

Behoort bij punt 12 van de agenda voor de raadsvergadering van 14 december 2009

onderwerp: Instemmen met het aangaan door het college van burgemeester en wethouders van Cuijk van een samenwerkingsovereenkomst inzake de Intergemeentelijke Sociale Dienst Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert

afdeling: Werk Inkomen Zorg
portefeuillehouder: Th. C. Blokland
besproken in commissie(s) Commissie Bestuur
datum bespreking(en): 25 november 2009

Samenvatting voorstel

Om redenen

- het niveau en de kwaliteit van de dienstverlening voor de toekomst waarborgen c.q. verbeteren;
- de operationele kwetsbaarheid verminderen c.q. voorkomen;
- de efficiency verhogen.

Wordt voorgesteld om te komen tot een gezamenlijke uitvoering van de sociale dienst – taken van de gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert.

Voorstel besluit

Gelet op artikel 1 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen in te stemmen met het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert ten behoeve van de uitvoering van de WWB en WMO, met behoud van de verordenende en kaderstellende bevoegdheden van de onderscheiden gemeenteraden op genoemde terreinen.

Financiële consequenties

In 2010 en 2011 bespaart de samenwerking voor de gemeente Cuijk respectievelijk € 148.352 en € 322.685.

Vanaf 2012 bespaart de samenwerking voor de gemeente Cuijk € 104.526 per jaar.

Toegepaste wetten / verordeningen etc.

Wet gemeenschappelijke regelingen: de beoogde overeenkomst is een “regeling zonder meer” waarbij colleges onderling taken en bevoegdheden overdragen, en behoeft instemming van de Raad. Deze overeenkomst roept géén nieuwe rechtspersoon in het leven en is de lichtste publiekrechtelijke samenwerkingsvorm.

Wet werk en bijstand, Wet maatschappelijke ondersteuning en aanverwante wetten dragen aan de Raden verordenende en kaderstellende taken op. De colleges zijn belast met uitvoering binnen de gestelde kaders. Uitvoering zal door de colleges gezamenlijk worden opgedragen aan het college in Cuijk. Kaderstelling blijft bij de afzonderlijke raden.

Algemene Wet Bestuursrecht: via mandaat en ondermandaat (hoofdstuk 10 Awb) wordt het mogelijk gemaakt dat in Cuijk namens de andere gemeenten uitvoeringsbeslissingen worden genomen.

Voorlichting / communicatie

Via de algemene media is aan het brede publiek gecommuniceerd over het bestuurlijke samenwerkingsproces. Klanten en intermediairs worden via gerichte brieven op de hoogte gesteld.

Commissiebehandeling

Het voorstel is besproken in de vergadering van de commissie Bestuur van 25 november 2009. Het verslag van deze vergadering is via het internet beschikbaar.

Toelichting op het voorstel

Beslisdocument

Als gehele onderligger voor de samenwerking is een beslisdocument opgesteld en vastgesteld door ons college. In dit beslisdocument staan de uitgangspunten en consequenties beschreven die betrekking hebben op de vorming van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Cuijk, Grave, Mill (ISD CGM).

Hieronder zullen we op hoofdlijnen ingaan op de belangrijkste uitgangspunten en voorwaarden van het beslisdocument.

Missie

Alvorens een visie en een dienstverleningsconcept te ontwikkelen is eerst de missie voor de ISD CGM vastgesteld. De missie luidt:

***‘De ISD CGM biedt dienstverlening in een ondernemende stijl;
hij ondersteunt zijn klanten;
en opent perspectieven naar werk of participatie in de maatschappij’***

Uit de missie blijkt een aantal uitgangspunten voor de Intergemeentelijke Sociale Dienst. Het eerste is dat het werkgebied wordt afgebakend tot de gemeenten Cuijk, Grave en Mill. De Intergemeentelijke Sociale Dienst is een ondernemende Organisatie die steeds nieuwe wegen zoekt om zijn taken uit te voeren en doelen te bereiken.

Uitgegaan wordt van eigen verantwoordelijkheden van de cliënten en een ondersteunende rol van de Intergemeentelijke Sociale Dienst, om voor zijn cliënten steeds nieuwe perspectieven te openen om de weg naar werk of maatschappelijke participatie te vinden.

De drie O's zijn leidend

- Ondernemen.
- Ondersteunen.
- Openen.

Deze missie wordt als basis genomen en zonder dat het uitvoeren van regels wordt genegeerd, is de focus gelegd op dienstverlening, met een ondernemende stijl. De Intergemeentelijke Sociale Dienst is een organisatieonderdeel dat (strategische) vraagstukken oplost vanuit een integrale visie en aanpak en is tevens de beleidsadviseur van de gemeenten op het terrein van Werk & Inkomen, de Wmo (huishoudelijke verzorging) en aanpalende beleidsterreinen.

Wat de klant, het bestuur, de omgeving en de medewerker beleeft is zeer belangrijk voor de input voor het beleid (omgevingsbewust).

Er wordt door het management gestuurd op beleidsmatige- en financiële risico's en risicobeheersing. Financiële resultaten zijn onderdeel van het procesmatig handelen.

Ten aanzien van de dienstverlening wordt naast de operationele prestaties ook gestuurd op uitkomsten uit bijvoorbeeld klachtenrapportages, cliënt- en medewerker tevredenheidsonderzoeken.

Bovenstaande missie is in het beslisdocument vastgesteld.

Dienstverleningsconcept

Uitgangspunt is optimale dienstverlening. De ISD CGM moet goed bereikbaar zijn voor onze klanten op lokaal en centraal niveau en realiseert dit op de volgende wijze. In iedere gemeente is een frontoffice/lokaal loket. In dit loket wordt een belangrijk deel van de dienstverlening aangeboden. In de frontoffice worden vragen beantwoord of aanvragen ingenomen over zorg (Wmo), minimabeleid en hiermee wordt een koppeling gerealiseerd met het lokaal loket/zorgloket in de individuele gemeente. Ten aanzien van de Wmo wordt hieraan nog toegevoegd de af te leggen huisbezoeken. Vooral bij het verstrekken van voorzieningen uit de Wmo is de thuissituatie van de klant van essentieel belang.

De backoffice van de ISD is gevestigd in Cuijk. Zolang het bedrijfsverzamelgebouw (BVG) nog niet is gerealiseerd wordt de ISD gevestigd in een tijdelijke huisvesting in Cuijk.

De aanvragen/gesprekken over werk, inkomen en re-integratie vinden in beginsel plaats op het BVG. Dit sluit aan bij de huidige bestaande situatie. Als een huisbezoek wenselijk of noodzakelijk is zal dit worden georganiseerd; ook dat is staand beleid. Wanneer een klant zich meldt bij een lokaal loket voor werk, inkomen of re-integratie wordt hij/zij doorgeleid naar het BVG omdat hij/zij voor werk en inkomen het meest optimaal kan worden geholpen in het BVG. Daar zijn namelijk de partners gehuisvest die een belangrijke rol spelen in dit proces (WERKbedrijf, Re-integratiebedrijven, detachingsbedrijven, scholingsinstituten etc.).

Wanneer de klant bij het BVG naast vragen over werk, inkomen en re-integratie vragen heeft of producten wenst inzake zorg of minimeerbeleid, dan wordt dit eveneens direct opgepakt vanuit het BVG. Hij/zij wordt niet terugverwezen, maar de totale dienstverlening wordt dan integraal opgepakt.

Juridische vormgeving en bevoegdheden van de raden

Met betrekking tot het samenwerken tussen gemeenten bestaan er diverse juridische constructies, te weten:

Gemeenschappelijke Regeling met openbaar lichaam

Gemeenschappelijke Regeling met gemeenschappelijk orgaan

Gemeenschappelijke Regeling met "centrumgemeenteconstructie"

"Regeling zonder meer" (overeenkomst)

De gemeenten wensen verordenende en kaderstellende bevoegdheden volledig bij de afzonderlijke gemeenteraden te laten berusten. Hierbij past een uitvoeringswijze dichtbij de gemeente. De gemeenten wensen een samenwerking die op korte termijn operationeel kan zijn. Hierbij past een juridisch lichte constructie. De gemeenten wensen een samenwerking die flexibel genoeg is om in de toekomst aangepast te kunnen worden aan gewijzigde omstandigheden en gewijzigde inzichten. Immers, de ambitie om (in een later stadium) de samenwerking uit te breiden naar het gehele Land van Cuijk is niet losgelaten. Ook hierbij past een juridisch lichte constructie. Tot slot staat de drie samenwerkende gemeenten voor ogen om samenwerking(en) aan te gaan op basis van het delen van taken vanuit gelijkwaardigheid.

Een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan staan op grotere afstand van de gemeente en zijn juridisch nogal zwaar. Een centrumgemeenteconstructie doet daarentegen afbreuk aan het uitgangspunt van gelijkwaardigheid tussen de samenwerkende gemeenten. Om die redenen komt een "Regeling zonder meer" het meest in aanmerking. De uitwerking daarvan is vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst welke bij de stukken ter inzage ligt.

Nadrukkelijk is in de samenwerkingsovereenkomst vastgelegd dat het stellen van beleidskaders en de verordenende bevoegdheid ten aanzien van wetten en regelingen op het terrein van sociale zekerheid en zorg voorbehouden blijft aan de raden van de deelnemende gemeenten. Deze bevoegdheden worden derhalve niet overgedragen.

Artikel 4 van de samenwerkingsovereenkomst bepaalt hierover het volgende:

De in verband met deze overeenkomst te verlenen mandaten en volmachten worden schriftelijk vastgelegd. Over in mandaat genomen beslissingen wordt achteraf verantwoording aan partijen afgelegd.

De verordenende dan wel beleidsbepalende bevoegdheid omtrent de in deze overeenkomst onder artikel 2 genoemde gemeentelijke taken blijft berusten bij de afzonderlijke gemeenteraden onderscheidenlijk colleges van de gemeenten Cuijk, Grave en Mill & Sint Hubert. Bij het gebruik maken van deze bevoegdheid streven zij naar het formuleren van een uniform beleid.

Raden kunnen dus ten aanzien van de dienstverlening aan hun eigen inwoners autonoom beleid aan de uitvoerende gemeente opdragen als "plus-oplossing" voor de eigen inwoners. Het

spreek voor zich dat gemeenten die van deze mogelijkheid gebruik maken de meerkosten van dit beleid en de uitvoering ervan voor eigen rekening nemen.

Personele situatie

De ISD CGM wordt als uitvoeringsorganisatie ondergebracht als afdeling binnen de organisatie van de gemeente Cuijk en maakt als zodanig dus ook onderdeel uit van de organisatiestructuur van de gemeente Cuijk. De medewerkers van de gemeenten Grave en Mill en Sint Hubert worden daartoe bij de gemeente Cuijk gedetacheerd. De feitelijke aansturing en leiding komt daarmee bij de gemeente Cuijk te liggen. Het werkgeversschap blijft bij ieders eigen gemeente berusten, dus met inbegrip van rechtspositie en secundaire arbeidsvoorwaarden.

De detachering wordt geregeld via detacheringsovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Mocht er door wijziging in omstandigheden en/of door voortschrijdende ontwikkelingen reden zijn om de overeenkomst te beëindigen, dan zijn daarvoor beëindigingsmogelijkheden in de overeenkomst opgenomen.

Huisvesting.

De ISD CGM zal worden gehuisvest in de gemeente Cuijk in het nog te realiseren Bedrijfsverzamelgebouw. Op die manier is ook een nauwe samenwerking met het Werkbedrijf UWV gewaarborgd. Omdat het nieuwe bedrijfsverzamelgebouw pas over enkele jaren kan worden betrokken, zal de ISD zolang tijdelijk worden gehuisvest bij/aan het huidige "UWV-kantoor" aan de Zwaanstraat in Cuijk. Er zal gebruik worden gemaakt van semi-permanente kantoorunits. Op deze locatie kan dus direct per 1 januari 2010 de inhoudelijke en praktische samenwerking met de ketenpartners in gang worden gezet.

Instemming OR/GO

Er is advies en instemming gevraagd aan OR en GO. Nadere informatie over de advisering wordt vóór de raadsbehandeling aangereikt.

FINANCIEN:

Uitgangspunten

Voor het berekenen van de toekomstige lasten van de nieuwe organisatie is het van belang dat er duidelijkheid bestaat ten aanzien van het gewenste dienstverleningsniveau en de wijze waar en waarop daar invulling aangegeven kan worden.

Omdat er voor 2010 en 2011 sprake is van tijdelijke huisvesting en ook daarmee verbonden lasten is onderscheid gemaakt qua doorbelasting van kosten tussen 2010-2011 en 2012 en volgende jaren.

De volgende uitgangspunten liggen ten grondslag aan het uiteindelijke financiële beeld:

2010-2011:

- * De te verdelen formatie is gebaseerd op het dienstverleningsconcept die ook in het beslisdocument is opgenomen, inclusief het nieuwe taakveld Wmo (huishoudelijke verzorging) en lokale loketten, totaal 37,07 fte. De huidige formatie van de deelnemende gemeenten is op basis van de begroting 2010 en rekening houdend met de WMO taken bedraagt 40.3 fte. De samenwerking betekent dus dat op de bestaande formatie 3,23 fte wordt inwendig (€ 177.650,--).
- * Direct aan personeel verbonden kosten (denk aan opleiding, vakliteratuur, kortdurende vervanging bij ziekte etc) zijn geraamd op basis van huidige kosten van de gemeenten geëxtrapoleerd naar de ISD.
- * Overheadlasten (ook wel doorbelaste kosten ondersteunende afdelingen): hiervan zijn voor de ISD alleen opgenomen de kosten verbonden aan de tijdelijke huisvesting (incl. werkplekken en ICT) geraamd op € 225.000. De gemeente Cuijk ziet voor 2010 en 2011 af van doorbelasting van lasten van andere ondersteunende afdelingen, naar de ISD, aangezien deze kosten ook voor de eigenstandige uitvoering zouden zijn gemaakt en als zodanig al zijn begroot. Dit is ca € 550.000 op jaarbasis.

- * Per gemeente blijft een bepaalde overhead noodzakelijk. Dit betreft vooral de financiële en personele dienstverlening ten behoeve van de functie sociale zekerheid. Per fte is dit (afgerond) € 12.000 voor Cuijk, € 8.300 voor Grave en € 8.600 voor Mill en St. Hubert. We noemen dit de “achterblijvende overhead”.
- * De overhead, die in de afzonderlijke gemeenten niet meer kan worden doorbelast door detachering van formatie bij de ISD, zal voor 2010 resp. 2011 voor 33 resp. 66% moeten worden terugverdiend ten laste van de betreffende gemeente. We noemen dit de “terug te verdienen overhead” (desintegratielasten).

Samenvattend het beeld van de overhead per gemeente:

(x € 1.000)	Cuijk	Grave	Mill
Overhead 2010	780	360	398
Waarvan:			
Terug te verdienen overhead (desintegratielasten)	528	301	325
Achterblijvende overhead	251	59	73

De terug te verdienen overhead zal elke gemeente afzonderlijk binnen haar eigen begroting/bedrijfsvoering gaan opvangen.

2012 en volgende jaren:

- * Formatie gelijk aan de uitgangspunten voor 2010 en 2011.
- * Alle indirecte- en overheadkosten zijn op basis van een calculatie gefixeerd op € 28.000 per fte (prijspeil 2009). Samen met de achterblijvende overhead zijn de overheadkosten dan ca € 36.000. Deze normkosten zijn redelijk in vergelijking met de landelijke (rijks)norm voor overheadtarieven ad € 27.500. In deze landelijke (rijks)norm wordt voor automatisering uitgegaan van de (simpele) kantoorautomatisering en standaard kantoorfunctie en niet van de benodigde ICT en loketfunctie voor een ISD en andere specifieke eisen aan de bedrijfsvoering van een ISD. Deze specifieke meerkosten zijn voor de ISD wel in beeld gebracht en ingecalculeerd. Opgemerkt wordt dat naarmate meer personeel rechtstreeks in dienst van Cuijk komt de overhead kan oplopen naar € 36.000. Nieuwe medewerkers bij natuurlijk verloop komen in dienst bij de gemeente Cuijk, ook als de vertrokken medewerker nog een formeel dienstverband had in Grave of Mill. Alle indirecte en overheadkosten worden opnieuw gecalculeerd op het moment dat de ISD gebruik gaat maken van de nieuwbouw in de Dienstenas van Cuijk. De inrichting van een eventuele loketfunctie en eisen die aan de bedrijfsvoering worden gesteld maken onderdeel uit van de hercalculatie.
- * Achterblijvende overhead is gelijk gehouden aan 2010 en 2011.
- * De terug te verdienen overhead is in 2012 voor 100% terugverdiend.

Financiële consequenties per gemeente

In onderstaande tabel wordt aangegeven wat per saldo de financiële consequenties per gemeente zijn. De desintegratielasten worden binnen de eigen gemeente opgevangen, waarvoor 3 jaar wordt uitgetrokken (33% - 66% - 100%). Voorts zal de gemeente Cuijk pas in 2012 de doorbelasting van haar ondersteunende afdelingen in rekening brengen. Met inachtneming hiervan geeft dat per gemeente het volgende beeld:

	2010	Cuijk	Grave	Mill & St Hubert
huidige begroting		2.076.879	813.573	878.021
begroting ISD per gemeente (incl resultaat op overhead)		1.928.527	882.806	804.621
Vershil		148.352	-69.233	73.399
	2011	Cuijk	Grave	Mill en St Hubert
huidige begroting		2.076.879	813.573	878.021
begroting ISD per gemeente (incl resultaat op overhead)		1.754.194	783.455	697.317
Vershil		322.685	30.118	180.704
	2012 en volgende jaren	Cuijk	Grave	Mill en St Hubert
huidige begroting		2.076.879	813.573	878.021
begroting ISD per gemeente (incl resultaat op overhead)		1.972.353	868.151	741.286
Vershil		104.526	-54.578	136.735

Situatie gemeente Grave

De reden waarom Grave geen structureel voordeel behaalt in vergelijking met de ander twee gemeenten is als volgt te verklaren. Grave doet nu al een aantal taken in samenwerking met Mill en St Hubert, wat niet volledig zichtbaar wordt in het kostenpatroon, maar wel lagere kosten geeft in de gemeentebegroting 2010 van Grave en dus per saldo een lager voordeel laat zien.

Een objectieve berekening van de formatie die nodig is voor een zelfstandige sociale dienst/WMO loket voor Grave geeft aan dat ca 1,3 fte meer ingezet moet worden dan de huidige formatie in Grave groot is. Op basis van de huidige kosten per fte (dus inclusief overhead) zou dat afgerond € 149.000 hogere kosten op jaarbasis opleveren, waardoor het hiervoor gemelde nadeel omslaat in een voordeel voor de gemeente Grave om mee te doen in de ISD.

Aangezien het samenwerken tussen gemeenten in beginsel ook gelijkgerichte voordelen voor alle deelnemende gemeenten zou moeten hebben, ligt het in de rede om ook gezamenlijk iets te doen, zodanig dat ook voor de gemeente Grave in de samenwerking een voordeel is te behalen. De oplossing hiervoor wordt gevonden in een boven-normale taakstelling van de nieuwe ISD ten gunste van de gemeente Grave. Deze taakstelling komt erop neer dat een extra duurzame uitstroom van 4 Graafse WWB-cliënten zal worden gerealiseerd. Dit levert voor Grave een voordeel op van ca. € 52.000,- op het zgn. Inkomensdeel (dwz. directe uitkeringskosten).

Verdeelsleutel ISD

Naast een overzicht van de toekomstige lasten is het noodzakelijk om een verdeelsleutel vast te stellen op basis waarvan de lasten kunnen worden toegerekend aan de individuele gemeenten. Bij het zoeken naar een reële verdeelsleutel is het uitgangspunt genomen dat hij op eenvoudige wijze kan wordt berekend en natuurlijk een zo getrouw mogelijk beeld weergeeft. In eerste instantie is gekeken naar het aantal personen dat van de diverse uitkeringsvoorzieningen gebruik maakt of de aantallen voorzieningen (Wmo) die worden verstrekt. Hieruit kon een redelijke constante verdeling worden afgelezen. Daarnaast is gekeken of uit de basisgegevens welke al ten behoeve van de algemene uitkering aan het rijk moeten worden aangeleverd, een reële verdeling kan worden opgesteld.

Op basis hiervan en van ervaringen uit het veld is een verdeelsleutel opgesteld bestaande uit de volgende drie factoren:

- Inwoneraantal.
- Aantal inwoners ouder dan 55 jaar.
- Aantal WWB cliënten.

Hierbij vormen de inwoners een constante factor en de overige twee factoren weerspiegelen het dynamische gedeelte welke een meer directe invloed hebben op de te verrichten werkzaamheden en lasten per gemeente.

Door een weging percentage van 50% voor de factor inwoners en een weging percentage van 25% voor de beide overige factoren te hanteren wordt een goede verdeling van de kosten bereikt.

Toegepast op de huidige gegevens per 1-1-2009 betekent dit de volgende verdeelsleutel voor de diverse gemeenten (de percentages worden jaarlijks herijkt):

- Cuijk 53,8%.
- Grave 25,3%.
- Mill 20,9%.

Op deze wijze wordt een reële en verantwoorde verdeling van kosten gerealiseerd.

Overige zaken

Bevoorschotting

Om te voorkomen dat voor de gemeente Cuijk liquiditeitsproblemen ontstaan is het wenselijk dat de deelnemende gemeenten op basis van de organisatiekosten voorschotten verstrekken van 25% van de begrote kosten voor iedere eerste dag van het nieuwe kwartaal.

De benodigde beleidsbudgetten (directe kosten) worden per maand door de deelnemende gemeente voldaan op basis van (de voorlopige vaststelling van) de daadwerkelijk gedane uitgaven.

Reserve positie

De Cuijkse verordeningen ex artikelen 212 en 213 van de Gemeentewet, alsmede het Cuijkse reserve- en voorzieningenbeleid zijn van toepassing. Dit betekent dat voor organisatieonderdelen geen aparte reserves of voorzieningen worden aangehouden. Cuijk rekent de ISD CGM jaarlijks volledig af met de gemeenten Grave en Mill & St. Hubert.

Accountantscontrole

De samenwerkende gemeenten zijn momenteel bezig met de voorbereiding van de aanbesteding van accountantsdiensten ingaande per 2010. De controle bij de ISD (welke veelal via de zogenaamde SiSa verantwoording zal plaatsvinden) zal onderdeel zijn van het op te stellen programma van eisen van de genoemde aanbesteding.

Ter inzage zijn gelegd: (deze stukken zijn u toegezonden met de uitnodiging voor de info-avond d.d. 18 november 2009)

- beslisdocument
- samenwerkingsovereenkomst
- detacheringsovereenkomst
- adviesaanvraag OR/GO-

Cuijk, 10 november 2009

Burgemeester en wethouders van Cuijk,

P.M. van de Koolwijk
secretaris

L.M. Schoots
burgemeester