

Raadsplein besluitvormend

Datum 3 april 2017

onderwerp	Positionering Sociaal wijkteam
portefeuillehouder	Nelleke Vedelaar
informant	Proce, Henk (2684)
afdeling	Maatschappelijke Ontwikkeling

Voorgesteld besluit raad

1. In te stemmen met het besluit van het college tot het onderbrengen van het sociaal wijkteam bij de gemeente Zwolle per 1 januari 2018.
2. €1.009.000,- Incidentele implementatiekosten beschikbaar te stellen vanuit de risicoreserve sociaal domein.

Beslisnota voor de raad

Datum 27 februari 2017

Openbaar

Onderwerp Positionering Sociaal wijkteam
Versienummer 01

Portefeuillehouder Ed Anker en Nelleke Vedelaar
Informant Henk Procé
Eenheid/Afdeling MTZ
Telefoon (038) 498 2670
Email h.proce@zwolle.nl

Bijlagen 1. Positie kiezen. Onderzoek naar de positionering van het sociaal wijkteam Zwolle. KokxDeVoogd, 24 november 2016.

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 In te stemmen met het besluit van het college tot het onderbrengen van het sociaal wijkteam bij de gemeente Zwolle per 1 januari 2018.
- 2 €1.009.000,- Incidentele implementatiekosten beschikbaar te stellen vanuit de risicoreserve sociaal domein.

Datum 27 maart 2017

Inleiding

Bij de begrotingsbehandeling van 11 november 2016 is de gemeenteraad geïnformeerd over de wijze waarop de basis van het sociaal wijkteam (hierna: SWT) in ontwikkeling is. Ook is de voortgang van het SWT, via de uitkomsten van verschillende onderzoeken, beschreven in de raadsinformatienota. Daarnaast is het proces geschetst richting de besluitvorming over de toekomstige positionering van het SWT. Met de informatie vanuit die evaluaties en het door extern bureau Kokx de Voogd uitgevoerde onderzoek naar de positionering van het SWT hebben we voldoende informatie om een gedegen keuze te kunnen maken voor de positionering. In deze beslisnota wordt de gemeenteraad meegenomen in het onderzoeksproces rondom positionering SWT. Er ligt een toezegging aan de raad om haar op dit onderwerp te betrekken. Immers, het SWT is een fundamenteel onderdeel van onze zorginfrastructuur, zodanig dat het van belang is dat de raad haar goedkeuring uitspreekt voor de positioneringskeuze van het college.

Waarom positionering?

Twee jaar geleden is voor het SWT voor een hybride samenwerkingsvorm gekozen, omdat het op dat moment de meest haalbare en gewenste vorm was, met de intentie om van daaruit door te ontwikkelen. De aansturing van medewerkers gaat via vijf verschillende organisaties. Ook hebben we te maken met vijf verschillende CAO's. Partnerorganisaties (MEE, De Kern, JBoV, Travers), de gemeente Zwolle, medewerkers en management van het sociaal wijkteam hebben behoefte aan duidelijkheid ten aanzien van de positionering van het SWT. De huidige diffuse (aan-)sturing van het SWT benadrukt de noodzaak tot duidelijkheid over (aan-)sturing en positionering. Deze duidelijkheid heeft het SWT nodig om zich nog verder te kunnen ontwikkelen en de beoogde transformatie in het sociaal domein te realiseren.

Net als in Zwolle zijn veel gemeenten zich aan het oriënteren op het positioneringsvraagstuk van de lokale toegangs- en ondersteuningsteams. Er zijn diverse afwegingskaders en modellen denkbaar. De keuzes die gemeenten maken zijn dan ook uiteenlopend. Ook in Zwolle zelf worden diverse criteria verschillend gewogen door de verschillende stakeholders. We zijn een traject van verkenning ingegaan waaruit dat is gebleken. Ieder weegt vanuit verschillende rollen en belangen. Het belang van de inwoner ('het wat') staat vanzelfsprekend voorop maar over het 'hoe' verschillen de opvattingen. In dit voorstel erkennen we de verschillende benaderingen en geven we een onderbouwing van het door het college voorgestelde besluit.

Inhoud van extern onderzoek.

Om het college van B&W in staat te stellen een richtinggevend besluit nemen over de positionering van het SWT is een extern onderzoek uitgevoerd in opdracht van de gemeente Zwolle. In het rapport zijn vier scenario's onderzocht: ongewijzigde positionering, afdeling binnen de gemeente, zelfstandige entiteit zonder eigenaren en zelfstandige entiteit met eigenaren. Deze scenario's zijn beoordeeld aan de hand van een set criteria. Veel van deze criteria bleken niet van doorslaggevend belang te zijn. De beoordeling van criteria heeft bovendien een belangrijk kwalitatief element. Dit wordt versterkt door het feit dat het SWT een relatief nieuw fenomeen is. Dat betekent dat er weinig objectief en genormeerd vergelijkingsmateriaal beschikbaar is in de vorm van benchmarks of kengetallen. Het onderzoek herbevestigt dat herpositionering in ieder geval noodzakelijk is om eenduidige aansturing te realiseren.

Totstandkoming van deze beslisnota.

Het onderzoek is gestart in de zomer van 2016. Vanuit het SWT, de gemeente en de partners is een begeleidingsgroep gestart. In november 2016 is het rapport opgeleverd. De ondernemingsraad (OR)

Datum 27 maart 2017

van de gemeente Zwolle is betrokken geweest bij de keuze van het onderzoeksbureau. De uitkomsten van het onderzoek zijn, samen met het voorgestelde besluit, besproken met de participatieraad en de ondernemingsraad van de gemeente. Omdat de OR van de gemeente Zwolle de formeel bevoegde OR is om uitspraak te doen over dit besluit, is zij formeel om advies gevraagd. Daarnaast is zij gevraagd contact te leggen met de ondernemingsraden van de instellingen. Dit contact is vooral informierend geweest. Bij daadwerkelijke organisatiewijziging zullen de ondernemingsraden advies- en/of instemmingsbevoegdheden hebben.

Na de oplevering van het rapport is twee maal gesproken met de participatieraad Zwolle.

Opzet van deze nota.

Deze beslisnota gaat allereerst in op het beoogde effect van positionering van het SWT. Vervolgens worden de argumenten beschreven voor de positioneringskeuze. De financiën van de verschillende modellen laten weinig verschil zien en is daarom niet onderscheidend genoeg om mee te laten wegen bij de argumenten. Onderliggend besluit vraagt om een zorgvuldig communicatietraject welke staat beschreven in de communicatieparagraaf. Vervolgens sluiten we af met een inkijk in het vervolgproces.

Beoogd effect

Het zorgdragen voor de juiste ondersteuning van onze inwoners, die dat nodig hebben, is voor ons een groot goed. Daarbij is het van belang dat we dit op zo'n manier doen dat dit aansluit op de behoefte van Zwillenaren, professionals het beste uit zichzelf kunnen halen en we deze ondersteuning ook kunnen blijven bieden. Het SWT is in 2015 opgericht om passende ondersteuning dichtbij te kunnen bieden aan onze inwoners. Op het gebied van organisatorische vormgeving, personeelsbeleid, bedrijfsvoering en –niet onbelangrijk- de transformatie is sindsdien verder ontwikkeld en geëvalueerd. Uit de behoefte naar meer duidelijkheid is dit inrichtingsvoorstel voortgekomen. Voorzetting van de huidige situatie is onwenselijk vanuit oogpunt van slagvaardigheid en effectiviteit, vanwege het diffuse aansturingsmodel voor medewerkers van het SWT, en omdat het financieel het meest kostbare model is. Het SWT is in ontwikkeling en er vinden steeds meer verbeteringen plaats. Vanuit diverse geledingen binnen en buiten de gemeenten worden lovende woorden gesproken over deze verbeteringen. Uiteraard zijn er aandachts- en ontwikkelpunten, maar in grote lijn is het SWT een verrijking binnen het sociaal domein in Zwolle.

In de huidige situatie is de aansturing van het SWT diffuus. Dit heeft vooral te maken met de huidige wijze van organiseren: vanuit de gemeente is er weliswaar sprake van een duidelijke opdrachtgever. Echter vanuit de verschillende budgethouders, die budget en daarmee ook opdrachten uitzetten bij het SWT, kan verschillend gestuurd worden. Dat draagt niet bij aan een eenduidige en heldere aansturing. Daarnaast is de rol van de Bestuurstafel – en daarmee van de netwerkpartners – niet duidelijk omschreven en nergens vastgelegd. Dit maakt dat het belangrijk is om afscheid te nemen van de huidige situatie en per 1 januari 2018 duidelijkheid te hebben voor de positionering. Een eenduidige en slagvaardige aansturing is belangrijk en dat maakt een vorm met eenduidige sturing gewenst: de verantwoordelijkheden dienen duidelijk te zijn en de opdracht van het SWT dient leidend te zijn. Dit is dan ook de reden dat een vorm met meervoudige sturing niet gewenst is.

De vier scenario's: ongewijzigde positionering, afdeling binnen de gemeente, zelfstandige entiteit zonder eigenaren en zelfstandige entiteit met eigenaren zijn terug te brengen naar twee dominante keuzerichtingen, namelijk:

1. SWT gaat verder als stichting, met één of meerdere eigenaren;
2. SWT wordt ondergebracht bij de gemeente.

Datum 27 maart 2017

Uit het rapport van Kokx de Voogd blijkt dat keuzerichtingen weinig verschillen laten zien. De variant voor een stichting heeft als voordeel dat het SWT zich primair kan richten op een goede uitvoering van de opgedragen taken, omdat een afdeling van de gemeente gebonden is aan de concernregels en -vereisten die samenhangen met het zijn van een politiek aangestuurde overheidsorganisatie. Het sociaal domein is op dit moment stevig in beweging. Directe aansluiting bij de gemeente geeft de mogelijkheid om directer te sturen. In de afgelopen twee jaar was het SWT onderdeel van de gemeente en de grote toegevoegde waarde was de mogelijkheid om te sturen in een dynamisch transformatieproces. Dit maakt dat het college het SWT wil onderbrengen bij de gemeente. Het SWT onderbrengen als afdeling van de gemeente betreft een bedrijfsvoering aspect en is daarmee een collegebevoegdheid.

Conclusie

College wil de huidige diffuse sturing aan het SWT beëindigen. Omdat het Sociaal domein nog stevig in beweging is wil het college het SWT per 1 januari 2018 onderbrengen bij de gemeente. Hoewel de huidige diffuse aansturing een reden is om afscheid te willen nemen van de huidige constructie, heeft het SWT onder de huidige positionering goed kunnen ontwikkelen. Als onderdeel van de gemeente heeft het SWT een eigen identiteit kunnen ontwikkelen. Daardoor is het voor inwoners laagdrempelig en toegankelijk.

Het onderbrengen bij de gemeente geniet ook de voorkeur van het SWT, de participatieraad en de ondernemingsraad.

Argumenten

1.1 Het SWT als onderdeel van de gemeente past het beste bij de huidige context.

Voor dit argument hebben we de volgende belangrijke overwegingen.

a. Het sociaal domein is stevig in beweging. Er zijn de afgelopen twee jaar veel veranderingen geweest en we staan midden in de transformatie-opgave. Andere recente voorbeelden leren dat veranderen tijd kost. Directe aansluiting bij de gemeente zorgt voor directe sturing op het dynamisch transformatieproces. Daarnaast kan de gemeente sturing geven aan verbindingen in de stad en sturen op middelen. Positionering bij de gemeente draagt op langere termijn bij aan een grotere toekomstbestendigheid van het SWT, juist omdat de gemeente een solide organisatie is. Via directe betrokkenheid en aansturing kunnen we snel anticiperen op transformatie(-vragen).

b. Het college ziet het SWT als een essentiële schakel in de keten van zorg en ondersteuning aan onze burgers. Een toegankelijk en neutraal SWT, als voorportaal van deze keten, is essentieel om nu en in de toekomst passende vormen van zorg en ondersteuning te kunnen bieden. Om die reden willen we, zeker in deze fase van het transformatieproces directe grip hebben op de aansturing en ontwikkeling van het SWT.

c. Inwoners zullen vanwege deze inrichtingskeuze weinig tot geen veranderingen in (de toeleiding tot) het bestaande of gewenste aanbod ervaren. Ondersteuning blijft integraal en in samenhang geboden: we sluiten zoveel mogelijk aan bij de variatie in achtergrond en behoeftes van inwoners.

d. De gemeente kan via positionering als onderdeel van de gemeente sterke sturing uitoefenen, met gepaste samenwerking met ketenpartners op de inhoud. Deze bestuurlijke sturing is

Datum 27 maart 2017

inherent aan de gemeentelijk context. Voordeel hiervan is de directe lijn richting politieke besluitvorming over het SWT. Kokx de Voogd geeft aan dat de bestuurlijksturing niet altijd als passend ervaren wordt voor een uitvoeringsorganisatie zoals het SWT. In deze fase van (door-) ontwikkeling van het SWT ziet het college de nabijheid van lbestuurlijke sturing juist als voordeel.

1.2 Het SWT onderbrengen bij de gemeente zorgt voor directe verbinding tussen beleid en uitvoering en met andere uitvoerende afdelingen van de gemeente.

De vrij directe verbinding tussen beleid en uitvoering werpt zijn vruchten af. Dit proces kunnen we verder uitbouwen wanneer het SWT onderdeel is van de gemeente Zwolle. Het is juist de uitvoeringspraktijk die beleidsontwikkelaars binnen gemeente (maar ook bij partners) kan voeden met waarde-/betekenisvolle ingrediënten voor beleid binnen het sociaal domein. Door de korte lijnen tussen beleid en uitvoering wordt beleid continue getoetst aan de uitvoerbaarheid en verbeterd waar nodig. Ook helpen de korte lijnen bij het maatwerk leveren waar nodig. Kokx en de Voogd wegen dit punt anders. Zij zien door positionering bij een zelfstandige entiteit dat er ruimte voor het SWT ontstaat om de uitvoering van beleid bedrijfsmatig(-er) vorm te geven. Dit zou de slagvaardigheid van het SWT vergroten. Het college denkt dat onderbrengen bij de gemeente bijdraagt aan korte lijnen met andere uitvoerende partijen binnen de gemeente, zoals Werk, re-integratie, Inkomensondersteuning en Schulddienstverlening, wat de uitvoering van één huishouden, één plan ten goede komt.

1.3 Het SWT als onderdeel van de gemeente heeft draagvlak bij diverse partijen zoals het Sociaal wijkteam, de Participatieraad en de ondernemingsraad van de gemeente Zwolle..

Het college heeft geïnventariseerd hoe verschillende geledingen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie tegen het positioneringvraagstuk van het SWT aankijken. In dit kader is naast de betrokken kernpartners, gesproken met de participatieraad, de OR van de gemeente Zwolle, medewerkers en het management van het SWT. Dit sterkt het college in haar eigen visie om het SWT bij de gemeente te positioneren.

Risico's

De overgang van werknemers heeft consequenties voor de bedrijfsvoering van onze partners in het sociaal domein. We hebben hier oog voor en gaan hier zorgvuldig mee om. Deze positioneringskeuze geeft onze partners echter ook weer ruimte voor nieuwe richtingen en keuzes.

De financiële uitwerking van de scenario's zijn gebaseerd op prognoses, de gebruikte veronderstellingen vormen een redelijke basis voor deze prognose. De werkelijke uitkomsten zullen waarschijnlijk niet op exact gelijke wijze voordoen als hier is voorgenomen. De daadwerkelijke kosten en opbrengsten zullen scherp gemonitord worden. Rapportage hierover wordt ondergebracht in de beleidscyclus.

Financiën

Onze uitdaging is kwalitatief goede ondersteuning aan burgers te blijven bieden terwijl er minder budget voor het sociaal domein beschikbaar is en zal zijn dan voorheen. De financiële uitwerking door Kokx en de Voogd laat zien dat positionering als gemeentelijke afdeling of zelfstandige entiteit nagenoeg eenzelfde structurele kostenniveau laten zien. Het sociaal wijkteam als zelfstandige entiteit buiten de gemeente positioneren of als afdeling van de gemeente laat weinig verschil zien in financieel opzicht. Het verschil in structurele kosten is daarom niet primair van doorslaggevende betekenis en om die reden niet opgenomen bij de argumenten. Beide opties zijn goedkoper dan de huidige constructie.

Datum 27 maart 2017

Een stichting levert op termijn een beperkt geraamd voordeel op t.o.v. onderbrenging bij de gemeente maar de transitiekosten zijn hoger (dus langere terugverdientijd). Gegeven het feit dat het ook nog eens om ramingen gaat wilden we hier niet al teveel gewicht aan toekennen.

Binnen het sociaal domein is er een risicoreserve ingesteld en deze risicoreserve kent een geprognostiseerde stand van 7.8 mln per 01-01-2017. De berekende risico's geven een omvang weer van circa 5 mln. Dit betekent dat er voorgesteld wordt de frictiekosten ad 1 mln. Euro uit de risicoreserve te bekostigen. Mocht tijdens het voorjaarsmoment blijken dat de risicoreserve beneden het benodigde niveau ligt dan zal een voorstel gemaakt worden om deze uit de algemene middelen weer aan te vullen.

Communicatie

Dit voorgenomen besluit is in december 2016 en januari 2017 met de kernpartners besproken. Afgesproken is om gezamenlijk tot een zorgvuldige uitwerking van dit voorgenomen besluit te komen waarbij alle partijen betrokken worden. Ook zijn er gezamenlijke afspraken over communicatie van dit voorgenomen besluit gemaakt. Voor de communicatie besluitvormingsproces positionering Sociaal wijkteam zijn de volgende stappen afgesproken.

- Uitgangspunt in de communicatie naar medewerkers van het wijkteam toe is dat deze zorgvuldig is en in gezamenlijkheid met de moederorganisaties is afgestemd.

Zodra het college een besluit heeft genomen over deze nota, worden alle SWT-medewerkers op dezelfde wijze en op hetzelfde tijdstip van precies dezelfde informatie voorzien. De gemeente Zwolle doet voor dit bericht een voorstel en stemt de inhoud van dit voorstel af met de moederorganisaties. De bestuurder van de moederorganisatie is afzender van het bericht.

- Ook overige medewerkers van de vijf organisaties worden op de hoogte gesteld van het collegebesluit en het vervolgproces richting de gemeenteraad. Voor dit onderdeel van de interne communicatie is elke organisatie zelf verantwoordelijk.

- Zodra het raadsbesluit is genomen, worden alle SWT-medewerkers ook hierover geïnformeerd. Een kernteam zorgt er voor dat een Q&A gereed is, zodat medewerkers snel antwoord krijgen op veelvoorkomende vragen over hun arbeidscontract. Dit kernteam zet ook verdere lijnen voor de communicatie uit.

Vervolg

Indien de raad instemt met het collegebesluit dan wordt gestart met een zorgvuldig implementatie- en desintegratietraject. Er wordt zo snel mogelijk een projectorganisatie samengesteld om het onderbrengen van het gehele wijkteam bij de gemeente te begeleiden. De projectorganisatie kan, naast uiteraard de projectleider, bestaan uit medewerkers uit de vijf organisaties en van verschillende disciplines, zoals de medezeggenschapsraden, HR, juridische zaken, programmamanagement en communicatie. De projectleider krijgt als opdracht het personeel te 'ontvlechten' uit de huidige organisaties en bij de gemeente onder te brengen alsook de specialistische kennis te borgen. De kosten van zowel de projectleider als de sociaal plan kosten maken onderdeel uit van de incidentele implementatiekosten.

Door het SWT onder te brengen bij de gemeente kunnen we het management van de gemeente de opdracht geven de elementen die op dit moment goed functioneren in het SWT te continueren en te borgen.

Voor aanbieders van zorg en ondersteuning is de afgelopen twee jaar veel veranderd en zal er nog veel veranderen. Vanuit het oogpunt van werkgelegenheid en passende inkomenszekerheid voor de vele medewerkers in de zorg, is dit een belangrijk punt van aandacht. Via dit besluit sturen we dan ook op zorgvuldige overdracht van medewerkers SWT met behoud van werkgelegenheid.



Datum 27 maart 2017

Openbaarheid

De beslisnota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris



Jaargang	2017
Kenmerk	32218
Onderwerp	Positionering Sociaal wijkteam

De raad van de gemeente Zwolle;

Gelezen het voorstel van burgemeesters en wethouders, d.d. 28-02-2017

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 3 april 2017,

de voorzitter,

de griffier,