

Toelichting GR Werk en Inkomen Lekstroom (derde wijziging)

[De Toelichting van de GR wordt op een aantal plaatsen aangevuld, ook bij artikelen die op zichzelf niet gewijzigd zijn. Dit geeft op een aantal plaatsen meer helderheid.]

Algemeen

De Gemeenschappelijke regeling Werk en Inkomen Lekstroom is in 2013 van start gegaan. Hierin werden alle taken rond re-integratie en participatie regionaal vormgegeven waarbij beleidsmatig de focus werd gelegd op het ondersteunen van het werkfitte en kansrijke deel van inwoners met bijstand, gericht op uitstroom uit de bijstand. De beleidskeuze van de aan de regeling deelnemende gemeenten is nadien gewijzigd. De deelnemende gemeentebesturen hebben aangegeven de re-integratie en participatie dichter bij huis te willen organiseren, meer aandacht te willen besteden aan participatiemogelijkheden en overige hulp en ondersteuning en meer op elkaar afgestemde ondersteuning van inwoners door integrale dienstverlening binnen het sociaal domein.

Sinds 2019 is ervaring opgedaan met het werken in lokale werkteams, die – de naam zegt het al – gedecentraliseerd werden opgezet. Na evaluatie van de nieuwe werkwijze in 2021, waar de gemeenteraden door middel van de *Eindrapportage evaluatie Innovatieagenda* van 7 september 2021 deelgenoot van zijn gemaakt, hebben de gemeenteraden besloten deze werkwijze te formaliseren en op te nemen in de gemeenschappelijke regeling. Daarbij is gekozen voor een hoofdscenario waarbij de gemeenten rechtstreeks – via de door hen aan te wijzen teamleiding – sturing en focus geven aan de werkzaamheden van hun eigen lokaal werkteam. Dit is de keuze voor hoofdscenario D, zoals uitgewerkt in genoemde Eindrapportage. Gemeenten en WIL werken zo samen aan de uitvoering van de Participatiewet. De GR WIL levert het grootste deel van de medewerkers voor deze lokale teams. In het lokaal werkteam kunnen ook medewerkers van de gemeente zelf zitten, bijvoorbeeld een medewerker die de Wet Inburgering uitoefent. Medewerkers in het lokaal werkteam werken ook nauw samen met medewerkers van andere organisaties, met name samenwerkingspartners in het sociaal domein. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de re-integratie- en participatiedienstverlening in het lokaal werkteam ligt bij de betreffende gemeente.

Daarnaast voert de GR WIL alle gezamenlijke taken uit de Participatiewet uit, zoals de dienstverlening voor nieuwe klanten (de poort), de werkgeversdienstverlening (WGSP, het werkgeversservicepunt) en de gehele inkomensdienstverlening.

In de voorbereiding voor de wijziging van de GR zijn vier varianten bekeken voor de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de bij de Participatiewet uit te voeren re-integratietaken.

Meer specifiek gaat het om de ondersteuning bij arbeidsinschakeling als bedoeld in artikel 7, lid 1 onder a van de Participatiewet. Een deel van de taken die horen bij de uitvoering van dit artikel blijven bij WIL en een deel daarvan (uitvoering jaarplan lokaal werkteam) verschuift naar de gemeenten.

Gekozen is voor de oplossing die:

- het meest recht doet aan het besluit dat de raden in het najaar van 2021 hebben genomen;
- de grootste mate van duidelijkheid geeft over waar de verantwoordelijkheden liggen;
- eenvoudig en pragmatisch is.

Het personeel binnen de lokale werkteams dat door de dienst is gecontracteerd valt voor het werkgeverschap onder WIL. Dat geldt ook voor eventueel op verzoek van de gemeente

ingehuurde extra krachten. Deze extra krachten worden dan door de betreffende gemeente gefinancierd uit het lokaal re-integratiebudget of uit andere door de gemeente beschikbaar gestelde middelen. De leidinggevende van het lokaal werkteam valt voor het werkgeverschap onder de gemeente waar deze in dienst is. Deze leidinggevende draagt ook de operationele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jaarplannen. Het vaststellen van een jaarplan wordt beschouwd onderdeel te zijn van artikel 7, lid 1 onder a en die bevoegdheid blijft bij de gemeente. Gemeenten kunnen onderling besluiten om bij de vorming van hun lokale werkteam en de leiding hiervan samen te werken.

Good governance

Het werken met een model van lokale werkteams geeft voor de bedrijfsvoering blijvend specifieke aandachtspunten mee. De gemeenten krijgen met deze juridische oplossing namelijk ook zeggenschap en verantwoordelijkheid

Als resultaten teruglopen zijn de verantwoordelijkheden diffuser omdat de sturing en de daarbij horende verantwoordelijkheden meer zijn verdeeld. Deze risico's zijn met blijvende aandacht voor samenwerking en passende maatregelen goed te beheersen. Omdat het niet mogelijk is alles vooraf te overzien en waterdicht in een gemeenschappelijke regeling op te nemen is in het kader van 'good governance' afgesproken deze risico's actief te benoemen en te beheersen.

De volgende onderwerpen zijn beoordeeld op hun impact en in afspraken uitgewerkt:

1. Klachtenafhandeling
2. Bezwaar en beroep
3. Gegevensbescherming
4. Formatie verdeling lokale werkteams
5. Interne controle
6. Archivering
7. Communicatie

Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Per 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd. Met deze wetwijziging worden de mogelijkheden van volksvertegenwoordigers om de eigen controlerende en kaderstellende rol bij gemeenschappelijke regelingen te versterken aangepast en uitgebreid. Ook wordt de democratische legitimatie van de besluitvorming binnen zo'n samenwerkingsverband vergroot. De gemeenteraden kunnen hierbij keuzes maken voor al hun deelnemingen. Het aantal te maken keuzes bij een gemeenschappelijke regeling als die van WIL lijkt evenwel beperkt omdat deze GR een gemengde regeling is, waar de raden al een controlerende en kaderstellende rol hebben. Nieuwe keuzes worden bij onderhavige wijziging van de GR niet voorgelegd. In de gewijzigde Wgr is een overgangstermijn van twee jaar opgenomen, zodat de raden meer tijd hebben de keuzes door te spreken. Het is mogelijk dat er in dat kader in de loop van volgend jaar opnieuw voorstellen voor een wijziging van de GR WIL worden ontwikkeld. Die zullen dan separaat aan de gemeenten worden voorgelegd.

De voorliggende wijzigingen worden nu voor besluitvorming voorgelegd, omdat het gewenst is deze (met een korte periode van terugwerkende kracht) per 1 januari 2023 in te laten gaan zodat de formalisering van het lokaal werken in de GR vanaf dat moment ook is geborgd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Ad A.

De wijziging van de GR WIL introduceert twee nieuwe begrippen, 'lokaal werkteam' en 'jaarplan lokaal werkteam'.

Ad B t/m D.

De toelichting bij artikel 5 voldoet niet langer en wordt vervangen door de volgende tekst:

De Wgr spreekt in artikel 30 van “bevoegdheden van regeling en bestuur” die overgedragen kunnen worden. Onder *regeling* wordt verstaan de bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften. Onder *bestuur* de uitvoering van de verordeningen en het beleid.

De dienst zal de taken genoemd in artikel 5 uitvoeren. Nieuwe wetgeving die in de toekomst in de plaats treedt van de huidige in lid 1 genoemde wetten, hoort daar eveneens bij, zoals voortvloeit uit de bepaling in het tweede lid.

Bij het uitvoeren van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) hebben we niet alleen te maken met de Wgs zelf, maar ook met de Wet schuldsanering natuurlijke personen.

Artikel 5, lid 3 is het belangrijkste artikel van de wijziging van de GR WIL geworden. Het werken met lokale werkteams wordt hier beschreven inclusief de autonomie die de gemeentebesturen aan zich willen houden als het om het bepalen van de focus en de aansturing van de lokale werkteams gaat. Verwezen wordt naar hetgeen is opgenomen in de Algemene toelichting hierboven.

De gemeentebesturen hebben ten aanzien van de over te dragen verordenende en regelgevende bevoegdheden een tweetal voorbehouden gemaakt. Alle gemeentebesturen behouden zich het recht voor om zelf bevoegd te blijven ten aanzien van het vormgeven van het minimabeleid en het beleid ingevolge de bijzondere bijstand. Deze bevoegdheid is derhalve uitdrukkelijk buiten de taakomvang van WIL gelaten.

Bovendien hebben de gemeenteraden van Houten en Nieuwegein geen enkele verordenende bevoegdheid ten aanzien van de wetten en regelingen waartoe WIL is opgericht, overgedragen. Deze voorbehouden komen tot uitdrukking in artikel, 5 lid 4 en 5.

Behandeling van bezwaarschriften en klachten vloeit niet uit de overgedragen wetten voort, maar uit de Algemene wet bestuursrecht. Daarom is de overdracht in lid 6 expliciet geregeld. Ook is hier vastgelegd dat de dienst de voorbereidende werkzaamheden uitoefent die nodig zijn voor de verantwoording aan het Rijk, maar waarvan de verantwoordelijkheid op grond van het bepaalde in artikel 8c Participatiewet expliciet bij de gemeenten zelf ligt (zoals de Vangnetregeling en 'Beeld van de uitvoering').

Indien de dienst haar werkzaamheden wenst uit te breiden naar aanpalende wetgevingsterreinen of vergelijkbare onderwerpen is dit mogelijk gemaakt in lid 7.

Ad E. en F.

Juridisch-technische aanpassing

Ad G t/m I.

Sinds het vertrek van Vianen uit de GR bestaat het DB nog uit 4 en het AB uit 8 leden. Ieder lid heeft 1 stem. Dat kan er toe leiden dat het makkelijker dan voorheen tot een staking van de stemmen kan leiden. Door een aanpassing van artikel 12, dat over de besluitvorming handelt, wordt voorkomen dat een voorstel dan gelijk verworpen is. Door de wijziging van lid 3 is het nu mogelijk om het voorstel aan te houden, het mee terug te nemen, het nog eens (ambtelijk) te bekijken en het in een volgende vergadering opnieuw ter beraadslaging en besluitvorming voor te dragen. Staken de stemmen dan opnieuw, dan is het voorstel verworpen. Dit laatste is gelijk aan de procedure van stakende stemmen in de Gemeentewet.

Ad J.

De toelichting bij artikel 14 wordt als volgt:

Er is een nieuw artikel 14 ingevoegd die het voor de GR mogelijk maakt om te besluiten tot het oprichten van of deelnemen in een besloten of naamloze vennootschap, een stichting, een vereniging of een onderlinge waarborgmaatschappij.

Het opnemen van een dergelijke bepaling leek bij de aanvang van WIL in 2013 niet nodig, maar werd de laatste jaren wel gemist. Na overkomst van de Wet sociale werkvoorziening van de voormalige PAUW-bedrijven naar WIL bleek het nodig een detacheringsconstructie op te zetten voor een bepaalde groep werknemers. Dit was echter niet zonder meer mogelijk. Ook aansluiting bij de in 2020 opgerichte Werkgeversvereniging Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties was alleen mogelijk door dit expliciet in de GR WIL op te nemen (zie artikel 22 GR WIL).

De wijziging van de GR is een mooi moment om deze mogelijkheid nu wel op te nemen. De gemeenteraden blijven wel betrokken bij een besluit als hier bedoeld. Zij worden vantevoren in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen over zo'n voorgenomen besluit van het algemeen bestuur naar voren te brengen. Dit is geregeld in artikel 31a Wgr.

Ad K.

De toelichting bij artikel 19 wordt als volgt:

Artikel 12, lid 3 van de Wgr stelt dat de voorzitter zowel voorzitter is van het AB als van het DB. De voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter worden door en uit het AB gekozen. In de eerste jaren van het bestaan van WIL was formeel geregeld dat de voorzittersrol iedere twee jaar zou worden gewisseld. In de praktijk blijkt hier geen behoefte aan te bestaan. De wijziging van dit artikel maakt het mogelijk dat een zittend voorzitter kan blijven zitten, ook na gemeenteraadsverkiezingen, als de meerderheid van het AB zich hierin kan vinden.

Ad L.

Juridisch-technische aanpassing

Ad M.

De toelichting bij artikel 27 wordt aangevuld met de tekst:

De gemeenten maken ieder hun eigen jaarplan lokaal werkteam. Deze jaarplannen bevatten de begrotingen van financiële middelen die de gemeenten inzetten voor de re-integratie en participatiedienstverlening van hun inwoners.

Deze jaarplannen worden door de gemeenten zelf vastgesteld en zijn geen onderdeel van de besluitvorming binnen de GR. De dienst neemt de door de gemeenten vastgestelde begrotingen van de lokale werkteams geconsolideerd op in haar eigen (ontwerp)begroting. Als de lokale jaarplannen met bijbehorende begroting nog niet zijn ingediend op het moment

dat de dienst haar (ontwerp)begroting voorbereid, gaat de dienst uit van ongewijzigd beleid bij de lokale werkteams en worden de cijfers uit de vorige periode vermeld.

Ad N.

Juridisch-technische aanpassing

Ad O.

De toelichting bij artikel 30 voldoet niet langer en wordt gewijzigd als volgt:

Artikel 30 gaat over de directe kosten die aan de afzonderlijke gemeenten worden toegerekend en ook bij de afzonderlijke gemeenten in rekening worden gebracht. Hieraan is toegevoegd 'de kosten van re-integratie'. Deze kosten werden eerder gezamenlijk gedeeld. Bij besluitvorming in 2019 hebben de gemeenten de keuze gemaakt de feitelijke re-integratiekosten voor hun inwoners per gemeente af te rekenen. Dit is in de GR nu ook geformaliseerd.

Ook is een nieuw onderdeel nodig - onderdeel c. – waarin uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat de kosten van extra personeel die op verzoek van de betreffende gemeente aan het lokaal werkteam worden toegevoegd onder de directe kosten vallen en dus bij de gemeente die het extra personeel heeft ingezet in rekening worden gebracht.

Ad P.

Artikel 34, lid 3 is de evenknie van artikel 30, onder a. De kosten van re-integratie vallen nu onder de directe kosten. De eerder gehanteerde gezamenlijke verdeling van deze kosten kwam tot uitdrukking in artikel 34, lid 3 en komt nu dus te vervallen. Hiermee wordt het eerdere besluit deze kosten per gemeente te verdelen op basis van de feitelijk gemaakte kosten nu ook geformaliseerd.

Ad Q.

De toelichting bij artikel 37 voldoet niet langer en wordt gewijzigd als volgt:

De bepalingen over het archief zijn aangepast, omdat twee leden overbodig waren (wat daarin stond, volgt ook uit artikel 3 van de Archiefwet 1995). Verder was de eerdere tekst niet helemaal correct geformuleerd als het ging om de behandeling van archiefbescheiden die blijvend voor bewaring in aanmerking komen en archiefbescheiden die op termijn voor vernietiging in aanmerking komen.

De bepaling is nog geënt op de Archiefwet 1995. Binnen afzienbare tijd (de planning staat nu op 1 juli 2024) wordt deze vervangen door de Archiefwet 2021.

De huidige term 'archiefbescheiden' wordt in de nieuwe wet vervangen door 'documenten' en de term 'archiefbewaarplaats' wordt vervangen door 'archiefdienst'. De toekomstige wijziging kan echter nu nog niet worden verwerkt. Bij een volgende wijziging van de GR mogelijk wel. Onder de nieuwe Archiefwet zal, na overbrenging van blijvend te bewaren documenten naar de archiefdienst, niet meer het bestuur van de GR verantwoordelijk zijn, maar het college van burgemeester en wethouders van de aangewezen deelnemer (gemeente Nieuwegein is de aangewezen deelnemer). Dit zal voor een intergemeentelijke sociale dienst als WIL weinig gevolgen hebben omdat de meeste informatiebestanden niet blijvend worden bewaard: die worden dus ook niet overgebracht.

Ad R.
Juridisch-technische aanpassing

Wijziging toelichting andere artikelen:

Artikel 22

De toelichting bij artikel 22 voldoet niet langer en wordt vervangen door de volgende tekst:

In dit artikel is vastgelegd dat het openbaar lichaam lid is van de Werkgeversvereniging samenwerkende gemeentelijke organisaties (Wsgo) en dat zij de cao toepast die deze werkgeversvereniging voor haar leden afsluit.

Artikel 23 en 24

De artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 23 en 24 wordt aangevuld met de zin:

De bestuursorganen van de GR, noch hun individuele leden hoeven verantwoording af te leggen over de werkzaamheden die onder verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten plaatsvinden in de lokale werkteams en de resultaten die hiermee worden bereikt. Die werkzaamheden vinden immers plaats onder de verantwoordelijkheid van de betreffende gemeenten.

Artikel 33

De artikelsgewijze toelichting bij artikel 33 wordt gewijzigd en komt te luiden als volgt:

Artikel 34 van de Wet gemeenschappelijke regelingen bepaalt dat de rekening uiterlijk 15 juli van het jaar, volgend op het jaar waarop deze betrekking heeft, wordt toegezonden aan gedeputeerde staten. Rekening houdend met de vaststelling van de voorlopige jaarrekening voor 15 april, betekent dit dat de definitieve jaarrekening in die tussenliggende periode wordt vastgesteld door het algemeen bestuur. In de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet wordt de accountantscontrole geregeld.

Het is goed gebruik dat de voorlopige cijfers van het voorgaande jaar opgenomen worden als vergelijkingsmateriaal in de begroting van het komend jaar.

De verantwoording over de uitvoering van de lokale werkplannen vindt plaats door de gemeenten.

De dienst neemt in de jaarrekening de voor de gemeenten verzorgde financiële administratie van de re-integratieuitgaven op.