

Doetinchem, 20 november 2013

GEWIJZIGD VASTGESTELD 28 NOVEMBER 2013

Verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet

Voorstel:

- 1. Kennisnemen van het rapport Verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet.**
- 2. Instemmen met de koers om de Participatiewet vanuit één nieuwe organisatie uit te voeren, waarbij:**
 - a. in deze organisatie de taken van de gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek op het gebied van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening worden ondergebracht;**
 - b. inhoud wordt gegeven aan de strekking van de nieuwe Participatiewet: één doelgroep die we met één aanpak vanuit één organisatie benaderen;**
 - c. een jaarlijkse besparing op de uitvoeringskosten wordt gerealiseerd van ongeveer 1 miljoen euro;**
 - d. de werkwijze van de nieuwe organisatie aansluit op de werkwijze zoals omschreven in 'de Doetinchemse keuze' en op die van andere belangrijke partijen op de regionale arbeidsmarkt;**
 - e. een aantal essentiële onderdelen nog uitgewerkt en geactualiseerd moet worden in een implementatieplan.**
- 3. Het college de opdracht geven om in februari 2014 een implementatieplan aan te bieden aan de gemeenteraad.**

Inleiding

De gemeenten worden, zoals bekend, de komende jaren geconfronteerd met enkele grote stelselveranderingen in het sociale domein: de Participatiewet, de decentralisatie Jeugdzorg, de invoering van passend onderwijs en structuurveranderingen rond de AWBZ en de Wmo. Deze decentralisaties lijken elk op hun terrein een kleine aardverschuiving teweeg te brengen. Gemeenten krijgen taken die zij voorheen niet hadden en de bijbehorende budgetten worden tegelijk met de overgang naar de gemeenten gekort.

Naast zorgen over hoe we die nieuwe taken uit gaan voeren, biedt dit natuurlijk ook mogelijkheden. We staan als gemeenten daadwerkelijk aan het roer en kunnen dicht bij de inwoner ondersteuning op maat bieden. Bovendien kunnen we nu de verbindingen die er tussen de transities zijn daadwerkelijk benutten. Ook daar zien we kansen zoals het consequent doorvoeren van wijkgericht werken.

De Participatiewet wordt verwacht per 1 januari 2015. In volle vaart wordt daarom gewerkt aan de voorbereidingen waarmee de uitvoering van deze wet zo goed mogelijk kan worden vormgegeven. Uitgangspunt bij onze overwegingen is natuurlijk de inwoner. Voor hen willen we in de nieuwe context optimaal aan de slag. De inwoner, burger, klant, cliënt staat centraal. In de Participatiewet wordt een vergelijkbare beweging gemaakt als in de andere transities. Deze leidt tot een herdefiniëring van de rollen van zowel overheid, samenleving als individuele inwoners.

Deze beweging past tevens in de ontwikkelingen op andere beleidsterreinen. In de kanteling Wmo en Welzijn Nieuwe Stijl is dit al duidelijk te zien: we veranderen onze rol van 'overnemen' van de problemen naar 'zelf leren oplossen' en 'zelf een bijdrage leveren'. Dit leidt ook tot andere uitvoeringsstructuren zoals het wijk- en buurtgericht werken.

Deze visie gaat uit van ondersteuning van binnen naar buiten.

Doetinchem, 20 november 2013

Het streven is erop gericht om vanuit deze visie een samenhangende en betaalbare sociale infrastructuur te realiseren. Wij gaan uit van de eigen kracht van werkzoekenden en willen dat zij zo veel als mogelijk zelf regie voeren. Daarbij is niemand gelijk, en daarom moet onze ondersteuning altijd maatwerk zijn. Daar waar sprake is van 'meervoudige uitdagingen' zullen wij de ondersteuning vormgeven volgens het principe van 1 gezin/huishouden, 1 plan, 1 regisseur. Wij zullen werkgevers en de wereld van het onderwijs opzoeken en actief betrekken bij het leveren van dit maatwerk. Kortom, zoals wij de Participatiewet voor ogen hebben, is het niet een technische aanpassing van de wetgeving maar maakt dit onderdeel uit van een bredere transformatie in denken en doen.

Naast een beleidsinhoudelijke component nemen we ook de organisatorische vormgeving van de uitvoering onder de loep. Dit doen wij vanuit de overtuiging dat onze inwoners gebaat zijn bij een zo efficiënt mogelijke uitvoering. Kostenbesparing, kwaliteitsverhoging en vermindering van kwetsbaarheid dragen in positieve zin bij aan de mate waarin (kwantitatief én kwalitatief) ondersteuning kan worden geboden aan onze inwoners.

In 2012 is een verkenning van mogelijke samenvoeging van werk en inkomen Doetinchem, werk en inkomen Oude IJsselstreek (deel ISWI) en Wedeo gestart. De resultaten van dit onderzoek zijn in het voorjaar in de eerste versie van deze verkenning aan de betreffende gemeenteraden aangeboden. Direct daarna werd het sociaal akkoord vanuit het Rijk gepresenteerd. De inhoud van het sociaal akkoord gaf aanleiding tot het uitstellen van de behandeling van de verkenning. In juli zijn de gevolgen van het sociaal akkoord op de verkenning - voor zover mogelijk - aan de gemeenteraden meegedeeld. Deze gevolgen zijn verwerkt in deze nieuwe versie van de verkenning. Daarbij is gekozen voor de hoofdlijnen. Nadere details, zo als bijvoorbeeld de juridische context en de uitwerking in plannen voor het personeel, volgen nadat een instemming met de koers door de gemeenteraden is gegeven.

Kern

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 en (verminderde) kwetsbaarheid. Hierbij is het van belang te beseffen dat externe factoren, zoals de ontwikkelingen van de Participatiewet op rijksniveau, conjunctuur en beschikbare budgetten, van invloed kunnen zijn op de uiteindelijke resultaten. Het is dan ook zaak om deze ontwikkelingen goed te blijven volgen en indien daar aanleiding voor is bij te sturen.

Het rapport schetst, vanuit de kennis over de Participatiewet, de financiële middelen en de regionale kaders over visie en beleid in het sociaal domein, op hoofdlijnen een beeld 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 rapportage en beperken ons hier tot een weergave van de belangrijkste voor- en nadelen van een fusie.

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.

Doetinchem, 20 november 2013

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.

Een integrale uitvoering van de Participatiewet zorgt voor eenduidigheid, een krachtiger marktbenadering en voorkomt concurrentie tussen de verschillende (overheids)organen

In de nieuwe uitvoeringsorganisatie wordt gezamenlijk - ook met de regio - gewerkt aan een krachtigere marktbenadering en wordt concurrentie tussen verschillende overheden tegengegaan. Het doel is om meer geld uit de markt te halen door nauwer samen te werken met die markt. De ontwikkeling van een breed expertisecentrum voor zo veel mogelijk vragen van werkgevers met betrekking tot het sociale domein kan hieraan bijdragen omdat dit de relatie met werkgevers kan versterken. Bovendien brengt een samenvoeging met zich mee dat het aantal spelers op het toch al brede sociale domein reduceert, waardoor meer duidelijkheid voor de klant ontstaat.

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 wil (in het licht van de nieuwe wet) gelijk is. In feite gaan we allemaal dezelfde kant op en willen we hetzelfde bereiken.

Financieel levert samenvoeging jaarlijks een voordeel op van in elk geval bijna € 0,9 tot iets meer dan € 1 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 verwacht - gezamenlijk - tekort van € 3,3 mln. als we de huidige wijze van dienstverlening in stand laten. Voor Oude IJsselstreek betekent dit een tekort van € 1.2 mln. per jaar. Voor Doetinchem betekent dit een tekort van bijna € 1,6 mln. per jaar. Een fusie/samenvoeging van de gemeenten en Wedde kan naar verwachting een resultaatverbetering opleveren van bijna € 0,9 tot iets meer dan € 1 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.

De mogelijke frictiekosten hebben naar verwachting een relatief korte terugverdientijd

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. De frictiekosten bedragen naar verwachting tussen de € 1.230.000 en € 2.800.000. Hiermee is de terugverdientijd tussen de 1.2 (meest waarschijnlijk) en 3.2 jaar ('worst case').

De voordelen van een samenvoeging wegen op tegen de nadelen

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.

Doetinchem, 20 november 2013

Daarnaast is een meer integrale aanpak mogelijk op het terrein van werk en inkomen. Een aanzet tot een verdere integrale aanpak wordt gemakkelijker door aan te sluiten bij de andere spelers in het sociale domein, 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. Er is nadrukkelijk aandacht nodig voor voldoende ruimte om de beleidsinhoudelijke vraagstukken en regionale ontwikkelingen alsook de aansluiting op het brede sociale domein op te pakken.

Ook zijn er nog enkele 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.

Alles overziend komen wij tot de conclusie dat de voordelen van een fusie opwegen tegen de nadelen.

Planning

De urgentie om de voorbereidingen op de Participatiewet op te pakken, is hoog. De nieuwe wet treedt naar alle waarschijnlijkheid in werking op 1 januari 2015.

Op basis van de huidige verkenning kan de verdere uitwerking richting een nieuwe uitvoeringsorganisatie ter hand worden genomen. Allereerst is besluitvorming noodzakelijk van de gemeenteraden.

De planning ziet er als volgt uit:

- November 2013: besluitvorming gemeenteraden
- Februari 2014: implementatieplan op hoofdlijnen gereed, ter bespreking met de gemeenteraden
- Juni 2014: Implementatieplan gereed, besluitvorming in gemeenteraden
- Januari 2015: start nieuwe uitvoeringsorganisatie

Bij vaststelling van de verkenning en een 'go' van de raden, vindt de verdere uitwerking plaats, die resulteert in een implementatieplan. In paragraaf 5.4 van de verkenning is een opsomming opgenomen van de onderwerpen die in dit plan worden uitgewerkt.

Wij merken hierbij op dat het essentieel is dat de nieuwe organisatie flexibel (en binnen de regio) kan inspelen op relevante ontwikkelingen en de keuzes die de verschillende gemeenten in de uitwerking van de transformatie van het sociaal domein maken (zie ook paragraaf 5.1 van de nota).

Voor Doetinchem betekent dit uiteraard het aansluiten bij de verdere uitwerking van 'de Doetinchemse keuze'.

Doetinchem, 20 november 2013

Resumé

Met de voorgestelde koers:

- geven we inhoud aan de strekking van de nieuwe Participatiewet: één doelgroep die we met één aanpak vanuit één organisatie benaderen;
- realiseren we een jaarlijkse besparing van ongeveer 1 miljoen euro. Hierdoor wordt het structurele tekort op de uitvoeringskosten kleiner;
- organiseren we onze dienstverlening dicht bij de burger door het samenspel tussen de buurtcoach, de Wmo-consulent en de consulent werk en inkomen. Deze werkwijze is ook al op hoofdlijnen omschreven in 'de Doetinchemse keuze';
- bouwen we een robuuste uitvoeringsorganisatie die veel kennis en kunde in huis heeft om op het brede terrein van werk en inkomen kwalitatief hoogwaardige dienstverlening te bieden;
- houden we rekening met de regionale arbeidsmarkt, waar belangrijke partijen als werkgevers en onderwijsinstellingen op bovenlokale schaal opereren.

De volgende fase is het opstellen van een implementatieplan. Ook 'de Doetinchemse keuze' gaat naar verwachting binnenkort de implementatiefase in. Door deze twee plannen in samenhang uit te werken, kunnen we een optimale aansluiting maken tussen de aanpak op het niveau van de wijk, op het niveau van onze gemeente en het niveau van de arbeidsmarktregio.

Financiën

Zoals in de verkenning is aangegeven, zullen de financiële tekorten voor Doetinchem, Oude IJsselstreek en Montferland (voor het Wsw-gedeelte) oplopen tot € 3.3 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 bijna € 0,9 tot iets meer dan € 1 mln. per jaar door besparing op het terrein van huisvesting, personeel (met name overhead), investeringen en vereenvoudiging van verantwoording.

Hier tegenover staan eenmalige (frictie)kosten die te verwachten zijn op het terrein van personeel (afvloeiing), huisvesting en opstartkosten. De frictiekosten bedragen naar verwachting tussen de € 1.230.000 en € 2.800.000. Hiermee ligt de terugverdientijd tussen de 1.2 (meest waarschijnlijk) en 3.2 jaar ('worst case').

Daarnaast zijn er een aantal onzekerheden en risico's, bestaande uit:

- personeel. De uitwerking van het daadwerkelijke functiegebouw en benodigde competenties moet nog plaatsvinden. Uitdrukkelijke intentie hierbij is om de organisatie lean op te bouwen en een verdergaande besparing te realiseren op de personeelskosten. Hiervoor is het noodzakelijk ook de personeelskosten van de huidige organisaties nog eens tegen het licht te houden. Er zullen afspraken gemaakt moeten worden over de verdeling van eventuele over- en onderschrijdingen;

Doetinchem, 20 november 2013

- daadwerkelijke financiële gevolgen van de invoering van de Participatiewet. Op dit moment is het nog niet mogelijk een echt betrouwbare berekening te maken van de budgetten. De onderhandelingen op rijksniveau kunnen nog leiden tot wijzigingen. 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, ontvlechtingskosten et cetera plaatsvinden. Dit vergt ook goed overleg met de in de verschillende gemeenschappelijke regelingen participerende gemeenten, inclusief Aalten en Montferland;
- huisvesting. In het rapport wordt, mede op grond van financiële overwegingen, in eerste instantie de voorkeur uitgesproken voor centrale huisvesting bij Wedeo. Of dit inderdaad de beste keuze is, zal in het vervolgtraject nader worden onderzocht. Hiertoe zal een visie op huisvesting worden uitgewerkt, waarbij ook de relatie met andere vormen van dienstverlening wordt gelegd. Hierbij sluiten we aan bij de ontwikkelingen ten aanzien van de functie van een werkplein en werkbedrijf, alsook de regionale onderzoeken tot samenwerking voor bijvoorbeeld een backoffice;
- desintegratie Doetinchem. De fusie kan leiden tot het wegvallen van de dekking voor overhead. De mate waarin dit probleem optreedt, is afhankelijk van meerdere factoren. Dit zal nader in beeld gebracht worden.

Juridische vormgeving

De juridische constructie op basis waarvan de nieuwe organisatie wordt vormgegeven, zal nog nader worden uitgewerkt. Dit zal in het implementatieplan worden opgenomen. Hierbij zal ook aansluiting gezocht worden bij de kennis- en visieontwikkeling over dit onderwerp in andere vergelijkbare processen (bijvoorbeeld omtrent IJsselkring).

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. De procedure bij de GR Wedeo kan via een andere route lopen, aangezien alle drie de gemeenten voor de huidige uitvoering van de Wsw volledig overgaan in de nieuwe organisatie. Hiertoe is het (nu) niet noodzakelijk om het AB te verzoeken tot opheffing van de huidige GR Wedeo. Het AB van Wedeo moet uiteraard wel geïnformeerd worden over en betrokken worden bij de fusieplannen.

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,
De secretaris, De burgemeester,

ING. N. VAN WAART

A.G.M. VAN DE VONDERVOORT

De raad van de gemeente Doetinchem;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders over Verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet;

gelet op artikel 108, lid 1, juncto artikel 147, lid 2 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

1. Kennis te nemen van het rapport Verkenning gezamenlijke uitvoering Participatiewet.
2. In te stemmen met de koers om de Participatiewet vanuit één nieuwe organisatie uit te voeren, waarbij:
 - a. in deze organisatie de taken van de gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek op het gebied van de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening worden ondergebracht;
 - b. inhoud wordt gegeven aan de strekking van de nieuwe Participatiewet: één doelgroep die we met één aanpak vanuit één organisatie benaderen;
 - c. een jaarlijkse besparing op de uitvoeringskosten wordt gerealiseerd van ongeveer 1 miljoen euro;
 - d. de werkwijze van de nieuwe organisatie aansluit op de werkwijze zoals omschreven in 'de Doetinchemse keuze' en op die van andere belangrijke partijen op de regionale arbeidsmarkt;
 - e. een aantal essentiële onderdelen nog uitgewerkt en geactualiseerd moet worden in een implementatieplan.
3. Het college de opdracht te geven om in februari 2014 een implementatieplan aan te bieden aan de gemeenteraad.
4. Bij het implementatieplan in februari 2014 de volgende aspecten mee te nemen:
 - a. Het verzorgen van een verdere uitwerking van de financiën in tijdspanne, reële kosten en maatregelen voor de beheersbaarheid.
 - b. Het verder kwantificeren van de risico's zowel op financieel als op beleidsmatig gebied.
 - c. Het uitwerken van scenario's met betrekking tot financiën, risico's en lokale invulling.

Aldus besloten in zijn vergadering van 28 november 2013,

, griffier

, voorzitter