GEMEENTE ENSCHEDE

Voorstel Gemeenteraad D

Onderwerp	Samenwerking met betrekking tot beschut werk tussen de gemeenten Enschede, Oldenzaal en Losser en SWB Midden Twente.		
Portefeuillehouder	Arjan Kampman agendaletter (D)		
Organisatieonderdeel	Cluster Beschut	Aangeboden aan Raad	20 november 2025
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2500031318

Wij stellen u voor te besluiten om:

1. Geen wensen en bedenkingen uit te brengen over de bijgevoegde overeenkomst tussen de gemeenten Enschede, Losser en Oldenzaal en het openbaar lichaam SWB Midden Twente inzake de uitvoering van beschut werk door de gemeente Enschede en SWB Midden Twente ten behoeve van de gemeenten Losser en Oldenzaal.

Inleiding en voorgeschiedenis

Met ingang van 1 januari 2026 beëindigen de gemeenten Oldenzaal en Losser hun samenwerking met het bedrijf Larcom voor beschut werk op de locatie Oldenzaal en de bijbehorende HR-taken. In verband daarmee hebben beide gemeenten de werkontwikkelbedrijven DCW en SWB benaderd met het verzoek om deze taken over te nemen. Het betreft ongeveer 330 medewerkers waarvoor de HR-taken worden uitgevoerd. Van deze groep zijn er circa 150 medewerkers beschut werk, waarvoor DCW en SWB ook de begeleiding gaan verzorgen. Alle 330 medewerkers vallen onder de CAO SW en de CAO Aan de slag.

De portefeuillehouder informeerde de raad op 11 december 2024 per e-mail[1] over dit verzoek. Vervolgens is door DCW, SWB en beide gemeenten een verkenning uitgevoerd naar een toekomstbestendige invulling. Hieruit kwam de wens voort voor een horizontale publiek-publieke samenwerking (PPS), conform artikel 2:24c van de Aanbestedingswet 2012.

Op 10 juni jl. besloot het college van de gemeente Enschede de portefeuillehouder opdracht te geven deze PPS met SWB en de gemeenten Oldenzaal en Losser verder uit te werken. De raad is hierover geïnformeerd via de raadsinformatiebrief ‘Samenwerking met betrekking tot beschut werk tussen de gemeenten Oldenzaal en Losser, SWB en de gemeente Enschede’ van dezelfde datum[2]. Het voorstel sluit tevens aan bij de op 27 oktober 2025 vastgestelde Kadernota 2025 – 2035: ‘Perspectief op de sociale arbeidsmarktinfrastructuur in Enschede en het werkontwikkelbedrijf DCW’, waarin regionale samenwerking en versterking van de sociale infrastructuur centraal staan.
Deze PPS is vervolgens uitgewerkt via een integrale, opgavegerichte aanpak en intensieve afstemming tussen de betrokken partijen. Dit heeft geleid tot een duurzame samenwerking die de regionale sociale infrastructuur versterkt, publieke middelen doelmatig en samenhangend inzet en bijdraagt aan een inclusieve regio Twente.

De overeenkomst heeft een looptijd van vier jaar en is opgezet met de intentie tot langdurige samenwerking. Binnen deze publiek-publieke samenwerkingsvorm is een duidelijke taakverdeling afgesproken tussen de vier betrokken partijen. DCW, als werkontwikkelbedrijf van gemeente Enschede, krijgt hierin een rol in de begeleiding van inwoners met afstand tot de arbeidsmarkt, met nadruk op beschut werk. Door bundeling van infrastructuur, expertise en ontwikkelcapaciteit ontstaat een robuuste samenwerking, toegankelijk voor inwoners uit de gemeenten Enschede, Oldenzaal, Losser en Hengelo.

[1] Zie bijlage ‘e-mail aan de raad, dd. 11 december 2024’
[2] https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/62670fd4-23f3-481c-ac83-de856bb49786#946251e9-7260-4342-835f-486ac72ece8b

Omdat samenwerking tussen meerdere publieke partijen vraagt om heldere afspraken en een stevige governance, zijn in de overeenkomst bindende bepalingen opgenomen over taakverdeling, zeggenschap, bekostiging, besluitvorming en evaluatie. DCW heeft proactief maatregelen getroffen om bestuurlijke, juridische en operationele risico's te beheersen. De overeenkomst is opgesteld met externe juridische begeleiding en vooraf juridisch getoetst door alle betrokken partijen, inclusief toetsing aan de Aanbestedingswet en staatssteunkaders.

Landelijke ontwikkelingen onderstrepen de urgentie: het Rijk vraagt gemeenten en ontwikkelbedrijven samen op te trekken bij de ondersteuning van een veranderende en complexere doelgroep. Dit vereist een duurzame, toegankelijke arbeidsmarktinfrastructuur. De PPS faciliteert bundeling van kennis, capaciteit en ontwikkelruimte, waardoor inwoners dicht bij huis toegang krijgen tot een breed aanbod aan werk- en ontwikkelmogelijkheden.

Vanwege de gelijkwaardige samenwerking tussen vier publieke partijen is gekozen voor een horizontale publiek-publieke samenwerking. Deze juridische vorm biedt een gezamenlijke structuur voor uitvoering van publieke taken in het algemeen belang, zoals de Participatiewet en de Wet sociale werkvoorziening. Alle partijen hebben invloed en zeggenschap, wat samenwerking, kennisdeling en draagvlak versterkt.

Publieksvriendelijke samenvatting
Vanaf 1 januari 2026 gaan de gemeenten Oldenzaal en Losser, samen met de werkontwikkelbedrijven DCW en SWB, intensief samenwerken om inwoners uit de gemeenten Oldenzaal en Losser met een ondersteuningsbehoefte betere kansen te bieden op beschut werk.

DCW, als werkontwikkelbedrijf van de gemeente Enschede, heeft als opdracht het begeleiden van inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt naar passende participatie, met bijzondere aandacht voor beschut werk.

De samenwerking is vastgelegd in een publiek-publieke overeenkomst en richt zich op het versterken van de sociale arbeidsmarktinfrastructuur. Door kennis, capaciteit en locaties te bundelen, ontstaat een toekomstbestendige aanpak waarin inwoners van Enschede en van de andere betrokken gemeenten toegang krijgen tot een breed en gevarieerd aanbod aan werk- en ontwikkelmogelijkheden binnen een beschermde werkomgeving. Door deze samenwerking kan DCW haar opdracht nog beter uitvoeren en meer inwoners ondersteunen richting duurzaam werk.

De samenwerking sluit goed aan bij het landelijke beleid dat regionale samenwerking versterkt, zodat meer mensen mee kunnen doen op de arbeidsmarkt en financieel vooruit kunnen komen.

Gewenst effect van het besluit in relatie tot de strategische opgaven
Met dit besluit wordt concreet invulling gegeven aan de strategische opgave Inclusief Enschede.
Het draagt bij aan doel 1.1: "Iedereen heeft de mogelijkheid om in z'n levensonderhoud te voorzien", doel 3.2: "Iedereen neemt volwaardig deel aan de samenleving." en doel 3.3 "Iedereen ontwikkelt zijn talenten (door)".

Argumenten
Conceptbesluit college

1.1 Het uitblijven van wensen en bedenkingen is verantwoord gezien de positieve gevolgen van de samenwerking
Op grond van artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet moet het college de raad in de gelegenheid stellen om vooraf wensen en bedenkingen te uiten, indien het aangaan van een overeenkomst ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente. In dit geval zijn de gevolgen positief, gezien de versterking van DCW, het behouden en uitbreiden van het dienstverleningspakket en de juridische en bestuurlijke houdbaarheid van de constructie. Daarom wordt voorgesteld om geen wensen en bedenkingen uit te brengen over deze overeenkomst.
Wij hebben besloten de overeenkomst reeds nu vast te stellen, ervan uitgaande dat u besluit geen wensen of bedenkingen in te dienen. Wij hebben dit besluit genomen om de voortgang in het proces te houden. De beoogde ingangsdatum hiervoor is 1 januari 2026.

1.2 *De publiek-publieke samenwerking versterkt de positie van DCW en vergroot ontwikkelkansen voor inwoners binnen de arbeidsmarktregio*
De voorgestelde samenwerking stelt DCW — als cluster van de gemeente Enschede — in staat haar wettelijke taak effectiever uit te voeren: het bieden van perspectief op werk en ontwikkeling aan inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt.
Door het bundelen van infrastructuur, expertise en begeleidingscapaciteit, samen met SWB, ontstaat een robuust regionaal netwerk dat gericht is op duurzame arbeidsparticipatie. Inwoners uit Enschede en omliggende gemeenten krijgen toegang tot een breder en samenhangend aanbod van werksoorten en ontwikkeltrajecten, wat de positie van DCW versterkt en aansluit bij het streven naar maatwerk in dienstverlening. Dit is in lijn met de Kadernota 2025 – 2035: 'Perspectief op de sociale arbeidsmarktinfrastructuur in Enschede en het werkontwikkelbedrijf DCW'.

1.3 *De samenwerking versterkt de sociale en organisatorische infrastructuur*
Door samen te werken ontstaat een herkenbaar en samenhangend aanbod voor inwoners, bedrijven en gemeenten. Dit draagt bij aan een effectievere en efficiëntere inzet van voorzieningen. De samenwerking sluit aan bij het landelijke beleid dat inzet op regionale publiek-publieke samenwerking en biedt ruimte voor schaalvoordelen en taakverdeling, zonder verlies van lokale regie. Door expertise te bundelen en gelijkwaardig samen te werken met publieke partners ontstaat een solide basis voor de toekomst. Kwetsbaarheden in de uitvoering worden verminderd, met name bij specialistische taken, en functies die elkaar overlappen kunnen efficiënter worden ingezet. Deze aanpak sluit tevens aan bij de regionale werkgeversbenadering, waarin samenwerking en afstemming met werkgevers centraal staan.

1.4 *De gekozen constructie biedt juridische zekerheid en bestuurlijke stabiliteit*
De horizontale publiek-publieke samenwerking voldoet aan de voorwaarden van artikel 2:24c van de Aanbestedingswet 2012. Hierdoor kan zonder aanbesteding invulling worden gegeven aan de gezamenlijke publieke taak. De constructie is juridisch houdbaar, bestuurlijk gedragen en gebaseerd op transparantie en evenredige inbreng.

1.5 *De inzet van DCW is financieel transparant en gebaseerd op heldere uitgangspunten*
De inzet van personeel, infrastructuur en expertise van DCW voor inwoners uit de gemeenten Oldenzaal en Losser vindt deels plaats binnen de bestaande capaciteit, met een aanvulling op basis van volumetoename. Meerkosten hiervoor worden vergoed door de gemeenten Oldenzaal en Losser, op basis van het proportionaliteitsbeginsel. Extra kosten voor uitvoering op de locatie Oldenzaal worden conform de overeengekomen verdeelsleutel doorbelast naar Oldenzaal en Losser. In de samenwerkingsovereenkomst zijn in artikel 6 en artikel 11 afspraken vastgelegd over financiële transparantie, nacalculatie en periodieke verantwoording.

Conceptbesluit burgemeester
1. *De burgemeester mandateert de portefeuillehouder voor het ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst.*
Op grond van artikel 171 van de Gemeentewet vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente in en buiten rechte. Deze bevoegdheid kan hij via mandaat overdragen aan bijvoorbeeld de vakwethouder, zodat deze namens de gemeente de samenwerkingsovereenkomst kan ondertekenen.

Risico's
De publiek-publieke samenwerking kent verschillende aandachtspunten die in het voorbereidend traject zorgvuldig zijn ondervangen. Hieronder worden de belangrijkste aandachtspunten en bijbehorende beheersmaatregelen toegelicht.

- *Opzeggen van de samenwerking kan incidenteel leiden tot meerkosten*
DCW voert samen met SWB het beschut werk uit voor de gemeenten Oldenzaal en Losser. Enkele ondersteunende medewerkers treden hiervoor in dienst van DCW. Als de samenwerkingsovereenkomst na vier jaar wordt opgezegd — hoewel dat niet de intentie is — kan dit leiden tot tijdelijke extra kosten, bijvoorbeeld door overtollige formatie of materiële lasten.

- *De financiering van de integratiekosten is belegd bij gemeenten Oldenzaal en Losser*
  Zowel voor het algemene deel van de samenwerking (beschut werk) als voor het specifieke deel (HR-dienstverlening) zijn frictiekosten opgenomen, zoals voor een externe projectleider, inzet van medewerkers van DCW en SWB, juridisch advies, systeeminrichting, communicatie, website en informatievoorziening. Deze kosten zijn vooraf ingeschat en worden volledig doorbelast aan de gemeenten Oldenzaal en Losser.

- *Bij ontbinding treedt de geschillenregeling ter compensatie van schade in werking*
  In artikel 9 van de overeenkomst is vastgelegd dat partijen onder specifieke omstandigheden de overeenkomst zonder rechterlijke tussenkomst kunnen ontbinden. In deze bijzondere gevallen leidt dit niet tot schadevergoeding of terugbetaling van reeds verrichte prestaties. Echter, in de situatie zoals beschreven in artikel 5.5 (partijen bereiken geen overeenstemming bij een besluit van één van de partijen waarbij deze wil ontbinden) kunnen de andere partijen aanspraak maken op (gedeeltelijke) vergoeding van schade, kosten en/of rente. Om de afwikkeling van dergelijke situaties transparant en rechtvaardig te laten verlopen, wordt dit nader uitgewerkt in een nog op te stellen geschillenregeling.

Kosten en financiële dekking van het voorstel
De financiële kosten die voortvloeien uit de deelname van DCW aan de publiek-publieke samenwerking met de gemeenten Oldenzaal, Losser en SWB zijn via de PPS-constructie afgedekt.

De uitvoeringskosten die DCW en SWB maken, worden onder aftrek van de werkelijk gerealiseerde omzet, volledig doorbelast aan de gemeenten Oldenzaal en Losser. Dit gebeurt op basis van begrotingsvoorschotten met jaarlijkse eindafrekening. Eventuele meerkosten worden door de betrokken gemeenten Oldenzaal en Losser vergoed, waardoor de samenwerking voor de gemeente Enschede budgettair neutraal blijft.

Afweging en alternatieven
- *Publiek-publieke samenwerking is de beste keuze voor duurzame impact.*
  Alternatieven, zoals het verlenen van een uitsluitend recht of het afzonderlijk aanbesteden per gemeente, zijn juridisch kwetsbaarder en zorgen voor versnippering. De gekozen publiek-publieke samenwerking biedt schaalvoordelen, gezamenlijke sturing en sluit beter aan bij het landelijke beleid, waarin samenwerking tussen publieke organisaties centraal staat.
  Er is daarom bewust afgezien van het aangaan van een inkooprelatie. DCW kiest nadrukkelijk voor een duurzame samenwerking, gebaseerd op gedeeld eigenaarschap, proportionaliteit en publieke meerwaarde.

- *Regionale samenwerking is essentieel voor een sterke en samenhangende uitvoering*
  Zonder regionale samenwerking voeren werkontwikkelbedrijven en gemeenten hun taken — zoals beschut werk — ieder afzonderlijk uit. Dit leidt tot versnippering, beperkte schaalvoordelen en minder ruimte voor gezamenlijke innovatie. Juist door krachten te bundelen ontstaat een robuuste uitvoeringsstructuur die beter inspeelt op complexe arbeidsmarktvraagstukken en gezamenlijke ambities. Zo verbeteren we de dienstverlening aan inwoners, met een samenhangend aanbod en meer kansen op duurzaam werk.

Participatie
De samenwerking is tot stand gekomen in nauwe afstemming tussen DCW, SWB en de gemeenten Oldenzaal en Losser. In deze voorbereidende fase is ingezet op gelijkwaardige betrokkenheid van alle partijen, met aandacht voor uitvoerbaarheid en maatschappelijke meerwaarde.
Medewerkers van DCW zijn via interne bijeenkomsten geïnformeerd en meegenomen in het proces. Daarnaast is een klankbordgroep ingericht met vertegenwoordigers van de medezeggenschap van de vier deelnemende organisaties, die fungeert als sparringpartner voor de inhoudelijke en organisatorische keuzes.

De ondernemingsraad van gemeente Enschede heeft op 11 september 2025 een positief advies uitgebracht over het voorgenomen besluit, waarin de versterking van DCW binnen de arbeidsmarktregio Twente wordt onderstreept. Via zes werkgroepen werken medewerkers actief mee aan de inrichting van de samenwerking. Deze groepen stemmen onderling af in een coördinerend overleg, onder toezicht van de stuurgroep.

Communicatie
De communicatie rondom deze samenwerking verloopt in afstemming tussen de gemeenten Oldenzaal en Losser, DCW en SWB. Voor externe doelgroepen, zoals cliënten en samenwerkingspartners, is een gezamenlijke communicatieaanpak opgesteld. Deze aanpak is afgestemd op de verschillende rollen en informatiebehoeften en richt zich op het tijdig en zorgvuldig informeren over het proces. De uitvoering vindt plaats via bestaande kanalen, waaronder nieuwsbrieven, websites en fysieke bijeenkomsten.

Binnen DCW en SWB is actief ingezet op zichtbaarheid en betrokkenheid op de werkvloer. Vertegenwoordigers van beide organisaties zijn wekelijks aanwezig op de locatie Oldenzaal voor laagdrempelig contact en het beantwoorden van vragen. Daarnaast vond op 6 oktober jl. een kennismakingstour plaats langs de vestigingen van DCW en SWB, met als doel de onderlinge verbinding te versterken. Medewerkers worden via interne kanalen, zoals intranet, regelmatig geïnformeerd over de voortgang en vervolgstappen in het samenwerkingsproces.

Interne communicatie
Intern worden betrokken teams en afdelingen actief geïnformeerd over de samenwerking tussen de vier partijen, met een beoogde startdatum van 1 januari 2026. Hoewel deze samenwerking voor interne collega's weinig directe gevolgen heeft voor hun dagelijkse werkzaamheden, worden zij wel tijdig en zorgvuldig meegenomen in het proces.

Vervolg
Na besluitvorming door uw Raad wordt de samenwerkingsovereenkomst door alle betrokken partijen ondertekend. De samenwerking gaat officieel van start per 1 januari 2026. Conform de afspraken in de overeenkomst wordt uw Raad elke twee jaar geïnformeerd over de voortgang, resultaten en eventuele ontwikkelingen binnen de samenwerking.

Bijlagen
- Samenwerkingsovereenkomst publiek-publieke samenwerking (PPS)
- Raadsbesluit
- OR-advies
- Reactie op OR-advies
- E-mail aan de raad, dd. 11 december 2024

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____
de loco-Secretaris, **de Burgemeester,**

E.A. Smit R.W. Bleker