK Businessplan en onderzoek efficiency en effectiviteit 2011-2019*.

*nesscase WNK Bedrijven*, valt op dat deze laatste, zoals we eerder zagen, een verlies concludeert op het onderdeel beschut werken maar een winst op het leerwerkbedrijf. Het PwC-rapport komt op beide onderdelen uit op een negatief netto-resultaat. Dit verschil heeft ondermeer te maken met het feit dat in de berekende winst op het leerwerkbedrijf bij de *businesscase WNK bedrijven* geen rekening is gehouden met overheadkosten. Verder valt op dat beide rapporten, gezien het negatieve netto-resultaat op het onderdeel beschut werken bij een vastgelegde doelstelling van een budgetneutrale uitvoering van de Wsw<sup>1</sup>, wijzen in de richting van niet ontvlechten. In de *Businesscase WNK Bedrijven*, wordt deze conclusie letterlijk getrokken als de werkgroep concludeert dat ontvlechting ongewenst is en grote financiële risico's met zich meebrengt. Het PwC-rapport verbindt geen conclusies aan de financiële analyses.

Het PwC-rapport concludeert wel dat er bij ongewijzigd beleid een groeiend financieel gat in de begroting van het WNK zal ontstaan. Het rapport biedt echter geen antwoord op deze financiële problemen: er worden geen aanbevelingen aan deze deelbevindingen verbonden. Bovendien: hoewel de conclusies van PwC zijn gebaseerd op door de directie aangeleverde cijfers, plaatst de directie van het WNK, zo blijkt uit het interview met de algemeen directeur, kanttekeningen bij de manier waarop PwC deze cijfers presenteert en interpreteert.

#### **Ruimte voor andere scenario's?**

Diezelfde maand (**eind maart 2013**) formuleren het bestuur van WNK en de stuurgroep daarom een **nieuwe bestuursopdracht**, deze keer aan een nieuwe werkgroep onder voorzitterschap van de externe procesbegeleider van de projectgroep. Deze nieuwe werkgroep<sup>2</sup> valt, in tegenstelling tot de werkgroep herstructurering Wsw, niet onder verantwoordelijkheid van de projectgroep, maar rapporteert direct aan bestuur en stuurgroep. De nieuwe werkgroep krijgt de opdracht om vóór 1 mei 2013 een **uitvoeringsplan** te maken waarmee het WNK binnen vier jaar kostendekkend moet gaan werken. Opvallend in vergelijking met de voorgaande opdrachten is dat het streven naar ontvlechting in deze opdracht voor het eerst niet expliciet wordt genoemd. Weliswaar stelt de bestuursopdracht dat het dienstverleningsmodel, waarvan model Westerlaken onderdeel uitmaakt, het uitgangspunt vormt van de nieuwe uitvoeringsorganisatie, maar tegelijkertijd beschrijft de opdracht dat er nog geen besluit is genomen over de uitvoering van participatie- en re-integratieactiviteiten door WNK Bedrijven.

De nieuwe werkgroep komt echter niet goed van de grond. De voorzitter van de werkgroep (de extern procesbegeleider) geeft in het interview aan dat dit wordt veroorzaakt door problemen met de bemensing (het blijkt op korte termijn niet mogelijk de werkgroep te vullen met de daarvoor beoogde leden), problemen rondom de onafhankelijkheid van de werkgroep (gezien de gevoeligheid van het onderwerp) en het gebrek aan consensus over de bestuursopdracht. Uit een ander interview blijkt bovendien dat een aantal beoogde werkgroepleden zich niet kan vinden in de gevolgde procedures. Deze werkgroepleden geven aan dat een dergelijke opdracht, gezien het belang en de potentiële consequenties hiervan, moet worden vastgesteld door de acht Colleges van de betrokken gemeenten, en niet door het Pora, dat geen formele juridische positie heeft. Ook de werkgroepleden en de voorzitter van de werkgroep zouden

<sup>1</sup> Zoals ondermeer vastgelegd in de 'Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar', dd. 25 maart 2012, het memo van wethouder M. Hamberg aan de Raadscommissie dd. 6 april 2012 met als onderwerp 'Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar' en de nota aan burgemeesters en wethouders dd. 27 november 2012 met als onderwerp 'Zienswijze begroting 2013 GR Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland'.

<sup>2</sup> De werkgroep was breed samengesteld en bestond uit beleidsmedewerkers van de deelnemende gemeenten, wethouders en directie WNK.



door de Colleges moeten worden benoemd. Daarnaast spreekt uit de opdracht dat nog geen duidelijke keuze is gemaakt over wat er nu precies met het WNK moet gaan gebeuren (welke taken gaat de organisatie nu wel en niet (meer) uitvoeren?) en is de haalbaarheid van de voorgestelde maatregelen niet onderzocht. Zolang hierover geen duidelijkheid bestaat, is het voor de werkgroep moeilijk een uitvoeringsplan te maken, zeker binnen de korte termijn die daarvoor is gesteld. Op **17 april 2013** besluit het bestuur van WNK daarop de werkgroep te ontbinden.

Op **26 april 2013** verstrekken het bestuur van WNK en het Pora een **derde bestuurlijke opdracht**.<sup>1</sup> Bureau Berenschot wordt gevraagd in kaart te brengen welke maatregelen er noodzakelijk zijn om WNK Bedrijven vanaf 2014, dan wel zo veel later als nodig, kostendekkend te laten werken. Het advies moet worden verwoord in (een) uitvoeringsplan(nen) met bestuurlijke beslispunten en een tijdsplanning en inzicht geven in de personele en financiële consequenties voor de bedrijfsvoering van WNK. Op 22 mei 2013 moet het advies aan het bestuur van het WNK en het Pora worden uitgebracht.

Opvallend is dat Bureau Berenschot expliciet gevraagd wordt in haar advies verschillende scenario's uit te werken, waarvan ontvlechting conform model Westerlaken er slechts één is. Andere scenario's zijn dat WNK de huidige Sw-opdracht voor de gemeente uitvoert; dat WNK deze Sw-opdracht in combinatie met re-integratieactiviteiten uitvoert; en dat WNK qua taakopdracht en bedrijfsvoering voorsorteert op een regionaal werkbedrijf zoals verwoord in het sociaal akkoord van 11 april 2013.<sup>2</sup> De nieuwe opdracht zet daarmee de deur naar **andere mogelijke scenario's dan model Westerlaken** (weer) open. Met deze bestuursopdracht wordt ook, voor het eerst in ruim een jaar, de mogelijkheid van een herstructurering van het WNK los van de te vormen regionale sociale dienst verkend.

De opdracht biedt daarmee de ruimte voor nieuwe scenario's, waar deze ruimte in eerdere fases van het project niet (meer) leek te bestaan. Dit wordt in de interviews door verschillende respondenten bevestigd: er staat over de toekomst van WNK nog niets vast, en alle mogelijkheden liggen nog, of volgens andere respondenten *weer*, open.

### 3.2.6 Huidige stand van zaken

Nu een jaar na de start van het project regionale samenwerking Sociale Diensten waarin invulling zou worden gegeven aan de toekomst van het WNK – een jaar waarin zich ook in de landelijke beleidscontext de nodige veranderingen hebben voorgedaan – blijkt alles dus nog mogelijk. Over de toekomstige organisatiestructuur, taakstelling en dienstverlening van het WNK is nog niets besloten: dit alles zal, volgens respondenten, in belangrijke mate afhangen van het advies van Berenschot.

Uit de interviews blijkt dat dit in mindere mate ook geldt voor het punt van budgetneutraliteit. Uiteraard blijft een budgetneutrale uitvoering van de Wsw een doel waarnaar moet worden

---

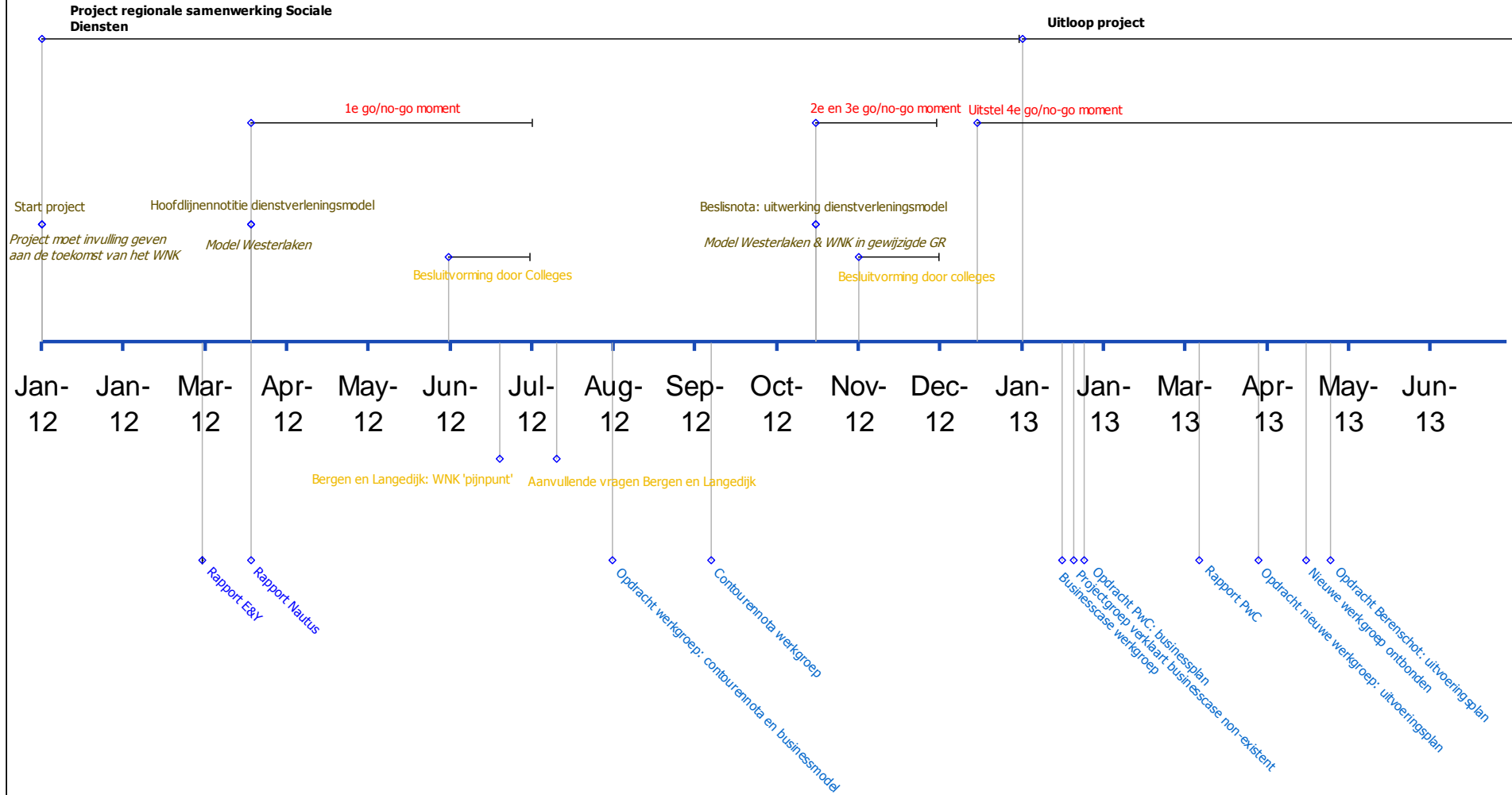
<sup>1</sup> Deze opdracht bestond uit twee delen, waarvan een deel gericht was op het proces om te komen tot samenwerking tussen de acht gemeenten en een deel erop gericht was te komen tot een uitvoeringsplan /businessplan ten behoeve van de optimalisering van de bedrijfsvoering van de WNK bedrijven.

<sup>2</sup> De in de bestuursopdracht genoemde scenario's komen slechts voor een deel overeen met de vier scenario's uit de Hoofdlijnennotitie.

toegewerkt, maar op politiek niveau wordt deze doelstelling in de gemeente Alkmaar volgens de wethouder met gevoel voor realisme beschouwd: het belangrijkste doel is dat er binnen de gemeenten een goede voorziening is voor mensen die op beschut werk zijn aangewezen. Deze voorziening moet uiteraard zo goedkoop mogelijk worden uitgevoerd, en het moet overzichtelijk zijn waar het geld naartoe gaat. De wethouder benadrukt dat beschikbaarheid van een goede voorziening echter voorop staat, ook als dat betekent dat dit geld kost.

De komst en vorm van de regionale sociale dienst liggen nog niet vast. Er is hierover nog op geen enkel niveau een vaststaand besluit genomen. Het enige dat op dit moment vaststaat, is dat de gemeenten in de GR de intentie hebben uitgesproken de mogelijkheden tot samenwerking te onderzoeken. Het zou dus zo kunnen zijn dat niet alle gemeenten uiteindelijk besluiten aan de regionale sociale dienst mee te doen. Gemeenten die niet meegaan in de regionale sociale dienst, zullen dan uit de GR moeten treden. Het zou ook zo kunnen zijn dat (in eerste instantie) besloten wordt het WNK buiten de regionale sociale dienst te houden. En het zou, tot slot, zelfs zo kunnen zijn dat uiteindelijk besloten wordt dat er in het geheel geen regionale sociale dienst komt. Als gezegd: alle mogelijkheden liggen nog open.

# Herstructurering WNK: een reconstructie



### 3.3 Betrokkenheid van de Raad

In de bovenstaande paragrafen is een reconstructie gegeven van het proces van de herstructurering van het WNK, kijkend naar de acties vanuit het Pora, de projectgroep en de werkgroepen. In deze paragraaf kijken we naar de wijze waarop de Alkmaarse gemeenteraad is geïnformeerd over en betrokken bij de weergegeven stappen rond de herstructurering van het WNK.

Uit de interviews blijkt dat de betrokkenheid van de Raad tot op heden uitsluitend bestaat uit informatievoorziening aan de Raad. Deze informatievoorziening is langs drie kanalen vormgegeven:

- Ingekomen stukken
- (Regionale) informatiebijeenkomsten
- Toelichting door de Alkmaarse wethouder in de raadsvergadering.

#### **Informatievoorziening via ingekomen stukken**

Uit het groepsgesprek met de Raadsleden en de documentenanalyse komt voor de onderzoeksperiode 1 januari 2012 – mei 2013 het beeld naar voren van een gefragmenteerde informatievoorziening aan de Raad. Een aantal keer is door het College een memo over de voortgang van het herstructureringsproces gestuurd aan de Raad. Dit gebeurde veelal op een uitdrukkelijk verzoek om informatie van de Raad en in een enkel geval pas vijf maanden na dato (zie ook verderop in deze paragraaf). Naast deze memo's was er in allerlei andere documenten, zoals de begroting, ook informatie over de ontwikkelingen rond het WNK opgenomen. De Raad is door het College niet gewezen op de aanwezigheid van informatie over het WNK in deze andere beleidsdocumenten en Raadsleden hebben deze informatie vaak niet gesignaleerd.

Hieronder geven we een viertal voorbeelden van de informatievoorziening aan de Raad via ingekomen stukken:

- Op 6 april 2012 is aan de Algemene Raadscommissie een memo van de wethouder toegestuurd over de aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar, waarin het herstructureringsplan voor de Raadscommissie is samengevat. In deze memo wordt vermeld dat "het ministerie van SZW stelt dat de voorgenomen ambities en maatregelen zijn besproken in de gemeenteraad. Alle Colleges [van de GR gemeenten] hebben de herstructureringsaanvraag vastgesteld. In sommige regiogemeenten is de aanvraag respectievelijk in de commissie of de gemeenteraad aan de orde geweest. Wij [het College van Alkmaar] hadden de bespreking van de aanvraag gepland voor de commissie [Algemene Raadscommissie] van 19 april 2012. Gezien de begrotingsconsequenties is na ampel beraad besloten het onderwerp van de agenda te halen. Wij zullen de komende periode het onderwerp uitgebreid aan de orde laten komen in een raadsspecial. Gezien de lange looptijd van het project, met daarin verschillende bijsturingsmomenten, is het mogelijk de input van de gemeenteraad alsnog te verwerken." Het College heeft het onderwerp nadat de aanvraag is ingediend aan de orde laten komen in een zogenoemde raadsspecial. Deze 'raadsspecial' (informatiebijeenkomst) vond plaats in november 2012.
- Op de lijst ingekomen stukken van de commissie Sociaal van 14 maart 2013 staat een memo van een ambtenaar aan de agendacommissie van 19 december 2012 met als onderwerp: 'afhandeling agendapunt'. In de memo wordt vermeld dat de plannen voor de herstructurering momenteel in een afrondende fase zijn en naar verwachting in het eer-

ste kwartaal van 2013 aan de Raden worden gepresenteerd. "Op dat moment is er ook voor de gemeenteraad van Alkmaar de mogelijkheid een zienswijze te geven op de plannen. Dit gaat samen met de voorgestelde samenwerking van de sociale diensten van de gemeenten regio Alkmaar" zo wordt vermeld in de memo.

- Op 25 maart 2013 zijn aan de Raadscommissie Sociaal toegestuurd de stukken behorend bij de besluitvorming op 6 november 2012 door B&W inzake het tweede en derde go/no-go moment. Uit het groepsgesprek met de Raadsleden blijkt dat hier tijdens de Raadspecial in november 2012 door Raadsleden uitdrukkelijk om is gevraagd. De projectleider verwees de Raadsleden daarop eerst naar het digitale informatiesysteem Pleio om daar zelf de stukken uit te halen. Toen bleek dat hiervoor voor Raadsleden niet beschikbare inlogcodes nodig waren, zijn deze stukken alsnog opgestuurd. Dit gebeurde echter pas bijna vijf maanden na dato.
- In het raadsvoorstel begroting 2013 en in de programmabegroting 2013 is het doel van budgetneutraliteit voor het Sw-bedrijf in 2018 genoemd als een van de punten in een omvangrijk document. De doelstelling is niet nader bij de Raad onder de aandacht gebracht en is niet in de Raad besproken.

### **Informatiebijeenkomsten voor de Raad**

Op 12 november 2012 is voor de Alkmaarse raadsleden een themabijeenkomst gehouden over het WNK. In de presentatie komen aan bod de huidige structuur en financiële stand van zaken van het WNK, het rapport Westerlaken, het dienstverleningsmodel en het Regeerakkoord. Ook is hierin beschreven waar de GR gemeenten naar toe willen met het WNK, inclusief een budgetneutrale uitvoering van de Sw in 2018. De themabijeenkomst is gegeven door de wethouder van Alkmaar en de heer Martin Stempher (toenmalige transitie manager Sw).

Een dag later is er in Castricum een informatiebijeenkomst gehouden over regionale samenwerking van de sociale diensten voor de gemeenteraden van de GR gemeenten ('road show'). Tijdens deze bijeenkomst ('road show') is informatie gepresenteerd over de voornemens voor een regionale sociale dienst. Raadsleden konden hier vragen stellen en hun visie geven op het onderwerp. De wethouder van Alkmaar merkt op dat in de praktijk bleek dat de roadshows soms te veel informatie bevatten voor raadsleden om het proces en hun rol en taak daarin nog goed te kunnen overzien.

De geïnterviewde raadsleden benadrukken dat (regionale) informatiebijeenkomsten interessant kunnen zijn om bij te wonen maar nadrukkelijk geen formele status hebben. De vragen en opmerkingen die door aanwezigen bij de informatiebijeenkomsten zijn ingebracht, mogen in hun optiek niet gezien worden als formele reactie van de Alkmaarse Raad. De raadsleden wensen over belangrijke ontwikkelingen zoals de herstructurering van het WNK door de Alkmaarse wethouder in een raadsvergadering geïnformeerd te worden over de plannen en de financiële en inhoudelijke consequenties hiervan voor de gemeente Alkmaar. De ambtelijke organisatie merkt op dat dit niet in lijn is met de huidige afspraken binnen de GR WNK.

Uit een verslag van een vergadering van de algemene raadscommissie d.d. 10 december 2012 komt naar voren dat de wethouder op dit punt met de raadsleden van mening verschilt: "Wethouder Hamberg merkt op dat er veel vragen zijn gesteld die betrekking hebben op het WNK

en niet op de zienswijzen. Als men de raadsspecial had bijgewoond, hadden deze vragen niet gesteld hoeven worden. Daarom zal zij niet op alle vragen ingaan.”<sup>1</sup>

De ambtelijke organisatie merkt op dat de projectgroep op verzoek van de stuurgroep een spoorboekje heeft gemaakt voor de communicatie rondom het project regionale samenwerking sociale diensten. Hierin zijn de informatiebijeenkomsten voor de raden opgenomen. Deze bijeenkomsten gingen niet over de herstructurering van het WNK, maar over de vorming van de regionale sociale dienst, waar het WNK bij betrokken is.

### **Toelichting door de wethouder aan de Raad uitgesteld**

Uit een memo van 2 mei 2013 'voortgang stand van zaken WNK' blijkt dat de wethouder op 13 december 2012 heeft toegezegd de Raad bij te praten over de voortgang en stand van zaken rond het WNK. Op 11 april 2013 is aanvullend vanuit de commissie verzocht dit via een commissievoorstel te doen. Vervolgens is toegezegd dat op 23 mei 2013 de voortgang besproken zou worden aan de hand van een commissievoorstel. Op 23 mei 2013 heeft de wethouder dit uitgesteld naar 20 juni 2013, zodat ook het Berenschot Rapport dan kan worden meegenomen. In een memo van 3 juni 2013 meldt de wethouder dat dit overleg niet doorgaat omdat de uitkomsten van het onderzoek van Berenschot nog niet bekend zijn. Wel wordt in dit memo een beknopte stand van zaken over het eerste kwartaal van 2013 voor het WNK gegeven. Ondanks de gedane toezegging heeft in de periode december 2012 tot en met mei 2013 de wethouder geen toelichting gegeven aan de Raad over de stand van zaken rond het WNK.

In een memo aan de Raad in maart 2013 heeft de wethouder aangegeven dat de Raad in de voorbereiding op het 4e go/no-go moment nadrukkelijk opiniërend betrokken zal worden.<sup>2</sup> Dit is tot op heden nog niet gebeurd, terwijl het 4e go/no-go moment gepland staat voor juli 2013.

De wethouder van Alkmaar meldt in het tweede kwartaal van 2013 dat er een beslisdocument wordt gemaakt voor de vorming van de ISD waarover de Raden in een later stadium moeten beslissen. Dit wordt voorbereid door een externe procesbegeleider en ambtenaren van de GR gemeenten. De wethouder verwacht dat deze punten in het najaar aan de Raden van de GR gemeenten zullen worden voorgelegd. Besluitvorming door de Alkmaarse Raad zal dan waarschijnlijk plaatsvinden in november 2013. Er is tot die tijd geen nieuwe toelichting door de wethouder aan de Raad gepland.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Verslag algemene raadscommissie d.d. 10 december 2012. Verslag vastgesteld in de commissie 7 februari 2013. Gemeente Alkmaar.

<sup>2</sup> Memo aan de Raad d.d. 25 maart 2013.

<sup>3</sup> Wel heeft op 12 juni 2013 een nieuwe regionale bijeenkomst over de ISD plaatsgevonden.

## 4 Duiding: ontwikkelingen in perspectief

Dit hoofdstuk bevat een duiding van de ontwikkelingen rondom het WNK in de onderzoeksperiode van 1 januari 2012 tot 1 mei 2013. Waar het vorige hoofdstuk een feitelijke reconstructie van de gebeurtenissen bevatte, kleuren we deze gebeurtenissen in dit hoofdstuk nader in. Omdat het proces van herstructurering (evenals het proces van de vorming van een regionale sociale dienst) nog niet is afgerond, doen hebben de uitspraken in dit hoofdstuk alleen betrekking op het proces gedurende de onderzoeksperiode, en niet over de resultaten hiervan. We gaan achtereenvolgens in op de doelgerichtheid (paragraaf 4.1), doeltreffendheid (paragraaf 4.2) en rechtmatigheid (paragraaf 4.3) van het proces en sluiten het hoofdstuk af met een duiding van de rol van de Raad in dit proces (paragraaf 4.4).

### 4.1 Doelgerichtheid: van middel naar doel?

Het proces van herstructurering van het WNK startte met een **helder omschreven doel**. Uit de aanvraag herstructureringsfaciliteit en het begeleidende memo dat de wethouder van Alkmaar hierover aan de Raadscommissie toestuurde, blijkt dat de gemeenten in de GR toe wilden naar een Sw-organisatie die het arbeidsvermogen van de huidige Wsw-ers ontwikkelt en inzet op de reguliere arbeidsmarkt en werk biedt aan mensen die zijn aangewezen op beschut werk. Belangrijk was bovendien dat dit een organisatie zou zijn die **in 2018 budgetneutraal** werkt.<sup>1 2</sup> Ook na het wegvallen van de herstructureringsfaciliteit met de val van het Kabinet Rutte I werd dit doel van budgetneutraliteit nog een keer door de wethouder benadrukt: de herstructurering van het Sw-bedrijf moest doorgaan, met als uiteindelijk doel een budgettair neutrale uitvoering van de Wsw in 2018.<sup>3</sup> Een duidelijke doelstelling en richtpunt voor het herstructureringsproces dus: de herstructurering moest leiden tot een budgetneutrale Sw-organisatie.

De ontwikkelingen rondom de herstructurering van het WNK in het kader van het project regionale samenwerking sociale diensten roepen echter de vraag op **hoe doelgericht** dit doel gedurende de onderzoeksperiode is nagestreefd. Deze vraag hangt samen met drie constatering.

#### 1. Doelstelling uit beeld

In de eerste plaats ontstond in het project voor de toekomst van het Sw-bedrijf al snel (bij het eerste go/no-go moment) een voorkeur voor een scenario waarbij, conform model Westerlaken, de taken re-integratie en beschut werk moesten worden ontvlecht en separaat worden ingericht. Opvallend is dat bij de motivatie van deze keuze in de Hoofdlijnennotitie de oorspronkelijke doelstelling van budgetneutraliteit niet wordt genoemd. Ook in de opdracht aan de werkgroep herstructurering Wsw om een businesscase voor WNK Bedrijven te ontwikkelen komt het uitgangspunt van budgetneutraliteit niet terug. Uitgangspunt voor het ontwikkelen

<sup>1</sup> Memo wethouder M. Hamberg aan de Raadscommissie, dd 6 april 2012. Onderwerp: 'Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar'.

<sup>2</sup> Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar, 25 maart 2012..

<sup>3</sup> Nota aan burgemeester en wethouders dd.27 november 2012. Onderwerp: Zienswijze begroting 2013 GR Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland.

van de businesscase moest volgens de opdrachtformulering het in het dienstverleningsmodel beschreven model Westerlaken zijn. De doelstelling van budgetneutraliteit wordt niet genoemd. Ook in de beslisnota die ten behoeve van het tweede en derde go/no-go moment is opgesteld, en waarin de projectgroep de keuze voor model Westerlaken nog eens bevestigt, komt budgetneutraliteit als doel waarnaar met de herstructurering moet worden toegewerkt niet terug.

Dit alles roept de vraag op of het doel van budgetneutraliteit binnen het project breed is 'ge-land' en zijn beslag heeft gekregen. Uit het interview met de projectleiding blijkt van niet: de projectleiding geeft aan dat budgetneutraliteit niet als uitgangspunt aan de projectgroep is meegegeven. De opdracht aan de projectgroep was, zo stelt de projectleiding, te onderzoeken op welke wijze een effectieve en efficiënte samenwerkingsorganisatie kan worden gerealiseerd. Een budgetneutrale uitvoering van de Wsw is in de ogen van de projectleiding een opdracht voor het WNK zelf. Daarmee is **de doelstelling van budgetneutraliteit gaandeweg het proces uit beeld geraakt.**

## **2. Van middel naar doel?**

Een tweede constatering is dat, als gevolg hiervan, in het project nooit zichtbaar is gemaakt hoe de keuze voor model Westerlaken zou kunnen bijdragen aan het realiseren van de uiteindelijke doelstelling van budgetneutraliteit. Vanuit de projectgroep bezien is dat, gezien bovenstaande, niet verwonderlijk. De projectgroep heeft deze doelstelling (met of zonder model Westerlaken) nooit nagestreefd. De projectleiding stelt dat deze opdracht niet aan de projectgroep is gegeven.

Dat de stuurgroep (ogenschijnlijk) weinig aandacht heeft besteed aan deze verbinding tussen middel (model Westerlaken) en doel (budgetneutraliteit), is echter opvallend: de verantwoordelijk wethouders die deel uitmaken van deze stuurgroep hebben het uitgangspunt van budgetneutraliteit immers zelf vastgesteld.<sup>1</sup> Hoewel enkele stuurgroepleden in de interviews zeggen, dat zij in het Pora vragen hebben gesteld over hoe met model Westerlaken een budgetneutrale uitvoering van de Wsw gerealiseerd zou kunnen worden, is hier volgens hen nooit systematisch op gereflecteerd. Niettemin is de stuurgroep akkoord gegaan met de uitgangspunten van het dienstverleningsmodel conform model Westerlaken.<sup>2</sup>

**De veronderstelde link tussen middel (model Westerlaken) en doel (budgetneutraliteit) is in het project daarmee nooit (zichtbaar) blootgelegd.** Integendeel: de werkgroep herstructurering Wsw concludeerde in zowel de contourennota van september 2012 als de businesscase van januari 2013 dat ontvlechting voor de uitvoering van de Wsw grote financiële risico's met zich mee zou brengen: een conclusie die eerder dat jaar bovendien ook al door Ernst & Young werd getrokken op basis van haar onderzoek in opdracht van het bestuur van WNK (uit het onderzoek dat Nautus in dezelfde periode uitvoerde, bleek overigens het tegenovergestelde).

<sup>1</sup> Zie ondermeer: Nota aan burgemeester en wethouders dd.27 november 2012. Onderwerp: Zienswijze begroting 2013 GR Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland.

<sup>2</sup> Projectgroep regionale samenwerking Sociale Diensten, *Hoofddijnennotitie dienstverleningsmodel*. Heerhugowaard, maart 2012.



### 3. Een middel als doel op zich

Ondanks deze bezwaren, en ondanks de twijfels die enkele gemeenten in het kader van de verschillende go/no-go momenten over de (financiële) gevolgen van model Westerlaken voor het WNK uitten, bleef de projectgroep, daarin gesteund door het grootste deel van de stuurgroep, vasthouden aan het gekozen scenario. Dit blijkt uit de beslisnota ten behoeve van het tweede en derde go/no-go moment. Model Westerlaken was het model dat door de werkgroep herstructurering Wsw, en later ook door PwC, in een businessplan moest worden uitgewerkt., ongeacht de geuite bezwaren en tegenwerpingen. "Het advies van werkgroep herstructurering Wsw heeft geen invloed op het in de nota beschreven dienstverleningsmodel", zo stelde de projectgroep in de beslisnota.<sup>1</sup> Het gekozen **middel** tot herstructurering (model Westerlaken) lijkt daarmee gaandeweg het proces **een doel op zich** te zijn geworden.

Daarbij moeten twee zaken worden opgemerkt.

Ten eerste: uit het interview met de projectleiding ontstaat de indruk dat zij model Westerlaken ook niet zozeer ziet als middel om het WNK te herstructureren, maar dat de herstructurering van het WNK hier eerder het gevolg van is. De projectgroep stelt met model Westerlaken 'slechts' een model voor om een effectieve en efficiënte samenwerkingsorganisatie voor de sociale diensten te realiseren. De consequenties hiervan voor de (budgetneutrale) bedrijfsvoering van het WNK behoren in de ogen van de projectleiding niet tot het taakveld van de projectgroep, maar is de verantwoordelijkheid van de directie van het WNK. Deze bedrijfsvoering is niet iets waar de projectleiding zich mee bezig houdt en wil houden. Hoewel formeel misschien correct, en hoewel dit deels ook verklaart hoe model Westerlaken voor de projectgroep een doel op zich lijkt te zijn geworden, is deze houding toch opvallend te noemen. De projectgroep introduceert immers een model met potentieel verstrekkende consequenties voor (de bedrijfsvoering van) het WNK. Een model bovendien dat, zoals we in de volgende paragraaf zullen zien, tot verwarring en zelfs gebrek aan vertrouwen en commitment leidt. Vervolgens verklaart de projectleiding echter dat de discussie over hoe dit model de (budgetneutrale) bedrijfsvoering van het WNK ten goede kan komen niet tot haar formele taak en verantwoordelijkheid behoort.

Ten tweede: Ook bij de rol van de stuurgroep, kunnen in dit verband vraagtekens worden gezet. De betrokken wethouders in de stuurgroep hebben uitdrukkelijk aangegeven dat bij de vorming van de regionale sociale dienst ook moest worden nagedacht over de herstructurering van het Sw-bedrijf, met als uiteindelijk doel een budgetneutrale uitvoering van de Wsw in 2018.<sup>2</sup> Het is daarom opvallend dat de stuurgroep dit doel niet in het vizier lijkt te hebben gehouden en (zich) in plaats daarvan sterk heeft (laten) sturen op (het middel van) model Westerlaken, zonder dat duidelijk was of en op welke manier dit middel zou bijdragen aan het gestelde doel van een budgetneutrale uitvoering van de Wsw.

### Terug naar het oorspronkelijke doel

Pas in de opdrachtformulering aan de nieuwe werkgroep in maart 2013 komt, ruim een jaar na de start van het project en de formulering van de doelstellingen voor de herstructurering van het WNK, voor het eerst het uitgangspunt van budgetneutraliteit weer terug. Daarmee lijkt nu

<sup>1</sup> Projectgroep regionale samenwerking Sociale Diensten, *Beslisnota regionale samenwerking Sociale Diensten..* Heerhugowaard, 16 oktober 2012.

<sup>2</sup> Zie ondermeer: Nota aan burgemeester en wethouders dd.27 november 2012. Onderwerp: Zienswijze begroting 2013 GR Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland.

weer te worden teruggekeerd naar het oorspronkelijke uitgangspunt. In de opdrachtformulering aan Bureau Berenschot, een maand later, wordt deze vraag breder getrokken: wat moet er eigenlijk gebeuren om WNK zo snel mogelijk budgetneutraal te laten draaien? Is model Westerlaken daarvoor een goede optie, of zijn andere scenario's, met of zonder regionale sociale dienst, daarvoor beter geschikt? Hiermee vindt alsnog een reflectie plaats op welk middel zou kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van het doel van budgetneutraliteit.

Al met al werpen deze constatering vragen op over de doelgerichtheid van het proces waarin is nagedacht over de herstructurering van het WNK. Er zijn vraagtekens te zetten bij de manier waarop de projectorganisatie en de gemeenten in de GR erin zijn geslaagd de doelen en uitgangspunten van de herstructurering helder voor ogen te houden en hier op een gefundeerde en gestructureerde wijze naartoe te werken. Dit heeft gevolgen voor de doeltreffendheid en efficiency van het proces.

## 4.2 Doeltreffendheid: uitvoeringsproces

Naast vraagtekens bij de doelgerichtheid van het proces, hetgeen gevolgen heeft voor de doeltreffendheid, zijn er bij de **doeltreffendheid van het uitvoeringsproces** op zichzelf ook kanttekeningen te plaatsen.

### Onduidelijkheid over model Westerlaken

Een eerste constatering daarbij is dat al vanaf het eerste go/no-go moment **groeiende onduidelijkheid** is ontstaan over wat de door de projectgroep voorgestelde weg van model Westerlaken nu precies impliceerde. Deze onduidelijkheid is ondermeer terug te voeren op de zinsnede uit de Hoofdlijnennotitie dat beschut werken binnen dit model 'separaat wordt ingericht'. Uit de interviews en documenten blijkt dat verantwoordelijk wethouders van de betrokken gemeenten, maar ook betrokkenen vanuit de werkgroep en het WNK, al vanaf het eerste go/no-go moment in maart 2012 verschillende opvattingen hadden van wat dit separate inrichten van beschut werk nu eigenlijk betekende.

Een aantal gemeenten binnen de GR heeft dit opgevat als '**ontvlechting**', waarbij er binnen dezelfde organisatie aparte kolommen voor re-integratie en beschut werken ontstaan, die werken als communicerende vaten en waartussen dus veel uitwisseling en overdracht mogelijk is. Feitelijk is dit niet veel anders dan hoe het huidige WNK nu werkt, met het verschil dat de verschillende kolommen beter zichtbaar zijn, en hier nog een derde kolom (Werk en Inkomen) aan is toegevoegd. Andere gemeenten vatten de separate inrichting van beschut werken echter op als '**knip**', waarbij er een aparte, 'smalle' Sw-organisatie voor beschut werken achterblijft (Sw-organisatie 'oude stijl'), terwijl de overige taken naar het leerwerkbedrijf van de regionale sociale dienst worden overgeheveld. Ook de werkgroep herstructurering Wsw lijkt in haar businesscase van januari 2013 uit te gaan van een dergelijke knip, wanneer zij schrijft: "daarnaast blijft beschut werken achter in de GR met een verlies van € 1.840.000,-".

De Hoofdlijnennotitie laat ruimte voor beide opvattingen, door aan de ene kant te spreken over "een nieuwe organisatie (...), waarin de huidige Sociale Diensten en het Sw-bedrijf zijn opgenomen", maar aan de andere kant te beschrijven dat het gekozen scenario een variant is op een scenario waarbij het Sw-bedrijf en de Sociale Diensten worden samengevoegd, met als enige verschil dat "Wsw beschut werken apart is gepositioneerd". Het eerste wekt de indruk

van een nieuwe organisatie waarin alle huidige dienstverlening is ondergebracht, terwijl het tweede de indruk geeft dat beschut werken buiten deze organisatie wordt gepositioneerd, of hier in elk geval een andere (aparte) positie in inneemt dan de andere organisatieonderdelen. Ook in latere stukken is deze schijnbare tegenstelling door de projectgroep niet opgehelderd.

Hoewel deze verschillen in opvattingen nooit expliciet zijn gemaakt, leidden deze er wel toe dat de betrokken partijen **geen gezamenlijk beeld voor ogen** hadden (en hebben) van hoe de toekomst van het WNK er volgens dit scenario uit zou zien. Dit resulteerde in de eerste plaats in een **proces met twee snelheden**. Verschillende gemeenten in de GR zagen (en zien) weinig problemen in het voorgestelde scenario. Zij wilden vooral snel door met het proces en hielden lang vast aan de gemaakte planning en plannen. Andere gemeenten, die vreesden voor een 'knip' als gevolg van de keuze voor model Westerlaken, wilden eerst meer duidelijkheid over wat nu precies de gevolgen van dit scenario zijn en pleitten daarom voor een langzamer tempo van het project. Zij vreesden voor een 'sterfhuisconstructie' waarbij mensen die eenmaal in de geknipte organisatie voor beschut werk terecht komen daar niet meer uitkomen.

Ondanks het gebrek aan eenduidigheid binnen het voorgestelde scenario, bleek er weinig tijd en ruimte om onduidelijkheden weg te nemen. Dit heeft, ten tweede, onvermijdelijk een negatief effect gehad op het vertrouwen onder de deelnemende gemeenten en ging bovendien ten koste van het commitment van een aantal gemeenten aan het project.

Dit **gebrek aan vertrouwen en commitment** en de voortdurende onduidelijkheid over de implicaties van model Westerlaken voor de toekomst van het WNK zijn terug te zien in het gehele verdere proces: beslissingen op go/no-go momenten zijn door meerdere GR gemeenten aangehouden en deadlines voor nog volgende go/no-go momenten moesten worden verschoven. Het hele project, inclusief de voorgenomen herstructurering van het WNK, is met een jaar uitgesteld. Ten slotte waren er verschillende (externe) onderzoeken nodig om onduidelijkheden weg te nemen en alle partijen weer op één lijn te krijgen.

Al met al heeft de onduidelijkheid over de implicaties van het gekozen scenario geresulteerd in veel vertraging en keuzes die niet logisch op elkaar aansluiten.

### **Doeltreffend naar een businessplan?**

Het gebrek aan doelmatigheid en doeltreffendheid in het uitvoeringsproces is ook terug te zien in de pogingen die zijn ondernomen om de herstructureringsplannen om te zetten in een businessplan.

De eerste poging om de plannen te vatten in een businessplan resulteerde in de *Businesscase WNK Bedrijven* die door de werkgroep herstructurering Wsw werd opgeleverd. Deze businesscase werd door de projectgroep na oplevering echter non-existent verklaard. Volgens de projectleiding omdat de businesscase teveel een constaterend verhaal was, waarin oplossingen voor de gesignaleerde problemen ontbraken. Volgens respondenten van de gemeente Alkmaar lag de reden voor het non-existent verklaren in de gevolgde procedures: bij nader inzien is het proces van opdrachtverstrekking aan en uitwerking door de werkgroep niet volgens de geëigende procedures verlopen. Niet de projectgroep, maar het bestuur van het WNK en de stuurgroep hadden een dergelijke opdracht moeten verstrekken. Voor een correcte uitvoering moest daarom een nieuwe bestuursopdracht worden geformuleerd. De voorzitter van de werk-

groep zegt in zijn interview dat er vanuit de projectgroep nooit een terugkoppeling op de businesscase is ontvangen. Volgens andere respondenten is de beslissing om de businesscase non-existent te verklaren echter niet procedureel, maar inhoudelijk gemotiveerd: het zou hier gaan om een verschil van inzicht tussen (de leiding van de) projectgroep en werkgroep over de manier waarop de opdracht moest worden opgevat. De werkgroep heeft de financiële risico's die gepaard gaan met ontvlechting in beeld gebracht, terwijl de projectleiding hier volgens deze respondenten "niet op zat te wachten". De projectleiding wilde een document waar ook de projectleider en procesbegeleider het mee eens konden zijn. In ieder geval: het **laten opstellen van een businesscase om deze vervolgens non-existent te verklaren** lijkt weinig doelmatig en doeltreffend.

Ook bij de **doeltreffendheid van de tweede poging om te komen tot een businessplan**, deze keer door PwC, kunnen vraagtekens worden gezet. Onduidelijk is wat nu precies de 'scope' van deze opdracht was: 'smal' (het doorrekenen van de financiële gevolgen van ontvlechting), zoals PwC heeft gedaan, of 'breed' (het ontwikkelen van een uitgewerkt businessplan met oplossingen voor financiële problemen), zoals verschillende respondenten verwachtten. Uit de opdrachtbeschrijving wordt dit niet duidelijk, omdat niet duidelijk is omschreven wat er wordt verstaan onder een businessplan: moet dit inderdaad een uitgewerkt 'plan van aanpak' zijn, of bevat dit alleen een analyse van financiële effecten? Indien de opdracht 'breed' bedoeld was, dan kan worden geconcludeerd dat deze niet doeltreffend is uitgevoerd. Immers: PwC heeft alleen de financiële effecten van ontvlechting doorgerekend. Maar ook als dit inderdaad het doel van de opdracht was, kunnen kanttekeningen bij de doeltreffendheid van de opdracht worden geplaatst. Er bestaan bij de directie van het WNK vragen over manier waarop PwC de door de directie aangeleverde cijfers presenteert en interpreteert.

Hoe dan ook concludeerden het bestuur van WNK en het Pora dat het noodzakelijk was een nieuwe bestuursopdracht te formuleren om te komen tot een uitvoeringsplan voor de herstructurering van het WNK. Ook deze **derde poging** om, met een nieuwe werkgroep, te komen tot een uitvoeringsplan is echter **voortijdig gestrand**: de opdracht werd al ingetrokken nog vóór de werkgroep iets heeft kunnen doen (zie ook hoofdstuk 3).

Al met al is er daarmee sprake geweest van **drie opdrachten**, die alle drie, om verschillende redenen, **geen of weinig bruikbare resultaten** hebben opgeleverd. Een vierde opdracht is nu neergelegd bij Bureau Berenschot. Volgens sommige respondenten is dit om 'een nietje door de eerdere opdrachten te slaan' (de resultaten van de eerdere opdrachten te bundelen om zo tot een businessplan te komen), en volgens andere (en deels dezelfde) respondenten om weer bij nul te beginnen en alle mogelijkheden weer te heroverwegen. Op basis van het aantal opdrachten en de doorlooptijd die nodig zijn geweest om te komen tot een uitvoeringsplan kan hoe dan ook geconcludeerd worden dat dit proces niet erg doeltreffend, en daarmee ook niet doelmatig, is verlopen. Daarbij moet worden geconcludeerd dat nu, zeker gezien het moeizame proces om tot een businesscase te komen, wel erg veel wordt 'opgehangen' aan de huidige opdracht aan Bureau Berenschot. Gezien de hoeveelheid interne en externe onderzoeken die al zijn voorafgegaan, valt nog te bezien of dit onderzoek er wél in zal slagen de oplossing voor dit vraagstuk te brengen en bovendien alle neuzen weer dezelfde kant op te krijgen.

### **Gebrek aan sturing**

De onduidelijkheid over model Westerlaken en het moeizame proces om tot een businessplan te komen (zie voorgaande paragraaf), vormen de oorzaken voor een overkoepelend probleem:

op grond van de gesprekken concluderen we dat gedurende de onderzoeksperiode **niet (vol-doende) is nagedacht** over hoe een budgetneutrale uitvoering van de Wsw, gegeven de plannen over de vorming van de gezamenlijke sociale dienst, te realiseren is.

Aan de ene kant is daar de projectgroep. De projectgroep denkt als onderdeel van haar opdracht om een samenwerkingsorganisatie te realiseren weliswaar na over de toekomst van het Sw-bedrijf, maar ziet de praktische uitwerking hiervan voor het WNK nadrukkelijk als een taak voor het WNK zelf. In het interview geeft de projectleiding aan dat het **de autonomie van de directie van WNK bedrijven** is om de bedrijfsvoering budgetneutraal te krijgen: "de projectgroep gaat niet over de bedrijfsvoering van het WNK". Eerder gaven we al aan dat deze houding, zeker in het licht van de toenemende onduidelijkheid en verwarring, opvallend is te noemen. De projectgroep introduceert een model en blijft hier, ondanks tegengeluiden, aan vasthouden, maar geeft geen duidelijkheid over de uitwerking van dit model voor het WNK. Ook komt de projectgroep niet met een reactie op of oplossingen voor de gesignaleerde problemen die het model mogelijk zal veroorzaken voor (de bedrijfsvoering van) het WNK. "Bedrijfsvoering is [immers] een verantwoordelijkheid voor het bestuur en de directie van het WNK."

De directie van het WNK op zijn beurt, ziet in de uitwerking van een business plan vooralsnog geen taak voor zichzelf weggelegd. De algemeen directeur draagt hiervoor in het interview twee redenen aan. In de eerste plaats is vorig jaar door Ernst & Young berekend dat de herstructurering die moet leiden tot een budgetneutrale uitvoering van de Wsw 4 miljoen euro aan transitiekosten met zich meebrengt. Het opheffen van de re-integratieactiviteiten bij WNK volgens model Westerlaken kost nog eens 5 miljoen euro aan frictiekosten. De GR-gemeenten hebben zich (vooralsnog) niet bereid verklaard deze kosten te betalen. Zolang dit geld niet beschikbaar is, kan de herstructurering niet worden opgepakt en kan de bedrijfsvoering alleen 'going-concern' worden vervolgd.<sup>1</sup> Er is op dit moment dus **geen budget** voor de herstructurering die nodig is om de Wsw budgetneutraal uit te voeren. Een tweede reden is, dat het bestuur van het WNK de directie nooit formeel heeft laten weten dát en h<sup>o</sup>e de bedrijfsvoering anders ingericht zou moeten worden. Zolang een dergelijke **opdracht van het bestuur aan de directie ontbreekt**, blijft de situatie zoals deze nu is (al blijft de directie wel werken aan efficiencyverbetering van de bedrijfsvoering) en ziet de directie geen aanleiding om een ingrijpend nieuw businessmodel uit te werken.

Het bestuur van het WNK, met daarin de wethouders van de GR-gemeenten, zit onderling echter **niet op één lijn** als het gaat om de richting die het bedrijf op moet. Een aantal gemeenten heeft zich uitgesproken vóór ontvlechting conform model Westerlaken, terwijl andere gemeenten, die vrezen voor een 'knip' in het bedrijf, hierin grote bezwaren zien. Kern van dit probleem is de aanhoudende onduidelijkheid over wat nu precies de consequenties van model Westerlaken voor het WNK zijn (zie ook bovenstaande paragraaf).

Op deze manier ontstaat een vicieuze cirkel, waarbij er geen businessplan wordt uitgewerkt zolang er geen besluit is genomen over de toekomst van het WNK, maar er geen besluit wordt genomen zolang er geen businessplan is dat duidelijk maakt wat nu precies de gevolgen van

---

<sup>1</sup> Waarbij binnen het bestaande businessmodel wel steeds wordt gezocht naar mogelijkheden om budgetneutraliteit te realiseren.

model Westerlaken zijn voor het WNK. Er ontstaat zo een **gebrek aan sturing** dat ervoor zorgt dat geen van de betrokken partijen zijn rollen en taken goed (kan) oppak(ken)(t).

### 4.3 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De rol- en taakverdeling om te komen tot een herstructureringsplan voor het Sw-bedrijf was bij de start van het project regionale samenwerking Sociale Diensten helder. Er was een stuurgroep die de richting en inhoud van het herstructureringsproces moest bepalen, een projectgroep die de stuurgroep hierbij moest adviseren, en een werkgroep die het plan moest ontwikkelen. Ter illustratie presenteren we hier nog een keer het overzicht uit hoofdstuk 3. De cursieve tekst onder de stippellijn geeft aan waar in de projectuitvoering is afgeweken van de oorspronkelijke projectopzet.

**Tabel 4.1** Rol- en taakverdeling project regionale samenwerking Sociale Diensten rondom de toekomst van het WNK

	Orgaan	Taakomschrijving	Voorzitter/leiding	Leden
Extern procesbegeleider	Stuurgroep (Pora)	Inregelen transformatie van het SW-bedrijf	Wethouder Heilo	Wethouders GR-gemeenten, extern procesbegeleider, ambtelijk projectleider projectgroep
	Projectgroep	Adviseren stuurgroep	Ambtelijk projectleider	Hoofden of managers SD's, projectleider, extern procesbegeleider
	Wergroep herstructurering Wsw	Ontwikkelen transformatieplan Sw-bedrijf	Ambtenaar gemeente Bergen	
	<i>Wergroep herstructurering Wsw</i>	<i>Ontwikkelen contourennota en businesscase</i>	<i>Directeur WNK Bedrijven</i>	<i>Wethouders, ambtenaren, vertegenwoordiging WNK</i>
	<i>Nieuwe werkgroep</i>	<i>Uitvoeringsplan Sw-bedrijf</i>	<i>Extern procesbegeleider</i>	<i>Wethouders, ambtenaren, vertegenwoordiging WNK</i>

*Bronnen: Ray Geerling Management & Consultancy BV (2011), Plan van aanpak/projectplan Op weg naar een duurzame samenwerking in Noord-Kennemerland; Presentatie de heer Ray Geerling (2011), 'Op weg naar duurzame samenwerking in Noord Kennemerland'; Memo wethouder M. Hamberg aan de Raadscommissie, dd 6 april 2012. Onderwerp: 'Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar'.*

Daarbij, zo onderstreepte de Alkmaarse wethouder in een memo van 6 april 2012 aan de Raad, lag de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het herstructureringsproces bij de individuele Colleges van de gemeenten in de GR.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Memo wethouder M. Hamberg aan de Raadscommissie, dd 6 april 2012. Onderwerp: 'Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar'.

Een duidelijke verdeling en scheiding van taken dus, waarbij de externe procesbegeleider als een verbindende schakel alle onderdelen van de projectstructuur procesmatig aan elkaar moest verbinden.

In de projectuitvoering is echter niet altijd even strak de hand gehouden aan deze taakverdeling. In de praktijk liepen rollen en taken soms dermate door elkaar heen dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de mate waarin **genomen verantwoordelijkheden aansluiten bij de bevoegdheden** van de betrokken partijen. We zien dit terug in drie aspecten van het proces.

### **1. De rol van de stuurgroep**

In de eerste plaats zijn vraagtekens te zetten bij het feit dat de stuurgroep (beleids)beslissingen neemt. Formeel heeft een dergelijke stuurgroep **geen juridische basis om beleidsbeslissingen te nemen**. Dit is, zoals de Alkmaarse wethouder in haar memo van 6 april 2012 al opmerkte, de verantwoordelijkheid van de individuele Colleges. Niettemin begaf het Pora in haar rol als stuurgroep, waarvan diezelfde wethouder deel uitmaakte, zich diverse keren op het terrein van besluitvorming.

Dit was bijvoorbeeld het geval rondom het eerste go/no-go moment, toen de Colleges van twee gemeenten aangaven nog niet te kunnen instemmen met de gevraagde besluiten en voor het vervolg van het project ruimer de tijd wilden nemen. Dit stuitte in het Pora op verzet, waarop werd besloten dat deze twee gemeenten terug moesten naar hun Colleges en dat zij onderling met elkaar moesten overleggen.<sup>1</sup> Uiteindelijk gevolg was dat, tegen de wil van twee Colleges in, toch lang het oorspronkelijke tijdspad werd aangehouden en ook inhoudelijk werd voortgegaan op de ingeslagen weg. Pas in de aanloop naar het vierde go/no-go moment zijn tijdsplanning en aanpak aangepast.

Ook ten aanzien van de verschillende bestuursopdrachten rondom het ontwikkelen van een businessplan voor het WNK kan de vraag worden gesteld of het aan de stuurgroep was om deze (mede) te verstrekken. Zoals ook al in het vorige hoofdstuk werd vermeld, gaat het hier om opdrachten met belangrijke implicaties. Ook de Alkmaarse wethouder gaf in het interview aan dat de toekomst van het WNK en de regionale sociale dienst in belangrijke mate van de uitkomsten van deze onderzoeken afhangen. Gezien het belang en de potentieel verstrekkende consequenties van deze opdrachten, is het dus de vraag of deze (mede) zouden moeten worden vastgesteld door de stuurgroep, dat immers geen formele juridische positie heeft. Verschillende respondenten wijzen erop dit juist daarom een taak van de acht Colleges van de betrokken gemeenten zou moeten zijn. De ambtelijke organisatie van de gemeente Alkmaar merkt op dat het verstrekken van een opdracht voor een businessplan WNK aan het bestuur van het WNK is (dat bestaat uit de verantwoordelijk wethouders van de acht betrokken gemeenten).

### **2. De rol van de projectgroep**

Zoals blijkt uit de tabel aan het begin van deze paragraaf, had de projectgroep als taak de stuurgroep te adviseren bij de herstructurering van het Sw-bedrijf. In de praktijk is deze adviserende rol ingevuld door ten behoeve van het eerste go/no-go moment een voorkeur uit te spreken voor een dienstverleningsmodel conform model Westerlaken. In de loop van het pro-

---

<sup>1</sup> Verslag van het Portefeuillehoudersoverleg sociale zekerheid gehouden op 11 juli 2012.

ces lijkt de **adviserende rol** rondom dit advies **steeds ruimer** te zijn ingevuld. Gaandeweg kreeg het advies van de projectgroep een bijna dwingend karakter. Dit blijkt bijvoorbeeld uit haar beslissing de werkgroep herstructurering Wsw alleen een businesscase gebaseerd op model Westerlaken te laten uitwerken en het advies van de werkgroep om ook naar andere scenario's te kijken naast zich neer te leggen. Het is de vraag of het aan de projectgroep was om deze beslissing te nemen. Temeer omdat dit bovendien gebeurde tegen een achtergrond waarin twee leden van de stuurgroep hadden aangegeven grote twijfels bij dit scenario te hebben. Daarbij is, nog los van de *inhoud*, ook het *proces*, waarbij de projectgroep een dergelijke opdracht geeft en de inhoud hiervan bovendien zelf opstelt, opvallend: dit 'schuurt' met de rol van adviserend orgaan.

De ruime taakopvatting van de adviserende rol blijkt ook uit het feit dat de projectleiding in het interview aangeeft dat de projectgroep, en dus niet de gemeenten die zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep, een visiedocument voor de uitvoering van de WWnV heeft opgesteld, waarin de visie ten aanzien van de klant en de manier waarop deze moet worden benaderd is uitgewerkt. Deze visie is, zo stelt de projectleiding in het interview, één op één toepasbaar op de toekomstige taak en doelstelling van de Participatiewet.<sup>1</sup> Desgevraagd geeft de projectleiding aan dat voor de ontwikkeling van deze visie door de GR-gemeenten vooraf geen kaders zijn meegegeven. Het is opvallend dat de projectgroep, als adviserend orgaan, de ruimte krijgt en neemt om zelfstandig een dergelijke belangrijke en verstrekkende visie over een ingrijpende beleidswijziging binnen het sociale domein te ontwikkelen. De adviserende rol van de projectgroep lijkt daarmee behoorlijk opgerekt, en **grensde soms aan het nemen van beslissingen** – een taak die volgens het projectplan aan de stuurgroep was voorbehouden.<sup>2</sup> Daarbij dient te worden opgemerkt dat de stuurgroep de projectgroep hiervoor ook de ruimte heeft gelaten en hier niet op heeft bijgestuurd.

### 3. De rol van de extern procesbegeleider

Tenslotte verdient ook de rol van de extern procesbegeleider in dit kader aandacht. Het is daarbij belangrijk vooraf op te merken dat het idee van een 'linking pin' tussen stuurgroep, projectgroep en werkgroep(en) op zichzelf een belangrijke meerwaarde kan bieden om een project als dit te stroomlijnen. Een dergelijke verbindende schakel kan ervoor zorgen dat de verschillende geledingen in het project (stuurgroep, projectgroep en werkgroep, maar ook de verschillende GR-gemeenten) op één lijn (blijven) staan en consequent naar hetzelfde doel toe (blijven) werken. Om ook echt als verbindende schakel te kunnen functioneren, geldt dan wel als belangrijke voorwaarde dat deze rol vooral procesmatig, en niet inhoudelijk is. Dit geldt des te sterker wanneer er verschillen in opvattingen tussen de projectgeledingen bestaan en de neuzen niet meer dezelfde kant op lijken te wijzen: juist dan kan een onafhankelijk procesbegeleider die in alle projectgeledingen vertegenwoordigd is van grote meerwaarde zijn.

Uit de interviews komt echter naar voren dat de extern procesbegeleider in dit project **niet alleen een procesmatige, maar ook een inhoudelijke rol** heeft gehad. Verschillende respondenten wijzen erop dat de extern procesbegeleider in de discussie over model Westerlaken die speelde tussen de projectgroep en de werkgroep herstructurering Wsw enerzijds, en tus-

<sup>1</sup> De ambtelijke organisatie merkt hierbij op dat het visiedocument inmiddels is omgevormd tot een visiedocument voor de Participatiewet en de besluitvormingsroute zal ingaan.

<sup>2</sup> Sheets presentatie de heer Ray Geerling (2011), 'Op weg naar duurzame samenwerking in Noord Kennemerland'.



sen de verschillende GR-gemeenten binnen de stuurgroep anderzijds, inhoudelijk stelling nam vóór toepassing van dit model. Sterker nog: het hele idee van model Westerlaken is volgens deze respondenten door de extern procesbegeleider ingebracht. Dit wierp vragen op over de rol van de extern procesbegeleider in het project. In plaats van een meerwaarde, werd het voor deze respondenten daardoor eerder een knelpunt dat de extern procesbegeleider zowel een belangrijke rol speelde in de projectgroep, als adviserend betrokken was bij de stuurgroep, als vervolgens ook voorzitter werd van de nieuwe werkgroep die een uitvoeringsplan voor de herstructurering van het WNK moest ontwikkelen. Volgens de ambtelijke organisatie van de gemeente Alkmaar is de veronderstelling dat de extern procesbegeleider dit model heeft ingebracht onjuist, waardoor onduidelijk blijft wie het model heeft ingebracht. Niettemin droeg de **aanwezigheid in verschillende gremia** van de procesbegeleider voor verschillende betrokkenen bij aan het al eerder genoemde verlies van vertrouwen in en commitment aan het project. In hun beleving bestond mede hierdoor binnen het project weinig ruimte meer om ook andere mogelijkheden te onderzoeken en was er weinig ruimte voor tegengeluid.

#### **Matchende verantwoordelijkheden en bevoegdheden?**

Al met al kan de vraag worden gesteld in hoeverre verantwoordelijkheden die binnen het project zijn genomen altijd aansluiten bij de bevoegdheden die daarvoor vanuit de verschillende rollen en taken bestonden. Dit werkte twee kanten op. In de eerste plaats is het de vraag of een aantal partijen **te veel verantwoordelijkheid** op zich hebben genomen en daarmee hun bevoegdheden te buiten zijn gegaan. Maar omgekeerd kan, ten tweede, ook de vraag worden gesteld of de daadwerkelijk verantwoordelijken hun verantwoordelijkheden te weinig (hebben kunnen) oppakken. Dit laatste geldt voor (in elk geval een aantal) Colleges van de gemeenten in de GR, maar, zoals we in de volgende paragraaf zullen zien, ook voor de Raad van de gemeente Alkmaar.

#### **4.4 Rol van de Raad**

Binnen het duale stelsel onderscheiden we **drie formele rollen** en verantwoordelijkheden van de Raad:

- Een kaderstellende rol ten aanzien van het beleid: de Raad stelt de kaders vast waarbinnen het College het beleid dient uit te voeren.
- Een controlerende rol ten aanzien van die gestelde beleidskaders: de Raad dient erop toe te zien dat het beleid zoals dat wordt uitgevoerd door het College past binnen de door de Raad gestelde (financiële en inhoudelijke) kaders.
- Budgetrecht: Het budgetrecht houdt in dat de gemeenteraad bepaalt welke bedragen in een jaar aan welk beleid mogen worden uitgegeven en welke financiële middelen daarvoor beschikbaar zijn.<sup>1</sup> Uiteraard dient de inzet van middelen aan te sluiten bij de beleidsdoelen en de inhoudelijke kaders die de Raad in een eerder stadium heeft vastgesteld.

Bovenstaande drie rollen zijn ook van toepassing op het dossier van de herstructurering van het WNK. De uitvoering van de Wsw, en straks van de nieuwe Participatiewet, vraagt om nieuwe beleidskaders, om controle op de beleidsuitvoering binnen die kaders en om allocatie van een aanzienlijk budget.

---

<sup>1</sup> Gemeentewet artikel 189.

Om haar drie rollen op dit dossier goed te kunnen vervullen heeft de Raad beleidsinformatie nodig. De informatie die de Raad nodig heeft, is per rol verschillend. Voor iedere rol bekijken we hier welke informatie de Raad nodig heeft om deze te vervullen, of de Raad deze informatie ook gekregen heeft en op welke manier de Raad haar rol heeft ingevuld.

#### 4.4.1 Kaderstellende rol van de Raad

De Raad dient de beleidskaders vast te stellen waarbinnen het College haar beleid uitvoert. In deze fase van beleidsvorming is het van belang dat de Raad inzicht krijgt in de wijze waarop het door het College voorgestelde beleid tot stand is gekomen en welke de keuzemogelijkheden zijn bij het stellen van de beleidskaders.

Centrale vragen in deze fase zijn onder andere:

- Wat is de inhoud en de omvang van het beleidsprobleem, en wat zijn de oorzaken?
- Waar is deze informatie op gebaseerd (uit welke bronnen, hoe betrouwbaar)?
- Uit welke scenario's kan de Raad kiezen bij de aanpak van het beleidsprobleem en wat zijn de voor- en nadelen van ieder scenario?
- Op welke manier zijn de belangen van verschillende betrokkenen (cliënten, werknemers) meegewogen?

De raadsleden die in dit onderzoek zijn gesproken in een gezamenlijk groeps gesprek melden dat zij ten aanzien van de uitvoering van de Wsw en de herstructurering van het WNK graag een kaderstellende rol wensen te vervullen. Tot op heden echter is de Raad nog **niet bij het beleidsvormingsproces rondom de herstructurering van het WNK betrokken**. De raadsleden stellen dat het College van Alkmaar in de onderzoeksperiode januari 2012 tot mei 2013 niet beleidsinhoudelijk met de Raad heeft gesproken over het WNK. Eind 2012 zijn er wel meerdere informatiebijeenkomsten voor raadsleden uit de GR-gemeenten georganiseerd (zie hoofdstuk 3). De wethouder geeft aan dat deze ook nadrukkelijk zijn bedoeld om de Raad de kans te geven input te leveren. De Raad waardeert dat deze bijeenkomsten zijn gehouden en ziet deze als gelegenheid om kennis te verwerven. Echter, de Raad ziet deze regionale bijeenkomsten nadrukkelijk niet als formele informatievoorziening van het Alkmaarse College aan de eigen Raad. Zoals een Raadslid stelt: "Mijn relatie als raadslid is met de Alkmaarse wethouder. En niet met wethouders van andere GR gemeenten of met een procesbegeleider. Als Raadslid wil ik door mijn eigen wethouder geïnformeerd worden over de ontwikkelingen en de consequenties voor Alkmaar."

Ook de nieuwe Participatiewet is inhoudelijk nog niet in de Raad besproken. Met de Raad is nog niet gesproken over de kaders die zij wenst te hanteren bij de ondersteuning aan de doelgroepen in de Participatiewet en de inrichting van beschut werken. Hetzelfde geldt voor de vorming van een regionale sociale dienst. De Raad heeft over de regionale sociale dienst nog geen gezamenlijke visie gevormd. De Raad heeft derhalve ook nog geen uitspraak gedaan over of ze een regionale sociale dienst wil en zo ja, in welke vorm dan.

De Raad ervaart dat het **lastig is om (de herstructurering van) het WNK als beleidsinhoudelijk punt te agenderen**. Hiervoor zien de raadsleden twee redenen: de ontoereikende informatievoorziening vanuit het College en de GR-structuur van het WNK. Beide redenen worden hieronder toegelicht.

### **Informatievoorziening aan de Raad niet tijdig en adequaat**

In de eerste plaats is de informatievoorziening vanuit het College aan de Raad vaak **niet tijdig**. De Raad ontvangt informatie over besluiten pas achteraf en ervaart dat zij dan weinig tot geen invloed meer kan uitoefenen op deze besluiten. Op vragen van de Raad om informatie wordt door het College niet of pas erg laat gereageerd. Zo ontving de Raad lange tijd geen verslagen van de vergaderingen van het algemeen bestuur van het WNK. Pas recent heeft de Raad, na herhaaldelijk aandringen, drie achterstallige verslagen gekregen. Ook vraagt de Raad altijd reactie van het College op de jaarlijkse zienswijze van het WNK bestuur bij de begroting van het WNK. Hier krijgt de Raad echter vanuit het College geen antwoord op.

Sinds december is door de wethouder twee keer toegezegd dat de Raad over het WNK zou worden bijgepraat. Dit is nu tweemaal uitgesteld. De reden voor het uitstel is dat het proces rond de herstructurering van het WNK langzamer loopt dan gepland (zie hoofdstuk 3). De Raad heeft tot op heden nog geen vragen aan de wethouder gesteld, omdat het onderwerp voor een volgende bijeenkomst geagendeerd was. Dit zou voor de Raad dan het geëigende moment zijn om vragen te stellen. Echter, nu de toelichting doorschuift, ontvangt de Raad niet de informatie waar zij behoefte aan heeft. In een recente memo aan de Raad heeft de wethouder aangegeven dat de Raad in de voorbereiding op het vierde go/no-go moment nadrukkelijk opiniërend betrokken zal worden.<sup>1</sup> Dit is tot op heden nog niet gebeurd, terwijl het vierde go/no-go moment staat gepland voor juli 2013. Door het gebrek aan tijdige informatie heeft de Raad het gevoel geen grip te hebben op dit dossier.

Ten tweede is de informatie die de Raad van het College ontvangt voor de Raad **niet altijd adequaat**. De informatie is voor Raadsleden vaak niet helder en overzichtelijk. De Raad ontvangt regelmatig een lijst met ingekomen stukken waarin voor de Raad belangrijke beslissings- en aandachtspunten in grote lappen tekst zijn verwerkt. Het is voor de Raadsleden niet doenlijk om hier de essentie uit te halen ("we worden bedolven onder informatie"). Een voorbeeld hiervan is het doel om te komen tot een budgetneutrale uitvoering van de Sw in 2018. In het raadsvoorstel begroting 2013 en ook in de programmabegroting 2013 is dit doel van budgetneutraliteit genoemd, echter als een van de punten in een omvangrijk document. De doelstelling is niet nader bij de Raad onder de aandacht gebracht en is niet in de Raad besproken. Formeel heeft de Raad het doel van budgetneutraliteit van het Sw- bedrijf vastgesteld omdat de Raad de begroting heeft vastgesteld. Dit is echter geen expliciete keuze geweest van de Raad.

Meerdere raadsleden ervaren dat de informatie over het WNK in de begroting onoverzichtelijk is weergegeven in grote hoeveelheden tekst. Hetzelfde geldt voor de kerncijfers over de prestaties van het WNK: deze worden wel gegeven, maar staan vaak 'verstopt' in allerlei andere informatie. Raadsleden merken tevens op dat zij door het College worden verwezen naar websites waar ze zelf de informatie moeten gaan zoeken (en in een enkel geval geen inloggegevens voor hebben). Wanneer raadsleden aangeven dat zij willen dat de wethouder bepaalde onderwerpen met de Raad of de commissie bespreekt, dan vraagt de wethouder de Raad om zelf een probleemstelling te formuleren en die te agenderen. Daar heeft de Raad echter de tijd en mankracht niet voor.

---

<sup>1</sup> Memo aan de Raad d.d. 25 maart 2013.

Over het geheel genomen ervaart de Raad dat zij "een soort spoorzoekertje moet spelen op dit dossier". Dit is niet de manier waarop de Raad geïnformeerd wil worden. De Raad mist een overzicht van de knelpunten bij het huidige WNK, de mogelijke scenario's om deze knelpunten aan te pakken en de voor- en nadelen van ieder van deze scenario's. Door de combinatie van niet-tijdige en onoverzichtelijke informatie en de snelheid waarmee de Colleges van de GR gemeenten stappen lijken te willen maken ten aanzien van de herstructurering van het WNK en de inrichting van een regionale sociale dienst (streefdatum 1-1-2014), vrezen de raadsleden dat zij achter de feiten aan blijven lopen en niet in staat zullen zijn om daadwerkelijk beleidskaders te stellen.

#### **Gevolgen van de GR-structuur voor de Raad**

De huidige GR-structuur is voor de Raad problematisch omdat zij hiermee **nog slechts getrapte invloed** heeft op beleidsbeslissingen. Raadsleden merken op dat zij besluiten krijgen voorgelegd met de mededeling dat de Raden in de andere GR gemeenten al hebben ingestemd en dat afwijken van het voorgelegde voorstel eigenlijk, mede gezien tijdsdruk, niet meer mogelijk is. De Raad ervaart hierdoor feitelijk geen keuze te hebben en dus geen beleidsinvloed. Er is geen structureel contact tussen de Raden van de gemeenten in de GR. Wel zijn er contacten tussen individuele fracties. Uit deze contacten blijkt dat ook raadsleden in andere GR gemeenten tegen dit probleem aanlopen. Daarmee ontstaat bij sommige raadsleden het gevoel dat de Raden door de Colleges tegen elkaar worden uitgespeeld.

Bovendien ervaart een deel van de geïnterviewde raadsleden dat zij door de GR structuur **hun functie als volksvertegenwoordiger** minder goed kunnen uitvoeren: "wij zijn gekozen als volksvertegenwoordiger van de burgers in Alkmaar, en niet van die in Graft de Rijp of Castricum. Dat wrikt ontzettend met de GR-structuur." Mede hierdoor zijn Raadsleden erg kritisch ten aanzien van de structuur die wordt gekozen voor een eventuele regionale sociale dienst. Een GR-structuur zoals voor het huidige WNK wordt door het merendeel van de geïnterviewde raadsleden<sup>1</sup> voor een regionale sociale dienst pertinent niet gewenst.

#### **4.4.2 Controlerende rol van de Raad**

Een tweede rol van de Raad is de controlerende rol. Tijdens de beleidsuitvoering dient de Raad beleidsinformatie te krijgen over het verloop van de uitvoering die de Raad in staat stelt om het beleid te monitoren en evalueren en, indien nodig, tijdig bij te sturen. De Raad dient ondermeer beleidsinformatie te krijgen over de stand van zaken van de uitvoering, het tijdpad, de besteding van het budget en eventuele onverwachte effecten, neveneffecten of knelpunten.

Tot op heden is het WNK nog niet geherstructureerd. Er zijn echter al wel **twee belangrijke knelpunten** te voorzien ten aanzien van de toekomstige invulling van de controlerende rol van de Raad.

Ten eerste hebben we in de voorgaande paragraaf geconstateerd dat de Alkmaarse Raad op dit moment niet in staat is haar kaderstellende rol goed te vervullen. Zonder heldere, eenduidige beleidskaders heeft de Raad straks **geen ijkpunten** (geen 'houvast') voor het vervullen van haar controlerende rol.

---

<sup>1</sup> Voor het groepsgesprek zijn alle fracties uitgenodigd. Twee fracties konden niet bij het gesprek aanwezig zijn.

Ten tweede is in de vorige paragraaf al aangegeven dat de Raad op dit moment **te weinig inzicht** heeft in het functioneren van het huidige WNK, de knelpunten die zich voordoen en de mogelijke oplossingen hiervoor. Indien de informatievoorziening door het College aan de Raad niet structureel wordt verbeterd, is het niet te verwachten dat de Raad haar controlerende taak in de toekomst wel goed zal kunnen vervullen.

#### **4.4.3 Budgetrecht van de Raad**

Zoals gezegd heeft de Raad budgetrecht. In de praktijk betekent dit dat de gemeenteraad het recht heeft te bepalen welke bedragen in een jaar worden uitgegeven aan de uitvoering van de Wsw en aan re-integratie van mensen met een Wwb uitkering: de huidige taken van het WNK.

De Raad ervaart dat zij op dit moment op deze onderwerpen **niet in staat** is op een goede wijze gebruik te maken haar budgetrecht. Hierbij spelen meerdere aspecten een rol. Ten eerste **ontbreekt het de Raad op dit moment aan een helder inzicht in de kosten** voor de gemeente Alkmaar van zowel de uitvoering van de Wsw als van de re-integratieactiviteiten die het WNK uitvoert. De Raad ontvangt weliswaar de jaarrekening van het WNK en de begroting en jaarrekening van de gemeente Alkmaar, maar uit deze stukken zijn deze kosten niet goed te herleiden. Dit wordt deels veroorzaakt door de onoverzichtelijke organisatiestructuur van het WNK. Het is voor de Raad duidelijk dat een goede faciliteit voor beschut werken nodig is en dat dit geld kost. Het WNK zegt dat zij met de re-integratieactiviteiten juist geld kan verdienen. Toch moet de gemeente Alkmaar ieder jaar weer geld bijleggen voor het WNK. Het is voor de Raad niet inzichtelijk wat de oorzaak hiervan is. Worden deze extra kosten veroorzaakt door het beschut werken of door re-integratieactiviteiten? Waar zitten de knelpunten en wat wordt eraan gedaan om deze knelpunten op te lossen? De Raad acht het wenselijk dat er op papier een duidelijker scheiding tussen, en daarmee meer duidelijkheid over, de kosten en baten van beide onderdelen komt. De Raad heeft deze wens echter nog niet formeel uitgesproken richting het College. De wethouder stelt dat het krijgen van meer inzicht in de kosten en baten van beide onderdelen ten behoeve van de Raad voor haar een aanleiding is geweest om te pleiten voor het model Westlaken.

Ten tweede ervaart de Raad dat zij **onvoldoende instrumenten** heeft om haar budgetrecht in de praktijk tegenover het College handen en voeten te geven. Op het moment dat de Raad problemen en knelpunten in de begroting signaleert en haar zorgen uit richting het College, hoort het College dit aan en belooft goed op te letten, maar lijkt hier in de optiek van de Raad weinig mee te doen. Na een jaar moet er dan toch weer geld bij. Het ontbreekt de Raad naar eigen zeggen aan de instrumenten om het College aan de gemaakte afspraken te houden. Tijdens de bespreking van de jaarrekening geeft de Raad altijd zijn visie, maar hier komt vanuit het College nooit een terugkoppeling of reactie op. In de gemeenschappelijke regeling is de bepaling opgenomen dat de Raad in de gelegenheid moet worden gesteld een zienswijze over de jaarrekening en begroting in te dienen. Het College houdt zich aan deze bepaling, maar de planning is ieder jaar zodanig dat de Raad onder grote tijdsdruk komt te staan. Daarbij is het niet de Raad zelf, maar het College dat deze zienswijze opstelt. De Raad wordt dan gevraagd hiermee in te stemmen. Het is de normale procedure dat het College een raadsvoorstel met conceptraadsbesluit opstelt. Echter, in het groepsgesprek merken Raadsleden op dat het beter

zou zijn als de Raad de zienswijze zelf zou opstellen en het raadsbesluit formuleert. Tot op heden heeft de Raad deze taak (nog) niet opgepakt.

Samenvattend hebben de geïnterviewde raadsleden de indruk dat wat het WNK betreft de gemeente Alkmaar alleen zijn portemonnee mag trekken, maar dat de Raad inhoudelijk niets over het beleid te zeggen heeft.

Ten derde is eerder in deze paragraaf al gebleken dat de Raad tot op heden niet tijdig en niet adequaat geïnformeerd wordt over (de herstructurering van) het WNK. De Raad ervaart dat zij **onvoldoende grip** heeft op het onderwerp. Op basis van eerdere ervaringen vreest de Raad dat ze dermate laat in het traject betrokken zal worden dat zij **geen daadwerkelijke invloed** meer zal kunnen uitoefenen op de beleidskeuzes rond het WNK. Beleidskeuzes die een wezenlijke invloed hebben op enerzijds de budgetten die straks nodig zijn voor het realiseren van een goede beschut-werken faciliteit en voor re-integratieactiviteiten, en anderzijds op de mogelijkheden voor de Raad om te sturen op deze budgetten. Ook maakt de Raad zich zorgen over de invulling in de gemeente Alkmaar van het tripartiete stelsel in de Participatiewet.<sup>1</sup> Betekent dit dat de Raad straks nog minder invloed heeft op het beleid maar de gemeente wel geheel verantwoordelijk is voor de kosten?

Samenvattend kan gesteld worden dat de Raad tot op heden **geen grip heeft op dit dossier**. Het ontbreken van tijdige en heldere informatie vanuit het Alkmaarse College rechtstreeks naar de Raad speelt daar een grote rol in. De Raad zou meer aan de voorkant van het proces betrokken willen, én naar inzicht van de Raadsleden ook moeten, worden. De Raad heeft zich echter tot nu toe, ook naar eigen zeggen, **weinig hard gemaakt** hiervoor.

De Raad heeft meerdere wettelijke instrumenten tot haar beschikking om het College aan te sturen en te controleren, onder andere het recht van amendement (om voorstellen van het college te wijzigen), het recht vragen aan het College te stellen en het recht om onderzoek te doen. Tot op heden maakt de Raad op dit onderwerp van deze instrumenten niet of nauwelijks gebruik en stelt zich weinig proactief op.

Enkele raadsleden merken op dat, wanneer nogmaals een Collegevoorstel wordt voorgelegd zonder keuzemogelijkheden erin, ondanks de tijdsdruk, de Raad "een keer het lef zou moeten hebben om te zeggen: wij zijn het niet eens met de manier waarop dit wordt voorgelegd, kom maar met een beter voorstel [zijnde een voorstel met keuzemogelijkheden of in ieder geval een overzicht van de voor- en nadelen van de door het College voorgestelde keuze]". Tot nu toe is dit echter nog niet gebeurd.

---

<sup>1</sup> Het tripartiete stelsel is onderdeel van de aangepaste participatiewet als gevolg van het sociaal akkoord. Dit stelsel maakte geen deel uit van de oorspronkelijke participatiewet (noch de Wet Werken naar vermogen). Het tripartiete stelsel houdt in dat sociale partners en (gemeentelijke) overheid samen verantwoordelijkheid nemen voor de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking. Er komen 35 regionaal georganiseerde werkbedrijven die deze re-integratie gaan verzorgen. Wethouders en werkgevers uit de regio dragen hiervoor samen een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Daarnaast komen er 35 werkpleinen waarin vakbondsbestuurders, regionale werkgevers en wethouders van betrokken gemeenten een regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand brengen. Meerdere gemeenten zien een groot (financieel) risico in de gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid waarbij de gemeente financieel volledig verantwoordelijk is. Ook de Alkmaarse Raad benoemt dit risico.

## Bijlage 1 Overzicht geraadpleegde bronnen

### 2013

- Memorandum van Mirjam Hamberg aan de commissie sociaal dd. 25 maart 2013. Onderwerp: 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> go/no-go moment "regionale sociale dienst".
- Nota B&W uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen 2014: lijst ingekomen stukken commissie A&E 28 maart 2013.
- B&W nota uitvoerend beleidskader re-integratie 2013 met begeleidend memo van wethouder: lijst ingekomen stukken commissie Sociaal 14 maart 2013.
- PwC (2013), WNK Businessplan en onderzoek efficiency en effectiviteit 2011-2019.
- Werkgroep Herstructurering Wsw, *Businesscase WNK bedrijven*, 16 januari 2013.
- Sheets raadsinformatiebijeenkomst De Doorbraak: uitvlechten 22 januari 2013.
- Panteia/Research voor Beleid (2013), Evaluatie pilot loondispensatie.

### 2012

- Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland Concept Begroting 2013 WNK Bedrijven Alkmaar.
- Begroting 2013- raadsvoorstel, begroting 2013, nota B&W, verslag commissie ARC 10 december 2012, notulen raadsvergadering 13 december 2012.
- Nota Inzet Participatiebudget 2013.
- Overzicht besluiten 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> go/no go moment.
- Verslag algemene raadscommissie d.d. 10 december 2012. Verslag vastgesteld in de commissie 7 februari 2013. Gemeente Alkmaar.
- Voorstel van burgemeester en wethouders dd. 27 november 2012. Onderwerp: begroting 2013 GR Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland.
- Sheets informatiebijeenkomst gemeenteraden regionale samenwerking Sociale Diensten 14 november 2012.
- Sheets raadsspecial WNK 13 november 2012.
- Projectgroep regionale samenwerking Sociale Diensten, *Beslisnota regionale samenwerking Sociale Diensten*. Heerhugowaard, 16 oktober 2012.
- Werkgroep Herstructurering Wsw (2012), *Contourennota herstructurering Wsw*, 7 september 2012.
- Opdracht aan de werkgroep herstructurering Wsw, 13 augustus 2012.
- B&W nota hoofdlijnennotitie dienstverleningsmodel Sociale Zaken: lijst ingekomen stukken commissie ARC 5 juli 2012.
- Verslag van het Portefeuillehoudersoverleg sociale zekerheid gehouden op 11 juli 2012.
- Verslag van het Portefeuillehoudersoverleg sociale zekerheid gehouden op 20 juni 2012.
- Nota aan burgemeester en wethouders dd. 5 juni 2012. Onderwerp: Hoofdlijnennotitie dienstverleningsmodel.
- WSW-statistiek medio 2012, Panteia/Research voor Beleid
- Jaarrekening 2011 – commissievoorstel, jaarverslag 2011, nota B&W, verslag commissie ARC 19 april 2012
- Memo wethouder M. Hamberg aan de Raadscommissie, dd 6 april 2012. Onderwerp: 'Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar'.
- Voorstel van burgemeester en wethouders dd. 3 april 2012. Bijlage nr. 298.
- Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar, 25 maart 2012.

- Projectgroep regionale samenwerking Sociale Diensten, *Hoofdlijnennotitie dienstverleningsmodel*. Heerhugowaard, maart 2012.
- B&W nota Rapportage monitoring BUIG/participatiebudget, onderdeel re-integratie: lijst ingekomen stukken commissie ARC 8 maart 2012.
- Raadsvoorstel uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen, uitgangspunten, B&W nota, verslag ARC 22 maart 2012, notulen raadsvergadering 29 maart 2012.
- Nautus (2012), Herstructurering Wsw. Advies voor herstructurering van de uitvoering van de West sociale werkvoorziening (Wsw) in de gemeente Alkmaar.
- Ernst & Young (2012), WNK Bedrijven en de Wet werken naar vermogen. Inhoudelijke en financiële consequenties van verschillende uitvoeringsvarianten.
- B&W nota kosten afbouw voormalige WIW en ID-banen: lijst ingekomen stukken commissie ARC 19 januari 2012.
- Nota B&W bevoorschotting 2012 werkvoorzieningschappen voor de uitvoering van de Wsw: lijst ingekomen stukken commissie ARC 19 januari 2012.
- B&W nota bestuurlijke startnotitie decentralisaties Awbz, Jeugdzorg en Wet werken naar vermogen: lijst ingekomen stukken commissie ARC 19 januari 2012.
- Initiatiefraadsvoorstel Meer SW-geïndiceerden in dienst en/of gedetacheerd vanuit het WNK bij de gemeente, verslag commissie ARC 19 januari 2012, notulen raadsvergadering 9 februari 2012 en 1 december 2011.
- Nota aan burgemeesters en wethouders dd 10 januari 2012. Onderwerp: Samenwerking Sociale Diensten.
- Nota B&W bevoorschotting 2013 werkvoorzieningschappen voor de uitvoering van de Wsw.
- Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland Jaarverslag 2011.

## **2011**

- Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland Werkbegroting 2012, 'Samen kom je verder'.
- Begroting 2012 – raadsvoorstel, aanbiedingsbrief WNK, Werkbegroting 2012, nota B&W, verslag commissie SLZ 8 november 2011 en notulen raadsvergadering 1 december 2011.
- Memo wethouder 24 oktober 2011 i.z. stand van zaken afbouw loonkostensubsidie ID- en WIW banen: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 6 december 2011.
- Stadskrant, 26 oktober 2011, 'Wethouder Hamberg: 'Beschutte Werkplaatsen blijven nodig'.
- Voortgangsnotitie Participatiebudget en doorkijk 2012 dd. 25 oktober 2011.
- Notulen interpellatiedebat 13 oktober 2011 met brief wethouder van 13 oktober 2011.
- Memo wethouder van 31 mei 2011 inzake actualisatie visie WSW.
- Memo wethouder 24 februari 2011 inzake wachtlijstbeheer Wsw en instroom doelgroep naar gemeenten.
- Sheets presentatie de heer Ray Geerling (2011), 'Op weg naar duurzame samenwerking in Noord Kennemerland'.
- Ray Geerling Management & Consultancy BV (2011), Plan van aanpak/projectplan Op weg naar een duurzame samenwerking in Noord-Kennemerland.



## **2010**

- Visie participatiebudget, raadsvoorstel, visie, nota B&W, verslag commissie SLZ 8 december 2009, notulen raadsvergadering 14 januari 2010.
- Brief WNK met reactie op zienswijze raad van 16 november 2010.
- Uitvoeringsplan participatiebudget 2010-2011, raadsvoorstel, nota B&W, verslag commissie SLZ 12 oktober 2010 (dit voorstel is niet in raad behandeld, wel in de commissie, omdat het om een uitvoeringsplan gaat).

## **2009**

- Verordening wachtlijstbeheer sociale werkvoorzieningen – oktober 2009.
- Memo wethouders van 25 mei 2009 met stand van zaken Wet Participatiebudget: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 16 juni 2009.
- Memo ambtenaar 10 juni 2009 inzake zienswijzen verordeningen met bijlagen.
- Visiedocument regie en uitvoering – raadsvoorstel, visiedocument met bijlagen, nota B&W, verslag commissie SLZ 10 maart 2009, notulen raadsvergadering 2 april 2009.

## **2008**

- B&W nota plan van aanpak voorbereiding participatiebudget: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 19 augustus 2008.
- Memo 17 juli 2008 van stuurgroep visie WSW inzake raadsbehandeling regionale visie.
- Verordening Wsw-cliëntenraad – juli 2008.

## **Voorgaand**

- Kadernota verbonden partijen, 'Alkmaar verbonden' – maart 2007.
- Notitie gesubsidieerde arbeidskrachten in het onderwijs, de zorg en de gesubsidieerde sector (2005).
- Gemeenschappelijke regeling werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland – juni 2004.
- B&W nota beleid gesubsidieerde arbeid met ingang van 2004: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 27 november 2003.
- Notitie nieuw beleid gesubsidieerde arbeid gemeente Alkmaar, september 2003.



## Bijlage 2 Geïnterviewde personen

- Mw. L. Josée (Netwerkmanager Publieke Dienstverlening, tevens lid projectgroep regionale samenwerking sociale dienst, Gemeente Alkmaar)
- De heer W. van der Veen (beleidsadviseur unit sociaal domein, voorzitter werkgroep beleid werk en inkomen van projectgroep regionale samenwerking sociale dienst, gemeente Alkmaar)
- De heer J. Rutten (unitmanager werk, participatie en inkomen, lid projectgroep regionale samenwerking sociale dienst, voorzitter werkgroep werkprocessen)
- Mw. M. Hamberg (wethouder gemeente Alkmaar)
- Groepsgesprek met leden van de Alkmaarse gemeenteraad: mevrouw M.B.A. Dekker (SP), mevrouw A.V. Janssen (Leefbaar Alkmaar), mevrouw S. Hashemi (Groenlinks), de heer M. Keskin (PvdA), mevrouw J.C.de Bont (VVD), de heer R.M. de Boer (D66), mevrouw Y. van den Brakel Visser (CDA).
- De heer R. Geerling (extern procesbegeleider)
- Mw.F. Nijman (ambtelijk projectleider stuurgroep)
- De heer H. Eijk (Algemeen directeur WNK Bedrijven)
- De heer J. Mesu (wethouder gemeente Bergen)
- De heer J.W. de Boer (wethouder gemeente Heerhugowaard)
- Mw. H.J.M. Schrijver (wethouder gemeente Langedijk)

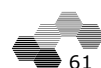


## Bijlage 3 Lijst met afkortingen

AWBZ:	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
GR:	gemeenschappelijke regeling
PORA:	Portefeuillehoudersoverleg Regio Alkmaar
SW-bedrijf:	sociale werkplaats, ook wel beschutte werkplaats genoemd.
Wajong:	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
WGR:	Wet gemeenschappelijke regelingen
WNK:	Werkvoorzieningsschap Noord-Kennemerland
Wmo:	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSW:	Wet sociale werkvoorziening
Wwb:	Wet werk en Bijstand
WWnV:	wetsvoorstel Wet werken naar vermogen (dit wetsvoorstel is inmiddels vervallen en vervangen door de Participatiewet).



Panteia  
Bredewater 26  
PO BOX 7001  
2701 AA Zoetermeer  
The Netherlands  
tel: +31 79 343 01 00  
fax: +31 79 343 01 01  
info@panteia.nl  
www.panteia.nl



## **Bijlage 2**



## Reactie op het rapport Herstructurering WNK, ontwikkelingen in beeld

### Van:

Friedel Nijman, projectleider regionale samenwerking SRA, en  
Ray Geerling, procesbegeleider regionale samenwerking SRA

Steller van het rapport Panteia  
Opdrachtgever rekenkamer Alkmaar

Datum: 24 september 2013

### **Algemeen**

Op uitdrukkelijk verzoek van de voorzitter van de Rekenkamer hebben wij meegewerkt aan het onderzoek van de rekenkamer over de herstructurering WNK “ontwikkelingen in beeld”. Gezien het project “onderzoek samenwerking regionale sociale diensten” en onze rol in dat project, vonden wij deelname aan het onderzoek in eerste instantie niet verstandig omdat met name de re-integratietaken van WNK (die zij voor de gemeenten in de regio uitvoert) onderdeel uitmaken van het in maart 2012 vastgestelde dienstverleningsmodel. Wij vonden dat onze onafhankelijkheid ten opzichte van WNK Bedrijven in het geding kon komen. Naar aanleiding van het verzoek van de voorzitter van de Rekenkamer besloten wij in tweede instantie wel mee te werken aan het onderzoek in de vorm van een gezamenlijk interview met Panteia.

Tijdens dit interview werd duidelijk dat de onderzoekopdracht gewijzigd was. Dit is ons niet van tevoren meegedeeld en zorgde voor de nodige onduidelijkheid tijdens het interview. Dit hebben wij besproken met de interviewers. Wij zijn van mening dat de nieuwe onderzoeksvraag niet duidelijk is, geen afbakening kent en geen eenduidig onderwerp heeft.

“Herstructurering van de WNK” betekent volgens ons een herstructurering van de Wet Sociale Werkvoorziening, wat iets heel anders is dan de regionale samenwerking sociale diensten, en iets heel anders dan de re-integratietaken van WNK.

Wij hebben geprobeerd dit bij de interviewers duidelijk te maken. We stellen echter vast dat dit niet gelukt is, omdat de onduidelijkheid over het onderwerp, de onduidelijkheid over de afbakening van het onderzoek en het ontbreken van een goede kennis van het onderwerp bij de interviewers een rapport hebben opgeleverd waarin van de hak op de tak wordt gesprongen en onduidelijkheid de boventoon voert. De ene keer gaat het om een procesbeschrijving van de herstructurering (waarbij verschillende herstructureringsprocessen door elkaar worden gehaald), de andere keer gaat het over een beschrijving van het proces om te komen tot een regionale samenwerking van de sociale diensten, dan weer spreken de onderzoekers een al dan niet gewogen oordeel uit over de bedrijfsvoering van de WNK bedrijven en over het tot stand komen van de regionale samenwerking.

Het is ongebruikelijk dat de onderzoekers hun opdracht tijdens het onderzoek hebben aangepast zonder de onderzoeksmethode daarvoor empirisch te onderbouwen, laat staan te verklaren. Moet het onderzoek nu gezien worden als een beleidsstuk met subjectieve opvattingen, is het een procesbeschrijving van een aantal processen of is het een oordeelsvorming van de onderzoekers zonder dat deze gebaseerd is op een deugdelijke onderbouwing?

De onderzoekers onderbouwen hun oordeelsvorming niet door onderzoeksgegevens, maar door subjectieve oordelen van de onderzoekers zelf, veelal weergegeven in bijvoeglijke naamwoorden.

Het rapport ontbeert een logische opbouw en haalt bijvoortdurend een aantal verschillende processen door elkaar.

Voor de duidelijkheid hierbij de verschillende zaken die de onderzoekers door elkaar halen:

1. herstructurering van de bedrijfsvoering van de WNK bedrijven (zie hiervoor de verschillende opdrachten in 2008 en 2011).
2. De herstructureringsopdracht in het kader van de door de overheid toegezegde herstructureringsgelden 2012.
3. De onderzoeksopdracht om te komen tot een samenwerking tussen de gemeenten op het beleidsterrein van de sociale zekerheid.
4. Het dienstverleningsmodel van de regionale samenwerking sociale diensten
5. Het businessplan/uitvoeringsplan WNK dat dient als voorbereiding van WNK om deel uit te gaan maken van het samenwerkingsverband.

Al vanaf pagina 15 begint de verwarring groteske vormen aan te nemen.

Men spreekt al van een herstructurering van de WNK bedrijven, terwijl de aanzet daarvoor nog moet worden gegeven. Daarbij is de aanvraag van de herstructurering van geheel andere orde dan de voorbereiding van de WNK bedrijven op een eventuele samenwerking in SRA verband.

De opdracht om te komen tot een bedrijfsvoering waarbij de gemeentelijke bijdrage wordt gereduceerd tot nul (opdracht 2008-2013) heeft te maken met een wijziging in de bedrijfsvoering en staat los van het samenwerkingsonderzoek om te komen tot een gemeenschappelijke sociale dienst.

Wij vragen ons af of de verschillende invalshoeken van het onderzoek en de gewijzigde onderzoeksvraag aan de geïnterviewden is voorgelegd. In ons geval in ieder geval niet.

Wij stellen het op prijs dat het door ons geaccordeerde gespreksverslag van het interview integraal als bijlage bij het rapport wordt gevoegd, evenals dit commentaar. Mocht u daartoe niet bereid zijn dan behouden wij ons het recht voor om beide stukken aan de opdrachtgever te doen toe komen.

### **Specifiek**

Het is opmerkelijk dat in het rapport geen keuze gemaakt is met betrekking tot het noemen van namen van geïnterviewden en het geven van anonimiteit. Hierdoor ontstaat het beeld dat de onderzoekers hebben gewinkeld in meningen, opvattingen en stellingen, waardoor niet te traceren is op welke mening, opmerking, stelling of gegeven de onderzoekers zich hebben gebaseerd. Citaten kunnen niet in hun context worden geplaatst, laat staan worden beoordeeld of geverifieerd, dan wel worden voorzien van commentaar. Hierdoor komt de objectiviteit van het 'onderzoek' ter discussie te staan.

Tevens is het verwonderlijk te noemen dat de onderzoeksvraag voor een gedeelte gaat over de totstandkoming van het samenwerkingsverband SRA. Hierbij wordt het gedeeltelijk procesmatige onderzoek afgesloten per 1 mei 2013 met verwijzing naar het rapport Berenschot, zonder de conclusies van het rapport in het onderzoek op te nemen. De opdracht aan het bureau Berenschot bestond uit twee delen, waarvan een deel gericht was op het proces om te komen tot samenwerking tussen de acht gemeenten en een deel erop gericht was te komen tot een uitvoeringsplan /businessplan ten behoeve van de optimalisering van de bedrijfsvoering van de WNK bedrijven. Er ontbreekt een volledige weergave van het proces om te komen tot een conclusie over het onderzoek met als doel te onderzoeken of er samenwerking mogelijk is. Hierdoor ontstaat een onvolledig beeld over dit gedeelte van de beschrijving van het proces. Daarbij dient nog te worden opgemerkt dat het herstructureringsproces van de WNK bedrijven een andere periode betreft dan het onderzoek om te komen tot een SRA.

Overigens worden beide processen op een verschillende manier gestuurd met verschillende verantwoordelijkheden, waarbij ook nog kan worden opgemerkt dat beide processen niet zijn afgerond. Het is op zijn zachts gezegd verwonderlijk, dat de verantwoordelijkheden van beide processen niet gescheiden beschreven zijn en dat de beoogde doelen van deze processen door elkaar gehaald worden.

We zullen in dit commentaar niet alle onjuistheden noemen, echter een tweetal onjuistheden met betrekking tot de feitelijkheid springen wel in het oog, n.l. de cijfers waarop de accountant PWC haar rapport heeft gebaseerd zijn aangeleverd door de directie van de WNK bedrijven. PWC heeft geen zelfstandig onderzoek gedaan naar deze gegevens. Het is dan ook onjuist om deze gegevens in twijfel te trekken of althans deze suggestie te wekken door de directie van de WNK bedrijven in deze te citeren.

De rol van de procesbegeleider binnen het project regionale samenwerking met acht gemeenten wordt onjuist weergegeven. De procesbegeleider maakt géén deel uit van de stuurgroep en neemt dan ook niet deel als lid, maar als adviseur. Hij zorgt voor verbinding tussen de partijen en staat daar niet boven.

De conclusie van de interviewers over de drie dubbele rollen van de procesbegeleider is dan ook onjuist. Het suggestief noemen van de wijze van operen van de procesbegeleider is stuitend te noemen. Hier is een uitgebreide referentie van de geïnterviewden op zijn plaats. Omdat de onderbouwing onderbreekt moet deze conclusie worden toegeschreven aan de perceptie van de onderzoekers.

Wij verwijzen de onderzoekers naar de projectformulering en de wijze waarop deze is uitgevoerd.

De procesbegeleider heeft niet aan de herstructureringswerkgroep deelgenomen, die zich bezig hield met het verkrijgen van herstructureringsgelden 2012, en deze werkgroep ook niet voorgezeten. Deze taak werd ingevuld door een ambtenaar van de gemeente Bergen.

De herstructureringswerkgroep belast met het opstellen van een businessplan /uitvoeringsplan voor de WNK bedrijven is voorgezeten door de directeur van WNK bedrijven. Het betrof hier overigens een andere opdracht als de eerder genoemde herstructurering. In het rapport wordt dit onderscheid ten onrechte niet duidelijk weergegeven, waardoor onnodige verwarring en onduidelijkheid ontstaat.

Dan een opmerking over het hoofdstuk "Duiding". De onderzoekers matigen zich hier een oordeelsvorming aan, terwijl in de inleiding van het rapport wordt gesproken over een weergave van processen. De duiding is een subjectieve mening van de onderzoekers zelf, daar waar een objectief onderbouwde mening op zijn plaats was geweest.

Het is opmerkelijk dat als uitleg voor de duiding op pagina 6 al wordt opgevoerd of de procesbeschrijving doeltreffend is uitgevoerd. De processen, over welke processen men het dan ook heeft, zijn nog niet afgerond. Het resultaat kan dan ook niet bij de doeltreffendheid worden betrokken.

"Het is in dit onderzoek nadrukkelijk niet de bedoeling een oordeel te geven over het functioneren van het WNK op zich" staat op pagina 6. Het zou beter zijn aan te geven waarover dan wel een oordeel wordt gegeven, zeker gezien het subjectieve hoofdstuk "Duiding".

Er wordt op pagina 11 gesproken van een vervlechting van activiteiten. Deze opmerking wordt op pagina 12 uitgewerkt, waarbij gesproken wordt over een ingezet budget. Er wordt niet aangeven over welk budget het gaat. Gaat het over de Se vergoeding, het Participatie budget, of over het bedrag dat jaarlijks door gemeenten per Se wordt toegevoegd. Het zou op zijn plaats zijn geweest om een splitsing van de budgetten op deze plaats weer te geven, met een verklaring van de wijze waarop

de budgetten tot stand komen en waar de discretionaire bevoegdheid van de raad aan de orde is. Nu wordt de invloed van de raad niet nader aangegeven.

**Conclusie:**

Onze conclusie zal duidelijk zijn: wij vinden het vervelend en ergerlijk dat we ons hebben laten overhalen deel te nemen aan een onderzoek van dit niveau. Ons voorstel is het rapport te herschrijven en te beginnen met een afgebakende en eenduidige onderzoeksopdracht. Wellicht kunt u gebruikmaken van bovenstaande opmerkingen.





**Panteia**

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

# **Reactie op wederhoor Friedel Nijman en Ray Geerling**

Betty Noordhuizen; Suzanne de Visser

C10307

Zoetermeer, 14 oktober 2013

## Inleiding

Hartelijk dank voor uw wederhoor op ons onderzoek 'Herstructurering WNK; ontwikkelingen in beeld'. In deze notitie geven wij een reactie op deze opmerkingen. We bespreken uw opmerkingen puntsgewijs, waarbij we uw opmerkingen steeds cursief weergeven, gevolgd door onze reactie op de betreffende opmerking. Tevens geven we aan of en op welke wijze uw opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van het rapport.

## Reactie

- *"Herstructurering van de WNK" betekent volgens ons een herstructurering van de Wet Sociale Werkvoorziening, wat iets heel anders is dan de regionale samenwerking sociale diensten, en iets heel anders dan de re-integratietaken van WNK.*

Het onderwerp van onderzoek is het bedrijf WNK. Het onderzoek betreft geen wetsevaluatie.

Uit de onderzoeksinformatie blijkt dat de herstructurering van het WNK nauw samenhangt met, en zelfs onderdeel uitmaakt van, het project regionale samenwerking sociale diensten. De opdrachtbeschrijving van de projectgroep aan de werkgroep herstructurering WSW (dd. 13 augustus 2012) vermeldt hierover:

"Het PORA (= stuurgroep) en bestuur WNK zijn op 11 juli jl akkoord gegaan met:

- De herstructurering is onderdeel van het project regionale samenwerking.
- De eindverantwoordelijkheid rust bij de projectleider, die adviseert aan de stuurgroep.
- De herstructurering wordt door een werkgroep binnen het project voorbereid en afgestemd op het in de Hoofdlijnennotitie genoemde dienstverleningsmodel. (...)

De opdracht richt zich specifiek op de herinrichting van het SW-bedrijf"

Binnen dit project is een dienstverleningsmodel voor de toekomstige uitvoeringsorganisatie voorgesteld. De Hoofdlijnennotitie die in maart 2012 door de projectgroep is opgesteld, spreekt een voorkeur uit voor een scenario waarbij "voor de huidige functies van het SW-bedrijf zal worden aangesloten bij het genoemde scenario 3 (model Westerlanden). Hierbij zal het beschut werken separaat worden ingericht en de overige functies van het SW-bedrijf worden ondergebracht bij het nieuwe Leerwerkbedrijf." In de opdrachtbeschrijving van de projectgroep aan de werkgroep herstructurering (dd. 13 augustus 2012), wordt dit als volgt geoperationaliseerd:

"De opdracht richt zich specifiek op de herstructurering van het *SW-bedrijf*:

Maak een splitsing tussen Werk in een reguliere omgeving en Beschermd werk. Werk in een reguliere omgeving is bij voorkeur een gewone baan. Voor mensen met een functiebeperking bieden detacheringen vaak enig perspectief en zijn (tijdelijk) nodig. Beschermd werk is voor mensen met een lage productiviteit."

De beslisnota regionale samenwerking sociale diensten die door de projectgroep op 16 oktober 2012 is opgesteld, meldt bovendien als één van de uitgangspunten bij de WGR: "De huidige WNK wordt geheel ondergebracht in de gewijzigde WGR. De re-integratietakstelling wordt ondergebracht in het leerwerkbedrijf."

Op basis van de onderzoeksinformatie concluderen wij dat de herstructurering van het WNK sterk samenhangt met het project regionale samenwerking sociale diensten, en dat het binnen dit project voorgestelde dienstverleningsmodel direct gevolgen heeft voor de manier waarop de re-integratietaken die nu door het WNK worden uitgevoerd worden georganiseerd.



- *Het is ongebruikelijk dat de onderzoekers hun opdracht tijdens het onderzoek hebben aangepast zonder de onderzoeksmethode daarvoor empirisch te onderbouwen, laat staan te verklaren. Moet het onderzoek nu gezien worden als een beleidsstuk met subjectieve opvattingen, is het een procesbeschrijving van een aantal processen of is het een oordeelsvorming van de onderzoekers zonder dat deze gebaseerd is op een deugdelijke onderbouwing?*

De opdracht is tijdens het onderzoek aangepast in overleg met de rekenkamercommissie (RKC). In een aanvullend onderzoeksvoorstel voor de RKC hebben wij de daarvoor benodigde onderzoeksactiviteiten en -methoden beschreven.

Het onderzoeksrapport bevat een procesbeschrijving van de ontwikkelingen rondom de herstructurering van het WNK gedurende de beschreven onderzoeksperiode en bevat tevens een duiding van deze ontwikkelingen. Hierbij is er onvermijdelijk sprake van een zekere mate van oordeelsvorming en subjectiviteit, waarbij de duiding nadrukkelijk is gestoeld op de in het rapport gepresenteerde feiten en onze expertise terzake. In hoofdstuk 1 (pagina 7) van het rapport is beschreven dat hoofdstuk 3 de procesbeschrijving bevat en hoofdstuk 4 de duiding.

- *De onderzoekers onderbouwen hun oordeelsvorming niet door onderzoeksgegevens, maar door subjectieve oordelen van de onderzoekers zelf, veelal weergegeven in bijvoeglijke naamwoorden.*

De duiding van de onderzoeksresultaten is nadrukkelijk gestoeld op de in het rapport gepresenteerde feiten gecombineerd met onze kennis van bestuurlijke processen.

- *Het rapport ontbeert een logische opbouw en haalt bij voortduring een aantal verschillende processen door elkaar. Voor de duidelijkheid hierbij de verschillende zaken die de onderzoekers door elkaar halen:*
  1. *herstructurering van de bedrijfsvoering van de WNK bedrijven (zie hiervoor de verschillende opdrachten in 2008 en 2011).*
  2. *De herstructureringsopdracht in het kader van de door de overheid toegezegde herstructureringsgelden 2012.*
  3. *De onderzoeksopdracht om te komen tot een samenwerking tussen de gemeenten op het beleidsterrein van de sociale zekerheid.*
  4. *Het dienstverleningsmodel van de regionale samenwerking sociale diensten*
  5. *Het businessplan/uitvoeringsplan WNK dat dient als voorbereiding van WNK om deel uit te gaan maken van het samenwerkingsverband.*

Ten aanzien van bovengenoemde punten geldt dat:

1:

Het onderzoek kent een afgebakende onderzoeksperiode die loopt van 1 januari 2012 tot 1 mei 2013 (zie hiervoor ook pagina 5 van het rapport). Uiteraard hebben zich ook voor deze datum ontwikkelingen voorgedaan rondom het WNK. Een beknopte omschrijving hiervan is te vinden op pagina 15 en 16 van het rapport. Voor het overige focust het rapport op de periode 1 januari 2012 tot 1 mei 2013, zoals overeengekomen met de RKC.

2 en 3:

Het gaat hier inderdaad om twee aparte opdrachten, zoals staat beschreven op pagina 16 van het rapport. Uit de onderzoeksinformatie blijkt evenwel dat er sprake was van kruisbestuiving van beide vanuit beide opdrachten. Dit staat beschreven op pagina 16 van het rapport.





3 t/m 5:

De onderzoeksinformatie wijst uit dat de drie beschreven processen nauw met elkaar samenhangen. De onderzoeksopdracht om te komen tot een samenwerking tussen de gemeenten op het beleidsterrein van de sociale zekerheid resulteerde in het project regionale samenwerking sociale diensten, zoals voorgesteld op pagina 5 van het 'Plan van aanpak/projectplan Op weg naar een duurzame samenwerking in Noord-Kennemerland' van Ray Geerling management & Consultancy BV en zoals ook blijkt uit de presentatie 'Op weg naar duurzame samenwerking in Noord Kennemerland' van de heer Ray Geerling. Binnen dit project werd in de Hoofdlijnennotitie van maart 2012 een voorkeur uitgesproken voor een dienstverleningsmodel van de regionale samenwerking sociale diensten. Op basis van dit dienstverleningsmodel moest een businessplan/uitvoeringsplan worden ontwikkeld dat dient als voorbereiding van WNK om deel uit te gaan maken van het samenwerkingsverband. Het project regionale samenwerking sociale diensten en het dienstverleningsmodel komen als zodanig terug in verschillende opdrachtbeschrijvingen om te komen tot een businessplan/uitvoeringsplan WNK (opdracht PwC januari 2013, bestuursopdracht werkgroep maart 2013, en als referentiekader ook in de bestuursopdracht aan Berenschot april 2013). Wij hebben deze samenhang in de paragrafen 3.2.1 t/m 3.2.5 van het rapport beschreven.

Een algemene opmerking hierbij: onderwerp van dit onderzoek is de herstructurering van het bedrijf WNK. De term herstructurering zou bij de lezer een associatie teweeg kunnen brengen met de in het kader van de WWnV beschikbaar gestelde herstructureringsfaciliteit. Om deze reden zullen wij in hoofdstuk 1 verduidelijken wat wij in dit rapport verstaan onder de herstructurering van het bedrijf WNK.

- *Men spreekt al van een herstructurering van de WNK bedrijven, terwijl de aanzet daarvoor nog moet worden gegeven.*

Wij hebben pagina 15 nogmaals gezien, maar kunnen deze opmerking niet plaatsen.

- *Daarbij is de aanvraag van de herstructurering van geheel andere orde dan de voorbereiding van de WNK bedrijven op een eventuele samenwerking in SRA verband.*

Het gaat hier in essentie inderdaad om twee verschillende processen. Wij hebben pagina 15, en het overige deel van hoofdstuk 3, nogmaals gezien en kunnen niet terugvinden waar wij stellen dat de aanvraag van de herstructurering(sfaciliteit) van dezelfde orde is als de voorbereiding van WNK bedrijven op een eventuele samenwerking in SRA-verband.

Wel beschrijven we op pagina 16 dat er vanuit beide invalshoeken sprake is van kruisbestuiving. Dit blijkt onder meer ook uit de presentatie 'Op weg naar duurzame samenwerking in Noord Kennemerland' van de heer Ray Geerling, waarin op sheet 11 staat beschreven dat er binnen het project regionale samenwerking sociale diensten een werkgroep 'toekomst WSW' wordt ingesteld, met als opdracht: "redigeer een transformatieplan voor het SW bedrijf."

Ook beschrijven we op pagina 17 dat het denken over de herstructurering van het WNK na het stopzetten van de herstructureringsfaciliteit verweven was met het project regionale samenwerking sociale diensten. In een nota aan burgemeester en wethouders dd. 27 november 2012 met als onderwerp 'Zienswijze begroting GR Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland' staat bijvoorbeeld beschreven dat de gemeenten in de GR, ook na het wegvallen van de WWnV en de herstructureringsfaciliteit, besloten hebben op de ingeslagen weg voort te gaan en te "blijven inzetten op de herstructurering van het Sw-bedrijf". In een voorstel aan burgemeester en wethouders van dezelfde datum bij de



begroting 2013 GR werkvoorzieningschap Noord kennemerland staat dat daarbij vooral gekeken wordt naar "de positie van het WNK in de voorgestelde richting van regionale samenwerking". In de opdrachtbeschrijving van de projectgroep aan de werkgroep herstructurering WSW staat beschreven: "de herstructurering is onderdeel van het project regionale samenwerking". Ook in de andere opdrachtbeschrijvingen om te komen tot een businessplan/uitvoeringsplan voor de herstructurering van het WNK wordt het project regionale samenwerking sociale diensten als uitgangspunt benoemd (opdracht PwC januari 2013, bestuursopdracht werkgroep maart 2013, en als referentiekader ook in de bestuursopdracht aan Berenschot april 2013). Op grond hiervan stellen wij in het rapport dat het proces om te komen tot een herstructurering van het WNK in de door ons onderzochte periode verweven is met het project regionale samenwerking sociale diensten, en daarmee ook met de voorbereiding van WNK bedrijven op een eventuele samenwerking in SRA verband.

- *De opdracht om te komen tot een bedrijfsvoering waarbij de gemeentelijke bijdrage wordt gereduceerd tot nul (opdracht 2008-2013) heeft te maken met een wijziging in de bedrijfsvoering en staat los van het samenwerkingsonderzoek om te komen tot een gemeenschappelijke sociale dienst.*

Het doel om te komen tot een budgetneutrale uitvoering stamt inderdaad uit 2009, toen in het 'Visiedocument regie en uitvoering Wsw in Noord-Kennemerland' een verlaging van de gemeentelijke bijdrage tot €0 in 2013 werd afgesproken. Dit staat beschreven op pagina 15 van het rapport. Ook gedurende de onderzoeksperiode (1 januari 2012 tot 1 mei 2013), bleef deze doelstelling in het kader van de herstructurering van het WNK bestaan (zoals onder meer blijkt uit 'Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar', dd. 25 maart 2012, het memo van wethouder M. Hamberg aan de Raadscommissie dd. 6 april 2012 met als onderwerp 'Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar' en de nota aan burgemeesters en wethouders dd. 27 november 2012 met als onderwerp 'Zienswijze begroting 2013 GR Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland'). We beschrijven dit op pagina 37 van het rapport.

Omdat de herstructurering van het WNK onderdeel is van het project regionale samenwerking sociale diensten (zoals blijkt uit de opdracht aan de werkgroep herstructurering Wsw van Friedel Nijman aan Henk van Eijk dd. 13 augustus 2012), constateren wij dat het doel dat voor deze herstructurering is gesteld (een budgetneutrale uitvoering van de Wsw) niet los staat van het project om te komen tot een gemeenschappelijke sociale dienst.

Wel stellen wij op basis van het door u geaccordeerde interviewverslag dat deze doelstelling van budgetneutraliteit niet aan de projectgroep is meegegeven. Dit staat beschreven op pagina 38 van het rapport.

- *Wij stellen het op prijs dat het door ons geaccordeerde gespreksverslag van het interview integraal als bijlage bij het rapport wordt gevoegd, evenals dit commentaar. Mocht u daartoe niet bereid zijn dan behouden wij ons het recht voor om beide stukken aan de opdrachtgever te doen toe komen.*

In overleg met de RKC is besloten om uw commentaar, evenals onze reactie hierop, als bijlage bij het rapport op te nemen. Gespreksverslagen beschouwen wij als vertrouwelijk en kunnen niet in het rapport worden opgenomen.

- *Het is opmerkelijk dat in het rapport geen keuze gemaakt is met betrekking tot het noemen van namen van geïnterviewden en het geven van anonimiteit. Hierdoor ontstaat het beeld dat de onderzoekers hebben gewinkeld in meningen, opvattingen en stellingen,*



---

*waardoor niet te traceren is op welke mening, opmerking, stelling of gegeven de onderzoekers zich hebben gebaseerd. Citaten kunnen niet in hun context worden geplaatst, laat staan worden beoordeeld of geverifieerd, dan wel worden voorzien van commentaar. Hierdoor komt de objectiviteit van het 'onderzoek' ter discussie te staan.*

In het rapport is bij ieder citaat weergegeven of dit is ontleend aan een interviewverslag of aan een document. Bij de documenten is steeds een bronvermelding opgenomen. Citaten, meningen en opvattingen van respondenten zijn uitsluitend ontleend aan door deze respondenten geaccordeerde interviewverslagen. In bijlage 2 van het rapport is een overzicht van de geïnterviewde personen opgenomen.

- *Tevens is het verwonderlijk te noemen dat de onderzoeksvraag voor een gedeelte gaat over de totstandkoming van het samenwerkingsverband SRA.*

De onderzoeksvraag heeft betrekking op de herstructurering van het WNK. Deze herstructurering is onderdeel van het project SRA (zoals blijkt uit de opdracht aan de werkgroep herstructurering Wsw van Friedel Nijman aan Henk van Eijk dd. 13 augustus 2012). Waar dit relevant is voor de ontwikkelingen rondom de herstructurering van het WNK, hebben we daarom het proces van de SRA-vorming beschreven.

- *Hierbij wordt het gedeeltelijk procesmatige onderzoek afgesloten per 1 mei 2013 met verwijzing naar het rapport Berenschot, zonder de conclusies van het rapport in het onderzoek op te nemen.*

In overleg met de rekenkamercommissie (RKC) is de onderzoeksperiode afgebakend tot 1 mei 2013. Op dat moment waren de conclusies van het rapport Berenschot beschikbaar, maar nog niet openbaar. We hebben de wethouder gevraagd of we deze conclusies konden inzien, maar dat bleek op dat moment niet mogelijk.

- *De opdracht aan het bureau Berenschot bestond uit twee delen, waarvan een deel gericht was op het proces om te komen tot samenwerking tussen de acht gemeenten en een deel erop gericht was te komen tot een uitvoeringsplan /businessplan ten behoeve van de optimalisering van de bedrijfsvoering van de WNK bedrijven.*

We zullen deze informatie toevoegen aan het rapport.

- *Er ontbreekt een volledige weergave van het proces om te komen tot een conclusie over het onderzoek met als doel te onderzoeken of er samenwerking mogelijk is. Hierdoor ontstaat een onvolledig beeld over dit gedeelte van de beschrijving van het proces.*

In overleg met de rekenkamercommissie (RKC) is de onderzoeksperiode afgebakend tot 1 mei 2013. Op dat moment waren de conclusies van het rapport Berenschot beschikbaar, maar nog niet openbaar. We hebben de wethouder gevraagd of we deze conclusies konden inzien, maar dat bleek op dat moment niet mogelijk.

- *Daarbij dient nog te worden opgemerkt dat het herstructureringsproces van de WNK bedrijven een andere periode betreft dan het onderzoek om te komen tot een SRA.*

In de opdrachtbeschrijving van de projectgroep aan de werkgroep herstructurering WSW (dd. 13 augustus 2012) staat beschreven dat de herstructurering van het WNK onderdeel is van het project om te komen tot een SRA. We concluderen daarmee dat er sprake is van een samenloop van beide processen in de tijd. In de onderzoeksperiode (1 januari



2012 tot 1 mei 2013) speelden beide processen. Dat neemt niet weg dat beide processen elk een eigen begindatum, en mogelijk ook een andere einddatum kennen. Deze einddatum valt buiten de onderzoeksperiode. De start van beide processen staat beschreven op pagina 15, 16 en 17 van het rapport.

- *Overigens worden beide processen op een verschillende manier gestuurd met verschillende verantwoordelijkheden, waarbij ook nog kan worden opgemerkt dat beide processen niet zijn afgerond. Het is op zijn zachts gezegd verwonderlijk, dat de verantwoordelijkheden van beide processen niet gescheiden beschreven zijn en dat de beoogde doelen van deze processen door elkaar gehaald worden.*

Onderwerp van onderzoek is de herstructurering van het WNK. Waar dit relevant is voor de ontwikkelingen rondom de herstructurering van het WNK, hebben we het proces van de SRA-vorming beschreven. Doel is echter niet een evaluatie van het proces van SRA-vorming.

- *Een tweetal onjuistheden met betrekking tot de feitelijkheid springen wel in het oog, n.l. de cijfers waarop de accountant PwC haar rapport heeft gebaseerd zijn aangeleverd door de directie van de WNK bedrijven. PwC heeft geen zelfstandig onderzoek gedaan naar deze gegevens. Het is dan ook onjuist om deze gegevens in twijfel te trekken of althans deze suggestie te wekken door de directie van de WNK bedrijven in deze te citeren.*

De algemeen directeur van het WNK heeft de redenen van zijn kanttekeningen bij deze cijfers van PwC uiteengezet in een presentatie 'Budgetneutrale uitvoering Beschut Werken in 2019' dd 20 maart 2013. We zullen de tekst in het rapport als volgt aanpassen: "Hoewel de conclusies van PwC zijn gebaseerd op door de directie aangeleverde cijfers, plaatst de directie van het WNK kanttekeningen bij de manier waarop PwC deze cijfers presenteert en interpreteert."

- *De rol van de procesbegeleider binnen het project regionale samenwerking met acht gemeenten wordt onjuist weergegeven. De procesbegeleider maakt géén deel uit van de stuurgroep en neemt dan ook niet deel als lid, maar als adviseur. Hij zorgt voor verbinding tussen de partijen en staat daar niet boven. De conclusie van de interviewers over de drie dubbele rollen van de procesbegeleider is dan ook onjuist.*

In het ambtelijk wederhoor wordt gesteld dat de procesbegeleider geen deel uitmaakt van de stuurgroep, maar hier adviserend lid van is. We zullen de zinsnede "als zitting had inde stuurgroep" op pagina 46 van het rapport aanpassen in: "als adviserend betrokken was bij de stuurgroep".

De opmerking dat de procesbegeleider boven de partijen dient te staan, is ontleend aan het plan van aanpak/projectplan 'Op weg naar een duurzame samenwerking in Noord-Kennemerland' van Ray Geerling Management & Consultancy BV. Dit staat vermeld op pagina 17.

Wij zullen de term "(drie)dubbel rol" in het rapport vervangen door "de aanwezigheid van de procesbegeleider in verschillende gremia".

- *Het suggestief noemen van de wijze van opereren van de procesbegeleider is stuitend te noemen. Hier is een uitgebreide referentie van de geïnterviewden op zijn plaats. Omdat de onderbouwing onderbreekt moet deze conclusie worden toegeschreven aan de perceptie van de onderzoekers. Wij verwijzen de onderzoekers naar de projectformulering en de wijze waarop deze is uitgevoerd.*



De informatie over de wijze van opereren van de procesbegeleider is ontleend aan geaccordeerde interviewverslagen en de projectbeschrijving zoals beschreven in het plan van aanpak/projectplan 'Op weg naar een duurzame samenwerking in Noord-Kennemerland' van Ray Geerling Management & Consultancy BV. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2 van het rapport.

- *De procesbegeleider heeft niet aan de herstructureringswerkgroep deelgenomen, die zich bezig hield met het verkrijgen van herstructureringsgelden 2012, en deze werkgroep ook niet voorgezeten. Deze taak werd ingevuld door een ambtenaar van de gemeente Bergen.*

Wij hebben het rapport nog een keer bezien, maar zien niet waar wij hebben beschreven dat de procesbegeleider aan de herstructureringswerkgroep heeft deelgenomen of deze heeft voorgezeten. Wel beschrijven we op pagina 30 van het rapport dat de procesbegeleider in maart 2013 een nieuwe werkgroep heeft voorgezeten, die op 17 april 2013 is ontbonden. Deze informatie is ontleend aan het geaccordeerde interviewverslag met u.

- *De herstructureringswerkgroep belast met het opstellen van een businessplan /uitvoeringsplan voor de WNK bedrijven is voorgezeten door de directeur van WNK bedrijven. Het betrof hier overigens een andere opdracht als de eerder genoemde herstructurering. In het rapport wordt dit onderscheid ten onrechte niet duidelijk weergegeven, waardoor onnodige verwarring en onduidelijkheid ontstaat.*

Dit is correct. We zullen de informatie over de eerder genoemde werkgroep aan het rapport toevoegen.

- *Dan een opmerking over het hoofdstuk "Duiding". De onderzoekers matigen zich hier een oordeelsvorming aan, terwijl in de inleiding van het rapport wordt gesproken over een weergave van processen. De duiding is een subjectieve mening van de onderzoekers zelf, daar waar een objectief onderbouwde mening op zijn plaats was geweest.*

Op verzoek van de RKC is een duiding gegeven van de ontwikkelingen zoals die voor de onderzoeksperiode beschreven zijn. Hierbij is er onvermijdelijk sprake van een zekere mate van oordeelsvorming en subjectiviteit, waarbij de duiding nadrukkelijk is gestoeld op de in het rapport gepresenteerde feiten. Om het onderscheid tussen feitelijke informatie en duiding nadrukkelijk te maken, hebben we ervoor gekozen beide typen informatie in een separaat hoofdstuk op te nemen. Zie hiervoor ook de leeswijzer in hoofdstuk 1 van het rapport.

- *Het is opmerkelijk dat als uitleg voor de duiding op pagina 6 al wordt opgevoerd of de proces-beschrijving doeltreffend is uitgevoerd. De processen, over welke processen men het dan ook heeft, zijn nog niet afgerond. Het resultaat kan dan ook niet bij de doeltreffendheid worden betrokken.*

Dit proces is op dit moment inderdaad nog niet afgerond. In overleg met de RKC is de onderzoeksperiode afgebakend tot 1 mei 2013. Uitspraken over de doeltreffendheid hebben daarom alleen betrekking op het proces gedurende de onderzoeksperiode, en niet op de resultaten hiervan. We zullen deze opmerking aan de inleiding van hoofdstuk 4 toevoegen.

- *"Het is in dit onderzoek nadrukkelijk niet de bedoeling een oordeel te geven over het functioneren van het WNK op zich" staat op pagina 6. Het zou beter zijn aan te geven*



---

*waarover dan wel een oordeel wordt gegeven, zeker gezien het subjectieve hoofdstuk "Duiding".*

We nemen aan dat u hier doelt op de laatste zin van de inleiding van hoofdstuk 2 (pagina 9). Het betreft hier een inleiding op dit specifieke hoofdstuk. Deze tekst heeft daarmee geen betrekking op nog volgende hoofdstukken. We zullen deze zin wijzigen in: "Het is in dit hoofdstuk nadrukkelijk niet de bedoeling een oordeel te geven over het functioneren van het WNK op zich."

- *Er wordt op pagina 11 gesproken van een vervlechting van activiteiten. Deze opmerking wordt op pagina 12 uitgewerkt, waarbij gesproken wordt over een ingezet budget. Er wordt niet aangegeven over welk budget het gaat. Gaat het over de Se vergoeding, het Participatie budget, of over het bedrag dat jaarlijks door gemeenten per Se wordt toegevoegd. Het zou op zijn plaats zijn geweest om een splitsing van de budgetten op deze plaats weer te geven, met een verklaring van de wijze waarop de budgetten tot stand komen en waar de discretionaire bevoegdheid van de raad aan de orde is. Nu wordt de invloed van de raad niet nader aangegeven.*

We zullen deze zin als volgt aanpassen: "Tevens is het de Alkmaarse raad niet voldoende inzichtelijk waar de verschillende budgetten precies voor worden ingezet. Dit geldt voor het participatiebudget dat bij het WNK wordt besteedt, maar tevens voor de Rijksbijdrage Sw (de SE-vergoeding). Het gevolg hiervan is dat de Raad niet goed kan beoordelen of een extra gemeentelijke bijdrage voor de organisatie van beschut werk (zie ook paragraaf 2.4) echt noodzakelijk is, en bovendien niet goed kan beoordelen voor welke pijler, programma of bedrijfs onderdeel deze gemeentelijke bijdrage door het WNK wordt aangewend."





De voorzitter van de Rekenkamercommissie  
De heer N.J.M. Appelman  
Postbus 53  
1800 BC ALKMAAR

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Toestelnummer

Uw brief d.d.

Behandeld door

Bijlagen

W. van der Veen/L. Josée

Onderwerp

Ambtelijk wederhoor "Herstructurering WNK:  
Ontwikkelingen in beeld".

Datum

30-09-2013

Geachte heer Appelman,

Graag maken wij gebruik van de geboden gelegenheid te reageren op het conceptonderzoeksrapport "Herstructurering WNK: ontwikkelingen in beeld" en de ambtelijke zienswijze te geven op de weergave van de feiten in het rapport.

Onze reactie op de inhoud van het conceptrapport treft u hieronder aan, aan de hand van een achttal hoofdlijnen:

1. *De oorspronkelijke onderzoeksvraag van 13 maart 2013 bleek niet beantwoordbaar en is drastisch veranderd. Focus is verschoven van "in hoeverre het WNK doelstellingen bereikt" naar "een procesbeschrijving van de situatie rondom het WNK vanaf maart 2012 tot 1 mei 2013". Raad, college en directie van de gemeente Alkmaar zijn hierover op 3 juni 2013 per brief geïnformeerd.*
2. *De herstructurering WNK is voordat het project SRA bestond van start gegaan. Door een deel van het proces te evalueren wordt ons inziens geen recht gedaan aan de eerdere interventies van AB/DB WNK en de gemeenteraad.*
3. *Het onderzoek lijkt zich vooral te richten op een evaluatie van het project SRA, en in veel mindere mate op bestuur, directie en beleidsadviescommissie WNK.*
4. *De "Duiding: ontwikkelingen in perspectief" is niet objectief maar subjectief.*
5. *Opmerkingen inzake Informatievoorziening aan de raad.*
6. *Opmerkingen bij de zienswijze van de directie WNK.*
7. *Opmerkingen bij De rollen .*
8. *Overige opmerkingen.*

Hierbij merken we op dat onze reactie op hoofdlijnen is.

1. *De oorspronkelijke onderzoeksvraag van 13 maart 2013 bleek niet beantwoordbaar en is drastisch veranderd. Focus is verschoven van "in hoeverre het WNK doelstellingen bereikt" naar "een procesbeschrijving van de situatie rondom het WNK vanaf maart 2012 tot 1 mei 2013". Raad, college en directie van de gemeente Alkmaar zijn hierover op 3 juni 2013 per brief geïnformeerd.*

Wij hebben hierbij de volgende observaties:

- *De oorspronkelijke onderzoeksvraag (d.d.13 maart 2013) was "In hoeverre is het WNK in staat om de doelstellingen van het herstructureringsplan (waaronder een sluitende exploitatie) te bereiken zonder dat dit ten koste gaat van het doelbereik van het WNK, zoals dat in de programmabegroting en de meerjarenraming 2014 t/m 2016 is overeengekomen".*

\* bezoekadres

MALLEGATSPLEIN 10

\* postadres

POSTBUS 53

1800 BC ALKMAAR

\* bank

BNG 28.50.33.700

\* [www.alkmaar.nl](http://www.alkmaar.nl)

\* telefoon

14 072

\* telefax

(072) 548 87 77



In de brief van de Rekenkamercommissie van 3 juni 2013 worden raad, college en de directie van de gemeente Alkmaar geïnformeerd dat gedurende het onderzoek is gebleken dat het nog niet duidelijk is wat er met het WNK gaat gebeuren en dat daardoor de oorspronkelijke onderzoeksvraag niet te beantwoorden is.

- Ten behoeve van de oorspronkelijke onderzoeksvraag is een drietal ambtenaren van de gemeente Alkmaar geïnterviewd. Nadat de opdracht van de Rekenkamercommissie (ingrijpend) gewijzigd was heeft met hen geen (vervolg)gesprek meer plaatsgevonden. Zij hebben derhalve niet hun zienswijze op de bijgestelde onderzoeksvraag kenbaar kunnen maken.
  - Er is een nieuwe onderzoeksvraag geformuleerd: een procesbeschrijving van de situatie rondom het WNK vanaf maart 2012 tot 1 mei 2013 in de vorm van een feitenrelaas met bijhorende duiding. Als wij het onderzoeksverslag lezen lijkt het erop dat het onderzoek zich richt op het proces van de SRA-vorming. Hierbij geldt dat dit een complex regionaal (besluitvormingsproces) is dat ook op dit moment nog niet afgerond en volop in beweging is. Ons inziens is ook deze bijgestelde onderzoeksvraag niet (volledig) te beantwoorden.
  - De duiding van onder andere de vraag: "In hoeverre is het proces doeltreffend uitgevoerd?" kan nog niet beantwoord worden. Dit blijkt ook uit de volgende feiten:
    - De paragraaf 3.2.6 vormt inmiddels niet meer de huidige stand van zaken. Zeker is dat "niet meer alles mogelijk is" zoals de onderzoekers stellen. Het inmiddels afgeronde advies van Berenschot heeft het voorgestelde dienstverleningsmodel ondersteund. Een viertal colleges heeft inmiddels op 25 juni 2013 besloten over de vorming van de SRA.
    - De vraag hierbij is waarom de Rekenkamercommissie heeft besloten om de onderzoeksperiode tot 1 april 2013 te beperken, wetende dat er rond de zomer belangrijke besluitvorming in de colleges was gepland en relevante aanvullende informatie beschikbaar kwam.
2. *De herstructurering WNK is voordat het project SRA bestond start van gegaan. Door een deel van het proces te evalueren wordt ons inziens geen recht gedaan aan de eerdere interventies van AB/DB WNK en de gemeenteraad.*
- Door de onderzoeksperiode te verbreden zijn er feiten te verzamelen die ons inziens beter hadden kunnen bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag "Wat is er feitelijk gebeurd rondom het WNK". Enkele feiten zijn:
    - Uit de Begroting 2008, de meerjarenraming 2008-2013 en het jaarverslag 2006 van WNK Bedrijven van het Werkvoorzieningschap Noord-Kennemerland. (raadsvoorstel 23 oktober 2007):  
*"De modernisering van de WSW moet in 2007 vorm gegeven worden en vervolgens ook geïmplementeerd ingaande 2008, dus: meer detacheringen, meer begeleid werken, beide op de reguliere arbeidsmarkt, een tweede organisatie (wettelijk verplicht) inschakelen bij begeleid werken, uitgifte van PGB's".*  
*"De gemeente Alkmaar ontwikkelt, in samenwerking met de andere gemeenten van de regio Noord Kennemerland in het laatste kwartaal van 2007 een visie ingaande 2008 op de werking van de sociale werkvoorziening in zijn totaliteit en in het bijzonder in het kader van de mogelijke nieuwe wetgeving uitgaande van de verwachte invoeringsdatum van de nieuwe wet per 1 januari 2008".*  
Dit heeft geleid tot een "Visie op hoofdlijnen (nieuwe) Wet sociale werkvoorziening in Noord-Kennemerland voor de jaren 2009 – 2013", waaraan de afgelopen jaren uitvoering is gegeven.
  - In de visie op de begroting 2011 geeft de directie van het WNK zelf het volgende aan:  
*"De rijksoverheid heeft met betrekking tot het Sw-budget de zgn. nullijn aangekondigd. Onzeker is of deze aankondiging, wat de Sw betreft, reeds betrekking heeft op het budgetjaar 2010 of op de jaren 2011 en verder. Duidelijk is dat de totale loonsom, mede door besluitvorming van de rijksoverheid zelf en de geldende CAO's, stijgt. Zonder aanpassing van de bedrijfsvoering en/of de commerciële activiteiten wordt het gat tussen inkomsten en uitgaven, in negatieve zin, groter."*

- Binnen het project SRA heeft de werkgroep herstructurering in verschillende fasen van het project verschillende opdrachten gehad en derhalve ook verschillende samenstellingen gekend. Dit is onduidelijk in de procesbeschrijving:
  - Op pagina 20 wordt de heer Van Eijk als voorzitter van de werkgroep WNK genoemd. In de beginfase van het project was mevrouw Wijnker (gemeente Bergen) voorzitter van deze werkgroep. Zij had de opdracht om de aanvraag voor herstructureringsfaciliteit SW die wij namens ten gemeenten bij het ministerie van SoZaWe konden aanvragen in het kader van de WwnV voor te bereiden. Deze opdracht is tijdig afgerond (april 2012). Door het niet doorgaan van de WwnV is deze faciliteit niet beschikbaar gesteld door het rijk.
  - De werkgroep onder leiding van de heer Van Eijk is medio september 2012 gestart (zie pagina 25).

Hierbij merken wij ook op dat de herhaaldelijke term "na ruim een jaar" (zie pagina 31), wanneer bijvoorbeeld over de opdracht aan Berenschot van mei 2013 (direct na het sociaal akkoord) niet juist is. Hiermee wordt een beeld geschetst dat er laat werd gereageerd op ontwikkelingen in de buitenwereld (vallen kabinet, niet doorgaan WwnV, sociaal akkoord), terwijl wij in dit proces zien dat er zo spoedig mogelijk is ingespeeld op actualiteiten.
- In onderstaande tabel wordt een kort overzicht gegeven van hoe de landelijke context rondom het project SRA in de loop van de tijd veranderde en welke acties in het proces/project zijn uitgevoerd om aansluiting te kunnen houden met landelijke ontwikkelingen. Een dergelijke verklarende context ontbreekt in de door de onderzoekers geschetste tijdlijn.:

Context	Acties project SRA
Wet werken naar Vermogen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanvragen herstructureringsfaciliteit voor 30 april 2012 (werkgroep aanvraag herstructureringsfaciliteit o.l.v. M. Wijnker)</li> <li>• Opstellen visie WwnV</li> </ul>
Val van kabinet (23 april 2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intrekken aanvraag herstructurering en visie WwnV</li> <li>• Start werkgroep contourennota o.l.v. H. van Eijk (opdracht 13 augustus 2012)</li> </ul>
Regeerakkoord (29 oktober 2012) Invoering Participatiewet per 1 januari 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heroriëntatie op visie Participatiewet</li> <li>• Opleveren businesscase WNK door werkgroep o.l.v. H. van Eijk (16 januari 2013)</li> <li>• Opdracht PwC businessplan WNK</li> </ul>
Sociaal akkoord (11 april 2013): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aankondiging 35 werkbedrijven en werkpleinen</li> <li>• Uitstel invoering Participatiewet naar 1 januari 2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkgroep ontbonden (niet meer opportuun)</li> <li>• Opdracht Berenschot (toets of voorgestelde richting past bij nieuw sociaal akkoord)</li> <li>• Heroriëntatie op visie Participatiewet</li> </ul>

3. *Het onderzoeksverslag lijkt zich vooral te richten op een evaluatie van het project SRA, en in veel mindere mate op bestuur, directie en beleidsadviescommissie WNK.*  
Door deze invalshoek te kiezen wordt de onderzoeksvraag "Wat is er feitelijk gebeurd in de periode rondom WNK?" te eenzijdig belicht.

- Op pagina 16 en 17 (verschuivende context) wordt in de 2<sup>e</sup> alinea wordt gesteld dat het proces van herstructurering onder het proces van de regionale samenwerking werd gebracht. En dat in het kader van dit project werd nagedacht over de toekomstige positionering van het SW bedrijf. Dit is niet helemaal juist. Het bestuur van het WNK heeft los van de context van het project regionale samenwerking ook zelf initiatieven genomen. Het bestuur WNK is immers verantwoordelijk voor de herstructurering WNK en de budgetneutraliteit. Het project SRA heeft een inspanningsverplichting om het PORA (de stuurgroep) en desgevraagd het bestuur WNK te adviseren.
  - Op pagina 28 wordt gesteld dat de aanleiding voor uitstel van het vierde go/no-go moment ondermeer is: *“Daarnaast speelt mee dat de businesscase van de nieuwe GR en de vraag wat hierin de rol van het WNK zou moeten zijn nog niet helder is”*. Dit was niet de reden van uitstel. Reden was dat de bedrijfsvoering van het WNK nog niet op orde was, een voorwaarde die gesteld wordt aan de brede samenwerking in de regio.
  - De kern van het dienstverleningsmodel voor de SRA wordt niet gevormd door de plaats van het SW-bedrijf in de SRA (pagina 22) of een streven naar budgetneutraliteit. De kern is dat door het samenbrengen van 3 bedrijven een sterke frontoffice ontstaat, waarbij de klantbenadering voorop staat. Logischerwijs wordt dit bij voorkeur ondersteund door een gezonde businesscase. Het inmiddels in opdracht van het WNK-bestuur afgeronde rapport van Berenschot terzake ondersteunt (net als het eerdere rapport van PwC) het advies van de projectgroep dat inrichting van de SRA conform het model Westerlaken (inderdaad het middel), het doel van een financieel gezonde klantgerichte dienstverlening ondersteunt. Overigens: zoals ook in het rapport wordt genoemd gaat het bij het WNK nadrukkelijk om een herstructureringsvraag en niet om een ontvlechting (zoals ook moge blijken uit de naam van de project- en werkgroep).
  - Op pagina 29 staat: *“Verder valt op dat beide rapporten<sup>1</sup> wijzen in de richting van niet ontvlechten.”* Wij vragen ons af waar deze conclusie van de onderzoekers op gebaseerd is. Wij herkennen dit niet.
  - Onduidelijk is waarom op pagina 21 onder het kopje **“acties rondom het WNK”** de onderzoeken van Ernst & Young en Nautus genoemd worden. Dit lijkt er op te duiden dat er toch een bredere evaluatie is uitgevoerd dan een procesevaluatie van de SRA-vorming?
4. De *“Duiding: ontwikkelingen in perspectief”* is niet objectief maar subjectief
- Door het onderzoeksbureau kan ons inziens alleen vastgesteld worden wat er formeel is gebeurd in het “proces rondom het WNK”. Zij kunnen op basis van feiten alleen de formele procesgang evalueren. Een materiële duiding/beoordeling van het effect van het proces is ons inziens niet te geven op basis van de beperkte onderzoeksscope. De inkleuring die hier gegeven wordt is immers gebaseerd op een beperkte waarneming op een deel van het proces (beperkt aantal interviews en dossiers) die het onderzoeksbureau heeft gedaan.
  - Hieronder een aantal voorbeelden van subjectiviteit i.p.v. objectiviteit:
    - Het rapport (met name hoofdstuk 4) is gelardeerd met bijvoeglijke naamwoorden, waardoor het eerder subjectief dan de objectief overkomt. Ook worden sommige zaken veelvuldig herhaald, bijvoorbeeld de “doel-middelen opinie”-van de onderzoekers en de twijfel van de directie WNK bij de juistheid van de door PwC gebruikte cijfers.
    - Op pagina 38 staat bijvoorbeeld: *“Integendeel: de werkgroep herstructurering Wsw concludeerde in zowel de contourennota van september 2012 als de businesscase van januari 2013 dat ontvlechting voor de uitvoering van de Wsw grote financiële risico's met zich mee zou brengen: een conclusie die eerder dat jaar bovendien ook al door Ernst & Young werd getrokken op basis van haar onderzoek in opdracht van het bestuur van WNK.”*

<sup>1</sup> Van PwC en de businesscase WNK-bedrijven

Wat opvalt is dat hier dan niet de conclusie van Nautus wordt genoemd die het tegendeel concludeert.

- Op pagina 39 wordt genoemd dat het dienstverleningsmodel tot verwarring en gebrek aan commitment leidt. De verwarring en weerstand ligt ons inziens niet aan het model, maar de complexiteit van het besluitvormingsproces en de verschillende belangen.
- Op pagina 41 staat: *"Dit gebrek aan vertrouwen en commitment en de voortdurende onduidelijkheid over de implicaties van model Westerlanden ....zijn terug te zien in het gehele verdere proces: ..... deadlines voor nog volgende go/no-go momenten moesten worden verschoven."* Zoals uit onze voorgaande reacties duidelijk moge zijn is ons inziens de vertraging met name veroorzaakt door externe ontwikkelingen (zoals wijzigingen in het rijksbeleid) en verschillende belangen bij de stakeholders. De onderzoekers leggen hier een ongefundeerd causaal verband tussen het uitvoeringsproces en de doelmatigheid daarvan.
- Op pagina 45 staat: *"Uiteindelijk gevolg was dat, tegen de wil van twee Colleges in, toch het oorspronkelijke tijdspad werd aangehouden en ook inhoudelijk werd voortgegaan op de ingeslagen weg."* Dit is onjuist; het tijdspad en de aanpak zijn aangepast.
- Op pagina 45 staat ook: *"Verschillende respondenten <sup>2</sup>wijzen erop dit juist daarom een taak van de acht Colleges van de betrokken gemeenten zou moeten zijn."* "Dit" slaat in dit geval op het verstrekken van een opdracht voor een businessplan WNK. Dit is niet aan de colleges, maar aan het bestuur WNK.

#### 5. Opmerkingen inzake Informatievoorziening aan de raad

- Op pagina 12 wordt gesteld dat de raad onvoldoende inzicht heeft waar welk budget naar toe gaat. Hierbij merken wij het volgende op: Er wordt door de directie WNK maandelijks aan het bestuur gerapporteerd per bedrijfsonderdeel over inkomsten en kosten. Het bestuur WNK kan de raad desgewenst tegemoet komen door 2 maal per jaar de voortgang inzake de bedrijfsvoering WNK uitgebreid te rapporteren. Hier merken wij wel op dat de raad formeel geen rol heeft bij het vaststellen van de jaarrekening.
- De raad geeft op pagina 34 aan dat zij door de wethouder direct geïnformeerd wensen te worden. Dit is niet conform de afspraken in de GR. De informatievoorziening aan de raad gaat via het WNK-bestuur zelf. Feitelijk staat hierover in de GR WNK het volgende artikel opgenomen:  
**"Relatie Algemeen en Dagelijks Bestuur - raden van de deelnemende gemeenten"**  
**4. Het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur verstrekken aan de raden gevraagd en ongevraagd alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur te voeren en gevoerde beleid nodig is, alsmede alle overige inlichtingen waarom door één of meer leden van die raden wordt verzocht.**  
**5. Een verzoek om inlichtingen, als bedoeld in lid 4, wordt schriftelijk ingediend. De vragen worden binnen 30 dagen na ontvangst schriftelijk beantwoord."**  
 De raad is via deze lijn geïnformeerd over het WNK (zoals bij de zienswijze Begroting).
- Op pagina 35 wordt gemeld dat de wethouder in de algemene raadscommissie van 10 december 2012 van mening verschilt met de raadsleden:  
*"Wethouder Hamberg merkt op dat er veel vragen zijn gesteld die betrekking hebben op het WNK en niet op de zienswijzen. Als men de raadsspecial had bijgewoond, hadden deze vragen niet gesteld hoeven worden. Daarom zal zij niet op alle vragen ingaan."*<sup>1</sup>  
 Wij hebben het filmmateriaal van deze raadscommissie opgezocht. Het onderwerp dat op de agenda stond was " Raadsvoorstel Zienswijze begroting GR WNK 2013".

De wethouder zegt:

*"Er is een aantal partijen die hadden heel erg veel vragen en wat mij betreft waren dat geen toegevoegde zienswijze of op- en aanmerkingen over zienswijze. Het waren meer vragen over het WNK, en dan denk ik dat*

<sup>2</sup> Zie ook onze algemene opmerking onder 8. Welke respondenten?

ze de raadsspecial<sup>3</sup> dan waarschijnlijk gemist hebben, dan hadden ze die vragen niet hoeven stellen. Ik wil dus een aantal vragen even niet op ingaan. Ik ga wel proberen zoveel mogelijk dingen mee te nemen.” De wethouder geeft feitelijk aan dat op de agenda van 10 december 2012 de zienswijze op de begroting WNK staat en dat op 12 november de bedrijfsvoering van het WNK als special op de agenda stond.

- De projectgroep heeft op verzoek van de stuurgroep/het PORA een spoorboekje gemaakt voor de communicatie rondom het project SRA. Hierin zijn de informatiebijeenkomsten voor de raden opgenomen. Deze bijeenkomsten gingen niet over de herstructurering van het WNK maar over de vorming van de SRA, waar het WNK bij betrokken is.
- De roadshow die op pagina 34 genoemd werd ging niet over de herstructurering WNK, maar over de toenmaals verwachte WwnV en effecten daarvan op de gemeenten.

#### 6. Opmerkingen bij de zienswijze van de directie WNK

Op meerdere punten komt de zienswijze van de directie WNK naar voren.

- Op pagina 30 en 42 wordt gemeld dat de directie van het WNK vragen heeft over de betrouwbaarheid en volledigheid van het door PwC gebruikte cijfermateriaal, waardoor het volgens de onderzoekers(?) of volgens de directie (?) nog maar de vraag is hoe betrouwbaar de financiële analyse van PwC is. Hierover de volgende feiten:
  - i. De door PwC gehanteerde gegevens zijn ontleend aan de jaarrekening 2011, concept jaarrekening 2012 en door het bestuur vastgestelde begroting 2013 van WNK. Daarnaast is de rapportage op 1 maart 2013 door PwC besproken met directie van WNK. 4
  - ii. De opdracht aan PwC was het bestuur en de gemeenten inzicht te geven. Dit door de huidige situatie te analyseren langs 2 sporen: 1. per activiteit en 2. bij toepassing dienstverleningsmodel. Dit is gebeurd aan de hand van bovengenoemde cijfers.
  - iii. Vervolgens is door PwC op basis van ongewijzigd beleid bij WNK een projectie gemaakt naar 2019 op basis van door bestuur vastgestelde begroting 2013 en de uitgangspunten zoals weergegeven op blz 36 in het rapport van PwC.
- Op pagina 30 en 42 wordt gemeld dat de directie van het WNK geen rol voor zichzelf ziet weggelegd bij de uitwerking van het businessplan en geen aanleiding zien om een ingrijpend nieuw businessmodel uit te werken. Inmiddels zegt de directie hierover in een voortgangsmemo van 17 september 2013 aan het bestuur WNK: “Het huidige bedrijfsplan is door de tijd achterhaald en aan herziening toe”. De opmerking op pagina 42 in het onderzoeksrapport is ook contrair met hetgeen de heer van Eijk zelf eerder in de visie op de begroting 2011 noemt (zie onder hoofdstuk 2)

#### 7. Opmerkingen bij De rollen

- Het niet juist te stellen dat de procesbegeleider zitting had in de stuurgroep. Hij was zoals ook genoemd op pagina 19 adviserend lid van de stuurgroep. De procesbegeleider adviseert de stuurgroep zoals ook in zijn taakomschrijving staat, maar maakt daar geen deel van uit. Hij zorgt voor verbinding tussen partijen, maar staat daar niet boven (ook pagina 19). Het is aan de stuurgroep (PORA) om er voor te zorgen dat het proces binnen de afgesproken planning wordt afgerond. Er is geen sprake van een driedubbele rol (pagina 47).
- De projectgroep heeft alleen het PORA geadviseerd en nimmer zelf een besluit genomen (pagina 46).

<sup>3</sup> De raadsspecial die net daarvoor op 12 november 2012 inzake het WNK door het college was georganiseerd

<sup>4</sup> Zie ook het rapport van PwC zelf

- Het visie document WWnV waaraan wordt gerefereerd op pagina 46 (*"De ruime taakopvatting van de adviserende rol blijkt ook uit het feit dat de projectgroep, en dus niet de gemeenten die zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep, een visiedocument voor de uitvoering van de WWnV heeft opgesteld"*) is een ambtelijk product van alle 8 gemeenten in de regio dat ter vaststelling aan de colleges zou worden aangeboden. Door de val van het kabinet en het niet doorgaan van de WWnV is het document uit de besluitvorming gehaald. Het visiedocument is inmiddels omgevormd tot een visiedocument voor de Participatiewet en zal de besluitvormingsroute in gaan. De projectgroep blijft daarmee in zijn adviserende rol.
- Pagina 48: De tekst van de nieuwe Participatiewet is nu recent beschikbaar en reeds informatief op 11 september jl. aan de raad aangeboden en toegelicht (hoofdpijnen).
- In het rapport staat op pagina 46 *"Sterker nog: het hele idee van model Westerlaken is volgens deze respondenten door de extern procesbegeleider ingebracht"*. Dit is feitelijk onjuist. Door de projectgroep zijn meerdere scenario's vast- en voorgelegd, met de voor- en nadelen, aan het PORA en aan de colleges.

## 8. Overige opmerkingen

### Regionaal versus lokaal

De lokale Rekenkamercommissie van Alkmaar heeft de opdracht gegeven om een regionaal proces te onderzoeken. Het is opvallend dat er bestuurders uit de regio zijn bevroegd in het kader van het lokale onderzoek. Er zijn geen ambtenaren uit de regiogemeenten bevroegd.

Op pagina 27 wordt overigens plotseling geschreven over negen gemeenten.

### Opmerkingen bij hoofdstuk 2 (Ten geleide: het WNK voor herstructurering)

- In de inleiding van dit hoofdstuk wordt gesteld *"Het is in dit onderzoek nadrukkelijk niet de bedoeling een oordeel te geven over het functioneren van het WNK op zich"*. Feitelijk komt in dit hoofdstuk telkens een oordeel van de onderzoekers over het functioneren van het WNK terug.
- De onderzoekers melden herhaaldelijk dat de gemeente Alkmaar 53% van het belang in het WNK heeft. Dit alleen zo voor de SE-vergoeding, niet voor het participatiebudget. In de begroting van het WNK is ook een aparte begroting voor de SW- en re-integratiepoot. Het is niet juist dat Alkmaar voor 53% van de tekorten van het WNK opdraait, dit geldt alleen voor het SW-deel.
- In paragraaf 2.2 staat: *"Gemeenten in de GR kunnen ervoor kiezen om diensten zoals de groenvoorziening in de gemeente in te kopen bij het WNK: dit voorziet het WNK van werk en inkomsten. Niet elke gemeente in de GR maakt van deze mogelijkheid gebruik. Ook dit drukt op het resultaat van het WNK (zie ook paragraaf 2.4)"*. Het is onjuist dat dit op het resultaat drukt. Het resultaat van het WNK wordt bepaald door het rendement dat zij uit hun opdrachten halen. De directie moet er voor zorgen dat er een sluitende exploitatie is.

**Consequent benoemen gemeenten, leden werkgroepen en geciteerde personen**

- Op pagina 12 staat bijvoorbeeld *"bijna geen enkele gemeente ....realiseert de omzetgroei"*. Welke wel? En hoe is dat voor Alkmaar?
- De leden van de 'nieuwe' werkgroep worden in een voetnoot met name genoemd. Dat gebeurt bij de andere werkgroepen niet. Dus of allemaal, of allemaal niet.
- In het rapport komt een aantal quotes/citaten voor. Soms wordt hierbij gemeld van wie de quote is, soms niet. We stellen voor om hier consequent in te zijn.

Hoogachtend,



W. v.d. Veen  
Beleids- en Projectadviseur Werk, Inkomen en Zorg



L. Josée  
Netwerkmanager Publieke Dienstverlening







**Panteia**

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

# Reactie op ambtelijk wederhoor

Betty Noordhuizen; Suzanne de Visser; Natasha Stroeker

C10307

Zoetermeer, 14 oktober 2013



## Inleiding

Hartelijk dank voor uw ambtelijk wederhoorreactie op ons onderzoek 'Herstructurering WNK; ontwikkelingen in beeld'. In deze notitie geven wij een reactie op uw opmerkingen. Wij bespreken uw opmerkingen aan de hand van de acht hoofdlijnen die u noemt. We doen dit puntsgewijs, waarbij we uw opmerkingen steeds cursief weergeven, gevolgd door onze reactie op de betreffende opmerking. Tevens geven we aan of en op welke wijze uw opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van het rapport.

### Hoofdlijn 1: herformulering onderzoeksvraag

- *De oorspronkelijke onderzoeksvraag (d.d.13 maart 2013) was "In hoeverre is het WNK in staat om de doelstellingen van het herstructureringsplan (waaronder een s/uitende exploitatie) te bereiken zonder dat dit ten koste gaat van het doe/bereik van het WNK, zoals dat in de programmabegroting en de meerjarenraming 2014 t/m 2016 is overeengekomen" In de brief van de Rekenkamercommissie van 3 juni 2013 worden raad, college en de directie van de gemeente Alkmaar geïnformeerd dat gedurende het onderzoek is gebleken dat het nog niet duidelijk is wat met het WNK gaat gebeuren en dat daardoor de oorspronkelijke onderzoeksvraag niet te beantwoorden is.*

Deze beschrijving is correct.

- *Ten behoeve van de oorspronkelijke onderzoeksvraag is een drietal ambtenaren van de gemeente Alkmaar geïnterviewd. Nadat de opdracht van de Rekenkamercommissie (ingrijpend) gewijzigd was heeft met hen geen (vervolg)gesprek meer plaatsgevonden. Zij hebben derhalve niet hun zienswijze op de bijgestelde onderzoeksvraag kenbaar kunnen maken.*

Dit klopt, er heeft geen nieuw interview met deze drie ambtenaren plaatsgevonden. Na de herformulering van de onderzoeksvraag hebben we in kaart gebracht welke feitelijke informatie nog nodig was om deze nieuwe onderzoeksvraag te beantwoorden. Om deze nog openstaande vragen te beantwoorden, hebben wij begin juni 2013 meermaals telefonisch contact gezocht met mevrouw Josée. Omdat zij niet bereikbaar was, hebben we per email (dd. 06-06-2013) verzocht om een aanvullend gesprek. Uiteindelijk vertelde haar secretaresse ons dat zij in deze periode veel buiten de deur was en niet beschikbaar, maar wel haar e-mails las. We hebben onze aanvullende vragen daarom per mail aan mevrouw Josée voorgelegd op 11 juni jl. Hierop heeft mevrouw Josée nog dezelfde dag gereageerd. Deze informatie hebben wij meegenomen in het rapport. Overigens: de reden dat we de aanvullende vragen aan mevrouw Josée hebben voorgelegd (en niet aan de andere twee ambtenaren) is dat dit zo is afgesproken tijdens het eerste persoonlijke interview. Voor aanvullende vragen wilde zij ons aanspreekpunt zijn.

- *Er is een nieuwe onderzoeksvraag geformuleerd: een procesbeschrijving van de situatie rondom het WNK vanaf maart 2012 tot 1 mei 2013 in de vorm van een feitenrelaas met bijhorende duiding. Als wij het onderzoeksverslag lezen lijkt het erop dat het onderzoek zich richt op het proces van de SRA-vorming. Hierbij geldt dat dit een complex regionaal (besluitvormingsproces) is dat ook op dit moment nog niet afgerond en volop in beweging is. Ons inziens is ook deze bijgestelde onderzoeksvraag niet (volledig) te beantwoorden.*



De focus van het onderzoek is het WNK. Ontwikkelingen rondom het WNK hangen in sterke mate samen met het proces van de SRA-vorming (zie ook pagina 16 en 17 van het rapport). Waar dit relevant is voor de ontwikkelingen van het WNK, hebben we het proces van de SRA-vorming beschreven. Dit proces is op dit moment inderdaad nog niet afgerond. In overleg met de rekenkamercommissie (RKC) is de onderzoeksperiode afgebakend tot 1 mei 2013.

Omdat het proces nog niet is afgerond, doen we in het onderzoek alleen uitspraken over het proces gedurende de onderzoeksperiode, en niet over de resultaten hiervan. We zullen deze opmerking aan de inleiding van hoofdstuk 4 toevoegen.

- *De duiding van onder andere de vraag: "In hoeverre is het proces doeltreffend uitgevoerd?" kan nog niet beantwoord worden. Dit blijkt ook uit de volgende feiten:*
  - *De paragraaf 3.2.6 vormt inmiddels niet meer de huidige stand van zaken. Zeker is dat "niet meer alles mogelijk is" zoals de onderzoekers stellen. Het inmiddels afgeronde advies van Berenschot heeft het voorgestelde dienstverleningsmodel ondersteund. Een viertal colleges heeft inmiddels op 25 juni 2013 besloten over de vorming van de SRA.*

De beoordeling van de doeltreffendheid van het proces heeft uitsluitend betrekking op het proces gedurende de onderzoeksperiode (januari 2012 tot mei 2013). We zullen deze toevoeging in de onderzoeksvragen op pagina 6 van het rapport verwerken.

- *De vraag hierbij is waarom de Rekenkamercommissie heeft besloten om de onderzoeksperiode tot 1 april 2013 te beperken, wetende dat er rond de zomer belangrijke besluitvorming in de colleges was gepland en relevante aanvullende informatie beschikbaar kwam.*

Het klopt dat paragraaf 3.2.6 inmiddels niet meer de huidige stand van zaken is. Paragraaf 3.2.6 beschrijft de stand van zaken per 1 mei 2013. Zoals overeengekomen met de RKC is deze datum het einde van de onderzoeksperiode.

## **Hoofdlijn 2: Onderzoeksperiode**

- *Door de onderzoeksperiode te verbreden zijn er feiten te verzamelen die ons inziens beter hadden kunnen bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag "Wat is er feitelijk gebeurd rondom het WNK". Enkele feiten zijn:*
  - *Uit de Begroting 2008, de meerjarenraming 2008-2013 en het jaarverslag 2006 van WNK Bedrijven van het Werkvoorzieningschap Noord-Kennemerland. (raadsvoorstel 23 oktober 2007): "De modernisering van de WSW moet in 2007 vorm gegeven worden en vervolgens ook geïmplementeerd ingaande 2008, dus: meer detacheringen, meer begeleid werken, beide op de reguliere arbeidsmarkt, een tweede organisatie (wettelijk verplicht) inschakelen bij begeleid werken, uitgifte van PGB 's". "De gemeente Alkmaar ontwikkelt, in samenwerking met de andere gemeenten van de regio Noord Kennemerland in het laatste kwartaal van 2007 een visie ingaande 2008 op de werking van de sociale werkvoorziening in zijn totaliteit en in het bijzonder in het kader van de mogelijke nieuwe wetgeving uitgaande van de verwachte invoeringsdatum van de nieuwe wet per 1 januari 2008". Dit heeft geleid tot een "Visie op hoofdlijnen (nieuwe) Wet sociale werkvoorziening in Noord-Kennemerland voor de jaren 2009- 2013", waaraan de afgelopen jaren uitvoering is gegeven.*



- *In de visie op de begroting 2011 geeft de directie van het WNK zelf het volgende aan: "De rijksoverheid heeft met betrekking tot het Sw-budget de zgn. nullijn aangekondigd. Onzeker is of deze aankondiging, wat de Sw betreft, reeds betrekking heeft op het budgetjaar 2010 of op de jaren 2011 en verder. Duidelijk is dat de totale loonsom, mede door besluitvorming van de rijksoverheid zelf en de geldende CAO's, stijgt. Zonder aanpassing van de bedrijfsvoering en/of de commercie/e activiteiten wordt het gat tussen inkomsten en uitgaven, in negatieve zin, groter."*

De gekozen onderzoeksperiode start per 1 januari 2012. De vraagstelling van de RKC heeft betrekking op de doelstellingen van de herstructureringsplannen. Om deze reden is ervoor gekozen de onderzoeksperiode te laten starten met de ontwikkeling van deze herstructureringsplannen. Uiteraard hebben zich ook voor deze datum ontwikkelingen voorgedaan rondom het WNK. Een beknopte omschrijving hiervan is te vinden op pagina 15 en 16 van het rapport. Voor een onderzoek is het echter nodig de onderzoeksperiode te begrenzen.

- *Binnen het project SRA heeft de werkgroep herstructurering in verschillende fasen van het project verschillende opdrachten gehad en derhalve ook verschillende samenstellingen gekend. Dit is onduidelijk in de procesbeschrijving:*
  - *Op pagina 20 wordt de heer Van Eijk als voorzitter van de werkgroep WNK genoemd. In de beginfase van het project was mevrouw Wijnker (gemeente Bergen) voorzitter van deze werkgroep. Zij had de opdracht om de aanvraag voor herstructureringsfaciliteit SW die wij namens ten gemeenten bij het ministerie van SoZaWe konden aanvragen in het kader van de WwnV voor te bereiden. Deze opdracht is tijdig afgerond (april 2012). Door het niet doorgaan van de WwnV is deze faciliteit niet beschikbaar gesteld door het rijk.*

We zullen deze extra informatie aan het rapport toevoegen

- *De werkgroep onder leiding van de heer Van Eijk is medio september 2012 gestart (zie pagina 25).*

Uit de onderzoeksinformatie blijkt dat deze werkgroep eerder dan medio september 2012 is gestart. Op 7 september leverde deze werkgroep een contourennota op.

*Hierbij merken wij ook op dat de herhaaldelijke term "na ruim een jaar" (zie pagina 31 ), wanneer bijvoorbeeld over de opdracht aan Berenschot van mei 2013 (direct na het sociaal akkoord) niet juist is. Hiermee wordt een beeld geschetst dat er laat werd gereageerd op ontwikkelingen in de buitenwereld (vallen kabinet, niet doorgaan WwnV, sociaal akkoord), terwijl wij in dit proces zien dat er zo spoedig mogelijk is ingespeeld op actualiteiten.*

De term "ruim een jaar na" heeft betrekking op de periode januari 2012 tot mei 2013. Gedurende de onderzoeksperiode hebben zich in de landelijke beleidscontext inderdaad veel veranderingen voorgedaan. We zullen dit in de rapportage explicieter opnemen en het woord "ruim" in de term "ruim een jaar na" verwijderen.

- *In onderstaande tabel wordt een kort overzicht gegeven van hoe de landelijke context rondom het project SRA in de loop van de tijd veranderde en welke acties in het proces/project zijn uitgevoerd om aansluiting te kunnen houden met landelijke*



*ontwikkelingen. Een dergelijke verklarende context ontbreekt in de door de onderzoekers geschetste tijdlijn.*

Als context zullen we de landelijke ontwikkelingen toevoegen aan de tabellen in de inleiding van de paragrafen 3.2.1 t/m 3.2.5. Uit de onderzoeksinformatie blijkt echter niet dat de in de tabel genoemde acties (voor zover deze betrekking hebben op het WNK) direct verband houden met de hierbij genoemde landelijke ontwikkelingen.

- Start werkgroep contourennota o.l.v. H. van Eijk: uit het verslag van het Pora dd. 11 juli 2012 blijkt dat het Pora constateert dat er een businessmodel moet komen waarin het dienstverleningsmodel wordt uitgewerkt. Het Pora stelt daarom voor om half september 2012 een contourennota op te laten leveren door de werkgroep herstructurering Wsw. Ook wordt afgesproken hoe dit moet worden geformaliseerd. De val van het kabinet wordt hierbij niet als aanleiding genoemd. Ook in de opdrachtbeschrijving van de projectgroep aan de werkgroep herstructurering Wsw dd. 13 augustus 2012 wordt de val van het kabinet niet genoemd als aanleiding of uitgangspunt voor de te ontwikkelen contourennota. In plaats daarvan wordt in deze opdrachtbeschrijving gerefereerd aan het project regionale samenwerking. Uit de nota aan burgemeester en wethouders dd. 27 november 2012 met als onderwerp 'zienswijze begroting 2013 GR Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland' blijkt dat de GR-gemeenten ook na de val van het kabinet (en het wegvallen van de herstructureringsfaciliteit) besloten in te blijven zetten op een herstructurering van het Sw-bedrijf en op de ingeslagen weg voort te gaan. Hieruit blijkt dat de val van het kabinet hierin geen trendbreuk betekende.
- Opleveren businesscase WNK door werkgroep o.l.v. H. van Eijk: uit de opdrachtbeschrijving van de projectgroep aan de werkgroep herstructurering Wsw voor het beschrijven van een businessplan (dd. 13 augustus 2013) blijkt dat deze opdracht is gerelateerd aan het project regionale samenwerking. De opdrachtbeschrijving vermeldt: "De herstructurering is onderdeel van het project regionale samenwerking. (...) De herstructurering wordt door een werkgroep binnen het project voorbereid en afgestemd op het in de Hoofdlijnennotitie genoemde dienstverleningsmodel. De opdracht voor de werkgroep bestaat uit het schrijven van een businessplan." In de opdrachtbeschrijving wordt de businesscase niet gerelateerd aan het sluiten van het regeerakkoord in oktober 2012. Dit is ook niet mogelijk, omdat de opdracht voor het ontwikkelen van dit businessplan al werd gegeven in augustus 2012. Deze opdracht werd, blijkens de 'Beslisnota regionale samenwerking sociale diensten' dd. 16 oktober 2012, nogmaals bekrachtigd tijdens een bijeenkomst van projectgroep en werkgroep op 27 september 2012. Beide data vonden plaats voordat het regeerakkoord op 29 oktober 2012 werd afgesloten.
- Opdracht PwC businessplan WNK: in de opdrachtbevestiging van PwC dd. 30 januari 2013 wordt deze opdracht niet gerelateerd aan het nieuwe regeerakkoord of andere landelijke beleidswijzigingen. In plaats daarvan wordt gerefereerd aan "een businessplan dat nodig is voor de samenwerking per 1/1/2014 binnen één organisatie met de regionale sociale dienst, conform het dienstverleningsmodel."
- Werkgroep ontbonden (niet meer opportuun): al vóór het sluiten van het sociaal akkoord in april 2013 (in maart 2013) werd een bestuursopdracht voor het maken van een uitvoeringsplan voor het WNK aan een nieuwe werkgroep gegeven. Dit gebeurde nadat in januari 2013 eerst aan PwC was gevraagd een businessplan voor het WNK te ontwikkelen. Reden hiervoor was volgens de projectleiding dat de door de werkgroep opgeleverde businesscase niet aan de verwachtingen voldeed.
- Opdracht Berenschot (toets of voorgestelde richting past bij nieuw sociaal akkoord): in de bestuursopdracht uitvoeringsplan WNK dd. 26 april 2013 wordt niet gesproken van een toets van de voorgestelde richting aan het sociaal akkoord. Er is in deze



bestuursopdracht geen sprake van een voorgestelde richting. Berenschot wordt in plaats daarvan gevraagd: "welke maatregelen zijn er noodzakelijk om de huidige WNK bedrijven, waarbij in het kader van het onderzoek, de voorgenomen regeringsmaatregelen worden meegenomen, vanaf 2014, dan wel zo veel later als mogelijk, kostendekkend te laten werken." Hierbij dient het bureau vier gespecificeerde modaliteiten uit te werken. Het sociaal akkoord is hierbij één van de (acht) referentiekaders van de opdracht.

### Hoofdlijn 3: Invalshoek onderzoeksvraag

- *Op pagina 16 en 17 (verschuivende context) wordt in de 2e alinea wordt gesteld dat het proces van herstructurering onder het proces van de regionale samenwerking werd gebracht. En dat in het kader van dit project werd nagedacht over de toekomstige positionering van het SW bedrijf. Dit is niet helemaal juist. Het bestuur van het WNK heeft los van de context van het project regionale samenwerking ook zelf initiatieven genomen. Het bestuur WNK is immers verantwoordelijk voor de herstructurering WNK en de budgetneutraliteit. Het project SRA heeft een inspanningsverplichting om het PORA (de stuurgroep) en desgevraagd het bestuur WNK te adviseren.*

In de opdrachtbeschrijving van de projectgroep aan de werkgroep herstructurering WSW (dd. 13 augustus 2012) staat: "Het PORA (= stuurgroep) en bestuur WNK zijn op 11 juli jl akkoord gegaan met:

- De herstructurering is onderdeel van het project regionale samenwerking.
- De eindverantwoordelijkheid rust bij de projectleider, die adviseert aan de stuurgroep.
- De herstructurering wordt door een werkgroep binnen het project voorbereid en afgestemd op het in de Hoofdlijnennotitie genoemde dienstverleningsmodel."

Hieruit blijkt dat in het kader van het project werd nagedacht over de toekomstige positionering van het Sw-bedrijf.

De informatie die wij hebben ontvangen over de initiatieven die het bestuur van het WNK gedurende de onderzoeksperiode heeft ontplooid omtrent de toekomstige positionering van het WNK, is opgenomen in het rapport (het betreft hier de verschillende bestuursopdrachten).

- *Op pagina 28 wordt gesteld dat de aanleiding voor uitstel van het vierde go/no-go moment ondermeer is: "Daarnaast speelt mee dat de businesscase van de nieuwe GR en de vraag wat hierin de rol van het WNK zou moeten zijn nog niet helder is". Dit was niet de reden van uitstel. Reden was dat de bedrijfsvoering van het WNK nog niet op orde was, een voorwaarde die gesteld wordt aan de brede samenwerking in de regio.*

Per e-mail (11 juni 2013) is als aanvullende vraag voorgelegd aan mevrouw Josée: "- In december 2012 wordt besloten het 4e go/no-go moment uit te stellen. Wat was hiervan de reden? Door wie is dit besloten? Wanneer staat het 4e go/no-go moment nu gepland?" Het antwoord op deze vraag luidde (eveneens per e-mail dd. 11 juni 2013): "dit is besloten door het PORA sociaal die als stuurgroep functioneert. Aanleiding was onder meer het nieuwe regeerakkoord en dat de businesscase van een GR inclusief het WNK nog niet helder was. Het moment staat nu eind juni voor het zomerreces gepland in de colleges. Na de zomer is besluitvorming door de raden voorzien."

- *De kern van het dienstverleningsmodel voor de SRA wordt niet gevormd door de plaats van het SW-bedrijf in de SRA (pagina 22) of een streven naar budgetneutraliteit. De kern is dat door het samenbrengen van 3 bedrijven een sterke frontoffice ontstaat, waarbij de*



*klantbenadering voorop staat. Logischerwijs wordt dit bij voorkeur ondersteund door een gezonde businesscase. Het inmiddels in opdracht van het WNK-bestuur afgeronde rapport van Berenschot terzake ondersteunt (net als het eerdere rapport van PwC) het advies van de projectgroep dat inrichting van de SRA conform het model Westerlanden (inderdaad het middel), het doel van een financieel gezonde klantgerichte dienstverlening ondersteunt. Overigens: zoals ook in het rapport wordt genoemd gaat het bij het WNK nadrukkelijk om een herstructureringsvraag en niet om een ontvlechting (zoals ook moge blijken uit de naam van de project- en werkgroep).*

We zullen de zin "kern van het dienstverleningsmodel wordt gevormd door de plaats van het Sw-bedrijf in de nieuwe samenwerkingsorganisatie" uit het rapport verwijderen. Voor wat betreft het streven naar budgetneutraliteit als kern van het dienstverleningsmodel: wij hebben het rapport er nog een keer grondig op nagelezen, maar kunnen niet terugvinden waar deze claim gemaakt wordt.

- *Op pagina 29 staat: "Verder valt op dat beide rapporten wijzen in de richting van niet ontvlechten. "Wij vragen ons af waar deze conclusie van de onderzoekers op gebaseerd is. Wij herkennen dit niet.*

Deze conclusie is voor het PwC-rapport gebaseerd op het feit dat ontvlechting conform het dienstverleningsmodel volgens deze financiële analyse, voor zover het de bedrijfsonderdelen van WNK betreft, zou resulteren in een negatief netto-resultaat voor zowel het onderdeel beschut werken als het onderdeel Leerwerkbedrijf. Dit strookt niet met de doelstelling van een budgetneutrale uitvoering van de Wsw, zoals ondermeer vastgelegd in de 'Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar', dd. 25 maart 2012, het memo van wethouder M. Hamberg aan de Raadscommissie dd. 6 april 2012 met als onderwerp 'Aanvraag herstructureringsfaciliteit Wsw regio Alkmaar' en de nota aan burgemeesters en wethouders dd. 27 november 2012 met als onderwerp 'Zienswijze begroting 2013 GR Werkvoorzieningschap Noord Kennemerland'. Overigens is dit de conclusie die wij als onderzoekers aan deze cijfers verbinden, en is dit geen conclusie van PwC zelf. We zullen deze uitleg en nuancering aan de tekst toevoegen. Voor wat betreft de *businesscase WNK bedrijven* is deze conclusie gebaseerd op de tekst van de businesscase zelf, waarin de werkgroep op pagina 10 concludeert dat ontvlechting ongewenst is en grote financiële risico's met zich meebrengt.

- *Onduidelijk is waarom op pagina 21 onder het kopje "**acties rondom het WNK**" de onderzoeken van Ernst & Young en Nautus genoemd worden. Dit lijkt er op te duiden dat er toch een bredere evaluatie is uitgevoerd dan een procesevaluatie van de SRA-vorming?*

De focus van het onderzoek is het WNK. De rapporten worden hier genoemd omdat deze input zijn geweest voor de ideevorming over herstructurering van het WNK.

#### **Hoofdlijn 4: Duiding**

- *Door het onderzoeksbureau kan ons inziens alleen vastgesteld worden wat er formeel is gebeurd in het "proces rondom het WNK". Zij kunnen op basis van feiten alleen de formele procesgang evalueren. Een materiele duiding/beoordeling van het effect van het proces is ons inziens niet te geven op basis van de beperkte onderzoeksscope. De inkleuring die hier gegeven wordt is immers gebaseerd op een beperkte waarneming op een deel van het proces (beperkt aantal interviews en dossiers) die het onderzoeksbureau heeft gedaan.*



We zijn ons ervan bewust dat we in het rapport een afgebakende periode binnen een langer lopend proces beschrijven. Op verzoek van de RKC is een duiding gegeven van de ontwikkelingen zoals die voor de onderzoeksperiode beschreven zijn. Hierbij is er onvermijdelijk sprake van een zekere mate van oordeelsvorming en subjectiviteit, waarbij de duiding nadrukkelijk is gestoeld op de in het rapport gepresenteerde feiten. Omdat het onderzoek een afgebakende periode binnen een langer lopend, en nog niet afgerond, proces beschrijft, heeft de duiding uitsluitend betrekking op het proces gedurende de onderzoeksperiode, en niet op de resultaten hiervan. We zullen deze opmerking aan de inleiding van hoofdstuk 4 toevoegen.

- *Hieronder een aantal voorbeelden van subjectiviteit i.p.v. objectiviteit*
- *Het rapport (met name hoofdstuk 4) is gelardeerd met bijvoeglijke naamwoorden, waardoor het eerder subjectief dan de objectief overkomt. Ook worden sommige zaken veelvuldig herhaald, bijvoorbeeld de "doel-middelen opinie"-van de onderzoekers en de twijfel van de directie WNK bij de juistheid van de door PwC gebruikte cijfers.*

Hoofdstuk 4 is het duidingshoofdstuk. Deze duiding bevat onvermijdelijk een zekere mate van oordeelsvorming en subjectiviteit. Het terughalen van eerder gepresenteerde informatie is bedoeld om de leesbaarheid van het rapport te bevorderen.

- *Op pagina 38 staat bijvoorbeeld: "Integendeel: de werkgroep herstructurering Wsw concludeerde in zowel de contourennota van september 2012 a/s de businesscase van januari 2013 dat ontvlechting voor de uitvoering van de Wsw grote financiële risico's met zich mee zou brengen: een conclusie die eerder dat jaar bovendien ook al door Ernst & Young werd getrokken op basis van haar onderzoek in opdracht van het bestuur van WNK." Van PwC en de businesscase WNK-bedrijven. Wat opvalt is dat hier dan niet de conclusie van Nautus wordt genoemd die het tegendeel concludeert.*

Dit klopt. Wij zullen op deze plaats in de tekst het Nautus-rapport toevoegen.

- *Op pagina 39 wordt genoemd dat het dienstverleningsmodel tot verwarring en gebrek aan commitment leidt. De verwarring en weerstand ligt ons inziens niet aan het model, maar de complexiteit van het besluitvormingsproces en de verschillende belangen.*

Het besluitvormingsproces en de belangen zijn inderdaad complex. Echter, op pagina 40 en 41 van het rapport hebben wij uiteengezet dat en waarom het dienstverleningsmodel bij een deel van de respondenten tot verwarring en gebrek aan commitment heeft geleid.

- *Op pagina 41 staat "Dit gebrek aan vertrouwen en commitment en de voortdurende onduidelijkheid over de implicaties van model Westerlaken ... zijn terug te zien in het gehele verdere proces: ..... deadlines voor nog volgende go/no-go momenten moesten worden verschoven." Zoals uit onze voorgaande reacties duidelijk moge zijn is ons inziens de vertraging met name veroorzaakt door externe ontwikkelingen (zoals wijzigingen in het rijksbeleid) en verschillende belangen bij de stakeholders. De onderzoekers leggen hier een ongefundeerd causaal verband tussen het uitvoeringsproces en de doelmatigheid daarvan.*





Uit verschillende geaccordeerde interviewverslagen blijkt dat de onduidelijkheid over de implicaties van model Westerland een belangrijke reden zijn geweest voor het stellen van aanvullende vragen en het nog niet geven van een 'go' op eerdere go-no/go momenten.

- *Op pagina 45 staat: "Uiteindelijk gevolg was dat, tegen de wil van twee Colleges in, toch het oorspronkelijke tijdspad werd aangehouden en ook inhoudelijk werd voortgegaan op de ingeslagen weg." Dit is onjuist; het tijdspad en de aanpak zijn aangepast.*

In de aanloop naar het vierde go-no/go moment zijn tijdsplanning en aanpak uiteindelijk inderdaad aangepast. We zullen dit op deze plaats aan het rapport toevoegen.

- *Op pagina 45 staat ook: "Verschillende respondenten wijzen erop dit juist daarom een taak van de acht Colleges van de betrokken gemeenten zou moeten zijn." Dit slaat in dit geval op het verstrekken van een opdracht voor een businessplan WNK. Dit is niet aan de colleges, maar aan het bestuur WNK.*

We zullen op deze plaats in het rapport toevoegen 'De ambtelijke organisatie van de gemeente Alkmaar merkt op dat het verstrekken van een opdracht voor een businessplan WNK aan het bestuur van het WNK is (dat bestaat uit de verantwoordelijk wethouders van de acht betrokken gemeenten).'

## **Hoofdpijn 5: Informatievoorziening aan de Raad**

- *Op pagina 12 wordt gesteld dat de raad onvoldoende inzicht heeft waar welk budget naar toe gaat. Hierbij merken wij het volgende op: Er wordt door de directie WNK maandelijks aan het bestuur gerapporteerd per bedrijfsonderdeel over inkomsten en kosten. Het bestuur WNK kan de raad desgewenst tegemoet komen door 2 maal per jaar de voortgang inzake de bedrijfsvoering WNK uitgebreid te rapporteren. Hier merken wij wel op dat de raad formeel geen rol heeft bij het vaststellen van de jaarrekening.*

We zullen aan het rapport de volgende zin toevoegen: "De ambtelijke organisatie geeft aan dat het bestuur van het WNK de Raad desgewenst tegemoet kan komen door tweemaal per jaar de voortgang inzake de bedrijfsvoering WNK uitgebreid te rapporteren."

- *De raad geeft op pagina 34 aan dat zij door de wethouder direct geïnformeerd wensen te worden. Dit is niet conform de afspraken in de GR. De informatievoorziening aan de raad gaat via het WNK bestuur zelf. Feitelijk staat hierover in de GR WNK het volgende artikel opgenomen: "**Relatie A/gemeen en Dagelijks Bestuur - raden van de deelnemende gemeenten***  
*4. Het A/gemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur verstrekken aan de raden gevraagd en ongevraagd alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur te voeren en gevoerde beleid nodig is, alsmede alle overige inlichtingen waarom door een of meer /eden van die raden wordt verzocht.*  
*5. Een verzoek om inlichtingen, als bedoeld in lid 4, wordt schriftelijk ingediend. De vragen worden binnen 30 dagen na ontvangst schriftelijk beantwoord."*  
*De raad is via deze lijn geïnformeerd over het WNK (zoals bij de zienswijze Begroting).*



In het groepsgesprek met de Raadsleden hebben de Raadsleden kenbaar gemaakt dat zij niet tevreden zijn met de huidige informatievoorziening over het WNK. Dit hebben wij weergegeven in het rapport. Wij zullen in de tekst een verwijzing toevoegen naar de GR WNK.

- *Op pagina 35 wordt gemeld dat de wethouder in de algemene raadscommissie van 10 december 2012 van mening verschilt met de raadsleden:  
"Wethouder Hamberg merkt op dat er veel vragen zijn gesteld die betrekking hebben op het WNK en niet op de zienswijzen. Als men de raadsspecial had bijgewoond, hadden deze vragen niet gesteld hoeven worden. Daarom zal zij niet op alle vragen ingaan."  
Wij hebben het filmmateriaal van deze raadscommissie opgezocht. Het onderwerp dat op de agenda stand was "Raadsvoorstel Zienswijze begroting GR WNK 2013".  
De wethouder zegt:  
"Er is een aantal partijen die hadden heel erg veel vragen en wat mij betreft waren dat geen toegevoegde zienswijze of op- en aanmerkingen over zienswijze. Het waren meer vragen over het WNK, en dan denk ik dat ze de raadsspecial dan waarschijnlijk gemist hebben, dan hadden ze die vragen niet hoeven stellen. Ik wil dus een aantal vragen even niet op ingaan. Ik ga wel proberen zoveel mogelijk dingen mee te nemen."  
De wethouder geeft feitelijk aan dat op de agenda van 10 december 2012 de zienswijze op de begroting WNK staat en dat op 12 november de bedrijfsvoering van het WNK als special op de agenda stond.*

De quote die wordt aangehaald is overgenomen uit 'Verslag algemene raadscommissie d.d. 10 december 2012. Verslag vastgesteld in de commissie 7 februari 2013. Gemeente Alkmaar', zoals ook vermeld in de voetnoot.

- *De projectgroep heeft op verzoek van de stuurgroep/het PORA een spoorboekje gemaakt voor de communicatie rondom het project SRA. Hierin zijn de informatiebijeenkomsten voor de raden opgenomen. Deze bijeenkomsten gingen niet over de herstructurering van het WNK maar over de vorming van de SRA, waar het WNK bij betrokken is.*

We zullen aan het rapport de volgende zin toevoegen: "De ambtelijke organisatie merkt op dat de projectgroep op verzoek van de stuurgroep een spoorboekje heeft gemaakt voor de communicatie rondom het project regionale samenwerking sociale diensten. Hierin zijn de informatiebijeenkomsten voor de raden opgenomen. Deze bijeenkomsten gingen niet over de herstructurering van het WNK, maar over de vorming van de regionale sociale dienst, waar het WNK bij betrokken is."

- *De roadshow die op pagina 34 genoemd werd ging niet over de herstructurering WNK, maar over de toenmaals verwachte WwnV en effecten daarvan op de gemeenten.*

Op pagina 34 van het rapport staat geen roadshow genoemd. Wij nemen aan dat deze opmerking betrekking heeft op de roadshow die staat genoemd op pagina 35 van het rapport. Het rapport meldt hier: "Tijdens deze bijeenkomst ('road show') is informatie gepresenteerd over de voornemens voor een regionale sociale dienst." Het rapport meldt niet dat de roadshow ging over de herstructurering van het WNK.

## **Hoofdlijn 6: Zienswijze van de directie van het WNK**

- *Op pagina 30 en 42 wordt gemeld dat de directie van het WNK vragen heeft over de betrouwbaarheid en volledigheid van het door PwC gebruikte cijfermateriaal, waardoor het volgens de onderzoekers(?) of volgens de directie (?) nog maar de vraag is hoe*



*betrouwbaar de financiële analyse van PwC is. Hierover de volgende feiten:*

- i. De door PwC gehanteerde gegevens zijn ontleend aan de jaarrekening 2011, concept jaarrekening 2012 en door het bestuur vastgestelde begroting 2013 van WNK. Daarnaast is de rapportage op 1 maart 2013 door PwC besproken met directie van WNK. 4*
- ii. De opdracht aan PwC was het bestuur en de gemeenten inzicht te geven. Dit door de huidige situatie te analyseren langs 2 sporen: 1. per activiteit en 2. bij toepassing dienstverleningsmodel. Dit is gebeurd aan de hand van bovengenoemde cijfers.*
- iii. Vervolgens is door PwC op basis van ongewijzigd beleid bij WNK een projectie gemaakt naar 2019 op basis van door bestuur vastgestelde begroting 2013 en de uitgangspunten zoals weergegeven op blz 36 in het rapport van PwC.*

Op pagina 30 van het rapport staat: "De directie van het WNK plaatst, zo blijkt uit het interview met de algemeen directeur, bovendien fikse kanttekeningen bij de betrouwbaarheid, volledigheid en adequaatheid van het door PwC gebruikte cijfermateriaal." Het gaat hier dus om de visie van de directie van het WNK, en niet om de visie van de onderzoekers. De algemeen directeur van het WNK heeft de redenen van zijn kanttekeningen bij de gebruikte cijfers uiteengezet in een presentatie 'Budgetneutrale uitvoering Beschut Werken in 2019' dd 20 maart 2013. We zullen de tekst in het rapport als volgt aanpassen: "Hoewel de conclusies van PwC zijn gebaseerd op door de directie aangeleverde cijfers, plaatst de directie van het WNK kanttekeningen bij de manier waarop PwC deze cijfers presenteert en interpreteert."

- *Op pagina 30 en 42 wordt gemeld dat de directie van het WNK geen rol voor zichzelf ziet weggelegd bij de uitwerking van het businessplan en geen aanleiding zien om een ingrijpend nieuw businessmodel uit te werken. Inmiddels zegt de directie hierover in een voortgangsmemo van 17 september 2013 aan het bestuur WNK: "Het huidige bedrijfsplan is door de tijd achterhaald en aan herziening toe". De opmerking op pagina 42 in het onderzoeksrapport is ook contrair met hetgeen de heer van Eijk zelf eerder in de visie op de begroting 2011 noemt (zie onder hoofdlijn 2)*

Wij gaan ervan uit dat deze opmerking verwijst naar pagina 43. Op deze pagina staat beschreven dat de directie hierin vooralsnog geen rol voor zichzelf ziet weggelegd, zolang de benodigde middelen voor een herstructurering niet beschikbaar zijn, en zolang een formele opdracht van het bestuur aan de directie ontbreekt. Deze informatie is ontleend aan het interview met de algemeen directeur van het WNK.

## **Hoofdlijn 7: Rollen**

- *Het niet juist te stellen dat de procesbegeleider zitting had in de stuurgroep. Hij was zoals ook genoemd op pagina 19 adviserend lid van de stuurgroep. De procesbegeleider adviseert de stuurgroep zoals ook in zijn taakomschrijving staat, maar maakt daar geen deel van uit. Hij zorgt voor verbinding tussen partijen, maar staat daar niet boven (ook pagina 19). Het is aan de stuurgroep (PORA) om er voor te zorgen dat het proces binnen de afgesproken planning wordt afgerond. Er is geen sprake van een driedubbele rol (pagina 47).*

Met betrekking tot de rol van de procesbegeleider in de stuurgroep: in de wederhoorreactie van mevrouw Nijman en de heer Geerling wordt gesteld dat de procesbegeleider niet deelneemt als lid van de stuurgroep, maar als adviseur. We zullen de zinsnede "als lid zitting had in de stuurgroep" op pagina 46 van het rapport wijzigen in: "als adviserend betrokken was bij de stuurgroep". De opmerking dat de



procesbegeleider boven de partijen dient te staan, is ontleend aan het plan van aanpak/projectplan 'Op weg naar een duurzame samenwerking in Noord-Kennemerland' van Ray Geerling Management & Consultancy BV (pagina 17). Wij zullen de term "(drie)dubbele rol" in het rapport vervangen door "de aanwezigheid van de procesbegeleider in verschillende gremia".

- *De projectgroep heeft alleen het PORA geadviseerd en nimmer zelf een besluit genomen (pagina 46).*

Op pagina 46 van het rapport staat dat de adviserende rol van de projectgroep soms grensde aan het nemen van beslissingen.

- *Het visie document WWnV waaraan wordt gerefereerd op pagina 46 ("De ruime taakopvatting van de adviserende rol blijkt ook uit het feit dat de projectgroep, en dus niet de gemeenten die zijn vertegenwoordigd in de stuurgroep, een visiedocument voor de uitvoering van de WWnV heeft opgesteld") is een ambtelijk product van alle 8 gemeenten in de regio dat ter vaststelling aan de colleges zou worden aangeboden. Door de val van het kabinet en het niet doorgaan van de WWnV is het document uit de besluitvorming gehaald. Het visiedocument is inmiddels omgevormd tot een visiedocument voor de Participatiewet en zal de besluitvormingsroute in gaan. De projectgroep blijft daarmee in zijn adviserende rol.*

In het goedgekeurde interviewverslag met de projectleiding staat: "De projectgroep heeft met dit doel een visiedocument WWNV opgesteld, waarin de projectgroep haar visie ten aanzien van de klant en de manier waarop deze moet worden benaderd heeft uitgewerkt. Deze visie is één op één toepasbaar op de toekomstige taak en doelstelling van de Participatiewet. Hiervoor zijn door de GR-gemeenten vooraf geen kaders meegegeven." We zullen in de tekst vermelden dat deze informatie afkomstig is uit het interview met de projectleiding. We zullen de opmerking dat het visiedocument inmiddels is omgevormd tot een visiedocument voor de Participatiewet en de besluitvormingsroute zal ingaan in een voetnoot aan het rapport toevoegen.

- *Pagina 48: De tekst van de nieuwe Participatiewet is nu recent beschikbaar en reeds informatief op 11 september jl. aan de raad aangeboden en toegelicht (hoofdpijnen).*

Deze datum valt buiten de onderzoeksperiode.

- *In het rapport staat op pagina 46 "Sterker nog: het he/e idee van model Westerland is volgens deze respondenten door de extern procesbegeleider ingebracht". Dit is feitelijk onjuist. Door de projectgroep zijn meerdere scenario's vast- en voorgelegd, met de voor- en nadelen, aan het PORA en aan de colleges.*

Deze informatie is ontleend aan verschillende interviews, zoals in het rapport vermeld. We zullen aan het rapport de volgende zin toevoegen: "Volgens andere de ambtelijke organisatie van de gemeente Alkmaar is dit onjuist, waardoor onduidelijk blijft wie het model heeft ingebracht."

## **Hoofdpijn 8: Overige opmerkingen**

### **Regionaal versus lokaal**

*De lokale Rekenkamercommissie van Alkmaar heeft de opdracht gegeven om een regionaal proces te onderzoeken. Het is opvallend dat er bestuurders uit de regio zijn bevestigd in het*



kader van het lokale onderzoek. Er zijn geen ambtenaren uit de regiogemeenten bevroegd. Op pagina 27 wordt overigens plotseling geschreven over negen gemeenten.

Het onderzoek richt zich op de ontwikkelingen rondom het WNK, gezien vanuit de gemeente Alkmaar. Rond de go/no-go momenten zijn er door enkele andere gemeenten op bestuurlijk niveau kritische vragen gesteld over deze ontwikkelingen en is (tijdelijk) afgezien van het geven van een 'go'. Daarom was het voor de procesbeschrijving relevant deze bestuurders te vragen wat de overwegingen waren bij deze keuzes.

We zullen de opmerking over negen gemeenten in het rapport aanpassen naar zeven gemeenten.

## **Opmerkingen bij hoofdstuk 2**

- *In de inleiding van dit hoofdstuk wordt gesteld "Het is in dit onderzoek nadrukkelijk niet de bedoeling een oordeel/ te geven over het functioneren van het WNK op zich". Feitelijk komt in dit hoofdstuk telkens een oordeel van de onderzoekers over het functioneren van het WNK terug.*

Hoofdstuk 2 is een feitelijk hoofdstuk waarin een beschrijving is gegeven van het huidige WNK. Hier wordt niet beoogd een oordeel te geven over het functioneren van het WNK.

- *De onderzoekers melden herhaaldelijk dat de gemeente Alkmaar 53% van het belang in het WNK heeft. Dit alleen zo voor de SE-vergoeding, niet voor het participatiebudget. In de begroting van het WNK is ook een aparte begroting voor de SW- en re-integratiepoot. Het is niet juist dat Alkmaar voor 53% van de tekorten van het WNK opdraait, dit geldt alleen voor het SW-deel.*

We zullen deze nuancering opnemen in het rapport.

- *In paragraaf 2.2 staat: "Gemeenten in de GR kunnen ervoor kiezen om diensten zoals de groenvoorziening in de gemeente in te kopen bij het WNK: dit voorziet het WNK van werk en inkomsten. Niet elke gemeente in de GR maakt van deze mogelijkheid gebruik. Ook dit drukt op het resultaat van het WNK (zie ook paragraaf 2.4)". Het is onjuist dat dit op het resultaat drukt. Het resultaat van het WNK wordt bepaald door het rendement dat zij uit hun opdrachten halen. De directie moet er voor zorgen dat er een sluitende exploitatie is.*

Wethouder Hamberg merkt in het geaccordeerde interviewverslag op dat er drie problemen een rol spelen als het gaat om de houdbaarheid van de huidige financiële situatie van het WNK. Eén van deze drie punten is: "Daarbij is het WNK voor zijn omzet ook afhankelijk van het uitvoeren van re-integratietaken en dienstverlening voor de gemeenten in de GR. Hoewel Alkmaar de re-integratie vooral door het WNK laat uitvoeren (en hier heel tevreden mee is: WNK voert de re-integratietaken goed uit). Dit is door de bezuinigingen op het p-budget, inmiddels op een dieptepunt aanbeland. De andere regiogemeenten, besteden als het gaat om dienstverlening voor en door het WNK, niet hun volledige budget bij WNK." De algemeen directeur van het WNK merkt op dat – om de doelstelling van budgetneutraliteit te realiseren – afspraken zijn gemaakt met de gemeenten in de GR over volumegroei in afname van diensten. Dit blijkt ook uit de Werkbegroting 2012 van het WNK.



### **Consequent benoemen gemeenten, leden werkgroepen en geciteerde personen**

- *Op pagina 12 staat bijvoorbeeld "bijna geen enkele gemeente .... realiseert de omzetgroei". Welke wel? En hoe is dat voor Alkmaar?*

Deze informatie komt uit de conceptbegroting 2013 van het WNK, zoals in de voetnoot staat aangegeven. In deze tekst staat niet weergegeven welke gemeente(n) die omzetgroei wel realiseren en wat het percentage omzetgroei is voor de gemeente Alkmaar.

- *De leden van de 'nieuwe' werkgroep worden in een voetnoot met name genoemd. Dat gebeurt bij de andere werkgroepen niet. Dus of allemaal, of allemaal niet.*

Deze voetnoot is toegevoegd op nadrukkelijk verzoek van de RKC. We zullen de voetnoot wijzigen in "De werkgroep was breed samengesteld en bestond uit beleidsmedewerkers van de deelnemende gemeenten, wethouders en directie WNK."

- *In het rapport komt een aantal quotes/citaten voor. Soms wordt hierbij gemeld van wie de quote is, soms niet. We stellen voor om hier consequent in te zijn.*

Quotes en citaten zijn ontleend aan documenten en geacordeerde interviewverslagen. Indien een citaat afkomstig is uit een document, staat hier een bronvermelding bij vermeld. Citaten van respondenten zijn terug te voeren op de functie van de respondent. We hebben het rapport hierop nog een keer doorgenomen en kwamen op dit gebied geen inconsistenties tegen.







De voorzitter van de Rekenkamercommissie  
De heer N.J.M. Appelman  
Postbus 53  
1800 BC ALKMAAR

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Toestelnummer

Uw brief d d

Behandeld door  
M. Hamberg

Bijlagen

Onderwerp

Bestuurlijk wederhoor "Herstructurering  
WNK: ontwikkelingen in beeld".

Datum

6 november 2013

Geachte heer Appelman,

Het college van Alkmaar maakt graag gebruik van de geboden gelegenheid te reageren op het conceptonderzoeksrapport "Herstructurering WNK: ontwikkelingen in beeld" en geeft in deze brief de bestuurlijke zienswijze op de onderzoeksaanpak en de weergave van de bevindingen door de onderzoekers in het rapport.

Allereerst wil het college aangeven dat zij het van groot belang vindt dat er onafhankelijk onderzoek naar het beleid van de gemeente en het werk van het Alkmaars gemeentebestuur door de rekenkamercommissie wordt uitgevoerd. Doet de gemeente wat ze belooft en levert dat ook op wat de bedoeling was? Hierin ondersteunt de commissie immers de gemeenteraad bij haar controlerende taak.

#### **Advies van het college aan de gemeenteraad**

Het college is genoodzaakt vraagtekens te zetten bij zowel de geformuleerde onderzoeksvraag alsook de onderzoeksaanpak en daarmee de resultaten. Het rapport vermeldt dat de oorspronkelijke onderzoeksvraag niet beantwoord kan worden. Gaandeweg de looptijd van het onderzoek bleek de vraagstelling dusdanig veranderd te zijn dat zaken door elkaar zijn gaan lopen. Wij zijn van mening dat de onderzoeksvraag, ook in tweede instantie, onduidelijk geformuleerd is. De actualiteit ontbreekt en daarom hebben de onderzoekers niet de juiste informatie kunnen krijgen. Daarmee loopt dit rapport ondanks goede intenties achter op de nieuwe werkelijkheid. Het onderzoek dat zich eigenlijk alleen had moeten richten op de gang van zaken rondom het WNK, richt zich nu vooral op de vorming van de sociale dienst regio Alkmaar (SRA). Mede hierdoor ontstaat ons inziens een onjuiste en niet actuele interpretatie van de werkelijkheid.

Op het moment dat het college, in de persoon van de portefeuillehouder werd geïnterviewd heeft zij aangegeven dat een belangrijk deel van het onderzoek niet uitgevoerd kon worden, aangezien het (politieke)proces rondom de SRA-vorming nog volop in beweging was. Het proces is nog niet afgerond en het resultaat van het proces kan daardoor niet op doeltreffendheid worden beoordeeld; ook de bijgestelde onderzoeksvraag is niet te beantwoorden.

Voor het college van B en W is een collegiaal bestuur de basis van waaruit zij werkt. Dit houdt in dat elk collegelid verantwoordelijk is voor alle besluiten van het college. Wij vinden het een omissie dat door de onderzoekers wel collegabestuurders uit onze buurgemeenten zijn geïnterviewd, maar de direct betrokken en medeverantwoordelijke collega's in ons college niet.

Gezien beide voorgaande opmerkingen adviseert het college de gemeenteraad om een nieuwe helder afgebakende en eenduidige onderzoeksopdracht te formuleren voor de rekenkamercommissie, waarbij niet alleen de portefeuillehouder, maar ook andere leden van het college worden bevraagd.

\* bezockadres

MALLEGATSPLEIN 10

\* postadres

POSTBUS 53

1800 BC ALKMAAR

\* bank

BNG 28.50.33.700

\* www.alkmaar.nl

\* telefoon

14 072

\* telefax

(072) 548 87 77





Vervolg brief d.d. 6 november 2013  
(blz. 2 )

Het college zal de gemeenteraad over dit advies informeren.

### **Een korte reactie op de door u geformuleerde “kernproblemen”**

Een aantal zaken is niet volledig correct verwoord. U merkt bijvoorbeeld op dat het WNK een re-integratiebedrijf is dat mensen weer naar werk toeleidt. Dit is slechts een deel van haar taak. Een minstens zo belangrijk deel van het WNK is het zogenaamde SW-bedrijf, dat mensen een beschutte werkplaats biedt. Juist dit onderdeel van het WNK staat onder druk door rijks(bezuinigings)maatregelen. De instroom in de SW in zijn huidige vorm stopt met ingang van 1 januari 2015, maar de mensen die nu werkzaam zijn bij het SW-bedrijf houden recht op hun werkplek daar. Het subsidiebedrag per plek in de SW daalt naar € 22.000, dat was € 27.000 per plek. Hier zit de uitdaging voor bestuur en directie WNK om dusdanige maatregelen te nemen dat hun SW-bedrijf in het totaal kostenneutraal kan blijven bestaan, zonder bijdrage van de regiogemeenten.

Dit is een belangrijke verduidelijking, waarvan het college denkt dat die onvoldoende is begrepen door de onderzoekers van Panteia. In hun rapport lopen de re-integratie en SW-zaken, net als de processen rondom WNK en SRA, continu door elkaar heen. Ook u als rekenkamercommissie bent hierdoor niet in staat gesteld de twee processen van elkaar te scheiden.

Hierdoor slaat u bij het benoemen van uw **eerste kernprobleem** de plank mis. Voor de herstructurering van het WNK is het bestuur van het WNK verantwoordelijk. Hierop is door het bestuur WNK wel degelijk en ook continu regie gehouden. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat het geprognosticeerde tekort van € 1,6 miljoen is teruggebracht naar € 400.000.

Uit de door u als “kernproblemen” betitelde tekst “gebrek aan daadkracht en sturing” en “verwarring alom” (**kernproblemen 2 en 3**) wordt het nog duidelijker dat het moeilijk voor u is conclusies te trekken, mede omdat dit onderzoek op een bewegend doel is uitgevoerd. Hetgeen u beschrijft is inmiddels achterhaald. In de huidige situatie hebben het WNK bestuur en 8 colleges voorlopig besloten een SRA conform het dienstverleningsmodel gebaseerd op model Westerlaken op te richten en een kwartiermaker aan te stellen. Eind november, na het BOR-advies, worden de definitieve collegebesluiten voorzien en in december de raadsbesluiten.

De rol van de raad is bij de GR WNK inderdaad beperkt (**kernprobleem 5**: De Alkmaarse raad speelde geen rol). De raad heeft bij de GR vanwege de afspraken in de GR slechts invloed op bepaalde momenten. Op grond van artikel 22, lid 2 van de statuten, kan de gemeenteraad omtrent de ontwerp begroting het Dagelijks Bestuur van het schap van zijn zienswijze doen blijken. Het Dagelijks Bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijzen (van alle deelnemende gemeenten) zijn vevat, toe aan de ontwerpbegroting, zoals deze aan het Algemeen Bestuur wordt aangeboden. Op de volgende momenten is de Raad geïnformeerd: op 13 december 2012 is de begroting 2013 met zienswijzen kenbaar gemaakt. Op 20 juni 2013 is een memo Stand van Zaken WNK Bedrijven 1e kwartaal 2013 in de commissie Sociaal geagendeerd.

Met betrekking tot de SRA vorming zijn er de volgende informatieve bijeenkomsten met de Raad georganiseerd:

- op 14/11/2012 een regionale informatiebijeenkomst voor de raden in het gemeentehuis van Castricum;
- op 13/03/2013 een informatieve bijeenkomst, in Alkmaar, over het 4e “-moment”;
- op 12/6/2013 een regionale bijeenkomst voor de raden in het stadhuis van Alkmaar waar met name de GR en de financiën aan bod kwamen.

### **Tot slot**

Het college vindt het van groot belang dat de rekenkamercommissie op een goede manier de raad ondersteunt. In dit kader adviseren wij de raad een nieuwe onderzoeksopdracht te verstrekken. Intensivering van de samenwerking in de regio Alkmaar is met oog op de toekomst van groot belang.



Vervolg brief d.d. 6 november 2013  
(blz. 3 )

In het sociaal domein wordt met de vorming van een SRA in de congruente samenwerking in onze regio een belangrijke mijlpaal bereikt. Wij hechten er aan om in constructieve dialoog tussen raad (ondersteund door de rekenkamercommissie) en college de best mogelijke koers te kiezen.

College burgemeester en wethouders,  
namens dezen,

P.M. Bruinooge,  
burgemeester.

Mr. J.W.C. Aalders,  
secretaris.





Het college van burgemeester en wethouders  
gemeente Alkmaar  
Postbus 53  
1800 BC ALKMAAR

## Rekenkamercommissie

Uw kenmerk	Ons kenmerk 2013/044	Toestelnummer 072-5489342
Uw brief d.d. 06.11.2013	Behandeld door Q.H.J.M. van Ojen	Bijlagen
Onderwerp Reactie op bestuurlijk wederhoor rapport 'Herstructurering WNK: ontwikkelingen in beeld'		Datum 20.11.2013

Geacht college,

Wij hebben uw brief d.d. 6 november 2013 in goede orde ontvangen en danken u voor uw reactie op het onderzoek *'Herstructurering WNK: ontwikkelingen in beeld'*. De rekenkamercommissie zal hieronder op uw opmerkingen reageren. Zoals gebruikelijk voegt de rekenkamercommissie uw reactie, alsmede deze brief, als bijlage bij het rapport.

In uw inleiding geeft u aan dat de rekenkamercommissie onderzoekt of de gemeente doet wat ze belooft en of dat oplevert wat de bedoeling was. Naar onze mening kan de rekenkamercommissie niet alleen onderzoek doen naar reeds uitgevoerd beleid, maar tevens naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleidsproces vóórdat beleidsvorming geheel is afgerond dan wel is uitgevoerd. Dit was het geval bij onderhavig onderzoek naar het beleids- en besluitvormingsproces rondom het WNK.

U geeft aan vraagtekens te zetten bij de geformuleerde onderzoeksvraag, de aanpak en daarmee de resultaten. U heeft daarvoor de volgende argumenten:

1. De onderzoeksvraag is onduidelijk geformuleerd.
2. De actualiteit ontbreekt waardoor de onderzoekers niet de juiste informatie hebben ontvangen.
3. De vorming van een SRA en de herstructurering van het WNK lopen door elkaar.
4. Het proces is nog niet afgerond waardoor het resultaat van het proces niet op doeltreffendheid kan worden beoordeeld.
5. Er zijn geen andere Alkmaarse wethouders dan de portefeuillehouder geïnterviewd.

### Ad 1.

Het doel van het onderzoek was een procesbeschrijving van de situatie rondom het WNK vanaf januari 2012 tot 1 mei 2013 in de vorm van een feitenrelaas met bijhorende duiding. Dit doel is uitgewerkt in

\* *bezoekadres*  
LANGESTRAAT 97  
\* *postadres*  
POSTBUS 53  
1800 BC ALKMAAR

\* *bank*  
POSTBANK 116121  
BNG 28.50.00.179

\* *telefoon*  
(072) 548 88 88  
\* *telefax*  
(072) 548 87 77



diverse onderzoeksvragen zoals de vraag naar de feitelijke gebeurtenissen in de genoemde periode rondom de herstructurering van het WNK, de diverse rollen, taken en verantwoordelijkheden in het beleidsvormingsproces, of conform de afspraken is gehandeld en de rol van de raad daarbij. Ons inziens zijn zowel het doel als deze onderzoeksvragen eenduidig en helder geformuleerd.

**Ad 2.**

Omdat beleidsvorming terzake in ontwikkeling is en wij de raad met de uitkomsten van dit onderzoek tijdig van informatie willen voorzien die hem kan helpen bij zijn rol in het besluitvormingsproces, hebben we de onderzoeksperiode moeten beperken tot 1 mei 2013. De onderzoekers hebben alle ter beschikking gestelde documenten die binnen de onderzoeksperiode vielen geanalyseerd. Wij hebben geen aanwijzingen dat cruciale documenten die binnen de onderzoeksperiode vallen door de onderzoekers over het hoofd zijn gezien. Wij wijzen u erop dat uw college en het ambtelijk apparaat verantwoordelijk zijn voor ter beschikking stelling van alle relevante documentatie en andere informatie.

**Ad 3.**

Zoals in de reactie van onderzoeksbureau Panteia op het ambtelijk wederhoor reeds is aangegeven, is de focus van het onderzoek gelegd op het WNK. Ontwikkelingen rondom het WNK hangen echter in sterke mate samen met het proces van de SRA-vorming en deze kunnen dus niet los van elkaar worden gezien. Zoals u op pagina 16 en 17 van het rapport kunt lezen, werd de positie van het WNK vooral in het kader van regionale samenwerking beschouwd waardoor het proces van herstructurering door de stuurgroep onder de vlag van het project regionale samenwerking sociale diensten werd gebracht. In de opdrachtbeschrijving van de projectgroep aan de werkgroep herstructurering WSW (d.d. 13 augustus 2012) staat vermeld: "Het PORA (= stuurgroep) en bestuur WNK zijn op 11 juli jl. akkoord gegaan met: de herstructurering is onderdeel van het project regionale samenwerking". De herstructurering van het WNK is daarmee al vanaf de start van het project regionale samenwerking sociale diensten sterk daarmee verweven en kan derhalve niet los daarvan worden beschouwd.

**Ad 4.**

De beoordeling van de doeltreffendheid van het proces (en niet van de resultaten) betreft specifiek de periode van 1 januari 2012 tot 1 mei 2013, waarbij de projectplanning als normenkader is gehanteerd. Gebleken is dat dit proces toen niet doeltreffend was. Gezien de vastgestelde feiten blijft de rekenkamercommissie bij dit oordeel/deze duiding.

**Ad 5.**

U geeft aan het een omissie te vinden dat door de onderzoekers wel collega-bestuurders uit buurgemeenten zijn geïnterviewd, maar medeverantwoordelijke bestuurders in het Alkmaars college niet. Het onderzoeksbureau heeft portefeuille-/wethouders van Alkmaar, Bergen, Heerhugowaard en Langedijk gesproken die lid zijn van het PORA (= stuurgroep). Wij mogen ervan uitgaan dat de portefeuille-/wethouder spreekt namens het college.

**Uw advies aan de raad**

U adviseert in uw wederhoorbrief aan de gemeenteraad om een nieuwe helder afgebakende en eenduidige onderzoeksopdracht voor de rekenkamercommissie te formuleren, waarbij niet alleen de portefeuillehouder, maar ook andere leden van het college worden bevraagd. De rekenkamercommissie onderschrijft dit advies niet om bovengenoemde redenen. Zoals bekend, is de rekenkamercommissie



autonoom in de keuze van onderzoeksonderwerp, alsmede de wijze van formulering van onderzoeksvragen.

### **Kernproblemen**

Inderdaad is het WNK niet alleen een re-integratiebedrijf, maar biedt het ook beschutte werkplaatsen. Dit is aangepast in de oplegnotitie.

Zoals u weet vormen de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten het bestuur van het WNK. Zij participeren in het PORA (portefeuillehouders overleg regio Alkmaar) en hebben zichzelf gevormd tot een stuurgroep met als taakopdracht de transformatie van het SW-bedrijf. Onze conclusie dat de stuurgroep onvoldoende heeft gestuurd, is gebaseerd op het feitenrelaas dat u in het rapport op de pagina's 15 tot en met 32 kunt nalezen. Zo is bijvoorbeeld de door de gemeenteraden vastgestelde doelstelling van budgetneutraliteit gaandeweg uit beeld geraakt, is de veronderstelde samenhang tussen middel (model Westerlaken) en doel (budgetneutraliteit) niet voor alle betrokkenen zichtbaar aangetoond, is het middel doel op zich geworden en is er aantoonbaar sprake geweest van groeiende onduidelijkheid over de implicaties van model Westerlaken. Hierdoor hadden de betrokken partijen geen eenduidig beeld voor ogen en ontstond gebrek aan vertrouwen en commitment. Aan het eind van de onderzoeksperiode (1 mei 2013) was nog steeds niet duidelijk wat er met het SW-bedrijf zou gaan gebeuren. Geïnterviewden van de projectgroep gaven aan eigenlijk al 1,5 jaar niet verder met hun werk te kunnen. De geïnterviewde portefeuillehouders van andere gemeenten in de GR zeiden niet te weten wat ze met het SW-bedrijf aan moesten en de directie van WNK zelf gaf aan niet de ingrijpende maatregelen te kunnen nemen die nodig waren om de begroting sluitend te maken, zolang het bestuur de nieuwe koers niet had bepaald<sup>1</sup>. De rekenkamercommissie kan niet anders concluderen dan dat het bestuur heeft nagelaten om knopen door te hakken en onvoldoende regie heeft gehad over het proces.

U merkt naar aanleiding van de door de rekenkamercommissie geformuleerde kernproblemen 2 en 3 (gebrek aan sturing en daadkracht en verwarring alom) voorts op dat het voor u nog duidelijker is dat het moeilijk is om conclusies te trekken omdat het onderzoek is uitgevoerd "op een bewegend doel" en de problemen inmiddels achterhaald zijn. De rekenkamercommissie is van mening dat voldoende is aangegeven dat alle gedane uitspraken en conclusies de periode 1 januari 2012 tot 1 mei 2013 betreffen.

U onderschrijft – tot slot – dat de rol van de raad bij de GR WNK inderdaad beperkt is. U geeft daarbij aan dat de raad slechts invloed heeft bij de behandeling van de ontwerpbegroting. In het rapport wordt op pagina 33 tot en met 36 en op pagina 47 tot en met 52 nauwgezet en zorgvuldig gedocumenteerd aangegeven dat met de wijze waarop de raad in de periode januari 2012 – mei 2013 over het WNK-dossier is geïnformeerd, hij niet in staat is gebleken zijn controlerende, kaderstellende en budgetrechtelijke taken goed te vervullen. Immers: de raad heeft onvoldoende inzicht in de wijze waarop WNK-beleid tot stand is gekomen en welke keuzemogelijkheden er zijn bij het stellen van de beleidskaders. De informatievoorziening door het college aan de raad is niet tijdig en adequaat gebleken. De raad ervaart dat hij weinig invloed kan uitoefenen op het WNK-beleid en de keuzes die daarin worden gemaakt. Op vragen van de raad om informatie wordt door het college niet of pas erg laat gereageerd. Door het gebrek aan tijdige informatie heeft de raad het gevoel geen grip te hebben op het WNK. Betrek de raad daarom in een

---

<sup>1</sup> Op basis van uitdrukkelijk door de betreffende respondenten geaccordeerde interviewverslagen.



vroegtijdig stadium bij het beleidsproces, zodat de raad aan de voorkant van het beleidsproces wordt gepositioneerd en zodoende in staat wordt gesteld zijn kaders tijdig te stellen.

Hoogachtend,  
namens de rekenkamercommissie,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long tail, positioned below the text.

N.J.M. Appelman,  
voorzitter