

College van burgemeester en wethouders

Zitting van 6 maart 2018
Dienstverlening - Beleid Leefwereld

2018_B&W_00105 - Samenvoeging gemeentelijke toegang wmo, jeugd en participatie - besluitvormen

Auteur

Mart Oude Egbrink

Overlegd met

Jan Knol, Henk Schuitemaker, Henk Demkes, gemeente Westerveld, IGSD.

Portefeuillehouder

O. Akkerman

Andere betrokken portefeuillehouders

H.J. Frantzen-Boeve

Samenvatting

Met het beleidsplan 2017-2020 heeft de gemeenteraad besloten tot samenvoeging van de gemeentelijke toegang tot de voorzieningen Wmo, jeugd en participatie. Sinds 1 januari 2017 is een samenvoeging van de toegang Wmo en jeugd gerealiseerd. Sinds medio 2017 heeft nader onderzoek plaatsgevonden naar hoe de toegangstaken participatie hier ook aan toegevoegd kunnen worden. Hoofdconclusie van het onderzoek is dat het grootste deel van de taken van de IGSD toegevoegd kunnen worden aan de gemeentelijke toegang, het voorliggend veld of kunnen worden ingekocht. Het voorstel is om deze conclusies op te volgen als verdere stap richting een integrale toegang in het sociaal domein. Op termijn is het gevolg hiervan tevens dat de GR IGSD opgeheven kan worden per 1-1-2020. Aanvullend is het voorstel daarom om de gemeenteraad in het najaar van 2018 hiertoe om toestemming te vragen.

Beschrijving

Inleiding

Met het beleidsplan 2017-2020 heeft de gemeenteraad besloten tot samenvoeging van de gemeentelijke toegang tot de voorzieningen Wmo, jeugd en participatie. Sinds 1 januari 2017 is een samenvoeging van de toegang Wmo en jeugd gerealiseerd. Op 21 maart 2017 heeft de raad besloten tot het doen van nader onderzoek naar hoe de toegangstaken participatie hier ook aan toegevoegd kunnen worden. Uw college heeft dit raadsbesluit nader uitgewerkt in een onderzoeksopdracht waaraan sinds medio 2017 uitvoering is gegeven.

De hoofdvraag in de opdracht was: welke onderdelen van de Participatiewet moeten worden toegevoegd aan de gemeentelijke toegang om zo goed mogelijk invulling te kunnen geven aan de doelen en uitgangspunten uit de Participatiewet (en de jeugdwet en Wmo 2015) en het beleidsplan sociaal domein 2017-2020? Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen gesteld in het onderzoek:

1. Hoe definiëren wij de toegang en de gewenste mate van integraliteit?
2. Welke onderdelen vanuit de Participatiewet (en aanverwante regelingen) zijn momenteel belegd bij de IGSD?

3. Welke onderdelen vanuit de Participatiewet (en aanverwante regelingen) willen en kunnen we toevoegen aan de gemeentelijke toegang Wmo/Jeugd, en wat heeft dit voor consequenties voor de overige taken van de Participatiewet?
4. Welke taken bij de backoffice/uitvoering van de Participatiewet komen in aanmerking voor samenvoegen met uitvoering van de Wmo/Jeugd?
5. Welke andere/backoffice taken blijven vervolgens achter bij de IGSD en wat willen we met deze taken (kan ook ergens anders zijn dan IGSD)?
6. Wat zijn – op basis van voorgaande inhoudelijke voorstellen – de gevolgen voor GR IGSD?
Wat zijn – op basis van voorgaande inhoudelijke voorstellen – de gevolgen voor de gemeentelijke organisatie?

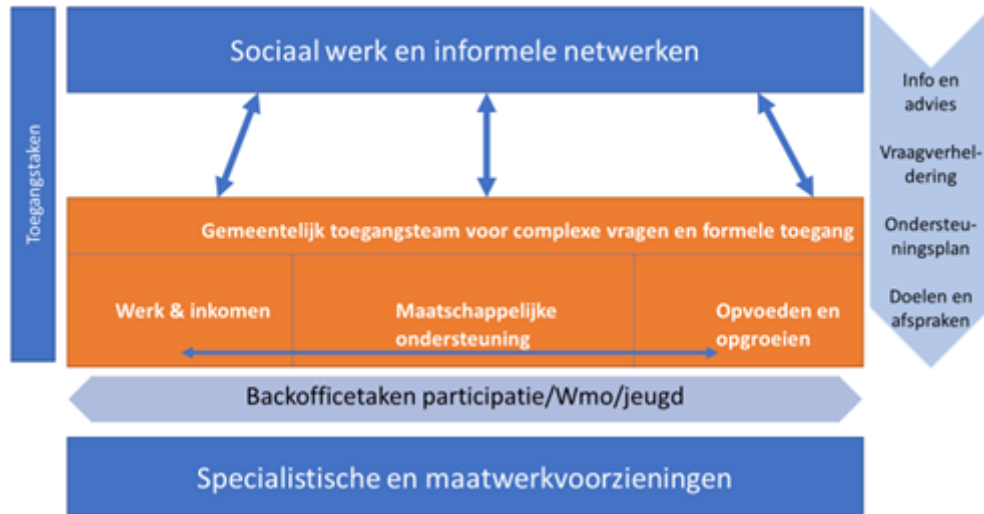
Deze vragen zijn beantwoord door een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de drie organisaties (IGSD, gemeente Steenwijkerland, gemeente Westerveld) en een extern projectleider. Tussentijdse resultaten en het eindresultaat op basis waarvan dit voorstel wordt gedaan zijn besproken met een stuurgroep bestaande uit de directeur van de IGSD en gemeentesecretarissen van beide gemeenten.

Voordat in de volgende paragraaf de voorstellen op basis van het onderzoek worden behandeld is het goed eerst een belangrijke conclusie te vermelden, en wel dat dé toegang niet bestaat. Uit het beleidsplan sociaal domein 2017-2020 volgt dat de toegang tot hulp en ondersteuning dichtbij, laagdrempelig en integraal moet zijn. Inwoners weten waar ze terecht kunnen en krijgen 1 regisseur en 1 plan met daarin een aanpak voor hun vragen. Op basis van deze visie zijn toegangstaken als volgt te definiëren: het zijn de mogelijkheden waarop inwoners hun weg vinden naar een vorm van ondersteuning. Dat kan ondersteuning zijn in het voorliggende veld, die vrij toegankelijk is en ondersteuning op maat waarvoor een indicatie nodig is, of een combinatie van beide. Toegangstaken zijn divers en op meerdere plekken en bij meerdere organisaties belegd (welzijnsorganisaties, huisartsen, gemeente en in de huidige situatie bij de IGSD).

Taken die te rekenen zijn tot toegangstaken zijn als volgt te karakteriseren:

- Signaleren van vragen bij inwoners (al dan niet in samenwerking met andere organisaties, en informele netwerken);
- Laagdrempelige 'voordeur' (fysiek, telefonisch, digitaal) voor inwoners bij de gemeente of op een andere plek;
- Het antwoorden van inwoners op al hun vragen over zorg, welzijn, opvoeding, werk en inkomen, op een plek dicht in de buurt;
- Vraaganalyse en zo nodig het opstellen van een plan van aanpak (al dan niet voorzien van een oordeel over inzet van voorzieningen met een toegangstoets);
- Het verwijzen van inwoners naar organisaties waar hun vraag beter beantwoord kan worden, zo nodig via een warme overdracht;
- Het volgen van of coördineren van de ondersteuning die rond een inwoner in gang gezet wordt.

In onderstaande figuur is uitgewerkt hoe de doorontwikkeling van de toegangstaken er in de komende twee jaar uitziet waarbij het oranje blok de gemeentelijke toegang is, waar dus een gedeelte van de toegangstaken gepositioneerd is.



Voorstel

Op basis van voorgaande definitie over toegangstaken is gekeken naar de taken die thans bij de IGSD zijn belegd en of deze taken te definiëren zijn als toegangstaak, uitvoering of overige taken. Vervolgens is nog gekeken waar – indien een taak is te definiëren als toegangstaak – deze taak belegd moet worden. Gezien de figuur van de toegang op voorgaande pagina kunnen toegangstaken belegd worden in het voorliggend veld of kunnen ze toegevoegd worden aan het gemeentelijke toegangsteam (het oranje blok).

Om te bepalen of een toegangstaak ook bij het gemeentelijke toegangsteam hoort heeft een analyse plaats gevonden op basis van een drietal criteria:

1. Er is direct contact met de inwoner;
2. Het accent ligt op vraagverheldering of -analyse, op het maken van een ondersteuningsplan en/of een diagnose;
3. Er is sprake van casusregie gedurende de uitvoering van het ondersteuningstraject.

Deze analyse heeft geleid tot het volgende voorstel qua herpositionering van taken^[1]:

- Toevoegen aan de gemeentelijke toegang:
 - Intake en beoordeling levensonderhoud (inkomen)
 - Intake en diagnose werk
 - Casusregie werk en inkomen
 - Jongerenloket (werk, leerplicht, voortijdig schoolverlaten)
 - Minimabeleid

- Bijzondere bijstand
- (Financieel) administratieve taken ten behoeve van toegang
- Taken toevoegen aan uitvoerende organisatie(s) / inkopen:
 - Voorlichting en advies (inkopen bij Sociaal werk de Kop)
 - Intake en ondersteuning schulddienstverlening (inkopen bij Sociaal Werk de Kop)
 - Jobcoaches (begeleiden en ontwikkelen op werkplek) en trainingen gericht op werk (inkopen bij derden)
- Overige taken onder te brengen bij gemeente
 - Werkgeversdienstverlening
 - Rechtmatigheid: bezwaar en beroep, terugvordering en verhaal, fraude(preventie),
 - Kwaliteit en toetsing

De voorgestelde herpositionering moet per 1-1-2020 gerealiseerd zijn. Deze herpositionering van taken heeft tevens als gevolg dat vrijwel alle taken die momenteel bij de IGSD zijn belegd daar weg worden gehaald. Consequentie hiervan is dat de IGSD ontmanteld kan worden en de GR opgeheven kan worden.

Deze opheffing heeft tevens gevolgen voor de samenwerking met de NoordWestGroep waartoe de gemeenteraad op 9 april 2013 heeft besloten. Deze gevolgen zullen worden meegenomen in de toekomstvisie voor de NWG en de formele opheffing van de GR IGSD waarvoor de gemeenteraad in het najaar van 2018 toestemming zal moeten verlenen.

De vorming van een integrale toegang houdt niet op bij een herpositionering van de taken. Zoals eerder genoemd zal er de komende jaren een doorontwikkeling van de gemeentelijke toegang en andere toegangstaken plaatsvinden. In die doorontwikkeling zullen onder andere de volgende accenten terugkomen:

- Inwoners een laagdrempelige plek in de buurt bieden waar zij terecht kunnen met hun vragen. Op deze plek kunnen zowel medewerkers van de organisatie voor sociaal werk als van de gemeente werkzaam zijn;
- Ten behoeve van laagdrempelige en integrale ondersteuning het beleggen van toegangstaken bij de organisatie voor sociaal werk en/of andere organisaties in het voorliggend veld;
- Vraagverheldering en ondersteuningsplan op basis van een huisbezoek;
- Eén team van generalisten in de gemeentelijke toegang waarbij deze professionals elk hun eigen specialisme hebben;
- In de backoffice vindt een (rechtmatigheids)toets plaats op de ondersteuningsplannen die zijn opgesteld door professional en inwoner.

Daar waar de herpositionering van taken op 1-1-2020 gerealiseerd dient te zijn is de doorontwikkeling die hier geschetst wordt iets dat ook daarna nog plaats zal moeten vinden. In het transitieplan wordt aandacht geschonken aan deze faseerde aanpak.

[1] Het gaat hierbij expliciet om een herpositionering van taken en niet van medewerkers. In de implementatiefase wordt onderzocht hoeveel FTE de gemeente nodig heeft voor uitvoering van de toegangstaken en wat qua competenties nodig is.

Argumenten

Het belangrijkste argument om de voorgestelde herpositionering van taken te realiseren is dat hiermee een grote en noodzakelijke stap wordt gezet naar een integrale toegang en tevens versterking van het voorliggend veld. De argumenten voor een integrale toegang vinden hun uitwerking in de door uw college vastgestelde visie op de integrale toegang en in het beleidsplan sociaal domein 2017-2020: het vergroten van de klantvriendelijkheid en herkenbaarheid, het realiseren van effectievere ondersteuning op meerdere levensdomeinen, het vergroten van de efficiëntie in de uitvoering en de noodzaak van snel en doortastend transformeren.

De taken waarvan wordt voorgesteld deze toe te voegen aan de gemeentelijke toegang voldoen bijna allemaal aan de definitie van gemeentelijke toegangstaken. Het is daarom logisch deze toe te voegen aan de gemeentelijke toegang. De administratieve taken ten behoeve van de toegang voldoen niet aan de criteria, maar gebleken is dat het van belang is deze dicht bij het primaire proces te organiseren. Het gaat bijvoorbeeld om het verwerken van mutaties in uitkeringen, waarvan het handig is dat deze vlak bij de consulent inkomen worden gepositioneerd.

De taken waarvan wordt voorgesteld ze toe te voegen aan uitvoerende organisaties worden of ingekocht bij Sociaal Werk De Kop of bij een andere organisatie. De reden om schulddienstverlening voor een belangrijk gedeelte bij De Kop te beleggen komt voort uit de ambitie om steeds meer toegangstaken in het voorliggend veld te beleggen. Op deze manier kunnen toegangstaken direct met de uitvoering in het voorliggend veld worden gecombineerd en wordt de drempel tot schulddienstverlening lager voor inwoners. De schulddienstverlening kan hiermee tevens als testcase gezien worden om mogelijk in de toekomst meer toegangstaken in het voorliggend veld te beleggen – waarbij de gemeente natuurlijk wel haar wettelijke rol behoudt. De jobcoaches, trainingen en begeleiding zijn echt uitvoerende taken op het gebied van participatie die afhankelijk van de precieze wensen en noodzaak worden ingekocht. Een mogelijke partij om bijvoorbeeld jobcoaching bij in te kopen is de NoordWestGroep.

Tot slot zijn er nog een aantal overige taken die niet te kenmerken zijn als toegangstaak of als uitvoerende taak ten behoeve van onze werkzoekende inwoners. De werkgeversdienstverlening is gericht op ondernemers. Hierbij is het van belang dit in (sub)regionaal verband te blijven oppakken. De precieze positionering wordt nog nader onderzocht. De taken ten aanzien van rechtmatigheid zijn van een dermate kleine omvang qua fte's dat het voorstel is deze gezamenlijk met de gemeente Westerveld te blijven organiseren. Wel is van belang dat deze taken dicht bij de gemeentelijke toegang georganiseerd worden. De taken rondom kwaliteit en toetsing kunnen zelfstandig worden opgepakt en mogelijk in verbinding worden gebracht met de werkprocessen Wmo en Jeugd. Indien wenselijk kunnen deze taken ook – met een dienstverleningsovereenkomst – voor de gemeente Westerveld worden uitgevoerd.

Voorgaande herpositionering van taken brengt met zich mee dat de (GR) IGSD opgeheven kan worden. De argumentatie hiervoor volgt uit de redenering dat het geen nut heeft een organisatie zonder taken in stand te houden.

Het voorgestelde besluit voor uw college betreft het kiezen voor een nadere uitwerking van de integrale toegang volgens de voorgestelde verdeling van taken met daarbij als gevolg tevens een opheffing van de IGSD. Het tweede gedeelte van het besluit, de opheffing van de GR, zal in het najaar van 2018 als voorgenomen besluit aan de gemeenteraad moeten worden voorgelegd. Voor de uitvoering van uw besluit in 2018 en 2019 is uw college afhankelijk van verschillende organen. Naast de gemeenteraad die toestemming moet verlenen voor de opheffing van de GR zullen zij ook gaan over eventuele middelen en zullen de OR en het GO een rol spelen in de personele aangelegenheden. Een besluit op dit moment over de conclusies uit het rapport, nadere uitwerking daarvan en het vaststellen van de verschillende bijgevoegde documenten is nodig om deze stappen ook te gaan kunnen zetten/voor te bereiden.

Kanttelingen en risico's

Kanttelingen

- Daar waar de toegangstaken vanuit de Jeugdwet per 1-1-2017 zijn toegevoegd aan onze gemeentelijke toegang is het belangrijk om te beseffen dat het toevoegen van taken vanuit de Participatiewet een grotere opgave betreft. Met het toevoegen van nog een werkveld wordt het integraal maken en houden van de gemeentelijke toegang nog complexer. Tevens gaat het om een grote uitbreiding van het aantal medewerkers in de gemeentelijke toegang ten opzichte van het huidige formaat van het gemeentelijke toegangsteam Wmo/Jeugd. De precieze aantallen moeten in de implementatiefase bepaald worden, maar als we kijken naar de begroting van de IGSD dan zijn wij als gemeente momenteel verantwoordelijk voor +/- 47 FTE. Voor een nadere uitwerking hiervan wordt verwezen naar de eindrapportage in de bijlage.
- De uitbreiding van de gemeentelijke toegang betekent dat er ook gekeken moet worden naar huisvesting. Gezien de aantallen medewerkers zal dit mogelijk niet eenvoudig opgelost kunnen worden door een aantal extra kamers op het gemeentehuis ter beschikking te stellen. Tevens moet hierbij betrokken worden hoe we – vanuit een huisvestingsgedachte – de samenwerking met het voorliggend veld en het gebiedsgericht werken willen vormgeven.
- Zoals eerder genoemd zullen voor een succesvolle integrale toegang in 2018 en 2019 eerst nog stappen gezet moeten worden door verschillende andere organen.

Risico's

- Een eerste risico is dat de voorgestelde implementatieperiode te kort is. Dit wordt ondervangen door in het (bijgevoegde) transitieplan een planning op te nemen en deze periodiek bij te werken. Tevens zal er de komende periode aandacht zijn voor verwachtingenmanagement: het is de bedoeling de overgang van toegangstaken en opheffing van de GR IGSD per 1-1-2020 gerealiseerd te hebben, maar dit betekent niet dat de doorontwikkeling van de (gemeentelijke) toegang dan ook is afgerond.
- Een ander belangrijk risico is dat de huisvesting voor de toegangsmedewerkers niet op tijd klaar is. Dit risico wordt ondervangen door dit als een van de eerste stappen op te pakken.
- Tot slot bestaat er een algemeen risico dat de huidige dienstverlening – die gewoon voortgezet moet worden – hinder ondervindt door onzekerheid, onduidelijkheden en onrust.

In het transitieplan wordt hier aandacht aan gegeven door goede communicatie gedurende het hele traject van de overgang.

Duurzaamheid en social return

NVT

Financiële toelichting

De herpositionering van taken en opheffing van de GR IGSD brengt verschillende kosten met zich mee. De meeste van deze kosten zijn nog niet inzichtelijk. Gedurende de transitiefase zal bekeken worden hoe hoog de kosten zijn en zullen hier indien nodig dekkingsvoorstellen voor gemaakt worden. Te denken valt hierbij aan:

- Personeelsbudgetten
- Huisvestingskosten
- Frictiekosten
- Externe inhuur

Van de meeste van deze kosten is nu natuurlijk ook sprake en komen ze ook ten laste van de gemeente, maar het feit dat ze nu naar de gemeente toe komen betekent dat de raad hier aan zet zal zijn.

Om een goede inschatting te kunnen maken van de kosten, zowel de structurele als incidentele, is het nodig eerst het ontwerp van de toegang nader uit te werken. Dit is stap één in het bijgevoegde transitieplan. Uit dit onderwerp volgt dan hoeveel personeel, huisvesting, enzovoorts nodig is. Op basis daarvan kan een voorstel aan de raad worden gepresenteerd waarin geschetst wordt wat de benodigde middelen zijn.

Voordat dit voorstel aan de raad gepresenteerd kan worden (na de zomer van 2018) zullen er ook kosten gemaakt worden. Deze kosten zijn wel grotendeels inzichtelijk.

Voor de eerste stap uit het transitieplan – het ontwerp – is het voorstel om een extern projectleider aan te stellen. De projectleider moet het ontwerp voor de toegang opleveren op basis waarvan dan een concreet implementatieplan opgesteld kan worden met en op basis waarvan de nadere inschatting van kosten gemaakt kan worden. Of voor de fase na het ontwerp ook een extern projectleider nodig is of dat dit intern opgelost kan worden zal medio 2018 bekeken moeten worden. In de fase na het ontwerp gaat het meer over praktische zaken die vervolgens opgepakt dienen te worden (denk aan huisvesting, ICT, etc).

Een tweede kostenpost is de mogelijke juridische ondersteuning voor de komende maanden waarin afgetast moet worden wat de rol is van de verschillende organen als een OR, GO en raad.

Qua periode voor de hiervoor genoemde twee kostenposten wordt uitgegaan van april 2018 t/m juli 2018. De kosten die daarna gaan optreden moeten betrokken worden in het geheel aan kosten dat de samenvoeging van de toegang met zich meebrengt en dient aan de raad voorgelegd te worden. Voor de periode van april t/m juli 2018 wordt de volgende kostenraming gedaan:

- Projectleider Steenwijkerland: +/- € 30.000 (uitgaande van 16 uur per week, 40 werkweken per jaar, € 140 per uur).

- Onvoorzien/juridische ondersteuning: € 10.000

De totale kosten voor Steenwijkerland in de periode april tot en met juli 2018 komen hiermee op € 40.000.

Voor de dekking wordt u voorgesteld dit te dekken uit het frictiebudget IGSD/NoordWestGroep. Dit budget is al vrijgegeven door de gemeenteraad. Bij de komende perspectiefnota zal melding gedaan worden van deze aanwending van de middelen. Tezamen met de hiervoor genoemde kosten á € 40.000 zorgt een uitloop van de kosten van de huidige projectleider (onderzoek toegang) er voor dat dit volledige frictiebudget á € 65.000 wordt ingezet.

Participatie en communicatie

Tijdens het onderzoek de afgelopen maanden zijn veel partijen betrokken geweest. Allereerst is er met veel vertegenwoordigers van de drie organisaties op bestuurlijk, management, beleids- en uitvoerend niveau gesproken. Deze input is gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Daarnaast zijn de volgende organen meerdere malen in bijeenkomsten geïnformeerd gedurende het onderzoek:

- Gemeenteraad
- OR-en van de IGSD, Steenwijkerland en Westerveld
- Georganiseerd overleg
- Cliëntenraad IGSD Steenwijkerland
- Adviesraad sociaal domein
- Personeel van de IGSD
- DB en AB van de IGSD

Bijgevoegd bij dit collegevoorstel vindt u ook het advies van de adviesraad sociaal domein (ASD). De ASD kan instemmen met de voorstellen die gedaan worden in de eindrapportage. Daarnaast stipt de ASD een aantal aandachtspunten aan waar in de transitiefase aandacht voor moet zijn. Dit zijn onder andere de betrokkenheid van cliëntenraden en adviesraad, de rol van onafhankelijke cliëntondersteuning, de taken rondom statushouders, de precieze gevolgen voor inwoners en goede communicatie gedurende de transitie de komende twee jaar. Al deze elementen dienen en kunnen opgepakt worden in de transitiefase tot en met eind 2019.

Nadat een besluit door uw college is genomen over de herpositionering van taken zullen al deze stakeholders een rol hebben in de implementatie. Voorgesteld wordt om de gemeenteraad direct te informeren over uw besluit en tevens een persbericht uit te brengen. Voor de toekomstige rol van de andere stakeholders wordt verwezen naar de volgende paragraaf (uitvoering en planning).

Uitvoering en planning

Voor de uitvoering van het besluit tot herpositionering is het voorstel de periode 2018-2019 te gebruiken. De inschatting is dat deze periode nodig is om onder andere de volgende aspecten op te pakken:

- Ontwerp van de integrale toegang
- Huisvesting

- Personeel
- ICT
- Financiën
- Opheffing van de GR
- Opleiding en training integrale toegang/teamvorming

Een periode van bijna twee jaar biedt tevens de mogelijkheid om taken gefaseerd over te brengen naar de gemeente en/of het voorliggend veld.

Voor de uitvoering van uw besluit is een transitieplan opgesteld. Deze is als bijlage bij dit voorstel gevoegd. Dit plan zal in gezamenlijkheid worden uitgevoerd met de IGSD en de gemeente Westerveld. In het plan vindt u een beschrijving van de verschillende zaken die opgepakt moeten worden, hoe dit gaat gebeuren, wie er bij betrokken worden en wat de fasering hierin is.

Besluit

Beslispunt 1

Het college neemt kennis van de bevindingen in de eindrapportage 'Toegang sociaal domein: Dichtbij, laagdrempelig en integraal' en het bijbehorende transitieplan;

Beslispunt 2

Het college besluit de in het onderzoek voorgestelde herpositionering van de toegangstaken die nu bij de IGSD zijn belegd nader uit te werken;

Beslispunt 3

Het college besluit – met bijgevoegde brief – het bestuur van de IGSD te informeren over het genomen besluit;

Beslispunt 4

Het college besluit – met bijgevoegd persbericht – de pers te informeren over het genomen besluit;

Beslispunt 5

Het college besluit de kosten voor de nadere uitwerking (projectleider, juridische ondersteuning) á € 65.000 voor de periode april 2018 – juli 2018, te dekken uit het frictiebudget IGSD/NoordWestGroep en de gemeenteraad hierover in de perspectiefnota te informeren;

Beslispunt 6

Het college besluit de gemeenteraad kennis te laten nemen van het voorstel, de eindrapportage 'Toegang sociaal domein: Dichtbij, laagdrempelig en integraal' en het bijbehorende transitieplan. Hiermee geeft het college de gemeenteraad tevens inzage in het tijdspad en het moment waarop conform artikel 32 Gemeenschappelijke Regeling Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Werk en Inkomen Steenwijkerland en Westerveld aan de gemeenteraad het voorgenomen besluit voor toestemming wordt voorgelegd.

Bijlagen

1. Bijlage 1. Eindrapportage integrale toegang.pdf
2. Bijlage 2. Implementatieplan.pdf
3. Bijlage 3. Brief DB IGSD inzake besluiten BWs.pdf
4. Bijlage 4. Gezamenlijk persbericht.pdf
5. Bijlage 5. Advies ASD.pdf