Gemeente Wassenaar

Inhoudelijke onderbouwing
Voorgenomen besluit omtrent de richting van uitvoering van de taken in het sociaal domein door overgang van personeel naar de gemeente Wassenaar

(Zaaknummer: Z/23/074589)

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3

2. Uitgangspunten en afweging scenario's 4

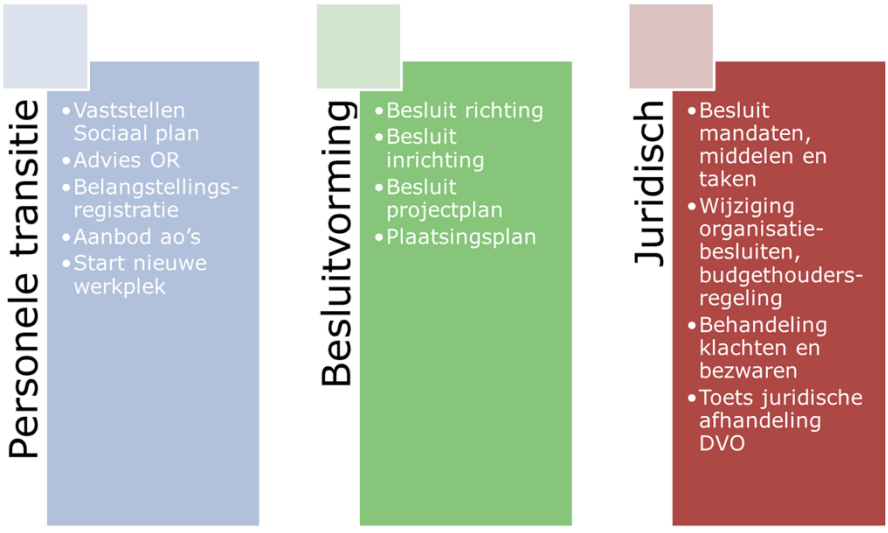
3. Uitvoering 8

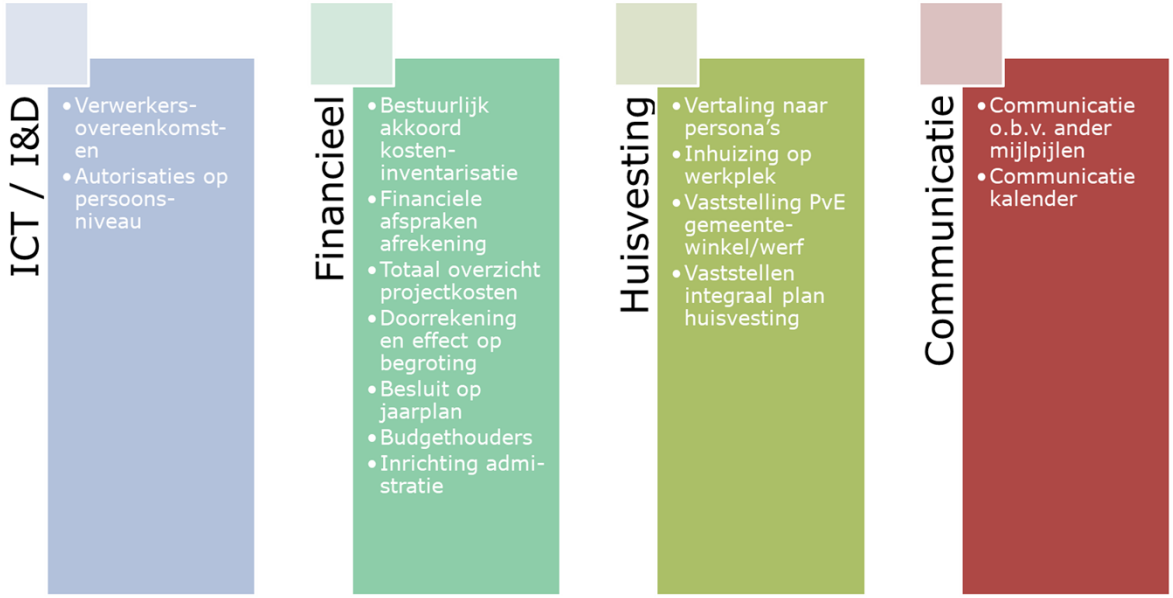
1. Inleiding

Dit schrijven geeft een inhoudelijke onderbouwing bij de raadpleegbrief ‘Wensen en bedenkingen artikel 169 gemeentewet bij de overgang van taken en personeel sociaal domein naar de gemeente Wassenaar’.

De gemeente Voorschoten heeft de Dienstverleningsovereenkomst maatschappelijke ontwikkeling Voorschoten en Wassenaar (hierna DVO) opgezegd.
De opzegging geeft de beide gemeenten de volledige vrijheid om de door hen gewenste taken in het sociaal domein uit te voeren op de manier waarop zij dat zelf willen en met de partijen waarmee zij dat wensen te doen. Uitgangspunt daarbij is dat de dienstverlening aan inwoners zo veel als mogelijk onverminderd voortgang heeft. Maar ook dat de medewerkers en de organisatie zo kort mogelijk belast worden met een overgangs- en/of onduidelijke situatie; een juiste balans tussen zorgvuldigheid en snelheid.

In de DVO is het een en ander opgenomen over de te nemen stappen bij het opzeggen van de overeenkomst. Voor de effectuering van het besluit is een reorganisatie van taken nodig. Wassenaar en Voorschoten geven hier gezamenlijk uitwerking aan. Een projectplan is opgesteld met een ordening naar 7 hoofdsporen: Personele transitie, Besluitvorming, Juridisch, ICT / Documentatie & Informatie, Financieel, Communicatie en Huisvesting. In dit plan wordt meegenomen wat de kaders zijn, welk (tijds-)pad gevolgd wordt, welke verdere besluitvorming nodig is en wat er aan middelen nodig is. De financiële consequenties werden in de kadernota opgenomen en worden in de Begroting 2024 ter besluitvorming voorgelegd. De afbeeldingen hieronder geven een overzicht van de belangrijkste mijlpalen binnen de verschillende sporen.





2. Uitgangspunten en afweging scenario's

Om op een juiste manier te acteren op het besluit van de gemeente Voorschoten omtrent de opzegging van de DVO is het belangrijk stil te staan bij de uitgangspunten voor de toekomstige dienstverlening. Deze toelichting heeft als doel om stil te staan bij een aantal scenario's omtrent de richting van de dienstverlening voor de gemeente Wassenaar met betrekking tot de fase na einde van de DVO. De afwegingsmatrices geven de betekenis van de scenario's weer voor de inwoners, het bestuur en de medewerkers. Het vaststellen van de belangrijkste uitgangspunten is van groot belang voor de verdere uitwerking van een scenario en voor de bestuurlijke besluitvorming in een latere fase.

Als generiek uitgangspunt geldt zorgvuldigheid. Zorgvuldigheid richting de inwoners van Wassenaar en zorgvuldigheid richting de organisatie en de medewerkers die momenteel voor beide gemeenten werken in het sociaal domein. Daarnaast worden bij de transitie van taken en personeel de volgende belangrijkste uitgangspunten gehanteerd:

a. continuïteit van de dienstverlening aan de inwoners van Wassenaar;
b. ruimte voor lokale ambities en integraliteit;
c. optimale sturing op beleid, uitvoering en financiën;
d. strategisch positioneren van de dienstverlening binnen het sociaal domein, lokaal en regionaal en de mogelijkheid om nieuwe samenwerkingen aan te gaan;
e. behoud van bestaande werkprocessen en -systemen;
f. robuustheid van dienstverlening versus kwetsbaarheid van uitvoering, dat wil zeggen voldoende van omvang om de diensten te kunnen leveren (dichtbij de inwoners) en met beheersmaatregelen op kwetsbaarheid voor éénpitters;
g. eigenheid van de organisatievisie en -inrichting, bij de inrichting houden we rekening met de huidige organisatievisie en wijze van inrichten zoals o.a. in het organisatiebesluit is beschreven;
h. goed werkgeverschap.

Vanuit de perceptie inwoners, bestuur en medewerkers wordt in de onderstaande matrices gescoord op een aantal criteria. Het *eerste scenario* gaat ervan uit dat een evenredig aandeel medewerkers (en formatie) 'as-is' overgaat naar de gemeente Wassenaar. Uitgangspunt bij dit scenario is dat de gemeente de benodigde werkzaamheden zelf wil uitvoeren vanuit de gedachte dat we het zelf het beste kunnen doen. Een scenario waar op voorhand van wordt gedacht dat de dienstverlening effectief, efficiënt en in samenhang kan worden geleverd. Een andere reden kan zijn, dat we graag precies willen kunnen blijven zien én bepalen hoe het werk gedaan wordt. In dat geval is directe sturing op het werk de aangewezen weg. Wassenaar zorgt als gemeente voor een eigen organisatie waarin medewerkers breed inzetbaar zijn. Door eigenaar te zijn van de opdrachten die worden aangenomen, is er ook verantwoordelijkheid voor het organiseren van de eigen in- en externe samenwerking om te komen tot de gewenste resultaten.

Het *tweede scenario* gaat uit van het aangaan van een nieuwe samenwerking, bijvoorbeeld met een andere gemeente. Samen als we het zelf niet beter of efficiënter kunnen, of vanwege de kwetsbaarheid (beperkt aantal functies en hoog aantal éénpitters). In samenwerking worden concessies gedaan aan de eigen wensen. Dat is een nadeel, vooral als je als gemeente duidelijke beelden hebt bij het 'wat' van de dienstverlening. Er zijn ook voordelen te noemen. Vermindering of het wegnemen van kwetsbaarheid in de uitvoering is daar een belangrijke overweging in als daarvoor binnen de eigen organisatie (eerste scenario) geen passende beheersmaatregelen te treffen zijn.
Als de schaal waarop de taken het beste uitgevoerd kunnen worden niet in lijn is met de Wassenaarse schaal, kan besloten worden om de taken samen uit te voeren met anderen.
Het kan ook zijn dat de gemeente van mening is dat het 'hoe' van de taakuitvoering niet de doorslag geeft om de uitvoering in eigen hand te houden. Dan is het niet erg om daar concessies aan te doen. Dit is een reden dat veel gemeenten samenwerken op het vlak van bijvoorbeeld bedrijfsvoering.

De keus om taken samen te doen, kan ook voortkomen uit strategische overwegingen in de richting van bekende partners. Veel grote steden hanteren deze overweging om hun positie als centrumgemeente recht te doen.
Als laatste argument (los van de criteria weergegeven in de matrices) bij dit tweede scenario is het goed om op te merken dat een volgende samenwerking aangaan, kort na een beëindiging van de samenwerking vanuit het DVO, op z'n minst opvallend genoemd kan worden. Waarom een nieuwe samenwerking aangaan nadat een eerdere samenwerking onlangs is beëindigd?

Het *derde scenario* gaat uit van uitbesteden of subsidiëren. Als we vinden dat het niet aan de gemeente is om iets zélf te doen, dan zouden we het anderen kunnen laten doen, bijvoorbeeld door een andere gemeente die al bekend is met deze dienstverlening. De gemeente vraagt dan een partij om namens ons uitvoering te geven aan de taken, of we stimuleren hen daartoe. Vaak wordt hiervoor gekozen als het gaat om werkzaamheden die ook en beter door andere (markt)partijen uitgevoerd kunnen worden en/of tijdelijk van aard zijn. Bij de keuze voor een partij hierbinnen, is het inkoop- en aanbestedingsbeleid een belangrijk kader.

Als de gemeente vindt dat het onvoldoende (wettelijke) noodzaak of prioriteit (geen lokale ambities) heeft om iets te doen, dan dient de rol daarbinnen heroverwogen te worden. Er kan dan besloten worden, met zorg voor de betrokken partijen, om het niet (meer) te doen. Deze situatie beschrijft het *vierde scenario*.

De volgende matrices geven de criteria, de scores en waar nodig een toelichting weer. Niet alle informatie is aanwezig om per scenario op elk regelniveau een zekere score te kunnen zetten. Bij de afweging tussen de scenario's komt echter een duidelijk beeld naar voren.

Afwegingsmatrix Inwoners

Criteria	Scenario's				
	As-is over naar WS	Nieuwe samenwerking	Uitbesteden of subsidiëren	Afstoten	Toelichting
Continuïteit dienstverlening	√√√	?	?	?	
Integraliteit	√√√	√√	√	√	Integrale dienstverlening (één gezin, één plan, één regisseur)
Sturing op beleid (wat)	√√√	√	√	√	Lokaal of regionaal, inwonersparticipatie
Sturing op uitvoering (hoe)	√√√	-	-	-	Lokaal of regionaal, inwonersparticipatie
Behoud bestaande werkprocessen/-systemen	√√√	√	?	?	Doorgaan en optimaliseren vanuit Sociaal Team
Robuustheid vs kwetsbaarheid	√√√	√	?	?	Bekende professionals
Strategisch positioneren	√√√	√	?	?	Een fysiek loket in het dorp

Afwegingsmatrix Bestuur en Management

Criteria-	Scenario's				
	As-is over naar WS	Nieuwe samenwerking	Uitbesteden of subsidiëren	Afstoten	Toelichting
Integraliteit	√√√	√	-	-	Integraal werken en/of integraal afwegen
Sturing op beleid (wat)	√√√	√√	√√	-	Bepalen, meedenken, geïnformeerd worden, afhankelijkheid (ook o.b.v. ervaringen DVO en GR'n), prioritering en flexibiliteit
Sturing op uitvoering (hoe)	√√√	√√	√	-	Idem
P&C (financiën)	√√√	√√	?	-	Onveranderde zeggenschap raad, huidige P&C-cyclus gehandhaafd
Behoud bestaande werkprocessen/-systemen	√√√	?	?	-	Geen investering qua tijd/geld voor adoptie van nieuwe, juridische processen, DVO I&D
Bestuurlijke besluitvorming	√√√	√√	?	-	
Organisatievisie en -inrichting	√√√	√	-	-	Type organisatie, koppelvlakken tussen medewerkers-management-bestuur
Organisatiecultuur en –ontwikkeling	√√√	√	-	-	Kernwaarden
Medezeggenschap	√√√	-	-	-	OR, LO/vakbonden
Robuustheid vs kwetsbaarheid	√	√√	?	-	Eenpitters, behoud expertise en generieke functies (specialisme vs generalisme)
Strategisch positioneren	√√	√√	-	-	Zelfstandigheid als gemeente of strategisch samenwerken
Werkgeverschap	√√√	√√	-	-	Invloed op arbeidsomstandigheden/-voorwaarden/-inhoud/-verhoudingen en huisvesting
Lokale ambities	√√√	√√	√	-	Naast de wettelijke taken

Afwegingsmatrix Medewerkers

Criteria	Scenario's				
	As-is over naar WS	Nieuwe samenwerking	Uitbesteden of subsidiëren	Afstoten	Toelichting
Integraliteit	√√√	√√	√	-	Integraal werken en/of integraal afwegen
Sturing op beleid (wat)	√√√	√√	√√	-	Bepalen, meedenken, geïnformeerd worden, afhankelijkheid
Sturing op uitvoering (hoe)	√√√	√√	√	-	Idem
Behoud bestaande werkprocessen/-systemen	√√√	?	?	-	Behoud van kennis en ervaring
Bestuurlijke besluitvorming	√√√	?	√√	-	
Organisatievisie en -inrichting	√√√	?	-	-	Type organisatie, koppelvlakken tussen medewerkers-management-bestuur
Organisatiecultuur en –ontwikkeling	√√√	√	-	-	Kernwaarden
Medezeggenschap	√√√	?	?	?	OR, LO/vakbonden
Robuustheid vs kwetsbaarheid	√√	√√√	?	?	Eenpitters, behoud expertise en generieke functies (specialisme vs generalisme)
Strategisch positioneren	√√√	?	?	?	
Werkgeverschap	√√√	√√	-	-	Invloed op arbeidsomstandigheden/-voorwaarden/-inhoud/-verhoudingen, binden en vinden van mensen (specialisme) en doorgroeimogelijkheden
Lokale ambities	√√√	√√	√√	-	Dichtere relaties tussen werk en dienstverlening

De belangrijkste kanttekening vanuit het perspectief van de medewerkers is de balans tussen zorgvuldigheid en snelheid. De huidige medewerkers zijn bekend met de opzegging en er ontstaan diverse beelden over de mogelijke toekomst. Het is van enorm belang om de medewerkers zoveel mogelijk te informeren, te betrekken en waar kan duidelijkheid te bieden. Verloop van personeel kan een groot risico worden zodra er te weinig wordt gecommuniceerd of er te lang onduidelijkheid is.

De impact van deze organisatieverandering en de keuze qua richting die de gemeente gaat maken kunnen een negatief effect hebben op de dienstverlening zoals die binnen de huidige DVO geleverd wordt.
Het is belangrijk om te benoemen dat de hoeveelheid éénpitters-functies en het mogelijk moeten gaan combineren van nieuwe taken door medewerkers een risico in zich heeft. Tegenover deze kwetsbaarheid staat de beheersmaatregel om meer generalistisch werken en met het maken van nieuwe taakcombinaties binnen een functie de veelzijdigheid van het werk te vergroten. De uitdaging is dit te laten passen bij het karakter van de gemeente en het kunnen vinden en binden van medewerkers. Overigens is het goed om te bedenken dat ook in de huidige uitvoering van taken binnen de afdeling M&S Voorschoten er sprake is van meerdere eenpitters-functies. De samenwerkingen op het vlak van kennisdeling (regionale ambtelijke werkgroepen), personeelsuitwisseling en deelname van Wassenaar in GR-en zijn blijvend en kunnen desgewenst worden geïntensiveerd.
Bij de keuze tot samenwerking of uitbesteding moet er rekening mee worden gehouden dat de afhankelijkheid van andere besturen, management en medezeggenschap zeer groot wordt. Dit zal waarschijnlijk een groot effect hebben op de factor tijd.
De bekende voor- en tegenargumenten of negatieve bijeffecten zijn zoveel mogelijk genoemd in de matrices. Andere risico's, denk aan financiële of juridische risico's zijn in onderstaande paragrafen over de uitvoering vermeld.

3. Uitvoering

Financiën

De gemeente Voorschoten heeft de DVO opgezegd. Dit betekent dat de gemeente Wassenaar wederom te maken krijgt met een grote ontvlechtingsoperatie. De planvorming hiervoor is nu gestart, maar ook nu zal het pad gevolgd worden van ontvlechting, transitie en opbouw (OTO) met bijbehorende kosten, zoals projectkosten, frictiekosten en extra kosten om de dienstverlening op peil te houden. Voor 2023 is een bedrag van € 300.000 op de begroting gebracht vanuit de reserve Sociaal Domein (Voorjaarsnota 2023). De incidentele financiële consequenties van de ontvlechtingsoperatie worden op basis van de kadernota 2024-2027 in de meerjarenbegroting 2024 opgenomen. Het gaat om een bedrag van € 500.000 in 2024 en € 200.000 in 2025. Structureel is het uitgangspunt om binnen het beschikbare budget te ontvlechten. We komen op een later moment met meer gedetailleerde informatie over de werkzaamheden die hierdoor binnen Wassenaar zelfstandig moeten worden opgepakt.

Juridisch kader en besluitvorming

De keuze voor één van deze vier opties, kan uiteraard alleen worden gemaakt na zorgvuldige afweging door de gemeenteraad en het college. Over de bevoegdheden van de raad en het college kan het volgende worden gezegd.

Qua bevoegdheden is het volgende in de Gemeentewet van bijzonder belang. De vaststelling van de (beleids)begroting en het legitimeren van belangrijke afwijkingen zijn aan de raad toebedeeld (titel IV). In artikel 160 is geregeld waarover het college in ieder geval gaat. Daartoe behoren het voeren van het dagelijks bestuur, het voorbereiden en uitvoeren van raadsbesluiten, het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie minus de griffie, en het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente, waaronder dienstverlenings- en arbeidsovereenkomsten. Het informeren en raadplegen van de raad is geregeld in artikel 169. Het college heeft de raad eigener beweging en desgevraagd te informeren. Bij het besluiten tot onder andere privaatrechtelijke rechtshandelingen moet dat vooraf als de raad daarom verzoekt of bij belangrijke gevolgen voor de gemeente. Bij belangrijke gevolgen voor de gemeente mag het college geen besluit nemen voordat de raad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. Zulke gevolgen zijn aan de orde:

a. het ontvlechten van het domein Mens en Samenleving van de gemeente Voorschoten;
b. het organiseren van de vervulling van de MO-taken van de gemeente Wassenaar.

In de DVO MO-taken zijn bepalingen opgenomen die toezien op meerdere aspecten van de ontvlechting. Dit niet slechts voor wat betreft het beëindigen van de overeenkomst, de opzegtermijn en de verdeling en de berekening van kosten. Er is ook een bepaling over de transitie van het personeel, overgang van de onderneming, ondernemerschap in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR), een kostenverdeelsleutel op basis van inwoneraantallen en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Voorschoten en Wassenaar voor een gezamenlijk sociaal plan.

Andere relevante regelgeving waar rekening mee gehouden dient te worden is het Burgerlijk Wetboek (o.a. in relatie tot de mogelijke overgang van onderneming), de sociale statuten van beide gemeenten, de Cao Gemeenten en de lokale regelingen (personeelshandboek).

Communicatie en medewerkersparticipatie

Een zeer belangrijk aspect bij de voorbereiding en uitvoering van een reorganisatie is communicatie. Om die reden is dit één van de 7 hoofdsporen binnen het projectplan.
In voorbereiding op de definitieve besluitvorming over de ontvlechting en de personele overgang zijn de medewerkers van de gemeente Voorschoten die werkzaam zijn binnen het sociaal domein, geïnformeerd over het voorgenomen besluit. Ook worden zij op de hoogte gehouden van elke stap en bekrachtiging daarvan naar een definitief besluit.
Medewerkers worden onder andere geïnformeerd via een specifiek ingerichte intranetpagina die zowel toegankelijk is voor collega's in Voorschoten als in Wassenaar. Daarnaast komt dit onderwerp regelmatig terug in het wekelijkse communicatiemoment van de gemeentesecretaris met de gehele organisatie (de '30 van dinsdag'). De intranetpagina en de '30 van dinsdag' zijn niet het enige middelen om te communiceren maar maakt deel uit van een pakket aan communicatie-instrumenten.
De participatie van de medewerkers vindt plaats door middel van medewerkers bijeenkomsten, vertegenwoordiging van medewerkers als klankbord bij de uitvoering van de ontvlechting en niet in de minste plaats door overleg met het lokaal overleg (vakbonden) de OR-en.

Personele Transitie

De spelregels voor de personele transitie zullen beschreven worden in een vast te stellen Sociaal Plan. Na de bekrachtiging van het voorgenomen besluit kan met de vakbonden (vertegenwoordigd in het Lokaal Overleg) het Sociaal Plan worden vastgesteld, rekening houdend met het Sociaal Statuut. De vakbonden zijn reeds intensief betrokken bij de reorganisatieplannen en bij het opstellen van een nieuw sociaal plan. In de planning zal daarnaast rekening gehouden worden met het traject qua bestuurlijke besluitvorming om vervolgens een beeld in de tijd neer te kunnen zetten over de te nemen stappen in de transitiefase (lees uitvoering van het Sociaal Plan).

ICT, Documentatie & Informatie en Huisvesting

Deze hoofdsporen verdienen aandacht en komen uitvoerig terug komen in het projectplan. Het is belangrijk om deze ontwikkeling te integreren met de lopende huisvestingsplannen voor de ambtelijke organisatie binnen Wassenaar. Daarnaast zal uitvoerig stilgestaan worden bij wat de ontvlechting en de opbouw betekenen voor het informatie- en datamanagement, wetende dat beide gemeenten hierin samenwerken op basis van een ander DVO.