

Raadsvoorstel

Datum raadsvergadering : 25 april 2013

Bundelnummer : 4

13int00144

Onderwerp : Verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet

Voorgestelde beslissing:

1. Kennisnemen van het rapport “Verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet”;
2. Instemmen met de koers om de Participatiewet vanuit één nieuwe organisatie uit te voeren binnen de gestelde kaders zoals in de verkenning verwoord;
3. Aan het college de opdracht geven in juni een implementatieplan aan te bieden ter bespreking in een informatieve raadsrotonde, waarin tevens het proces ten aanzien van ontbinding van de GR ISWI en Wedeo zijn meegenomen;
4. Het nader uitgewerkte implementatieplan in oktober aan de raad voorleggen ter besluitvorming;
5. Het Algemeen Bestuur van het ISWI te verzoeken tot ontbinding van de GR in haar huidige vorm.

Aanleiding

In juni 2012 is door de gemeenten Montferland, Doetinchem, Oude IJsselstreek en Aalten een eerste rapport opgeleverd waarin de gevolgen van (toen nog) de Wet werken naar vermogen zijn verkend en verschillende scenario's zijn weergegeven. Op basis hiervan is besloten tot verdere verkenning van het scenario om de uitvoering van de Wet werken naar vermogen, nu Participatiewet, gezamenlijk in één nieuwe organisatie vorm te geven, waarin Wedeo, Doetinchem en Oude IJsselstreek (deel ISWI) participeert. Hierin is de positie van Montferland van een wat andere orde: Montferland wil participeren in het Wsw-gedeelte, maar kiest ervoor ten aanzien van het werk en inkomengedeelte (nog) niet te participeren.

De opdracht is begin november 2012 in gezamenlijk overleg (inclusief Aalten) aangescherpt. Kort daarna besloot Aalten geen deelnemer meer te zijn in de uitwerking van de opdracht. Aalten wil wel de mogelijkheid tot aansluiten in een later stadium of mogelijkheid tot inkoop behouden. Op basis hiervan is eind november de definitieve opdracht door de stuurgroep geformuleerd, waarna de projectorganisatie de opdracht heeft uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn op hoofdlijnen in bijgaande samenvatting terug te vinden. Het rapport ligt nu voor ter besluitvorming door de gemeenteraden.

De projectorganisatie bestaat uit een stuurgroep, projectgroep en verschillende werkgroepen. In de stuurgroep nemen de wethouders van Doetinchem, Oude IJsselstreek en Montferland deel. De projectgroep bestaat uit de directeurs van Wedeo en ISWI, het afdelingshoofd Werk en Inkomen uit Doetinchem en programmamanager uit Oude IJsselstreek. De werkgroepen bestaan uit medewerkers vanuit de drie verschillende organisaties.

In regionaal verband is een gemeenschappelijk kader voor het maatschappelijk domein opgesteld dat momenteel ter besluitvorming in de gemeenteraden van alle gemeenten in de Achterhoek ligt. In dit kader is vastgelegd welke uitgangspunten de gemeenten hanteren bij het verder vormgeven van de drie decentralisaties rondom de Awbz, de jeugdzorg en ook de Participatiewet. In de uitwerking ten behoeve van de nu voorliggende verkenning is dit kader als vertrekpunt genomen. Bij het in beeld brengen van de voor- en nadelen van een eventuele samenwerking is op een aantal beleidskeuzes een voorlopig standpunt bepaald. In regionaal verband richten wij ons er op om voor de zomer een beleidsplan Participatiewet op te stellen. Aan de hand van dit beleidsplan zullen wij de in het rapport geformuleerde beleidsuitgangspunten herijken. De verwachting is dat de eventuele beleidswijzigingen binnen de nieuw te bouwen organisatie kunnen worden geïmplementeerd.

Wat wordt met beslissing bereikt

- Met een gezamenlijke uitvoering van de Participatiewet vergroten we de kansen om mensen zo veel mogelijk door (regulier) werk deel te laten – blijven- nemen in de samenleving. Daarnaast is er een kwalitatieve winst en beperking van de financiële tekorten te verwachten.

Argumenten om in te stemmen met voorgestelde beslissing(en)

1.1. *Het rapport geeft de resultaten van de verkenning naar één uitvoeringsorganisatie weer.*

Uitgangspunt van de eventuele fusie is dat een gezamenlijke uitvoering van de participatiewet beter zou kunnen dan wanneer iedereen voor zich verder gaat. Beter in de zin van kwaliteit, maar ook in de zin van kosten. Hierbij is het van belang te beseffen dat externe factoren, zoals bijvoorbeeld de ontwikkelingen van de Participatiewet op rijksniveau, conjunctuur en beschikbare budgetten, van invloed kunnen zijn op de uiteindelijke resultaten.

Het rapport maakt inzichtelijk welke voor- en nadelen er kleven aan de beoogde fusie. Redenerend vanuit de kennis over de Participatiewet, de financiële middelen en de regionale kaders over visie en beleid in het sociaal domein, is een beeld geschetst van de mogelijke nieuwe organisatie. Ook is aangegeven op welke wijze de belangrijkste hoofdprocessen vormgegeven kunnen worden.

Vervolgens zijn de voor- en nadelen ingeschat en is een afweging gemaakt om tot een advies te komen. Wij verwijzen u voor een nadere toelichting naar de bijgevoegde rapportage en beperken ons in dit collegeadvies tot een weergave van de belangrijkste voor- en nadelen.

2.1 *Met één uitvoeringsorganisatie worden alle vormen van dienstverlening en instrumenten op het gebied van werk en inkomen samengevoegd.*

Alle vormen van dienstverlening en instrumenten om mensen te ondersteunen in het doorgroeien naar zo regulier mogelijk werk worden samengevoegd. Hierdoor is voor alle doelgroepen een breder aanbod beschikbaar en kan meer maatwerk worden geleverd. Bovendien is er meer zicht op en kennis van de klant door zoveel mogelijk binnen de muren van de eigen organisatie diagnose en ontwikkeling uit te voeren. Door samen in één organisatie aan de dienstverlening te werken kan ook meer kruisbestuiving tussen de verschillende professionals plaatsvinden.

2.2 *Een grotere organisatie heeft meer slagkracht en is minder kwetsbaar*

De drie decentralisaties en meer specifiek de Participatiewet, brengen grote beleidsmatige veranderingen met zich mee en gaan gepaard met flinke kortingen op de budgetten. Dit vraagt veel van de betrokken organisaties op het gebied van bedrijfsvoering, beleid en financiën.

2.3 *Een integrale uitvoering van de Participatiewet zorgt voor eenduidigheid en voorkomt concurrentie tussen de verschillende (overheids)organen*

Zowel op het gebied van beleid als waar het gaat om verdeling van het budget, zorgt een integrale uitvoering voor eenduidigheid en voorkomt concurrentie. Bovendien wordt het aantal spelers op het toch al zo brede sociale domein gereduceerd, waardoor meer overzicht ontstaat en de aansluiting op de andere spelers in dit sociale domein eenvoudiger wordt.

2.4 *De visie, beleidskeuzes, werkwijze en processen zijn gezamenlijk geformuleerd en passen in één gezamenlijke organisatie*

In de verkenning is nader uitgewerkt hoe de uitvoering van één uitvoeringsorganisatie, gezien vanuit de inwoner eruit kan zien. Hierbij is onderzocht in hoeverre de visie, werkwijze en processen tussen de verschillende huidige organisaties op elkaar aansluit. In de uitwerking is gebleken dat deze verschillen er nu wel zijn, maar dat de richting waarop elke organisatie op wil (in het licht van de nieuwe wet) gelijk is. In feite gaan we allemaal dezelfde kant op en willen we hetzelfde bereiken.

2.5 *Financieel levert samenvoeging jaarlijks minder nadeel op van in elk geval € 1 tot € 1.5 mln ten opzichte van de huidige situatie*

Op basis van de huidige verwachtingen ten aanzien van de middelen van het Rijk, ontstaat er jaarlijks een verwachten – gezamenlijk- tekort van bijna € 4 mln als we de huidige wijze van dienstverlening in stand laten. Voor Oude IJsselstreek betekent dit een tekort van € 1.1 mln per jaar. Voor Doetinchem betekent dit een tekort van bijna € 2 mln per jaar en voor Montferland en overig totaal ruim € 600.000 tekort. Een fusie/samenvoeging van de gemeenten en Wedde kan naar verwachting een resultaatverbetering opleveren van € 1 tot € 1.5 mln per jaar ten opzichte van ongewijzigd beleid. De hoogte van de verbetering is mede afhankelijk van de mogelijkheden voor het zelf uitvoeren van re-integratie (participatie) werkzaamheden en de keuzes voor huisvesting.

2.6 *De mogelijke frictiekosten hebben naar verwachting een relatief korte terugverdiensperiode*

Op basis van de aannames is een berekening gemaakt van de meest gunstige en ongunstige situatie ten aanzien van de frictiekosten. De daadwerkelijke financiële impact is nog niet met zekerheid vast te stellen, maar geeft een verwachting op basis van de nu bekende informatie. Op

basis van het waarschijnlijk scenario zullen de eenmalige frictiekosten maximaal € 1.8 mln kosten. Dit betekent een terugverdientijd van circa 1,5 jaar, rekening houdend met het financieel voordeel.

2.7 De voordelen van een samenvoeging wegen op tegen de nadelen

De urgentie om de voorbereidingen op de Participatiewet op te pakken is hoog. De nieuwe wet gaat naar alle waarschijnlijk in werking treden op 1 januari 2014. In deze wet worden verschillende regelingen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt samengevoegd.

De keuze om bij samenvoeging van verschillende regelingen in één wet ook de uitvoeringsorganisaties op gemeentelijk niveau samen te voegen is op zich een logische, maar deze afweging moet wel zorgvuldig gemaakt worden. Alleen als financieel en kwalitatief voordeel te verwachten is, is een fusie te verdedigen. De financiële middelen die vanuit de rijksoverheid verwacht kunnen worden zullen in alle gevallen onvoldoende zijn. Een fusie zal dit financiële vraagstuk niet op kunnen lossen, maar kan wel helpen om de tekorten zo veel mogelijk te beperken en binnen de gestelde kaders een zo hoog mogelijke kwaliteit van dienstverlening te realiseren. Daarnaast is een meer integrale aanpak mogelijk wordt op het terrein van werk en inkomen. Aansluiting op de andere spelers binnen het sociale domein de aanzet naar een verdere integrale aanpak wordt gemakkelijker dan vanuit de huidige afzonderlijke organisaties. Hierbij is het van belang om de krachten te bundelen en optimaal gebruik te maken van de kernkwaliteiten van de verschillende huidige organisaties.

Uiteraard zijn er ook nadelen. Er zijn frictiekosten gemoeid met een samenvoeging en er zijn personele consequenties. Opschaling neemt per definitie het risico van meer bureaucratie en minder slagvaardigheid met zich mee. Ook zijn er nog een aantal onduidelijkheden ten aanzien van de daadwerkelijke gevolgen voor bijvoorbeeld de GR Wedeo en ISWI, het desintegreren van Werk en Inkomen Doetinchem en huisvesting. Hier is nadrukkelijk aandacht voor. Concluderend wegen de voordelen op tegen de nadelen.

3.1 Het vervolgproces geeft nadere invulling en concretisering van de verkenning, op basis waarvan de nieuwe uitvoeringsorganisatie geïmplementeerd kan worden.

Bij vaststelling van de verkenning en het instemmen met de koers door de gemeenteraden, vindt de verdere uitwerking plaats, dat resulteert in een implementatieplan. In deze uitwerking worden in elk geval de volgende punten meegenomen:

- Communicatie (van de organisaties, cliëntenraden, inwoners, gemeenteraden, overige partijen)
- Besluitvormingsprocedures (oa OR en GO)
- Toetsing van de aannames
- Herijking beleidsuitgangspunten
- Invulling van processen en werkwijze
- Formulering nieuw functiehuis
- Sociaal plan en personele consequenties
- Bestuurs- en organisatievorm
- Huisvesting
- Inkoop door andere gemeenten
- Uitwerking gevolgen huidige GR Wedeo en ISWI en afdeling Werk en Inkomen Doetinchem

Zowel de GR van Wedeo alsook ISWI zullen in haar huidige vorm ontbonden worden en opnieuw ingevlochten in de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Voor het ISWI betekent dit dat de raad van Oude IJsselstreek aan het AB van het ISWI moet verzoeken om ontbinding van de GR, aangezien Aalten heeft aangegeven (vooralsnog) niet mee te gaan in de nieuwe uitvoeringsorganisatie (zie 2.2.1). Ten aanzien van de GR Wedeo gaan alle drie de gemeenten voor de huidige uitvoering van Wedeo volledig over in de nieuwe organisatie. Hiertoe is het nu nog niet noodzakelijk om het AB te verzoeken tot opheffing van de huidige GR Wedeo. Dit kan plaatsvinden zodra duidelijk is welke bestuursvorm de nieuwe uitvoeringsorganisatie zal krijgen. Het AB van Wedeo wordt uiteraard gedurende het gehele proces nauw betrokken.

4.1 Het uitgewerkte implementatieplan bevat de basis voor realisatie van de nieuwe organisatie. Deze uitwerking wordt in oktober aan uw raad voorgelegd ter besluitvorming.

5.1 Om de huidige GR ISWI te ontbinden is een verzoek van de Gemeenteraad aan het AB van het ISWI noodzakelijk

De gemeente Aalten heeft (vooralsnog) aangegeven niet te willen participeren in een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. De transitie op het gebied van werk en inkomen noopt ons er toe om samen met andere partners tot een herschikking van taken te komen en dit in gezamenlijkheid uit te voeren. Oude IJsselstreek hecht veel waarde aan de samenwerking met Aalten in het ISWI en zou daarom graag zien dat Aalten ook haar 'deel' van het ISWI onderbrengt in de nieuwe organisatie via bij voorkeur

participatie in de organisatie of eventueel via inkoop. Om het mogelijk te maken naar één uitvoeringsorganisatie te gaan, is het noodzakelijk de huidige GR ISWI te ontbinden.

Hiertoe is in de GR ISWI aangegeven dat de eerste stap die gezet moet worden een verzoek van de Raad aan het AB is om tot ontbinding over te gaan. Uiteraard betekent dit niet dat Aalten dan niet meer aan kan sluiten bij de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Het blijft mogelijk om Aalten liefst als participant of anders vanuit een inkoopconstructie deel te laten nemen.

Kanttekeningen

- a. *De verkenning is op hoofdlijnen en gebaseerd op een aantal aannames.*
Zoals in de verkenning is aangegeven, is deze op hoofdlijnen uitgewerkt en zijn er een aantal aannames gedaan. Deze aannames worden in de komende periode in de nadere uitwerking getoetst op bewaarheid.
- b. *Een aantal keuzes dient nog te worden gemaakt, dan wel nader uitgewerkt*
Onder andere de bestuurlijke organisatievorm, de huisvesting, personele en organisatorische inrichting dienen nog nader te worden uitgewerkt. Deze aspecten worden nadrukkelijk meegenomen in het verdere uitvoeringsplan.
- c. *Mogelijk wordt het ISWI maar gedeeltelijk ondergebracht in de nieuwe uitvoeringsorganisatie*
Op basis van het huidige standpunt van Aalten, lijkt het vooralsnog dat het ISWI alleen voor het gedeelte van Oude IJsselstreek meegaat in de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Indien dit het geval blijft, wordt het ISWI in haar huidige vorm ontbonden en ontvlochten. De afspraken ten aanzien van de wijze van ontbinding en de hieruit voortvloeiende verplichtingen is aan het Algemeen Bestuur van het ISWI. Zo komen de taken en bevoegdheden en de personele verantwoordelijkheden van het ISWI op enig moment weer terug naar beide gemeenten. In het uitvoeringsplan worden de verdere stappen ten aanzien van de ontbinding meegenomen.

Kosten, baten, dekking

Zoals in de verkenning is aangegeven, zullen de financiële tekorten voor Doetinchem, Oude IJsselstreek en Montferland (voor het WSW-gedeelte) oplopen tot € 3.7 miljoen per jaar op basis van ongewijzigd beleid.

Door vanuit één organisatie uitvoering te geven aan de Participatiewet (Montferland voor de WSW) kunnen deze tekorten teruggebracht worden met naar verwachting € 1 tot € 1.5 miljoen per jaar door besparing op het terrein van huisvesting, personeel (met name overhead), inbesteden en vereenvoudiging van verantwoording.

Hier tegenover staan eenmalige (frictie)kosten die te verwachten zijn op het terrein van personeel (afvloeiing), huisvesting en opstartkosten. Deze zijn, op basis van de aannames, ingeschat op circa € 1.8 mln. Deze aannames worden in de komende periode nader getoetst. Deze frictiekosten hebben een terugverdientijd van 1,5 tot 2 jaar, op basis van de verwachte besparing.

Daarnaast zijn er een aantal onzekerheden en risico's. Deze zijn benoemd in de risicoparagraaf van de samenvatting. De belangrijkste lichten we er uit;

- personeel. De uitwerking van het daadwerkelijke formatie en benodigde competenties moet nog plaatsvinden. Daarnaast is nog onderzoek nodig naar de gevolgen van de fusie voor de personeelshypotheek en mogelijke fiscale gevolgen bij overgang naar een nieuwe juridische entiteit
- verantwoording budgetten. Zolang er geen gemeentelijke fusie is, is er een aparte verantwoordingverplichting aan het rijk. Er zullen afspraken gemaakt moeten worden over de verdeling van eventuele over- en onderschrijdingen
- daadwerkelijke financiële gevolgen regeerakkoord. Op dit moment is het nog niet mogelijk een echt betrouwbare berekening te maken van de budgetten. De consequenties van het regeerakkoord zijn nog in de onderhandelingsfase. Hierop hebben wij geen invloed en de budgetten staan feitelijk ook los van een keuze in uitvoeringsvorm.
- ontvlechting GR Wedeo en ISWI. Er moeten afspraken gemaakt worden vanuit de AB's hoe de verdeling van middelen, ontvlechttingskosten etc. plaatsvinden
- de vormgeving van de nieuwe organisatie kan leiden tot zogenaamde desintegratiekosten (kosten die gepaard gaan met het uitstappen uit de huidige organisatie). Afhankelijk van de wijze van organiseren van de ondersteunende taken binnen de nieuwe organisatie (P&O, financiën, salarisadministratie, bedrijfsvoering, automatisering, etc.) zal sprake zijn van meer of minder desintegratiekosten bij de afzonderlijke (huidige) organisaties. Ook hier zullen afspraken over gemaakt moeten worden.

Uitvoering

- 11 of 18 april 2013: behandeling raadsrotonde Oude IJsselstreek
- 25 april 2013: besluitvorming gemeenteraden
- Juni 2013: implementatieplan ter bespreking in de raadsrotonde
- oktober 2013: uitwerking implementatieplan gereed, besluitvorming in gemeenteraden
- januari 2014: start nieuwe uitvoeringsorganisatie

Burgemeester en wethouders,

G.H. Tamminga
secretaris

J.P.M. Alberse
burgemeester