

Raadsvoorstel

Datum raadsvergadering : 25 september 2014
Volgnummer : 4
14int00371

Onderwerp : Besluitvorming samenwerking ISWI-Doetinchem-Wedeo

Voorgestelde beslissing:

1. Kennisnemen van het implementatieplan "gezamenlijke uitvoering Participatiewet" en de gemeenteraad voorstellen gezamenlijk met de gemeente Doetinchem de Participatiewet uit te voeren vanuit één nieuwe entiteit
2. De gemeenteraad voorstellen uit de Gemeenschappelijke Regeling ISWI te treden
3. De gemeenteraad voorstellen het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling ISWI te verzoeken de opheffing van de gemeenschappelijke regeling in gang te zetten.

Aanleiding

In feite zijn steeds de volgende drie vragen aan de orde geweest:

- Waarom nemen we samen deze stap?
- Wat willen we samen met deze stap bereiken?
- Hoe gaan we het samen doen?

Waarom nemen we samen deze stap?

Op 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking. Dit heeft voor de burgers die onder de huidige omstandigheden nog een beroep kunnen doen op de Wajong of de Wet sociale werkvoorziening, tot gevolg dat zij aangewezen zijn op een gemeentelijke uitkering. Voor de gemeente heeft dit tot gevolg dat zij in haar dienstverlening rekening moet houden met een doelgroep die meer medische en psychische beperkingen heeft. Omdat deze uitbreiding van verantwoordelijkheden gepaard gaat met een bezuiniging op de beschikbare middelen, ontstaat de noodzaak om in de uitvoering de effectiviteit en efficiëntie te verhogen en de kosten te verlagen.

In aanloop naar dit collegevoorstel zijn verschillende scenario's gezien en gedeeld met colleges en de raden. Er is gekozen voor een scenario waarbij de beschikbare kennis, expertise, instrumenten en faciliteiten van de drie organisaties samen worden gebracht in één nieuwe organisatie. Daarmee zijn onze gemeenten in staat om de opgaven van de Participatiewet aan te gaan. Die keus voor dit specifieke scenario is mede ingegeven door het feit dat thans Doetinchem, het ISWI en Wedeo elk afzonderlijk een goede uitvoeringspraktijk kennen met goede resultaten. Dit blijkt uit landelijke benchmark cijfers. In november 2013 is door de raden ingestemd met de huidige koers.

Wat willen we met deze stap bereiken?

De komst van de participatiewet en de daaraan gekoppelde bezuinigingen maken het noodzakelijk om binnen de budgettaire kaders de kwaliteit van dienstverlening voor de brede doelgroep te waarborgen. De uitdagingen voor gemeenten nemen fors toe en de middelen nemen af. De nieuwe organisatie krijgt daarom de opdracht om binnen de gegeven budgetten het maximale resultaat voor de inwoners te realiseren.

De opgave voor de nieuwe organisatie is groot. Alleen door in te zetten op het verhogen van de uitstroom naar werk en het verhogen van de loonwaarde, zal de nieuwe organisatie in staat zijn om binnen de budgettaire kaders te blijven. Dit vraagt van de organisatie dat zij kennis en expertise bundelt en nieuwe werkwijzen en instrumenten ontwikkelt om de doelstellingen te realiseren.

Tegelijk met de inhoudelijke opgave moet de nieuwe organisatie ook op het vlak van haar bedrijfsvoering voordelen realiseren. Op het gebied van personeel en huisvesting zijn besparingen mogelijk. Deze zijn becijferd in het implementatieplan.

Hoe gaan we dit realiseren?

Op verschillende momenten tijdens de zoektocht zijn colleges en raden geïnformeerd over de bevindingen, en overdenkingen. Daar waar gewenst is aanvullend nog informatie verstrekt en zijn antwoorden gegeven op vragen. De gemeenteraad heeft ook steeds aangegeven de ingezette koers te steunen. Nu is het moment aangekomen om een start te maken om het realiseren van de koers. Dat gebeurt vanuit het wederzijds vertrouwen dat deze samenwerking leidt tot een win-win situatie voor de klanten, medewerkers en gemeenten. In het implementatieplan is gekozen voor een ontwikkelaanpak die het mogelijk maakt om zorgvuldig en in goede afstemming met de overige decentralisaties en de samenwerkingspartners in de regio te komen tot de nieuwe organisatie. Door nog dit najaar de samenwerking te starten in een tijdelijke werkorganisatie kan in het proces van de samenwerking aan deze doelen worden gewerkt. Daarmee kunnen de drie organisaties op korte termijn samen aan de slag om de participatiewet per 1 januari 2015 vorm te geven. Samen werken aan samenwerking.

Voor de gemeente Oude IJsselstreek heeft deze keuze het bijkomend effect dat zij niet langer deel kan uitmaken van de gemeenschappelijke regeling ISWI (GR ISWI) die momenteel de uitvoering van de Wet werk en bijstand uitvoert. Omdat, naast de gemeente Oude IJsselstreek, alleen de gemeente Aalten deelneemt heeft dit tot gevolg dat de GR ISWI opgeheven dient te worden.

Wat wordt met beslissing bereikt

- Met de beslissing wordt bereikt dat de colleges van de beide gemeenten de nieuwe organisatie vorm kunnen gaan geven. Voor de gemeente Oude IJsselstreek geldt aanvullend dat gestart kan worden met de uittreding uit de GR ISWI.

Argumenten om in te stemmen met voorgestelde beslissing(en)

1.1. De nieuwe organisatie levert een meerwaarde t.o.v. de huidige gesegmenteerde organisaties

Door het samenvoegen van de kennis en kunde van de drie losse organisaties zijn we beter in staat om onze dienstverlening integraal aan te bieden. Dit heeft voor de huidige en nieuwe klanten als voordeel dat zij gebruik kunnen maken van een breder dienstverleningspallet. Voor de werkgevers leidt dit tot één benadering waarbij zij gebruik kunnen maken van de gehele doelgroep. Voor de gemeente leidt dit tot bundeling van expertise en kennis en van kostenreductie.

1.2. Ontwikkelmogelijkheden medewerkers

Samenvoeging van de drie organisaties vergroot de ontwikkelmogelijkheden van de medewerkers doordat de verscheidenheid aan functies binnen dezelfde organisatie toeneemt.

1.3. Duidelijkheid voor betrokken (samenwerking)partijen

Vanaf 2011 wordt er gesproken van een verdergaande samenwerking tussen de gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek. Het proces rondom de samenwerking leidt tot onzekerheid bij de medewerkers van de drie betrokken organisaties: Wedeo, ISWI en Werk en Inkomen Doetinchem. De samenwerking heeft echter ook gevolgen voor onze samenwerkingspartners zoals de gemeenten Aalten en Montferland. Op het moment dat de gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek een beslissing hebben genomen, kunnen zij hun eigen koers bepalen.

1.4. De Participatiewet treedt op 1 januari 2015 in werking

Op 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking. De komende maanden zijn hard nodig om de nieuwe organisatie in te richten. Vertraging kan leiden tot extra tijdsinvestering en extra kosten.

3. Deelname aan de nieuwe organisatie leidt tot uittreding uit de GR ISWI

Op het moment dat de gemeente Oude IJsselstreek besluit om de uitvoering van de Participatiewet onder te brengen bij de nieuwe organisatie, heeft dit tot gevolg dat zij uit moet treden uit de GR ISWI. Pas op het moment dat de gemeente dit besluit neemt, kan de procedure in gang worden gezet om de gemeenschappelijke regeling te ontmantelen.

5. Uittreding gemeente Oude IJsselstreek leidt tot opheffen GR ISWI

De gemeenten Oude IJsselstreek en Aalten vormen gezamenlijk het bestuur van de GR. Op het moment dat de gemeente Oude IJsselstreek uittreedt, leidt dit tot het opheffen van de GR.

Kanttekeningen

- a. De ervaring leert dat het niet mogelijk is om alle informatie tot achter de komma vooraf voor handen te hebben omdat deze informatie mede afhankelijk is van keuzes die gemaakt worden tijdens het implementatieproces en externe factoren die niet altijd voorzienbaar en beïnvloedbaar zijn.

Kosten, baten en dekking

De omvang van de middelen die van de Rijksoverheid voor gemeenten beschikbaar komen is gebaseerd op landelijke verdeelmodellen en de formatietoekenning WSW. De omvang is door individuele gemeenten nauwelijks te beïnvloeden. Deze middelen nemen fors af en zullen in alle gevallen onvoldoende zijn om de taken op de *huidige* wijze uit te voeren. Een belangrijk deel van de middelen wordt besteed aan uitkeringen en loonkosten voor SW-medewerkers. De effectiviteit van het beleid bepaalt of gemeenten met de middelen uitkomen of niet. Van de nieuwe organisatie wordt verwacht dat zij door bundeling van krachten, processen en marktbenadering een hogere opbrengst (detacheringsvergoeding en uitstroom uit uitkering) kan realiseren waardoor zij binnen de budgettaire kaders blijft. Omdat budgetten fors afnemen is dit een grote opgave.

De nieuwe organisatie krijgt ook de taak om de uitvoeringskosten te beperken. Het gaat dan om bijvoorbeeld personele kosten, huisvesting en overige (overhead-)kosten. Door het projectteam zijn berekeningen gemaakt waaruit blijkt dat de nieuwe organisatie in staat is om de huidige taken met minder kosten uit te voeren. Op de bedrijfsvoering worden besparingen gerealiseerd door het afstoten van overbodige huisvesting (€ 75.000) en de afname van de benodigde formatie (€ 490.000). Op het gebied van de huisvesting zal de nieuwe organisatie een verdere krimp moeten realiseren die nu nog niet kan worden gekwantificeerd. Bij het opstellen van deze berekeningen is van een behoedzaam scenario uitgegaan en zijn de besparingen zo realistisch mogelijk ingeschat. Niet uit te sluiten valt dat de nieuwe organisatie, als zij operationeel is, een hogere besparing kan realiseren.

De investeringskosten (kosten opleiding en herplaatsing personeel, opstartkosten en eenmalige investering in huisvesting) worden begroot op maximaal € 1.600.000. Tegenover deze investeringskosten staat de structurele besparing van € 565.000. Daarmee is de terugverdientijd op de bedrijfsvoering drie jaar.

De echte 'winst' van de organisatie komt echter niet van de vermindering van de kosten van de bedrijfsvoering, maar van het realiseren van het inhoudelijk resultaat binnen de afgesproken (budgettaire) kaders. Meer effect met minder middelen is de opgave voor de nieuwe organisatie.

Uitvoering

1. Nieuwe organisatie

In het implementatieplan wordt weergegeven hoe Oude IJsselstreek en Doetinchem vorm willen geven aan de samenwerking. In een aantal hoofdstukken wordt ingegaan op de verschillende keuzes. Een samenvatting daarvan volgt hieronder.

Onze keuze

De gemeenten beschikken nu over drie goede uitvoeringsorganisaties. Het vertrekpunt voor de samenwerking is de dienstverlening aan inwoners en werkgevers. De keus om alle taken die uit de invoering van de Participatiewet voortvloeien te beleggen bij één organisatie sluit hier goed op aan.

De grote effectiviteit en de schaal- en efficiencyvoordelen zijn belangrijke redenen voor de samenwerking van onze gemeenten.

Omdat in het samenwerkingsverband publieke taken worden uitgevoerd is de opzet van een gemeenschappelijke regeling noodzakelijk. Bij de keuze van de samenwerkingsvorm is het van belang om te waarborgen dat de gekozen vorm het mogelijk maakt dat andere gemeenten kunnen toetreden tot de samenwerking dan wel diensten kunnen laten uitvoeren door de uitvoeringsorganisatie. In dit zelfde traject moet, in overleg met de gemeenten Aalten en Montferland, het beëindigen dan wel anders voortzetten van de samenwerking worden vorm gegeven

Onze ambitie

De nieuwe organisatie krijgt de opdracht om de ambitie van de deelnemende gemeenten te realiseren binnen de beschikbare beleidsmatige en budgettaire kaders. De organisatie legt verantwoording af over haar activiteiten en resultaten en is open en transparant in kosten en investeringen.

Onze kansen met de nieuwe organisatie

Door de best practices van de bestaande organisaties samen te voegen in één nieuwe organisatie ontstaan op meerdere terreinen. Het biedt mogelijk tot:

1. Vergroten van de effectiviteit en verlagen van de kosten
2. Verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan onze inwoners (klanten).
3. Verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan werkgevers.
4. Benutten van kennis en expertise buiten het directe terrein van werk en inkomen.

De ontwikkelingen met betrekking tot het Werkbedrijf¹, de positie van de Arbeidsmarktregio's en de ideeën met betrekking tot een gezamenlijke backoffice voor de gehele Achterhoek, vereisen een intensieve samenwerking. De bundeling van de drie organisaties biedt kansen om een betrouwbare en deskundige partner te zijn met voldoende 'body' om samenwerkingsafspraken te maken, te onderhouden en na te komen.

Onze diensten en doelstellingen

De dienstverlening zal zich voornamelijk richten op het bevorderen van een actieve deelname van mensen aan de maatschappij door middel van arbeid. Voor wie het verrichten van (betaalde) arbeid niet tot de mogelijkheden behoort, moet ook aandacht zijn. Hierin maken gemeenten eigen keuzes. Op dit vlak is sprake van een grote samenhang met de twee andere decentralisaties: de AWBZ/WMO en de Jeugdzorg. De vorming van de nieuwe organisatie biedt echter ook op dit vlak goede kansen. De nieuwe organisatie richt zich onder op de volgende gemeentelijke doelen:

- Het bevorderen van de mogelijkheden op regulier werk
- Het bevorderen en benutten van het verdienvermogen
- Het bevorderen van actieve deelname aan de maatschappij
- Het terugdringen van het aantal bijstandsgerechtigden

De nieuwe organisatie hanteert bij de uitvoering tenminste de volgende uitgangspunten:

- Klant- en resultaatgericht
- Werk boven inkomen
- Eigen verantwoordelijkheid van onze klanten
- Maatwerk
- Handhaven
- Financieel gezond

(de ontwikkeling van) Onze organisatie

In dit implementatieplan wordt gekozen voor een ontwikkelaanpak. De bundeling van organisaties valt samen met een forse verandering van de wetgeving en er moeten nieuwe werkwijzen en instrumenten worden ontwikkeld. In die situatie biedt een organisatie ontwikkelaanpak een beter uitgangspunt. De kern van de ontwikkelaanpak is dat de drie organisaties starten met samenwerken in een nieuw organisatiemodel, maar dat zij dit nog doen vanuit de oude organisaties. Er wordt dus praktisch samengewerkt binnen het concept van de nieuwe organisatie met de bevoegdheden en verantwoordingslijnen van de bestaande organisaties. Deze werkwijze biedt ook de mogelijkheid om de dienstverlening voor de Gemeenten Aalten en Montferland conform de bestaande lijnen te handhaven. Met hen wordt de afspraak gemaakt dat de dienstverlening op de oude voet wordt voortgezet en zij geen hinder ondervinden van de TWO-fase.

'Stenen volgen visie'

De huisvesting van de nieuwe organisatie gaat dus uit van een centrale vestiging met een verstandige decentrale oplossing voor de klant. Vanuit dit vertrekpunt krijgt de nieuwe organisatie de opdracht om binnen dit gegeven haar huisvesting zo slim en economisch mogelijk in te richten. Bij de start van de organisatie wordt gebruik gemaakt van de bestaande locaties. Dat wil zeggen dat wordt uitgegaan van een centrale vestiging in het huidige pand van Wedeo en dat gebruik wordt gemaakt van het huidige ISWI kantoor in Ulft en het ISWI leerwerkcentrum in Dinxperlo. Ook het gegeven dat nauw wordt samengewerkt met het UWV in het werkplein van Doetinchem heeft consequenties voor de huisvesting.

Onze mensen

Met de samenvoeging van de drie organisaties wordt ook een efficiencyslag beoogd. Er kan worden bespaard op bedrijfsvoering, staf en management. In de voorbereidingen van dit implementatieplan is vastgesteld dat er in beginsel voor alle medewerkers van de bestaande organisaties plaats is in de nieuwe organisatie. Daarbij moeten medewerkers wel de bereidheid hebben om en ook in staat zijn om, via her- en bijscholing andere functies te gaan bekleden. Als die bereidheid niet bestaat, dan wel de

¹ Het werkbedrijf is een nog in te richten samenwerkingsverband tussen gemeenten, het UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties (sociaal akkoord april 2013).

omscholing niet haalbaar is, is het mogelijk dat voor een beperkte groep medewerkers de conclusie moet worden getrokken dat zij boventallig zijn. In dat geval ontstaan mogelijk frictiekosten.

Onze besparingen en investeringen

De omvang van de middelen die van de Rijksoverheid voor gemeenten beschikbaar komen is gebaseerd op landelijke verdeelmodellen en de formatietoekenning WSW. De omvang is door individuele gemeenten nauwelijks te beïnvloeden. Deze middelen nemen fors af en zullen in alle gevallen onvoldoende zijn om de taken op de *huidige* wijze uit te voeren. Een belangrijk deel van de middelen wordt besteed aan uitkeringen en loonkosten voor SW-medewerkers. De effectiviteit van het beleid bepaalt of gemeenten met de middelen uitkomen of niet. Via innovatie van beleid en werkwijzen zal de nieuwe organisatie aan schadelastbeperking moeten werken. In het implementatieplan is deze opdracht indicatief gekwantificeerd. Ten behoeve van en in het reguliere begrotingsproces moet dit nader worden uitgewerkt en vastgesteld.

Uit het participatiebudget moet de nieuwe organisatie ook de re-integratie werkzaamheden bekostigen. In het implementatieplan is opgenomen welke besparingen op dit vlak mogelijk zijn. De nieuwe organisatie krijgt ook de taak om de uitvoeringskosten te beperken. Het gaat dan om bijvoorbeeld personele kosten, huisvesting en overige (overhead-)kosten. Door het projectteam zijn berekeningen gemaakt waaruit blijkt dat de nieuwe organisatie in staat is om de huidige taken met minder kosten uit te voeren. Bij het opstellen van deze berekeningen is van een behoedzaam scenario uitgegaan en zijn de besparingen zo realistisch mogelijk ingeschat. Niet uit te sluiten valt dat de nieuwe organisatie, als zij operationeel is, een hogere besparing kan realiseren.

Ons implementatie- en communicatietraject

Het traject van implementatie en communicatie kent meerdere parallele sporen en besluitvormingstrajecten:

- a. De besluitvorming van de gemeenteraden van Oude IJsselstreek en Doetinchem;
- b. Het proces van de vorming van de nieuwe gemeenschappelijke regeling en de keuzes die Oude IJsselstreek en Doetinchem daar samen in moeten maken.
- c. Het proces van het beëindigen van de samenwerking in het ISWI door de gemeenten Aalten en Oude IJsselstreek en de relatie met de gemeenschappelijke regeling ISWI.
- d. Het proces van de gemeenschappelijke regeling Wedeo en de positie die Montferland inneemt in de nieuwe samenwerking.
- e. Het advies- en instemmingstraject met medezeggenschap en vakbonden.
- f. Het overleg met cliëntenraden.
- g. Het betrekken en communiceren met alle betrokken partijen over de voortgang van het proces en de beslismomenten.

In het implementatieplan worden de sporen toegelicht.

2. GR ISWI (alleen voor Oude IJsselstreek)

Vooruitlopend op definitieve besluitvorming heeft een interne verkenning plaatsgevonden naar de gevolgen van de mogelijke opheffing van de GR ISWI. De bevindingen van deze verkenning heeft u reeds samengevat ontvangen (bijlage 0B Raadsronde 24-04-2014)

Uit de verkenning blijkt dat nadat de gemeenteraad de bovenstaande beslispunten heeft vastgesteld, de volgende procedure doorlopen moet worden:

- De raad van de gemeente Oude IJsselstreek stelt het Algemeen Bestuur van de GR ISWI en de gemeenteraad van Aalten op de hoogte van haar besluit;
- Het Algemeen Bestuur van de GR ISWI neemt kennis van het besluit tot uittreding en verzoekt het Dagelijks Bestuur de gevolgen in kaart te brengen en een liquidatieplan op te stellen
- De raden van Aalten en Oude IJsselstreek besluiten eensluidend tot opheffing van de GR ISWI
- Het besluit tot opheffing van de regeling wordt toegezonden aan Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland
- De bestuursorganen van de GR ISWI blijven ook na het tijdstip van opheffing in stand totdat de liquidatie van het openbaar lichaam is voltooid.

De verwachting is dat doordat de huidige locaties en het personeel van het ISWI in principe overgaan naar de nieuwe organisatie, de frictiekosten beperkt zullen blijven tot eerder benoemde € 150.000,-.

3. Planning

Voor de planning van het fusietraject wordt verwezen naar het bijgevoegde implementatieplan.

De planning van het proces rondom het ontbinden van de GR ISWI is afhankelijk van een veelheid aan factoren, waaronder het politiek-bestuurlijke traject van onderhandeling en besluitvorming. Verwacht wordt dat de afwikkeling van de uittreding minimaal een jaar gaat duren. Op het moment dat overeenstemming bereikt is over de wijze waarop de uittreding wordt afgehandeld, kan de afwikkeling gelijk lopen met de implementatie van de nieuwe organisatie.

4. Communicatie/participatie

- De notitie is opgesteld in overleg met afgevaardigden van Wedeo, ISWI en de gemeenten Oude IJsselstreek, Doetinchem en Montferland.
- De Kwartiermaker die het fusietraject namens de deelnemende partijen begeleidt, zal de notitie in de raadsrotonde/informatieve raadsbijeenkomst mondeling toelichten.
- De colleges en gemeenteraden van Aalten en Montferland, Wedeo en ISWI worden na het college en het raadsbesluit geïnformeerd van de genomen besluiten.
- De medewerkers van de drie organisaties zullen via mailingen, intranet en informatiebijeenkomsten op de hoogte worden gehouden van de voortgang van het besluitvormingsproces en de gevolgen die dit voor hen zal hebben.

Burgemeester en wethouders,

G.H. Tamminga
secretaris

J.P.M. Alberse
burgemeester