

Raadsbrief ter informatie

Aan de raad van de gemeente Almelo

Doorkiesnummer

Behandeld door
M. Hilberts

Datum
11 februari 2020

Onderwerp
Stand van zaken rondom uitspraak rechtbank inzake verzoekschrift OR Soweco

Geachte raadsleden,

De kantonrechter heeft op 29 januari 2020 het dagelijks bestuur van de GR van Soweco in het gelijk gesteld in een kwestie met de OR van Soweco. Het belangrijkste element hierbij was de vraag of de onderzoeken die in de afgelopen maanden zijn uitgevoerd al of niet tot het politiek primaat behoren. De kantonrechter stelt: ook deze onderzoeken maken onderdeel uit van het politiek primaat. Dat betekent dat rondom het besluitvormingsproces over de Wsw eerst het politieke besluitvormingsproces moet plaatsvinden, voordat de OR van Soweco in de gelegenheid wordt gesteld om een advies te geven over de personele gevolgen hiervan.

Wat is er in de afgelopen periode gebeurd?

In de loop van 2019 heeft het dagelijks bestuur van de GR Soweco het initiatief genomen tot 2 onderzoeken. Dit ter ondersteuning van de besluitvorming rondom de toekomstige uitvoering van de Wsw als onderdeel van de Participatiewet. Het eerste onderzoek betrof de mogelijke toekomstige uitvoeringsvormen (aan u ter beschikking gesteld op 21 mei 2019 (Int - 20190515)). Het tweede onderzoek betrof de beantwoording van een aantal verdiepingsvragen bij het door het Dagelijks Bestuur geformuleerde voorkeursscenario. Dit rapport is u, samen met de lokale hoofdlijnennotities, op 17 oktober beschikbaar gesteld (Int - 201969408).

Op 28 oktober 2019 heeft de OR van Soweco Gr en NV een verzoekschrift bij de rechtbank in gediend waarin zij de rechtbank onder meer verzoekt om beide onderzoeken ongeldig te verklaren, omdat er conform de Wet op de ondernemingsraden sprake geweest zou zijn van een adviesrecht van de OR bij de formulering van de onderzoeksvraag en de keuze van de uitvoerder van deze onderzoeken. Op 8 januari 2020 is de rechtszaak geweest waarin deze zaak heeft gediend. Daarbij is namens het Dagelijks Bestuur betoogd dat de onderzoeken plaatsvonden als onderdeel van de voorbereiding van politieke besluitvorming, en daarmee onder het politieke primaat vallen.

De uitkomst: ook de onderzoeken die het DB heeft laten uitvoeren vallen onder het politiek primaat

Op 29 januari 2020 heeft de kantonrechter uitspraak gedaan (<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Overijssel/Nieuws/Paginas/Geen-rol-voor-OR-in-onderzoek-toekomst-Soweco.aspx>). In deze uitspraak wordt de OR in het ongelijk gesteld. De onderzoeken vallen onder het politieke primaat. Daartoe heeft de kantonrechter overwogen dat het hier gaat om een verkenning van de mogelijkheden voor gemeenten om hun wettelijke taken in de toekomst vorm te geven. Besluiten die het beleid ten aanzien van (de uitvoering van) publiekrechtelijke taken van Soweco GR bepalen, vallen naar het oordeel van de kantonrechter onder de reikwijdte van het politieke primaat.

Daarnaast heeft de kantonrechter het volgende overwogen. Een besluit over de vraag hoe de gemeenten hun wettelijke taken in de toekomst vorm wensen te geven, vereist zonder meer een politieke afweging van de daaraan verbonden voor- en nadelen. Een dergelijk besluit is om die reden aan het adviesrecht van de OR onttrokken, aldus de kantonrechter.

Deze uitspraak benadrukt dat het gesprek over (de uitvoering van) de Wsw en Participatiewet en de keuzes die hierin gemaakt worden geheel toekomt aan de deelnemende gemeenten. De uitkomsten van deze keuzes kunnen gevolgen hebben voor personeel en organisatie. In dat geval zal uiteraard de OR betrokken gaan worden bij personele vervolgbesluiten.

Constructief in gesprek met Raad van Commissarissen

Omdat de uitvoering van de Wsw in handen is gelegd van Soweco NV, heeft de Raad van Commissarissen van Soweco NV ook te maken met de gevolgen van de politieke keuzes die u gaat maken. Het Dagelijks Bestuur heeft de Raad van Commissarissen uitgenodigd om met een alternatief uitvoeringsmodel te komen. Dat is in december op hoofdlijnen aan het Dagelijks Bestuur gepresenteerd. Na eerdere verkenningen, vinden op dit moment bestuurlijk en ambtelijk constructieve gesprekken plaats tussen een vertegenwoordiging van de Raad van Commissarissen en het management van Soweco met een vertegenwoordiging van het Dagelijks Bestuur. In deze gesprekken wordt gestreefd naar een zoveel mogelijk gezamenlijk gedragen toekomstbestendig uitvoeringsmodel voor de gemeenten Wierden, Tubbergen, Twenterand en Almelo. Daarbij dragen de 6 gemeenten gezamenlijk zorg voor de afbouw van de GR, en krijgen de gemeenten Rijssen-Holten en Hellendoorn de ruimte voor lokale uitvoering, met de mogelijkheid van inkoop van specifieke taken (zoals P&O-taken).

Zodra het mogelijk is, wordt u uiteraard van de uitkomsten van de gesprekken op de hoogte gebracht.

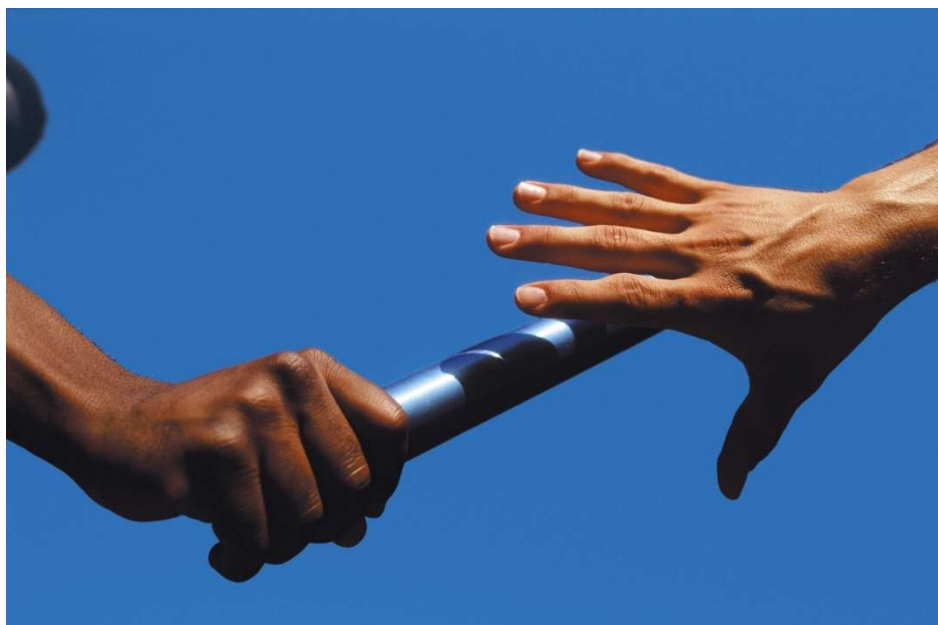
Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Almelo,
de secretaris, de burgemeester,



Herorientatie uitvoeringsmodel Wsw en NBW

*Verkenning scenario's meer regie centrumgemeente
Almelo*

Eindrapport



IROKO
Peter van Nes en Jaco van Velden
15 mei 2019

Opdrachtgever:
Dagelijks Bestuur Soweco

Managementsamenvatting

1. Aanleiding

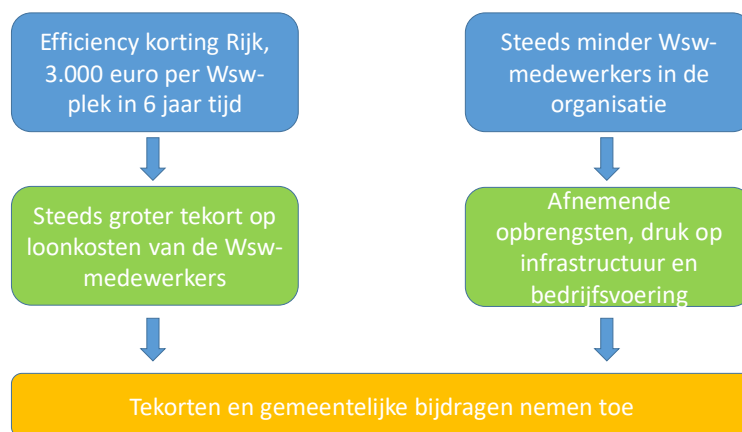
De deelnemende gemeenten in de GR Soweco hebben besloten om focus aan te brengen in de doorontwikkeling van Soweco NV door het onderzoeken van het scenario waarbij de centrumgemeente Almelo de regie krijgt. Het dagelijks bestuur van de GR Soweco heeft IROKO gevraagd een eerste verkenning van mogelijke scenario's uit te voeren. De verkenning is tot stand gekomen op basis van:

- enkele persoonlijke gesprekken met ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten Almelo en Twenterand;
- telefonische gesprekken met ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten Hellendoorn, Rijssen-Holten, Tubbergen en Wierden;
- een gesprek met de directeur en concerncontroller van Soweco NV;
- een aantal openbare stukken van Soweco en aanvullende informatie van Soweco;
- cijfers en beleidsinformatie van Almelo en Twenterand.

Deze rapportage geeft de context weer, gaat in op de huidige situatie rond de uitvoering via Soweco en werkt enkele scenario's voor het eigenaarschap op hoofdlijnen uit aan de hand van een aantal criteria. Ook wordt ingegaan op mogelijke keuzes qua inhoud en juridische vormgeving.

2. Context landelijk

De uitvoering van de sociale werkvoorziening staat onder druk. Met de komst van de Participatiewet is de instroom in de Wsw afgesloten. Samen met de efficiencykorting van het Rijk op de Wsw-subsidie¹ geeft dit financiële druk op de uitvoeringsorganisaties en leidt dit tot een toename van de gemeentelijke bijdragen. Tegelijk hebben gemeenten met de invoering van de Participatiewet een grotere uitdaging gekregen om samen met werkgevers betaald werk te organiseren voor inwoners met een arbeidsbeperking, die niet langer toegang hebben tot de Wsw en/of de Wajong.



Sinds 2015 buigen veel gemeenten zich daarom over de vraag 'Hoe verder?'. Een stand alone uitvoering van de Wsw is niet langer toekomstbestendig. Veel gemeenten zoeken het daarom in het verbinden van de uitvoering van de Wsw met de uitvoering van de Participatiewet. Daar waar reeds keuzes gemaakt zijn, verschillen de uitkomsten op twee hoofdaspecten, namelijk:

¹ Dit betreft de periode 2015 – 2020. Na 2020 neemt het subsidiebedrag per Wsw-plek weer toe en neemt het totale subsidietekort naar verwachting af. De krimp van het aantal Wsw-medewerkers gaat na 2020 gewoon door.

- Het al dan niet leggen van een knip in de uitvoering; bijvoorbeeld via integratie van de volledige uitvoering op het terrein van werk, inkomen en Wsw, of met een knip tussen Werk en Wsw enerzijds en Inkomen anderzijds?
- Voert de gemeente het zelfstandig uit of wordt samengewerkt met andere gemeenten, in een GR, een centrumgemeente-GR of via dienstverleningsovereenkomsten (DVO's)?



In samenhang met de keuze op deze twee hoofdaspecten verschilt ook de focus van de 'vroegere' SW-uitvoeringsorganisaties. Daar waar meer terreinen geïntegreerd worden verschuift de focus vaak meer naar activering, ontwikkeling en uitstroom. Daar waar meer vastgehouden wordt aan oude scheidslijnen wordt vaak ingezet op doorontwikkeling naar meer ondernemerschap in de organisatie.

3. Context regionaal

De gemeenten Almelo, Twenterand, Hellendoorn, Rijssen-Holt en Tubbergen en Wierden werken voor de Wsw samen in de gemeenschappelijke regeling (GR) Soweco. De GR Soweco is voor 100% eigenaar van de uitvoeringsorganisatie Soweco NV. In 2015 hebben de gemeenten besloten om de NV door te ontwikkelen tot een maatschappelijke onderneming. In lijn met dat besluit is het aantal inwoners uit andere doelgroepen dan de Wsw dat door Soweco wordt begeleid en/of bemiddeld sterk toegenomen. Verder biedt Soweco onder het label Extend werkgevers advies op het gebied van sociaal ondernemen en duurzame inzetbaarheid.

Ook is gestart met een deconsolidatie van de GR en de NV. De deconsolidatie is onder andere bedoeld om het onderscheid tussen de GR en de NV transparant te maken en te laten zien welke prestaties de NV voor de GR levert en wat daarvan de kosten zijn.

Tegelijkertijd is besloten de GR af te bouwen. De bedoeling is dat het vastgoed wordt vervreemd en ambtelijke dienstverbanden in de GR worden afgebouwd of overgedragen. Hierdoor zal op 1 januari 2021 de GR alleen nog uit de dienstverbanden met de Wsw-medewerkers bestaan. Uiterlijk op datzelfde moment -of zoveel eerder als mogelijk- zijn de aandelen van de GR overgedragen aan een nieuwe aandeelhouder. De gemeenten staan voor de vraag of zij aandeelhouder willen worden in de maatschappelijke onderneming.

Eind 2018 hebben de zes colleges ingestemd met het aanbrengen van focus in de doorontwikkeling van Soweco door het onderzoeken van een scenario waarbij de centrumgemeente Almelo de regie krijgt. Daarbij wil men zich beperken tot de wettelijke taken. Bovenwettelijke commerciële activiteiten worden niet gezien als taak van de gemeenten.

De uitvoering van de Participatiewet is verschillend georganiseerd in de zes Soweco-gemeenten:

- Almelo, Rijssen-Holten, Hellendoorn en Wierden hebben een eigen uitvoeringsorganisatie voor de werk- en inkomensaken.
- De gemeente Twenterand laat de aanvragen inkomensvoorzieningen uitvoeren door de gemeente Almelo². De op werk en activering gerichte taken worden door de gemeente Twenterand zelf uitgevoerd. Recent heeft Twenterand een aanzienlijk deel van uitvoering van re-integratietaken belegd bij Soweco.
- De gemeente Tubbergen koopt de uitvoering van Werk & Inkomen in bij de gemeente Almelo. Het casemanagement en de begeleiding en ondersteuning van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en voor de doelgroep met een arbeidsbeperking heeft Tubbergen belegd bij Soweco.
- Alle gemeenten werken in de werkgeversbenadering samen via het Werkplein Almelo.

4. Ontwikkeling doelgroep en budgetten Wsw en Participatiewet

De zes Soweco-gemeenten hebben in 2018 samen nog ruim 1.200 Wsw plekken. Dat zal in 2023 gedaald zijn tot ongeveer 900 plekken. Een afname van ongeveer 30%. Almelo en Twenterand hebben samen ongeveer 60% van de Wsw-plekken. Na 2023 daalt het aantal Wsw-medewerkers geleidelijk verder.

Een deel van de Wsw-medewerkers van de zes gemeenten werken bij Larcom of via begeleid werken bij een werkgever. Het aantal Wsw-plekken bij Soweco bedroeg in 2017 ruim 1.076. Dit zal in 2023 afgenomen zijn tot circa 750.

In 2019 en 2020 neemt het Wsw-budget per plek nog af door de efficiencykorting van het Rijk. Na 2020 neemt het Wsw-budget per Wsw-plek weer toe.

Op het gebied van het BUIG-budget, waaruit de uitkeringen en loonkostensubsidies betaald worden, zijn er grote verschillen tussen de zes gemeenten. Vooral Almelo kent een tekort op het BUIG-budget. Ook in de ontwikkeling van de budgetten zijn er verschillen. Rijssen-Holten (-9%), Almelo en Twenterand (beiden -5%) krijgen in 2019 aanzienlijk minder BUIG-budget dan in 2018. Dit legt in deze gemeenten grotere druk op het resultaat op de BUIG budgetten. Er ligt dus een grote opgave om, met de gunstige economische omstandigheden van dit moment, meer inwoners dan voorheen op een passende wijze naar betaald werk te begeleiden.

In de structurele situatie, wanneer de Wsw geheel is afgebouwd, zullen er naar verwachting in de Soweco-regio ruim 420 nieuw beschut werk plekken zijn³. Almelo en Twenterand hebben hierin dan een aandeel van respectievelijk 62% en 13%. Het aantal van 420 komt ongeveer overeen met het aantal Wsw-plekken in de beschutte omgeving van Soweco nu. Hierbij is werken op locatie niet meegenomen.

De verwachte instroom van de nieuwe doelgroep (mensen met een arbeidsbeperking) in de bijstandsuitkering wordt geraamd op 140 personen per jaar. Bedacht moet echter worden dat een aanzienlijk deel van de doelgroep geen recht heeft op een uitkering, maar zich wel tot de gemeenten kan wenden voor ondersteuning bij het vinden en behouden van passend werk.

² De huidige DVO loopt tot 1 september 2019 en kan worden verlengd.

³ Dit betreft een inschatting op basis van landelijke gegevens. Hierbij is uitgegaan van 30.000 nieuw beschut plekken in heel Nederland en het aandeel van Almelo en Twenterand in het huidige landelijke budget voor Nieuw-Beschut Werken.

5. Soweco

Het operationeel resultaat van Soweco is ten opzichte van landelijke benchmarks goed. Het financiële probleem in de Wsw bestaat vooral uit het aanzienlijke gat tussen de Wsw-subsidie en de loonkosten voor de Wsw-medewerkers, het subsidietekort. Vanuit het operationeel resultaat wordt door de NV deels compensatie geboden voor het hoge tekort op de subsidie. Dat het operationeel resultaat van Soweco relatief goed is, komt mede doordat staffuncties vaak door mensen uit de Wsw-doelgroep worden ingevuld. Wanneer deze plekken door regulier personeel moeten worden ingevuld zullen de kosten stijgen. De omzet/opbrengst per Wsw-plek is bij Soweco juist relatief laag⁴.

Soweco heeft in 2017 de financiële doelstellingen uit de businesscase maatschappelijke onderneming behaald. Dit is in 2018 zeer waarschijnlijk ook het geval.

Soweco heeft in 2016, 2017 en 2018 in toenemende mate inwoners uit andere doelgroepen begeleid, vooral in opdracht van gemeenten. Per einde 3^e kwartaal 2018 gaat het om circa 850 personen, veelal met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In 2018 zijn 115 personen uit categorie 3 naar de reguliere arbeidsmarkt gebracht met minimaal halfjaar contracten.

In totaal gaat er tegen de 50 miljoen euro per jaar om in Soweco (de GR en NV samen).

6. Analyse en doorkijk

In 2016 en 2017 is het operationeel resultaat (totaal en per Wsw-plek) van Soweco afgenomen, ondanks dat er in toenemende mate nieuwe doelgroepen worden begeleid. In 2018 wordt weer een toename van het operationeel resultaat verwacht.

Het is een flinke uitdaging om met nieuwe activiteiten in het kader van de Participatiewet het operationeel resultaat van een sociaal werkbedrijf op peil te houden. De marges op het uitvoeren van re-integratieactiviteiten zijn over het algemeen niet hoog. Ook de uitvoering van nieuw beschut en het in dienst nemen van personeel op basis van de banenafpraak is in een sociaal werkbedrijf over het algemeen financieel niet dusdanig lucratief dat hiermee het operationeel resultaat verbetert. In businesscases voor nieuw beschut en voor de banenafpraak is het om deze reden van belang om deze te bezien vanuit de bredere maatschappelijke effecten, waaronder de besparing op de uitkering. Verder zorgen de re-integratieactiviteiten en nieuw beschut of banenafpraakbanen wel voor dekking van (op korte termijn) vaste kosten van een sociaal werkbedrijf, waardoor het resultaat niet nog verder verslechtert.

De Soweco-gemeenten hebben geconstateerd dat de krimp van de Wsw in de toekomst niet volledig zal worden gecompenseerd door nieuw beschut werkers en andere doelgroepen vanuit de Participatiewet. Ook staan gemeenten voor flinke financiële uitdagingen in het brede sociale domein. Er wordt een verdere druk op de budgetten verwacht. Gemeenten gaan er om deze redenen van uit dat er aanzienlijk minder aanvullende opdrachten (dan eerder verwacht) bij de maatschappelijke onderneming kunnen worden neergelegd. Gemeenten hebben daarnaast meer behoefte aan flexibilisering, een sterke werkgeversbenadering en arbeidsplekken (beschut, garantiebannen of voor re-integratie) bij werkgevers en lokale organisaties.

Een keuze voor een model waarin de centrumgemeente Almelo meer regie heeft, leidt niet tot een vermindering van het subsidietekort. De hoogte van het subsidietekort Wsw is

⁴ De directie van Soweco geeft hiervoor de volgende redenen: a) tussen 2011 en 2015 is er geen instroom van Wsw-medewerkers geweest vanwege destijds genomen besluiten, b) de hele grensregio, van Groningen tot en met Limburg, heeft gemiddeld lagere loonwaarde door historische omstandigheden, c) De vraag naar relatief hoogwaardige arbeid binnen ons segment is in Twente naar verhouding laag ten opzichte van landelijk en d) de kapitaalintensieve (en risicovolle) productie is vroegtijdig afgestoten, waarmee de gemiddelde NTW per SW'er lager is geworden. De kosten zijn daarmee eveneens navenant gedaald en de risico's zijn substantieel verminderd.

namelijk onafhankelijk van scenario's voor het eigenaarschap, c.q. aandeelhouderschap. Wel kunnen er in elk scenario, voor zover dat nog niet is gedaan, maatregelen worden genomen om het subsidietekort naar de toekomst toe zoveel mogelijk te beperken. Ook kunnen er in elk scenario uiteraard acties worden ingezet en maatregelen worden genomen om daar waar mogelijk de opbrengsten per Wsw-plek te verhogen⁵, waardoor vanuit het operationeel resultaat kan blijven worden bijgedragen aan het subsidietekort.

7. Plannen van gemeenten bij regie centrumgemeente

De gemeente Almelo ziet een model voor zich waarin de uitvoeringsorganisatie van de Wsw nauw verbonden wordt met de uitvoering van de werkkant van de Participatiewet, c.q. het Werkplein. De gemeente wil zich daarbij richten op de wettelijke taken. Almelo wil nagaan of bedrijfsactiviteiten kunnen worden omgezet in groepsdetacheringen. Er wordt een blijvend beschut vangnet georganiseerd, mogelijk voor of samen met andere gemeenten georganiseerd.

Buiten Almelo zou alleen Twenterand mogelijk eigenaar willen worden van de toekomstige uitvoeringsorganisatie. Voor Rijssen-Holten, Hellendoorn en Wierden is dit niet het geval. Tubbergen wil alleen mede-eigenaar worden wanneer alle zes gemeenten dat doen.

Wanneer Tubbergen geen mede-eigenaar wordt, zou Tubbergen in de nieuwe situatie dezelfde taken willen uitbesteden aan Almelo/de nieuwe organisatie als nu aan Soweco. Wierden zou relatief veel taken/activiteiten willen inkopen bij Almelo. Rijssen-Holten zou alleen de werkgeverstaken voor Wsw-ers en de verloning van dienstverbanden nieuw beschut en garantiebanen bij de organisatie willen inkopen. Hellendoorn zit wat dat betreft tussen Wierden en Rijssen-Holten in.

De gemeente Tubbergen ziet meerwaarde in de advisering van werkgevers op het terrein van bijvoorbeeld maatschappelijk verantwoord ondernemen.

8. Scenario's

De volgende drie scenario's zijn in het onderzoek bekeken:

1. De gemeente Almelo wordt 100% eigenaar van de uitvoeringsorganisatie.
2. De gemeente Almelo wordt 100% eigenaar van de uitvoeringsorganisatie in een centrumregeling (centrumgemeente-GR).
3. Twee of meer gemeenten worden eigenaar van de organisatie.

In hoofdstuk 5 van dit paper zijn de scenario's aan de hand van een aantal criteria op hoofdlijnen uitgewerkt. Onderstaande tabel geeft een schematische samenvatting, waarbij de scores van de scenario's 1, 2 en 3 zijn afgezet tegen de situatie waarin het huidige beleid wordt voortgezet en de zes gemeenten gezamenlijk eigenaar worden van de NV.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Maatwerk voor de inwoner	Almelo: + Overige gem: 0/+	Almelo: + Twenterand: 0/+ Overige gem: 0/+	0
Wsw als vangnet beschikbaar	0	0	0
Beperking veranderingen voor doelgroepmedewerkers	0/-	-	0/-
Financieel	+	+	+ / 0

⁵ Bijvoorbeeld door het bedingen van betere prijzen bij bestaande opdrachtgevers, nieuwe opdrachtgevers te acquireren tegen betere voorwaarden dan bestaande opdrachtgevers of door doorstroom van medewerkers. Hierbij moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met lokale/regionale omstandigheden.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Efficiënte uitvoering Wsw en Pwet	Almelo: + Twenterand: 0 Overige gem: 0/+	Almelo: +/0 Twenterand: 0 Overige gem: 0/+	Almelo: 0 Twenterand: 0 Overige gem: 0/+
Bestuurlijke en ambtelijke drukte	+	+/0	0
Aanbestedingen	Almelo: 0 Twenterand: - Overige gem: -	Almelo: 0 Twenterand: -/0 Overige gem: -	Almelo: 0 Twenterand: 0 Overige gem: -
Kansen	+	+	+
Fiscaal	0	Almelo: + Twenterand: 0 Overige gem: 0	0

Uit de tabel hierboven blijkt dat globaal gezien de scenario's 1 en 2 gunstig afsteken t.o.v. scenario 3. Dit zit vooral in aspecten als maatwerk, het gemak waarmee financieel voordelige effecten kunnen worden gerealiseerd, minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en de kansen die een nieuw uitvoeringsmodel kan bieden.

Aandachtspunten zijn de veranderingen voor de doelgroepmedewerkers die groter kunnen zijn dan bij voortzetting van het huidige beleid en dat de gemeente Twenterand niet kan quasi-inbesteden bij de nieuwe uitvoeringsorganisatie, tenzij in scenario 2 wordt gekozen voor een bestuurscommissie. Ook ten aanzien van de andere gemeenten is een belangrijk aandachtspunt dat inbesteding van opdrachten niet meer mogelijk is wanneer zij geen mede-eigenaar meer zijn van de uitvoeringsorganisatie. In alle scenario's zijn er fiscale aandachtspunten door het verbreken van de fiscale eenheid tussen de GR en de NV. Dit geldt overigens ook voor het referentiescenario. In scenario 2 kan een fiscale eenheid worden gevormd tussen de gemeente Almelo en de uitvoeringsorganisatie. Dat is voor Almelo een voordeel ten opzichte van de andere scenario's.

De veranderingen voor de doelgroepmedewerkers kunnen groot zijn als één of enkele andere gemeenten (dan Almelo) eigen keuzes maken en delen van de Wsw en nieuw beschut werk zelf gaan uitvoeren.

In deze scenario's 1 en 2 ligt het financiële risico voor de uitvoeringsorganisatie volledig bij de gemeente Almelo. De gemeente Almelo zal daarom afspraken willen maken met gemeenten die Wsw-uitvoeringstaken gaan beleggen bij de nieuwe organisatie over de verdeling van onvoorziene kosten en risico's. Anderzijds zullen de andere gemeenten voor wat betreft de Wsw afspraken willen maken met de gemeente Almelo over de bijdrage vanuit de uitvoeringsorganisatie ter compensatie van het subsidietekort, net zoals Soweco NV nu bijdraagt aan het subsidietekort in de GR.

Daartegenover staat dat Almelo in de scenario's 1 en 2 zelfstandig de vormgeving van de nieuwe organisatie bepaalt en de verbindingen daarin met de uitvoering van de Participatiewet. Ook heeft Almelo directe sturing op de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Dit zou voor de gemeente Almelo een belangrijk criterium kunnen zijn om te kiezen voor scenario 1 of 2.

De invloed van de gemeente Twenterand vindt in scenario 1 plaats via dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) met Almelo. In scenario 2 is Twenterand deelnemer in de centrumgemeente-GR en kan invloed worden uitgeoefend via het bilaterale bestuurlijk overleg met Almelo, via de eventueel in te stellen bestuurscommissie en ook nog via DVO's. De meerwaarde van scenario 2 is dat uitdrukkelijker de intentie wordt uitgesproken om langjarig met elkaar samen te werken. Dit zou in scenario 1 echter ook kunnen door langjarige DVO's met elkaar af te sluiten.

Het rapport geeft voor elk van de scenario's ook aan welke stappen er op hoofdlijnen moeten worden gezet om de besluitvorming te effectueren en het scenario te implementeren.

In de bovenstaande analyse is in overleg met de opdrachtgever het uitgangspunt gehanteerd dat alle kosten, direct of dan wel toekomstig, te maken uit de afbouw van GR Soweco, de ontmanteling van Soweco NV en alle frictiekosten inclusief die van een nieuwe organisatievorm door de deelnemers van de GR op basis van het deelnemingspercentage worden gedragen.

Ook zijn er uiteraard kosten verbonden aan de opbouw van een nieuw uitvoeringsmodel. Dit geldt voor elke gemeente.

9. Verder uit te werken keuzes: inhoud en juridische structuur

De scenario's zijn vooral gebaseerd op het eigenaarschap van de uitvoeringsorganisatie en het bestuurlijke model, gebaseerd op de collegebesluiten om een richting te onderzoeken waarin Almelo de regie neemt. Echter, deze vragen kunnen niet los worden gezien van beleidsinhoudelijke keuzes over de uitvoering van de Wsw en de Participatiewet.

Wat betreft de inhoud gaat het onder meer om:

- Welke verbindingen er worden gelegd met de uitvoering van de Participatiewet.
- Hoe de Wsw in de nieuwe uitvoeringsorganisatie wordt georganiseerd. Willen de gemeenten Almelo en Twenterand de huidige Wsw-bedrijfsactiviteiten onveranderd voortzetten of wordt bijvoorbeeld gekozen om de werkplekken groen/grijs of de detacheringen op een andere manier te organiseren?
- De vraag of Almelo of Almelo en Twenterand het risico voor alle gemeenten op haar/hun schouders wil nemen. Hoe zorgt vooral de gemeente Almelo er voor dat de regie en het eigenaarschap wordt overgenomen van iets dat behapbaar en verantwoord is? Dit kan worden gerealiseerd langs een lijn van minder activiteiten (door bijvoorbeeld wel de beschutte werkplekken voor alle gemeenten uit te voeren, maar niet de werkplekken in het groen/grijs of de detacheringen) of langs de lijn van minder deelnemende gemeenten.

In juridische zin moet in alle scenario's worden besloten of de GR Soweco in stand wordt gehouden. De inschatting is dat de meerwaarde daarvan beperkt is.

In elk scenario zal verder een besluit moeten worden genomen over de juridische vorm van de uitvoeringsorganisatie. In scenario 1 kan een keuze worden gemaakt tussen een private rechtspersoon (100% eigendom van Almelo) of een organisatie (gemeentelijke dienst op afstand of een afdeling) die onderdeel is van de gemeente Almelo. In scenario 2 is sprake van een centrumgemeente-GR, maar is het mogelijk de feitelijke uitvoering te beleggen in een BV of NV. In scenario 3 kan worden gekozen voor een (kleinere) GR of voor een privaatrechtelijke uitvoering (BV of NV).

In alle gevallen vergt de keuze van de uiteindelijke juridische vorm een gedegen afweging op grond van onder andere wettelijke, fiscale en juridische aspecten en (de mogelijkheid tot) ondernemerschap. Vooral aanbestedings- en BTW-aspecten zouden daarbij aandacht moeten krijgen.

10. Proces

Tot slot een aantal aspecten met betrekking tot het proces om te komen tot een keuze en de implementatie van die keuze:

- Er zou rekening moeten worden gehouden met een totaal proces van minimaal 2 jaar, waarschijnlijk langer, om te komen tot een nieuw uitvoeringsmodel.
- Er zou op korte termijn een besluit kunnen worden genomen de scenario's 1 en 2 verder te gaan uitwerken.

- In het eerste kwartaal van 2019 kunnen deze scenario's verder worden uitgewerkt en worden doorgerekend op financiële voor- en nadelen;
- Dan zou bijvoorbeeld uiterlijk 31 december 2019 een definitieve keuze kunnen worden gemaakt over het nieuwe uitvoeringsmodel en mogelijk een principebesluit kunnen worden genomen om de GR Soweco op te heffen. Het jaar 2019 wordt dan benut voor uitwerking en besluitvorming op hoofdlijnen. Het te kiezen scenario moet inhoudelijk, financieel en juridisch zorgvuldig worden bekeken en uitgewerkt.
- Gemeenten die eigen keuzes willen maken, zullen ook in 2019 tot een plan en tot besluitvorming moeten komen. Het is dan namelijk zaak om het proces gezamenlijk in een zelfde snelheid en in onderlinge samenhang te doorlopen.
- Besluiten worden genomen door de colleges en gemeenteraden.
- In 2020 zou de nieuwe uitvoering dan kunnen worden voorbereid en geïmplementeerd, waardoor deze dan in 2021 van start kan gaan.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1. Aanleiding	2
2. Context landelijk	2
3. Context regionaal.....	3
4. Ontwikkeling doelgroep en budgetten Wsw en Participatiewet.....	4
5. Soweco	5
6. Analyse en doorkijk.....	5
7. Plannen van gemeenten bij regie centrumgemeente	6
8. Scenario's	6
9. Verder uit te werken keuzes: inhoud en juridische structuur	8
10. Proces.....	8
1 Inleiding en doelstelling.....	12
2 De context	14
2.1 Landelijke context	14
2.2 Regionale context	16
3 Ontwikkeling doelgroep en budgetten WSW en Participatiewet	18
3.1 Omvang en aard Wsw	18
3.2 Uitvoering en aard Participatiewet.....	20
3.3 Nieuw beschut in vergelijking met Wsw.....	21
3.4 Ontwikkeling doelgroep Banenafpraak.....	22
4 SOWECO	23
4.1 Inleiding.....	23
4.2 Kengetallen/benchmark	23
4.3 Taken.....	26
4.4 Opdrachten van de gemeenten aan Soweco.....	28
4.5 Omvang van de financiële stromen	29
4.6 Juridische structuur.....	30
4.7 Analyse en doorkijk.....	32
5 Plannen van de gemeenten bij regie centrumgemeente	33
6 Scenario's en beoordeling op criteria	35
6.1 Scenario's	35
6.2 Beoordelingscriteria scenario's.....	35
6.3 Scenario 1: Almelo 100% eigenaar	35
6.4 Scenario 2: centrumregeling (GR) met Twenterand als deelnemer	38
6.5 Scenario 3: Almelo en Twenterand samen eigenaar	41
6.6 De drie scenario's naast elkaar	42

6.7	Belangrijkste processtappen per scenario	44
6.8	Te maken keuzes juridische vorm en inhoud binnen scenario's	45
Bijlage 1: ontwikkeling Participatiebudget.....		49
Bijlage 2: uitwerking (indicatief) businesscases nieuw beschut werk en garantiebannen.....		51
Bijlage 3: nadere informatie over een Centrumgemeente-GR.....		54

1 Inleiding en doelstelling

De gemeenten Almelo, Twenterand, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Tubbergen en Wierden nemen voor de uitvoering van de Wsw deel in de gemeenschappelijke regeling (GR) Soweco. Via deze GR zijn de gemeenten samen eigenaar van Soweco NV, waarin de feitelijke activiteiten plaatsvinden.

Met de komst van de Participatiewet in 2015 is er geen instroom meer in de Wsw. De uitstroom van Wsw-medewerkers kan, afhankelijk van onder andere de leeftijdsopbouw van de werknemers, variëren van 4 tot 8 procent per jaar. De afname van het aantal Wsw-medewerkers legt druk op de bedrijfsvoering van Wsw-uitvoeringsorganisaties. Het stand alone uitvoeren van de Wsw in een organisatie is daarom niet toekomstbestendig.

Om die reden hebben de GR gemeenten zich over de toekomst van Soweco gebogen. In 2016 is besloten om Soweco NV door te ontwikkelen naar een maatschappelijke onderneming, gericht op mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Begin 2018 is het proces van doorontwikkeling Soweco verder geconcretiseerd. Er zijn afspraken gemaakt om de NV en de GR te van elkaar te gaan scheiden (deconsolideren) om op termijn verzelfstandiging van de NV mogelijk te maken. Onderdeel van dit proces is onderzoek naar het aandeelhouderschap.

Hiervoor moet onder meer gekeken worden naar landelijke en regionale ontwikkelingen, ambities en taakopvatting van gemeenten. De deelnemende gemeenten in de GR Soweco hebben besloten om focus aan te brengen in de doorontwikkeling van Soweco NV door het onderzoeken van het scenario waarbij de centrumgemeente Almelo de regie krijgt.

Onderzoeksvraag

De gemeenten willen een beter zicht krijgen op wat de toekomstmogelijkheden zijn van de sociale werkvoorziening, met name in relatie tot hun eigen activiteiten en ambities op het gebied van de werkgeversbenadering. De focus ligt hierbij op de wettelijke taken. Het uitgangspunt hierbij is dat Almelo alleen of samen met één (Twenterand) of meer andere gemeenten die nu deelnemen in de GR eigenaar wordt van de uitvoeringsorganisatie. De uit te werken scenario's concentreren zich op het eigenaarschap van de uitvoeringsorganisatie.

Bij het beantwoorden van deze vraag dient rekening gehouden te worden met een aantal beoordelingscriteria:

- Duurzame opvang, inzet en begeleiding van de doelgroepmedewerkers
- Mogelijkheden van maatwerk voor inwoners, passend binnen de eisen en wensen van de verschillende gemeenten
- Financiële effecten
- Een efficiënte uitvoering Wsw en Participatiewet (geen dubbelingen, wel synergie)
- Bestuurlijke en ambtelijke drukte
- Aanbestedingsrecht
- Fiscale aspecten
- Governance

Doelstelling is dat het onderzoek een voorkeursscenario voor de invulling van het eigenaarschap van de uitvoeringsorganisatie oplevert.

Scope van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op scenario's hoe het eigenaarschap van de uitvoering van de wettelijke taken van de Wsw en de Participatiewet georganiseerd kan worden wanneer de centrumgemeente, Almelo, de regie neemt. Daarnaast wordt ingegaan op welke keuzes de verschillende gemeenten overwegen wanneer Almelo de regie neemt. Ook geeft het

onderzoek op hoofdlijnen een voorzet voor een verder te doorlopen proces om de scenario's te implementeren.

De voorgenomen keuze van de colleges van de zes Soweco-gemeenten voor een model waarin Almelo de regie heeft en om zich hierbij te concentreren op de wettelijke taken van de Wsw en de Participatiewet vormt het uitgangspunt voor dit onderzoek. Het onderzoek werkt dus vanuit de aanname dat deze keuze al gemaakt is. Het doel van het onderzoek was dus ook niet om de maatschappelijke onderneming te evalueren.

Het vervolg

Het dagelijks bestuur van Soweco schetst in de opdrachtformulering een aantal vervolgstappen die op basis van het onderzoek gezet moeten kunnen worden. Eerstvolgende stap in het proces na het onderzoek is een zorgvuldige uitwerking van het voorkeursscenario (inhoudelijk, financieel en juridisch). Gemeenten die eigen keuzes willen maken, zullen ook tot een plan en tot besluitvorming moeten komen. Dit proces moet gezamenlijk in een zelfde snelheid en in onderlinge samenhang doorlopen worden. Zorgvuldige communicatie met alle stakeholders is tijdens dit proces cruciaal.

Het voornemen van het dagelijks bestuur van Soweco is om het jaar 2019 te benutten voor uitwerking en besluitvorming op hoofdlijnen. Uiterlijk 31 december 2019 is een definitieve keuze voorzien over het nieuwe uitvoeringsmodel.

2 De context

2.1 Landelijke context

Wsw op slot; Participatiewet biedt alternatieven voor inwoners met een arbeidsbeperking

De komst van de Participatiewet heeft de instroom in de Wsw afgesloten. De Participatiewet biedt voor inwoners met een arbeidsbeperking twee instrumenten die in de plaats zijn gekomen van de Wsw, namelijk de banenafsprakenbanen (ook wel garantiebanen genoemd) en het nieuw beschut werk. Het eerste instrument is bedoeld voor mensen met een arbeidsbeperking die zijn opgenomen in het doelgroepregister, dit zijn mensen met een arbeidsbeperking die met begeleiding en/of een loonkostensubsidie aan de slag kunnen bij werkgevers. Doelstelling is om 125.000 extra banen met mensen uit deze doelgroep in te vullen. Het nieuw beschut werk is bedoeld voor inwoners waarvan het van de werkgever niet verlangd kan worden hen in dienst te nemen vanwege een grote begeleidingsbehoefte of de mate van benodigde aanpassingen van de werkplek. Het nieuw beschut werk is het vangnet dat in de plaats is gekomen van beschut werken in de Wsw. Op lange termijn zouden er landelijk 30.000 nieuw beschut plekken moeten zijn. Het aantal nieuw beschut werk plekken blijft achter bij de verwachtingen en de sinds enkele jaren bestaande taakstellingen vanuit het Rijk.

Efficiencykorting op het Wsw-budget

Het Rijk voert vanaf 2015 een korting door op de Wsw-budgetten, die onderdeel zijn van het Participatiebudget, dat op zijn beurt weer onderdeel is van de Integratie Uitkering Sociaal Domein (IUSD). Er wordt een korting doorgevoerd van circa € 3.000 per Wsw-plek⁶ in de periode 2015 – 2020. Na 2020 wordt er (vooralsnog) niet verder gekort.

Druk op uitvoeringsorganisaties Wsw

De stop op de instroom in de Wsw houdt in dat het aantal Wsw-medewerkers van sociale werkvoorzieningsbedrijven elk jaar afneemt, waardoor opbrengsten kunnen afnemen. Vaak lukt het niet de kosten voor leiding, staf en infrastructuur in dezelfde mate te verminderen. Hierdoor nemen de kosten per Wsw-plek toe. Zonder toename van de opbrengst per plek, betekent dit dat het financiële resultaat verslechtert. Dit geeft dus druk op de exploitatie van sociaal werkbedrijven.

Ook de efficiencykorting op het Wsw-budget heeft nadelige gevolgen op de exploitatie van sociaal werkbedrijven. Veel bedrijven kunnen deze kortingen niet opvangen door een verbetering van hun operationeel resultaat⁷. Hierdoor verslechteren de financiële resultaten en nemen de gemeentelijke bijdragen aan de sociaal werkbedrijven toe. De efficiency-korting betreft de periode 2015 – 2020. Na 2020 neemt het subsidiebedrag per Wsw-plek weer toe en neemt het totale subsidietekort naar verwachting af. De krimp van het aantal Wsw-medewerkers gaat na 2020 echter gewoon door.

De onderstaande figuur geeft de twee effecten samengevat weer.

⁶ Wsw-plekken worden veelal uitgedrukt in standaardeenheden, ook wel arbeidsjaren Wsw genoemd. Vanwege de leesbaarheid gebruiken we de term Wsw-plek.

⁷ Het operationeel resultaat is het saldo tussen enerzijds de opbrengsten vanuit de inzet van Wsw-medewerkers en andere doelgroepen en anderzijds de kosten van leiding en staf en de overige bedrijfskosten.



Stand-alone blijven uitvoeren Wsw is niet toekomstbestendig

Door bovengenoemde ontwikkelingen is het stand-alone uitvoeren van de Wsw niet langer toekomstbestendig. Veel gemeenten hebben nagedacht of denken na over oplossingen.

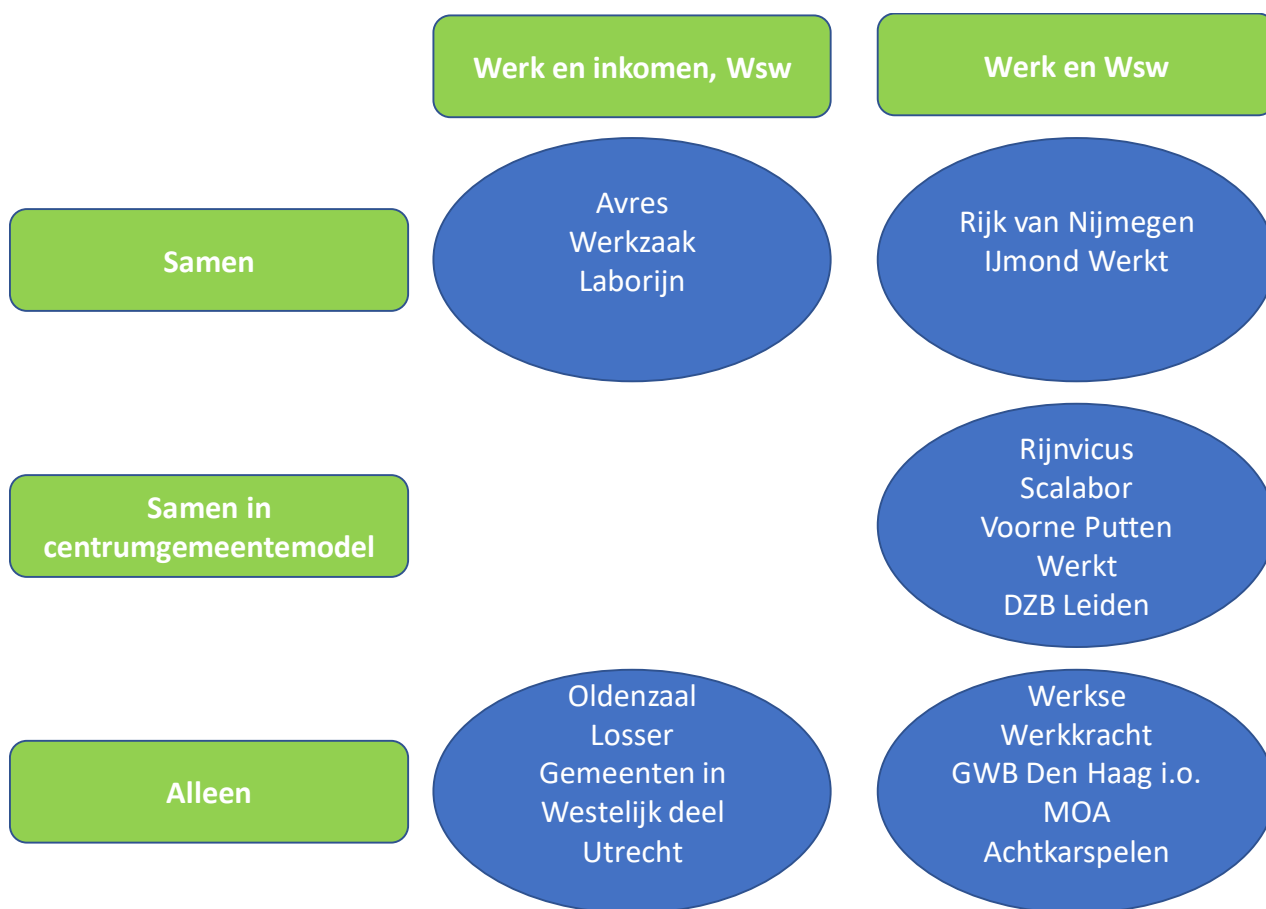
Feitelijk is er sprake van twee mogelijke hoofdrichtingen:

1. Andere/nieuwe taken bij de SW-uitvoeringsorganisatie neerleggen;
2. De uitvoering van de Wsw elders (bij een bestaande of nieuw te vormen organisatie) verbinden met de uitvoering van de Participatiewet en mogelijk andere taken.

Bij beide hoofdrichtingen is de vraag van belang waar de knip wordt gelegd, ofwel welke taken er in de organisatie worden ondergebracht. Bij de tweede hoofdrichting is dan daarnaast de vraag of je dat als samenwerkende gemeenten (regionaal) doet of dat je het als gemeente zelfstandig lokaal gaat uitvoeren.



De onderstaande figuur geeft een impressie van gekozen oplossingen in het land.



Voornemens en plannen Kabinet Rutte III

Het kabinet heeft onlangs in een brief aan de kamer haar plannen en voornemens gepresenteerd over het brede offensief voor werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Het kabinet wil komen tot een vereenvoudiging van de loonkostensubsidie, tot passende inzet van jobcoaching, tot één landelijk gebruikte loonwaardesystematiek en invoering van een vrijlating van inkomsten uit arbeid voor de groep mensen die parttime werkt met een loonkostensubsidie. Verder wil het kabinet bij het quotum goed gedrag van werkgevers belonen in plaats van slecht gedrag bestraffen. Met betrekking tot beschut werk bevat de brief van het kabinet weinig nieuwe plannen. Het kabinet zet in op een verdere stimulering van beschut werk door kennis tussen gemeenten en tussen gemeenten en UWV te delen.

Tegelijkertijd pleiten de Socialistische Partij (SP) en VNO-NCW er voor dat in elk van de 35 'arbeidsmarktregio's' een goed draaiende sociale werkplaats komt met voldoende beschut werk. In plaats van een eindstation voor mensen met een arbeidsbeperking, moet dit een opstap worden naar de arbeidsmarkt. Deze werkplaatsen moeten 'zorgen voor betere doorstroom naar werk door mensen goed voor te bereiden en te begeleiden, zodat ze er klaar voor zijn'.

2.2 Regionale context

Doorlopen proces rond Soweco

De gemeenten Almelo, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden werken voor de uitvoering van de Wsw samen in de gemeenschappelijke regeling (GR)

Soweco. De GR Soweco is voor 100% eigenaar van Soweco NV. De NV is de door de GR aangewezen uitvoeringsorganisatie voor de Wsw.

In het afgelopen decennium is er op verschillende momenten discussie geweest rond Soweco. Zo hebben enkele gemeenten uittreding uit de GR overwogen en/of onderzocht.

Door de landelijk ingegeven ontwikkelingen (zie 2.1) hebben de gemeenten zich in 2015 beraden over de toekomst van de uitvoeringsorganisatie. In 2016 is besloten om Soweco door te ontwikkelen tot maatschappelijke onderneming. Soweco is in 2017 gestart met aanpassingen in de organisatiestructuur en in de personele bezetting om de organisatie voor te bereiden op de toekomst.

In lijn met dat besluit is het aantal inwoners uit andere doelgroepen dan de Wsw dat door Soweco wordt begeleid en/of bemiddeld sterk toegenomen. Verder biedt Soweco onder het label Extend werkgevers advies op het gebied van sociaal ondernemen en duurzame inzetbaarheid.

Ook is gestart met een deconsolidatie van de GR en de NV. De deconsolidatie is onder andere bedoeld om het onderscheid tussen de GR en de NV transparant te maken en te laten zien welke prestaties de NV voor de GR levert en wat daarvan de kosten zijn.

Tegelijkertijd is besloten de GR af te bouwen. De bedoeling is dat het vastgoed wordt vervreemd en ambtelijke dienstverbanden in de GR worden afgebouwd of overgedragen. Hierdoor zal op 1 januari 2021 de GR alleen nog uit de dienstverbanden met de Wsw-medewerkers bestaan. Uiterlijk op datzelfde moment -of zoveel eerder als mogelijk- zijn de aandelen van de GR overgedragen aan een nieuwe aandeelhouder. De gemeenten staan voor de vraag of zij aandeelhouder willen worden in de maatschappelijke onderneming.

Eind 2018 hebben de zes colleges ingestemd met het aanbrengen van focus in de doorontwikkeling van Soweco door het onderzoeken van een scenario waarbij de centrumgemeente Almelo de regie krijgt. Dit is ingegeven door het DB van Soweco dat in een informele bijeenkomst op 12 oktober 2018 is gekomen tot dit voorkeursmodel. In de notitie 'Vervolg ontwikkeling SOWECO – governance, aandachtspunten en projectinrichting' staat een aantal aandeelhoudersscenario's. Het scenario van de centrumgemeente is hiervan afgeleid. De colleges hebben besloten om dat scenario als eerste te onderzoeken en nader uit te werken. Daarbij wil men zich beperken tot de wettelijke taken. Bovenwettelijke commerciële activiteiten worden niet gezien als taak van de gemeenten. Er is bij de gemeenten onvoldoende draagvlak voor aandeelhouderschap (vanaf 2021) in een maatschappelijke onderneming met deze activiteiten.

De uitvoering van de Participatiewet door de 6 gemeenten

De uitvoering van de Participatiewet is verschillend georganiseerd in de zes Soweco-gemeenten:

- Almelo, Rijssen-Holten, Hengelo en Wierden hebben een eigen uitvoeringsorganisatie voor de werk- en inkomenstaken.
- De gemeente Twenterand laat de aanvragen inkomensvoorzieningen uitvoeren door de gemeente Almelo⁸. De op werk en activering gerichte taken worden door de gemeente Twenterand zelf uitgevoerd. Recent heeft Twenterand een aanzienlijk deel van uitvoering van re-integratietaken belegd bij Soweco.
- De gemeente Tubbergen koopt de uitvoering van Werk & Inkomen in bij de gemeente Almelo. Het casemanagement en de begeleiding en ondersteuning van inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en voor de doelgroep met een arbeidsbeperking heeft Tubbergen belegd bij Soweco.

Alle gemeenten werken in de werkgeversbenadering samen via het Werkplein Almelo.

⁸ De huidige DVO loopt tot 1 september 2019 en kan worden verlengd.

3 Ontwikkeling doelgroep en budgetten Wsw en Participatiewet

3.1 Omvang en aard Wsw

De zes gemeenten samen kenden in 2017 een realisatie van 1.271 Wsw-plekken. Almelo heeft, als grootste gemeente binnen de GR, de meeste Wsw-plekken (500). Twenterand heeft er 291. De andere vier gemeenten die deelnemen in Soweco kenden gezamenlijk een realisatie van 480,6 plekken in 2017. Een deel van de Wsw-medewerkers uit de gemeenten werkt echter bij Larcom, vooral medewerkers uit Twenterand. Verder zijn er Wsw-medewerkers via de gemeenten in begeleid werken werkzaam. Dit loopt niet via Soweco, maar wordt georganiseerd door de gemeenten zelf.

Tabel 3.1 Realisatie Wsw (in SE) Soweco-gemeenten, 2017

	2017
De zes in Soweco deelnemende gemeenten	1.271,15
Almelo	499,75
Hellendoorn	151,18
Rijssen-Holten	146,38
Tubbergen	91,61
Twenterand	290,78
Wierden	91,45

Van de 1.271 Wsw-plekken in 2017 was:

- 1.076 SE werkzaam bij Soweco NV;
- 119 SE werkzaam bij Larcom;
- De overige circa 76 SE is via begeleid werken werkzaam. Begeleid werken wordt uitgevoerd door de gemeenten.

Almelo en Twenterand hebben samen ongeveer een aandeel van 60% in het totaal aantal Wsw-plekken bij Soweco (zie tabel 3.2). Tubbergen en Wierden hebben in 2017 al minder dan 100 Wsw-plekken bij Soweco.

Tabel 3.2 Realisatie Wsw (in SE) Soweco-gemeenten bij Soweco, 2017

	2017
De zes in Soweco deelnemende gemeenten	1.076,06
Almelo	466,79
Hellendoorn	138,50
Rijssen-Holten	125,95
Tubbergen	88,32
Twenterand	165,62
Wierden	90,88

Vanuit het verdeelmodel voor het Wsw-budget blijkt dat het aantal Wsw-plekken van de zes in Soweco deelnemende gemeenten naar verwachting sterker zal dalen dan landelijk het geval is. Vanaf 2019 is (volgens de verwachtingen in het verdeelmodel) de afname bij de deelnemende gemeenten in Soweco gezamenlijk gemiddeld ruim 1 procentpunt per jaar hoger dan de landelijke afname: 6 procent versus bijna 5 procent.

In 2023 zal het aantal Wsw-ers voor de zes Soweco gemeenten naar verwachting gedaald zijn naar 899 (zie tabel 3.3). De Wsw-populatie van Almelo ligt in 2023 volgens het

verdeelmodel op 355 plekken. Voor Twenterand is dit 205 plekken. De andere vier gemeenten hebben dan samen nog 339 Wsw-ers. Dit betekent dat de Wsw-populatie van de gemeenten in 2023 ongeveer 30 procent kleiner is dan in 2017. Daarbij zijn er kleine verschillen tussen de gemeenten: de verwachte afname in Rijssen-Holten is iets hoger dan 30 procent en voor Hellendoorn en Tubbergen iets lager dan 30 procent.

Bovenstaande cijfers zijn inclusief de medewerkers die bij Larcom werken of via begeleid werken aan de slag zijn. Het aantal Wsw-plekken bij Soweco zal in 2022 ongeveer 750 bedragen.

Tabel 3.3 Ontwikkeling aantal Wsw-plekken (SE) Soweco-gemeenten, Almelo en Twenterand, 2018 – 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
De zes in Soweco deelnemende gemeenten	1.226	1.149	1.081	1.020	962	899
Almelo	478	453	430	405	381	355
Hellendoorn	146	136	129	123	117	110
Rijssen-Holten	141	132	123	115	108	99
Tubbergen	92	81	78	73	69	66
Twenterand	279	262	245	232	220	205
Wierden	91	84	77	72	67	63

Bron: verdeelmodel Wsw-budget, gemeentefonds meicirculaire 2018, bewerking IROKO.

Tabel 3.4 geeft de ontwikkeling weer van de bijbehorende Wsw-budgetten die de Rijksoverheid ter beschikking stelt.

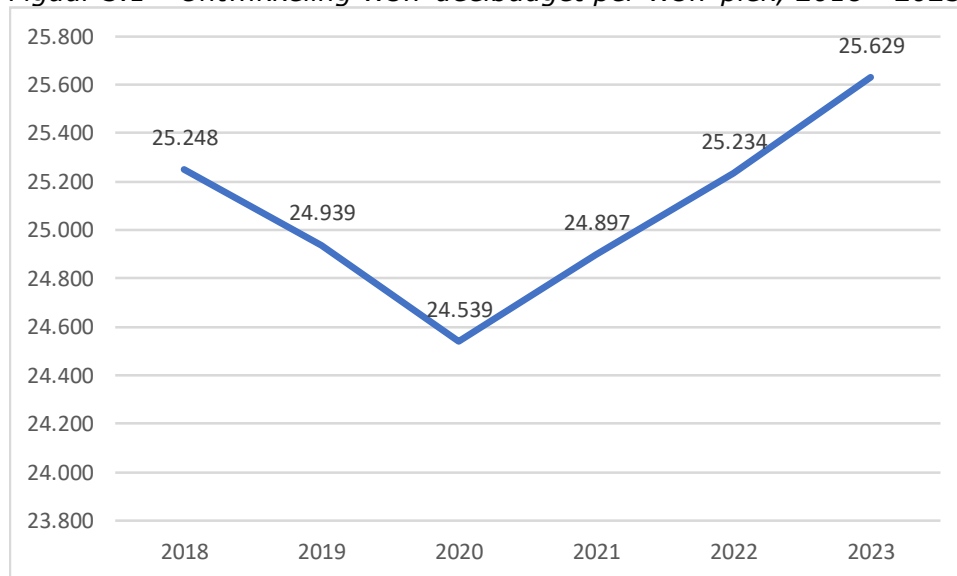
Tabel 3.4 Ontwikkeling Wsw-deelbudget voor de in Soweco deelnemende gemeenten, 2018 - 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Almelo	12.062.124	11.305.217	10.546.803	10.084.093	9.619.888	9.101.008
Hellendoorn	3.680.422	3.399.914	3.167.786	3.055.556	2.944.670	2.821.136
Rijssen-Holten	3.551.512	3.288.611	3.010.032	2.866.291	2.734.399	2.543.306
Tubbergen	2.313.095	2.028.629	1.903.932	1.824.599	1.743.684	1.691.088
Twenterand	7.043.038	6.535.851	6.014.244	5.782.105	5.543.094	5.261.986
Wierden	2.308.887	2.097.410	1.879.547	1.787.595	1.685.433	1.618.479
Totaal	30.959.078	28.655.631	26.522.344	25.400.238	24.271.168	23.037.003

Bron: verdeelmodel Wsw-budget, gemeentefonds meicirculaire 2018.

Figuur 3.1 laat zien dat na 2020 het Wsw-budget per Wsw-plek weer toeneemt. In 2022 ligt het budget per plek weer op een zelfde niveau als in 2018. In 2023 zelfs bijna 400 euro per plek hoger dan in 2018.

Figuur 3.1 Ontwikkeling Wsw-deelbudget per Wsw-plek, 2018 - 2023



Bron: berekend op basis van verdeelmodel Wsw-budget, gemeentefonds meicirculaire 2018.

3.2 Uitvoering en aard Participatiewet

Tabel 3.5 geeft vanaf 2012 het absolute tekort of overschot op het BUIG-budget weer (budget minus lasten plus baten uit invordering en verhaal).

Tabel 3.5 Ontwikkeling tekort of overschot op BUIG-budget voor de in Soweco deelnemende gemeenten, 2012 - 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Almelo	-3.350.788	-292.251	-224.290	-745.478	-2.323.089	-1.818.045
Hellendoorn	284.014	239.650	-190.657	-105.315	-463.975	-77.761
Rijssen Holten	335.510	185.943	-379.401	391.787	-130.885	-87.268
Tubbergen	12.631	-118.153	-225.308	92.661	-190.438	-285.970
Twenterand	375.855	532.962	-289.424	145.932	-654.234	-50.784
Wierden	-70.333	41.998	-53.947	239.543	42.878	-49.624
Totaal	-2.413.111	590.149	-1.363.027	19.130	-3.719.743	-2.369.452

In Almelo is de laatste drie jaar het procentuele tekort ongeveer vergelijkbaar met het landelijke tekortpercentage. De gemeente Twenterand kent, met uitzondering van het jaar 2016, gunstigere percentages dan landelijk. Voor de overige gemeenten is het beeld wisselend, waarbij Wierden en Rijssen-Holten in het algemeen gunstig afsteken t.o.v. de landelijke percentages en Tubbergen ongunstig.

Overigens daalt het (voorlopige) BUIG-budget voor zowel Almelo als Twenterand in 2019 met ruim 5 procent ten opzichte van het budget 2018. In beide gemeenten is het BUIG-budget dan weer ongeveer terug op het niveau van 2017. Dit is waarschijnlijk een gevolg van aanpassingen in het gebruikte verdeelmodel. Er ligt dus een grote opgave om meer inwoners dan voorheen op een passende wijze naar betaald werk te begeleiden, teneinde de uitkeringslasten zo veel mogelijk te beperken. Rijssen-Holten krijgt in 2019 bijna 9 procent minder budget dan in 2018. Tubbergen krijgt juist 5 procent meer budget.

Het CBS publiceert maandelijks gegevens over het aantal mensen met een WWB-uitkering. De actuele gegevens zijn bijgewerkt tot en met september 2018. Onderstaande tabel geeft het aantal bijstandsuitkeringen per eind september 2016, 2017 en 2018. In alle gemeenten, met uitzondering van Rijssen-Holten, ligt het aantal uitkeringen per september 2018 (iets) lager dan in september 2016. Hellendoorn, Twenterand en Wierden laten een relatief sterke afname zien. Ten opzichte van september 2017 is het aantal bijstandsuitkeringen per september 2018 in elke gemeente afgenomen.

Tabel 3.6 Ontwikkeling aantal bijstandsuitkeringen per gemeente, september 2016, september 2017 en september 2018

	2016	2017	2018
Almelo	2.550	2.570	2.500
Hellendoorn	410	390	360
Rijssen-Holten	320	350	330
Tubbergen	120	130	110
Twenterand	480	510	460
Wierden	190	190	170
Totaal	4.070	4.140	3.930

Bijlage 1 geeft voor de gemeenten die deelnemen in Soweco de ontwikkeling van het Participatiebudget weer.

3.3 Nieuw beschut in vergelijking met Wsw

De ambitie van de Rijksoverheid is om op langere termijn structureel 30.000 plekken nieuw beschut werk te realiseren. Het gemeentelijke aandeel in de instroom in de Wajong en Wsw (in de drie jaar voorafgaand aan de Participatiewet) wordt gebruikt als gemeentelijk aandeel in het landelijk te realiseren aantal plekken nieuw beschut werk.

Op heel lange termijn, in de structurele situatie waarin de Wsw helemaal is afgebouwd, zouden de zes deelnemende gemeenten in Soweco, uitgaande van landelijk 30.000 plekken, de volgende aantallen nieuw beschut plekken moeten realiseren:

Tabel 3.7 Verwachte aantal nieuw beschut werken plekken in de structurele situatie

	%	Structureel
Almelo	0,87%	261
Hellendoorn	0,13%	40
Rijssen-Holten	0,13%	39
Tubbergen	0,04%	13
Twenterand	0,18%	55
Wierden	0,05%	15
Totaal	1,41%	423

Structureel zal dus, gegeven het huidige verdeelmodel, sprake zijn van ruim 400 nieuw beschut plekken voor de gemeenten die deelnemen in Soweco. Dit is ongeveer 1/3 van het volume van het huidige Soweco. Almelo en Twenterand samen hebben een aandeel van 75% (62% respectievelijk 13%) van het nieuw beschut plekken van de zes gemeenten.

3.4 Ontwikkeling doelgroep Banenafpraak

Het aantal Wsw-medewerkers neemt alleen maar af. Verder is de instroom in de Wajong sinds 2015 beperkt tot mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. Dit maakt dat de gemeenten verantwoordelijk worden voor toenemende aantallen inwoners (in de uitkering of als niet-uitkeringsgerechtigde) met een arbeidsbeperking die voorheen gebruik konden maken van de Wsw en/of de Wajong. Gemeenten zullen deze inwoners een aanbod kunnen dan wel moeten doen, bijvoorbeeld in de vorm van een traject richting een garantiebaan of een nieuw beschut werken plek. Op nieuw beschut werk zijn we in de vorige paragraaf ingegaan.

Bij de invoering van de Participatiewet werd ervan uitgegaan dat door de afsluiting van de Wsw en de beperking van de Wajong de doelgroep van de Participatiewet elk jaar met ongeveer 10.000 zou toenemen. Dit wordt bevestigd door de onderbouwing van het voorlopige macrobudget BUIG voor de jaren 2017 en 2018. Van een landelijke van 10.000 per jaar is in tabel 3.8 dan ook uitgegaan. Hiervoor zijn dezelfde aandelen per gemeente gebruikt als bij nieuw beschut werk.

Tabel 3.8 Verwachte jaarlijkse instroom nieuwe doelgroep naar gemeente

Verwachte jaarlijkse instroom	
Almelo	87
Hellendoorn	13
Rijssen-Holten	13
Tubbergen	4
Twenterand	18
Wierden	5
Totaal	140

Er dient te worden opgemerkt dat het hierbij gaat om het aantal mensen dat zich voor een uitkering meldt bij de gemeente. Een aanzienlijk aantal mensen dat sinds 2015 geen aanspraak meer kan maken op de Wsw of de Wajong, heeft geen recht op een uitkering omdat men nog thuis woont of een verdienende partner heeft. Het aantal mensen met een arbeidsbeperking dat een beroep doet of kan doen op de gemeente om passend werk te vinden, is dus in potentie veel hoger dan de instroom in de uitkering.

Twenterand, bijvoorbeeld, verwacht een instroom van de doelgroep doelgroepregister van 45 personen per jaar.

4 SOWECO

4.1 Inleiding

Eerder is aangegeven dat Soweco NV bezig is met de doorontwikkeling naar de maatschappelijke onderneming. De eerste stappen hierin zijn gezet. Hoewel Soweco door deze stappen inmiddels een ontwikkeling doormaakt in de richting van een breder dienstenpakket en een bredere doelgroep, bezien wij in dit hoofdstuk Soweco met name vanuit het perspectief van de sociale werkvoorziening. Dit is ingegeven vanuit de onderzoeksvraag die door het dagelijks bestuur gesteld is.

4.2 Kengetallen/benchmark

Operationeel resultaat per Wsw-plek⁹

Het operationeel resultaat per Wsw-plek van Soweco is relatief goed te noemen. De cijfers over het operationeel resultaat zijn inclusief de overige personeelskosten Wsw, zoals bijvoorbeeld de kosten voor arbodienstverlening, opleiding en vervoer¹⁰. Het operationeel resultaat van Soweco is enkele honderden euro's per Wsw-plek hoger dan landelijk gemiddeld. Wanneer rekening wordt gehouden met de fiscale uitruil waardoor een bruto looncomponent leidt tot netto vergoedingen in de NV, dan wordt het verschil met het landelijke beeld nog circa 200 euro hoger.

Het operationeel resultaat per Wsw-plek neemt bij Soweco sinds 2015 af. Dit ondanks dat er in 2016 en 2017 in toenemende mate nieuwe doelgroepen worden begeleid binnen Soweco. De ervaring elders is vaak ook dat het toevoegen of laten toenemen van re-integratie activiteiten in het gunstigste geval marginaal tot een versterking van het operationeel resultaat van sociaal werkbedrijven leidt. Wel biedt het financiële dekking voor een deel van de infrastructuur en het begeleidend personeel dat vrijvalt door de krimp in het aantal Wsw-medewerkers. Het voorkomt dus dat het operationeel resultaat verder verslechtert.

In 2018 zal het operationeel resultaat van Soweco naar verwachting weer toenemen naar ongeveer 900 euro per Wsw-plek. Landelijk wordt in 2018 een operationeel resultaat van gemiddeld 600 euro per Wsw-plek verwacht.¹¹

Tabel 4.1 Ontwikkeling operationeel resultaat per Wsw-plek (in € 1.000), Soweco (GR en NV samen) en landelijk gemiddeld, 2014 - 2017

Operationeel resultaat	2014	2015	2016	2017
Soweco	0,6	0,9	0,7	0,5
Landelijk	0,2	0,3	0,4	
Vershil	0,4	0,6	0,3	

Bron cijfers Soweco: jaarverslagen en jaarrekeningen GR en NV

Bron landelijke cijfers: Berenschot/SEO, rapportage Wsw-thermometer, maart 2018.

Soweco heeft in 2017 de financiële doelstellingen uit de businesscase maatschappelijke onderneming gerealiseerd. Het operationeel resultaat (exclusief overige personeelskosten Wsw) is uitgekomen op ruim 1,8 miljoen euro. De begroting 2017 ging uit van 1,2 miljoen

⁹ De cijfers in deze paragraaf zijn uitgedrukt per standardeenheid (SE).

¹⁰ Veelal worden de overige personeelskosten Wsw meegenomen in het subsidieresultaat, maar in de Wsw-thermometer worden deze kosten meegenomen in het operationeel resultaat. Dat is voor Soweco hier ook gedaan.

¹¹ Bron landelijke cijfers: Berenschot/SEO, rapportage Wsw-thermometer, maart 2018.

euro. Inclusief ruim 500.000 euro resultaatsverbetering door de maatschappelijke onderneming was de doelstelling in 2017 een operationeel resultaat van ruim 1,7 miljoen euro. Ook in 2018 is de financiële doelstelling ruimschoots gerealiseerd: het operationeel resultaat is uitgekomen op bijna 2,2 miljoen euro positief ten opzichte van 1,6 miljoen euro positief op basis van de businesscase maatschappelijke onderneming.

Wanneer naar onderliggende cijfers wordt gekeken, blijkt dat:

- Soweco een relatief lage netto toegevoegde waarde per Wsw-plek heeft. In 2017 is het verschil met het landelijk gemiddelde cijfer 1.500 tot 2.000 euro per plek¹²;
- Soweco relatief lage kosten voor regulier personeel per Wsw-plek heeft;
- De overige bedrijfskosten per Wsw-plek bij Soweco relatief hoog zijn.

De relatief lage netto toegevoegde waarde per Wsw-plek geldt zowel voor beschut werk als detacheringen. Daar zit Soweco laag ten opzichte van andere SW-bedrijven. Bij groen is de netto toegevoegde waarde per Wsw-plek van Soweco ten opzichte van benchmarks gemiddeld.

In 2017 heeft Soweco 73,3 fte regulier personeel in dienst¹³. Het gaat om ambtelijke en Soflex-medewerkers. Eind 2017 zijn er 1.155 Wsw-medewerkers werkzaam bij Soweco en worden 735 inwoners uit nieuwe doelgroepen (niet-Wsw) bediend. Er is dus sprake van een verhouding van circa 26 doelgroepspersonen op 1 fte regulier personeel. Dit is veel hoger dan het landelijke gemiddelde. Dit komt deels doordat Soweco relatief veel Wsw-medewerkers in leiding en staf heeft werken, namelijk 25,7 fte. Hierdoor zijn de kosten voor regulier personeel bij Soweco laag.

De directie van Soweco geeft voor de relatief hoge bedrijfskosten per Wsw-plek de volgende redenen:

- de hoge vervoerskosten per SW-er vanwege een groot spreidingsgebied;
- de volledige kosten voor huisvesting die de NV draagt;
- de rentelasten van de leningen van de GR die in het bedrijfsresultaat van de NV vallen.

Ook bij andere SW-uitvoeringsorganisaties spelen specifieke zaken, regelmatig ook op het gebied van huisvesting. Rentelasten op leningen kennen veel andere SW-organisaties ook.

Loonkosten Wsw per SE

Het gaat hier om het totaal aan salarissen en sociale premies dat aan en voor Wsw-medewerkers wordt betaald. Landelijk wordt hierin ook meegenomen de loonkostensubsidie voor Wsw-ers die begeleid werken. Begeleid werken loopt in de regio via Soweco, maar via de gemeenten. Dit verklaart in ieder geval ook een deel van het verschil met het landelijke gemiddelde, maar zeer zeker niet het volledige verschil. Ook uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat de gemiddelde loonkosten per Wsw-plek bij Soweco relatief zeer hoog zijn. Het verschil met het landelijke gemiddelde is vrij stabiel.

Hierbij speelt een belangrijke rol dat er tussen 2011 en 2015 geen instroom in de Wsw is geweest vanwege destijds genomen besluiten. Hierdoor zijn er bij Soweco minder jongere medewerkers met een relatief laag loon. Verder wordt gewezen op historisch beloningsbeleid (van voor 1998).

¹² De directie van Soweco geeft hiervoor de volgende redenen: a) tussen 2011 en 2015 is er geen instroom van Wsw-medewerkers geweest vanwege destijds genomen besluiten, b) de hele grensregio, van Groningen tot en met Limburg, heeft gemiddeld lagere loonwaarde door historische omstandigheden, c) De vraag naar relatief hoogwaardige arbeid binnen ons segment is in Twente naar verhouding laag ten opzichte van landelijk en d) de kapitaalintensieve (en risicovolle) productie is vroegtijdig afgestoten, waarmee de gemiddelde NTW per SW-er lager is geworden. De kosten zijn daarmee eveneens navenant gedaald en de risico's zijn substantieel verminderd.

¹³ De 73,3 fte is exclusief ID-banen en vanuit Soweco gedetacheerde reguliere medewerkers.

Tabel 4.2 Ontwikkeling loonkosten Wsw per Wsw-plek (in € 1.000), Soweco en landelijk gemiddeld, 2014 – 2017

Loonkosten Wsw	2014	2015	2016	2017
Soweco	-29,2	-29,4	-29,8	-30,0
Landelijk	-27,1	-27,4	-27,8	
Verschil	-2,1	-2,0	-2,0	

Bron cijfers Soweco: jaarverslagen en jaarrekeningen GR en NV

Bron landelijke cijfers: Berenschot/SEO, rapportage Wsw-thermometer, maart 2018.

Gemeentelijke bijdrage

De gemeentelijke bijdrage per Wsw-plek aan Soweco is ten opzichte van het landelijk gemiddelde relatief hoog. Voor een deel komt dit verschil doordat begeleid werken niet door Soweco wordt uitgevoerd. Dit heeft een nadelige invloed op de Soweco-cijfers.

De gemeentelijke bijdrage per Wsw-plek is bij Soweco in 2016 en 2017 verder toegenomen. Daarbij geldt wel in 2017 sprake is geweest van een positief resultaat bij Soweco NV van bijna 860.000 euro. Dit resultaat had in mindering kunnen worden gebracht op de gemeentelijke bijdrage. Landelijk is de verwachting dat de gemeentelijke bijdrage in 2018 zal toenemen tot 2.500 euro per Wsw-plek¹⁴. In de begroting van 2018 gaat Soweco uit van een gemeentelijke bijdrage van circa 5.500 euro per Wsw-plek. Dit geldt ook voor de begroting 2019 na wijziging.

Tabel 4.3 Ontwikkeling gemeentelijke bijdrage per Wsw-plek (in € 1.000), Soweco en landelijk gemiddeld, 2014 – 2017

Gemeentelijke bijdrage	2014	2015	2016	2017
Soweco	-2,6	-2,9	-3,3	-4,6
Landelijk	-0,5	-1,1	-1,5	
Verschil	-2,1	-1,8	-1,8	

Bron cijfers Soweco: jaarverslagen en jaarrekeningen GR en NV.

Bron landelijke cijfers: Berenschot/SEO, rapportage Wsw-thermometer, maart 2018.

Aandeel plaatsingen bij werkgevers

Er wordt nu ingegaan op de verdeling van het aantal plaatsingen Wsw naar type plaatsing. De gegevens zijn afkomstig uit de jaarverslagen van Soweco en zijn uitgedrukt in aantal Wsw-plekken (SE).

Tabel 4.4 Ontwikkeling plaatsingen Wsw (in SE) bij Soweco naar type, 2014 en 2018

	2014	2018	Aandeel
Begeleid werken	0,0	0,0	0,0%
Individueel gedetacheerd	133,5	106,3	10,5%
Groepsdetachering	352,4	285,0	28,2%
Werken op locatie	258,0	223,0	22,0%
Beschutte werkplek	460,7	397,1	39,3%
Totaal Wsw-plekken (SE)	1.204,6	1.011,5	100,0%

Bron: Jaarverslagen en Managementrapportage 3^e kwartaal 2018

Het aandeel individueel gedetacheerden en het aandeel groepsdetacheringen laten bij Soweco vanaf 2014 een licht dalende trend zien. Het aandeel gedetacheerden is gedaald van 40,4% in 2014 naar 38,7% per ultimo september 2018. Vergeleken met het landelijke

¹⁴ Bron landelijke cijfers: Berenschot/SEO, rapportage Wsw-thermometer, maart 2018.

gemiddelde in de branche, is het aandeel individueel gedetacheerden bij Soweco laag (landelijk 17%) en het aandeel groepsdetacheringen juist hoog (landelijk 19%).

Soweco geeft in de jaarverslagen en de managementrapportages aan dat er daarnaast een aanzienlijk aantal medewerkers vanuit de beschutte productie- en groenafdelingen wordt uitgeleend aan vele bedrijven, als semi-permanente ondersteuning in het productieproces of om pieken in de productie op te vangen. In 2015 ging het om 116 fte en in 2018 om 108 fte en in het derde kwartaal van 2018 om bijna 105 fte. Daarmee is in het derde kwartaal van 2018 circa 50% van de medewerkers gedetacheerd of uitgeleend.

Begeleid werken verloopt in de regio niet via Soweco maar via de gemeenten. In 2017 gaat het naar schatting om circa 76 plekken (SE)¹⁵.

4.3 Taken

Wsw

Soweco verricht vanuit de gekozen richting van doorontwikkeling naar een maatschappelijke onderneming in toenemende mate andere activiteiten en bedient in toenemende mate andere doelgroepen dan de Wsw-doelgroep.

Ontwikkeling aantallen personen uit 'nieuwe doelgroepen'

Het aantal mensen uit 'nieuwe' doelgroepen bij Soweco is de afgelopen jaren gestegen:

- Per ultimo eerste kwartaal 2016: 375 personen
- Per ultimo 2016: 548 personen
- Per ultimo 2017: 735 personen
- Per september 2018: circa 850 personen

Het gaat voor een aanzienlijk deel om arbeidsactiveringstrajecten. In 2018 neemt het aantal zogenaamde 'doelgroepers' sterk toe. Verder is er sprake van arbeidsmatige dagbesteding, nieuw beschut werk, statushouders, een wachtlijstproject, detachering van nieuwe doelgroepen bij bedrijven via het uitzendbureau Djopzz en trajecten voor 'marktpartijen' (zoals de gemeente Dinkelland en het UWV).

In 2018 zijn door Soweco 115 personen uit categorie 3 naar de reguliere arbeidsmarkt gebracht met minimaal halfjaar contracten.

Nieuw beschut werk

Net als op veel andere plekken in het land blijft de realisatie van nieuw beschut werk ook in de regio van Soweco achter. Per ultimo september 2018 hebben 14 personen een nieuw beschut werken plek bij Soweco, waarvan 7 personen uit de gemeente Twenterand.

De taakstelling nieuw beschut werk van de 6 gemeenten per ultimo 2018 bedraagt 64 plekken. Volgens de laatste informatie waren er per ultimo 2018 28 nieuw beschut plekken bij Soweco gerealiseerd, waarvan 11 door de gemeente Almelo, 9 door de gemeente Twenterand en 3 door de gemeente Hellendoorn.

Re-integratie, begeleiden en trainen personen uit andere doelgroepen

Per ultimo september 2018 gaat het dus om circa 850 personen (inclusief nieuw beschut werken).

¹⁵ Deze schatting is gebaseerd op totale realisatie van de gemeenten in 2017 volgens het verdeelmodel Wsw: 1.271 SE. Realisatie van de zes gemeenten bij/via Soweco: 1.195. Dus het verschil is dan circa 76 Wsw-plekken begeleid werken. Almelo geeft voor eind 2018 een aantal van 47 personen op begeleid werken aan.

Het merendeel betreft arbeidsactivering vanuit de gemeente Almelo: 423 personen. Dat is 50% van het totaal. De gemeente Almelo voert ook arbeidsmatige dagbesteding bij Soweco uit: 32 personen in het derde kwartaal van 2018.

Een andere omvangrijke groep zijn mensen die in de managementrapportage van Soweco over het derde kwartaal van 2018 'doelgroepers' worden genoemd. Eind derde kwartaal 2018 betreft het circa 200 personen. Het gaat om voorbereiding op garantiebanaan (VOGB2) van de gemeente Almelo, participatie-trajecten en overige doelgroepen.

Vanuit de gemeente Twenterand zijn er per ultimo derde kwartaal 2018 76 personen in begeleiding bij Soweco. Het gaat vooral om 'overige doelgroepen'. Daarnaast om een aantal nieuw beschut werk banen en een aantal statushouders.

De gemeente Tubbergen heeft 94 personen in begeleiding bij Soweco. Het betreft voornamelijk 'overige doelgroepen' en participatietrajecten.

Daarnaast zijn er in totaal 74 personen uit de nieuwe doelgroepen door Soweco via Djopzz gedetacheerd. Ook voert Soweco re-integratieactiviteiten uit voor de gemeente Dinkelland. Het gaat in het derde kwartaal van 2018 om ongeveer 45 personen. De activiteiten voor het UWV zijn marginaal.

De gemeenten Almelo, Twenterand en Tubbergen zijn goed voor bijna 80% van de personen uit andere doelgroepen die worden begeleid door Soweco.

Opbrengsten andere doelgroepen

In 2018 heeft Soweco iets meer dan 1 miljoen euro aan netto toegevoegde waarde uit re-integratieopdrachten van de gemeenten begroot. De realisatie komt tot en met het derde kwartaal 2018 iets lager (5 procent) uit dan begroot. Het aandeel van de gemeenten Almelo en Twenterand ligt op circa 75 procent.

Conclusie andere doelgroepen

De activiteiten van Soweco voor andere doelgroepen dan de Wsw bestaan vooral uit arbeidsactiverings- en re-integratietrajecten waarbij Soweco inwoners een bepaalde periode begeleidt. Het aantal mensen vanuit de nieuwe doelgroepen dat bij Soweco een betaald dienstverband heeft en meewerkt in de werkbedrijven is, buiten nieuw beschut medewerkers, beperkt.

Het is een flinke uitdaging om met nieuwe activiteiten in het kader van de Participatiewet het operationeel resultaat van een sociaal werkbedrijf op peil te houden. De marges op het uitvoeren van re-integratieactiviteiten zijn over het algemeen niet hoog. Ook de uitvoering van nieuw beschut en het in dienst nemen van personeel op basis van de banenafspraken is in een sociaal werkbedrijf over het algemeen financieel niet dusdanig lucratief dat hiermee het operationeel resultaat verbetert. Soweco geeft zelf aan dat nieuw beschut werk op basis van de huidige afspraken in de arbeidsmarktregio Twente (mogelijk) verlieslatend is. In businesscases voor nieuw beschut en voor de banenafspraken is het om deze reden van belang om deze te bezien vanuit de bredere maatschappelijke effecten, waaronder de besparing op de uitkering. Verder zorgen de re-integratieactiviteiten en nieuw beschut of banenafsprakenbanen wel voor dekking van (op korte termijn) vaste kosten van een sociaal werkbedrijf, waardoor het resultaat niet nog verder verslechtert.

In bijlage 2 worden de businesscases voor nieuw beschut werk en garantiebanaan indicatief weergegeven. Hieruit blijkt dat nieuw beschut werk en garantiebanaan wel deels een oplossing kunnen bieden voor vrijvallende infrastructuur, maar geen (grote) aanvullende dekking bieden voor het subsidietekort Wsw.

Commerciële activiteiten voor bedrijven

SOWECO heeft diensten en producten (door)ontwikkelt om bedrijven te helpen bij het invulling geven aan MVO People en Social Return On Investment. Twee producten zijn de screening sociaal ondernemen en de MVO check. Beide tools bieden bedrijven inzicht in de huidige stand van zaken binnen de organisatie en in verdere mogelijkheden. Soweco biedt deze dienstverlening aan onder de naam Extend.

Uit deze consultancy behaalt Soweco de laatste jaren een netto toegevoegde waarde van circa 110.000 euro. Er is geen sprake van een toename van de toegevoegde waarde uit deze activiteiten. De integrale kosten van deze activiteiten zijn niet bekend omdat bij Soweco sprake is van een geïntegreerde uitvoering van werkzaamheden. Soweco geeft aan dat de commerciële activiteiten bij bedrijven en organisaties de ingang geeft om mensen uit de doelgroepen te plaatsen. Dit zou dus ook bij de beoordeling moeten worden betrokken.

4.4 Opdrachten van de gemeenten aan Soweco

De gemeentelijke opdrachten betreffen vooral groen, groepsdetacheringen en (re-integratie) trajecten voor andere doelgroepen dan de Wsw. De netto toegevoegde waarde uit opdrachten van gemeenten ligt in 2018 ongeveer 740.000 euro hoger dan in 2016. Daar staat echter tegenover dat de netto toegevoegde waarde uit opdrachten van marktpartijen tussen 2016 en 2018 is afgenomen met zo'n 270.000 euro. Dit effect is vooral bij de werksoort groen waarneembaar.

Hieronder geven we (een niet volledig) overzicht van opdrachten die de verschillende gemeenten bij Soweco hebben ondergebracht.

Almelo:

- Re-integratie:
 - o Arbeidsactivering, lopend contract tot 2020
 - o Nieuw Beschut Werk, 11 personen
 - o Voorbereiden op Garantiebanen
 - o Totaal omzet re-integratie t/m derde kwartaal: circa 450.000 euro

Twenterand:

- Re-integratie:
 - o Totaal omzet re-integratie t/m derde kwartaal: circa 110.000 euro
 - o Het gaat om doelgroepers, statushouders en participanten
 - o 7 personen geplaatst op een nieuw beschut baan bij Soweco
- Anders:
 - o In totaal ruim 800.000 euro, inclusief BTW
 - o Groenbestekken
 - o Afzonderlijke opdrachten in het groen
 - o Detachering
 - o Plaatsingen Djopzz

Daarnaast heeft de gemeente Twenterand in 2018 aan SOWECO een opdracht verleend voor het plaatsen van hekwerk rondom het Zonnepark (80.000 euro). Ook is Twenterand begin 2019 een overeenkomst aangegaan met Soweco (Extend) voor 250.000 euro aan re-integratieactiviteiten.

Hellendoorn:

- Groen;
- Loonwaardemetingen;
- Activeringstrajecten voor een groep van 30-35 cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- Beschut-Nieuw: 4 plekken, waarvan 3 een werkplek hebben bij Soweco.

Tubbergen:

- Groen (grootste opdracht van de gemeenten);
- Beschut;
- Regie en uitvoering activering cliënten >1 jaar in de bijstand;
- Werkgeversbenadering doelgroep arbeidsbeperking;
- Trajecten VSV-ers.

Wierden:

- Groen (detachering);
- Beperkt aantal activeringstrajecten (statushouders, leerlingen praktijkonderwijs);
- Nieuw-Beschut;
- Loonwaardemetingen/PSO;
- Soweco participeert in een aantal projecten van Wierden.

Rijssen-Holten:

- Groen (detachering);
- Verloning 13 personen bij de buitendienst via Djopzz;
- Beschut-Nieuw/Djopzz.

4.5 Omvang van de financiële stromen

In 2017 ging het in financiële zin bij de GR Soweco en de NV tezamen om een bedrag van circa 50 miljoen euro aan de baten- en lastenkant. Het samengestelde begrotingstotaal voor SOWECO als geheel bedraagt voor 2019 circa 47,5 miljoen euro. Aan de batenkant is het Wsw-budget de belangrijkste post (56,6% van de baten), daarna de netto omzet (27,3%) en daarna de gemeentelijke bijdrage (10,9%).

Tabel 4.5 Verdeling baten in Soweco-begroting 2019 (in 1.000 euro)

Baten	Euro	%
Netto omzet	12.940	27,3%
Diverse baten	252	0,5%
Overige bedrijfsopbrengsten	430	0,9%
Gemeentelijke subsidie Wsw	26.869	56,6%
Dekking transitiekosten	280	0,6%
Laag inkomensvoordeel	350	0,7%
Verrekening Larcom-populatie	1.157	2,4%
Extra bijdrage gemeenten	5.159	10,9%
Totaal baten	47.437	100,0%

Aan de lastenkant zijn de loonkosten voor de Wsw-medewerkers de belangrijkste kostenpost (circa 75 procent van de totale lasten). De kosten voor het regulier personeel (ambtelijk en Soflex) maken iets meer dan 12 procent van de totale lasten uit.

Tabel 4.6 Verdeling lasten in Soweco-begroting 2019 (in 1.000 euro)

Lasten	Euro	%
Verbruik/uitbesteed werk	2.479	5,2%
Personeelskosten SW - incl. Larcom	35.353	74,5%
Personeelskosten ambtelijk	1.948	4,1%
Personeelskosten overig personeel	3.792	8,0%
Afschrijvingen	863	1,8%
Overige bedrijfskosten	2.885	6,1%
Saldo rentebaten en -lasten	116	0,2%
Totaal lasten	47.436	100,0%

4.6 Juridische structuur

De zes gemeenten nemen deel in de GR Soweco. Onder de GR hangt Soweco NV, wat feitelijk de uitvoerende organisatie voor de GR is. De GR heeft de NV aangewezen als Wsw-uitvoeringsorganisatie. De NV heeft twee dochtermaatschappijen: Soflex BV (een personeels BV) en Perspect BV. Deze laatste BV is in 2017 geherpositioneerd om het formeel werkgeverschap voor medewerkers nieuw beschut werk te kunnen vervullen.

Het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van de GR hebben bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de GR (zie de artikelen 8 en 21 van de GR) en zijn opdrachtgever voor de NV. Het algemeen bestuur kan bevoegdheden die hen toekomen overdragen aan het dagelijks bestuur.

De statuten van de NV geven de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de algemene vergadering van aandeelhouders, de raad van commissarissen en de directeur-bestuurder. De belangrijkste verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de algemene vergadering en de raad van commissarissen staan in onderstaande tabel weergegeven. De meeste besluiten in relatie tot de bedrijfsvoering in de NV hebben de goedkeuring van de RvC nodig. Enkele besluiten van de directie, genoemd in artikel 16.10 van de statuten, behoeven de goedkeuring van de algemene vergadering.

Tabel 4.7 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden AvA en RvC van Soweco NV

Algemene vergadering van aandeelhouders
- Goedkeuren van elke overdracht van aandelen in de NV (artikel 14.1)
- Benoemen en ontslaan directie, gehoord hebbende de RvC (artikel 16.2)
- Vaststellen beleid t.a.v. de bezoldiging van de directie (artikel 16.6 onder b)
- Goedkeuren van bepaalde besluiten van de directie (artikel 16.10): - o het voeren van rechtsgedingen met een financieel belang van groter dan 100.000 euro - o het verkrijgen, vervreemden, bezwaren, huren en verhuren van onroerende zaken - o het verrichten van alle overige rechtshandelingen met een financieel belang van groter dan 300.000 euro, tenzij baten of lasten zijn geraamd in de vastgestelde begroting - o het samenwerken met, het deelnemen in, het voeren van bestuur over, het aangaan van fusies met en het overnemen en financieren van andere ondernemingen - o de jaarlijks door de directie vastgestelde begroting van baten en lasten, de begroting van de kapitaalsinkomsten en – uitgaven en het exploitatieplan voor het volgende boekjaar

o een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de vennootschap of de onderneming, evenwel niet nadat de raad van commissarissen over het voorgenomen besluit heeft geadviseerd. Een van het advies van de raad van commissarissen afwijkend besluit van de algemene vergadering dient met redenen te worden omkleed
- De algemene vergadering is steeds bevoegd een of meer andere personen aan te wijzen die bevoegd zijn de vennootschap te vertegenwoordigen (artikel 17.3)
- Het benoemen, schorsen en ontslaan van commissarissen, met inachtneming van het daaromtrent bepaalde in het Reglement voor de Raad van Commissarissen, waaronder een profielschets voor omvang en samenstelling
- Het vaststellen van de jaarrekening (artikel 20.1)
- Het vaststellen welk deel van de winst wordt gereserveerd (artikel 21.1)
Raad van commissarissen
- Het schorsen van de directeur (artikel 16.3)
- Toezicht op het door de directie uitgeoefende bestuur en het geven van aanwijzingen betreffende de algemene lijnen van het te volgen beleid (artikel 16.4)
- Vaststellen bezoldiging, met inachtneming van het bezoldigingsbeleid, voor iedere afzonderlijke directeur (artikel 16.6 onder c)
- Besluiten over vervanging directie bij ontstentenis of belet van de directie (artikel 16.8)
- Goedkeuren van bepaalde besluiten van de directie (artikel 16.10): - o Het vaststellen en wijzigen van algemene arbeidsvoorwaarden voor het personeel in dienst van de vennootschap of van één van haar dochters, behalve voor zover een en ander is geregeld in een CAO - o Het aanstellen van personeel met een vast jaarinkomen boven de grens die door de RvC is bepaald - o Het aangaan van tijdelijke kasgeldleningen en rekening-courantovereenkomsten - o De wijze van bewaren en beleggen van gelden en waardepapieren, waaronder mede dient te worden begrepen het aangaan en verstrekken van geldleningen - o Het jaarlijks vaststellen van de begroting van baten en lasten, de begroting van kapitaalsinkomsten en – uitgaven en het exploitatieplan voor het volgende boekjaar - o Het uitoefenen van stemrecht op aandelen van dochtermaatschappijen - o Staking van een bedrijf van de vennootschap - o Het aangaan van vaststellingsovereenkomsten en het voeren van rechtsgedingen, uitgezonderd het nemen van voorlopige en conservatoire maatregelen en het voeren van rechtsgedingen die voortvloeien uit de normale bedrijfsvoering, zoals incassogedingen en arbeidsgedingen - o Het aanvragen van surcéance van betaling van de vennootschap - o Het toekennen van winstdelingsrechten en het treffen van pensioenregelingen alsmede wijzigingen daarin
- De Raad van Commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en is voorts belast met de taken hem in deze statuten, in de wet en in het Reglement voor de Raad van Commissarissen opgedragen
- De raad van commissarissen geeft advies aan de directie en aan de algemene vergadering telkens wanneer dit wordt verlangd of hij dit wenselijk oordeelt

4.7 Analyse en doorkijk

Het operationele resultaat van Soweco is relatief goed en compenseert deels het tekort op de loonkosten Wsw. Dit laatste, het zogenoemde subsidietekort, is onafhankelijk van keuzes die over de toekomst worden gemaakt. Wel kunnen, voor zover dat nog niet is gedaan, maatregelen worden genomen om het subsidietekort naar de toekomst toe te beperken. Kansen liggen er mogelijk ook nog aan de omzetkant. De opbrengsten per Wsw-plek bij Soweco zijn relatief laag. Daar liggen dus in elk scenario in potentie nog kansen om het operationeel resultaat te verbeteren¹⁶.

Er bestaat echter ook een aantal risico's. Het belangrijkste risico is dat een aanzienlijk deel van leiding en staf van Soweco bestaat uit Wsw-medewerkers. Wanneer de betrokken medewerkers met pensioen gaan of anderszins uitstromen, dan zullen zij zeer waarschijnlijk moeten worden vervangen door reguliere medewerkers. Dit drijft de kosten voor het regulier personeel bij Soweco op. Anderzijds heeft het beperkte voordelige effecten op het subsidietekort.

De omzet uit re-integratieopdrachten is voornamelijk beperkt ondanks toename van het aantal inwoners dat wordt bediend. Het zal in 2018 om circa 1 miljoen euro gaan. In 2016 en 2017 heeft de ingeslagen weg van doorontwikkeling (nog) niet geleid tot verbetering van de financiële resultaten van Soweco. Wel heeft het zeer waarschijnlijk gezorgd voor dekking van (op korte termijn) vaste kosten. Op die manier is dan voorkomen dat het operationeel resultaat verder is verslechterd.

Het is een flinke uitdaging om met nieuwe activiteiten in het kader van de Participatiewet het operationeel resultaat van een sociaal werkbedrijf op peil te houden. De marges op het uitvoeren van re-integratieactiviteiten zijn over het algemeen beperkt. Ook de uitvoering van nieuw beschut werk en het in dienst nemen van personeel op basis van de banenafspraken is in een sociaal werkbedrijf over het algemeen financieel niet dusdanig lucratief dat hiermee het operationeel resultaat kan worden verbeterd. In businesscases voor nieuw beschut en voor de banenafspraken is het om deze reden van belang om deze te bezien vanuit de bredere maatschappelijke effecten, waaronder de besparing op de uitkering en op andere maatschappelijke kosten. Verder zorgen de re-integratieactiviteiten en nieuw beschut of banenafsprakenbanen wel voor dekking van (op korte termijn) vaste kosten van een sociaal werkbedrijf, waardoor het resultaat niet nog verder verslechtert.

De Soweco-gemeenten hebben bovendien geconstateerd dat de krimp van de Wsw in de toekomst niet volledig zal worden gecompenseerd door nieuw beschut werkers en andere doelgroepen vanuit de Participatiewet. Ook staan gemeenten voor flinke financiële uitdagingen in het brede sociale domein. Er wordt een verdere druk op de budgetten verwacht. Gemeenten gaan er om deze redenen van uit dat er aanzienlijk minder aanvullende opdrachten (dan eerder verwacht) bij de maatschappelijke onderneming kunnen worden neergelegd. Gemeenten hebben daarnaast meer behoefte aan flexibilisering, een sterke werkgeversbenadering en arbeidsplekken (beschut, garantiebannen of voor re-integratie) bij werkgevers en lokale organisaties. Dit zijn voor de gemeenten redenen om tot het voornemen te komen om de regie/het eigenaarschap te willen beleggen bij de centrumgemeente en hierin scenario's te onderzoeken.

¹⁶ Bijvoorbeeld door het bedingen van betere prijzen bij bestaande opdrachtgevers, nieuwe opdrachtgevers te acquireren tegen betere voorwaarden dan bestaande opdrachtgevers of door doorstroom van medewerkers. Hierbij moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met lokale/regionale omstandigheden.

5 Plannen van de gemeenten bij regie centrumgemeente

We onderzoeken scenario's waarin Almelo als centrumgemeente de regie krijgt. In dit hoofdstuk schetsen we voor de verschillende gemeenten hoe zij in dat geval de toekomst zien van de samenwerking op het terrein van de Wsw en de wettelijke taken van de Participatiewet.

Almelo

De gemeente Almelo ziet een model voor zich waarin de uitvoeringsorganisatie van de Wsw nauw verbonden wordt met de uitvoering van de werkkant van de Participatiewet, c.q. het Werkplein. Daarbij wil de gemeente Almelo zich richten op de wettelijke taken. De huidige commerciële activiteiten van de maatschappelijke onderneming is Almelo niet voornemens te continueren. Almelo onderzoekt of het mogelijk is om bedrijfsactiviteiten om te zetten in groepsdetacheringen in de eigen organisatie (groen bij de buitendienst) of bij bedrijven (schoonmaak). Voor de doelgroep beschut werken wordt blijvend een vangnet georganiseerd. Dit vangnet zou ook voor of samen met andere gemeenten georganiseerd kunnen worden.

Twenterand

Twenterand wil mogelijk participeren als aandeelhouder in de nieuwe uitvoeringsorganisatie, maar ziet ook kansen om de uitvoering van wettelijke taken (Wsw, nieuw beschut en delen van de re-integratie) via inkoop en dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) te beleggen bij de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

Rijssen-Holten

De gemeente Rijssen-Holten wil de Wsw en de Participatiewet zo veel mogelijk lokaal uitvoeren. Rijssen-Holten is niet voornemens aandeelhouder te worden van een nieuwe regionale uitvoeringsorganisatie voor de Wsw/Participatiewet. Rijssen-Holten voorziet dat zij alleen de werkgeverstaken voor de Wsw en eventueel de verloning van de dienstverbanden voor nieuw beschut en garantiebanen in de gemeentelijke organisatie bij de nieuwe Almelse uitvoeringsorganisatie zal willen inkopen. De andere taken wil Rijssen-Holten zelf organiseren met lokale partners. Dit binnen de regionale arbeidsmarktafspraken (samenwerking op onder andere de werkgeversbenadering).

Wierden

De gemeente Wierden zou in een situatie waarin Almelo eigenaar wordt van een uitvoeringsorganisatie voor de Wsw/Participatiewet bij deze organisatie in ieder geval de uitvoering van de Wsw en van Nieuw Beschut beleggen. Het inkopen van bijvoorbeeld re-integratie, activering of bijvoorbeeld begeleiding van cliënten bij/naar een garantiebaan is afhankelijk van wat de uitvoeringsorganisatie daar op ontwikkelt qua dienstverlening. Net als op dit moment zal daarbij de afweging gemaakt worden wat lokaal kan en waar inzet van de uitvoeringsorganisatie nodig is. De gemeente Wierden heeft niet de ambitie om mede-eigenaar te worden van de uitvoeringsorganisatie.

Tubbergen

De gemeente Tubbergen zou in de nieuwe situatie dezelfde taken willen uitbesteden aan Almelo/de uitvoeringsorganisatie als nu. Daar waar nu een deel van de uitvoering van de Participatiewet bij Almelo is belegd en een deel bij Soweco, zou dat in de nieuwe situatie geheel bij Almelo ingekocht worden. Tubbergen ziet duidelijke meerwaarde in de huidige combinatie van wettelijke taken en de advisering van werkgevers op het terrein van onder andere MVO, zoals Soweco dit op dit moment uitvoert. Tubbergen zou het jammer vinden wanneer deze combinatie in de nieuwe uitvoeringsorganisatie niet gecontinueerd wordt.

Hellendoorn

De gemeente Hellendoorn zal in de situatie waarin Almelo eigenaar is van de uitvoeringsorganisatie in ieder geval het werkgeverschap Wsw willen inblijven kopen. Hellendoorn zou ook graag de Wsw-uitvoering groen en beschut blijven beleggen bij de uitvoeringsorganisatie, maar wil wel dat deze uitvoering zo veel mogelijk lokaal gebeurt. Bij groen zou onderzocht kunnen worden of dit kan omgezet worden naar een detacheringsmodel. Als Almelo bereid zou zijn de lokale Multipack-afdeling te behouden zou Hellendoorn ook de uitvoering beschut bij de nieuwe uitvoeringsorganisatie willen inkopen. Wanneer dat voor Almelo niet haalbaar is, zal onderzocht moeten worden of een andere partner kan worden gevonden.

Resumé

Buiten Almelo zou Twenterand mogelijk eigenaar willen worden van de toekomstige uitvoeringsorganisatie. Voor Rijssen-Holten, Hellendoorn en Wierden is dit niet het geval. Tubbergen wil alleen mede-eigenaar worden wanneer alle zes gemeenten dat doen.

Wanneer Tubbergen geen mede-eigenaar wordt, zou Tubbergen in de nieuwe situatie dezelfde taken willen uitbesteden aan Almelo/de nieuwe organisatie als nu aan Soweco. Wierden zou verschillende taken/activiteiten willen inkopen bij Almelo. Rijssen-Holten zou alleen de werkgeverstaken voor Wsw-ers en de verloning van dienstverbanden nieuw beschut en garantiebanen bij de organisatie willen inkopen. Hellendoorn zit wat dat betreft tussen Wierden en Rijssen-Holten in.

De gemeente Tubbergen ziet meerwaarde in de advisering van werkgevers op het terrein van bijvoorbeeld maatschappelijk verantwoord ondernemen.

6 Scenario's en beoordeling op criteria

6.1 Scenario's

Het dagelijks bestuur van Soweco heeft besloten om onderzoek te laten doen naar scenario's waarbij de Almelo als centrumgemeente de regie krijgt. Op basis hiervan worden in dit hoofdstuk enkele mogelijke scenario's besproken en beoordeeld op een aantal beoordelingscriteria.

De scenario's zijn:

1. De gemeente Almelo wordt 100% eigenaar van de uitvoeringsorganisatie.
2. De gemeente Almelo wordt 100% eigenaar van de uitvoeringsorganisatie in een centrumregeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), artikel 8, vierde lid.
3. Twee of meer gemeenten worden eigenaar van de organisatie.

Deze drie scenario's worden afgezet tegen het referentiescenario waarin de 6 gemeenten samen eigenaar zouden worden van de NV. De GR blijft in dit referentiescenario bestaan voor de Wsw dienstverbanden.

In de scenario's richten wij ons, conform de opdracht, op de mogelijkheden wat betreft eigenaarschap en het bestuurlijke model. Wij merken op dat het, los van deze scenario's over regie en eigenaarschap, van groot belang is om inhoudelijke keuzes te maken over het beoogde uitvoeringsmodel van de Participatiewet van de gemeenten. Om deze reden gaan wij nadat de scenario's zijn besproken in op een aantal inhoudelijke en juridische keuzes die in de scenario's moeten worden gemaakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de scope van de uitvoeringsorganisatie en de juridische vorm.

In de onderstaande analyse is verder (in overleg met de opdrachtgever) het uitgangspunt gehanteerd dat alle kosten, direct of dan wel toekomstig, te maken uit de afbouw van GR Soweco, de ontmanteling van Soweco NV en alle frictiekosten inclusief die van een nieuwe organisatievorm door de deelnemers van de GR op basis van het deelnemingspercentage worden gedragen.

6.2 Beoordelingscriteria scenario's

We beschrijven de scenario's aan de hand van een aantal criteria. Deze criteria zijn:

- Maatwerk voor inwoners, passend binnen de eisen en wensen van de verschillende gemeenten
- Vangnet Wsw beschikbaar (duurzame opvang, inzet en begeleiding van de doelgroepmedewerkers)
- Beperken veranderingen voor de doelgroepmedewerkers
- Financiële effecten
- Een efficiënte uitvoering Wsw en Participatiewet (geen dubbellingen, wel synergie)
- Bestuurlijke en ambtelijke drukte
- Aanbestedingsaspecten
- Kansen
- Fiscale aspecten

6.3 Scenario 1: Almelo 100% eigenaar

In dit scenario wordt Almelo 100% eigenaar van de organisatie. De gemeente Almelo heeft daardoor directe sturing op de uitvoering van de Wsw en nieuw beschut werk. Het is in die

situatie ook aan de gemeente Almelo om te bepalen welke andere taken, naast de uitvoering van de Wsw en nieuw beschut werk, direct of op termijn worden ondergebracht in, of worden verbonden met de organisatie. Ook kan Almelo bepalen of de organisatie, of delen daarvan, wordt geïntegreerd met de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente, c.q. het Werkplein. De mogelijkheden voor Almelo om maatwerk te leveren aan inwoners uit de Participatiewet worden dus beter in dit scenario.

De huidige gemeenschappelijke regeling kan, nadat de ambtelijke medewerkers in dienst zijn gekomen van de NV en de huisvesting is verkocht, in stand blijven voor de dienstverbanden van de Wsw-medewerkers. Dit maakt dan dat Almelo voor de Wsw te maken heeft met één opdrachtgever, namelijk de GR, en niet met verschillende gemeenten. De GR wijst in dit geval de organisatie aan als uitvoerder van de Wsw. Maar het is ook mogelijk dat de GR wordt opgeheven en de verschillende gemeenten voor de uitvoering van de Wsw dienstverleningsovereenkomsten aangaan met de gemeente Almelo.

Wat betreft nieuw beschut werk of andere opdrachten kunnen de andere vijf SOWECO gemeenten op individuele basis tot zaken komen met de gemeente Almelo. Wanneer de organisatie bijvoorbeeld een beschut werken plek aanbiedt aan een inwoner, worden er tussen de woongemeente en Almelo afspraken gemaakt over de hoogte van de loonkostensubsidie en de begeleidingsvergoeding.

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat de vijf andere SOWECO gemeenten verschillend staan in de keuzes die zij zouden willen maken over uitvoering van Wsw en nieuw-beschut werk of andere taken bij een uitvoeringsorganisatie waar Almelo eigenaar van is. Er zal in dit scenario dus mogelijk een divers pallet aan samenwerking ontstaan, waarbij de ene gemeente veel onderbrengt bij de uitvoeringsorganisatie en een andere gemeente alleen de uitvoering van werkgeverstaken.

Aanbestedingstechnisch levert dit scenario voor Almelo geen belemmeringen op. Het beleggen van de Wsw door de GR of de afzonderlijke gemeenten bij Almelo is mogelijk via een aanwijzingsbesluit of het vestigen van een alleenrecht¹⁷. Andere opdrachten kunnen door andere gemeenten, waaronder Twenterand, vrijwel zeker niet zonder aanbesteding worden neergelegd bij de organisatie. Dit geldt voor de opdrachten in bijvoorbeeld het groen of op het vlak van re-integratie. Eén en ander is mede afhankelijk van de juridische vorm van de organisatie (publiek- of privaatrechtelijk). Mogelijk dat voor groenopdrachten een alleenrecht kan worden gevestigd. Dit gebeurt op meer plekken in het land.

Wanneer Almelo directe sturing krijgt op de organisatie, dan kan de gemeente Almelo ook zelfstandig de relatie en wisselwerking tussen de organisatie en de afdeling Werk en Inkomen en het Werkplein handen en voeten geven. De gemeente Almelo kan er dan voor zorgen dat processen goed op elkaar aansluiten en overlap wordt vermeden, bijvoorbeeld in de werkgeversbenadering.

De gemeente Almelo is in dit scenario zelfstandig en 100 procent verantwoordelijk voor bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie en de financiële resultaten daarvan. Wel heeft Almelo (de uitvoeringsorganisatie) mogelijk te maken met een afdracht aan de GR Soweco of de andere gemeenten voor het tekort op de loonkosten Wsw, net zoals de NV nu een afdracht doet aan de GR.

Almelo kan financiële resultaten verbeteren door een goed voorbereide integratie met Werk en Inkomen en met stafafdelingen van de gemeente, waaronder ook kansen voor effectievere re-integratie via de overgenomen infrastructuur. De financiële risico's van de uitvoeringsorganisatie liggen in dit scenario geheel bij Almelo. Het is in dit scenario relatief makkelijk om financieel voordelige effecten te behalen omdat Almelo dit zelfstandig kan

¹⁷ Het vestigen van een alleenrecht is alleen mogelijk wanneer de uitvoeringsorganisatie een publiekrechtelijke status heeft.

bepalen en aansturen en er geen overeenstemming hoeft te zijn tussen zes gemeenten over de koers.

In dit scenario wordt de fiscale eenheid tussen de GR Soweco en de uitvoeringsorganisatie verbroken. Dit heeft in potentie belangrijke fiscale gevolgen voor de werkzaamheden die de uitvoeringsorganisatie voor de GR uitvoert. Dat geldt ook andersom, voor de eventuele bijdrage die de uitvoeringsorganisatie aan de GR betaalt ter compensatie van het tekort op de loonkosten Wsw of als vergoeding voor de door Wsw-medewerkers verrichte arbeid in de uitvoeringsorganisatie. Echter, ook in de huidige plannen is voorzien dat de GR en de NV worden ontvoegd, waardoor ook in het referentiescenario de daarmee gepaard gaande fiscale gevolgen optreden.

Positie andere Soweco gemeenten

Wanneer de GR blijft bestaan, blijven de andere gemeenten voor de uitvoering van de Wsw via de GR verbonden met de uitvoeringsorganisatie. Blijft de GR niet bestaan, dan zullen de andere gemeenten de nieuwe uitvoeringsorganisatie dienen aan te wijzen als uitvoerder voor (onderdelen van) de Wsw en/of een alleenrecht vestigen. Het laatste kan alleen wanneer er sprake is van een publieke uitvoeringsorganisatie. Voor andere doelgroepen kunnen de andere gemeenten in dit scenario via (privaatrechtelijke) dienstverleningsovereenkomsten afspraken maken met Almelo/de uitvoeringsorganisatie. Net zoals Twenterand nu overeenkomsten afsluit of heeft afgesloten met Soweco NV. Het zal dan echter via aanbestedingen moeten gebeuren.

Bestuurlijke en ambtelijke drukte

De bestuurlijke en ambtelijke drukte is in dit scenario duidelijk lager dan in het referentiescenario. Er moet wel periodiek opnieuw gesproken worden over inhoud en voorwaarden van de dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). Wanneer de GR blijft bestaan, dan gaat de GR alleen nog over de Wsw-dienstverbanden en over de DVO voor de uitvoering van de Wsw met Almelo. De bestuurlijke en ambtelijke drukte rond de GR Soweco neemt hierdoor af. Wanneer de GR wordt opgeheven, dan moet de Almelo'se uitvoeringsorganisatie met vijf gemeenten DVO's voor de Wsw afsluiten. Per saldo zal er echter sprake zijn van minder bestuurlijke drukte omdat het gaat om bilaterale overeenkomsten.

Aspect	Scenario 1
Maatwerk voor de inwoner	Almelo: meer mogelijkheden voor maatwerk. Andere gemeenten: meer maatwerk mogelijk wanneer eigen keuzes kunnen worden gemaakt van wat er lokaal en van wat er bij Almelo wordt georganiseerd. Aan de andere kant kan een individuele gemeente in het proces min of meer worden 'gedwongen' om keuzes van andere gemeenten te volgen.
Wsw als vangnet beschikbaar	De uitvoering van de Wsw is geborgd. Wel waarschijnlijk verandering in de wijze van uitvoering voor verschillende gemeenten.
Beperking veranderingen voor doelgroepmedewerkers	De veranderingen kunnen beperkt zijn, wanneer de gemeenten de Wsw via de organisatie blijven uitvoeren. De veranderingen voor de doelgroep zijn groter wanneer één of meer gemeenten onderdelen van de Wsw zelf gaan uitvoeren en onderdelen/teams uit elkaar worden gehaald.
Financieel	Verbetering financieel resultaat door integratie met W&I en stafafdelingen Almelo. Financieel risico uitvoeringsorganisatie geheel bij Almelo, tenzij hierover vooraf afspraken worden gemaakt. Financiële implicaties van eigen keuzes van gemeenten kunnen verschillend uitpakken.
Efficiënte uitvoering Wsw en Pwet	Almelo: kansen voor synergievoordelen door samenvoeging organisaties en processen.

Aspect	Scenario 1
	Overige gemeenten: geen verandering t.o.v. het referentiescenario.
Bestuurlijke en ambtelijke drukte	Duidelijk minder dan in het referentiescenario.
Aanbestedingen	Opdrachten van andere gemeenten (groen, re-integratie) moeten zeer waarschijnlijk worden aanbesteed. Mogelijk dat bij groenopdrachten een alleenrecht kan worden gevestigd.
Kansen	Almelo: optimaal vormgeven uitvoering Participatiewet, Overige gemeenten: kansen om aan te sluiten op werkwijze Almelo en meer keuzevrijheid uitvoering Participatiewet.
Fiscaal	Fiscale eenheid tussen de GR en de uitvoeringsorganisatie wordt verbroken.

6.4 Scenario 2: centrumregeling (GR) met Twenterand als deelnemer

In dit scenario maken Almelo en Twenterand afspraken met elkaar over de uitvoering van de Wsw en nieuw beschut werk in de vorm van een Centrumgemeente-GR. Het is mogelijk om deze centrumregeling uit te breiden met andere gemeenten (mogelijk Tubbergen?) die deel willen nemen. Deze gemeenten hebben in dat geval dezelfde positie als Twenterand.

De Centrumgemeente-GR is de lichtste vorm van een gemeenschappelijke regeling die de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen toestaat. In deze vorm van de GR wordt geen juridische entiteit opgericht, maar worden publiekrechtelijke afspraken gemaakt over mandatering van bestuursbevoegdheden aan de centrumgemeente door de andere deelnemende gemeenten. Bijlage 2 geeft meer informatie over een Centrumgemeente-GR.

Dit betekent dat ook in dit scenario Almelo 100% eigenaar van de uitvoeringsorganisatie zou worden. Almelo is dus ook in dit scenario verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en financiële resultaten van de uitvoeringsorganisatie. Ook krijgt Almelo in dit scenario direct sturing op de uitvoeringsorganisatie en kan zij de relatie en het samenspel tussen de uitvoeringsorganisatie, de afdeling Werk en Inkomen/het Werkplein Almelo vorm geven. Dit scenario biedt voor Almelo dus dezelfde kansen als scenario 1 voor het versterken van maatwerk voor cliënten en voor een effectievere en efficiëntere uitvoering van de Participatiewet.

Het belangrijkste verschil tussen scenario 1 en 2 zit in de wijze waarop de samenwerking tussen Almelo en Twenterand (en eventueel andere gemeenten die willen deelnemen) wordt geformaliseerd. Daar waar in scenario 1 sprake is van uitsluitend een privaatrechtelijke contractrelatie, wordt dit in dit scenario publiekrechtelijk geformaliseerd in de vorm van een zogenoemde centrumregeling. De precieze dienstverlening en voorwaarden kunnen overigens dan ook worden vastgelegd in een DVO.

In theorie is het in dit scenario mogelijk dat de GR Soweco blijft bestaan voor de Wsw-dienstverbanden, maar in de praktijk is dit niet logisch. Immers, zolang de GR Soweco er is, is via deze weg de verbinding van Twenterand en Almelo (en de andere Soweco-gemeenten) op het terrein van de Wsw al geregeld. De centrumgemeente GR zou in dat geval dus alleen extra regelen dat de aan de centrumgemeente-GR deelnemende gemeenten ook nieuw beschut werk (en eventueel andere Participatiewettaken) samen uitvoeren. Kortom: wanneer wordt gekozen voor een centrumgemeente-GR scenario is het logisch om de GR Soweco op te heffen. Een centrumgemeente-GR en de GR Soweco naast elkaar levert extra bestuurlijke drukte op, waar beperkte meerwaarde tegenover staat.

Werkgeverschap Wsw

Het formele werkgeverschap Wsw kan niet worden georganiseerd in de centrumgemeente-GR. Immers, deze GR is geen zelfstandige juridische entiteit. Het formele werkgeverschap moet dus, wanneer de GR Soweco niet meer bestaat, door iedere gemeente zelf georganiseerd worden. Wel kan de uitvoeringsorganisatie, net als in scenario 1, de werkgeverstaken (als materieel werkgever) in de praktijk uitvoeren.

Aan deze stap zitten ook belangrijke financieel technische kanten. Op dit moment geldt de afspraak dat de GR Soweco van de uitvoeringsorganisatie een compensatie krijgt voor het tekort op de loonkosten Wsw. Wanneer iedere gemeente formeel werkgever is van hun Wsw-medewerkers zal Almelo dus met iedere gemeente afzonderlijk afspraken hierover moeten maken. Andersom zal Almelo afspraken willen maken over de verdeling/doorbelasting van niet voorziene kosten en risico's. Met Twenterand gebeurt dat publiekrechtelijk via de centrumgemeente-GR en met de andere gemeenten via DVO's.

Positie Twenterand

Voor de uitvoering van de Wsw en nieuw beschut werk wordt de Gemeente Twenterand in dit scenario via de centrumregeling verbonden met de uitvoeringsorganisatie. De taken in het kader van Wsw en nieuw beschut kunnen nader worden gespecificeerd in DVO's. Dit geldt ook voor andere gemeenten die deel zouden willen nemen in de centrumregeling.

Voor andere Participatiewet taken of doelgroepen zijn twee mogelijkheden. Ofwel deze worden ook meegenomen in de centrumregeling, ofwel de Gemeente Twenterand maakt via DVO's afspraken met Almelo/de uitvoeringsorganisatie.

De invloed van de gemeente Twenterand op de uitvoering wordt in dit scenario geregeld door bestuurlijke afstemming (bilateraal tussen de centrumgemeente Almelo en Twenterand of via een bestuurscommissie) en door dienstverleningsovereenkomsten.

Positie andere SOWECO gemeenten

De positie van de andere SOWECO gemeenten is in dit scenario, voor zover zij ook deelnemen in de centrumregeling, gelijk aan die van Twenterand. De gemeenten die niet deelnemen aan de centrumregeling kunnen de uitvoeringsorganisatie aanwijzen als uitvoerder voor de Wsw of een alleenrecht vestigen. Met hen worden daarvoor dan, net als in scenario 1, eveneens privaatrechtelijke DVO's gesloten.

Bestuurlijke en ambtelijke drukte

Het ligt dus zeer voor de hand dat de GR Soweco in dit scenario wordt opgeheven. Daarvoor komt een Centrumgemeente-GR in de plaats met een kleiner aantal deelnemers. Het college van Almelo legt in scenario 2 over zowel beleid als uitvoering verantwoording af aan de colleges van de participerende gemeenten. Een onderling beraad voor beleidsafstemming tussen de portefeuillehouders kan worden toegevoegd als bepaling in de regeling.

In de centrumregeling kan echter ook de afspraak opgenomen worden dat het centrumgemeentebestuur haar bestuurstaken met betrekking tot de samenwerkingstaken overdraagt aan een bestuurscommissie. Het beleid, opdracht en toezicht op het onderdeel of de tak van dienst die belast is met de uitvoering van de samenwerkingstaken wordt dan uitgeoefend door een bestuurscommissie die bijvoorbeeld wordt samengesteld uit de portefeuillehouders van de betrokken gemeenten.

Het bovenstaande betekent dat er meer bestuurlijke en ambtelijke drukte is dan in scenario 1. Ten opzichte van het referentiescenario zal het aantal overleggen beperkt afnemen. Wel zal met minder gemeenten tot overeenstemming hoeven te worden gekomen.

Aan- of inbesteding

Twenterand en de andere individuele andere gemeenten kunnen Almelo/de uitvoeringsorganisatie aanwijzen als uitvoerder Wsw of een alleenrecht vestigen. Twenterand en andere deelnemende gemeenten kunnen, wanneer een bestuurscommissie wordt ingesteld, voor andere opdrachten dan de Wsw mogelijk gebruik maken van quasi-inbesteding.

Andere opdrachten dan de Wsw kunnen door niet-deelnemende gemeenten zeer waarschijnlijk niet zonder aanbesteding worden neergelegd bij de organisatie. Dit geldt voor de opdrachten in bijvoorbeeld het groen of op het vlak van re-integratie.

Meerwaarde scenario 2 tov scenario 1

De meerwaarde van een centrumgemeente-GR ten opzichte van scenario 1 is dat de centrumgemeente-GR duidelijker de intentie aangeeft dat, voor de taken die opgenomen worden in de regeling, langjarig gekozen wordt voor samenwerking tussen de deelnemende gemeenten. Ook maakt de centrumgemeente-GR quasi-inbesteden van opdrachten in potentie eenvoudiger wanneer gekozen wordt voor een bestuurscommissie. Het nadeel dat daar tegenover staat is uiteraard dat het lastiger is om uit elkaar te gaan wanneer de samenwerking toch niet de gewenste effecten oplevert.

In scenario 1 zouden de DVO's ook langjarig kunnen worden afgesloten, zodat in ieder geval voor een periode van bijvoorbeeld 5 of 10 jaar voor samenwerking wordt gekozen.

Aspect	Scenario 2
Maatwerk voor de inwoner	Gelijk aan scenario 1.
Wsw als vangnet beschikbaar	De uitvoering van de Wsw is geborgd. Wel waarschijnlijk verandering in de wijze van uitvoering voor verschillende gemeenten.
Beperking veranderingen voor doelgroepmedewerkers	Meer verandering dan scenario 1 door overgang juridisch werkgeverschap naar gemeenten. De veranderingen voor de doelgroep zijn groter wanneer één of meer gemeenten onderdelen van de Wsw zelf gaan uitvoeren en onderdelen/teams uit elkaar worden gehaald.
Financieel	Net als in scenario 1 resultaatverbetering mogelijk door integratie met W&I en stafafdelingen. Net als in scenario 1 is Almelo geheel financieel verantwoordelijk voor resultaat uitvoeringsorganisatie. Nieuwe afspraken nodig over de verdeling van compensatie tekort op loonkosten Wsw en van niet voorziene kosten en risico's.
Efficiënte uitvoering Wsw en Pwet	Gelijk aan scenario 1, zij het dat Almelo hierbij wel meer rekening moet houden met de andere deelnemende gemeenten in de centrumregeling.
Bestuurlijke en ambtelijke drukte	Meer bestuurlijke en ambtelijke drukte dan in scenario 1. Ten opzichte van het referentiescenario is de vermindering voor de deelnemers aan de centrumregeling beperkt, vooral door mogelijk vermindering aantal gemeenten. Voor niet-deelnemende gemeenten aan de centrumregeling neemt de bestuurlijke drukte tov het referentiescenario wel af.
Aanbestedingen	De gemeenten kunnen Almelo/de uitvoeringsorganisatie aanwijzen als uitvoerder Wsw of voor de Wsw een alleenrecht vestigen. Opdrachten van Twenterand en andere deelnemende gemeenten aan de centrumregeling kunnen mogelijk via quasi-inbesteding worden uitgevoerd. Opdrachten van niet-deelnemende gemeenten moeten zeer waarschijnlijk worden aanbesteed. Bij

Aspect	Scenario 2
	groenopdrachten is het vestigen van een alleenrecht een mogelijkheid.
Kansen	Gelijk aan scenario 1.
Fiscaal	Voor Almelo is dit scenario fiscaal aantrekkelijker dan scenario 1. Er kan een fiscale eenheid worden gevormd tussen de gemeente Almelo en de uitvoeringsorganisatie. Voor Twenterand en de andere gemeenten zijn de gevolgen gelijk aan scenario 1.

6.5 Scenario 3: Almelo en Twenterand samen eigenaar

Dit scenario houdt in dat Almelo en Twenterand direct eigenaar worden van de uitvoeringsorganisatie. Dit kan in de vorm van een private organisatie (NV/BV) of in de vorm van een nieuwe gemeenschappelijke regeling. Het is uiteraard mogelijk om ook andere gemeenten mede-eigenaar te laten zijn van de organisatie. Hoe meer gemeenten eigenaar worden, hoe meer dit scenario lijkt op het referentiescenario.

Belangrijk verschil met de voorgaande scenario's is dat Almelo niet alleen eigenaar van de uitvoeringsorganisatie is. Belangrijk verschil met het referentiescenario is dat maar twee gemeenten samen eigenaar zijn van de uitvoeringsorganisatie, waardoor het komen tot een eenduidige, effectieve en duurzame koers eenvoudiger wordt.

Bij een keuze voor dit scenario zal voor de uitvoeringsorganisatie moeten worden bepaald wat de aandelen/stemverhouding is tussen Almelo en Twenterand. Meest waarschijnlijk is dat Almelo meerderheidsaandeelhouder wordt. Als Almelo daarmee ook volledige zeggenschap over de organisatie krijgt, dan hebben de andere eigenaren feitelijk niets te zeggen, maar lopen zij wel risico. Andersom geldt dat Almelo als meerderheidsaandeelhouder dan ook de grootste risico's loopt en daarbij passende zeggenschap zal willen hebben.

Positie Twenterand

Twenterand is in dit scenario mede-eigenaar van de uitvoeringsorganisatie. Almelo en Twenterand delen dus samen de financiële resultaten en de financiële risico's. Qua zeggenschap hangt de positie af van afspraken over de aandelen- en stemverhouding tussen de gemeenten die eigenaar zijn van de organisatie.

De gemeente Twenterand kan de organisatie aanwijzen als uitvoerder van de Wsw. Andere opdrachten (re-integratie, groen, etc.) kunnen door de gemeente Twenterand zeer waarschijnlijk via quasi-inbesteden worden neergelegd bij de organisatie.

Positie andere SOWECO gemeenten

De positie van de andere SOWECO gemeenten is in dit scenario, voor zover zij ook eigenaar worden van de uitvoeringsorganisatie, gelijk aan die van Twenterand. De gemeenten die geen eigenaar worden, kunnen de uitvoeringsorganisatie aanwijzen als uitvoerder voor de Wsw. Met hen worden daarvoor dan, net als in scenario 1, privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomsten gesloten.

Bestuurlijke en ambtelijke drukte

De bestuurlijke en ambtelijke drukte blijft voor Almelo en Twenterand vrijwel gelijk, doordat ook in de nieuwe situatie een vergelijkbare overlegstructuur nodig is als in het referentiescenario. Wel is besluitvorming met twee eigenaren minder complex dan met zes. Wanneer de GR Soweco blijft bestaan, dan gaat de GR alleen nog over de dienstverbanden van de Wsw-medewerkers en over de DVO voor de uitvoering van de Wsw met de uitvoeringsorganisatie. De bestuurlijke en ambtelijke drukte rond de GR Soweco neemt daardoor af.

Aan- of inbesteding

Aanbestedingstechnisch betekent dit scenario voor zowel Almelo als Twenterand dat zij opdrachten via quasi-inbesteding kunnen gunnen aan de uitvoeringsorganisatie. Voor de andere gemeenten zijn de mogelijkheden gelijk aan scenario 1 en 2: zij kunnen Almelo/de uitvoeringsorganisatie aanwijzen (direct of via de GR Soweco) als uitvoerder Wsw. Andere opdrachten kunnen door de niet-deelnemende gemeenten zeer waarschijnlijk niet zonder aanbesteding worden neergelegd bij de uitvoeringsorganisatie.

Aspect	Scenario 3
Maatwerk voor de inwoner	Vanwege meerdere eigenaren lastiger om de samenwerking tussen Werkplein, W&I en de organisatie vorm te geven dan in scenario 1. Ten opzichte van het referentiescenario wordt het wel eenvoudiger.
Wsw als vangnet beschikbaar	Gelijk aan scenario 1.
Beperking veranderingen voor doelgroepmedewerkers	Gelijk aan scenario 1.
Financieel	Meerdere eigenaren maakt het lastiger om te komen tot integratie met W&I en met stafafdelingen van de gemeente. Wel eenvoudiger dan in het referentiescenario met 6 eigenaren. De financiële voordelen en risico's van de uitvoeringsorganisatie liggen bij de gemeenten die eigenaar zijn van de uitvoeringsorganisatie. Om dit risico te beperken kunnen afspraken gemaakt worden tussen de uitvoeringsorganisatie en de GR Soweco (of de individuele gemeenten).
Efficiënte uitvoering Wsw en Pwet	Gezamenlijke verantwoordelijkheid van de eigenaren van de uitvoeringsorganisatie.
Bestuurlijke en ambtelijke drukte	Verandert voor de eigenaren weinig ten opzichte van het referentiescenario. Minder eigenaren zorgt wel voor minder complexe besluitvorming. Bestuurlijke en ambtelijke drukte rond GR Soweco neemt af. Voor de gemeenten die geen eigenaar zijn van de uitvoeringsorganisatie neemt de bestuurlijke en ambtelijke drukte daardoor af.
Aanbestedingen	De GR of individuele andere gemeenten kunnen de organisatie aanwijzen als uitvoerder Wsw. Almelo en Twenterand: quasi-inbesteden. Voor gemeenten die geen eigenaar zijn geldt dit niet. Zie scenario 1 en 2.
Kansen	Dit scenario biedt de kans voor Almelo en Twenterand om met een gedeelde visie en koers een toekomstbestendige organisatie vorm te geven. De gemeenten die geen eigenaar zijn hebben de kans om eigenstandige keuzes te maken in de uitvoering Participatiewet
Fiscaal	Gelijk aan scenario 1.

6.6 De drie scenario's naast elkaar

De volgende drie scenario's zijn in het onderzoek onderzocht:

1. De gemeente Almelo wordt 100% eigenaar van de uitvoeringsorganisatie.
2. De gemeente Almelo wordt 100% eigenaar van de uitvoeringsorganisatie in een centrumregeling (centrumgemeente-GR).
3. Twee of meer gemeenten worden eigenaar van de organisatie.

In paragraaf 5.3 tot en met 5.5 van dit hoofdstuk zijn de scenario's aan de hand van een aantal criteria op hoofdlijnen uitgewerkt. Onderstaande tabel geeft een schematische

samenvatting, waarbij de scores van de scenario's 1, 2 en 3 zijn afgezet tegen de situatie waarin het huidige beleid wordt voortgezet en de zes gemeenten gezamenlijk eigenaar worden van de NV.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Maatwerk voor de inwoner	Almelo: + Overige gem: 0/+	Almelo: + Twenterand: 0/+ Overige gem: 0/+	0
Wsw als vangnet beschikbaar	0	0	0
Beperking veranderingen voor doelgroepmedewerkers	0/-	-	0/-
Financieel	+	+	+ / 0
Efficiënte uitvoering Wsw en Pwet	Almelo: + Twenterand: 0 Overige gem: 0/+	Almelo: + / 0 Twenterand: 0 Overige gem: 0/+	Almelo: 0 Twenterand: 0 Overige gem: 0/+
Bestuurlijke en ambtelijke drukte	+	+ / 0	0
Aanbestedingen	Almelo: 0 Twenterand: - Overige gem: -	Almelo: 0 Twenterand: - / 0 Overige gem: -	Almelo: 0 Twenterand: 0 Overige gem: -
Kansen	+	+	+
Fiscaal	0	Almelo: + Twenterand: 0 Overige gem: 0	0

Uit de tabel hierboven blijkt dat globaal gezien de scenario's 1 en 2 gunstig afsteken t.o.v. scenario 3. Dit zit vooral in aspecten als maatwerk, het gemak waarmee (door Almelo) financieel voordelige effecten kunnen worden gerealiseerd, minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en de kansen die een nieuw uitvoeringsmodel kan bieden. Dit laatste geldt niet alleen voor Almelo maar ook voor gemeenten die in het proces eigen keuzes maken.

Aandachtspunten zijn de veranderingen voor de doelgroepmedewerkers die groter kunnen zijn dan bij voortzetting van het huidige beleid en dat de gemeente Twenterand niet kan quasi-inbesteden bij de nieuwe uitvoeringsorganisatie, tenzij in scenario 2 wordt gekozen voor een bestuurscommissie. Ook ten aanzien van de andere gemeenten is een belangrijk aandachtspunt dat inbesteding van opdrachten niet meer mogelijk is wanneer zij geen mede-eigenaar meer zijn van de uitvoeringsorganisatie. In alle scenario's zijn er fiscale aandachtspunten door het verbreken van de fiscale eenheid tussen de GR en de NV. Dit geldt overigens ook voor het referentiescenario. In scenario 2 kan een fiscale eenheid worden gevormd tussen de gemeente Almelo en de uitvoeringsorganisatie. Dat is voor Almelo een voordeel ten opzichte van de andere scenario's.

De veranderingen voor de doelgroepmedewerkers zullen groter zijn wanneer één of enkele gemeenten besluiten om (delen van) de Wsw en nieuw beschut werk zelf uit te gaan voeren. Dit geldt overigens in alle drie scenario's.

In de scenario's 1 en 2 ligt het financiële risico voor de uitvoeringsorganisatie volledig bij de gemeente Almelo. De gemeente Almelo zal daarom afspraken willen maken met gemeenten die Wsw-uitvoeringstaken gaan beleggen bij de nieuwe organisatie over de verdeling van onvoorziene kosten en risico's. Anderzijds zullen de andere gemeenten voor wat betreft de Wsw afspraken willen maken met de gemeente Almelo over de bijdrage vanuit de uitvoeringsorganisatie ter compensatie van het subsidietekort, net zoals Soweco NV nu bijdraagt aan het subsidietekort in de GR. Dit zou kunnen door af te spreken dat Almelo de GR of de andere gemeenten een detachingsvergoeding betaalt voor hun Wsw-medewerkers.

Daartegenover staat dat Almelo in de scenario's 1 en 2 zelfstandig de vormgeving van de nieuwe organisatie bepaalt en de verbindingen daarin met de uitvoering van de Participatiewet. Ook heeft Almelo directe sturing op de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Dit zou voor de gemeente Almelo een belangrijk criterium kunnen zijn om te kiezen voor scenario 1 of 2.

De invloed van de gemeente Twenterand vindt in scenario 1 plaats via dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) met Almelo. In scenario 2 is Twenterand deelnemer in de centrumgemeente-GR en kan invloed worden uitgeoefend via het bilaterale bestuurlijk overleg met Almelo, via de eventueel in te stellen bestuurscommissie en ook nog via DVO's. De meerwaarde van scenario 2 is dat uitdrukkelijker de intentie wordt uitgesproken om langjarig met elkaar samen te werken. Dit zou in scenario 1 echter ook kunnen door langjarige DVO's met elkaar af te sluiten.

6.7 Belangrijkste processtappen per scenario

Scenario 1: Almelo alleen eigenaar van de uitvoeringsorganisatie

Er zijn verschillende routes om het einddoel van scenario 1 te bereiken. Welke route wordt bewandeld, is afhankelijk van de vraag waar Almelo eigenaar van wordt. We gaan hier uit van de basisoptie dat Almelo de NV geheel overneemt. In dat geval neemt Almelo de aandelen van de NV Soweco over van de GR. Hiervoor zijn ten minste de volgende stappen nodig:

- Onderhandeling met de GR/overige 5 gemeenten over de waardering van de aandelen van de NV.
- Onderhandeling met de GR/overige 5 gemeenten over de uitvoering van de Wsw na overname van de NV: lange termijn garanties over uitvoering, afspraken over diensten die de uitvoeringsorganisatie voor de GR uitvoert, afspraken over de compensatie van tekorten op de salariskosten SW door de uitvoeringsorganisatie, afspraken over verdelen of compensatie van risico's in de uitvoeringsorganisatie.
- Ontwikkeling visie, bedrijfs- en implementatieplan voor de uitvoeringsorganisatie in Almelo, inclusief de rechtsvorm: publiek (afdeling van de gemeente) of privaat (NV, BV of stichting).
- Bestuurlijk proces richting college en de gemeenteraad in Almelo. Wanneer gekozen wordt voor een private rechtsvorm moet hierbij ook rekening gehouden worden met de regels (in de Gemeentewet) voor het oprichten van nieuwe verbonden partijen.
- Het is waarschijnlijk dat ook een sociaal plan dient te worden opgesteld in overleg met de vakbonden.
- DVO's met overige 5 gemeenten over uitvoering Nieuw-Beschut, opdrachten voor de gemeenten (bijvoorbeeld Groen, detacheringen) en evt. andere Participatiewet opdrachten. Bestuurlijke processen richting colleges in de andere 5 gemeenten rond deze DVO's.
- Gemeenten die eigen keuzes willen maken, zullen gelijktijdig en in het zelfde tempo plannen moeten uitwerken en tot bestuurlijke besluitvorming moeten komen.
- Indien wordt voorgesteld de GR Soweco op te heffen: bestuurlijk proces richting colleges en raden conform artikel 36 van de GR Soweco. Het besluit tot opheffen moet unaniem door alle colleges worden genomen (zie lid 1 van artikel 36) met toestemming van de raden. Het feitelijk opheffen van de GR vindt pas plaats wanneer alle verplichtingen zijn afgewikkeld, dus wanneer de Wsw-dienstverbanden zijn overgenomen door de gemeente en de overname of liquidatie (zie hieronder) van de NV is afgerond.

Het is echter ook mogelijk dat Almelo niet de gehele NV overneemt maar alleen bepaalde activiteiten van de NV. In dat geval zijn er weer twee routes:

- Besloten kan worden dat de NV eerst bepaalde activiteiten afstoot of afbouwt. Daarna neemt Almelo de aandelen van de NV over.
- De andere route is de NV wordt geliquideerd en dat gemeenten eerst afspraken maken over de liquidatie. Almelo richt een eigen nieuwe uitvoeringsorganisatie in waarin het (een deel van) personeel en middelen van de NV overneemt. Het kan ook zijn dat andere gemeenten andere keuzes maken en zelf (een deel van) de Wsw gaan uitvoeren en ook personeel en middelen van de NV overnemen.

In het gehele proces moet rekening worden gehouden met de rol van de RvC van Soweco NV.

Scenario 2: centrumgemeente-GR met Almelo als centrumgemeente

Dit proces loopt voor een belangrijk deel gelijk met het geschetste proces van scenario 1, aangezien ook in dit scenario Almelo alleen eigenaar wordt van de uitvoeringsorganisatie.

Een extra processtap is dat er door Almelo en Twenterand (en eventueel andere gemeenten die deelnemen) een centrumgemeente GR wordt opgericht. Hier hebben de gemeenteraden van Almelo en Twenterand ook een rol in. De gemeenteraden moeten de colleges toestemming geven de centrumgemeente-GR op te richten.

Een ander belangrijke stap is dat in dit scenario de GR Soweco vrijwel zeker wordt opgeheven. Daarvoor is dus een unaniem besluit van alle colleges nodig met toestemming van de raden. Het feitelijk opheffen van de GR vindt pas plaats wanneer alle verplichtingen zijn afgewikkeld.

Scenario 3: Almelo en Twenterand eigenaar van de uitvoeringsorganisatie

Ook in dit scenario loopt het proces voor een belangrijk deel gelijk met het geschetste proces bij scenario 1. De belangrijkste verschillen:

- De gemeente Twenterand (college en raad) zal ook een besluit moeten nemen over het deelnemen in een nieuwe verbonden partij.
- De gemeente Almelo en Twenterand zullen gezamenlijk een visie, bedrijfs- en implementatieplan voor de nieuwe organisatie moeten opstellen.
- Deze plannen dienen ook geaccordeerd te worden door het college en eventueel de gemeenteraad van Twenterand.

Al met al moeten de gemeenten Almelo en Twenterand in het proces om te komen tot scenario 3 nauw met elkaar optrekken.

Referentiescenario: de zes gemeenten worden eigenaar van de uitvoeringsorganisatie

In dit scenario ligt een aandelentransactie voor de hand, waardoor het eigenaarschap van de NV overgaat van de GR naar de zes gemeenten. Dit zal een grotere betrokkenheid van de colleges en gemeenteraden van de andere gemeenten betekenen dan in de voorgaande scenario's.

Een aandelentransactie ligt wellicht minder voor de hand wanneer de gemeenten gezamenlijk besluiten tot een grote koersverandering, bijvoorbeeld om de uitvoeringsorganisatie versneld af te bouwen tot een organisatie voor oud en nieuw beschut werk. De overige werksoorten (groen, detachering, etc.) worden dan op andere plekken bij de gemeenten uitgevoerd of vervreemd aan marktpartijen.

6.8 Te maken keuzes juridische vorm en inhoud binnen scenario's

Inhoudelijk

In de scenario's hebben we ons conform de opdracht gericht op de mogelijkheden in termen van eigenaarschap en bestuurlijk model. Echter, deze vragen kunnen niet los worden gezien

van beleidsinhoudelijke keuzes over de uitvoering van de Wsw en de Participatiewet. In de opdracht wordt aangegeven dat de focus voor de gemeenten ligt op de uitvoering van de wettelijke taken. Dit zou een inhoudelijk flinke koerswijziging betekenen ten opzichte van de huidige koers van Soweco, waarin de maatschappelijke onderneming juist de ruimte heeft om ook andere gerelateerde opdrachten te zoeken.

Echter, ook bij een focus op de wettelijke taken is van belang om een heldere integrale visie te ontwikkelen. Het is al eerder aangegeven dat een stand alone uitvoering van Wsw en nieuwe beschut geen toekomstbestendig perspectief geeft.

De uitstroom uit de Wsw gaat sneller dan de opbouw van nieuw beschut. Uiteindelijk blijft er in dat geval een organisatie van ongeveer 1/3 van het volume van het huidige Soweco over. Dit maakt dat de vaste (overhead)kosten van de organisatie over steeds minder plekken kunnen worden omgeslagen en dus de kostprijs per plek verder gaat toenemen, waardoor het operationeel resultaat onder druk komt te staan. De vraag in de scenario's 1, 2 en 3 is dan ook waarom Almelo of Almelo en Twenterand de organisatie zouden overnemen wanneer de organisatie vervolgens ook voor Almelo en Twenterand alleen de Wsw en nieuw beschut gaat uitvoeren.

Er zullen dus inhoudelijke keuzes moeten worden gemaakt over de door te voeren veranderingen. Er zijn in grote lijnen drie opties:

- De huidige uitvoeringsorganisatie samenvoegen / integreren met (delen van) de afdeling(en) Werk en Inkomen van de gemeente(n), c.q. het Werkplein.
- Versneld afbouwen naar een toekomstbestendige beschutte werkplaats en de overige onderdelen van de Wsw anders organiseren, deels geïntegreerd met de Participatiewet.
- Een derde optie is een vrij omvangrijke publieke onderneming waarin Almelo en Twenterand in grote omvang nieuwe medewerkers (garantiebanen) al dan niet tijdelijk laat instromen.

De landelijk meest gekozen route, vooral in de scenario's 1 en 2, is om te kijken hoe de uitvoering van de Wsw in meer of mindere mate te integreren met de afdeling(en) Werk en Inkomen van de gemeente(n). Het toeleiden van Wsw-medewerkers naar de arbeidsmarkt en het toeleiden van inwoners uit de Participatiewet bestaan voor een groot deel uit gelijksoortige taken en processen als intake, diagnose, begeleidende ontwikkeling, het zoeken van passende werkplekken, plaatsing, detachering en jobcoaching. Dit geldt zeker voor de in omvang groeiende nieuwe doelgroep in de Participatiewet, dat zijn mensen die voorheen konden instromen in de Wsw en de Wajong. Synergie is bijvoorbeeld te behalen in de werkgeversbenadering voor de Wsw en Participatiewet, het inzetten van een detachingsconstructie voor zowel Wsw-medewerkers als inwoners uit de Participatiewet en gemengde groepsdetacheringen met Wsw-medewerkers en inwoners uit de doelgroep Participatiewet. De expertise en kennis van het huidige Soweco kan dan worden ingezet voor de nieuwe doelgroep. Ook is synergie mogelijk in de staffuncties. Een aantal staffuncties zou bijvoorbeeld kunnen worden geïntegreerd in de gemeentelijke ondersteunende afdelingen (P&O voor niet doelgroep personeel, een stuk van de financiën, ICT, etc.).

Een alternatief is om versneld toe te werken naar een toekomstbestendige beschutte werkplaats (die per definitie extra geld kost). Vanuit het referentiescenario betekent het dat er dan een lange geleidelijke en dure weg is daar naar toe (zoals hierboven beschreven), of dat de rest van de Wsw-uitvoering dusdanig wordt gereorganiseerd dat daar versneld naartoe wordt gegaan. Het reorganiseren kan op verschillende manieren:

- Vervreemdingen van bepaalde werksoorten/activiteiten;
- Het uitvoeren van bijvoorbeeld groen in de gemeentelijke organisaties zelf;
- Detacheringen Wsw laten uitvoeren door de afdelingen Werk en Inkomen van de gemeenten en/of het Werkplein.

Door uitstroom van Wsw-medewerkers openvallende detachingsplekken en openvallende plekken in het groen kunnen dan desgewenst worden opgevuld met inwoners uit de

Participatiewet (garantiebaners). Ook op deze manier wordt er dan een verbinding gelegd tussen een deel van de Wsw en de Participatiewet.

Er zal ook moeten worden bepaald op welke wijze de gemeenten de groepsdetacheringen willen gaan organiseren.

Een andere inhoudelijke vraag is of Almelo of Almelo en Twenterand in de toekomst het risico wel kunnen en willen dragen voor de uitvoering van de Wsw en nieuw beschut werk voor alle Soweco gemeenten. Almelo en Twenterand hebben gezamenlijk maar een aandeel van 60% in het huidige Soweco en dat blijft zo als alle zes gemeenten voor de Wsw meedoen in de nieuwe organisatie. Het is vanuit het perspectief van Almelo en Twenterand wellicht beter om een organisatie voor minder gemeenten voort te zetten, omdat dan het aandeel van Almelo en Twenterand aanzienlijk wordt verhoogd.

Dit is wellicht minder relevant wanneer wordt gekozen voor een versnelde afbouw tot alleen een beschutte omgeving. Hier zouden efficiency overwegingen belangrijker kunnen zijn, zeker als de nieuwe organisatie lean en mean wordt opgezet. Het gaat dan ook nog maar over een deel van de Wsw.

Het is van belang het bovenstaande ook te bezien vanuit de context van hoofdstuk 5 van dit rapport. Uit de voornemens van de gemeenten die daar op hoofdlijnen beschreven zijn, komt naar voren dat het zeer waarschijnlijk is dat de verandering van eigenaarschap ook tot een grote inhoudelijke verandering leidt in de uitvoering van de Wsw en de Participatiewet in de Soweco-regio. Een dergelijke verandering brengt kansen, maar uiteraard ook risico's. Het is van belang om in een verdere uitwerking van de inhoudelijke keuzes ook deze risico's in beeld te brengen, zodat een evenwichtige afweging gemaakt kan worden.

Positie GR SOWECO

In alle scenario's is het mogelijk dat de zes gemeenten de dienstverbanden Wsw onder blijven brengen in de GR Soweco. In scenario 2 ligt dit echter, zoals aangegeven, niet voor de hand.

Het voordeel van het in stand houden van de GR Soweco is dat de nieuwe uitvoeringsorganisatie voor de uitvoering van de Wsw maar te maken heeft met één opdrachtgever. Voor Almelo ontstaat dan in scenario 1 bijvoorbeeld wel de (vreemde) situatie dat de uitvoering van de Wsw wordt overgedragen aan de GR, die vervolgens de opdracht neerlegt bij een organisatie die in dit scenario 100% eigendom is van de gemeente Almelo.

In alle scenario's kan er ook voor worden gekozen om de GR Soweco op te heffen en de Wsw-dienstverbanden voort te zetten met de gemeenten. Wanneer de GR wordt opgeheven, komt het formele werkgeverschap van de Wsw-medewerkers bij de gemeenten te liggen. De gemeenten kunnen de nieuwe uitvoeringsorganisatie aanwijzen als uitvoerder van de Wsw en de uitvoering van de Wsw volledig mandateren aan die organisatie, zodat de organisatie materieel werkgever wordt van de Wsw-medewerkers.

Juridische vorm nieuwe uitvoeringsorganisatie

In scenario 1 kan een keuze worden gemaakt tussen een private rechtspersoon of een organisatie die onderdeel is van de gemeente Almelo. In scenario 2 is sprake van een centrumgemeente-GR, maar is het in theorie nog mogelijk de feitelijke uitvoering te beleggen in een BV of NV. In scenario 3 kan worden gekozen voor een (kleinere) GR of voor een privaatrechtelijke uitvoering (BV of NV).

In alle gevallen vergt de keuze van de uiteindelijke juridische vorm een gedegen afweging. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om afwegingen op grond van onder andere wettelijke, fiscale en juridische aspecten. Vooral aanbestedings- en BTW-aspecten zouden daarbij aandacht moeten krijgen. Naast deze meer formele aspecten gaat het ook om meer beleidsinhoudelijke

of uitvoeringsafwegingen die belangrijk zijn in de afweging, zoals (de wenselijkheid van) ondernemerschap en sturing/regie.

Wanneer in een scenario wordt gekozen voor een private rechtsvorm (BV of NV) kan het een afweging zijn om opnieuw te kijken naar de rolverdeling en de bevoegdheden tussen de aandeelhouder, RvC en directie. Dit is bijvoorbeeld in de regio Noord-Veluwe gebeurd, op het moment dat de gemeenten er voor kozen om zelf direct eigenaar te worden van Inclusief Groep. Afweging hierbij is onder andere hoeveel sturing de eigenaar wil hebben. Anderzijds kan een sterke RvC zorgen voor meer ondernemerschap in de organisatie. Overigens zijn de gemeenten in de regio Noord-Veluwe toen ook direct formeel werkgever geworden van de Wsw-medewerkers en is de Wsw-uitvoering geheel losgemaakt van een GR.

Bijlage 1: ontwikkeling Participatiebudget

Het Participatiebudget bestaat tot en met 2018, naast het Wsw-budget, uit drie deelbudgetten:

1. Het budget voor de klassieke doelgroep. Dit budget wordt met ingang van 2019 toegevoegd aan de algemene uitkering;
2. Het budget nieuwe doelgroep ex-Wajong: dit betreft een overheveling van re-integratiebudget van het UWV naar gemeenten vanwege de strengere toelatingscriteria tot de Wajong;
3. Het budget nieuwe doelgroep begeleiding: dit budget is in principe bestemd voor de (begeleidings)kosten van garantiebanen en nieuw beschut werk plekken.

Tabel B1.1 geeft voor de gemeenten die deelnemen in Soweco het deelbudget voor de klassieke doelgroep in 2018 weer. Vanaf 2019 is dit deelbudget opgenomen in de algemene uitkering aan gemeenten. Gemeenten beslissen zelf hoeveel budget ze uitgeven aan re-integratie. In 2018 heeft Almelo een aandeel van 79% van het totaal voor de gemeenten die deelnemen in Soweco. Twenterand heeft een aandeel van bijna 10 procent. De andere vier gemeenten samen hebben ook een aandeel van (ruim) 10%.

Tabel B1.1 Deelbudget klassieke doelgroep voor de in Soweco deelnemende gemeenten, 2018

Klassieke doelgroep	2018
Almelo	4.445.993
Hellendoorn	376.770
Rijssen-Holten	167.564
Tubbergen	53.430
Twenterand	536.491
Wierden	58.299
Totaal	5.638.546

De deelbudgetten voor de nieuwe doelgroep nemen toe in de tijd. Dit blijft ook na 2023 doorgaan. Het deelbudget ex-Wajong kent een aandeel van 55% voor Almelo en een aandeel van 14% voor Twenterand. De andere vier gemeenten hebben een aandeel van 31%.

Tabel B1.2 Ontwikkeling deelbudget nieuw ex-Wajong voor de in Soweco deelnemende gemeenten, 2018 – 2023

Nieuw ex-Wajong	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Almelo	281.568	319.278	335.679	351.736	368.141	384.192
Hellendoorn	55.695	63.154	66.398	69.574	72.819	75.994
Rijssen-Holten	54.148	61.400	64.554	67.642	70.796	73.883
Tubbergen	17.018	19.297	20.288	21.259	22.250	23.220
Twenterand	69.619	78.942	82.998	86.968	91.024	94.993
Wierden	30.942	35.085	36.888	38.652	40.455	42.219
Totaal	508.989	577.156	606.805	635.831	665.486	694.501

Het budget nieuw begeleiding is in principe bedoeld voor de begeleidingskosten van de banenafsprakbanen en nieuw beschut werken. Het aandeel van Almelo in de Soweco-regio is voor dit deelbudget 62%. Het aandeel van Twenterand is 13%. De overige vier gemeenten hebben een aandeel van 25% in dit budget.

Tabel B1.3 Ontwikkeling deelbudget nieuw begeleiding voor de in Soweco deelnemende gemeenten, 2018 – 2023

Nieuw begeleiding	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Almelo	725.467	737.449	848.889	869.869	969.109	1.068.348
Hellendoorn	111.108	112.943	130.010	133.223	148.422	163.621
Rijssen-Holten	107.840	109.621	126.186	129.305	144.057	158.808
Tubbergen	35.947	36.540	42.062	43.102	48.019	52.936
Twenterand	151.956	154.466	177.808	182.202	202.989	223.776
Wierden	42.482	43.184	49.710	50.938	56.750	62.561
Totaal	1.174.799	1.194.203	1.374.665	1.408.638	1.569.345	1.730.050

Bijlage 2: uitwerking (indicatief) businesscases nieuw beschut werk en garantiebannen

Wsw-medewerkers stromen uit. Hierdoor ontstaat er druk op uitvoeringsorganisaties Wsw. Wanneer er geen aanvulling met andere doelgroepen plaatsvindt, dan moet de organisatie geleidelijk worden afgebouwd. Deze afbouw zou recht evenredig met de uitstroom van Wsw-medewerkers dienen plaats te vinden. Is dat niet het geval, dan lopen de kosten per Wsw-plek op en komt het operationeel resultaat onder druk te staan.

Een mogelijkheid is om voor de nieuwe doelgroep nieuw beschut plekken en garantiebannen binnen de uitvoeringsorganisatie vorm te geven, zodat er compensatie optreedt voor de uitstroom van Wsw-medewerkers.

De businesscases voor nieuw beschut werk en garantiebannen binnen een sociaal werkbedrijf zijn echter ook niet onverdeeld gunstig, zeker niet wanneer de omzet (per plek) relatief laag is. Dit wordt hieronder indicatief weergegeven voor nieuw beschut werk en garantiebannen.

Nieuw beschut werk

Hieronder is de businesscase nieuw beschut werk indicatief weergegeven. Uitgegaan is van een plek van 31 uur per week. De businesscase is (zonder de tijdelijke bonus) negatief. Per plek nieuw beschut werk resteert een nadelig saldo van bijna 2.000 euro. Inclusief de tijdelijke bonus ontstaat een positief saldo van circa 1.000 euro. De tijdelijke bonus loopt tot en met het jaar 2020.

Kosten		
Loonkosten	19.956	1)
Uitvoeringskosten	6.889	2)
Totaal	26.845	
Baten		
Loonkostensubsidie	13.969	3)
Begeleidingsvergoeding	6.889	4)
Opbrengsten	2.583	5)
Laag inkomensvoordeel	1.550	6)
Totaal	24.992	
Saldo	-1.854	
Inclusief bonus	1.146	

- 1) Loonkosten: uitgegaan van WML, inclusief 23% werkgeverslasten. Dat is in 2019 circa 25.750 euro per jaar voor 40 uur per week. In de tabel zijn de loonkosten voor 31 uur opgenomen.
- 2) Er is uitgegaan van circa 8.000 euro kosten (kosten regulier personeel en overige bedrijfskosten) per plek van 36 uur bij Soweco. De kosten voor een baan van 31 uur zijn opgenomen.
- 3) Loonkostensubsidie: 70% van de loonkosten genomen. Dit is het maximum.
- 4) Begeleidingsvergoeding: aangenomen is dat de begeleidingsvergoeding die door de gemeente wordt betaald gelijk is aan de werkelijke uitvoeringskosten.
- 5) Geschatte opbrengst beschut werk ongeveer 3.000 euro per plek van 36 uur. In de tabel zijn de opbrengsten voor een baan van 31 uur meegenomen.

- 6) Uitgegaan van 2.000 euro laag inkomensvoordeel bij 40 uur per week. In de tabel is het voordeel bij een baan van 31 uur per week meegenomen.

Verder ontstaat er een nadelig effect op BUIG voor de gemeenten. De te betalen 70% loonkostensubsidie is gemiddeld genomen hoger dan de kosten van een uitkering.

Waarnemingen nieuw beschut werk:

- Beschut kan kostenneutraal worden uitgevoerd zolang de bonus er is. Het is zaak de lobby te ondersteunen dat de bonus permanent moet worden.
- Invulling aan beschut geven is verplicht; uiteindelijk zullen de gemeenten de aantallen banen moeten gaan invullen.
- Een alternatieve oplossing zal financieel niet heel veel gunstiger zijn, aangezien het gaat om doelgroep met grote permanente begeleidingsbehoefte en gemiddeld laag verdienvermogen.
- Aan de BUIG kant valt op nieuw beschut niets te besparen. Deels gaat het ook om een groep die (op dit moment) niet in aanmerking zou komen voor een uitkering. Wel worden er voor de loonkostensubsidie jaarlijks middelen toegevoegd door het Rijk.

Garantiebanen

Ook de businesscase voor garantiebanen is niet positief. Per garantiebaan van 25,5 uur (dit is de gemiddelde omvang van een garantiebaan waarmee de overheid rekent) resteert een nadelig saldo van iets meer dan 2.000 euro.

Kosten		
Loonkosten	16.416	1)
Uitvoeringskosten	5.667	2)
Totaal	22.082	
Baten		
Loonkostensubsidie	8.208	3)
Begeleidingsvergoeding	4.000	4)
Opbrengsten	6.517	5)
Laag inkomensvoordeel	1.275	6)
Totaal	19.999	
Saldo	-2.083	

- 1) Loonkosten: uitgegaan van WML, inclusief 23% werkgeverslasten. Dat is in 2019 circa 25.750 euro per jaar voor 40 uur per week. In de tabel zijn de loonkosten voor 25,5 uur opgenomen.
- 2) Er is uitgegaan van circa 8.000 euro kosten (kosten regulier personeel en overige bedrijfskosten) per plek van 36 uur bij Soweco. De kosten voor een baan van 25,5 uur zijn opgenomen.
- 3) Loonkostensubsidie: 50% van de loonkosten genomen. De businesscase wordt nadeliger als er minder loonkostensubsidie wordt betaald voor de betreffende inwoner.
- 4) Begeleidingsvergoeding: uitgegaan van 4.000 euro begeleidingsvergoeding vanuit de gemeente. Dit is het bedrag waar het Rijk mee heeft gerekend bij de vaststelling van het Participatiebudget.
- 5) Gemiddelde opbrengst bij Soweco in 2017 ongeveer 9.200 euro per plek van 36 uur. In de tabel zijn de opbrengsten voor een baan van 25,5 uur meegenomen.
- 6) Uitgegaan van 2.000 euro laag inkomensvoordeel bij 40 uur per week. In de tabel is het voordeel bij een baan van 25,5 uur per week meegenomen.

Wanneer het om inwoners gaat met een bijstandsuitkering, levert een garantiebaan met 50% loonkostensubsidie een voordeel op in BUIG van nog geen 1.000 euro. Daarbij is ervan uitgegaan dat bij 25,5 uur betaald werk per week, de gemiddelde kosten van een uitkering evenredig lager worden.

Waarnemingen garantiebanen:

- Voor de gemeente ligt er een (beperkt) positief voordeel in de BUIG wanneer het gaat om een client met een uitkering. Hoe groot het voordeel is, is afhankelijk van de loonwaarde en de uitkeringsnorm voor de betreffende inwoner.
- Voor een positieve/neutrale businesscase in het sociaal werkbedrijf is het noodzakelijk dat deze medewerkers worden ingezet op activiteiten waar een goed operationeel resultaat op wordt gehaald.
- Gebaseerd op het huidige gemiddelde bij Soweco valt de businesscase niet gunstig uit. Maar in de hoogrenderende activiteiten mogelijk wel.
- Gekozen zou ook kunnen worden voor een situatie waarin alleen tijdelijke dienstverbanden worden aangeboden en de garantiebanen in het sociaal werkbedrijf worden gezien als betaalde opstapbaan naar een garantiebaan bij een werkgever.

Conclusie

Beschut en garantiebanen kunnen wel deels een oplossing bieden voor vrijvallende infrastructuur, maar bieden geen (grote) aanvullende dekking voor het subsidietekort Wsw.

Bijlage 3: nadere informatie over een Centrumgemeente-GR

Een centrumregeling is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 8, vierde lid:

"In de regeling kunnen bevoegdheden van de besturen van de deelnemende gemeenten worden gemandateerd aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet."

Dit houdt dan concreet in dat de andere deelnemende gemeenten de wettelijke taken op het gebied van bijvoorbeeld de Wsw en nieuw beschut werk en mogelijk andere nader te bepalen taken in het kader van de Participatiewet bij de centrumgemeente beleggen.

Bij een centrumregeling is er in principe geen sprake van een algemeen en dagelijks bestuur van de GR. De portefeuillehouder van de centrumgemeente legt verantwoording af aan zijn collega's van de deelnemende gemeenten. Ook kan in de regeling een bestuurscommissie worden ingesteld. Dit wordt in het onderstaande kader ook weergegeven.

De bron is:

VNG, Modellen voor samenwerking en besturing van de sociale werkvoorziening, een handreiking, 2012.

Motieven

De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt naast de 'zware' vorm van openbaar lichaam en gemeenschappelijk bestuursorgaan ook een 'lichte' vorm: de *centrumgemeenteregeling*. Hierin worden de relevante bevoegdheden (publiek en privaat) door de participerende gemeenten overgedragen aan de centrumgemeente. In het geval één (meestal wat grotere) gemeente reeds beschikt over een doelmatige uitvoeringsstructuur (bijvoorbeeld tak van dienst) biedt een centrumgemeenteregeling (in GR vorm) voordelen. Belangrijkste voordeel is dat een gemeenschappelijke tak van dienst vaak eenvoudig en goedkoop haar activiteiten kan uitbreiden naar een groter werkgebied (vanuit dezelfde werkwijze en toepassing van publieke en private instrumenten).

Relatie opdrachtgever - uitvoerder

De centrumgemeente richt voor de uitvoering van de samenwerkingstaken een tak van dienst in die onder leiding van het bestuur van de centrumgemeente uitvoering geeft aan deze taken in zowel de centrumgemeente als in de andere participerende gemeenten. De opdrachtrelatie loopt in dat geval via de portefeuillehouder van de centrumgemeente. De portefeuillehouder legt over zowel beleid als uitvoering verantwoording af aan zijn collega's van de participerende gemeenten. Een onderling beraad voor beleidsafstemming met de andere portefeuillehouders kan worden toegevoegd als bepaling in de regeling.

Financiële aansprakelijkheid

Over het te voeren beleid en de te verdelen kosten worden tussen de bestuursorganen van de betrokken gemeenten afspraken gemaakt. De risico's ten aanzien van uitvoeringshandelingen liggen volledig bij de centrumgemeente. Dat maakt het noodzakelijk om goede afspraken te maken over de verdeelsleutel en wijze van doorbelasting van niet voorziene kosten en risico's.

Samenwerking met derden

Binnen het kader van deze (jaarlijkse) afspraken kan het bestuur van de centrumgemeente slagvaardig handelen ten aanzien van alle benodigde uitvoeringsbesluiten.

Doelmatigheid

Voor de uitvoeringscontacten vanuit de tak van dienst van de centrumgemeente kan één loket en communicatiemiddelen worden ingericht met een intergemeentelijk karakter.

Varianten

In de centrumgemeenteregeling kan ook de afspraak opgenomen worden dat het centrumgemeentebestuur haar bestuurstaken met betrekking tot de samenwerkingstaken overdraagt aan een bestuurscommissie. Het beleid, opdracht en toezicht op de tak van dienst die belast is met de uitvoering van de samenwerkingstaken wordt dan uitgeoefend door een bestuurscommissie die bijvoorbeeld wordt samengesteld uit de betrokken portefeuillehouder van de betrokken gemeenten. Dit bestuursmodel lijkt op een GR in de vorm van een gemeenschappelijk bestuursorgaan maar heeft een minder zware grondslag (maar voldoende om bestuurstaken uit te voeren over de 'gemeenschappelijke' tak van dienst). Ook vanuit deze variant kunnen werkopdrachten vanuit de betrokken gemeenten uitgezonderd kunnen worden van openbare aanbesteding omdat sprake is van een volledig binnen de publieke sfeer georganiseerde investingsconstructie.