

Aan:	Gemeenten Beek, Beekdaelen, Sittard-Geleen en Stein Gemeenschappelijke Regeling VIXIA
Van:	Frank van Attekum
Datum:	19-6-2019
Onderwerp:	Toelichting bestuursconvenant

Op dit moment vormen besturing en uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening en de Participatiewet in de Westelijke Mijnstreek 'een lappendeken'. Dit is voor cliënten, bestuurders, burgers en bedrijven complex. De gemeenten in de Westelijke Mijnstreek willen hun krachten bundelen om de weg naar werk voor alle inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt zo kort en overzichtelijk mogelijk te maken. Het is hun ambitie om door samenvoeging en stroomlijning van de bestaande structuren te komen tot één organisatie voor de Wet sociale werkvoorziening en de Participatiewet.

Op verzoek van het Algemeen Bestuur van Gemeenschappelijke Regeling VIXIA heeft Organisatieadviesbureau ORGfit een stappenplan opgesteld. Het stappenplan beschrijft welke besluiten genomen moeten worden om vanuit de bestaande situatie met drie organisaties (Gemeenschappelijke Regeling VIXIA, VIXIA B.V. en Centrumregeling Participatiebedrijf Westelijke Mijnstreek) te komen tot één organisatie waarin besturing en uitvoering van Wet sociale werkvoorziening en van de Participatiewet geïntegreerd zijn.

Als eerste stap op weg naar dit integrale Participatiebedrijf is nu een Bestuursconvenant opgesteld. In essentie legt het Bestuursconvenant een juridisch fundament onder het stappenplan besluitvorming. In het convenant zijn juridisch bindende afspraken vastgelegd over afbouw en afwikkeling van de bestaande structuren en over keuzes die er zijn ten aanzien van de eindsituatie. Daarnaast bevat het Bestuursconvenant enkele procedure afspraken; onder meer ten aanzien van de planning, de documenten die ten behoeve van de besluitvorming voorgelegd worden en de projectstructuur.

In dit memo worden enkele belangrijke bouwstenen van het Bestuursconvenant nader toegelicht.

1. Binding

In het stappenplan besluitvorming moeten enigszins tegengestelde bestuurlijke wensen verenigd worden. Onder meer de wens van Stein om over de samenwerking met andere gemeenten op het gebied van de Wet sociale werkvoorziening en Participatiewet pas een besluit neemt op het moment dat het totaal beeld concreet is (zie artikel 2.4.3). Tegenover de wens van Beek, Beekdaelen en Sittard-Geleen om vroeg in het traject zekerheid te hebben dat - wat gemeente Stein ook besluit - een integraal participatiebedrijf per 1 januari 2020 operationeel is (zie artikel 2.4.5).

Om deze en andere enigszins tegengestelde wensen te verenigen heeft het Bestuursconvenant een dubbel karakter. In juridische zin is het héle Bestuursconvenant bindend, maar sommige afspraken zijn echt besluitvormend en andere alleen procedureel.

Het dubbele karakter van het Bestuursconvenant met besluitvormende én procedurele afspraken komt onder meer tot uitdrukking in de artikelen 3.1 en 3.2. In artikel 3.1. spreken de gemeenten Sittard-Geleen en Beek besluitvormend af dat er per 1 januari 2020 een integraal Participatiebedrijf komt in de vorm van een nieuwe Centrumregeling, terwijl in artikel 3.2 de procedurele afspraak is opgenomen dat de gemeenten Beekdaelen en Stein tot 1 december 2019 kunnen besluiten of en hoe ze aansluiten alsook of en welk mandaat zij verlenen aan het nieuwe integrale Participatiebedrijf.

Voor de goede orde, individuele gemeenten behouden in een Centrumregeling altijd hun beleidsvrijheid en budgetrecht, dat is inherent aan het model van de Centrumregeling. In de bestaande Centrumregeling Participatiebedrijf Westelijke Mijnstreek 2018 is dit nog eens expliciet vastgelegd in de artikelen 3.3 en 7.1.

Het dubbele karakter van het Bestuursconvenant is ook te vinden in de artikelen 3.4 en 3.7.5 en 3.7.6. In artikel 3.4 spreken partijen besluitvormend af dat de bestaande structuren ontmanteld worden door GR VIXIA en CR Participatiebedrijf WM op te heffen, terwijl in artikel 3.7.5 en 3.7.6 over de eindafrekening procedurele afspraken gemaakt worden. Wanneer het Bestuursconvenant door tenminste drie van de vier gemeentebesturen ondertekend wordt, staat daarmee wel vast dat GR VIXIA geliquideerd wordt maar niet welk bedrag de huidige deelnemers in het kader van deze liquidatie met elkaar moeten afrekenen.

Iets soortgelijks geldt voor de overdracht van VIXIA B.V. Wanneer het Bestuursconvenant in meerderheid wordt goedgekeurd, staat besluitvormend vast dat GR VIXIA de aandelen van VIXIA B.V. overdraagt aan Centrumgemeente Sittard-Geleen als juridische eigenaar van het nieuwe Participatiebedrijf (artikel 3.5) maar er moet nog onderhandeld worden over de precieze inhoud van de onderliggende overeenkomst (prijs, voorwaarde, garanties e.d.). Daarover bevat artikel 3.7.7 een procedurele afspraak.

Tot slot is in artikel 3.12 een ontsnappingsclausule opgenomen voor het onverhoopte geval dat ten aanzien van de artikelen 3.4 of 3.5 niet de noodzakelijke meerderheden worden behaald. Wanneer opheffing van GR VIXIA en/of overdracht VIXIA B.V. niet mogelijk blijken te zijn, kan het stappenplan niet worden uitgevoerd in de voorgestelde vorm en planning. Partijen laten in dat geval ofwel de bestaande structuren (met VIXIA GR, VIXIA B.V. en PWM 2018) in stand - al komt Beekdaelen dan met haar dubbele aansluiting 'in de problemen'. Ofwel maken ze nieuwe afspraken over de manier waarop zij hun samenwerking rond de Wet sociale werkvoorziening en/of de Participatiewet willen organiseren.

2. Afwikkeling en afrekening

De ambitie van partijen om te komen tot één nieuw integraal Participatiebedrijf, waarin besturing en uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening en de Participatiewet geïntegreerd zijn, betekent dat de huidige structuren - bestaande uit de Gemeenschappelijke Regeling én de Besloten Vennootschap VIXIA én de Centrumregeling Participatiebedrijf Westelijke Mijnstreek - afgewikkeld kunnen worden.

Om de uitvoering van beide wetten onder één dak te krijgen worden namelijk de activiteiten, mensen en middelen van VIXIA B.V. en het huidige Participatiebedrijf samengevoegd. Daartoe worden de aandelen van VIXIA B.V. - onder nader overeen te komen voorwaarden en garanties - overgedragen aan Sittard-Geleen dat als Centrumgemeente juridisch eigenaar is van het huidige en het toekomstige Participatiebedrijf. Deze samenvoeging is vastgelegd in de artikelen 2.4.4 en 3.5 van het Bestuursconvenant.

Om de besturing van beide wetten in één hand te brengen wordt een nieuwe Centrumregeling Participatiebedrijf opgericht met Sittard-Geleen als Centrumgemeente (artikel 3.1). De andere gemeenten kunnen kiezen om aan te sluiten als deelnemer of als afnemer/niet-deelnemer maar ook om helemaal niet aan te sluiten (artikel 3.2). De bestaande Centrumregeling kent dergelijke keuzemogelijkheden niet. Deelnemers zijn intensiever dan afnemers/niet-deelnemers bij de Centrumregeling betrokken, zij nemen de verantwoordelijkheid voor de instandhouding ervan. Daarnaast maken deelnemers evenals afnemers/niet-deelnemers specifieke afspraken met de Centrumregeling welke diensten zij afnemen.

Door de samenvoeging van de besturing in een nieuwe Centrumregeling zou een tweede besturingsstructuur ontstaan naast de bestaande besturing van/door GR VIXIA en CR Participatiebedrijf WM. Daarom worden beide bestaande regelingen beëindigd en op basis van de afspraken in de bestaande gemeenschappelijke regelingen afgerekend tussen de huidige deelnemers. Zie de artikelen 2.4.5 en 3.4 van het Bestuursconvenant.

Liquidatie is overigens niet alleen nodig om een eenduidige besturing voor beide wetten te realiseren. Met de liquidatie van GR VIXIA wordt tevens een einde gemaakt aan de ongewenste situatie dat Beekdaelen als gevolg van de gemeentelijke herindeling de integrale uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening aan twee gemeenschappelijke regelingen tegelijk heeft opgedragen.

Een derde belangrijke reden om de bestaande gemeenschappelijke regelingen te beëindigen is dat daarmee de overgang van oud naar nieuw scherp en eenduidig gemarkeerd wordt. Voorkomen moet worden dat door de ombouw van de beide bestaande structuren naar één nieuw integraal participatiebedrijf verleden en toekomst financieel of anderszins vermengd raken. Ook daarom worden de bestaande structuren juridisch beëindigd met als gevolg dat er expliciet een eindafrekening opgemaakt moet worden.

Liquidatie geldt ook voor de huidige Centrumregeling Participatiebedrijf Westelijke Mijnstreek, hoewel die in theorie ook via wijziging van de bestaande gemeenschappelijke regeling aangepast zou kunnen worden aan de nieuwe situatie. Juist door expliciet de bestaande Centrumregeling te beëindigen zijn Sittard-Geleen en Beek gedwongen om een eindafrekening op te maken en een duidelijke streep onder het verleden te zetten. Een wijziging van de bestaande Centrumregeling is wat ons betreft te diffuus en brengt onnodig het risico met zich mee dat reserves en voorzieningen of kosten en baten over de jaren 'door elkaar heen gaan lopen'.

Bij liquidatie moeten zowel Gemeenschappelijke Regeling VIXIA als Centrumregeling Participatiebedrijf Westelijke Mijnstreek 2018 expliciet afgewikkeld en afgerekend worden. Afwikkeling en afrekening vinden plaats naar de situatie per 31 december 2019, al zal de volledige afwikkeling van vorderingen en schulden en de definitieve vaststelling van het liquidatiesaldo pas in de loop van 2020 rond zijn. Overigens is de overdracht van de aandelen van VIXIA B.V. een eerste en noodzakelijke stap in dit liquidatieproces. Het doorlopen van de feitelijke liquidatie na het liquidatiebesluit is vastgelegd in de slotzin van artikel 3.4 van het Bestuursconvenant.

In de periode tussen liquidatiebesluit en afrekening van het liquidatiesaldo verkeren deze oude structuren in liquidatie. De bestaande organen, verhoudingen en spelregels blijven van kracht met als enig opdracht om tot een zorgvuldige afwikkeling en afrekening te komen. Deze oude structuren hebben in deze fase geen enkele rol of verantwoordelijkheid meer bij uitvoering of besturing van de Wet sociale werkvoorziening of de Participatiewet na 1 januari 2020.

3. De Centrumregeling 2020

Omdat er geen bestuurlijke meerderheid bestaat voor een ander model wordt in het Bestuursconvenant afgesproken dat alleen de Centrumregeling als juridisch vehikel voor het nieuwe integrale participatiebedrijf uitgewerkt wordt (artikel 3.1). Een Centrumregeling is in juridische termen weliswaar een gemeenschappelijke regeling maar het is - anders dan bijvoorbeeld de huidige GR VIXIA - geen eigenstandige juridische entiteit. Waar GR VIXIA een openbaar lichaam is dat zelfstandig aan het rechtsverkeer kan deelnemen, is een Centrumregeling in juridische zin niet meer dan een verlengstuk van de Centrumgemeente.

Dit juridisch cruciale verschil tussen een gemeenschappelijke regeling/openbaar lichaam én een gemeenschappelijke regeling/centrumregeling heeft als consequentie dat deelnemende gemeenten bijvoorbeeld de dienstbetrekking van hun eigen Wsw-ers wel kunnen overdragen aan een GR/openbaar lichaam zoals VIXIA maar niet aan een GR/centrumregeling zoals het huidige en toekomstige Participatiebedrijf. Iets soortgelijks geldt ook voor bedrijfsmiddelen en vastgoed, voor rechten en verplichtingen.

Simpel gezegd, bij een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam zijn de deelnemende gemeenten samen (indirecte) eigenaar terwijl bij een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een centrumregeling alleen de centrumgemeente eigenaar is. Gevolg is dat vanaf 1 januari 2020 de Wsw-ers/Vixianen weer in dienst van hun eigen gemeente komen en dat het subsidieresultaat op de eigen Wsw-ers

voor eigen rekening van de individuele gemeente is¹. Voor alle duidelijkheid, het gaat hier om een juridisch-technische kwestie, die “achter het gordijn” goed geregeld moet worden maar waarvan de Wsw-ers in hun dagelijkse werkomgeving niets hoeven te merken. Dit is - misschien wel ten overvloede - expliciet opgenomen aan het slot van artikel 1.5 en artikel 2.4.5

Het verschil tussen een GR/openbaar lichaam en een GR/centrumregeling betekent ook dat niet het Participatiebedrijf maar Sittard-Geleen eigenaar wordt van de aandelen van VIXIA B.V. Na de aandelentransactie is Sittard-Geleen volledig eigenaar (rechtstreeks én via de aandelen) van alle rechten & plichten en alle mensen & middelen die samen het nieuwe Participatiebedrijf vormen. Het is vervolgens aan Sittard-Geleen om zelf te bepalen of en wanneer eventueel VIXIA B.V. geliquideerd wordt; dit is expliciet vastgelegd in het slot van artikel 2.4.4

Liquidatie van VIXIA B.V. is niet nodig om het Participatiebedrijf nieuwe stijl te kunnen laten functioneren. Wel kan de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren voor Sittard-Geleen aanleiding zijn om direct na de overdracht van de aandelen VIXIA B.V. te liquideren omdat anders het voormalige BV-personeel van VIXIA mogelijkwerijs twee keer in korte tijd met wijzigingen in hun arbeidsvoorwaarden geconfronteerd worden. In het kader van zorgvuldig werkgeverschap is in artikel 3.5 verder expliciet vastgelegd dat de overgang van het BV-personeel wordt behandeld als een zogenaamde overgang van onderneming. Dat betekent dat deze medewerkers hun bestaande arbeidsvoorwaarden behouden inclusief opgebouwde diensttijd, pensioenrechten et cetera.

Omdat het nieuwe Participatiebedrijf in juridische zin eigenlijk niet meer is dan een afdeling van Sittard-Geleen, zal de Centrumgemeente in haar eigen administratie en organisatie het nieuwe Participatiebedrijf moeten afzonderen als een aparte ‘organisatorische eenheid’. Afspraken daarover worden gemaakt in de nieuwe Centrumregeling Participatiebedrijf en de nieuwe dienstverleningsovereenkomst (artikel 3.7.1 en 3.7.2) welke documenten onderdeel uitmaken van het besluitvormingsdossier waarover partijen voor 1 december 2019 besluiten nemen.

4. Fasering in de besluitvorming

De besluitvorming over het integrale Participatiebedrijf vindt in twee fasen plaats. De eerste fase loopt grofweg van juli tot oktober 2019, de tweede fase van oktober tot december². In de eerste fase staat het Bestuursconvenant centraal, in de tweede fase het nieuwe integrale Participatiebedrijf alsmede de afwikkeling van de huidige structuren.

Beide fasen starten met het aanbieden vanuit de projectorganisatie van documenten voor besluitvorming of advisering én van documenten ter toelichting. In artikel 3.7 van het Bestuursconvenant is opgenomen welke documenten in ieder geval voor besluitvorming aangeboden worden. In beide fasen lopen besluitvorming, goedkeuring en medezeggenschap parallel. De ondernemingsraden krijgen dus de relevante documenten op hetzelfde moment als de colleges en de besturen.

¹ Uiteraard hebben de voormalige Vixia-gemeenten de mogelijkheid om de uitvoering van de Wsw over te dragen aan een andere GR met de status van openbaar lichaam. Beekdaelen is van plan om dit te doen. Omdat volgens de Wet sociale werkvoorziening de uitvoering van deze wet alleen integraal kan worden overgedragen, zal de formele dienstbetrekking van de Schinnense Vixianen vanaf 1 januari 2020 overgaan naar WOZL als openbaar lichaam waaraan Beekdaelen de integrale uitvoering van de Wsw heeft overgedragen. Om te voorkomen dat de Schinnense Vixianen vervolgens naar de werkomgeving van WOZL over moeten gaan, sluit WOZL met het Participatiebedrijf WM een dienstverleningsovereenkomst voor de Schinnense Vixianen zodat er in hun feitelijke werksituatie niets verandert.

² De planning is zoveel mogelijk afgestemd op al bestaande planningen voor college- en raadsvergaderingen. De precieze data van aanbidding en besluitvorming kunnen daardoor iets afwijken van de globale planning. Zo vindt de laatste raadsvergadering over het Bestuursconvenant niet plaats op 1 maar op 8 oktober.

Met de goedkeuring in meerderheid van het Bestuursconvenant wordt niet alleen een juridische basis gelegd onder het stappenplan en de projectstructuur maar wordt, zoals toegelicht in hoofdstuk 1 van dit memo, ook al een aantal onomkeerbare besluiten genomen. Bijvoorbeeld over de opheffing van de bestaande structuren en de juridische vorm van het nieuwe Participatiebedrijf als Centrumregeling. Maar zaken als de bevoegdheden van deelnemers van de nieuwe Centrumregeling, de overeenkomst van aandelenoverdracht, het liquidatieplan VIXIA GR en de aansluiting van individuele gemeenten bij het integrale Participatiebedrijf moeten nog uitgewerkt en 'uit onderhandeld' worden voordat daarover in de tweede fase van besluitvorming (oktober/december) besluiten genomen kunnen worden.