

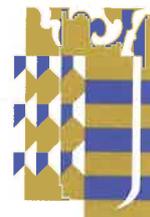
Ontvangen d.d.	28 MRT 2018
Zaaknummer	76459
Berichtnummer	
Afdeling	DIR
Gedeponneerd d.d.	

Samenleving

Onderdoor 25
 Postbus 30, 3990 DA Houten
 Telefoon 030 639 26 11
 Fax 030 639 28 99
 E-mail: gemeentehuis@houten.nl
 Internet: www.houten.nl

Werk en Inkomen Lekstroom (WIL)
 Postbus 2708
 3430 GC NIEUWEGEIN

gemeente Houten



Datum	Uw kenmerk	Uw brief van	Ons kenmerk	Bijlagen
27 MRT 2018		8 februari 2018	SAM/zienswijze t.a.v. Businesscase WIL uitvoering SW taken 183426	1 (25 blz.)

Onderwerp
 Zienswijze t.a.v. Businesscase WIL uitvoering SW taken

Geachte bestuur,

Op 8 februari 2018 ontvingen wij uw brief waarin u ons verzoekt aan te geven of de door u opgestelde businesscase met betrekking tot de uitvoering van SW taken door Werk en Inkomen Lekstroom (WIL) tegemoet komt aan de door Houten gestelde randvoorwaarden. Wij hebben kennis genomen van uw Businesscase WIL uitvoering SW taken.

Beoordeling businesscase

Om tot een gedegen zienswijze te komen hebben wij onderzoeksbureau Deloitte als onafhankelijke partij gevraagd deze businesscase te analyseren.

Zij hebben met name aandacht besteed aan de gevolgen van de overname van SW-taken door WIL en de businesscase getoetst aan de door ons hiervoor gestelde randvoorwaarden. De gestelde randvoorwaarden zijn:

- Geen extra financiële lasten voor de gemeente Houten;
- Geen risico's t.a.v. het personeel;
- Geen gedwongen winkelnering en
- De zekerheid dat de (lokale) dienstverlening van WIL, met de eventuele overkomst van SW-taken, minimaal op hetzelfde niveau blijft.

Het rapport van Deloitte is bijgevoegd en maakt integraal onderdeel uit van onze zienswijze.

Onze zienswijze

De rapportage van Deloitte zet uiteen welke beheersmaatregelen genomen kunnen worden teneinde de risico's voor de gemeente Houten te beperken. Ten aanzien van de businesscase verzoeken wij u alle door Deloitte geschetste beheersmaatregelen op te nemen in het implementatieplan en in de af te sluiten dienstverleningsovereenkomsten.

Om het algemene en gezamenlijke belang van WIL en de daaraan deelnemende gemeenten goed te monitoren verzoeken wij u ons bij de invoering en de beoordeling van deze maatregelen en het opstellen van de dienstverleningsovereenkomsten (dvo's) te betrekken. Hierdoor kunnen wij aangehaakt blijven en onze rol als mede-eigenaar goed uitoefenen.

Tevens verzoeken wij u, in het belang van WIL en de daaraan deelnemende gemeenten, de nieuw af te sluiten dvo's door Deloitte te laten toetsen aan de gestelde randvoorwaarden en benodigde risicobeheersmaatregelen. Wij verzoeken u de resultaten van dit onderzoek met ons te delen.

95673

Teneinde draagvlak te houden ten aanzien van de kosten van WIL is het gewenst om volledige transparantie te hebben. Transparantie over de borging, effecten en verantwoording van de uitvoering van de SW-taken binnen WIL zal voor draagvlak zorgen ten aanzien van volgende begrotingen van WIL.

Wij verzoeken u onze zienswijze en het rapport van Deloitte te delen met de colleges van de betrokken gemeenten.

Als u nog vragen hebt kunt u contact opnemen met mevrouw J.A.M. van Kempen via telefoonnummer (030) 63 92 611.

Met vriendelijke groet,
namens het college van burgemeester en wethouders



de heer H.S. den Bieman
Gemeentesecretaris



W.M. de Jorg

Bijlage: Deloitte analyse samenwerkingsvorm GR WIL
Gevolgen overname SW-taken door GR WIL voor gemeente Houten



Analyse samenwerkingsvorm GR WIL
Gevolgen overname SW-taken door GR WIL voor gemeente Houten.

Utrecht, 13 maart 2018

Vertrouwelijk



Gemeente Houten
t.a.v. mevrouw J. van Kempen
Postbus 30
3990 DA Houten

Geachte mevrouw van Kempen,

Het college van gemeente Houten heeft u verzocht om de business case inzake het onderbrengen van Wsw-taken in GR Wil op randvoorwaarden te toetsen. U heeft Deloitte gevraagd te ondersteunen bij het uitvoeren van deze analyse. In deze rapportage worden de uitkomsten van deze analyse uitgewerkt en nader onderbouwd. Het één en ander conform onze offerte gedateerd 9 februari 2018 (kenmerk 311468375), zoals die door u op 15 februari 2018 is geaccordeerd.

Onze werkzaamheden bestonden uit het uitvoeren van een analyse naar de positie van de gemeente Houten ten opzichte van GR Wil. Onze werkzaamheden hadden nadrukkelijk niet tot doel een volledig beeld van de Businesscase Wil te schetsen.

Dit rapport is gedateerd 26 februari 2018 en houdt rekening met ontvangen informatie en gebeurtenissen tot 21 februari 2018, toen het voornaamste deel van het onderzoekswerk is afgerond.

Dit rapport kan vertrouwelijke informatie bevatten over de gemeente Houten en Wil. Derhalve dient dit rapport strikt vertrouwelijk te worden behandeld. Ons rapport is uitsluitend opgesteld ten behoeve van en voor intern gebruik door de gemeente Houten voor het in dit rapport weergegeven doel. Gelet op dit specifieke doel dient u een verdere verspreiding van dit rapport zoveel mogelijk te beperken en aanvaarden wij geen zorgplicht, verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid in verband met de door de gemeente Houten aan derden verstrekte rapporten, hetgeen u bij verdere verspreiding aan deze overige ontvangers dient te communiceren. U vrijwaart ons voor aanspraken van derden en alle overige schade die hieruit voor ons kan voortvloeien.

Gemeente Houten erkent door acceptatie van dit rapport expliciet dat zij strikt vertrouwelijk met het rapport zal omgaan, aangezien de daarin opgenomen gegevens bedrijfsgeheimen van zowel Wil als van ons bevatten.

Met genoegen hebben wij dit onderzoek verricht.

Hoogachtend,

Frank ten Have
Gevolmachtigde

Utrecht, 13 maart 2018

Inhoud

1	Situatieschets, complicatie en vraagstelling	3
2	Juridische toets op invlechting SW-taken in GR WIL	5
3	Toets invlechting SW-taken op randvoorwaarden gemeente Houten	14
4	Maatregelen ter beheersing van de randvoorwaarden op langere termijn	18

1. Situatieschets, complicatie en vraagstelling

Situatie, complicatie en vraagstelling

Gemeente Houten wil zicht op risico's als gevolg van het onderbrengen van SW-taken in GR WiL om beheersmaatregelen te kunnen treffen.

Aanleiding

In 2013 is de Gemeenschappelijke Regeling Werk en Inkomen Lekstroom (WiL) opgericht. In deze GR is de uitvoering van een aantal taken ondergebracht door de gemeenten Nieuwegein, Vianen, IJsselstein, Lopik en Houten. Naast deze GR bestaat al langere tijd een andere GR, genaamd PAUW. Hierin hebben de gemeenten Nieuwegein, IJsselstein, Vianen, Lopik, Stichtse Vecht en Ronde Venen de uitvoering van Wsw-taken ondergebracht.

Medio 2017 hebben alle deelnemende gemeenten in de GR PAUW besloten tot opheffing per 01-01-2019. WiL heeft adviesbureau BDO verzocht een Businesscase op te stellen inzake het overbrengen van de taken met betrekking tot het uitvoeren van deze SW-taken.

N.B. De gemeente Houten heeft de uitvoering van haar Wsw-taken elders ondergebracht (UW bedrijven, Utrecht).

Uitdaging

De gemeente Houten heeft gekozen voor een positie aan de buitenkant en WiL in de gelegenheid gesteld een Businesscase op te stellen. Op het moment van schrijven van voorliggende rapportage is de Businesscase inmiddels door het AB van WiL inmiddels vastgesteld.

Het college van de gemeente Houten wil graag zicht op de risico's voor haar organisatie en heeft verzocht deze Businesscase op de volgende randvoorwaarden te toetsen:

- Geen extra financiële lasten voor gemeente Houten.
- Geen risico's t.a.v. het personeel dat wordt overgenomen.
- Geen gedwongen winkelnering op termijn.
- Geen terugval qua resultaten van de basisdienstverlening.

Vraagstelling

De gemeente Houten vraagt Deloitte antwoord te geven op de volgende vragen:

- 1). In hoeverre kan de oplossing die in de business case beschreven wordt voor de overname van dienstverlening van PAUW door WiL?
M.a.w.: Laten de Wgr en de GR toe dat hiertoe DVO's worden gesloten? Of dient een toetredingsprocedure of aanpassing van de GR te worden vormgegeven voor de specifieke Sw-taken? Analyseer de voorgestane organisatiestructuur en de invulling van een eventuele nieuwe verbonden partij.
- 2). In hoeverre kan de oplossing die in de business case beschreven wordt voor de overname van dienstverlening van PAUW door WiL binnen de onderuitdaging geformuleerde randvoorwaarden van de gemeente Houten?
- 3). Welke maatregelen kunnen in structuur en werkwijze door WiL worden getroffen om de randvoorwaarden van Houten blijvend te borgen?

2. Juridische toets voorstel invlechting SW-taken in GR WIL

Analyse business case

Aanleiding, context en business case

Aanleiding

De gemeenten Houten, Lopik, IJsselstein, Nieuwegein en Vianen hebben voor de uitvoering van diverse sociale zekerheidstaken de Gemeenschappelijke Regeling Werk en Inkomen Lekstroom opgericht.

Inmiddels is bij de deelnemers (uitgezonderd Houten) de wens ontstaan om ook een aantal sw-taken onder te brengen bij de GR.

Houten heeft zich tegen deze plannen verzet. Houten wil graag een analyse van de juridische situatie en een verkenning van de mogelijkheden om de risico's voor de gemeente Houten zo veel mogelijk te beperken.

Businesscase

De business case voorziet in de uitbesteding van de SW-taken van Lopik, IJsselstein, Nieuwegein en Vianen door middel van dienstverleningsovereenkomsten aan GR WiL. De vier latende PAUW-gemeenten Lopik, IJsselstein, Nieuwegein en Vianen richten daartoe twee stichtingen op, Stichting Beschut Werk Lekstroom en Stichting Schoonmaakwerk.

De waarde van deze SW-taken is om en nabij de €2 mln. per jaar. De gemeente Nieuwegein zal voorzien in de benodigde extra huisvesting.

De directe aanleiding voor deze business case is de opheffing van GR PAUW bedrijven. De over te dragen SW-taken worden vanuit deze GR uitgevoerd.

NB: Houten heeft haar SW-taken ondergebracht bij de UW bedrijven te Utrecht.

Belangen gemeente Houten

Borgen inrichting ter nakoming verplichtingen GR

Als oprichtende deelnemer in de GR WIL draagt Houten het risico voor de nakoming van de verplichtingen door de GR. Artikel 35 lid 6 van de Wet gemeenschappelijke regelingen verklaart de financiële paragraaf van de Gemeentewet van toepassing op gemeenschappelijke regelingen. Artikel 193 van de Gemeentewet schrijft voor dat de gemeenten een aantal verplichte uitgaven heeft. Hieronder vallen de renten en aflossingen van de aangelegane geldleningen en alle overige opeisbare schulden.

Voor de gemeente Houten betekent dit aldus dat zij – tezamen met de andere deelnemers – verplicht is te zorgen dat de GR voldoende middelen heeft om de opeisbare schulden te voldoen. Deze opeisbare schulden kunnen ontstaan uit overeenkomsten die de GR aangaat. Als de deelnemende gemeenten in de GR aldus onvoldoende voorzieningen treffen om aan de aangelegane verplichtingen te voldoen, dan zijn zij hoofdelijk aansprakelijk voor de schade die ontstaat wanneer de GR de verplichtingen niet nakomt. Deze aansprakelijkheid volgt uit artikel 6:162 BW, omdat de schending van een rechtsplicht (i.c. artikel 193 Gemeentewet) in beginsel altijd een onrechtmatige daad oplevert. De hoofdelijke verbondenheid vloeit voort uit Afd. 2 van Boek 6 BW.

De gemeente Houten zal aldus moeten zorgen dat de interne huishouding van de GR zo is ingericht dat het onderbrengen van de SW-taken bij de GR WIL geen consequenties heeft voor de nakoming van alle verplichtingen door de GR.

Juridische haalbaarheid business case

Publiekrecht versus privaatrecht

Het is de vraag of de uitbesteding van de SW-taken via een dienstverleningsovereenkomst de juridisch juiste weg is. In beginsel ligt het voor de hand publieke taken via het publiek recht bij de GR te beleggen. De business case lijkt echter voor de dienstverleningsovereenkomst te kiezen.

De vragen die hierbij rijzen zijn:

- Is de GR WIL gelet op het publiek recht, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Gemeenschappelijke Regeling WIL bevoegd dienstverleningsovereenkomsten voor SW-taken aan te gaan?*
- Mag de GR een dienstverleningsovereenkomst sluiten, waarbij niet alle deelnemers aan de GR zijn betrokken?*

De vraag of een overheid gebruik mag maken van het privaatrecht als het beoogde resultaat ook via het publiekrecht kan worden bereikt, heeft de Hoge Raad in het arrest Staat/Windmill (NJ 1991, 393) beantwoord. De Hoge Raad concludeert dat het publiekrecht de voorkeur geniet, ook als er geen sprake is van een gebonden keuze voor het publiekrecht. Dat laat onverlet dat voor het privaatrecht gekozen mag worden, indien die keuze de publiekrechtelijke regeling niet op onaanvaardbare wijze doorkruist. In de beoordeling of sprake is van onaanvaardbare doorkruising legt vooral de mate van de bescherming van de belangen van burgers gewicht in de schaal.

Juridische haalbaarheid business case (vervolg)

De GR staat niet in de weg aan de business case

In casu blijkt dat de GR niet in de weg staat aan het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst voor de SW-taken. Artikel 5 lid 7 van de GR bepaalt dat de dienst belast kan worden met de uitvoering van taken inzake de sociale zekerheid en artikel 6 lid van de GR bepaalt dat het openbaar lichaam op basis van een overeenkomst aanvullende diensten kan verlenen. De GR staat dus niet in de weg aan de business case.

Desondanks zou sprake kunnen zijn van onbevoegd gesloten overeenkomsten als de Wet gemeenschappelijke regelingen een bindende keuze voor het publiekrecht zou voorschrijven. Dat is niet het geval. Dat betekent dat de beoogde business case toegestaan lijkt, tenzij uit het leerstuk Windmill/Staat zou kunnen volgen dat met de beoogde business case het publiekrecht op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Ook hier lijkt geen sprake van te zijn. Er is geen wettelijke regeling die beoogt de belangen van burgers te beschermen, waarmee aan het belangrijkste criterium voor de onaanvaardbare doorkruising niet voldaan wordt.

Gelet op de tekst van de gemeenschappelijke regeling en het stelsel van de Wgr lijkt er dan ook geen bezwaar te bestaan tegen de dienstverleningsovereenkomst. De GR bepaalt zelfs expliciet dat het verzoek om aanvullende taken te beleggen via het sluiten van een overeenkomst bij het openbaar lichaam door één of meerdere deelnemers gedaan kan worden.

Volledigheidshalve merken wij nog op dat artikel 93 Wgr niet van toepassing is in dit kader, omdat de uitbreiding van de deelnemers aan WIL niet aan de orde is, laat staan met andere openbare lichamen of rechtspersonen. Het AB kan aldus het verzoek van 4 van de 5 deelnemende gemeente in de GR om een dienstverleningsovereenkomst te sluiten, inwilligen.

Wenselijkheid DVO-constructie

DVO-Constructie niet de enige manier

Dat het AB het kan, wil anderzijds ook niet zeggen dat het AB het moet. Het AB zou een brede afweging moeten maken of de overeenkomst in dit geval de meest geschikte methode is om de diensten aan de GR WIL uit te besteden.

Uit de brief van 8 februari 2018 van WIL lijkt te volgen dat het AB zich heeft uitgesproken voor de constructie met dienstverleningsovereenkomsten. De argumentatie hiervoor is: "De huidige GR WIL staat het niet toe dat WIL als GR eigenstandig sw-taken uitvoert; de DVO constructie is dus nodig om dit mogelijk te maken."

Uit deze argumentatie blijkt niet dat de DVO constructie de enige manier is om de SW-taken aan WIL uit te besteden.

Een logischere aanpak zou in dit geval een AB-besluit zijn. Met dat besluit kan de GR immers worden aangepast, zodat de GR voorziet in de behoefte van de deelnemende gemeenten, terwijl daarbij ook een passende regeling wordt getroffen voor de deelnemende gemeenten die geen behoefte hebben aan de uitbreiding van het takenpakket.

Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat een dergelijk AB-besluit geen uitkomst biedt in geval van de mogelijke toekomstige door het bestuur gekozen overheveling van de SW-taken door gemeenten Stichtse Vecht en Ronde Venen aan GR WIL. De gekozen DVO constructie biedt WIL de mogelijkheid om ook voor andere gemeenten in de toekomst SW-taken uit te voeren.

Wenselijkheid DVO-constructie (vervolg)

DVO-constructie versus AB-besluit

Het verschil tussen de mogelijkheden en beperkingen van een overeenkomst ten opzichte van een besluit volgt hieronder:

	Besluit	Overeenkomst
1	Aanpassing GR	Geen aanpassing GR
2	Eenvoudige uitbreiding SW-taken met Houten (vgl. toetredingsregeling)	Volledig nieuwe overeenkomsten nodig (met bijkomende kosten)
3	Externe kenbaarheid en binding	Alleen intern kenbaar en binding
4	Aansprakelijkheidsregeling conform GR	Hoofdelijke aansprakelijkheid alle deelnemers
5	Financiële lasten mogelijk via deelbegroting	Facturatie als ware verkoop door (alles valt onder algemene kosten en opbrengsten)
6	Zekerheid voor gem. Houten: geen bijdrage aan vaste- en incidentele lasten	Gem. Houten loopt risico bij te moeten dragen
7	Heldere en handhaafbare governance	Riskante governance
8	Regeling voor liquidatie Wil	Geen regeling voorzien voor einde Wil

1. Het besluit zou tot gevolg moeten hebben dat WIL voortaan ook SW-taken uitvoert voor de deelnemende gemeente (of eventueel andere gemeente). Hiermee worden deze taken onderdeel van de doelstellingen van WIL en kunnen de betrokken gemeenten hierop toezicht houden. Vanuit oogpunt van democratische legitimatie, toezicht en checks and balances van belang.
2. Voor dit onderdeel kan zelfde toetredingsregeling gebruikt worden, eventueel met "nabetaling" deel implementatiekosten om de andere deelnemers te compenseren (volgens first movers principe).

Wenselijkheid DVO-constructie (vervolg)

DVO-constructie versus AB-besluit

3. Derden (leveranciers, afnemers, personeel, andere contracten) zijn verplicht zich te informeren over regeling GR. Aanpassing GR heeft aldus externe werking en een derde kan zich niet kwijten met een beroep op de onbekendheid daarmee. Bij overeenkomsten kan dit wel.
4. Houten wordt met beoogde constructie niet gevrijwaard van alle risico's. Gemeente Houten is als deelnemer verantwoordelijk voor het financieel beleid (net als de andere deelnemers), maar heeft geen invloed en zeggenschap over uitvoering DVO's. Als door de SW-taken verplichtingen niet nagekomen kunnen worden, dan kan Houten daarop worden aangesproken. Een aanpassing van de GR zou dit voorkomen. Dit resultaat kan niet met de DVO-constructie bereikt worden, omdat overeenkomsten niet in de relatie tot derden in de plaats kunnen treden van de wettelijke aansprakelijkheidsregeling.
5. Afzonderen financiën SW-taken.
6. Zie hiervoor.
7. Besluitvorming is behoorlijk geregeld. Met DVO-constructie houden de Wil-bestuursleden van gemeenten toezicht op uitvoering SW-taken voor hun gemeenten. Hier dreigt een belangenconflict. Bovendien verkeert gemeente Houten altijd in aanmerkelijke minderheid: zonder aanpassing GR verandert stemverhouding en –onderwerpen niet, terwijl Houten een dusdanige minderheid heeft dat zij geen beslissende invloed kan hebben.
8. Risico voor Houten dat bij liquidatie GR zij toch moet bijbetalen voor SW-taken voor risico's die niet of niet volledig waren afgedekt door DVO's, omdat deze via de GR lopen.

Stichting Beschut Werk Lekstroom en Stichting Schoonmaakwerk

Governance en opdrachten stichtingen nog onduidelijk

In de business case is sprake van twee stichtingen, Stichting Beschut Werk Lekstroom en Stichting Schoonmaakwerk die door de vier latende Pauw-gemeenten IJsselstein, Lopik, Nieuwegein en Vianen worden opgericht. Deze stichtingen kennen louter een contractuele relatie met WIL door middel van de DVO-constructie.

De governance-structuur is nog niet inzichtelijk en dient nog nader te worden ingevuld. Het voornemen bestaat om voor het bestuur leden van het college van B&W van bovengenoemde vier gemeenten te benoemen.

Gelet op de financiële belangen van de vier gemeenten, is het aannemelijk dat er voldoende prikkels zijn om de stichtingen te voorzien van voldoende bedrijfsactiviteiten.

De analyse van deze stichtingen wordt gecompliceerd door het feit dat nog niet helder is welke opdracht Stichting Beschut Werk Lekstroom en Stichting Schoonmaakwerk zullen krijgen.

3. Toets invlechting SW- taken op randvoorwaarden gemeente Houten

DVO-constructie en de randvoorwaarden gemeente Houten

Financiële lasten & overkomend SW-personeel

Bij brief van 14 september 2017 heeft het Dagelijkse Bestuur aan de gemeente Houten bericht dat bij het uitwerken van de businesscase rekening gehouden zal worden met de randvoorwaarden die de gemeente Houten heeft meegegeven voor de plannen van de overige gemeenten om de SW-taken aan WIL uit te besteden. Hieronder bespreken wij in hoeverre deze randvoorwaarden houdbaar zijn in de DVO-constructie:



Geen extra financiële lasten voor Houten

Dit kan niet worden uitgesloten (zie slide 11 en 12). Nu de GR niet wordt aangepast, gaan de kosten en baten van de SW-taken via de GR. De gemeente Houten is net als de andere deelnemers hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden van de GR en de gemeente Houten dient conform artikel 193 Gemeentewet (toepasselijk via artikel 35 lid 6 Wgr) te zorgen dat de GR voldoende middelen heeft om aan de opeisbare schulden te voldoen.



Geen risico's t.a.v. het personeel dat wordt overgenomen

Ook hiervoor geldt dat een regeling in de GR de belangen van de gemeente Houten beter zou dienen. De personeelslasten voor de SW-taken kunnen dan immers via de sub-begroting voor deze taken verdeeld worden tussen de daadwerkelijk participerende deelnemers.

Uit de business case valt tevens op te maken dat er op termijn mogelijk minder mensen nodig zijn om de huidige SW-taken van PAUW te ondersteunen. Als dat op dat moment leidt tot een reorganisatie/verval van functies en er moet worden afgespiegeld, dan is het niet uitgesloten dat daardoor ook de huidige WIL-medewerkers geraakt kunnen worden. Wellicht dat beide groepen bij het bepalen van de uitwisselbare functies samengevoegd moeten worden, waardoor zowel WIL- als PAUW-medewerkers geselecteerd zouden kunnen worden.

DVO-constructie en de randvoorwaarden gemeente Houten (vervolg)

Winkelnering & basisdienstverlening



Geen gedwongen winkelnering op termijn

Hier lijkt bij de voorgenomen constructie geen sprake van te zijn.



Geen terugval qua resultaten van de basisdienstverlening

De aanpassing van de GR zou ook aan deze randvoorwaarde meer recht doen, omdat de governance beter geregeld zal zijn. Als volwaardig onderdeel van het takenpakket van WIL zouden de SW-taken voortaan ook binnen het gebruikelijke bestuurs- en toezicht model van de GR WIL vallen, terwijl dat met uitsluitend de DVO's niet geregeld is.

In meer algemene zin geldt dat de gevolgen van de invlechting voor de medewerkers van de staande WIL-organisatie qua belasting niet moeten worden onderschat. Ondanks de extra beschikbaar gestelde capaciteit voor onder meer financiën, personeel & organisatie, communicatie zal invlechting mogelijkwijs leiden tot productiviteitsverlies. Daarmee kan op dit moment niet worden uitgesloten dat er op de korte termijn sprake zal zijn van nadelige effecten op de resultaten van de basisdienstverlening.

Conclusie

In hoeverre kan de voorgestelde oplossing binnen de randvoorwaarden?



De businesscase kan gerealiseerd worden op een wijze die meer recht doet aan alle deelnemers van de GR WiL dan via de DVO-constructie. Belangrijkste argumenten voor de aanpak via een wijziging van de GR door middel van een AB-besluit is de externe kenbaarheid van de regeling, met bijbehorende vrijwaring voor verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de gemeente Houten voor de lasten die met de uitbesteding van de SW-taken gepaard gaan.

Eventueel kan voor een combinatie van beide instrumenten gekozen worden: de toevoeging van de SW-taken aan de GR op hoofdlijnen, terwijl de specifieke dienstverlening van die SW-taken tussen WiL en de gemeenten via DVO's wordt overeengekomen. Op deze wijze kan het voordeel van de flexibiliteit van een DVO gecombineerd worden met een regeling die voldoende waarborgen voor de gemeente Houten biedt.

4. Maatregelen ter beheersing randvoorwaarden op langere termijn

Beheersmaatregelen

Maatregelen ter beperking van risico op extra financiële lasten



Geen extra financiële lasten voor Houten

Hoewel we hebben geconstateerd dat dit risico niet geheel is uit te sluiten zijn er wel maatregelen te onderscheiden om de kans op deze extra financiële lasten te reduceren, namelijk:

- Zorgdragen voor een goede administratieve organisatie voor de SW-taken in de administratieve backoffice (HR & Bedrijfsbureau, bc p.9) met heldere rollen, taken en controlmomenten.
- Vroegtijdige signalering van fluctuaties in de boekhouding door frequente maandelijkse monitoring door de financiële administratie.
- Het zorgdragen voor managementrapportages inzake de financiële voortgang, risico's en processen.
- Helderere procedurebeschrijvingen en/of handboeken voor de procedures ten aanzien van de overkomende SW-taken.
- Hanteren van een strikte scheiding in de administratie tussen Participatiewet-taken en de overkomende SW-taken.
- Zorgdragen voor een adequate en vaste personeelsbezetting op de financiële administratie.
- Het invoeren van tijdschrijven ter monitoring van de tijdsbesteding van medewerkers.

Om het risico op extra financiële lasten voor gemeente Houten te kunnen beheersen dienen deze maatregelen als vast onderdeel te worden opgenomen in de reguliere P&C-cyclus. Uiteindelijk resulteert dit in bewustzijn en vaardigheden zoals pro-activiteit en continue monitoring, zodat bijsturing tijdig plaats kan vinden.

Beheersmaatregelen

Maatregelen ter beperking van risico's ten aanzien van personeel en basisdienstverlening



Geen risico's t.a.v. het personeel dat wordt overgenomen

Dit risico is in de voorliggende DVO-constructie uit de business case niet geheel uit te sluiten. Door aanpassing van de GR zoals beschreven op p. 15. kan het risico met betrekking tot de personeelslasten weliswaar worden ondervangen. Het risico ten aanzien van de gevolgen van het afspiegelingbeginsel voor de huidige WIL-medewerkers bij verval of reorganisatie van functies is echter niet te reduceren.



Geen terugval qua resultaten van de basisdienstverlening

Dit risico is te beheersen door:

- Voor het implementatieplan vooraf in kaart te brengen welke interne stakeholders er uit WIL naast de geraamde 900 uur t.b.v. 'stuurgroep voorbereiding uitvoering SW-taken' (bc, p.63) voor de invlechting noodzakelijk zijn. Wie is op welk moment benodigd voor welke activiteiten, bijvoorbeeld voor participatie in de drie werkgroepen? De benodigde medewerkers dienen hiervoor tijd te reserveren in hun jaarplanning om de inzet te kunnen beheersen en te voorkomen dat deze werkzaamheden verstorend werken in de uitvoering van de taken in het primaire proces. Door actief te monitoren en gerichte evaluatiemomenten in te lassen kan extra benodigde capaciteit tijdig worden gesignaleerd.
- Gedurende de implementatiefase actief te monitoren op de tijdsbesteding van medewerkers aan de hand van tijdschrijven, zodat knelpunten tijdig kunnen worden gesignaleerd en extra (externe) capaciteit tijdig kan worden bijgeschakeld.

Observaties

Aandachtspunten bij de DVO's

Ten aanzien van het beoogde oogmerk van 4 jaar voor de af te sluiten DVO's kan worden gesteld dat deze termijn ruimte biedt voor evaluatie en flexibiliteit, maar ook dat daardoor de continuïteit voor de langere termijn nog niet gewaarborgd is voor de betrokken partijen.

Voor de DVO's is met instemming van de business case besloten om de volgende minimale eisen en garanties op te nemen ten aanzien van financiële risico's en tegenvallers die realiteit worden (correspondentie WIL 8 febr 2018):

- De DVO gemeenten betalen de structurele kosten en nemen waar nodig onverwijld en 100% hun verantwoordelijkheid voor eventuele (financiële) tegenvallers en risico's die realiteit worden.
- Gedwongen inkoop van de gemeenten bij WIL tot de laatste sw'er.
- Eenzijdige beëindiging DVO kan alleen tegen "afkoop" alle ontvlechtingskosten en risico's.
- De DVO gemeenten zijn en blijven *de facto* (financieel) verantwoordelijk voor de werkgarantie van alle NRG-medewerkers die overkomen naar WIL.
- Staffelingsmethodiek van vier jaar, na twee jaar evaluatie met mogelijke aanpassing van staffelingsmethodiek.
- Sturing & verantwoording worden nader uitgewerkt in de DVO's, inclusief de nog nader te bepalen KPI's.

De eisen en garanties in geval van beëindiging zijn echter nog niet inzichtelijk en vastgesteld. De vraag rijst of hierbij dezelfde regels gelden als in geval van ontbinding door één van de gemeenten. De gevolgen van beëindiging van de DVO's door de deelnemende gemeenten dienen in ieder geval in de DVO te worden opgenomen.

Observaties

Bevindingen ten aanzien van de businesscase

De Businesscase uitvoering SW-taken WiL d.d. 2 februari 2018 biedt een inschatting van de benodigde financiële middelen, formatie, taken en risico's ten behoeve van de invlechting van de SW-taken van de latende Pauw-gemeenten IJsselstein, Lopik, Nieuwegein en Vianen in GR WiL.

In geval van een businesscase is er doorgaans sprake van een heldere kosten-baten afweging. We constateren dat in de vastgestelde business case de focus vooral ligt op de begrote lasten en niet tot nauwelijks aandacht wordt besteed aan de mogelijke baten in de zin van inverteerbaarheid of anderszins synergetische gevolgen. Een daadwerkelijke kosten-batenafweging ontbreekt nog. Het verdient aanbeveling om nader te verkennen hoe bij de invlechting synergie kan worden bereikt. Op welke wijze kan de relevante expertise en ervaring vanuit PAUW het dienstverleningspakket van WiL als geheel versterken? Mogelijk dat dergelijke 'baten' in het implementatieplan verder aan bod kunnen komen.

Ten aanzien van de incidentele kosten licht het zwaartepunt van de financiële planning in de business case vooral op 2018 (bc, p.20). Gelet op het feit dat het implementatieplan waarschijnlijk voor start van de zomerrecesperiode zal worden opgeleverd en 2018 reeds halverwege is, lijkt het ons aannemelijk dat een deel van invlechtingswerkzaamheden en daaraan verwante incidentele kosten door zullen lopen in 2019. Het is raadzaam om bij het opstellen van het implementatieplan het kasritme van de begrote incidentele lasten nog eens kritisch tegen het licht te houden en waar nodig bij te stellen.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.nl/about to learn more about our global network of member firms.

Deloitte provides audit & assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories bringing world-class capabilities, insights and service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 264,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.

Bijlage 1: Documenten en respondenten

Onderzochte documenten en respondenten voor de analyse

Documenten

-  170331 (82685-2017) bnf Houten - aanbod WIL dienstverlening oud SW aan Lekstroom gemeenten.pdf (52 KB)
-  Bijlage 8 (Voorlegger Businesscase WIL) bij agenda DB 18 december 2017.docx (120 KB)
-  Bijlage 1 (Collegebrief DB WIL mbt invlechting PAUW) bnf adviesaanvraag PAUW gemeenten 28-07-2017.docx (87 KB)
-  Bijlage 3 (Brief gemeente de Ronde Venen - verzoek dvi Wsw werkgeverstaken) bij agenda DB 18 december 2017.pdf (84 KB)
-  College Houten- Advies WIL mbt transformplannen PAUW 14-09-2017.pdf (95 KB)
-  Bijlage 8a (Business Case uitvoering SW-taken WIL) bij agenda DB 18 december 2017.pdf (1 MB)
-  Bijlage 2 (Gem Stichtse Vecht - verzoek dvi) bij agenda DB 16 november 2017.pdf (86 KB)
-  18-094 Memo_GR WIL d.d. 26.01.18.pdf (512 KB)
-  180208 (84276-2018) College Houten-brief mbt BC uitvoering SW-taken WIL na vaststelling BC in AB.pdf (118 KB)
-  180208 Bijlage 1 (Business Case uitvoering SW-taken WIL) bij collegebrief.pdf (1 MB)

Afgenomen Interviews

Gemeente Houten:.

- Matthijs van den Heuvel (strategisch adviseur), 13 februari 2018.
- Joadri van Kempen (beleidsmedewerker Werk & Inkomen), 13 februari 2018
- Minka van de Zande (juridisch adviseur), 13 februari 2018.

WIL:

- Rob Esser (directeur), 21 februari 2018.
- Anton Revenboer en Jorn Mulder (projectleider respectievelijk adviseur inzake de businesscase), 19 februari 2018.