

Toelichting op het besluit tot het voornemen uit de GR Laborijn te treden.

Waar komen we vandaan, wat ging er aan vooraf en wanneer hebben we wat gedaan.

Korte samenvatting

Het college van de gemeente Oude IJsselstreek heeft op 13 juni 2019 bekend gemaakt voornemens te zijn om op 1 januari 2021 uit de GR Laborijn te treden. Om dit voornemen toe te lichten en te onderbouwen neem ik u om te beginnen mee terug naar 1 januari 2015, de datum waarop de Participatiewet van kracht werd. Vervolgens ga ik nog verder terug naar de voorbereidingen op de uitvoering van de Participatiewet en daarna ga ik uitgebreid in op de periode vanaf 1 januari 2016, het moment waarop de GR Laborijn in werking trad.

Tijdslijn:

- 1-1-2016: Start Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringsorganisatie Laborijn.
- 2016: uittreding Aalten uit SDOA
- 2016: Aalten DVO Laborijn
- 2017: toetreding Aalten tot Laborijn
- 2017: tijdelijke deelname van Montferland wordt omgezet in vaste deelname in GR Laborijn voor het SW-gedeelte
- 2016-2017: opbouwfase Laborijn
- Begin 2018: eerste signaal van de directie dat Laborijn niet kan voldoen aan de afspraken
- Februari 2018: DB besluit tot analyse van Laborijn
- Mei 2018: DB besluit tot uitvoeren van een second opinion
- Juni 2018: oplevering second opinion door Radar
- Juli 2018: DB besluit tot geven van bestuursopdracht aan Laborijn
- December 2018: oplevering Plan van Aanpak Laborijn
- Februari 2019: brief Rode Vrouwen over bejegening cliënten door Laborijn
- Februari 2019: DB besluit over onafhankelijk onderzoek naar bejegening cliënten door Laborijn
- Maart 2019; besluit college Oude IJsselstreek tot start experiment Meedoen Werkt!(?)
- Juni 2019: rapport Berenschot over bejegening cliënten door Laborijn
- Juni 2019: besluit college Oude IJsselstreek tot voornemen om uit te treden uit de Gemeenschappelijk Regeling Uitvoeringsorganisatie Laborijn

De participatiewet

(https://www.movisie.nl/artikel/participatiewet-wwb-maatregelen-overzicht?clid=EAAlaQobChMI5ImrooaA4wIVzpzCh2hoAN2EAAAYAAAEgJccvD_BWE)

Het doel van deze nieuwe wet is om meer mensen, ook mensen met een arbeidsbeperking, mee te laten doen aan de samenleving. Zoveel mogelijk door het benutten van het verdienvermogen. Niemand aan de kant.

- De gemeente is verantwoordelijk geworden voor al haar inwoners met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben.
- De wet geeft ons de gemeente ook een aantal instrumenten om te zorgen dat mensen met een arbeidsbeperking een plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden. De belangrijkste zijn loonkostensubsidie en Nieuw beschut werk.
- Aanvullend daarop zijn landelijke afspraken gemaakt over het creëren van 125.000 extra banen voor deze doelgroep. Om het stopzetten van de Sociale Werkvoorziening acceptabel te maken komen er 100.000 banen bij de werkgevers en 25.000 bij de overheid bij.
- Op basis van maatwerk bepalen wij wie voor welke vorm van ondersteuning in aanmerking komt.
- De gemeente heeft dus voor de nieuwe doelgroep (die voorheen onder de Wajong of SW-oud vielen maar nu vallen onder de Participatiewet) dezelfde taken als voor mensen met een bijstandsuitkering, namelijk om deze mensen ondersteuning te bieden gericht op arbeidsinschakeling en waar nodig, inkomensondersteuning.

Samengevat verplicht deze wet ons dus om, met gebruikmaking van de middelen en mogelijkheden, er alles aan te doen dat de inwoners die onder deze wet vallen meedoen!

Tijdpad vóór 1 januari 2016

Vanaf 2011 liepen er verkennende gesprekken, zowel intern als met de andere omliggende gemeenten (Doetinchem, Montferland, Aalten), over hoe op een goede en efficiënte wijze de Wet Werken Naar Vermogen en - in een later stadium - de Participatiewet het best door de betrokken gemeenten vormgegeven kon worden. Bij dit proces waren naast de gemeenten ook de organisaties Wedeo (GR voor de uitvoering van de WSW tussen gemeente Oude IJsselstreek, Doetinchem en Montferland), ISWI en de afdeling W&I van de gemeente Doetinchem intensief betrokken.

Deze gesprekken leidden uiteindelijk tot een “Aangepast rapport verkenning gezamenlijk uitvoering participatiewet” van oktober 2013. Daarin was onderzocht op welke wijze de bestuurlijke en juridische samenwerking het best vormgegeven kon worden, ermee rekening houdende dat de nieuwe organisatie aan de volgende voorwaarden moest voldoen:

- primair de inwoner en zijn belangen kunnen bedienen;
- de kader stellende en toezichhoudende rol van de raden niet belemmeren;
- qua werkprocessen, inrichting en huisvesting lokale keuzes ondersteunen;
- aansluiten op de bredere ontwikkeling van het gehele sociaal domein;
- (toekomstige) samenwerking met anderen dan de thans betrokken gemeenten mogelijk blijven maken.”

Op grond van het onderzoek werd geconcludeerd dat dit het best in één nieuwe organisatievorm kon krijgen en dit werd door de gemeenteraden van Oude IJsselstreek en Doetinchem op 28 november 2013 bekrachtigd.

Uiteindelijk kwam hiervoor in juli 2014 een “Implementatieplan Gezamenlijke Uitvoering Participatiewet”. Over de status van de drie organisaties (W&I Doetinchem, ISWI-deel Oude-IJsselstreek, Wedeo) werd geconcludeerd dat ze in control waren en, ook in vergelijking met andere uitvoerende onderdelen of organisaties van andere gemeenten, goede resultaten boekten. Ook op beleidsmatig terrein presteerden de drie organisaties goed, aldus het implementatieplan.

In het implementatieplan zijn de elementen die richting geven aan de inrichting en opzet van de nieuwe organisatie en werkprocessen als volgt omschreven:

- Wijkgericht werken
- Vraaggestuurd werken en differentiëren naar gemeenten
- Regie bij inwoners
- Samenhang met andere gemeentelijke dienstverlening

- Samenwerken in de breedte van de keten
- Cultuur organisatie (met als kernwoorden ruimte voor initiatief, creativiteit en ondernemerschap, proactief werken, durf, laagdrempelig zijn en dichtbij huis werken, maatwerk mogelijk maken, niet bureaucratisch zijn en ontkokering)

De doelstellingen voor de nieuwe organisatie waren de volgende:

- Re-integratiebeleid is gericht op het zoveel mogelijk verkrijgen van een betaalde baan en meedoen in de samenleving. Re-integratie dient meer doelen dan het aan het werk helpen van inwoners (klanten) alleen.
- 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 uitgangspunten voor de dienstverlening waren tenminste:

- Klant- en resultaatgericht
- Werk boven inkomen
- Eigen verantwoordelijkheid van onze klanten
- Maatwerk
- Hoogwaardig handhaven (met een goede balans tussen preventie en repressie)

Het implementatieplan ging uit van een ontwikkelplan om van een tijdelijke werkorganisatie (TWO), die zou starten op 1 oktober 2014 (later is dat 1 januari 2015 geworden), naar een nieuwe organisatie (het latere Laborijn) te komen die per 1 januari 2016 volledig geïmplementeerd zou zijn. Het implementatieplan is op 25 september 2014 ter kennisname aan de raad gestuurd. Op 16 oktober 2014 is een uitvoeringsplan TWO opgeleverd voor de werkzaamheden in het 4^e kwartaal 2014 en het jaar 2015 tot aan de start van de nieuwe juridische entiteit (Laborijn) per 1 januari 2016. De projectgroep TWO werkte onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep Participatie, onder voorzitterschap van de wethouder van de gemeente Doetinchem.

In juridische zin is de bestaande GR Wedeo per 1 januari 2016 veranderd en hernoemd naar Laborijn, wat dus formeel de startdatum is van de huidige GR Laborijn.

Het verloop vanaf 1 januari 2016 tot heden

2016 werd dus het eerste jaar van een nieuwe organisatie met heldere doelen en uitdagingen. Zoals bij elke samenvoeging volgde er een periode van gewinning. Een periode die, mede door de toetreding van de WSW-medewerkers van de gemeente Aalten op 1 januari 2017, ook nog doorliep in 2017. Aalten besloot namelijk uit SDOA te treden en toe te treden tot Laborijn. Ook ten aanzien van Montferland waren er in 2016 en 2017 nog wijzigingen in de GR. Dit omdat Montferland er in 2016 voor koos om onderdeel uit te blijven maken van Laborijn voor het SW gedeelte. De overige taken uit de Participatiewet voert Montferland in eigen beheer uit.

In de aanbiedingsbrief voor de jaarstukken over 2016 meldt Laborijn dat een groot deel van de randvoorwaarden is gerealiseerd die nodig zijn om het werk goed te kunnen doen.

In de aanbiedingsbrief voor de jaarstukken over 2017 meldt Laborijn dat het de organisatie kenmerkt dat ze niet eindeloos willen pionieren maar dingen goed willen doen en dat het gelukt is om veel dingen goed te doen. Laborijn heeft veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van de eigen organisatie en heeft veel tijd gestoken in het verwelkomen van de nieuwe SW'ers die zijn overgekomen door aansluiting van Aalten, men heeft o.a. een Werkleercentrum opgezet in Aalten.

Hoewel er bij het DB van Laborijn begrip was voor de gewenningsperiode en er veel gerealiseerd werd is er ook door mij ook regelmatig op gewezen dat de resultaten voor oude IJsselstreek achter bleven bij de verwachtingen. Het DB is in februari 2018 geïnformeerd door de directie en het MT van Laborijn dat Laborijn niet in staat is om voor een belangrijk deel van de klanten de afgesproken

dienstverlening aan te bieden. Het DB van Laborijn heeft daarop, op 8 februari 2018, besloten een analyse te laten uitvoeren van de ontstane situatie. Alles moest boven tafel komen. Op 23 maart 2018 ontving het DB de analyse.

Kern van de uitgevoerde analyse was dat volgens de directie van Laborijn de organisatie vanwege de kwantitatieve en kwalitatieve opbouw van het personeelsbestand niet voldoende was toegerust om aan de veranderende opdracht vanuit wetgeving en samenleving invulling te geven. De analyse is in opdracht van de directie van Laborijn uitgevoerd door KokxDeVoogd.

Gezien de impact en de financiële omvang van de voorgestelde interventies en investeringen is vervolgens op initiatief van Oude IJsselstreek door de gemeenten op 25 mei 2018 besloten tot het uitvoeren van een onafhankelijke second opinion door Bureau Radar. Doel van de second opinion was om te toetsen of de voorgenomen interventies adequaat zijn, of er mogelijke alternatieve opties aanwezig zijn en welke mogelijke fasering wenselijk was. Het opdrachtgeverschap voor deze second opinion is door het DB niet bij de directie van Laborijn belegd maar bij één van de ambtelijke adviseurs.

Het onderzoeksrapport van Radar gedateerd 25 juni 2018 'Second Opinion onderzoek Analyse Laborijn' geeft als belangrijkste aanbeveling om de bestaande analyse te verdiepen en te investeren in het versterken van de basis, dit naast het verbeteren van de communicatie en sturing op resultaten alsmede om te onderzoeken of, en zo ja waar, extra capaciteit ingekocht moest worden. Radar adviseert om hiervoor een bestuursopdracht te geven aan de organisatie om te komen tot een plan van aanpak.

Op 17 juli 2018 is een in gezamenlijkheid door de vier deelnemende gemeenten gemaakte bestuursopdracht vastgesteld.

([zie RG2018_0087 Bijlage 3 Bestuursopdracht Laborijn 20180710](#)).

Op 07 december 2018 heeft het Algemeen Bestuur Laborijn het plan van aanpak'' Samen sterk voor inwoners naar werk'' besproken in haar vergadering.

Ik heb vanaf het eerste advies aangegeven dat de formatie inclusief de gevraagde uitbreiding voldoende was om de gevraagde resultaten te produceren. Daarmee heb ik niet ingestemd met een extra klantanalyse van het bestand. Oude IJsselstreek had nl. al eerder 70k geïnvesteerd in een dergelijke analyse waar Laborijn te weinig mee had gedaan. In de notulen van het AB van 7 december 2018 is dit als volgt verwoord: "De heer Kuster geeft aan dat de gemeente Oude IJsselstreek instemt met het plan van aanpak, maar daarbij een voorbehoud maakt ten aanzien van de investering in het zittende bestand. Deze werkzaamheden behoren naar zijn mening tot de core business van Laborijn. Dat heeft hij in de vorige vergadering toegelicht. De heer Langeveld is het daar niet mee eens. Hij stelt vast dat het bestuur zelf heeft geconstateerd dat er achterstanden zijn en dat deze achterstanden versneld moeten worden weggewerkt. Daarvoor is het plan van aanpak juist opgesteld. Door niet mee te doen in de gevraagde investering lift Oude IJsselstreek mee op de investering van de andere gemeenten. Hij spreekt over free-riders gedrag. De heer Kuster maakt bezwaar tegen deze laatste opmerking. Zijn gemeente investeert wel degelijk in Laborijn en heeft in het verleden ook extra geïnvesteerd in het analyseren van het klantenbestand. De heer Van de Wardt vult aan dat de resultaten van de investering tegen zijn gevallen, waardoor men nu niet bereid is om nog meer te investeren. De gemeente wil eerst positieve cijfers zien."

De weigering van Oude IJsselstreek om met een deel van het plan van aanpak niet in te stemmen heeft tot veel wrevel gewekt bij zowel Laborijn als bij de medebestuurleden. Doordat Oude IJsselstreek een grote nettobetaler is aan Laborijn heb ik meerdere malen extra gehamerd op een verbetering van de uitstroomresultaten in plaats van te focussen op rechtmatigheid. In de notulen van het AB van 7 december 2018 staat hierover: "De heer Van de Wardt rekent voor dat Laborijn

slechts 1 persoon per week laat uitstromen. Hij vindt, gelet op de economische situatie, een uitstroom van 3 per week alleszins redelijk. De voorzitter concludeert dat er sprake is van één plan met daarin een verschil in tempo. De heer Van de Wardt is het daar niet eens, althans als dit betekent dat er geen werk wordt gemaakt van uit- en doorstroom uit het zittend bestand van de gemeente Oude IJsselstreek. Hij wijst daarbij op de investering die Oude IJsselstreek doet in het op orde brengen van de organisatie en de eerdere investering in de bestandsanalyse.”

In ons Coalitieprogramma is opgenomen dat Oude IJsselstreek een lokale integrale toegang tot haar voorzieningen wil organiseren. Ik heb opdracht gegeven aan de ambtelijke organisatie om dit, samen met Laborijn, op te pakken. Dit is als zodanig met de directie en binnen het DB besproken. De ambtelijke organisatie heeft meerdere pogingen gewaagd om met Laborijn hierover in gesprek te komen. De weerstand binnen Laborijn was aanzienlijk. Met zag het niet zitten om een decentrale organisatie aan te sturen en de aanwezigheid van een consultant een halve dag per week zou voldoende zijn. Er werd gezegd dat het niet in het bedrijfsbelang van Laborijn was om decentraal dingen te organiseren. Op het verzoek van Oude IJsselstreek om mee te denken hoe dit anders te organiseren zou zijn kwam geen antwoord. Ook binnen het DB heb ik geen steun ervaren terwijl Doetinchem en Aalten al geruime hun lokale doelmatigheid kregen georganiseerd door Laborijn. Zo heeft Laborijn vanaf het begin actief geparticipeerd in het Doetinchemse plan van aanpak Regelarme bijstand en beschikt Aalten over eigen re-integratieconsultanten die onder regie van Laborijn lokaal werken.

Door de tijd heen kwam en komt wat mij betreft niet of onvoldoende aan de orde de resultaten op zowel rechtmatigheid (onvoldoende menselijke maat) en doelmatigheid (onvoldoende uitstroom naar betaalde arbeid, ondanks de groeiende arbeidsmarkt). Bij herhaling heb ik hier als bestuurder van Laborijn in 2018 en 2019 op gewezen en benadrukt dat ik verandering en verbetering eiste, hetgeen ook is terug te vinden in o.a. verslagen van het DB Laborijn.

Experiment Meedoen werkt! (?)

Om te voorkomen dat ik als bestuurder alleen maar aangeef en eis dat er verbeteringen moeten komen besluiten wij als college op 12 maart 2019 een experiment gericht op doelmatigheid te starten. Het betreft een experiment om inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (zogenaamde fase 3 kandidaten) op een andere wijze te bemiddelen naar betaalde arbeid. Hierbij is bewust gekozen voor fase 3 kandidaten omdat Laborijn voor deze groep geen re-integratieactiviteiten uitvoert, dit is door medewerkers van Laborijn bevestigd in gesprekken. De keuze voor dit experiment is gemaakt op basis van verkennende gesprekken (eind 2018 – begin 2019) met een projectleider die elders (in Zuid-Limburg) ervaringen heeft opgedaan met de gekozen, andere, werkwijze. Overigens heb ik medio 2018 al het eerste gesprek gevoerd over deze andere werkwijze omdat die erg past bij de manier waarop ik tegen de uitvoering van de re-integratie aankijk.

Na een voorbereidingsperiode wordt vanaf 1 juli 2019 gestart met het experiment.

Al voordat het college het besluit nam om het experiment te starten is met Laborijn gesproken over mogelijkheden om samen te werken rond dit experiment vanuit de overtuiging dat we er samen van kunnen leren. Deze gesprekken verliepen moeizaam.

In het DB Laborijn werd, na het besluit in het college van 12 maart 2019, zeer negatief gereageerd op onze extra inspanning om naast de bestaande aanpak van Laborijn een “tweede” aanpak te starten in de vorm van een experiment. Dit ondanks onze uitleg dat het niet gaat om een alternatief maar om een aanvulling. De ronduit negatieve en afwijzende houding van zowel de medebestuurders als de directie hebben zeker bijgedragen aan de vraag of er nog een vruchtbare bodem aanwezig was voor verdere samenwerking en of doorgaan met de samenwerking binnen de GR Laborijn nog langer wenselijk en effectief is in het belang van onze inwoners.

In het DB van 25 mei 2018 heb ik naar aanleiding van het Jaarverslag van de Bezwaarschriftencommissie met nadruk gevraagd om concrete verbeterpunten.

Meldpunt Laborijn door de Rooie vrouwen

Dat ik niet de enige was die wees op de tekortkomingen en verbetering eiste van Laborijn blijkt o.a. uit het feit dat op 7 Juli 2018 door de Rooie Vrouwen Oude IJsselstreek het Meldpunt Laborijn werd gestart voor meldingen over ervaringen met de aanvraag van een uitkering, begeleiding naar betaald werk, periodieke controles etc.

Op 14 februari 2019 ontving ook uw raad de brief van de Rooie Vrouwen Oude IJsselstreek over de veelheid van klachten vanwege het ontbreken van de menselijke maat en gebrek aan vertrouwen. De gaf veel commotie in de samenleving en leidde zelfs tot vragen in de Tweede Kamer. In de brief schrijven de Rooie Vrouwen dat Participatie begint met vertrouwen, dat onderschrijf ik van harte.

Voor mij als bestuurder en voor u als raad was de maat vol. Ik heb in de DB vergadering van 22 februari, gesteund door uw raadsbrede motie, gemeld dat ik een onafhankelijke onderzoek wil en dat ik dat ook aan u heb toegezegd. Het DB van Laborijn besloot in die vergadering tot een onafhankelijk onderzoek

Op 11 juni 2019 bracht Bureau Berenschot het rapport "Behandeling van klanten door Laborijn" uit. Het ontbreken van voldoende menselijke maat bleek groter en ernstiger dan we hadden gedacht. Ja zelfs zo schrijnend dat ik als bestuurder, en wij als college, niet langer werkeloos konden en kunnen toezien. Het werd de beroemde druppel die de emmer deed overlopen en het college op 13 juni 2019 deed besluiten tot het voornemen om uit te treden uit de GR Laborijn.