



VERZONDEN 21 APR. 2017

Informatiebrief

Zaaknummer: Z - 5344
Documentnummer: 18688_1
Datum: 19 april 2017
Onderwerp: bestuursopdracht samenwerking Werk en Inkomen, conclusies en aanbevelingen
Bijlage(n): vertrouwelijke rapportage Andersson Elffers Felix (AEF), gedateerd 10 februari 2017, "Over Morgen' toekomst samenwerkingsverband Werk en Inkomen – een samenwerkingsverband van de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar – "

Geachte Raad,

Begin 2016 is de evaluatie van het samenwerkingsverband Werk en Inkomen uitgevoerd en afgerond.

1. Bestuursopdracht

De evaluatie schetst een beeld dat terugkijkend een positieve evaluatie oplevert. Geconstateerde verbeterpunten binnen de context van de huidige samenwerking betreffen de invulling van de governancestructuur, de scope van werkzaamheden, vooral in het licht van het sociaal domein en ten slotte transparantie in de verrekening van kosten van het bestuursproces en de bestuurlijke ondersteuning. De eindrapportage kent een advies voor de middellange termijn over de verder reikende doelen en beoogde effecten van de decentralisaties binnen het sociaal domein: het realiseren van een daadwerkelijk op de burger afgestemde integrale uitvoering.

Hiertoe hebben de drie betrokken colleges van de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar een bestuursopdracht opgesteld (kenmerk 1692446). De opdracht is gegund aan Andersson Elffers Felix (AEF).

AEF bezag de opdracht als twee vraagstukken:

- optimaliseren van het samenwerkingsverband binnen de bestaande context;
- verkennen van de (al dan niet) gezamenlijke ambities voor de toekomst aan de hand van drie varianten: voortzetting huidige afspraken rekening houdend met de ontwikkeling in Leidschendam-Voorburg naar een integrale uitvoering van het sociaal domein, verbreding van de werkzaamheden naar de backofficetaken sociaal domein voor Wassenaar en Voorschoten, of de ontvlechting en lokale invulling van de werkzaamheden van Werk en Inkomen.



2. Proces

De kracht van een gedeelde dienstverlening, zoals Werk en Inkomen, is afhankelijk van de symbiose tussen de systemen en de mensen. Daarom zijn de twee vraagstukken steeds in overleg met de betrokkenen doorlopen. Bij dit interactieve proces is gebruik gemaakt van individuele gesprekken en afstemming via een begeleidingsstructuur van twee organen: de Reflectiegroep en de Begeleidingsgroep.

De Reflectiegroep bestaat uit de verantwoordelijke wethouders, gemeentesecretarissen en het hoofd Werk en Inkomen van de Gemeente Leidschendam-Voorburg. Naast de bestuurlijke afstemming heeft in de Begeleidingsgroep de ambtelijke afstemming plaatsgevonden met medewerkers van de verschillende gemeenten.

Voor het onderzoek zijn tussen eind oktober en medio december 2016 door AEF de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Twee rondes van individuele gesprekken met de betrokken wethouders en gemeentesecretarissen van de drie gemeenten. Eerst om de context en de bestuurlijke intenties te bespreken, ten tweede om de uitkomsten van de eerste fase van het onderzoek te verifiëren en de praktische invulling van de toekomstscenario's voor Werk en Inkomen uit te werken;
- Bijeenkomsten met de Begeleidingsgroep ter begeleiding van het proces;
- Individuele gesprekken met medewerkers van Werk en Inkomen om inhoudelijke informatie over de samenwerking en de uitwerking van de verschillende toekomstscenario's te bespreken en input te leveren voor een knoppenmodel;
- Ontwikkeling van dat knoppenmodel voor verschillende te overwegen varianten;
- Individuele gesprekken met medewerkers van Duivenvoorde om de varianten van de toekomstscenario's in het knoppenmodel uit te werken;
- Bijeenkomsten met de Reflectiegroep om de bevindingen te bespreken en richting te geven aan de vervolgstappen van het onderzoek;
- Gesprekken met financiële experts in Werk en Inkomen en Duivenvoorde om het knoppenmodel uit te werken en de gehanteerde aannames toetsen.

AEF heeft tijdens het onderzoek gestreefd naar transparantie en zorgvuldigheid. De leden van de Reflectiegroep en Begeleidingsgroep zijn door AEF steeds vroegtijdig en zorgvuldig geïnformeerd. Alle betrokken organen en individuen zijn ter voorbereiding op de gesprekken geïnformeerd over inhoud en doel van gesprekken.



3. Conclusies

Het eerste deel van de onderzoeksvraag aan AEF betreft de optimalisatie van het samenwerkingsverband W&I in de huidige context.

Het onderzoek laat zien dat, binnen het perspectief van tevredenheid over de dienstverlening, enkele vraagstukken leven:

- in de governance worden onvolkomenheden ervaren, de slagvaardigheid van de bestuurlijke sturing kan groter door duidelijkere bestuurlijke roldefinities en (daardoor) minder bestuurlijke afstemming;
- de beleidscapaciteit en de afspraken over de doorbelasting van kosten van het beleidsproces en de beleidsondersteuning dient te worden herzien;
- en er is behoefte aan meer lokale aanwezigheid van uitvoeringscapaciteit.

Het tweede deel van de onderzoeksvraag betreft de ontwikkeling van het samenwerkingsverband, gegeven de langere termijn ontwikkelingen binnen het sociaal domein. De gemeenten geven aan dat er drie toekomstscenario's voor hen mogelijk zijn:

- Scenario 1: Voortzetting samenwerking, met aanpassing overeenkomst;
- Scenario 2: Als scenario 1, met uitbreiding van overlappende producten in het sociaal domein;
- Scenario 3: Ontvlechting uit Leidschendam-Voorburg en invlechting van Werk en Inkomen in Duivenvoorde.

Het knoppenmodel geeft inzicht in de financiële en kwalitatieve impact van de toekomstscenario's. Het financiële en kwalitatieve aspect zijn direct aan elkaar gerelateerd, want kwaliteit heeft invloed op het budget dat nodig is voor het in dienst hebben van medewerkers. Een medewerker in een bepaalde functie heeft een bepaalde opleiding en kwalificaties nodig die hem of haar in een bepaalde schaal plaatsen.

Toekomstscenario 1 en 2 leiden beide tot dezelfde meerprijs als in de huidige situatie. De uitgaven voor de gegroeide beleidsinzet die de afgelopen jaren niet mee zijn gegroeid worden in beide gevallen in de toekomst wel uitgegeven. Dit betekent dat de financiële impact gelijk staat aan de één beleidsmedewerker die ingezet wordt. Extra budget betekent dus ook extra kwaliteit. Scenario 2 vraagt daarbij extra budget voor Werk en Inkomen vanwege de extra taken uit het sociaal domein die het uit gaat voeren. Dit vraagt netto geen extra uitgaven van de gemeenten omdat zij het budget voor deze taken nu binnen hun eigen gemeente of Duivenvoorde uitvoeren.



De impact van de drie scenario's is besproken in de begeleidingsgroep, in individuele gesprekken met de verantwoordelijke wethouders, gemeentesecretarissen en het hoofd van Werk en Inkomen en in een gezamenlijke bijeenkomst van de Reflectiegroep.

De bestuurders constateren dat de huidige dienstverlening goed is, dat er enkele aanpassingen gewenst zijn en dat voor Voorschoten en Wassenaar meer lokale aanwezigheid van Werk en Inkomen belangrijk is. Omdat de inzet van beleid door de decentralisaties binnen het sociaal domein toegenomen is, is de gedeelde opvatting dat het belangrijk is om afspraken te maken over de verrekening van deze toegenomen vraag naar beleid. Deze wens past bij scenario 1 en 2, waarbij de beleidscapaciteit vergroot wordt.

Het toevoegen van taken die overlap vertonen met andere terreinen binnen het sociaal domein wordt door de drie gemeenten niet als opportuun gezien. Veel van deze taken voeren de gemeenten al gezamenlijk uit, maar veelal binnen andere samenwerkingsverbanden. Dit betekent dat scenario 2 op grond van voortschrijdend inzicht niet meer als een logische volgende stap wordt ervaren.

De bestuurlijke weging van de onderzoeksbevindingen maakt duidelijk dat ontvlechting, scenario 3, niet de voorkeur geniet. Werk en Inkomen levert over het algemeen dienstverlening waar de burgers en de gemeenten tevreden mee zijn. Daarnaast heeft Werk en Inkomen de individuele kwetsbaarheid verminderd en schaal- en efficiencyvoordelen opgeleverd. Ontvlechting zou deze voordelen voor een groot deel teniet doen, ook als Werk en Inkomen voor Voorschoten en Wassenaar bij Duivenvoorde zou worden ondergebracht. Het afwegen van de huidige situatie tegen de wensen voor aanpassing leidt bij alle drie de gemeenten tot een voorkeur voor scenario 1: voortzetting samenwerking met aanpassing van de overeenkomst. Dit betekent dat de wens bestaat om de bereikte doelen te handhaven en de huidige samenwerking te actualiseren aan de veranderde beleidsmatige context en wensen van de gemeenten.

Op grond van de bevindingen en drie toekomstscenario's die uit het onderzoek naar voren komen, bestaan er zes aanbevelingen (paragraaf 4). De aanbevelingen hangen onderling samen.



4. Aanbevelingen

Aanbeveling 1.: Ontvlecht niet

AEF adviseert om Werk en Inkomen niet te ontvlechten. Het samenwerkingsverband biedt naar tevredenheid dienstverlening aan burgers van de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar. De vooraf gestelde doelen zijn gerealiseerd en ambtelijk en bestuurlijk worden de voordelen van de samenwerking herkend. Daarnaast brengt ontvlechting ruim € 400.000 aan structurele meerkosten voor de diverse partijen met zich mee.

Aanbeveling 2.: Continueer en optimaliseer, verduidelijk de rollen

Naast de voordelen van de samenwerking worden er ook verbeterpunten ervaren (in de governance en in de uitvoering). Voortzetting van de samenwerking brengt met zich mee dat de governance geoptimaliseerd moet worden. De context en de wensen zijn in vergelijking tot de oprichting veranderd. Er zijn nieuwe afspraken gewenst om tegemoet te komen aan de gegroeide vraag naar beleid en de wens van een van de gemeenten om minder bestuurlijk af te hoeven stemmen.

Onderdeel van dat laatste punt is mede de afspraak:

1. dat Wassenaar en Voorschoten met Leidschendam-Voorburg afspraken maken over de gewenste inzet, mede in termen van aantallen en kwaliteiten van input/output en liefst ook outcome. Leidschendam-Voorburg vertaalt deze afspraken in een jaarplan. In het jaarplan zijn de diensten gedefinieerd die het komende jaar door Leidschendam-Voorburg voor Wassenaar en Voorschoten zijn voorzien;
2. dat de P&C-cyclus zo wordt ingericht dat tweemaal per jaar - gekoppeld aan begrotingsraad en begroting/jaarrekening - over de geleverde/te leveren productie wordt overlegd. Onderdeel hiervan is een beleidsmatige vooruitblik op de te verwachten ontwikkelingen in het komende jaar; en
3. dat Leidschendam-Voorburg de werkgeversrol vervult en dat de werkgeversrol geen verdere afstemming met de andere twee gemeenten behoeft.

Aanbeveling 3.: Verander de verrekeningsystematiek beleid en breidt met 1 fte uit

De verrekeningssystematiek die voor Werk en Inkomen gehanteerd wordt doet recht aan de verschillen in omvang tussen de gemeenten voor wat betreft de uitvoering van Werk en Inkomen, maar niet voor wat betreft de beleidsmatige inzet. De tijd voor ondersteuning van een individuele gemeentelijke besluitvormingsproces neemt bijvoorbeeld niet toe of af met het inwoneraantal. Om deze reden adviseert AEF om hier in de verrekening van de kosten rekening mee te houden. AEF beveelt aan om



gemeente VOORSCHOTEN

RAADSTUKKEN

de verrekeningssystematiek voor het deel van de beleidscapaciteit dat rechtstreeks met individuele lokale beleidsaangelegenheden verbonden is (zie ook in de bijlage, schema 3 op pagina 11) te wijzigen in een pondspondsgewijs te verdelen tussen de gemeenten. Aanvullend adviseert AEF om de beleidscapaciteit met 1 fte uit te breiden. Er resulteert dan de onderstaande kostenverdeling.

Gemeente	Huidig met vaste verreken-systematiek		Nieuw (= + 1 fte) met 45% van de kosten ponds-ponds-gewijs
Leidschendam-Voorburg	101.500	->	121.500
Wassenaar	19.000	->	50.000
Voorschoten	18.000	->	48.500
Totaal	€ 138.500	->	€ 220.000

NB:

Desgewenst kan de beleidsinzet expliciet onderdeel zijn van het jaarplan en van de jaarlijkse evaluatie, zie ook aanbeveling 5.

Om misverstanden te voorkomen en in lijn met de in dit rapport gehanteerde definitie kan nader gedefinieerd worden wat er precies wel en niet verstaan wordt onder de 'bestuursondersteuning'. AEF adviseert om de verantwoordelijke ambtenaren een voorstel te laten doen voor de exacte inhoud van activiteiten die onder bestuursondersteuning vallen.

Aanbeveling 4.: Ga enkele keren per week in Voorschoten en Wassenaar werken

AEF adviseert om een of enkele dagdelen per week ook lokaal in Voorschoten en Wassenaar (een) frontoffice medewerker(s) van Werk en Inkomen te laten werken. De twee gemeenten vinden dit met name belangrijk om dienstverlening voor burgers zo laagdrempelig mogelijk vorm te geven. Deze verandering kan (afhankelijk van de nader te maken concrete invullingskeuzen hierbij) naar verwachting zonder significante meerkosten doorgevoerd worden.

Aanbeveling 5.: Verbeter de P&C-cyclus

De samenwerkingsovereenkomst schrijft voor dat Werk en Inkomen elk jaar een jaarplan opstelt. In de praktijk is dit niet altijd gebeurd. AEF adviseert om dit vanaf 2017 weer te doen en daarbij een uitsplitsing per gemeente op te nemen. In het jaarplan worden de gewenste/verwachte activiteiten opgenomen en de daarmee



gemeente VOORSCHOTEN

RAADSTUKKEN

samenhangende kosten begroot. Een duidelijk en concreet jaarplan (dat functioneert als een soort jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst) reduceert de behoefte aan bestuurlijke afstemming. Voorgesteld wordt om - met een duidelijk jaarplan - twee keer per jaar bestuurlijk af te stemmen. Dat gaat dan over planning en control (begroting en jaarrekening), en één keer per jaar ook over de evaluatie, de toekomstverwachtingen, strategie en bredere ontwikkelingen.

Aanbeveling 6.: Pas de samenwerkingsovereenkomst op deze nieuwe afspraken aan

De huidige samenwerkingsovereenkomst is opgesteld bij de oprichting van Werk en Inkomen. Sindsdien zijn er, zoals in deze rapportage beschreven is, in de context verschillende belangrijke wijzigingen geweest. De aanbevelingen 1 tot en met 5 bevatten voorstellen voor nieuwe afspraken over Werk en Inkomen. AEF doet de aanbeveling om de samenwerkingsovereenkomst aan te passen aan te passen aan deze voorstellen. Met het actualiseren van de overeenkomst worden de wensen van de drie gemeenten vastgelegd en wordt Werk en Inkomen meer toekomstbestendig gemaakt.

5. Financiële toelichting

Met het afstemmen van de formatie op de werkelijke behoefte en de pons-pons-gewijze toedeling van de kosten voor bestuurlijke ondersteuning is een bedrag van €30.500 extra gemoeid. Deze kosten kunnen binnen het programma Werk en Inkomen worden opgevangen.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

M.H. van der Veer,
gemeentesecretaris

P.J. Bouvy-Koene,
burgemeester