Gemeente Almelo

Raadsbrief ter informatie

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Aan de raad van de gemeente Almelo

Bijlage	Doorkiesnummer	Behandeld door	Datum
1	541111	M. Ligtenbarg	10 december 2024

Onderwerp
Eindrapportage evaluatie Ontplooj

Geachte leden van de raad,

Hierbij bieden wij u de eindrapportage van de tussentijdse evaluatie van Ontplooj aan. Dit rapport geeft goed inzicht in de mate van realisatie van de vooraf gestelde doelstellingen en geeft een beeld van de inhoud, uitvoering, financiën en governance van Ontplooj.

Centrale onderzoeksvraag
De centrale onderzoeksvraag die wordt beantwoord in de eindrapportage luidt:

'*Worden de doelstellingen gerealiseerd, die de gemeenten hadden bij de oprichting van Ontplooj en in hoeverre bieden de gekozen structuur (rechtsvorm en governance), positionering en inhoud (uitvoering en taken) voldoende comfort bij toekomstige uitvoering van de taken?*'.

De centrale onderzoeksvraag is onderzocht door middel van een reconstructie van de beleids- en uitvoeringstheorie, documentenstudie, interviews, een analyse en benchmarking.

Doelstellingen bij oprichting
Berenschot heeft de doelstellingen die opgesteld zijn bij de oprichting van Ontplooj onderzocht. De realisatie van deze doelen is als volgt beoordeeld (zie figuur 1).

Doelen bij oprichting	Wel of niet (al) gerealiseerd?
1. Mensen met een beperking en met grote afstand tot de arbeidsmarkt worden ontwikkeld binnen en buiten Ontplooj, waarbij de behoeften en ontwikkelmogelijkheden van het individu het uitgangspunt vormen. Het ultieme doel hierbij is om iedere medewerker zo regulier mogelijk te laten werken.	Deels gerealiseerd.
2. De uitvoering van de WSW wordt toekomstbestendig en vraagt niet voortdurend om structurele aanpassingen.	Realisatie afhankelijk van nog te maken keuzes
3. Er is baan- en loonzekerheid voor WSW'ers die in dienst waren bij Soweco.	Gerealiseerd.
4. Ontplooj blijft zo klein als mogelijk is, en zo groot als nodig is.	Gerealiseerd.
5. Het financiële uitvoeringsrisico voor gemeenten wordt beperkt.	Gerealiseerd.
6. Voor de gemeente Almelo zijn de kosten van de nieuwe uitvoering door Ontplooj niet veel hoger dan de kosten ten tijde van Soweco.	Gerealiseerd, met een risico voor 2024 en verdere jaren.

Figuur 1: Beoordeling door Berenschot van de doelen bij oprichting Ontplooj [1]

Conclusies

Op basis van de onderzoeksbevindingen zijn de volgende conclusies getrokken:

- De bij oprichting van Ontplooj gestelde doelen zijn grotendeels gerealiseerd.
- Ontplooj is in overeenstemming met de initiële beleidstheorie 'zo klein als mogelijk en zo groot als nodig' gebleven. Dit was en is voor ons een belangrijk beleidsuitgangspunt.
- Bij de betrokken gemeenten, werknemers en werkgevers (inleners) is er in algemene zin tevredenheid met hoe Ontplooj zijn dienstverlening organiseert. De financiële analyse maakt duidelijk dat het Ontplooj goed lukt om de dienstverlening kostenefficiënt in te richten. Dit geldt zeker ook in vergelijking met andere gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven.
- Onze beleidsdoelstelling bij de oprichting van Ontplooj om onder het kostenniveau in 2021 te blijven, is in 2022 en 2023 gerealiseerd. In 2024 komen de kosten uit boven het maximaal geambieerde niveau, voornamelijk veroorzaakt door substantieel gestegen loonkosten (als gevolg van landelijke CAO-afspraken).
- De (versnelde) uitstroom van SW'ers wordt niet gecompenseerd door de instroom van de nieuwe doelgroep nieuw beschut. Hierdoor is er een steeds kleinere doelgroep waarop de kosten voor instandhouding van de infrastructuur betrekking hebben. Gecombineerd met de vergrijzing van de doelgroep WSW en de gemiddeld lagere loonwaarde van de nieuwe doelgroep leidt dat tot opwaartse druk op de tarieven.
- Er zijn twee mogelijke rechtmatigheidsrisico's geconstateerd. Het eerste risico betreft de controle op aangeleverde verloningsgegevens. Dit risico is door ons onderkend en wij hebben inmiddels mitigerende maatregelen genomen. Het tweede risico gaat over het aanbestedingsrecht en ziet op de vraag of de quasi-inbesteding de juiste wijze van aanbesteden is. Vanzelfsprekend wordt dit door ons nog verder uitgezocht.

[1] In paragraaf 8.2 van de eindrapportage staat deze beoordeling nader toegelicht.

Aanbevelingen
Wij hebben Berenschot gevraagd om aanbevelingen te doen, om zodoende concrete handvatten te hebben voor de toekomst op zowel korte als lange termijn. Deze aanbevelingen zijn:

- Werk een duidelijke meerjarenstrategie uit voor de ontwikkeling van de uitvoering van de Participatiewet, rekening houdend met de transitie in de doelgroep. Geef daarbij duidelijk aan wat de rol en positie van Ontplooj is. Het is hierbij ook belangrijk om gezamenlijk vast te stellen of Ontplooj beter door kan als stichting, of dat het takenpakket belegd moet worden binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Almelo. → Deze aanbeveling wordt actief opgepakt. In een bestuurlijk overleg in Q1 2025 wordt dit met de andere gemeenten besproken.
- Voer een vereenvoudiging door van de financiering van Ontplooj. → De uitwerking van deze aanbeveling onderzoeken wij nader in overleg met onze afdeling financiën en Ontplooj.
- Ontwikkel duidelijke targets voor de kostprijzen en opbrengsten alsmede voor het aantal kandidaten van Ontplooj. Zorg er wat betreft het aantal kandidaten voor dat het een gezamenlijke opgave is van zowel Ontplooj als de inkopende gemeenten. → Wij pakken dit in samenspraak met de andere gemeenten en Ontplooj op en betrekken dit bij de opgestelde kpi's.
- Onderzoek of de huidige situatie voldoet aan het aanbestedingsrecht, zodat de gemeente direct – zonder aanbesteding – gebruik mag blijven maken van Ontplooj. Ook de andere vier gemeenten moeten laten uitzoeken of hun inkoop van diensten bij Ontplooj op basis van een DVO aanbestedingsrechtelijk juist is. → Wij laten dit, zoals ook eerder in deze raadsbrief aangegeven, verder uitzoeken.

Tot slot heeft Berenschot ook voor Ontplooj een aanbeveling: vereenvoudig als Ontplooj de begrotings-, uitvoerings- en verantwoordingscyclus met de gemeente. Hanteer één meerjarenbegroting waarop op de afgesproken besluitvormingsmomenten meerjarig mutaties worden doorgevoerd. → Wij gaan hierover in gesprek met Ontplooj.

Vervolg
Wij vinden het van belang om duidelijkheid te creëren ten aanzien van de vraag hoe het huidige uitvoeringsconstruct Ontplooj in te passen is in de toekomstige ondersteuningsinfrastructuur. Dit sluit goed aan op de landelijke ontwikkelingen, waarbij ons gevraagd wordt om een plan op te stellen voor een toekomstbestendige infrastructuur voor sociaal ontwikkelbedrijven. Dit doen wij in samenspraak met diverse regiogemeenten.

Wij gaan, voordat we besluiten nemen over de toekomst van Ontplooj, in gesprek met de andere gemeenten die inkopen bij Ontplooj. Dat is voor ons een voorloper op de strategische toekomstbepaling. Wij willen daarbij duidelijkheid krijgen over de ambitie van de andere gemeenten om diensten van Ontplooj te blijven afnemen. Ook willen wij dan bespreken welke inhoudelijke doelstellingen wij willen stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van welke ontwikkeltaken bij Ontplooj kunnen liggen.

Wij benadrukken daarbij graag dat wij, waar mogelijk, de bruikbare infrastructuur, kennis en kunde, voor het aan het werk helpen van bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, willen behouden dan wel versterken.

Tot slot
Voorafgaand aan het onderzoek is conform motie 'Samen voor een inclusieve arbeidsmarkt' uit 2021 uw gemeenteraad via een politiek beraad in de gelegenheid gesteld om aanvullende punten te formuleren in de onderzoeksopdracht. Nu wordt uw raad in overeenstemming met deze motie geïnformeerd over de uitkomst van het onderzoek in een politiek beraad.

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

J.H. Dijkstra R.T.A. Korteland

Berenschot



RAPPORT

Tussentijdse evaluatie van Ontplooj

Onderzoek in opdracht van de gemeente Almelo

72832 Intern vertrouwelijk – 5 november 2024

Bram Berkhout, Martin Heekelaar, Anne van Schothorst, Pepijn van der Beek en Il Shik Sloover

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 ... 4

Tussentijdse evaluatie Ontplooj ... 4

1.1 Aanleiding ... 4
1.2 Onderzoeksvragen ... 5
1.3 Onderzoeksaanpak ... 5
1.4 Leeswijzer ... 6

Hoofdstuk 2 ... 7

De beleids- en uitvoeringstheorie achter Ontplooj ... 7

2.1 Achtergrond ... 7
2.2 De beleids- en uitvoeringstheorie achter Ontplooj ... 8

Hoofdstuk 3 ... 10

De opzet van Ontplooj in de praktijk ... 10

3.1 Oprichting ... 10
3.2 Dienstverleningsovereenkomsten afgesloten ... 10
3.3 Personeel en gebouw ... 13
3.4 Deelconclusies ... 15

Hoofdstuk 4 ... 16

Uitvoering werkzaamheden door Ontplooj ... 16

4.1 Afhankelijk van opdrachtgevers ... 16
4.2 Door Ontplooj geboden dienstverlening ... 20
4.3 Werkgeversbenadering ... 27
4.4 Invloed van externe factoren ... 28
4.5 Deelconclusies ... 29

Hoofdstuk 5 ... 31

Over de governance van Ontplooj ... 31

5.1 Over de stichting ... 31
5.2 Governance van Ontplooj ... 33
5.3 Over informatiestromen ... 36
5.4 Detacheringsconstructie voor kaderpersoneel ... 38
5.5 Deelconclusies ... 39

Hoofdstuk 6 ... 41

Bereikte inhoudelijke resultaten ... 41

6.1 Levering van de in DVO afgesproken diensten ... 41
6.2 Realisatie afgesproken KPI's ... 41
6.3 Tevredenheid medewerkers en inleners ... 44
6.4 Overige resultaten ... 45
6.5 Deelconclusies ... 45

Hoofdstuk 7 ..... **47**

De financiële prestaties van Ontplooj **47**

7.1 De doelgroep **47**
7.2 De taken **48**
7.3 De financiering **48**
7.4 De tarieven van Ontplooj vergeleken **49**
7.5 De verhouding begroting versus realisatie **52**
7.6 Zijn de financiële doelen gehaald? **53**
7.7 Verdeling over de verschillende activiteiten **55**
7.8 Sturen op kostenefficiency **56**
7.9 Reservepositie **57**
7.10 Rechtmatigheidsrisico's **58**

Hoofdstuk 8 ..... **60**

Synthese en conclusies **60**

8.1 Missie en visie Ontplooj nog passend? **60**
8.2 Doeltreffendheid Ontplooj **60**
8.3 Overkoepelende conclusies **63**
8.4 Onze aanbevelingen **64**

Literatuurlijst **66**

Bijlage 1. Deelvragen **69**
Bijlage 2. Respondenten **71**
Bijlage 3. Sterkte-zwakteanalyse Ontplooj **74**

HOOFDSTUK 1

Tussentijdse evaluatie Ontplooj

1.1 Aanleiding

In 2021 heeft de gemeente Almelo de stichting NUO opgericht voor de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en beschut werk (bw). Deze stichting handelt onder de naam Ontplooj. Daarnaast levert Ontplooj de gemeente Almelo een aantal overige diensten in het kader van de Participatiewet (Pw), waaronder het bieden van beschutte werkplekken, detachering en plusproducten zoals arbeidsmatige dagbesteding. Naast Almelo nemen de gemeenten Tubbergen, Dinkelland, Twenterand en Wierden diensten af bij Ontplooj.

De werkzaamheden van Ontplooj vinden hun grondslag in een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Deze kent een looptijd van vijf jaar, om in ieder geval continuïteit op de middellange termijn te bieden. De huidige DVO's lopen per 1 oktober 2026 af en worden, in een ongewijzigde situatie, automatisch verlengd met een periode van vijf jaar. U geeft aan dat als het gewenst is om de opdracht, structuur, governance of inhoud te veranderen, hierop tijdig geanticipeerd moet worden – temeer met het oog op de belangen van de doelgroep en het krachtenveld met andere gemeenten.

In het kader van toekomstbestendigheid hecht de gemeente Almelo aan een passende langetermijnvisie op Ontplooj, waarbij zowel structuur (rechtsvorm en governance), positionering als inhoud (uitvoering en taken) vraagstukken zijn. Hierbij speelt het gegeven dat de organisatie in de huidige vorm aflopend is, een rol. U geeft aan dat de basisdienstverlening van Ontplooj op de lange termijn onder druk staat, aangezien er geen nieuwe inwoners in de WSW stromen, waardoor het klantenbestand van Ontplooj – en daarmee de productiecapaciteit en omzet – jaarlijks afneemt.

Het voorgaande is aanleiding voor de gemeente Almelo om zich te oriënteren op de meest gewenste toekomstsituatie van Ontplooj. Om hiertoe een gedegen onderbouwing te geven, heeft de gemeente Berenschot een tussentijdse evaluatie van Ontplooj laten uitvoeren. Dit rapport is het verslag van dit onderzoek.

1.2 Onderzoeksvragen

Voor het evaluatieonderzoek gold de volgende centrale onderzoeksvraag:

> Worden de doelstellingen gerealiseerd die de gemeenten hadden bij de oprichting van Ontplooj, en in hoeverre bieden de gekozen structuur (rechtsvorm en governance), positionering en inhoud (uitvoering en taken) voldoende comfort bij toekomstige uitvoering van de taken?

De evaluatieperiode die gehanteerd is, is de periode vanaf de oprichting van de stichting NUO tot 1 april 2024. De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in vier hoofdvragen. Deze zijn:

- In hoeverre voldoet Ontplooj aan de gestelde inhoudelijke doelstellingen uit de dienstverleningsovereenkomst, en zijn missie en visie nog passend?
- Hoe verloopt de uitvoering van de werkzaamheden en diensten binnen Ontplooj en voldoet dit aan de verwachtingen?
- Wat is de financiële status van Ontplooj, zijn er rechtmatigheidsrisico's en in hoeverre zijn de middelen efficiënt ingezet? En zijn de financiële doelen die de gemeente Almelo heeft gesteld bij het oprichten van Ontplooj, behaald?
- Hoe functioneert de governancestructuur binnen Ontplooj en is de huidige positionering daar passend bij?

Op het niveau van elke hoofdvraag zijn tot slot steeds een aantal deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen hebben we opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

1.3 Onderzoeksaanpak

Om antwoorden te vinden op de hoofdvraag en de deelvragen, en daarmee ook de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, hebben we in de periode van begin juli tot en met eind september 2024 onderzoek gedaan naar de opzet en de werking van Ontplooj. In ons onderzoek hebben we de verschillende onderzoeksmethoden ingezet, die we hieronder kort toelichten.

Documentenanalyse

Bij de betrokken gemeenten en Ontplooj zelf hebben we schriftelijke openbare en niet-openbare documenten opgevraagd die betrekking hebben op de opzet en de werking van Ontplooj. De documentenanalyse had twee doelen. Ten eerste wilden we op basis van de documenten de beleids- en uitvoeringstheorie achter Ontplooj reconstrueren zoals die gold bij oprichting. Daarnaast hebben we de documentatie gebruikt om een beeld te vormen van de uitvoering van werkzaamheden door Ontplooj en de daarmee bereikte resultaten. In de literatuurlijst aan het eind van dit rapport vindt u de documenten die door ons zijn geanalyseerd.

Kwantitatieve analyse

We hebben bij Ontplooj kwantitatieve verantwoordingsinformatie opgevraagd en geanalyseerd over de geleverde prestaties in de evaluatieperiode. Het gaat daarbij over het realiseren van de met de gemeenten in de DVO afgesproken kritische prestatie-indicatoren (KPI's) en de aantallen geleverde diensten. Deze kwantitatieve gegevens hebben we geanalyseerd. Bij onze analyse van de prestatiegegevens hebben we ook de jaarrekeningen 2021-2023 betrokken, en de kwartaalrapportages die de gemeenten op het niveau van hun DVO geleverd hebben.

Financiële analyse

Om de financiële deelvragen te kunnen beantwoorden, hebben we via de businesscontroller van Ontplooj financiële data over de uitvoering van werkzaamheden opgevraagd. Wij hebben de

ontvangen financiële data geanalyseerd om zo het financieel presteren van Ontplooj te kunnen vaststellen. Hierbij hebben we waar mogelijk de financiële prestaties van Ontplooj ook afgezet tegen landelijke benchmarkgegevens.

Interviews

Niet alles over de opzet en de werking van Ontplooj valt echter uit cijfers en documenten te halen. Dit geldt zeker voor percepties die terecht of onterecht in het veld leven over de opzet en het functioneren van Ontplooj. We hebben daarom in totaal ook 25 (groeps-, duo- of individuele) interviews afgenomen met stakeholders die direct zicht hebben op keuzes bij de opzet en/of op de werking van Ontplooj in de praktijk. Het gaat om interviews met de stakeholders:

- medewerkers (op beschutte werkplekken en op detacheringsplekken)
- begeleiders vanuit Ontplooj
- de directie van Ontplooj
- beleidsambtenaren van de vijf gemeenten
- vertegenwoordigers van de uitvoering van de Participatiewet aan de zijde van de vijf gemeenten
- (oud-)portefeuillehouders
- de bijzondere ondernemingsraad van Ontplooj
- inlenende werkgevers
- de financieel consulent van de gemeente Almelo
- de businesscontroller van Ontplooj
- hr-/P&O-medewerkers van de vijf gemeenten

Zie bijlage 2 voor de personen die zijn geïnterviewd. De interviews zijn deels op locatie en deels via videobellen afgenomen. Verder hadden de interviews een half-gestructureerd karakter. Dat betekent dat we enerzijds gewerkt hebben met een gespreksleidraad en anderzijds ervoor gezorgd hebben dat elke respondent de ruimte kreeg om eigen onderwerpen aan te dragen die het functioneren van Ontplooj raken.

Overkoepelende analyse

Na afronding van het veldwerk hebben we op onze bevindingen een overkoepelende analyse uitgevoerd om tot de beantwoording van de vragen te komen, alsook om een sterke-zwakteanalyse te kunnen uitvoeren. In deze analysefase hebben we ook een Berenschot-collega van buiten het directe onderzoeksteam betrokken die expert is in governance- en samenwerkingsvraagstukken. Deze toevoeging hebben we specifiek gedaan in relatie tot de deelvragen rondom governance.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport bestaat uit zeven hoofdstukken en twee bijlagen. In hoofdstuk 2 behandelen we eerst de oorspronkelijke beleids- en uitvoeringstheorie achter Ontplooj, om vervolgens in hoofdstuk 3 uit te werken hoe de organisatie feitelijk is opgezet. De hoofdstukken 4 en 5 gaan respectievelijk over hoe Ontplooj sinds de oprichting zijn werkzaamheden oppakt en hoe de gekozen governance werkt. De inhoudelijke resultaten die Ontplooj tot nu toe heeft weten te bereiken, behandelen we in hoofdstuk 6. Onze bevindingen over het financiële presteren van de stichting vindt u vervolgens in hoofdstuk 7. In het slothoofdstuk 8 leest u onze synthese op het geheel van de onderzoeksbevindingen en in dit hoofdstuk trekken wij ook een aantal overkoepelende conclusies en doen we een aantal aanbevelingen.

HOOFDSTUK 2

De beleids- en uitvoeringstheorie achter Ontplooj

Bij oprichting van Ontplooj is bedacht hoe het zou moeten bijdragen aan de door de gemeenten gestelde doelen. In dit hoofdstuk beschrijven we deze initiële beleids- en uitvoeringstheorie achter Ontplooj. We gebruiken het later in dit rapport als kader om uitspraken te doen over hoe doeltreffend Ontplooj functioneert.

2.1 Achtergrond

Soweco was op basis van een gemeenschappelijke regeling sinds 1969 de gezamenlijke sociale werkvoorziening van de gemeenten Almelo, Twenterand, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Tubbergen en Wierden. Er werkten ruim 2100 mensen met voornamelijk een WSW-indicatie, waarvan een groot deel een beschutte werkplek had. In 2013 wilden Rijssen-Holten en Hellendoorn uit de gemeenschappelijke regeling stappen vanwege terugkerende tekorten bij Soweco, maar dat uittreden liep spaak door torenhoge uitkoopsommen. Later besloten de zes deelnemende gemeenten om Soweco langzaam af te bouwen en te ontwikkelen tot een maatschappelijke onderneming.

Het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Soweco heeft op 30 april 2021 besloten dat de gemeenschappelijke regeling Soweco opgeheven wordt, waardoor de taken op het gebied van de Wet sociale werkvoorziening, de Participatiewet en overige wettelijke taken op het gebied van de (sociale) werkvoorziening voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, worden teruggenomen door de in Soweco deelnemende gemeenten. De gemeenten wilden het naar eigen zeggen zelf gaan regelen. De wens was om de WSW op lokaal niveau vorm te geven, wat meer mogelijkheden zou moeten geven om de uitvoering van de WSW te verbinden aan de uitvoering van de lokale opgaven binnen het sociaal domein in het algemeen en de Participatiewet in het bijzonder. Een gezamenlijke uitvoering van de WSW past hier naar eigen zeggen niet bij.

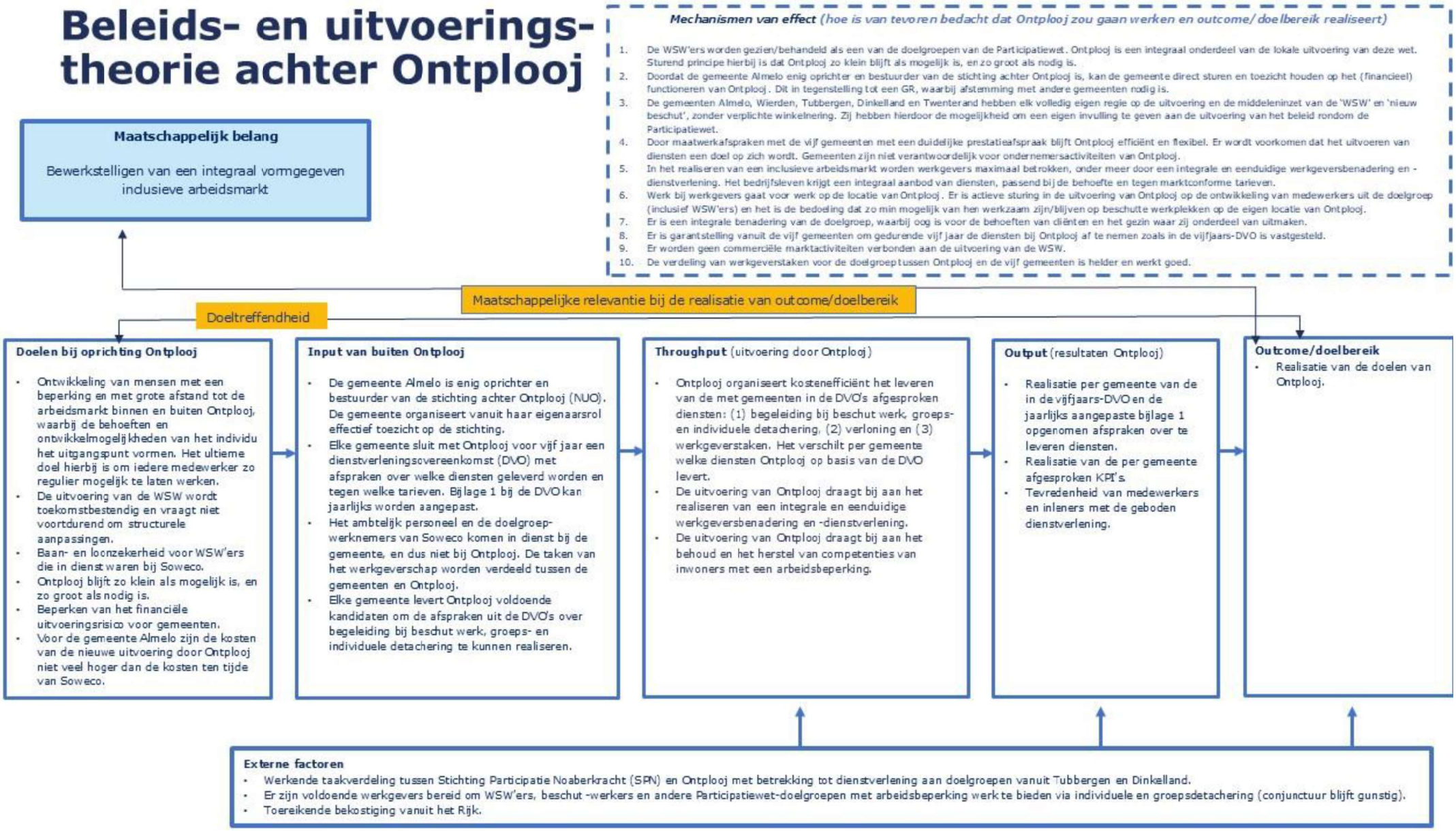
In juni 2020 stemden de gemeenteraden van Almelo, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden in met de opheffing van de GR Soweco, waardoor de uitvoeringsorganisatie Soweco NV kon worden geliquideerd. De gemeenten Twenterand, Wierden, Tubbergen en Almelo hebben hierbij wel afgesproken te zoeken naar een nieuwe faciliteit ten behoeve van inwoners die beschut werk nodig hebben.

Per 1 januari 2021 hebben de gemeenten de dienstverbanden van de sw-medewerkers overgenomen van Soweco, waardoor de uitvoering van de WSW onder de lokale verantwoordelijkheid is gaan vallen. Ondanks de verzekering dat iedereen in een nieuwe nog op te richten organisatie aan het werk zou blijven, ontstond er onrust onder het personeel.

2.2 De beleids- en uitvoeringstheorie achter Ontplooj

Door beleidsstukken te analyseren die in de aanloop tot de oprichting van Ontplooj zijn opgesteld, hebben we de beleids- en uitvoeringstheorie gereconstrueerd achter het nieuwe uitvoeringsconstruct voor de lokale uitvoering van beschut werk. Deze hebben we vervolgens gevalideerd in een interview met de beleidsmedewerker die destijds betrokken was bij de ontmanteling van Soweco en de oprichting van Ontplooj. De beleids- en uitvoeringstheorie is het 'verhaal vooraf' van de beleidsmakers over de manier waarop het oprichten en opereren van Ontplooj tot de beoogde resultaten zou leiden, en dan zo precies mogelijk geformuleerd. In de beleids- en uitvoeringstheorie vormen de werkzame mechanismen het belangrijkste onderdeel. Die mechanismen vatten samen hoe van tevoren is bedacht dat Ontplooj zou moeten gaan werken om de beoogde doelen te bereiken. De figuur op de volgende pagina geeft de door ons gereconstrueerde beleids- en uitvoeringstheorie weer. De inhoud van de beleids- en uitvoeringstheorie gebruiken we in het vervolg van ons rapport als toetsingskader om onze onderzoeksbevindingen tegen af te zetten.

Beleids- en uitvoerings-theorie achter Ontplooj



HOOFDSTUK 3

De opzet van Ontplooj in de praktijk

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe Ontplooj uiteindelijk in de praktijk is opgezet.

3.1 Oprichting

Stichting NUO

De gemeente Almelo heeft op 6 september 2021 de stichting NUO opgericht. Er was nog even sprake van dat ook Wierden en Twenterand mee zouden gaan in de stichting, maar uiteindelijk hebben deze gemeenten besloten dit niet te doen, om zo maximaal de vrijheid te behouden om eventueel in de toekomst andere keuzes te maken over de uitvoering van de WSW.

De gemeente Almelo levert ook de twee bestuursleden van de stichting. In hoofdstuk 5 van dit rapport gaan we nader in op de governance rondom de stichting en beantwoorden we ook onderzoeksvragen die ons hierover zijn meegegeven.

Opzetten nieuwe structuur

De nieuwe stichting is feitelijk per 1 oktober 2021 onder de handelsnaam Ontplooj begonnen met haar activiteiten. De overgang van Soweco naar Ontplooj bracht organisatorische uitdagingen met zich mee, zoals het opzetten van een nieuwe structuur, een nieuw functieboek en het behouden van medewerkers.

3.2 Dienstverleningsovereenkomsten afgesloten

Ontplooj heeft in 2021 met alle vijf gemeenten dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) afgesloten. In deze DVO's zijn de afspraken vastgelegd dat de betrokken gemeente (opdrachtgever) diensten bij Ontplooj (opdrachtnemer) afneemt ten behoeve van de WSW- en de 'nieuw beschut'-doelgroep binnen de Participatiewet. Bij de start van Ontplooj ging het hier om de werknemers uit deze doelgroepen die bij Soweco al in dienst waren. De enige uitzondering betreft de WSW-medewerkers die via Soweco in het groen werkzaam waren. Bij opheffing van Soweco is namelijk besloten om deze werknemers te integreren in de eigen groen-afdelingen van de gemeenten. Het is ook voor nieuwe doelgroep-werknemers niet meer mogelijk om via Ontplooj in het groen te werken.

De hoofdtekst van de afgesloten DVO's bevat de algemene bepalingen over de door Ontplooj te leveren dienstverlening. In de hoofdtekst van de DVO is voor Ontplooj ook een garantstelling door de opdrachtgever opgenomen. Deze bepaalt dat de opdrachtgever voor vijf jaar garant staat voor afname van diensten bij Ontplooj ten behoeve van de genoemde doelgroepen en dat deze garantstelling eveneens een vijfjarenbudget impliceert. De precieze omschrijving van diensten voor de beschut-doelgroepen die de opdrachtgever van de opdrachtnemer zal afnemen en de uitvoering daarvan zijn niet opgenomen in de hoofdtekst van de DVO, maar in bijlage 1 bij de DVO. Deze bijlage bevat de specificatie van de precieze af te nemen diensten, de te bereiken resultaten, de

vergoeding, de kwaliteit van de geboden dienstverlening (uitgedrukt in KPI's) en eventueel specifieke afspraken. Bijlage 1 kan elk jaar worden vernieuwd. De inhoud van bijlage 1 verschilt per gemeente.

Het dienstenaanbod dat Ontplooj voor gemeenten kan uitvoeren ten behoeve van de WSW- en de 'nieuw beschut'-doelgroep binnen de Participatiewet bestaat uit (1) begeleiding bij beschut werk, groeps- en individuele detacheringen, (2) verloning en (3) hr-/werkgeverstaken. In alle DVO's is verder geregeld dat Ontplooj ook een terugvalfaciliteit organiseert voor doelgroepmedewerkers. Dit houdt in dat Ontplooj een tijdelijke werkomgeving moet bieden ingeval een detachering van een doelgroepmedewerker is beëindigd en er nog geen nieuwe plek is gevonden of omdat een reguliere werkomgeving tijdelijk niet mogelijk is vanwege ziekte of anderszins.

In onderstaande tabel is opgenomen welke diensten elk van de vijf gemeenten bij Ontplooj afneemt op basis van de DVO.

Tabel 1. Diensten uitgevoerd door Ontplooj per gemeente.

	Almelo	Wierden	Twenterand	Dinkelland	Tubbergen
Primaire opdracht					
Begeleiding bij beschut werk sw en pw (nieuw-beschutgroep)	X	X	X	SPN	SPN
Begeleiding bij groeps- en individuele detacheringen sw en pw	X	X	X		
Terugvalfaciliteit	X	X	X	X	X
Verloning medewerkers sw en pw	X	X	X	X/SPN	X/SPN
Hr-/werkgeverstaken	X*	X**	X**	***	***

*Voor de medewerkers in groen, milieu of parkeerbeheer bij Uitvoering Fysiek te Almelo voert Ontplooj alleen werkgeverstaken uit.

** Voor medewerkers in groen bij beheer openbare ruimte voert Ontplooj enkel de werkgeverstaken uit (Wierden en Twenterand).

*** Alleen salarisadministratie (Ontplooj levert een betaalbatch en betaallijst et cetera aan. Deze gegevens worden verwerkt in de personeelsadministratie door SPN, namens Dinkelland en Tubbergen).

In de tabel staat in de kolom voor Dinkelland en Tubbergen 'SPN' vermeld. Dit heeft ermee te maken dat deze gemeenten de dienstverlening van Ontplooj ten behoeve van de WSW- en de 'nieuw beschut'-doelgroep binnen de Participatiewet anders hebben geregeld. De gemeenten hebben de Stichting Participatie Noaberkracht (SPN) opgericht en deze voert voor beide gemeenten de Wet sociale werkvoorziening (WSW) uit. Ook voert SPN voor deze gemeenten binnen de Participatiewet de regie op inwoners met een indicatie voor nieuw beschut. Inwoners die tot deze doelgroepen behoren, worden door SPN zoveel mogelijk bemiddeld naar betaald werk bij reguliere werkgevers. Ontplooj komt pas in beeld als deze inwoners (tijdelijk) een beschutte werkplek nodig hebben. Deze beschutte werkplekken worden door Ontplooj voor SPN gerealiseerd.

Voor de gemeenten Almelo, Wierden en Twenterand voert Ontplooj werkgeverstaken (inclusief verloning) uit voor WSW'ers die op zijn locatie werkzaam zijn of voor het beheer van de openbare ruimte in Wierden, Twenterand, en Almelo (daar ook wel Uitvoering Fysiek genoemd). Ook doet Ontplooj de werkgeverstaken voor medewerkers met een indicatie 'nieuw beschut' die onder de banenafspraak vallen. De feitelijke uitbetaling van lonen wordt gedaan door de gemeenten zelf. Voor Dinkelland en Tubbergen wordt enkel de verloning (salarisadministratie) uitgevoerd voor WSW'ers en Participatiewetters die bij Ontplooj op een beschutte werkplek werkzaam zijn. De overige werkgeverstaken worden opgepakt door SPN.

Aanvullende dienstverlening

De hoofdtekst van de DVO bevat ook een algemene bepaling dat de gemeente en Ontplooj eventueel ook maatwerkafspraken kunnen maken over aanvullende dienstverlening. Het gaat hier vooral om het verrichten van werkzaamheden voor de brede doelgroep van de Participatiewet. Dit zijn andere doelgroepen dan de WSW of de groep met de indicatie 'nieuw beschut' of 'arbeidsmatige dagbesteding' (binnen de Wmo). Bij aanvullende diensten kan het dan gaan om werkfittrajecten, loonwaardemetingen, jobcoaching of voorbereiding op garantiebanen. Bij werkfit-trajecten gaat het om een instrument om mensen (weer) 'werkfit' te maken door ze op de werkvloer van Ontplooj werknemersvaardigheden op te laten doen.

Met het aangaan van de DVO heeft geen van de gemeenten het afnemen van dergelijke diensten vastgelegd voor de brede doelgroep. In de interviews is aangegeven dat dit niet is gedaan om te voorkomen dat het uitvoeren van dergelijke werkzaamheden een doel op zich wordt. Indien een gemeente aanvullende dienstverlening wenst, zal dit dus steeds in een afzonderlijke overeenkomst, afgesproken met Ontplooj, moeten worden vastgelegd.

Uit de bestudeerde bijlagen 1 bij de DVO's van sommige gemeenten is wel terug te lezen dat zij gedurende de evaluatieperiode met Ontplooj hebben afgesproken begeleiding te bieden aan mensen die daar werken in het kader van de arbeidsmatige dagbesteding uit hoofde van de Wmo. Dagbesteding kan worden ingezet voor mensen met of zonder Participatiewetuitkering die (nog) niet kunnen werken, bijvoorbeeld vanwege een beperking of ziekte.

Onderstaande figuur vat samen welke aanvullende opdrachten Ontplooj uitvoert voor de vijf gemeenten (gebaseerd op de kwartaalrapportage van Q1 in 2024). In de tabel is voor de gemeenten Almelo en Tubbergen ondersteuning opgenomen die Ontplooj biedt om statushouders naar betaald werk te begeleiden. Voor de gemeente Almelo gaat het hier om een pilotproject. Voor beide gemeenten gaat het om dienstverlening in het kader van de zogenaamde Z-route binnen het inburgeringsstelsel. Deze route is erop gericht dat ook inburgeringsplichtigen die niet of nauwelijks een opleiding hebben gehad, een zeer lage leerbaarheid hebben en/of analfabeet zijn, een passend aanbod krijgen.

Tabel 2. Maatwerkopdrachten tot en met eerste kwartaal 2024.

	Almelo	Wierden	Twenterand	Dinkelland	Tubbergen	Extern
Maatwerkopdrachten						
Uitvoeren werkfittrajecten	X	X	X	X	X	X
Loonwaardemetingen	X*	X				
Jobcoaching	X*					
Voorbereiding op garantiebanen/doelgroepers	X*		X		X	
Statushouders	X				X	
Begeleiding arbeidsmatige dagbesteding	X	X	X			X

* In de eerste helft van 2022 ook als losse dienst afgenomen door Almelo.

3.3 Personeel en gebouw

WSW'ers en nieuw-beschutters niet in dienst van Ontplooj

Na liquidatie van Soweco zijn de vijf gemeenten weer zelf verantwoordelijk geworden voor het formeel werkgeverschap van hun WSW-medewerkers. Bij oprichting van Ontplooj hebben de vijf gemeenten het formeel werkgeverschap behouden. De medewerkers zijn dus bewust niet in dienst gekomen van Ontplooj. Dit geldt ook voor medewerkers die op basis van een indicatie 'nieuw beschut' op basis van de Participatiewet bij Ontplooj werken. In interviews is aangegeven dat de keuze om de werknemers op een beschutte werkplek niet in dienst te laten treden bij Ontplooj, eraan moet bijdragen dat de gemeenten maximaal regie houden om in de toekomst eventueel andere keuzes te maken over waar ze beschut werk beleggen. De gemeenten wilden tevens vooral zelf de regie hebben over de eigen WSW-medewerkers.

Het materieel werkgeverschap voor de medewerkers die intern op een beschutte werkplek zitten, ligt bij Ontplooj. Voor medewerkers die in het groen werken, ligt het materieel werkgeverschap bij de gemeentelijke groenafdeling en voor gedetacheerde medewerkers bij de inlenende partijen. Hierboven is al aangegeven dat gemeenten in hun DVO's afspraken hebben gemaakt met Ontplooj over de verdeling van de werkgeverstaken voor de betrokken werknemers. Het is in alle gevallen zo dat de feitelijke uitbetaling van salarissen door de gemeenten wordt gedaan.

In onderstaande tabel is vermeld voor hoeveel doelgroepmedewerkers Ontplooj de in de DVO-afgesproken diensten uitvoert. De omvang voor de dienst verloning zien we daarbij als de maximale omvang van de doelgroepmedewerkers. In 2023 gaat het dan om 809 medewerkers, en daarmee is de omvang van Ontplooj fors kleiner dan die van Soweco. Het aantal doelgroepmedewerkers waarvoor Ontplooj diensten uitvoert, is sinds 2021 ook afgenomen. Dit komt vooral door krimp van het aantal sw-medewerkers, wat een landelijke trend is.

Tabel 3. Aantal doelgroepmedewerkers waarvoor Ontplooj diensten uitvoert.

Gemiddeld aantal medewerkers sw (nominaal)	2021	2022	2023
Uitvoeren begeleiding beschut werk	289	275	258
Uitvoeren begeleiding groepsdetacheringen	153	142	124
Uitvoeren begeleiding individuele detacheringen	72	76	78
Uitvoeren werkgeverstaken	608	606	575
Uitvoeren verloning	759	755	714

Gemidde aantal medewerkers nieuw beschut Participatiewet (nominaal)	2021	2022	2023
Uitvoeren begeleiding beschut werk	59	61	65
Uitvoeren begeleiding groepsdetacheringen	2	2	2
Uitvoeren begeleiding individuele detacheringen	0	0	2
Uitvoeren werkgeverstaken	59	60	69
Uitvoeren verloning	96	106	95

Bron: jaarverslag 2023

Ook geen eigen kaderpersoneel

Ontplooj heeft ook geen eigen kaderpersoneel in dienst. Het kader wordt vanuit de gemeenten Almelo, Twenterand, Tubbergen en Wierden gedetacheerd naar Ontplooj. Ook deze keuze is gemaakt om Ontplooj zo flexibel mogelijk te laten zijn. De oud-portefeuillehouder voor de WSW van gemeente Almelo heeft in het interview aangegeven dat het idee was dat de omvang van de ambtelijke formatie moet kunnen meebewegen met de omvang van de opdrachten vanuit de gemeenten. Er moet worden voorkomen dat een teveel aan ambtelijke formatie betekent dat Ontplooj zelf op zoek moet gaan naar extra (commerciële) opdrachten. Indien de omvang van de opdrachten substantieel kleiner wordt, moet het kaderpersoneel kunnen worden ingekrompen en teruggeplaatst naar de eigen gemeenten.

Er is afgesproken dat het ambtelijk personeel naar rato van de aandelen van de vijf gemeenten in de GR Soweco aan stichting NUO ter beschikking wordt gesteld. Deze naar-rato-percentages zijn: Almelo 57,1%, Twenterand 20,7%, Tubbergen 10,8% en Wierden 11,5%. De stichting NUO heeft in 2021 na afstemming met de deelnemende gemeenten een functieboek ontwikkeld. Dit functieboek bevat dus de informatie ten aanzien van het soort functies dat in samenspraak met de deelnemende gemeenten ter beschikking moet worden gesteld. Deze afspraken gelden gedurende de gehele looptijd van deze overeenkomst en kunnen slechts in onderlinge overeenstemming tussen de gemeenten en stichting NUO gewijzigd worden. Er is ook met de gemeenten afgesproken welke gemeente voorziet in welke functie, bijvoorbeeld dat de gemeente Almelo de bedrijfsmanager levert. Alle staf- en leidinggevende medewerkers zijn conform de gemaakte afspraken in 2021 geplaatst op de functies uit het ontwikkelde functieboek. Gemeente Twenterand heeft aangegeven hier extra personeel voor te hebben moeten aantrekken omdat men geen medewerkers in dienst had voor de toegewezen functies. Belangrijk is verder dat in de interviews is aangegeven dat de gemeenten uiteindelijk zelf bepalen welke personen zij in de aan hen toegewezen functies plaatsen, en niet het management van Ontplooj. Dit geldt ook als functies in de loop van de tijd opnieuw ingevuld moeten worden. Het management vindt dit in theorie een onhandige werkwijze, maar geeft ook aan dat er tot nu toe altijd geschikte kandidaten op functies zijn geplaatst. In interviews is verder aangegeven dat, door de recente vernieuwing van het functieboek, detachering binnen een vast omschreven functie bij Ontplooj – maar ook het teruggaan van ambtelijk personeel van Ontplooj naar de gemeente – moeilijker is geworden. Niet alle gemeenten hanteren namelijk in hun eigen functiegebouw soortgelijke functies als nu opgenomen in het herschreven functieboek.

Uit de jaarverslagen wordt duidelijk dat per ultimo 2021 het aantal bij Ontplooj gedetacheerde fte's aan ambtenaren en WSW-staf 42,20 bedroeg; ultimo 2023 was dit 35,3 fte. De verklaring voor deze daling van het aantal fte's in het kaderpersoneel is meerledig. Aan de ene kant liep de ontmanteling van Soweco nog door tot in 2021. Hiervoor was vanuit de gemeente extra capaciteit ingehuurd die later is uitgestroomd. Daarnaast is vrijgevallen formatieruimte door natuurlijke uitstroom van kaderpersoneel niet meer ingevuld, in verband met de afname van de omvang van het aantal werknemers waaraan Ontplooj begeleiding biedt bij beschut werk of detachering.

Geen eigen kapitaal en gebouw

In het najaar van 2022 heeft de GR Soweco het Soweco-complex in Almelo verkocht aan externe investeerders. Met de nieuwe eigenaren is afgesproken dat de ondernemingen en organisaties die er ruimte huurden, er mogen blijven. Dit geldt ook voor Ontplooj; de stichting betaalt de huur nu aan de nieuwe eigenaren. Ontplooj heeft dus geen eigen huisvesting. Uit interviews blijkt dat ook dit een bewuste keuze is om de organisatie zo flexibel mogelijk te houden.

3.4 Deelconclusies

We concluderen op basis van ons onderzoek dat Ontplooj in de praktijk is op- en ingericht conform hetgeen hierover vooraf was bedacht; zie ook het onderdeel 'input' uit de in hoofdstuk 2 opgenomen initiële beleids- en uitvoeringstheorie. Concreet betekent dit:

- De gemeente Almelo is enig oprichter en bestuurder geworden van de stichting achter Ontplooj (NUO). De gemeente organiseert vanuit haar eigenaarsrol toezicht op de stichting. Het onderzoek heeft geen signalen opgeleverd dat dit toezicht niet effectief is.
- Alle vijf gemeenten hebben ten behoeve van de WSW- en de 'nieuw beschut'-doelgroep binnen de Participatiewet met Ontplooj voor vijf jaar een DVO afgesloten met afspraken over welke diensten geleverd worden en tegen welke tarieven. Elk jaar passen de gemeenten in overleg met Ontplooj de bijlage 1 bij de DVO aan. Conform de opzet heeft elk van de gemeenten eigen keuzes gemaakt over welke aanvullende dienstverlening bij Ontplooj in te kopen.
- Het ambtelijk personeel en de doelgroep-werknemers van Soweco zijn daadwerkelijk in dienst gekomen bij de vijf gemeenten. Ontplooj heeft dus, zoals ook bedoeld was, geen personeel in dienst. De taken van het werkgeverschap zijn verdeeld tussen de gemeenten en Ontplooj.

HOOFDSTUK 4

Uitvoering werkzaamheden door Ontplooj

In dit hoofdstuk beschrijven we welk beeld we in ons onderzoek hebben gekregen over hoe Ontplooj in de praktijk uitvoering geeft aan zijn opdrachten voor de gemeenten. Daar waar relevant zetten we dit af tegen hoe vooraf bedacht is dat Ontplooj zou moeten werken. Hiermee toetsen we of de mechanismen van effect uit de beleids- en uitvoeringstheorie achter Ontplooj in de praktijk tot stand komen.

4.1 Afhankelijk van opdrachtgevers

De interviews met het management en de bestuurder van Ontplooj maken duidelijk dat de organisatie een grote afhankelijkheid ervaart van de vijf opdrachtgevende gemeenten. Die afhankelijkheid speelt voor de primaire opdracht, maar vooral ook voor het mogen uitvoeren van aanvullende dienstverlening. Ook is Ontplooj voor de samenstelling van het eigen kaderpersoneel afhankelijk van de vijf gemeenten. Hieronder werken we het voorgaande uit.

Aanleveren kandidaten door gemeenten

Voor de periode tot en met 2026 ligt de afhankelijkheid voor de primaire opdracht in de vraag hoeveel kandidaten de gemeenten aanleveren waaraan Ontplooj dienstverlening kan aanbieden. De hoofdtekst van de DVO bepaalt alleen dat gemeenten voor vijf jaar garanderen dat ze bij Ontplooj diensten afnemen voor de uitvoering beschut werk, de WSW en Participatiewet, waarbij dit concreet wordt beschreven in de jaarlijks vast te stellen bijlage 1. In bijlage 1 van de tussen Ontplooj en gemeenten afgesloten DVO's zijn per gemeente slechts verwachtingen – en geen harde afspraken – opgenomen over de vraag om hoeveel mensen het, per regeling, in de periode 2022-2026 gaat. Op basis van de verwachtingen uit bijlage 1 moeten het bestuur en management de omvang van het dienstenaanbod bepalen. De gemeenten hebben echter dus de mogelijkheid om deze aantallen elk jaar bij te stellen aan de hand van realisaties en wijzigingen in verwachtingen.

In gesprekken binnen Ontplooj, onder andere met de businesscontroller, is aangegeven dat het aantal sw-medewerkers steeds meer afneemt, maar dat dit niet wordt gecompenseerd door een toename van door gemeenten aangeleverde kandidaten met een indicatie voor beschut werk. Om deze bewering te toetsen, hebben we de businesscontroller gevraagd ons informatie aan te leveren over begrote en gerealiseerde aantallen werknemers vanuit de vijf gemeenten voor de diensten begeleiding beschut werk en detachering (individueel en begeleid) van Ontplooj. De aangeleverde informatie is opgenomen in onderstaande tabel. De cijfers bevestigen het in de interviews gegeven

beeld. Ook wordt duidelijk dat de begrote aantallen vaak net hoger liggen dan de gerealiseerde aantallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanlevering van kandidaten met indicatie nbw ('nieuw beschut werk') in 2023 en 2024.

Tabel 4. **Begrote versus gerealiseerde aantallen werknemers voor diensten begeleiding beschut.**

Aantallen, ultimo	2022		2023		2024	
	Begroot	Gerealiseerd	Begroot	Gerealiseerd	Begroot	Gerealiseerd t/m sept 2024
WSW	487	472	445	446	414	410
Participatiewet, met indicatie nieuw beschut werk (nbw)	63	63	84	80	89	87
Participatiewet, zonder indicatie	0	0	0	2	3	5
Totaal aantal werknemers	**550**	**535**	**529**	**528**	**506**	**502**

Bron: uitvraag bij Ontplooj

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft jaarlijks per gemeente de zogenoemde taakstelling af van hoeveel beschutte werkplekken er door de gemeente moeten worden ingericht in het kader van Participatiewet, voor zover mensen met een indicatie er een beroep op doen. In 2023 bedroeg deze taakstelling voor de vijf gemeenten gezamenlijk 125[1] en in 2024 135. Het aantal in 2023 bij Ontplooj gerealiseerde plekken ligt daar met 80 ruim onder de zogenoemde taakstelling voor dat jaar. Twenterand, Tubbergen, Dinkelland en Wierden realiseren ook elders werkplekken voor inwoners met een indicatie nbw, onder andere direct bij werkgevers. Voor de gemeente Almelo geldt dat voor alle inwoners waarvoor UWV een indicatie nieuw beschut heeft afgegeven, bij of via Ontplooj een werkplek is gerealiseerd.

Wel of niet verlengen DVO na 2026

Na afloop van de huidige DVO's staat het de vijf gemeenten in principe vrij om andere keuzes te maken over de invulling van de dienstverlening voor hun inwoners met een indicatie voor de WSW of 'nieuw beschut' binnen de Participatiewet. Gemeenten zijn niet verplicht om opnieuw een DVO met Ontplooj af te sluiten. Er is dus na vijf jaar geen verplichte winkelnering. Dit is een bewuste keuze. Het geeft de gemeenten Almelo, Wierden, Tubbergen, Dinkelland en Twenterand op langere termijn volledig eigen regie op de uitvoering en de middeleninzet van de 'WSW' en 'nieuw beschut'. Zij hebben hierdoor na vijf jaar opnieuw de mogelijkheid eigen invulling te geven aan de uitvoering van het beschut werk in relatie tot de Participatiewet en de WSW. De interviews met bestuurders en mensen uit de uitvoering van de vijf gemeenten maken duidelijk dat dit nog steeds heel belangrijk wordt gevonden.

In het interview met het management van Ontplooj is benoemd dat de periode van vijf jaar voor de eerste DVO te kort is, zeker als ook rekening gehouden wordt met feit dat gemeenten een jaar opzegtermijn hebben en dus in 2025 al een besluit moeten nemen. De praktijk is dat het enige tijd heeft gekost voordat de organisatie van Ontplooj echt stond en dat er daarmee al één van de vijf jaren voorbij was. Het management vindt het dus eigenlijk niet reëel om een nieuwe organisatie deze onzekerheid voor haar voortbestaan mee te geven.

[1] Taakstelling 2023 voor respectievelijk Almelo, Wierden, Tubbergen, Dinkelland en Twenterand: 90, 5, 4, 7 en 19.

In geen van de interviews is door respondenten vanuit de gemeenten aangegeven dat ze nu al helemaal zeker weten dat de DVO met Ontplooj verlengd gaat worden. Het management van Ontplooj en de stichtingsbestuurder gaven in hun interviews aan dat alleen al de mogelijkheid dat misschien niet alle gemeenten hun DVO na 2026 gaan verlengen, nu al onzekerheid oplevert. Het bemoeilijkt het maken van langetermijnkeuzes, omdat men het gevoel heeft de eigen toekomst niet in de hand te hebben. Dit leidt tot onzekerheid bij lang zittende sw-medewerkers. Ook kadermedewerkers van Ontplooj die zich bezighouden met detacheren en acquisitie, voelen zich naar werkgevers toe minder sterk gepositioneerd door deze onduidelijkheid in het maken van meerjarige afspraken.

In het 'Actieplan beleid sociaal domein' dat de verantwoordelijk wethouder van de gemeente Almelo op 2 april 2024 naar de gemeenteraad stuurde, valt te lezen dat Ontplooj een opdracht uitvoert ten aanzien van de doelgroep 'inwoners met een indicatie 'banenafspraak' en een bijstandsuitkering', en de wettelijke taken voor de gemeente uitvoert op grond van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en nieuw beschut werk in het kader van de Participatiewet. Dat is een herbevestiging van de huidige opdracht aan Ontplooj. In hetzelfde stuk staat echter ook te lezen dat de gemeente zich oriënteert op de positionering van Ontplooj na 2026. In het duo-interview met de huidige en vorige portefeuillehouder van de gemeente Almelo voor Ontplooj is bij dit laatste punt aangegeven dat men als bestuur de huidige constructie van Ontplooj als stichting als een tussenstap ziet. Op termijn ziet de portefeuillehouder het als een serieuze mogelijkheid om de organisatie Ontplooj onderdeel te laten uitmaken van de eigen gemeentelijke organisatie. Dit zou de samenwerking/samenhang met de brede uitvoering van de Participatiewet binnen de gemeenten kunnen versterken of in ieder geval vereenvoudigen, met als doel meer bijstandsgerechtigden, ook met arbeidsbeperkingen, bij reguliere werkgevers aan de slag te krijgen. In het interview werd daarbij toegevoegd dat de doorontwikkeling van Ontplooj mede afhankelijk is van de keuzes van de verschillende gemeenten en de gevolgen die dat met zich meeneemt. Tot slot is in het interview ook benoemd dat de doorontwikkeling van Ontplooj naar een onderdeel van de gemeente Almelo op zich geen gevolgen hoeft te hebben voor de afname van diensten door de overige gemeenten, zoals dat op dit moment bij Ontplooj met de DVO's gebeurt.

In het gesprek met de uitvoeringsverantwoordelijke voor SPN (Dinkelland en Tubbergen) zei de respondent dat men intern wel al nadenkt over mogelijke scenario's voor na 2026. Men ziet voor nu drie scenario's: (1) de DVO met Ontplooj verlengen, (2) overgaan naar een andere aanbieder van beschut werk, of (3) zelf een eigen voorziening organiseren. De respondent gaf aan zelf voor elk scenario voor- en nadelen te zien. Scenario 3 ziet de respondent daarbij wel als de meest riskante, gezien de kleine omvang van de doelgroep voor beschut werk, maar dit scenario zou op het punt van het beperken van reistijden voor de doelgroep wel een verbetering zijn.

Ontplooj gaat niet over aanvullende dienstverlening

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat gemeenten en Ontplooj op basis van aparte overeenkomsten afspraken kunnen maken over aanvullende dienstverlening. Het gaat hier dus om dienstverlening boven op hetgeen in de DVO en bijlage 1 is vastgelegd voor de primaire doelgroep met een indicatie voor WSW of beschut werk in de Participatiewet. De interviews met mensen uit de uitvoering van de Participatiewet in de vijf gemeenten maken duidelijk dat men vindt dat Ontplooj niet zelf proactief moet proberen de eigen opdracht uit te breiden. In de interviews met bestuurders van de gemeenten is dit ook zo benoemd. Men is van mening dat het initiatief hiervoor bij de opdrachtgevende gemeenten moet liggen. Dit om te voorkomen dat de omvang van diensten een doel op zich wordt voor het management van Ontplooj om zo de omvang van de organisatie intact te kunnen houden.

De interviews met het management van Ontplooj maken duidelijk dat men de hiervoor beschreven houding van gemeenten in de praktijk soms lastig vindt. Het management ziet vooral veel kansen om vanuit de bestaande infrastructuur waardevolle dienstverlening tegen acceptabele kosten te kunnen bieden voor doelgroepen waarvoor gemeenten ook verantwoordelijk zijn. Daarbij speelt volgens de geïnterviewden zeker mee dat de instroom van extra doelgroepen Ontplooj zou kunnen helpen om de gevolgen van de versnelde uitstroom van WSW'ers voor het nakomen van productieafspraken met bedrijven op te vangen. Het niet openlijk mogen inzetten op het binnenhalen van aanvullende diensten ziet het management van Ontplooj als een rem op het ondernemerschap. Zij zijn inhoudelijk van mening dat de bij Ontplooj opgebouwde infrastructuur en kennis veel breder door gemeenten benut kunnen worden voor doelgroepen van de Participatiewet dan nu gebeurt. Overigens betekent het voorgaande niet dat er helemaal niet vanuit Ontplooj geprobeerd wordt om aanvullende dienstverlening binnen te halen. Ook de bestuurder van de stichting NUO gaf in zijn interview aan intern binnen de gemeente Almelo ook weleens te hebben benoemd dat Ontplooj extra diensten zou kunnen bieden. De acquisitie van nieuwe opdrachten gebeurt echter wel met de nodige terughoudendheid, en nooit expliciet.

Het management en bestuur van Ontplooj begrijpen dat de reden voor de overgang naar Ontplooj was dat sommige gemeenten zelf regie wilden over de uitvoering van de WSW en nieuw beschut. Ontplooj zelf zou echter graag een toekomstvisie willen ontwikkelen om levensvatbaar te blijven. Dit lijkt inhoudelijk gedreven; men vindt het moeilijk dat waardevolle infrastructuur, waaronder kennis en ervaring van reguliere medewerkers van Ontplooj, verloren gaat door de krimp van de WSW-doelgroep, terwijl er binnen de gemeenten juist sprake is van een steeds grotere, nieuwe doelgroep die door beperkingen grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft. De gemeenten proberen deze groep nu, veelal met inzet van loonkostensubsidie, direct bij reguliere werkgevers te plaatsen. Gezien het voorgaande is er bij het management van Ontplooj behoefte aan een heldere visie vanuit en een betere afstemming met de gemeenten (en zeker met de gemeente Almelo) over de vraag of en hoe men in de toekomst de bij Ontplooj opgebouwde infrastructuur en kennis wil gaan of blijven benutten. De huidige constructie zorgt nu voor complexiteit en onzekerheid, omdat Ontplooj zelf geen invloed heeft op zijn eigen opdracht, en omdat gemeenten onvoldoende duidelijk maken wat voor type organisatie Ontplooj op termijn zou moeten worden. Is dit een organisatie voor beschut werk waar de focus komt te liggen op kwaliteit en dienstverlening voor de meest kwetsbare groep in combinatie met het zo efficiënt mogelijk organiseren van beschut werk, of gaan gemeenten toch meer ontwikkeltaken bij Ontplooj beleggen om de ruimte die daar ontstaat door uitstroom uit de WSW, effectief te benutten voor diensten die elders in de markt niet (goed) verkrijgbaar zijn? De huidige beleidstheorie achter Ontplooj gaat niet verder dan dat Ontplooj 'zo klein mogelijk en zo groot als nodig' moet zijn.

De interviews met mensen uit de uitvoering van de Participatiewet in de vijf gemeenten maken verder ook duidelijk dat zij Ontplooj vooral zien als een van de mogelijke aanbieders van diensten ten behoeve van de bredere doelgroep van de Participatiewet. De uitvoerders voelen dus geen absolute noodzaak of plicht om deze diensten bij Ontplooj af te nemen. Hierbij werd vooral het voorbeeld van de werkfittrajecten gegeven. Men benoemde, ook vanuit Almelo, dat er voor deze dienst vooral ook veel andere aanbieders zijn. Indien zich een kandidaat voor deze dienst aandient, kijkt men dan ook goed waar men die afneemt. De uitvoering voelt op dit punt dus zeker geen druk om de dienst van Ontplooj af te nemen.

De inhoud van deze paragaaf maakt volgens ons duidelijk dat de uitvoering plaatsvindt volgens de volgende vooraf boogde mechanismen van effect uit de initiële beleids- en uitvoeringstheorie achter Ontplooj (zie hoofdstuk 2):

- (mechanisme 8) Er is garantstelling vanuit de vijf gemeenten om gedurende vijf jaar de diensten bij Ontplooj af te nemen zoals in de vijfjaars-DVO is vastgesteld.
- (mechanisme 3) De gemeenten Almelo, Wierden, Tubbergen, Dinkelland en Twenterand hebben elk volledig eigen regie op de uitvoering en de middeleninzet van de 'WSW' en 'nieuw beschut', zonder verplichte winkelnering. Zij hebben hierdoor de mogelijkheid een eigen invulling te geven aan de uitvoering van het beleid rondom de Participatiewet en WSW.
- (mechanisme 4) Door maatwerkafspraken met de vijf gemeenten met een duidelijke prestatieafspraak is Ontplooj in de praktijk genoodzaakt efficiënt en flexibel te werken. Er wordt voorkomen dat het uitvoeren van diensten een doel op zich wordt.

4.2 Door Ontplooj geboden dienstverlening

Breedte van het dienstenaanbod

In gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeenten is respondenten gevraagd te reflecteren op het beschikbare dienstenaanbod van Ontplooj. Dit leverde in algemene zin het beeld op dat men tevreden is over de diensten die Ontplooj gemeenten kan bieden. We hebben dan ook geen aanvullende behoeften aan dienstverlening gehoord. Wel is in verschillende interviews aangegeven dat het aantal werksoorten dat Ontplooj doelgroepmedewerkers kan bieden, beperkter is dan bij Soweco destijds. Dit wordt wel als een gemis gezien, en betekent ook dat men voor de inkoop van bijvoorbeeld werkfittrajecten voor specifieke kandidaten soms wel naar andere aanbieders moet kijken. Eerder benoemden we al dat gemeenten voor de inkoop van werkfittrajecten Ontplooj vooral als een van de aanbieders ziet, naast andere aanbieders.

Uit het jaarverslag van Ontplooj blijkt dat het bestuur en management positief zijn over het werk dat doelgroepmedewerkers geboden is. In het jaarverslag 2023 valt te lezen dat er in dat jaar voldoende passend werk is geacquireerd op verschillende vakgebieden, zoals interne en externe cateringklussen, schoonmaakwerkzaamheden, technische werkzaamheden en in- en ompakwerk. Daarnaast zijn er in 2023 3D-printers aangeschaft om ook interessant werk te organiseren voor de nieuwe doelgroepen die binnenkomen. Deze 3D-printers zijn in eerste instantie om mee te experimenteren, maar de eerste klanten hebben al belangstelling getoond om een samenwerking op te zetten ten aanzien van een productielijn. We hebben niet kunnen vaststellen of het bij het productiewerk dat geacquireerd is, zou kunnen gaan om de in de beleidstheorie benoemde commerciële marktactiviteiten verbonden aan de uitvoering van de WSW.

WSW'ers als doelgroep van de Participatiewet

Uit de gesprekken binnen Ontplooj blijkt dat de uitvoering de WSW'ers daadwerkelijk ziet als een van de doelgroepen van de Participatiewet, en dat ook voor deze medewerkers maximaal ingezet moet worden op ontwikkeling en waar mogelijk werk bij reguliere werkgevers. Dit is een van de vooraf beoogde mechanismen van effect uit de in hoofdstuk 2 opgenomen beleidstheorie. Begeleiders zeggen hierop in de praktijk ook echt in te zetten, maar wel dan wel alleen bij die sw-medewerkers waar dit ook echt als reëel wordt gezien. De geïnterviewde begeleiders gaven echter vooral ook aan dat de WSW-groep steeds zwakker wordt en dat intern beschut werken echt als het maximaal haalbare wordt gezien.

Inrichting organisatie

In gesprekken met het management (met een verleden bij Soweco) werd benoemd dat bij Ontplooj de lijnen korter zijn dan destijds bij Soweco, en ook zijn er minder leidinggevenden. Het managementteam zit volgens de respondenten in de uitvoering en is zichtbaar, anders dan bij Soweco, waar alles op afstand was. Er zijn minder managementlagen, wat zorgt voor meer verantwoordelijkheid, kruisbestuiving, transparantie en verbinding. Ontplooj focust op samenwerking, detachering en trajecten, terwijl Soweco een divisiestructuur had met eilandjes.

Meer inzet op ontwikkeling van doelgroepwerknemers

Een van de doelen bij de oprichting van Ontplooj was dat mensen met een beperking en met grote afstand tot de arbeidsmarkt zich beter zouden moeten kunnen ontwikkelen. Hierbij zouden de behoeften en ontwikkelmogelijkheden van het individu het uitgangspunt moeten vormen. Het ultieme doel hierbij is om iedere medewerker zo regulier mogelijk te laten werken. De gesprekken binnen Ontplooj, en dan vooral de gesprekken met de doelgroepmedewerkers (bijna allemaal met een verleden bij Soweco) en hun begeleiders, hebben ons het beeld opgeleverd dat er nu meer dan destijds bij Soweco ingezet wordt op ontwikkeling. De jaarlijkse IOP-gesprekken (gesprekken in het kader van een individueel ontwikkelingsplan) hebben meer inhoud gekregen en er wordt vaker tussentijds gekeken of een volgende stap mogelijk is. In de gesprekken wordt met de betrokken werknemer gesproken over welke ontwikkelmogelijkheden er intern en/of extern zijn en welke opleidingen hiervoor mogelijk zijn. Er wordt ook gesproken over duurzame inzetbaarheid. Op basis van de IOP-gesprekken wordt per medewerker een individueel ontwikkelingsplan (IOP) opgesteld, dat jaarlijks wordt geëvalueerd en aangepast naar de mogelijkheden van de medewerker. Het ultieme doel is om iedere medewerker zo regulier mogelijk te laten werken, ongeacht doelgroep (WSW, Pw of nieuw beschut).

De begeleiders noemden in hun groepsgesprek ook dat het positief is dat het management echt stuurt op het inzetten op het ontwikkelen naar werk bij reguliere werkgevers of naar nieuwe of meer uitdagende taken in de beschutte omgeving. Men benoemde dat het management ontwikkellijnen heeft ontwikkeld. De geïnterviewde werknemers gaven allemaal aan het gevoel te hebben dat hun eigen mogelijkheden en behoeften leidend zijn in de ontwikkelgesprekken. De respondenten voelen zich niet onder druk gezet om stappen te zetten waaraan men zelf nog niet toe is. Geïnterviewde doelgroepmedewerkers die recent een nieuwe stap hebben gezet in hun ontwikkeling, waren hier allemaal erg blij mee.

We hebben ook gegevens tot en met het tweede kwartaal 2024 aangeleverd gekregen over het aantal in 2024 gehouden IOP-gesprekken, en over de uitkomsten van deze gesprekken. In onderstaande tabel staan deze gegevens. Uit de tabel trekken wij de conclusie dat halverwege het jaar 36% van de beoogde gesprekken is gevoerd. In 2023 heeft 76% van de medewerkers een IOP-gesprek gehad. Er is dus in 2024 opnieuw een achterstand, wat ook is bevestigd in interviews. In deze interviews is daarbij ook aangegeven dat het vooral moeilijk is om IOP-gesprekken in te plannen met medewerkers die elders gedetacheerd werken. Inmiddels is afgesproken dat de IOP-gesprekken worden gepland in de maand dat een medewerker jarig is. Deze structuur helpt volgens begeleiders bij het consequent uitvoeren van de IOP-gesprekken.

Uit de tabel blijkt verder dat 15 van de 117 IOP-gesprekken het inzicht hebben opgeleverd dat verdere ontwikkeling mogelijk is. Dat is 12%, wat aansluit bij wat de begeleiders in hun interview aangeven over de ontwikkelmogelijkheden van de doelgroep die bij Ontplooj intern werkt. Volgens hen zitten de meesten echt op de toppen van hun kunnen. De begeleiders vinden dan ook dat bij velen uit deze groep de jaarlijkse IOP-gesprekken vooral een papieren ritueel zijn.

Aantal IOP gesprekken o.b.v. geboortedatum t/m Q2 2024	*Almelo*	*Dinkelland*	*Tubbergen*	*Twenterand*	*Wierden*	*Totaal*
Heeft aandacht nodig	5		1	4		10
Zit nog op de juiste plek	56	1	1	28	6	92
Kan zich intern ontwikkelen	11		1	2		14
Kan zich extern ontwikkelen	1					1
Totaal	**73**	**1**	**3**	**34**	**6**	**117**
Te voeren gesprekken in 2024	195	5	14	73	35	322
% gevoerd in 2024	37%	20%	21%	47%	17%	36%

Extra inzet op het reduceren van ziekteverzuim

In de gesprekken met het management en de begeleiders van Ontplooj is ook aangegeven dat er vanaf 2023 intern meer ingezet wordt op het reduceren van het ziekteverzuim. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een intern aanwezige arbeidsdeskundige en wordt per team regelmatig multidisciplinair overleg gevoerd om zowel frequent als langdurig verzuim te verminderen. Dit heeft geleid tot een verlaging van het ziekteverzuim ten opzichte van vorig jaar; zie ook ons latere hoofdstuk over de bereikte inhoudelijke resultaten. Uit dit hoofdstuk zal blijken dat Ontplooj de KPI's in relatie tot ziekteverzuim over 2022 niet heeft gehaald, maar over 2023 wel.

Verdeling werkgevertaken tussen gemeenten en Ontplooj

De verdeling van werkgeverstaken voor de sw- en beschutmedewerkers tussen Ontplooj en de vijf gemeenten is uiteengezet in de bijlagen 1 van de DVO's (zie ook hoofdstuk 3). Hieronder werken we uit hoe deze verdeling van werkgeverstaken in de praktijk verloopt en of zich knelpunten voordoen. We baseren ons hierbij op onze interviews met P&O-medewerkers van de vijf gemeenten en de bedrijfsmanager van Ontplooj.

Verschil in regelinggebonden en niet-regelinggebonden werknemers: betalingen en hr-taken

De P&O-medewerkers van vijf gemeenten zijn verantwoordelijk voor de hr-taken voor het zogenaamde kaderpersoneel, of ook wel de 'niet-regelinggebonden' medewerkers, die op dit moment gedetacheerd zijn (en dus werken) bij Ontplooj. Dit betreft de directie, consulenten, teammanagers, enzovoorts. De P&O-medewerkers van de vijf gemeenten voeren daarvoor de hr-taken uit. Voor de 'regelinggebonden werknemers' (WSW en beschut) neemt Ontplooj de werkgevers- en hr-taken op zich. De P&O-medewerkers van de gemeenten zijn enkel verantwoordelijk voor het accorderen van facturen die Ontplooj aan hen in het kader van de verloning toestuurt in het betaalsysteem (vaak AFAS).

Op zowel de regelinggebonden als de niet-regelinggebonden medewerkers (kaderpersoneel) die voor Ontplooj werken, hebben de P&O-medewerkers niet altijd goed zicht. Dit komt omdat beide groepen niet op de locatie werken waar de P&O-medewerkers werken. Doordat Ontplooj de hr-taken uitvoert voor WSW'ers en beschutters, hebben de gemeentelijke P&O-medewerkers nog minder zicht op deze groep, waardoor zij soms aanvragen of uitbetalingen moeten accorderen voor zaken waar ze zelf geen zicht op hebben. Vaak moet de hr-medewerker van Ontplooj dan eerst worden geconsulteerd door de gemeentelijke P&O-medewerker, om te vragen wat de situatie is van de medewerker voor wie een aanvraag is gedaan (denk dan bijvoorbeeld aan een aanvraag voor orthopedische schoenen). De hr-medewerkers van Ontplooj moeten op hun beurt toestemming vragen van gemeenten om bepaalde zaken vergoed te krijgen, terwijl gemeenten weinig zicht hebben op waar ze toestemming voor geven. De P&O-medewerkers hebben aangegeven dat de onduidelijkheid over en weer of bepaalde aangevraagde vergoedingen wel of

niet geaccordeerd mogen worden, leidt tot veel extra werk. Er is in dit soort gevallen veel navraag nodig, soms bij meerdere personen.

In de interviews met de P&O-medewerkers is benoemd dat er de afgelopen jaren vragen hebben geleefd over de toepassing en interpretatie van de cao, waarbij de scheiding tussen de cao voor het gedetacheerde kaderpersoneel en de cao voor werknemers op beschutte werkplekken ook niet altijd duidelijk was.

De P&O-medewerkers benoemden in hun groepsinterview dat er verschillen zijn (geweest) in arbeidsvoorwaarden voor medewerkers vanuit de vijf gemeenten (denk aan een bonus aan het einde van het jaar of het wel of niet krijgen van een kerstpakket). Dergelijke bevindingen komen overeen met de bevindingen in het medewerkerstevredenheidsonderzoek uit 2023. De verschillen op de werkvloer tussen de regelinggebonden medewerkers hebben in het verleden een aantal keren tot onvrede geleid. Dit signaal werd ons ook heel duidelijk meegegeven in alle groepsinterviews die we hebben gehad met regelinggebonden medewerkers. Men vindt dit niet uitlegbaar en vooral ook oneerlijk, omdat iedereen zijn best doet.

De P&O-medewerkers benoemden dat de afstemming tussen gemeenten en met Ontplooj in de loop van de tijd steeds beter is gaan verlopen. Hierdoor zijn de arbeidsvoorwaarden voor alle medewerkers die bij Ontplooj werken, steeds meer op één lijn gebracht. De bedrijfsmanager van Ontplooj ervaart dat iedereen inmiddels begrijpt dat het belangrijk is om personeelszaken/-voorwaarden met elkaar af te spreken, zodat slecht uitlegbare verschillen in arbeidsvoorwaarden worden voorkomen.

Vanuit een van de gemeenten is aangegeven dat in de situatie waarin een gedetacheerde kadermedewerker volgens het management van Ontplooj disfunctioneert, onvoldoende duidelijk is geregeld waar de bevoegdheid ligt om de detachering te stoppen en de betrokken medewerker terug te laten stromen naar de eigen gemeente. Het wordt door deze gemeente als een groot risico gezien als Ontplooj zelfstandig kan bepalen een detachering te stoppen. Het management van Ontplooj heeft gemeld dat er momenteel een dergelijke casus speelt en dat het in principe de betrokken gemeente is die de terugkerende medewerker in de eigen organisatie moet herplaatsen of tot andere afspraken met de betrokkene dient te komen.

Doelgroepwerknemers zo regulier mogelijk plaatsen

Voordat de organisatie werd opgericht is bedacht dat de werkwijze van Ontplooj eraan moet bijdragen dat zoveel mogelijk mensen met een sw-indicatie of een indicatie voor nieuw beschut bij reguliere werkgevers aan de slag zijn of gaan. Door als Ontplooj hierop actief in te zetten, kan de organisatie (gemeten aan het aantal interne werkplekken) zo klein blijven als mogelijk is, en zo groot als nodig is. De gesprekken binnen Ontplooj, en dan vooral het gesprek met de begeleiders van de interne doelgroepmedewerkers, hebben ons het beeld opgeleverd dat men weet dat dit de bedoeling is, en dat men het met sommige sw'ers en nieuw-beschutters ook echt wel probeert. Onze algemene indruk is toch vooral dat de begeleiders het voor het grootste deel van de zittende sw-groep niet meer echt opportuun acht dat zij bij reguliere werkgevers terechtkomen. Ook voor een groot deel van de groep werknemers die met een indicatie 'nieuw beschut' op een interne beschutte werkplek binnenkomen, is dit volgens de begeleiders wel het maximaal haalbare. Men heeft ook de angst dat als men kandidaten via detachering bij een reguliere werkgever onderbrengt, dat vaak geen succes oplevert en de kandidaat gedesillusioneerd terugvalt op Ontplooj.

We hebben vertegenwoordigers van de opdrachtgevende gemeenten (beleidsmedewerkers en vanuit de bredere uitvoering van de Participatiewet) gevraagd naar hun oordeel of het kader van Ontplooj voldoende is om werknemers op beschutte werkplekken te begeleiden naar werk bij

reguliere werkgevers. In de gegeven antwoorden op deze vraag valt vooral op dat men onvoldoende ziet of dit nu wel of niet het geval is. In sommige interviews met gemeenten is wel de verbazing geuit dat sommige kandidaten waarvan men zelf de verwachting had dat die (snel) bij reguliere werkgevers aan de slag zouden kunnen, nog steeds intern werken. Dit werd met name gehoord vanuit Twenterand, maar ook de respondent werkzaam voor SPN gaf dit aan voor een aantal door hen aangeleverde kandidaten. De conclusie is dat men van mening is dat mensen soms langer op interne plekken bij Ontplooj blijven dan verwacht en gewenst. Ons onderzoek heeft inzicht opgeleverd in de vraag of doelgroepwerknemers ook echt onnodig lang intern blijven werken. We weten wel dat veel respondenten aan ons ook steeds benoemd hebben dat de groep nieuw beschutte medewerkers gemiddeld een relatief zeer lage loonwaarde heeft en dat dat al snel betekent dat kansen om bij reguliere werkgevers te gaan werken, klein zijn.

De businesscontroller heeft op ons verzoek cijfermatig uitgezocht welke doorstroom naar regulier werk er heeft plaatsgevonden voor respectievelijk de sw-populatie en de werknemers met een indicatie ‘beschut’. De cijfers hebben betrekking op de hele periode sinds de oprichting in 2021 tot en met het tweede kwartaal van 2024. De aangeleverde tabellen zijn opgenomen op de volgende pagina’s. Hierbij valt ons op dat de doorstroomcijfers bescheiden zijn, al zijn op dit punt geen normen gesteld. Uit onderstaande tabellen blijkt dat het in totaal gaat om 28 werknemers waarvoor doorstroom is geregistreerd. Daarbij valt verder op dat bij 9 van deze 28 werknemers het juist gaat om een beweging van buiten (detachering et cetera) naar binnen (dit kan in lijn liggen met de door Ontplooj geleverde dienst ‘terugvalfaciliteit’).

Doorstroom sw en nbw Q2 2024 Almelo

Van \ Naar	Beschut	Individuele detachering	Groepsdetachering	Verloning en werkgeverschap	Alleen verloning	Totale doorstroom
Beschut	xx		2	2		**4**
Individuele detachering	2	xx	1	2		**5**
Groepsdetachering	6			1		**7**
Verloning en werkgeverschap				xx		**0**
Alleen verloning					xx	**0**
Totale doorstroom	**8**	**0**	**3**	**5**	**0**	**16**

Doorstroom sw en nbw Q2 2024 Dinkelland

Van \ Naar	Beschut	Individuele detachering	Groepsdetachering	Verloning en werkgeverschap	Alleen verloning	Totale doorstroom
Beschut	xx				1	**1**
Individuele detachering		xx				**0**
Groepsdetachering			xx			**0**
Verloning en werkgeverschap				xx		**0**
Alleen verloning					xx	**0**
Totale doorstroom	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**

Doorstroom sw en nbw Q2 2024 Tubbergen

Van \ Naar	Beschut	Individuele detachering	Groepsdetachering	Verloning en werkgeverschap	Alleen verloning	Totale doorstroom
Beschut	xx					**0**
Individuele detachering		xx				**0**
Groepsdetachering			xx		6	**6**
Verloning en werkgeverschap				xx		**0**
Alleen verloning					xx	**0**
Totale doorstroom	**0**	**0**	**0**	**0**	**6**	**6**

Doorstroom sw en nbw Q2 2024 Twenterand

Van \ Naar	Beschut	Individuele detachering	Groepsdetachering	Verloning en werkgeverschap	Alleen verloning	Totale doorstroom
Beschut	xx					**0**
Individuele detachering	1	xx		1		**2**
Groepsdetachering			xx			**0**
Verloning en werkgeverschap				xx		**0**
Alleen verloning					xx	**0**
Totale doorstroom	**1**	**0**	**0**	**1**	**0**	**2**

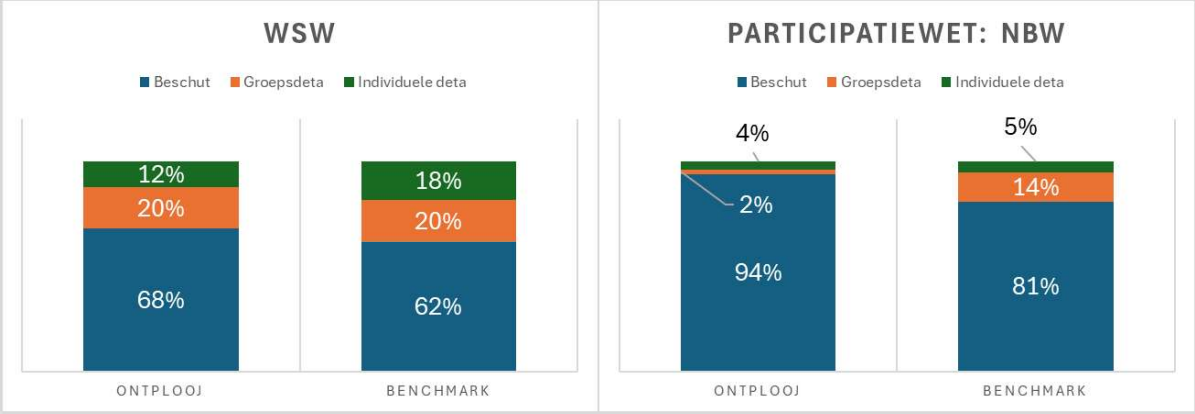
Doorstroom sw en nbw Q2 2024 Wierden

Van \ Naar	Beschut	Individuele detachering	Groepsdetachering	Verloning en werkgeverschap	Alleen verloning	Totale doorstroom
Beschut	xx			1		**1**
Individuele detachering		xx		1		**1**
Groepsdetachering		1	xx			**1**
Verloning en werkgeverschap				xx		**0**
Alleen verloning					xx	**0**
Totale doorstroom	**0**	**1**	**0**	**2**	**0**	**3**

Doorstroom sw en nbw Q2 2024 Totaal

Van \ Naar	Beschut	Individuele detachering	Groepsdetachering	Verloning en werkgeverschap	Alleen verloning	Totale doorstroom
Beschut	xx	0	2	3	1	**6**
Individuele detachering	3	xx	1	4	0	**8**
Groepsdetachering	6	1	xx	1	6	**14**
Verloning en werkgeverschap	0	0	0	xx	0	**0**
Alleen verloning	0	0	0	0	xx	**0**
Totale doorstroom	**9**	**1**	**3**	**8**	**7**	**28**

Om ons een beeld te vormen over de vraag of Ontplooj in de praktijk wel alle kansen benut om medewerkers uit de doelgroep (inclusief WSW'ers) bij reguliere werkgevers te laten werken in plaats van op beschutte werkplekken op de eigen locatie van Ontplooj, hebben we ook de sectorinformatie van Cedris (de brancheorganisatie voor sociaal ontwikkelbedrijven) geanalyseerd. In de benchmark van Cedris (sectorinformatie Cedris 2023) zien we dat relatief meer WSW'ers bij Ontplooj op de eigen werksoorten oftewel de beschutte werkplekken (intern en op eigen locatie) werkzaam zijn dan gemiddeld bij vergelijkbare werkbedrijven: 68% respectievelijk 62%. Bij beschut-werkers is het verschil groter: 94% respectievelijk 81%.



Verantwoording op casusniveau

In de interviews met uitvoeringsverantwoordelijken in de gemeente Twenterand en bij SPN is aangegeven dat zij vinden dat de verantwoording door Ontplooj-medewerkers op casusniveau soms tekortschiet. Deze verantwoording is wel door gemeenten met Ontplooj afgesproken, om zicht te houden op wat er met de eigen inwoners gebeurt. Bij Twenterand is dit specifiek benoemd voor kandidaten die aangedragen zijn voor een werkfittraject, en vanuit beide organisaties is in dit verband ook de verantwoording genoemd over welke inzet er is gepleegd om kandidaten met een 'nieuw beschut'-indicatie te bewegen richting werk bij een reguliere werkgever. Het gaat voor SPN dan om kandidaten waarvoor men zelf het idee had dat die na verloop van tijd wel zouden kunnen bewegen naar werk buiten de locatie van Ontplooj. In het interview met de uitvoeringsverantwoordelijke van Twenterand is het ongenoegen geuit over de manier waarop er soms op casusniveau inzicht wordt geboden in de werkzaamheden. Dit versterkt de tendens dat men zich ook elders gaat oriënteren op dienstverlening voor beschut werk. Hierbij is benoemd dat men al contact heeft met Larcom, een ander sociaal ontwikkelbedrijf uit de regio. Bij Ontplooj hebben we navraag gedaan over de kritiek op de verantwoording op casusniveau. Men heeft daarop aangegeven dat dit te maken heeft met de krappe capaciteit aan kaderpersoneel, en dat men daarbij ook nog eens extra geplaagd werd door onverwachte uitval van twee begeleiders.

De inhoud van deze paragaaf maakt volgens ons duidelijk dat de uitvoering plaatsvindt volgens de volgende vooraf boogde mechanismen van effect (zie de beleidstheorie in hoofdstuk 2):

- (mechanisme 1) De WSW'ers worden gezien/behandeld als een van de doelgroepen van de Participatiewet. Ontplooj is een integraal onderdeel van de lokale uitvoering van deze wet. Sturend principe hierbij is dat Ontplooj zo klein blijft als mogelijk is, en zo groot als nodig is.
- (mechanisme 7) De doelgroep wordt integraal benaderd, waarbij er oog is voor de behoeften van cliënten en het gezin waar zij onderdeel van uitmaken.
- (mechanisme 10) De verdeling van werkgeverstaken voor de doelgroep tussen Ontplooj en de vijf gemeenten is helder.

De volgende mechanismen van effect zien we niet of onvoldoende terug in hoe nu de uitvoering plaatsvindt:

- (mechanisme 6) Werk bij werkgevers gaat voor werk op de locatie van Ontplooj. Er is actieve sturing in de uitvoering van Ontplooj op de ontwikkeling van medewerkers uit de doelgroep (inclusief WSW'ers) en het is de bedoeling dat zo min mogelijk van hen werkzaam zijn/blijven op beschutte werkplekken op de eigen locatie van Ontplooj.
- (mechanisme 9) Er worden geen commerciële marktactiviteiten verbonden aan de uitvoering van de WSW.

4.3 Werkgeversbenadering

In de initiële beleidstheorie achter Ontplooj is opgenomen dat zijn uitvoering gaat bijdragen aan het realiseren van een integrale en eenduidige werkgeversbenadering en dienstverlening. Hierover is in de hoofdtekst van de DVO dan ook een bepaling opgenomen. Daar valt te lezen dat er sprake is van één werkgeversbenadering, waarbij de stichting NUO zich specifiek richt op het binnenhalen van productiewerk. Overige acquisitie en andere contacten met werkgevers lopen via en onder aansturing van het (lokale) werkplein, zo valt te lezen. In ons interview met het management hebben we gevraagd of deze taakverdeling tussen Ontplooj en het werkgeversservicepunt van het werkplein in de praktijk ook op deze manier is vormgegeven. De bedrijfsmanager heeft aangegeven deze afspraak te kennen, maar deze direct als niet werkbaar gezien te hebben voor de werknemers die intern op een beschutte werkplek zitten. In de praktijk wordt de werkgeversbenadering namelijk anders opgepakt en is deze min of meer hetzelfde als ten tijde van Soweco. Ontplooj-medewerkers benaderen werkgevers nog steeds direct als ze werkplekken zoeken om een doelgroepmedewerker op een beschutte werkplek (via detachering) uit te plaatsen. Deze werknemers worden dus niet overgedragen aan het werkgeversservicepunt. Dit is ook logisch, omdat in de Soweco-tijd met veel lokale werkgevers goede contacten zijn opgebouwd en dit netwerk nog steeds wordt benut om werknemers te plaatsen. Bij deze groep is vaak meer nodig dan het vinden van een geschikte vacature waarop iemand geplaatst kan worden. Vaak moet er ook met werkgevers overlegd worden om de werkzaamheden zo aan te passen dat iemand met een arbeidsbeperking daar wel aan de slag kan. Medewerkers van het werkgeversservicepunt hebben een veel minder groot netwerk van werkgevers die daartoe bereid zijn en ook minder kennis om met werkgevers te overleggen om een baan vorm te geven voor kandidaten met een beperking. De bedrijfsmanager zei in het interview verder dat op operationeel niveau de contacten goed zijn met het werkgeversservicepunt en dat men ook daar ziet dat het logisch is dat Ontplooj aan werkgeversbenadering doet.

We hebben deze door Ontplooj eerdergenoemde afwijking op de DVO ook getoetst bij de uitvoeringsverantwoordelijke binnen de gemeente Almelo voor het werkgeversservicepunt. Die bevestigde de hiervoor beschreven afwijking van de DVO-tekst voor wat betreft de werkgeversbenadering. Deze respondent benadrukte wel dat Ontplooj alleen voor werknemers die intern op een beschutte werkplek werken, de acquisitie van werkplekken bij reguliere werkgevers zelf oppakt. Voor andere Participatiewet-doelgroepen met een arbeidsbeperking loopt de acquisitie van werkplekken wel via het werkgeversservicepunt, ook als de kandidaat wel bij Ontplooj een werkfittraject heeft doorlopen. De afwijking op de DVO is volgens de respondent vanuit de gemeente ook logisch en hij noemde daarvoor dezelfde argumenten als hiervoor vanuit Ontplooj al benoemd. Het is dus logisch dat op dit punt in de praktijk is afgeweken van de tekst uit de DVO.

Het hierboven genoemde beeld (dat meerdere partijen acquireren bij werkgevers voor werk voor mensen met een uitkering) is ook bevestigd door de individuele werkgevers die we hebben geïnterviewd. Zij zeiden eigenlijk geen verschil te zien in de werkgeversbenadering van voor en na

de oprichting van Ontplooj. We hebben de werkgevers ook gevraagd of er in de regio een compleet aanbod van werkgeversdiensten beschikbaar is of dat ze nog bepaalde werkgeversdiensten missen. De respondenten vonden deze vraag moeilijk te beantwoorden. Men kon tijdens het interview geen ontbrekend aanbod van diensten bedenken. De geïnterviewde werkgevers gaven vooral aan dat de beschikbare dienstverlening aan werkgevers niet minder maar ook niet beter geworden is sinds de oprichting van Ontplooj. De werkgevers vonden de werkgeversdienstverlening bij Soweco al goed.

We hebben onvoldoende kunnen vaststellen of het volgende mechanisme van effect terug te zien is in hoe nu de samenwerking met werkgevers plaatsvindt:

- (mechanisme 5) In het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt worden werkgevers maximaal betrokken, onder meer door een integrale en eenduidige werkgeversbenadering en -dienstverlening. Het bedrijfsleven krijgt een integraal aanbod van diensten, passend bij de behoefte en tegen marktconforme tarieven.

4.4 Invloed van externe factoren

In verschillende interviews zijn twee externe factoren benoemd die van invloed zijn op het functioneren van Ontplooj. De eerste is dat de arbeidsmarkt nog steeds overspannen is en dat maakt dat meer werkgevers bereid zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te passen. Dit geldt zeker voor werkgevers die productiewerk bieden. Deze arbeidsmarktsituatie maakt het in principe voor Ontplooj makkelijk om mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers te plaatsen en dus minder beschut te laten werken.

De andere externe factor is dat in interviews met uitvoeringsverantwoordelijken voor de Participatiewet bij de gemeenten steeds benoemd is dat er (op onderdelen) concurrerend aanbod is voor de dienstverlening van Ontplooj. Dit is volgens alle gemeenten het geval voor werkfittrajecten ten behoeve van de brede doelgroep Participatiewet. Andere genoemde aanbieders zijn InVia en Larcom. Sommige gemeenten zien echter ook alternatieve partijen die beschut werk kunnen bieden. Hier is bijvoorbeeld ook Larcom een aantal keren genoemd. Een aantal keren is in dit verband ook benoemd dat gemeenten eventueel ook zelf een lokale voorziening voor beschut werk zouden kunnen oprichten. Het feit dat er concurrerend aanbod is, is beredeneerd vanuit de beleids- en uitvoeringstheorie achter Ontplooj, positief. Het voorkomt dat gemeenten zich door gebrek aan alternatief aanbod voor bepaalde diensten genoodzaakt zien om bij Ontplooj in te kopen.

Voor het realiseren van de taakstelling voor nieuw beschut is er een taakverdeling tussen de Stichting Participatie Noaberkracht (SPN) en Ontplooj. SPN begeleidt voor de twee gemeenten WSW'ers en inwoners met een indicatie nbw die bij een reguliere werkgever beschut werken. Ontplooj begeleidt uit deze twee groepen voor de twee gemeenten juist de personen die (nog) niet bij een reguliere werkgever beschut kunnen werken. Deze groep werkt op de eigen locatie van Ontplooj op een beschutte werkplek. In lijn met deze verdeling doet Ontplooj voor de twee gemeenten enkel de verloning (salarisadministratie) voor WSW'ers en nbw'ers die bij Ontplooj op een beschutte werkplek werkzaam zijn. De overige werkgeverstaken worden opgepakt door SPN. In de interviews met Ontplooj en SPN is aangegeven dat de taakverdeling in de praktijk duidelijk is en daarmee ook werkt.

Belangrijk is tot slot op het punt van bekostiging te benoemen dat er nieuw rijksbeleid is ontwikkeld om tot betere benutting van de infrastructuur voor sociaal ontwikkelbedrijven te komen. Onderdeel van dit beleid is dat er vanuit het Rijk extra geld wordt vrijgemaakt waarmee gemeenten, in principe samen met de sociaal ontwikkelbedrijven, concrete plannen voor een toekomstbestendige inrichting van de infrastructuur kunnen maken met als uitgangspunt een duurzame infrastructuur ter ondersteuning van de brede doelgroep van de Participatiewet.

Uit deze paragraaf blijkt dat de volgende in de initiële beleidstheorie opgenomen gewenste externe factoren zich ook daadwerkelijk voordoen (of lijken voor te doen):

- Er is een werkende taakverdeling tussen Stichting Participatie Noaberkracht (SPN) en Ontplooj met betrekking tot dienstverlening aan doelgroepen vanuit Tubbergen en Dinkelland.
- Er zijn voldoende werkgevers bereid om WSW'ers, beschut-werkers en andere Participatiewet-doelgroepen met arbeidsbeperking werk te bieden via individuele en groepsdetachering (conjunctuur blijft gunstig).

4.5 Deelconclusies

Conform de initiële beleids- en uitvoeringstheorie ligt in de praktijk de regie over de opdracht aan Ontplooj bij de vijf opdrachtgevende gemeenten. Dit betekent voor het management en de bestuurders van Ontplooj grote afhankelijkheid van de gemeenten. Die afhankelijkheid speelt voor de primaire opdracht, maar vooral ook voor het mogen uitvoeren van aanvullende dienstverlening. Ons beeld is dat gemeenten in de opdrachtverlening aan Ontplooj vooral zijn gaan werken vanuit het initiële uitgangspunt dat Ontplooj zo klein moet blijven als mogelijk is en zo groot als nodig is.

Het aantal sw-medewerkers dat werkzaam is bij of via Ontplooj, wordt elk jaar kleiner, doordat het aantal WSW'ers sneller krimpt dan de nieuwe doelgroep bij Ontplooj groeit. Bij de nieuwe doelgroep gaat het voornamelijk om inwoners met een indicatie voor nieuw beschut. De afgesloten DVO's bevatten geen bepaling dat gemeenten verplicht zijn om voor alle bij Ontplooj uitgestroomde sw'ers nieuwe kandidaten aan te leveren. Het gevolg hiervan is dat het totale aantal werknemers waaraan Ontplooj de diensten beschut en detachering aanbiedt, tussen 2022 en september 2024 is afgenomen van 535 naar 502. De kosten voor het in stand houden van de infrastructuur van Ontplooj hebben daardoor betrekking op een steeds kleinere groep werknemers. Dat leidt – gecombineerd met de vergrijzing van de doelgroep van de WSW en het ontstaan van een nieuwe doelgroep met gemiddeld een lagere loonwaarde dan de WSW-medewerkers – tot opwaartse druk op de tarieven voor de vijf gemeenten.

Wij constateren in de interviews in brede zin tevredenheid bij de vijf gemeenten en geïnterviewde werkgevers met de dienstverlening die Ontplooj hun biedt. Voor de gemeenten is hierbij belangrijk dat Ontplooj meer dan ten tijde van Soweco inzet pleegt op de ontwikkeling van de regelingsgebonden werknemers, en dat dit zeker ook geldt voor de sw-doelgroep.

Ons onderzoek levert verder geen eenduidig antwoord op op de vraag of Ontplooj in de praktijk wel alle kansen benut om medewerkers uit de doelgroep (inclusief WSW'ers) bij reguliere werkgevers te laten werken in plaats van op beschutte werkplekken op de eigen locatie van Ontplooj. Sommige gemeenten hebben op dit punt twijfels naar ons geuit. Deze kritiek kunnen we dus niet bevestigen of weerleggen, hoewel we zien dat er bij Ontplooj meer mensen op een beschutte werkplek werken dan gemiddeld elders, en er dus minder mensen worden gedetacheerd bij reguliere werkgevers. In ons onderzoek hebben we ook gekeken naar hoe Ontplooj zich qua intern en extern werk verhoudt tot andere sociaal ontwikkelbedrijven. Hieruit komt naar voren dat relatief meer WSW'ers bij Ontplooj op de eigen werksoorten oftewel de beschutte werkplekken (intern en werken op locatie) werkzaam zijn dan gemiddeld in vergelijkbare werkbedrijven: 68% respectievelijk 62%. Bij beschut-werkers is het verschil groter: 94% respectievelijk 81%.

Op het punt van de werkgeversbenadering wordt in de praktijk afgeweken van wat hierover in de afgesloten DVO's is afgesproken. Ontplooj-medewerkers benaderen werkgevers namelijk nog steeds direct als ze werkplekken zoeken om een doelgroepmedewerker op een beschutte werkplek (via detachering) uit te plaatsen. In tegenstelling tot de afspraken uit de DVO's loopt deze werkgeversbenadering dus niet via het werkgeversservicepunt van de gemeente Almelo. De

werkwijze is min of meer hetzelfde als ten tijde van Soweco. Alle betrokken partijen zijn tevreden met de rol die Ontplooj in de praktijk pakt in de werkgeversbenadering.

HOOFDSTUK 5

Over de governance van Ontplooj

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de gekozen governance in relatie tot Ontplooj is opgezet en hoe het in de praktijk functioneert.

5.1 Over de stichting

Op 6 september 2021 is stichting NUO, met als handelsnaam Ontplooj, opgericht door de gemeente Almelo. Ontplooj is de opvolger van GR Soweco. Het idee achter de opheffing daarvan en de overgang naar Ontplooj is het vormgeven van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) op lokaal niveau, zodat de uitvoering van de WSW beter wordt verbonden aan lokale opgaven binnen het sociaal domein in het algemeen en de Participatiewet in het bijzonder. Naar eigen zeggen worden hiermee de sturingsmogelijkheden op de WSW vergroot en is het college van de gemeente Almelo in staat om meer samenhang aan te brengen in de uitvoering van het sociaal domein in het algemeen en de Participatiewet in het bijzonder.[2] Uit hoofdstuk 4 komt naar voren dat er in de praktijk aan gewerkt is om dit te bewerkstellingen. De gemeente Almelo stuurt namelijk via de eenheid Uitvoering Sociaal (eenheid US, het onderdeel van de gemeentelijke organisatie dat de Participatiewet in de breedte uitvoert) in de opdrachtgeversrol op de precieze opdracht van Ontplooj. Tegelijk kan de gemeente vanuit de eigenaarsrol toezicht houden op het (financieel) functioneren van Ontplooj. Dit in tegenstelling tot de GR, waar afstemming met andere gemeenten voor de opdracht en voor het toezicht nodig was.

Omdat Ontplooj een stichting is, heeft de organisatie een privaatrechtelijke rechtsvorm die een bestuur heeft dat de statutaire doelen van de stichting moet behartigen. De stichting heeft geen winstoogmerk en beperkt zich tot het uitvoeren van de volgende wettelijke taken:[3]

"De stichting stelt zich in de oprichtingsakte ten doel:

1. om mensen met een beperking en met grote afstand tot de arbeidsmarkt zich te laten ontwikkelen binnen en buiten de stichting waarbij de behoeften en ontwikkelmogelijkheden van het individu het uitgangspunt vormen;
2. het uitvoeren van werkzaamheden voor de gemeente Almelo bij de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening, de Participatiewet en overige wettelijke taken op het gebied van de (sociale) werkvoorziening voor al dan niet arbeidsbeperkte mensen, een en ander op basis van een met de gemeente Almelo te sluiten dienstverleningsovereenkomst;
3. het uitvoeren van werkzaamheden voor de gemeenten Twenterand, Wierden, Tubbergen en Dinkelland op voornoemde gebieden, een en ander op basis van met deze gemeenten te sluiten dienstverleningsovereenkomsten;
4. en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord."

[2] Lokaal inrichtingsplan WSW gemeente Almelo (18 oktober 2021), p. 10.
[3] Akte van oprichting stichting NUO (6 september 2021), p. 1.

Ontplooj voert taken uit voor de gemeenten Almelo, Dinkelland, Tubbergen, Twenterand en Wierden. Via een mandaat-, een volmacht- en een machtigingsbesluit en een dienstverleningsovereenkomst (DVO) zijn de uitvoeringstaken bij Ontplooj belegd. Dit betekent dat Ontplooj werkzaamheden uitvoert namens de gemeenten, maar de colleges van de gemeenten verantwoordelijk blijven.[4] In de DVO's hebben de partijen afspraken gemaakt over de inhoud en kwaliteit van de dienstverlening. Ook de afspraken over (geld)middelen die de gemeenten ontvangen, zijn vastgelegd in de DVO's.

Hoewel het buiten scope van dit onderzoek valt, kan de wijze van inkopen bij Ontplooj door de gemeenten Almelo, Dinkelland, Tubbergen, Twenterand en Wierden via de DVO's mogelijk tot aanbestedingsrechtelijke risico's leiden. De gemeente Almelo kan namelijk een beroep doen op de uitzondering van 'quasi-inbesteden', zodat de gemeente direct – zonder aanbesteding – een opdracht aan Ontplooj kan verstrekken. De uitzondering van quasi-inbesteden kent als een van de vereisten dat Ontplooj niet meer dan 20% van zijn omzet (het 'merendeelcriterium') mag halen uit opdrachten voor derden of ten minste 80% van de omzet moet halen uit opdrachten voor Almelo. Uitgezocht zal moeten worden of aan deze eis van quasi-inbesteding wordt voldaan en of dit ook in de toekomst zal blijven gelden. De bedoeling van de vereisten is om ervoor te zorgen dat geen quasi-inbesteding plaats kan vinden aan een gecontroleerde rechtspersoon (in dit geval de stichting NUO) die vooral voor andere opdrachtgevers (in dit geval de andere gemeenten met een DVO) actief is. Er zal dus nader uitgezocht moeten worden welke mogelijkheden er zijn om te voldoen aan het aanbestedingsrecht, zodat Almelo direct – zonder aanbesteding – gebruik mag blijven maken van Ontplooj. Indien blijkt dat de stichting minder dan 80 procent van haar omzet haalt uit opdrachten voor de gemeente Almelo (DVO plus maatwerkopdrachten), dan is het juridisch niet meer houdbaar om door te gaan met de quasi-inbestedingsconstructie. In dat geval zal de gemeente Almelo toekomstige opdrachten in de markt moeten zetten en is het dus niet bij voorbaat zeker of de 'eigen' stichting Ontplooj deze werkzaamheden via de aanbesteding binnenhaalt. Het is tot slot de verantwoordelijkheid van Finance en Control van de gemeente Almelo en uiteindelijk de externe accountant om ook echt te controleren of aan deze vereisten van inbesteding wordt voldaan. Het hier beschreven risico van quasi-inbesteding heeft zich overigens elders in Nederland al voorgedaan bij aanbestedingen in het sociaal domein.

Overigens zullen ook de andere vier gemeenten moeten uitzoeken of ze aanbestedingsrechtelijk juist handelen door nu zonder aanbesteding via een DVO een opdracht aan de stichting te verstrekken. De gemeenten Wierden, Tubbergen, Dinkelland en Twenterand voldoen namelijk hoe dan ook niet aan de eisen van quasi-inbesteding; zij voldoen namelijk niet aan het toezichtscriterium ten opzichte van de stichting NUO[5]. Een bijkomend risico van het op de huidige manier via DVO inkopen van diensten bij de stichting NUO is dat ze hiermee de route van quasi-inbesteding voor Almelo onmogelijk maken, doordat ze niet voldoen aan de 20-80-verhouding van activiteiten en omzet voor deze gemeente.

De inhoud van deze paragraaf maakt duidelijk dat de uitvoering plaatsvindt volgens het volgende vooraf boogde mechanisme van effect uit de initiële beleids- en uitvoeringstheorie achter Ontplooj (zie hoofdstuk 2):

Doordat de gemeente Almelo enig oprichter en bestuurder van de stichting achter Ontplooj is, kan de gemeente direct sturen en toezicht houden op het (financieel) functioneren van Ontplooj. Dit in tegenstelling tot een GR, waarbij afstemming met andere gemeenten nodig is.

[4] Lokaal inrichtingsplan WSW gemeente Almelo (18 oktober 2021), p. 11.
[5] Meer informatie is te vinden in paragraaf van 2.3 van de 'Handreiking Quasi-inbesteden in het sociaal domein' van het Programma Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein (PIANO). Deze handreiking is hier te vinden.

5.2 Governance van Ontplooj

5.2.1 Rol bestuur van Ontplooj

Het bestuur van de stichting bestaat uit twee ambtenaren die bij de gemeente Almelo in dienst zijn. Vanaf de oprichting in 2021 tot en met februari 2022 waren dat het hoofd van het klantcontactcentrum (KCC) en het ad-interimhoofd Uitvoering Sociaal (US) van de gemeente Almelo.[6] Vanaf maart 2022 is het hoofd US in het bestuur vervangen door het hoofd Bedrijfsvoering. Deze bestuurssamenstelling heeft bestaan tot en met mei 2024. Het huidige bestuur van NUO bestaat uit het hoofd KCC en het hoofd Uitvoering Fysiek. Op 1 juni 2024 is het hoofd KCC ook het hoofd Bedrijfsvoering geworden.

Op basis van een amendement van de gemeenteraad van Almelo ten tijde van de oprichting van Ontplooj[7], en ook in lijn met de kadernota Governance van de gemeente, is de (plaatsvervangend) gemeentesecretaris niet een van de bestuurders van NUO. De achtergrond hierbij is dat in geval van een patstelling, dilemma of conflict er altijd nog een escalatielaag is.

De bestuurders worden benoemd, geschorst en ontslagen door de gemeente Almelo. Bij de vervulling van zijn taak richt het bestuur zich naar het belang van de stichting.[8] Het bestuur van de stichting is verder belast met de dagelijkse aansturing van de bedrijfsmanager NUO.[9]

We zien op voorhand drie risico's die in theorie door de gemaakte keuzes zouden kunnen bestaan. Het gaat om de volgende risico's:

- Bij de vervulling van zijn taak richt het bestuur zich naar het belang van de stichting NUO en de daarmee verbonden organisatie. Dit kan in de praktijk 'spannend' worden zodra het belang van de stichting uit de pas gaat lopen met het bestuurlijke belang (dat is het gemeentelijke belang) van de gemeente Almelo. Dit is nog eens extra complex omdat er sprake is van bestuurders die als ambtenaar in dienst zijn van de gemeente Almelo en daarmee hiërarchisch ondergeschikt zijn aan het college. De bestuurder van de stichting heeft als taak het doel van de stichting te dienen, maar dient zich als ambtenaar ook te verantwoorden aan het college over de invulling van zijn/haar rol als bestuurder. De ambtelijke bestuurder heeft daarnaast twee petten op, die ook tegenstrijdig met elkaar kunnen zijn: de pet van de gemeente vanuit de eigen functie als hoofd van de eenheid en de pet als bestuurder van de stichting. Een hoofd kan een ander belang hebben dan een bestuurder van een stichting. Uit de interviews is duidelijk geworden dat deze situaties zich tot nu toe nog niet hebben voorgedaan. Het risico valt echter in de toekomst niet uit te sluiten.
- Artikel 10 van statuten van de stichting NUO gaat over de aanwijzing: "De gemeente Almelo kan aan het bestuur aanwijzingen geven met betrekking tot het te voeren beleid dat ziet op het behalen van de doelstellingen van de stichting." De gemeente mengt zich dan door middel van de aanwijzing in de besluitvorming van de stichting. Het bestuur mag niet 'klakkeloos' instructies opvolgen, omdat het bestuur van de stichting ook te maken heeft met bestuurdersaansprakelijkheid. De bestuurders dienen zich bij de vervulling van hun taak namelijk te richten naar het belang van de stichting en de daarmee verbonden onderneming/organisatie; het gaat hier om het bestendige succes van de met de stichting verbonden onderneming/organisatie. Indien het bestuur de instructies van de gemeente direct

[6] Lokaal inrichtingsplan WSW gemeente Almelo (18 oktober 2021), p. 21 en 23.
[7] In de tekst van dit amendement is het volgende opgenomen: "aangezien de gemeentesecretaris de algemeen directeur is van de ambtelijke organisatie en de adviseur van het college kan deze in een spagaat terecht komen als zij ook het bestuur vormen van de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Daarnaast vraagt het leiden van de nieuwe uitvoeringsorganisatie specifieke kennis en ervaring."
[8] Akte van oprichting stichting NUO (6 september 2021), p. 3.
[9] Lokaal inrichtingsplan WSW gemeente Almelo (18 oktober 2021), p. 21.

opvolgt en de stichting komt daardoor in zwaar financieel weer, dan zijn de bestuurders van de stichting hiervoor hoofdelijk aansprakelijk.[10] Ook van deze situatie is aangegeven dat die zich nog niet heeft voorgedaan, maar deze valt in de toekomst eveneens niet uit te sluiten. De gemeente heeft echter op dit punt aangegeven dat de bestuurders op basis van een collegebesluit vanuit hun functie bij de gemeente worden voorgedragen als bestuurslid. Om die reden dient de gemeente garant te staan voor kosten die niet worden gedekt door de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering, zoals juridische kosten, schade die meer is dan de normale aansprakelijkheid van de wet, zoals een dwangsom of boete, en schade aan spullen van een ander, voor zover de schade niet is ontstaan door opzet of schuld.

- In artikel 16 van dezelfde statuten staat: "In alle gevallen waarin deze statuten of de reglementen niet voorzien, beslist het bestuur." Ook hier geldt dat de geïnterviewden zeggen dat deze situatie zich nog niet heeft voorgedaan. De praktijk laat wel zien dat daar waar overleg nodig is, de gemeente en Ontplooj elkaar makkelijk weten te vinden.

5.2.2 Rol van de bedrijfsmanager

De stichting werkt met een gevolmachtigd manager, die namens het bestuur verantwoordelijk is voor de dagelijkse leiding binnen Ontplooj. De gemeente Almelo heeft verder met een mandaat-, een volmacht- en een machtigingsbesluit, en met bepalingen in de met de gemeenten afgesloten DVO's, de uitvoering van een deel van de werkgeverstaken bij de bedrijfsmanager van NUO belegd voor kaderpersoneel dat formeel niet in dienst is bij de stichting.[11]

De bedrijfsmanager van Ontplooj heeft in een interview aangegeven dat zij van mening is dat haar mandatering voor doelgroepmedewerkers vanuit de gemeenten Wierden en Twenterand niet goed geregeld is. De bedrijfsmanager voert wel werkgeverstaken voor deze medewerkers uit, maar er is daarvoor vanuit deze gemeenten nooit een 'MVM-besluit' (een besluit Mandaat, Volmacht en Machtiging) aan 'de bedrijfsmanager' van Ontplooj vastgesteld. Voor kader- en doelgroep-medewerkers vanuit de gemeente Almelo is dat besluit er wel.

De bedrijfsmanager is zelf in dienst van de gemeente Almelo en valt hiërarchisch onder de eenheid US, de opdrachtgevende eenheid van Ontplooj. In de praktijk voelt dit enigszins onhandig, omdat het de scheidslijn tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kan doen vervagen doordat informeel invloed uitgeoefend kan worden op de opdracht aan Ontplooj. Dit is zowel door de bedrijfsmanager van Ontplooj als in onze interviews met respondenten van de eenheid US benoemd.

5.2.3 Rol van de vijf gemeenten

Alle vijf gemeenten nemen in de rol van opdrachtgever op basis van een DVO en eventuele aanvullende maatwerkovereenkomsten producten en diensten af van Ontplooj. Elke opdrachtgever stuurt op de afgesproken prestaties. Voor de gemeente Almelo ligt de opdrachtgeversrol bij het hoofd van Uitvoering Sociaal. Uitvoering Sociaal draagt de verantwoordelijkheid voor de diensten die de gemeente uitbesteedt aan Ontplooj. Ontplooj en Uitvoering Sociaal geven gezamenlijk invulling aan de ondersteuning van de lokale arbeidsmarkt door bijvoorbeeld inwoners van de gemeente individuele begeleiding of jobcoaching aan te bieden of door te fungeren als vangnet. De werkcoaches blijven verantwoordelijk voor de regievoering over de werkzoekenden die de gemeente doorverwijst naar Ontplooj. Dit vraagt om een intensieve samenwerking tussen de gemeente en Ontplooj.

[10] Art. 2:9 (en algemene aansprakelijkheid van art. 6:162 BW).
[11] Lokaal inrichtingsplan WSW gemeente Almelo (18 oktober 2021), p. 30.

De gemeente Almelo vervult naast de opdrachtgeversrol ook de eigenaarsrol[12]. De gemeente Almelo houdt vanuit haar eigenaarsrol door middel van twee bestuurders uit de ambtelijke organisatie toezicht op Ontplooj. Het gaat hierbij om het langetermijnbelang van de stichting op het gebied van continuïteit, kaders en financiën.

De gemeente Almelo vervult dus twee rollen richting Ontplooj: die van opdrachtgever en die van eigenaar. De kadernota Governance van de gemeente Almelo schrijft voor dat deze twee rollen binnen de gemeente strikt gescheiden dienen te worden. De gemeente Almelo heeft er echter bij de start van Ontplooj voor gekozen om de rollen van bestuurder/eigenaar en opdrachtgever ambtelijk in één functie te combineren, namelijk die van het hoofd van de eenheid US. De reden om deze rollen bij oprichting in één functie te beleggen was het bevorderen van de relatie en harmonieuze samenwerking tussen de eenheid US en NUO.[13] De stichtingsbestuurder gaf in zijn interview aan het vanaf het begin al niet ideaal gevonden te hebben om de rol van bestuurder samen te laten vallen met die van ambtelijk opdrachtgever, omdat er toch een organisatiebelang zou kunnen meespelen in het bepalen welke inhoudelijke opdracht aan Ontplooj zou worden meegegeven. Volgens de geïnterviewde bestuurder gaf het toenmalige interim-hoofd US aan hier goed mee om te kunnen gaan en op dat moment leek het mede gelet op de andere posities in het centrale management team (CMT) van de gemeente niet bezwaarlijk en inderdaad wel praktisch om een en ander wat harmonisch te laten verlopen. Bij vertrek van de interimmer is er toch voor gekozen om het hoofd US uit het bestuur te halen en te vervangen door het hoofd Bedrijfsvoering van de gemeente. Het hoofd US vervult formeel nu alleen nog de rol van opdrachtgever richting Ontplooj.

5.2.4 Besluitvorming binnen en over de stichting

In het interview met een van de bestuurders van de stichting is aangegeven dat men als bestuur initieel van mening was dat men op afstand van het management van Ontplooj moest opereren en vooral een toezichthoudende taak had te vervullen. De respondent zei dat in de loop van de tijd de afstand tot het management kleiner is geworden doordat er nu vaker ook informele contactmomenten zijn. Het bestuur heeft formeel overleg met het management rond het opstellen van de jaarstukken en het periodieke overleg met de accountant. In totaal is er elke drie maanden wel zo'n formeel moment. Bij de formele overleggen tussen bestuur en management schuift namens de gemeente ook de eindverantwoordelijke ambtenaar aan voor verbonden partijen van de gemeente. Naast de formele overleggen heeft het bestuur van Ontplooj dus ook informeel contact met Ontplooj, waardoor het bestuur de bedrijfsmanager gemiddeld elke twee maanden wel spreekt. Het bestuur hecht hier grote waarde aan; het helpt om beter te begrijpen wat de uitdagingen van Ontplooj zijn en wat dit betekent voor zijn financieel functioneren en zijn continuïteit.

In de interviews met het management van Ontplooj is de samenwerking met het bestuur ook als goed benoemd. De bedrijfsmanager zei in haar interview het vanuit het perspectief van de continuïteit van Ontplooj vooral erg jammer te vinden alleen maar met het eigen bestuur formeel in gesprek te mogen gaan over hoe het ervoor staat bij Ontplooj. Ze gaf aan het een gemis te vinden dat ze hierover niet ook voortgangsoverleggen heeft met de portefeuillehouders van de vijf gemeenten (of in ieder geval de portefeuillehouder van de gemeente Almelo). Dit zou haar de kans bieden om bestuurders die wel invloed hebben op de opdracht aan Ontplooj, goed en juist geïnformeerd te houden over wat de organisatie te bieden heeft.

---

[12] Een stichting is een zelfstandige rechtspersoon en kent een wettelijk ledenverbod. Om die reden kent een stichting formeel geen eigenaren (zoals bij een bv of nv); het gaat hier om de rolinvulling als ware de gemeente eigenaar.
[13] Lokaal inrichtingsplan WSW gemeente Almelo (18 oktober 2021), p. 23.

In het verlengde van het vorige punt maakten onze interviews met de bestuurder en met het management van Ontplooj duidelijk dat er tussen bestuur en management verschillend gedacht wordt over wat de rol van de organisatie moet zijn in het formuleren van de opdracht. Het bestuur is meer van mening dat management en bestuur eigenlijk uitsluitend bezig moeten zijn met het goed en kostenefficiënt uitvoeren van de opdrachten vanuit de gemeenten. Indien in de toekomst opdrachten kleiner worden, moet de organisatie krimpen en het kaderpersoneel terug naar de eigen gemeenten. Het management vindt dat Ontplooj ook zelf aan beleidsontwikkeling zou moeten doen en daarmee gemeenten overtuigen om ook voor andere diensten/doelgroepen de organisatie opdracht te geven. Dit vanuit het perspectief dat de infrastructuur die is opgebouwd uniek is en gemeenten hier beter gebruik van zouden moeten maken. Belangrijk is dat in het geval dat Ontplooj dit oppakt en hierin succesvol is, het eerdergenoemde risico van quasi-inbesteding voor de gemeente Almelo kan gaan spelen. In het geval dat vooral de andere gemeenten de opdracht aan Ontplooj hierdoor uitbreiden, kan het bijvoorbeeld gebeuren dat Ontplooj als een door Almelo gecontroleerde partij meer dan 20% van de omzet haalt uit opdrachten voor de andere gemeenten. In dat geval wordt voor de gemeente Almelo de inbestedingsconstructie 'opgeblazen' (die voldoet dan namelijk niet meer aan het merendeel-criterium) en mag die niet meer direct, zonder aanbesteding, een opdracht gunnen aan Ontplooj.

Besluitvorming over de stichting vindt plaats binnen het bestuur van de stichting en besluiten worden op basis van unanimiteit genomen.[14] In de interviews met het management en een van de bestuurders van NUO zijn geen knelpunten benoemd over de besluitvorming binnen het bestuur. De besluitvorming beschouwen ze dan ook als effectief.

Het is een feit dat de stichting niet over de eigen opdracht gaat, zoals in dit rapport al meerdere keren is benoemd, maar dat het bestuur zelf hierop formeel geen invloed heeft. Dit beperkt zijn besluitvormingsmogelijkheden om organisatorische stabiliteit te waarborgen. In het gekozen construct is het financiële en personele risico dat hieraan kleeft, beperkt. De stichting heeft namelijk geen eigen vermogen en gebouwen, en heeft zelf ook geen personeel in dienst.

5.3 Over informatiestromen

5.3.1 Verantwoording richting gemeenten

Het bestuur van de stichting legt periodiek verantwoording af aan de gemeente Almelo. Het bestuur is in ieder geval verplicht jaarlijks jaarstukken en een begroting van de stichting op te maken. De jaarstukken moeten uiterlijk op 15 april na afloop van een boekjaar ter goedkeuring worden voorgelegd aan de gemeente Almelo, en de begroting uiterlijk op 15 april voor aanvang van een boekjaar.[15] Het interview met de bestuurder van NUO maakt duidelijk dat de jaarstukken en de begroting tot nu toe elk jaar tijdig zijn aangeleverd en dat er zich in dit proces geen bijzonderheden hebben voorgedaan. Aangegeven is dat relevante gegevens uit het jaarverslag ook worden gedeeld met de andere deelnemende gemeenten, dit uitsluitend ter kennisname.

In de DVO's met de vijf gemeenten is afgesproken dat Ontplooj binnen vier werken na elk kwartaal een kwartaalverslag aan de gemeenten stuurt waaruit de afgenomen diensten, de bereikte resultaten en de bijbehorende kosten van dat kwartaal blijken.[16] In de praktijk zijn deze kwartaalrapportages niet over alle kwartalen aangeleverd. Van het vierde kwartaal van 2021, 2022 en 2023 ontbreekt namelijk zo'n kwartaalrapportage. Uit de interviews blijkt dat niemand hier een punt van heeft gemaakt. Gevolg is wel dat de vier gemeenten op dienstenniveau nooit over een

[14] Akte van oprichting stichting NUO (6 september 2021), pp. 2-3.
[15] Akte van oprichting stichting NUO (6 september 2021), pp. 5-6.
[16] Dienstverleningsovereenkomsten tussen de gemeenten en stichting NUO (2021).

heel kalenderjaar een verantwoording hebben gekregen. In de jaarstukken wordt namelijk op een meer geaggregeerd niveau gerapporteerd. Gemeenten ervaren dit niet als een probleem.

Vanuit Ontplooj en de vijf gemeenten is aangegeven dat het momentum van het opleveren van een kwartaalrapportage in principe ook altijd wordt benut voor een voortgangsoverleg. Deze gesprekken vinden dan plaats tussen de bedrijfsmanager en in ieder geval de beleidsmedewerker van de eigen gemeente. In de gesprekken wordt terug- en vooruitgekeken op onderlinge samenwerking en de dienstverlening vanuit Ontplooj. Respondenten van beiden kanten benoemen dat de gesprekken nuttig zijn en in goede sfeer verlopen. Voor de gemeente Almelo heeft Ontplooj wel aangegeven dat het lastig was dat daar de functie van beleidsmedewerker met Ontplooj in portefeuille lange tijd vacant was.

In de kwartaalrapportages is ook informatie opgenomen over de realisatie van met de gemeenten afgesproken KPI's. Deze verschillen per gemeente en veranderen ook door de jaren heen. Uit de gesprekken blijkt dat er discussie is over de KPI's en over de vraag of ze wel meten wat de gemeenten willen weten. Dit geldt zeker voor de KPI’s in relatie tot het ontwikkelen van kandidaten door Ontplooj. Door de twijfel over de KPI’s speelt de informatie over de realisatie in de kwartaalrapportages maar een beperkte rol in de hiervoor genoemde periodieke voortgangsoverleggen. De businesscontroller heeft in zijn interview ook aangegeven dat er nauwelijks een gesprek plaatsvindt over de KPI’s en dat dat zich slecht verhoudt tot het feit dat Ontplooj er veel tijd in moet steken om ze vast te stellen. Hij ziet het werken met KPI’s nu dan ook vooral als een rituele dans.

Berenschot heeft voor het beantwoorden van kwantitatieve onderzoeksvragen over inhoudelijke en financiële zaken ook zelf begrotings- en verantwoordingsdata geanalyseerd. Deels gaat het hier om data die we zelf uit de verantwoordingsdocumenten hebben gehaald die Ontplooj de gemeenten de afgelopen jaren heeft aangeleverd; deels heeft Ontplooj ons achterliggende data geleverd. Er werd ons volledige toegang geboden en wij werden hierin goed ondersteund.

Ons beeld is dat er in het afgelopen jaar binnen de kaders van het afgesproken financierings-, begrotings- en verantwoordingsstelstel een enorme verbeterslag is gemaakt in het op orde brengen van de cijfers. Maar wij liepen nog steeds – samen met de controller van Ontplooj – tegen veel verrassingen en vragen aan. In de analyse viel ons op dat de gehanteerde definities over de evaluatieperiode niet stabiel zijn geweest; het gaat hier bijvoorbeeld om kostentoerekeningen. Er wordt in de relatie tussen de gemeenten en Ontplooj volgens ons een onnodig complex en ondoorzichtig financierings-, begrotings- en verantwoordingsstelsel gehanteerd, waardoor adequate besluitvorming, sturing en verantwoording door de gemeenten worden belemmerd.

5.3.2 Informatiestromen binnen Ontplooj

Binnen Ontplooj hebben we interne begeleiders en voormannen/-vrouwen kunnen interviewen. Bijna al deze respondenten werkten eerder voor Soweco. In de interviews benoemden zij als belangrijk verschil met de oude situatie dat zij zich nu beter en tijdiger geïnformeerd voelen over wat er binnen het bedrijf speelt en over welke besluiten er genomen zijn. Het management steekt hier volgens de respondenten bewust veel tijd in. De interne begeleiders en voormannen/-vrouwen vinden dit een belangrijke verbetering, omdat zij het meest direct in contact staan met de doelgroepmedewerkers op de beschutte werkplekken. Elke verandering levert vragen vanuit deze werknemers op en het is dan belangrijk dat men deze goed en snel kan beantwoorden. Destijds was dat veel moeilijker, omdat men vaak zelf ook niet precies wist wat er zou gaan veranderen en waarom. Doordat de interne begeleiders en voormannen/-vrouwen zich beter geïnformeerd voelen, voelt men zich ook meer betrokken bij de organisatie.

5.3.3 Instelling BOR

In hoofdstuk 3 hebben we beschreven dat Ontplooj niet de formele werkgever is van het kader- en doelgroeppersoneel dat voor of namens de stichting werkzaamheden uitvoert. Een vraag die de vijf gemeenten hebben moeten beantwoorden, is welk orgaan de belangen van deze groep medewerkers moet behartigen. Is dat de ondernemingsraad van elk van de vijf gemeenten, of zou het op een andere manier geregeld moeten worden? In 2023 hebben de gemeenten Almelo en Wierden uiteindelijk besloten om samen een zogenoemde bor voor Ontplooj op te richten. 'Bor' staat voor 'bijzondere ondernemingsraad' of 'buitengewone ondernemingsraad'. De reden voor de twee gemeenten om een bor op te richten, is dat de or van de eigen gemeenten snel op afstand staat van wat er op de werkvloer van Ontplooj speelt. Daarnaast zou het werken met een bor het overleg en de afstemming met het management van Ontplooj vereenvoudigen.

De overige drie gemeenten hebben besloten niet mee te gaan met het instellen van de bor. De gemeenten Tubbergen en Dinkelland hebben besloten de mensen te laten vertegenwoordigen door de or van SPN, bij welke organisatie ze namelijk ook in dienst zijn. Ontplooj en de gemeenten Almelo en Wierden vinden het jammer dat niet alle gemeenten zijn meegegaan en zien het ook als een gemiste kans. De bor vertegenwoordigt nu namelijk slechts de belangen van werknemers uit twee gemeenten. Dit betekent dat nog steeds extra overleg en afstemming nodig is met de or's van de andere gemeenten.

Voor het onderzoek hebben we leden van de bor geïnterviewd. Die gaven aan dat de bor na een korte opstartperiode al gedurende 2023 operationeel was. Men heeft een planning gemaakt ten aanzien van data en thema's per overleg, en ook is achterbanraadpleging georganiseerd. De samenwerking met het management van Ontplooj is goed; men wordt goed en tijdig geïnformeerd en men ervaart zeker invloed op keuzes die de werknemers aangaan. Ook vindt de bor het een onhandig construct dat niet alle gemeenten aangesloten zijn. Besluiten van het management waarmee de bor instemt, gelden overigens wel voor werknemers uit de andere gemeenten. Het management moet daarvoor wel apart de or's van die gemeenten informeren.

5.3.4 Geen aparte verantwoording naar gemeenteraden

De stichting NUO heeft geen verantwoordingsplicht naar de gemeenteraden van de vijf gemeenten. Er is namelijk alleen verantwoordingsplicht van de stichting richting de eigenaar en de opdrachtgevers. In de gesprekken met de vijf gemeenten is dit bevestigd. Aangegeven is dat de gemeenten zich wel in de breedte richting de eigen gemeenteraad verantwoorden over de inzet van middelen en instrumenten om inwoners zo maximaal via werk te laten participeren in de samenleving. In deze verantwoordingsstroom is het gebruik van door Ontplooj geleverde diensten opgenomen, naast de inzet van ander instrumentarium.

5.4 Detacheringsconstructie voor kaderpersoneel

In hoofdstuk 3 is al genoemd dat het kaderpersoneel via een detacheringsconstructie vanuit de vijf gemeenten werkt voor Ontplooj. Ontplooj heeft daarbij via het opstellen van het functiehandboek invloed gehad op de vraag welke kaderpersoneelsfuncties er door welke gemeente geleverd moeten worden. De uiteindelijke keuze wie vanuit de gemeenten de verschillende functies vervult, is echter aan de gemeente. Tot nu levert dit volgens het management van Ontplooj een prima kader op en wordt men ook in de sollicitatieprocedure betrokken. Het valt echter niet uit te sluiten dat dit in de toekomst anders gaat.

De personeelsomvang op basis van de afspraken uit het functieboek werkt volgens het management in de uitvoering soms wel beperkend. Het gegeven voorbeeld is de formatie die ingezet mag worden op talentontwikkeling; dat is 2 fte's. Dit is prima te doen als het aantal

aangeleverde kandidaten niet te groot is. De praktijk leert echter dat het gebruik van een dienst zomaar enorm veel hoger kan uitvallen, en dan zijn er op basis van de afspraken weinig mogelijkheden om de formatie te vergroten. Tijdelijke inhuur is vaak wel mogelijk.

De bedrijfsmanager van Ontplooj heeft aangegeven dat de combinatie tussen een door vijf gemeenten vastgelegd functieboek en de detacheringsconstructie vooral lastig is als uitbreiding van de formatie wenselijk is – zeker als het gaat om uitbreiding van de formatie in relatie tot producten die een bepaalde gemeente niet afneemt. Indien de gemeente wel een bepaalde functie moet invullen maar de dienst niet afneemt, is er niet altijd bereidheid om personeel te leveren.

We hebben ook in verschillende interviews binnen en buiten Ontplooj gevraagd hoe men aankijkt tegen de detacheringsconstructie voor het kaderpersoneel. Samengevat leverde dit onderstaand overzicht van voor- en nadelen op.

Voordelen:

- Er is flexibiliteit in de omvang van het kaderpersoneel gebaseerd op de jaarlijkse werkbegroting en de behoeften van Ontplooj. Dit voordeel wordt aan de kant van de opdrachtgevers benoemd.
- Indien een gemeente besluit geen DVO meer te sluiten, moet ook het eigen kaderpersoneel terug naar deze gemeente. Dit verkleint voor Ontplooj het risico op te veel overhead.
- Er is de mogelijkheid om personeel in te huren via een uitzendbureau voor specifieke functies die niet in het initiële functieboek staan, wat bijdraagt aan het aanpassingsvermogen van de organisatie. Dit voordeel is benoemd door de manager van Ontplooj.

Nadelen:

- De verantwoordelijkheden van en het zicht op het personeel dat niet direct onder de gemeente Almelo valt, zijn complex, wat leidt tot minder directe controle en minder inzicht in zaken zoals ziekteverzuim en verlof. Dit nadeel is benoemd door de manager Ontplooj en door P&O-medewerkers.
- Niet alle gemeenten hanteren soortgelijke functies als in het recent herschreven functiehandboek, waardoor detachering binnen een vast omschreven functie – maar ook het teruggaan van ambtelijk personeel van Ontplooj naar de gemeente – bemoeilijkt wordt. Dit is benoemd in het groepsgesprek met P&O-medewerkers van de vijf gemeenten.
- Er zijn problemen met de mandatering en de bevoegdheden van de manager van Ontplooj, vooral met betrekking tot personeel van andere gemeenten dan Almelo. Dit nadeel is door de manager Ontplooj benoemd.
- Er zijn potentiële rechtmatigheidsrisico's in de loonadministratie en uitbetalingen, gezien de huidige praktijk waarbij Ontplooj de salarisgegevens aanlevert en de gemeenten de salarissen uitbetalen zonder adequate controle. Dit nadeel is benoemd door de manager van Ontplooj en door P&O-medewerkers. In hoofdstuk 7 gaan we dieper op dit punt in.
- Ingeval een of meer gemeenten na 2026 besluiten om niet opnieuw een DVO met Ontplooj af te sluiten, zullen deze gemeenten in principe ook de geleverde personeelsleden terug moeten nemen. Het valt niet uit te sluiten dat met het vertrek van deze medewerkers ook specifieke kennis en expertise uit de organisatie van Ontplooj verdwijnt.

5.5 Deelconclusies

De inhoud van dit hoofdstuk maakt duidelijk dat de governance in relatie tot Ontplooj is opgezet zoals vooraf bedacht. De formele partijen binnen deze governance vinden in algemene zin dat zij de rol die aan hen is toegewezen, naar behoren kunnen uitvoeren. Het management van Ontplooj

zou wel graag zelf meer invloed hebben op de opdracht aan de organisatie, of ruimte hebben om meer mensen die het zelf niet redden op de arbeidsmarkt, te ondersteunen. Dit vanuit het perspectief dat de infrastructuur die is opgebouwd, uniek is en gemeenten hier beter gebruik van zouden moeten maken voor de brede doelgroep van de Participatiewet.

De wijze van inkopen bij Ontplooj door de gemeenten Almelo, Dinkelland, Tubbergen, Twenterand en Wierden via de DVO's kan mogelijk tot aanbestedingsrechtelijke risico's leiden. Voor de gemeente Almelo gaat het hierbij om het risico van quasi-inbesteding.

Er wordt in de relatie tussen de gemeenten en Ontplooj een onnodig complex en ondoorzichtig financierings-, begrotings- en verantwoordingsstelsel gehanteerd, waardoor adequate besluitvorming, sturing en verantwoording door de gemeenten worden belemmerd.

De praktische invulling van de afspraak dat het kaderpersoneel via een detacheringsconstructie vanuit de vijf gemeenten werkt voor Ontplooj, lijkt in de praktijk tot nu toe voor alle partijen werkbaar. Het valt volgens betrokkenen echter niet uit te sluiten dat dit een keer misgaat. De combinatie tussen een door vijf gemeenten vastgelegd functieboek en de detacheringsconstructie lijkt in de praktijk vooral lastig als vanuit het perspectief van het management van Ontplooj uitbreiding van formatie wenselijk is.

HOOFDSTUK 6

Bereikte inhoudelijke resultaten

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten die Ontplooj heeft bereikt in de onderzoeksperiode.

6.1 Levering van de in DVO afgesproken diensten

We hebben in het onderzoek bij de vijf gemeenten en SPN geen signalen meegekregen dat Ontplooj bepaalde in de DVO afgesproken diensten niet heeft kunnen leveren. Dit beeld is door Ontplooj bevestigd, maar daarbij is wel aangegeven dat het aantal door gemeenten aangeleverde kandidaten met een indicatie voor 'beschut' achterblijft bij de verwachtingen. Hierdoor is de groep werknemers waarvoor Ontplooj diensten kan aanbieden, ook kleiner.

In hoofdstuk 4 hebben we al beschreven dat er vanuit sommige opdrachtgevende gemeenten twijfel is of Ontplooj zich voor werknemers met een indicatie 'nieuw beschut' voldoende inzet om de periode van intern werken zo kort mogelijk te houden. Ook is in dit hoofdstuk beschreven dat er kritiek is op hoe Ontplooj zich op casusniveau verantwoordt. Dit zijn de enige twee signalen die we in ons onderzoek hebben opgetekend over de kwaliteit waarmee Ontplooj diensten heeft geleverd. Dit beïnvloedt ook de tevredenheid over de geleverde dienstverlening, zo is ons in de interviews duidelijk gemaakt.

6.2 Realisatie afgesproken KPI's

In de dienstverleningsovereenkomsten die Ontplooj met de vijf gemeenten heeft afgesloten, staan KPI's beschreven waarbij het uitgangspunt is dat 2021 een startjaar is waar vanuit verdere ontwikkeling en verbetering plaatsvindt op diverse thema's. Een van de belangrijkste KPI's gaat over het aantal medewerkers met een actueel ontwikkelplan. Deze KPI raakt aan de ontwikkeling van de medewerkers sw en nieuw beschut. Om ontwikkelingskansen te maximeren wordt er per persoon een individueel ontwikkelingsplan opgesteld dat jaarlijks wordt geëvalueerd en aangepast aan de mogelijkheden van de medewerker. Het ultieme doel is om zo regulier mogelijk te werken met een zo hoog mogelijke loonwaarde, liefst op basis van individuele detachering bij een werkgever. Daarnaast is het reduceren van het ziekteverzuim een belangrijke KPI waarop gestuurd wordt.

Realisatie KPI's algemeen

In het hoofdstuk over de governance rondom Ontplooj is al aangegeven dat voor de jaren 2021, 2022 en 2023 er geen kwartaalrapportages zijn opgesteld over het vierde kwartaal. Hierdoor was het voor ons niet mogelijk om op basis van deze rapportages inzicht te krijgen in de realisatie van de afgesproken KPI's in de onderzoeksperiode. De businesscontroller heeft daarom voor ons een aparte analyse uitgevoerd over de realisatie van de KPI's over de periode van realisatie tot en met Q4 van 2022 en tot en met Q4 van 2023. Het resultaat van deze analyse voor het totaal van Ontplooj (dus de medewerkers van alle gemeenten) tot en met Q4 van 2023 is in onderstaande tabel opgenomen.

KPI's medewerkers	Doel-waarde	Realisatie tm Q4 2023	Verschil
Percentage medewerkers met een ontwikkelplan van maximaal één jaar oud	85%	76%	-9%
Aantal medewerker met doorgroeimogelijkheid naar detacheren	volgindicator	9	n.v.t.
Aantal medewerkers doorgestroomd naar detacheren	50%	33%	-17%
Percentage detacheringen die eindigen en langer dan zes maanden duurden	90%	79%	-11%
Aantal gedetacheerden zonder detacheringsplaats dat binnen drie maanden weer een detacheringsplaats heeft	90%	55%	-35%
Cijfer medewerkerstevredenheidsonderzoek	7,5	7,6	0,1
Ziekteverzuim SW groen *1	15,6%	16,0%	0,4%
Ziekteverzuim SW Ontplooj *1	15,6%	12,8%	-2,9%
Ziekteverzuim nieuw beschut *2	14,2%	13,4%	-0,8%

*1: doelwaarde: landelijk gemiddelde SWW 2022 minus 1%. Betreft 12-maands voortschrijdend gemiddelde.

*2: doelwaarde: landelijk gemiddelde Nieuw beschut 2022 minus 1%. Betreft 12-maands voortschrijdend gemiddelde.

*1 en *2: bron doelwaarde: www.sbcm.nl: factsheet-landelijke-verzuimcijfers-sw-jaar-2022.pdf

De tabel maakt duidelijk dat Ontplooj de KPI's rondom medewerkerstevredenheid en ziekteverzuim heeft weten te realiseren. De KPI voor 'ziekteverzuim sww groen' is net niet gerealiseerd, maar dat ligt volgens ons buiten de invloedssfeer van Ontplooj. Deze doelgroepmedewerkers worden aangestuurd vanuit de groen-afdelingen van de gemeenten.

Uit de tabel blijkt echter ook dat alle andere KPI's niet gerealiseerd zijn. Dit zijn wel de belangrijke KPI's in relatie tot de afgesproken ambitie dat Ontplooj zich maximaal zou gaan inzetten om werknemers met een sw of een 'nieuw beschut'-indicatie te ontwikkelen en waar mogelijk bij reguliere werkgevers te laten werken. In het hoofdstuk over de governance is aangegeven dat er tussen Ontplooj en de gemeenten discussie is of de geformuleerde KPI's wel de juiste zijn om de inzet op deze ambitie te meten. Desondanks past het beeld dat juist voor deze KPI's de doelwaarden niet worden bereikt, goed bij wat de opdrachtgevende gemeenten op dit punt hebben aangegeven. In hoofdstuk 4 hebben we beschreven dat er bij sommige gemeenten twijfel is of er vanuit Ontplooj in alle gevallen voldoende wordt ingezet op deze ambitie.

Ook heeft de businesscontroller de analyses voor de individuele gemeenten gedaan. De opvallendheden die daaruit naar voren kwamen, zijn hieronder beschreven. Overkoepelend sluit het beeld echter aan op wat we hiervoor al hebben beschreven.

Realisatie KPI's per gemeente

Medewerkerstevredenheidsonderzoek (doelwaarde: 7,5)

- Het cijfer van het medewerkerstevredenheidsonderzoek in 2023 voor Ontplooj als totaal is een 7,5 (Medewerkerbeleving Ontplooj, 2023[17]). In de KPI's wordt dit voor elke gemeente weergegeven als een 7,6. Dit betekent dat de doelwaarde in de KPI's (een 7,5) is behaald. In het medewerkersonderzoek onder de medewerkers werkzaam bij Ontplooj worden wel verschillen aangegeven tussen de verschillende gemeenten en verschillende doelgroepen. Zo

[17] "Medewerkers geven het werken bij/via Ontplooj gezamenlijk gemiddeld het rapportcijfer 7,5. Dit is drie tiende boven het gemiddelde rapportcijfer in de MarketResponse SW-Benchmark. 57% van de respondenten geeft een rapportcijfer 8 of hoger en 10% geeft een onvoldoende (in de benchmark is dat 47% en 15%). Het gemiddelde rapportcijfer van Staf & leidingmedewerkers is het hoogst (8,0), dat van Groen het laagst, maar met een 7,2 nog een heel mooi cijfer, zeker gezien het beeld dat zij zich minder bij Ontplooj voelen horen dan medewerkers van andere bedrijfsonderdelen. Beschutte medewerkers geven Ontplooj een 7,6 en gedetacheerde medewerkers een 7,3. Binnen de groep gedetacheerden geven de BuCa medewerkers het laagste cijfer (6,9) en de individueel gedetacheerden het hoogste cijfer (7,6). Bij Staf & leidingmedewerkers liggen de gemiddelden heel dicht bij elkaar. […] Medewerkers van Multipack/Werkontwikkelafdeling en van Werkfit geven het werken bij Ontplooj een 7,7." (Medewerkersonderzoek, 2023, p, 6).

geven staf- en leidingmedewerkers werkzaam in Almelo gemiddeld een 8,1, beschutters een 7,7 en gedetacheerden een 7,5. Gedetacheerde medewerkers werkzaam in Twenterand geven een lager cijfer, namelijk een 6,8, terwijl beschutte medewerkers een 7,8 gaven. Gedetacheerde medewerkers die formeel in dienst zijn in Wierden gaven een onvoldoende en voor de medewerkers van Noaberkracht is een gemiddelde score te zien van 7,6.
- De bedoeling is dat het medewerkerstevredenheidsonderzoek elke twee jaar wordt herhaald.

Actueel ontwikkelplan (doelwaarde 2023: 85%)

- Voor Twenteranders geldt dat de realisatie in 2022 39 procent *boven* de doelwaarde zit. In 2023 zaten ze 5 procent daaronder.
- Voor Almelo geldt dat 73 procent van de medewerkers in 2022 een actueel ontwikkelplan had. Dit steeg met 2 procentpunt in 2023. Dit zit nog steeds 10 procentpunt onder de doelwaarde.
- Wierden zat in 2022 slechts 1 procentpunt onder de doelwaarde, met 84 procent van de medewerkers met een ontwikkelplan van maximaal 1 jaar oud, maar dit daalde in 2023 en was toen 14 procentpunt lager dan gewenst.
- Tubbergen met 66 procent en Dinkelland met 56 procent zitten in 2022 beide sterk onder het beoogde doel van 85 procent van de medewerkers met een actueel ontwikkelplan. In 2023 zijn daar geen cijfers over bekend voor Dinkelland. Tubbergen heeft in 2023 wel meer medewerkers met een ontwikkelplan, namelijk 71 procent.

Ziekteverzuim sw Ontplooj (doelwaarde 2023: 15,6%)

- Het gewenste maximale percentage van de mensen werkzaam voor de sociale werkvoorziening met ziekteverzuim is 15,6. Dit is ruim behaald door Wierden (12,5 procent), net als door Almelo (12,6 procent) en Twenterand (12,9 procent). Voor Tubbergen en Dinkelland is dit niet van toepassing wegens de betrokkenheid van SPN.
- In 2022 had enkel Wierden de toen vastgestelde doelwaarde behaald, en Almelo en Twenterand niet. Dit kan ermee te maken hebben dat de realisatie van de ziekteverzuim-KPI's in 2023 los is weergegeven voor sw Groen en sw Ontplooj.

Ziekteverzuim nbw (doelwaarde 14,2%)

- Het gewenste maximale percentage van de mensen vallend onder nieuw beschut werk met ziekteverzuim is 14,2 procent. Dit is behaald door Almelo (13,8 procent), Wierden (13,5 procent) en Twenterand (13,4 procent). Voor Tubbergen en Dinkelland is dit niet van toepassing wegens de betrokkenheid van SPN.

In 2023 zijn ons ook cijfers aangeleverd voor de individuele gemeenten voor KPI's met betrekking tot doorgroeien en detacheren. Die geven wij nu weer.

Aantal medewerkers met doorgroeimogelijkheden

- Als in het ontwikkelgesprek blijkt dat een medewerker klaar is voor een volgende stap (van 'beschut' naar 'detacheren'), wordt deze aangemerkt als medewerker met doorgroeimogelijkheden. In 2023 is deze doorgroeimogelijkheid naar detacheren vastgesteld voor drie gemeenten. Bij Almelo gaat het om zeven personen, voor Twenterand om twee, en voor Wierden om nul personen.

Medewerkers doorgestroomd naar detacheren (doelwaarde: 50%)

- Het doel was om 50 procent van de personen die een doorgroeimogelijkheid hadden (zie de voorgaande KPI) daadwerkelijk te detacheren. Bij Almelo is dit in 42 procent van de gevallen gelukt, en in Twenterand in 40 procent. Dit zit allebei net onder de doelwaarde.

Percentage van detacheringen die eindigen en langer dan zes maanden duren (doelwaarde: 90%)

- Om duurzame plaatsing in een detachering te realiseren, is deze KPI ontwikkeld.
- Voor medewerkers in Wierden is dit in 100 procent van de detacheringen gerealiseerd en is de doelwaarde behaald. In Almelo duurde 83 procent van de detacheringen langer dan zes maanden, en in Twenterand 62 procent.

Het aantal gedetacheerden zonder detacheringsplek dat binnen drie maanden weer een detacheringsplaats heeft (doelwaarde: 90%)

- Er zijn alleen cijfers beschikbaar voor Almelo. Almelo heeft in 2023 voor 60 procent van de gedetacheerden zonder detacheringsplek binnen drie maanden weer een detacheringsplaats.

6.3 Tevredenheid medewerkers en inleners

Tevredenheid medewerkers

In de vorige paragraaf is al beschreven dat Ontplooj in 2023 een medewerkerstevredenheidsonderzoek (mto) heeft gehouden onder alle medewerkers (kader en doelgroepmedewerkers). In het onderzoek was de gemeten algemene tevredenheid, uitgedrukt in een rapportcijfer, een 7.5[18]. Dit is een ruim voldoende score. Alle resultaten van het mto zijn teruggekoppeld per afdeling en er zijn plannen van aanpak gemaakt voor de verbeteringen. De interviews die wij met het kaderpersoneel en met doelgroepmedewerkers hebben gehouden, bevestigen het beeld dat medewerkers over het algemeen tevreden zijn. Voor het kaderpersoneel heeft de manier waarop zij door het management betrokken worden bij de werkzaamheden binnen Ontplooj, hier zeker aan bijgedragen. De doelgroepmedewerkers gaven aan dat het gewaardeerd wordt dat realistisch omgegaan wordt met ontwikkelmogelijkheden en dat er snel geacteerd wordt als ze als medewerker vragen of problemen hebben. De doelgroepmedewerkers en het kaderpersoneel zeiden ook tevreden te zijn met het feit dat er ondanks alle onrust ten tijde van de liquidatie, uiteindelijk toch voor alle WSW'ers die in dienst waren bij Soweco, baan- en loonzekerheid is gerealiseerd door de oprichting van Ontplooj. Men benoemde letterlijk dat er voor hen maar weinig is veranderd, en dat ze daarmee tevreden en gelukkig zijn.

Inleners tevreden over dienstverlening Ontplooj, niet over inlenerstarieven

Alle geïnterviewde werkgevers die via Ontplooj met werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt werken, zijn tevreden over de dienstverlening die Ontplooj biedt. Allemaal hebben ze ook ervaring met Soweco, en zeggen ze de dienstverlening verbeterd te vinden. Werkafspraken komen sneller tot stand en er is ook meer bereidheid tot praktische oplossingen. De communicatie met Ontplooj ervaren ze in het algemeen als transparant en effectief. De respondenten vatten het verschil samen door te benoemen dat de houding van het Ontplooj-team meer ondernemend en minder bureaucratisch is dan destijds het geval was. Deze bevinding sluit aan bij wat in hoofdstuk 4 is benoemd over de inrichting van de organisatie (het werk).

Waar wel onvrede zit bij de door ons geïnterviewde vier inleners, zijn de hogere inlenerstarieven die Ontplooj vraagt. Men legt de oorzaak hiervoor bij het feit dat nu consequent loonwaardemetingen[19] plaatsvinden en dat die bepalend zijn voor het tarief dat men voor een

[18] In de verantwoording van de KPI over medewerkerstevredenheid heeft Ontplooj een 7,6 opgenomen en dus niet het gemiddelde rapportcijfer dat in de rapportage van het onderzoeksbureau is opgenomen. Uit deze rapportage blijken verder substantiële verschillen in gemeten tevredenheid tussen gemeenten en doelgroepen.

[19] De werkelijke loonwaarde van WSW-medewerkers wordt via een onafhankelijke loonwaardemeting objectief vastgesteld.

kandidaat moet betalen. Soweco deed dat anders, wat lagere tarieven tot gevolg had. Twee van de door ons geïnterviewde werkgevers huren ook ruimte op de Ontplooj-locatie. Deze twee werkgevers gaven aan dat zij naast de gestegen inlenerstarieven, afgelopen jaar ook veel meer zijn gaan betalen voor huur en energie. De hogere huur koppelt men aan het feit dat een commerciële partij het pand van Soweco heeft gekocht.

De vier geïnterviewde werkgevers benoemden dat de gestegen inlenersvergoeding (eventueel in combinatie met meer huur en energiekosten) hun wel tegenstaat. Het zou het op termijn moeilijker kunnen maken om werk te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De systematiek van de huidige loonwaardemetingen zet volgens hen ook een rem op de inzet die zij als werkgevers plegen om ingeleende werknemers te ontwikkelen. Bij doorontwikkeling van werknemers zal bij een nieuwe meting de loonwaarde van betrokkenen hoger uitkomen en de inlenende werkgever wordt dan 'bedankt' met een hoger inlenerstarief.

Belangrijk is wel om hier te benoemen dat we niet hebben onderzocht hoe representatief de door ons opgetekende onvrede bij de vier geïnterviewde inleners is voor alle werkgevers waarmee Ontplooj werkt. We weten wel dat het 'landelijke beeld' is dat werkgevers door de krappe arbeidsmarkt steeds vaker bereid zijn om hogere tarieven te betalen voor de inzet van personeel met een afstand tot de arbeidsmarkt.

6.4 Overige resultaten

Tot slot zijn we in documenten en in interviews ook nagegaan hoe Ontplooj bijdraagt aan sociale en economische ontwikkelingen in de regio. Dit heeft geen afwijkend beeld opgeleverd van wat hierover van sociaal ontwikkelbedrijven bekend is. Sociaal ontwikkelbedrijven bieden werk aan mensen met een heel grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het belang van werk is voor deze doelgroep groot. Daarnaast zien we dat het bedrijven met productiewerk bij de huidige krappe arbeidsmarkt toch lukt om via sociaal ontwikkelbedrijven een nieuwe potentiële doelgroep van werknemers te vinden. De bedrijven kunnen hierdoor, ondanks de vaak benodigde aanpassingen in de productieprocessen, toch nieuw personeel vinden om de eigen productie staande te houden.

6.5 Deelconclusies

Ons onderzoek levert het beeld op dat Ontplooj alle in de DVO's met de vijf gemeenten afgesproken diensten heeft kunnen leveren in de onderzoeksperiode. Op onderdelen hebben gemeenten wel aandachtspunten voor de kwaliteit van de geboden dienstverlening. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verantwoording op casusniveau over hoe er is ingezet op uitstroom van werknemers die intern werken, naar werk (via detachering) bij reguliere werkgevers.

Ontplooj heeft de met de gemeenten afgesproken KPI's rondom medewerkerstevredenheid en ziekteverzuim weten te realiseren. De KPI voor ziekteverzuim sw groen is net niet gerealiseerd, maar dat ligt volgens ons buiten de invloedssfeer van Ontplooj. Deze doelgroepmedewerkers worden aangestuurd vanuit de groen-afdelingen van de gemeenten.

De afgesproken KPI's in relatie tot de afgesproken ambitie dat Ontplooj zich maximaal zou gaan inzetten om werknemers met een sw op 'nieuw beschut'-indicatie zich verder te laten ontwikkelen en waar mogelijk bij reguliere werkgevers te laten werken, heeft Ontplooj niet weten te realiseren. Er bestaat tussen Ontplooj en de gemeenten discussie is of de geformuleerde KPI's wel de juiste zijn om de inzet op deze ambitie te meten.

Uit een in 2023 gehouden medewerkerstevredenheidsonderzoek blijkt dat medewerkers, van het kader en regelinggebonden, tevreden zijn met het werken bij Ontplooj. Uitgedrukt in een rapportcijfer was de gemeten algemene tevredenheid een 7,5.

In onze interviews met werkgevers constateren we tot slot tevredenheid met de dienstverlening die Ontplooj hun biedt. De geïnterviewde werkgevers vinden dat de dienstverlening beter is dan in de tijd dat ze met Soweco te maken hadden. De respondenten zijn wel kritisch over de gestegen inlenersvergoeding. We weten niet hoe breed deze kritiek leeft onder alle werkgevers die momenteel diensten afnemen bij Ontplooj.

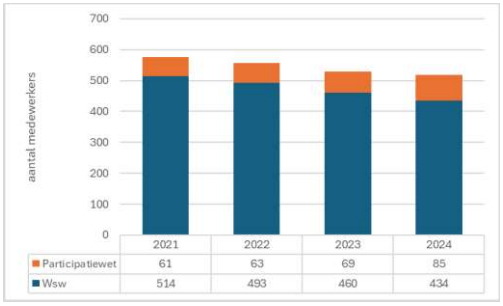
HOOFDSTUK 7

De financiële prestaties van Ontplooj

In dit hoofdstuk gaan we in op het financieel functioneren van Ontplooj sinds de oprichting tot en met 1 april 2024.

7.1 De doelgroep

Zoals in voorgaande hoofdstukken beschreven, levert Ontplooj de vijf gemeenten verschillende diensten. Het gaat voornamelijk om de uitvoering van de WSW en nieuw beschut werk in het kader van de Participatiewet. De doelgroep van de WSW wordt steeds kleiner, omdat de instroom in de WSW is gestopt. Mensen die voorheen in de WSW en/of de Wajong[20] terecht zouden zijn gekomen, kunnen nu een indicatie aanvragen bij het UWV en aan de slag op een (nieuw) beschutte werkplek. De ontwikkeling van de doelgroep die aan het werk is bij of via Ontplooj staat afgebeeld in het volgende diagram. De gepresenteerde aantallen zijn jaargemiddeldeaantallen.



Zichtbaar is dat het totale aantal medewerkers in de doelgroep daalt. Dat komt doordat de afname van het aantal WSW'ers sneller gaat dan de toename van het aantal mensen dat in het kader van de Participatiewet[21] via Ontplooj komt werken. Het aantal WSW'ers daalt gemiddeld met circa 25 personen per jaar. In 2022 en 2023 is sprake van een lichte stijging van het aantal mensen dat werkzaam is in het kader van de Participatiewet. In de begroting voor 2024 wordt ten opzichte van de realisaties in 2023 een forse stijging verwacht, omdat Ontplooj ervan uitgaat dat Almelo de inzet van nieuw beschut werk gaat versnellen, omdat Almelo ruim onder de taakstelling voor beschut werk zit. In 2023 was de realisatie 69 personen. De verwachting is dat het aantal in 2024 groeit naar 85 personen.

[20] De Wajong is de inkomensregeling voor jonggehandicapten. Met de invoering van de Participatiewet is de toegang beperkt tot mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Mensen met verdienvermogen, die voorheen in de Wajong zouden terechtkomen, behoren nu tot de doelgroep van de Participatiewet. Samen met de mensen die voorheen in de WSW zouden zijn terechtgekomen, behoren zij tot de nieuwe doelgroep in de Participatiewet.

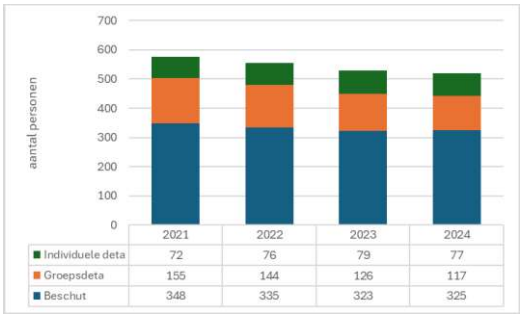
[21] We spreken van de doelgroep nieuw beschut werk of de doelgroep van de Participatiewet. Vrijwel alle mensen die in het kader van de Participatiewet werkzaam zijn bij Ontplooj, hebben een indicatie 'beschut werk'. Een enkeling werkt wel in het kader van de Participatiewet via Ontplooj, maar beschikt niet over een indicatie 'beschut werk'. Daarom maken we gemakshalve onderscheid tussen twee groepen: de doelgroep WSW en de doelgroep Participatiewet.

7.2 De taken

De belangrijkste taak van Ontplooj is om de mensen uit de doelgroep WSW en de Participatiewet te begeleiden op hun werkplek. Het gaat om eigen werkplekken van Ontplooj (beschut werk) of om werkplekken bij derden. Bij de eigen werkplekken kan het gaan om multipacks, catering of schoonmaak. Bij de werkplekken bij derden kan het gaan om groepsdetacheringen of om individuele detacheringen. In de financiering van Ontplooj maken de gemeenten geen onderscheid in doelgroepen (WSW of Participatiewet). Er wordt wel onderscheid gemaakt tussen de werksoorten waarop mensen worden begeleid. Voor de financiering wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende werksoorten:

- begeleiding beschut werk
- begeleiding groepsdetacheringen
- begeleiding individuele detacheringen

In de volgende grafiek tonen we de verdeling van het totaal van de doelgroep WSW en Participatiewet over deze werksoorten. De aantallen in 2021 tot en met 2023 zijn realisaties. De aantallen in 2024 zijn conform begroting.



Naast de begeleiding van mensen uit de doelgroep voert Ontplooj op het gebied van werk andere taken uit, die een minder groot deel van de omzet uitmaken. Het gaat om:

- werkgevers- en verloningstaken voor mensen uit de doelgroep
- arbeidsmatige dagbesteding
- werkfittrajecten
- loonwaardemetingen

7.3 De financiering

Voor de financiering van Ontplooj moet onderscheid gemaakt worden tussen de hiervoor genoemde diensten die Ontplooj uitvoert voor Almelo, Tubbergen, Dinkelland, Twenterand en Wierden en taken die worden uitgevoerd voor derden. De totale kosten die door Almelo, Tubbergen, Dinkelland, Twenterand en Wierden moeten worden gefinancierd, bestaan uit de totale bedrijfskosten van Ontplooj minus de bedrijfsopbrengsten die worden gerealiseerd bij derden. Het saldo van bedrijfskosten en bedrijfsopbrengsten wordt het operationeel resultaat genoemd.

Bij veel vergelijkbare bedrijven (die de WSW uitvoeren) wordt naast het operationeel resultaat vaak ook gesproken over het subsidieresultaat[22]. Het subsidieresultaat is de rijksbijdrage die gemeenten ontvangen voor de betreffende taken minus de loonkosten van de doelgroep. Het subsidieresultaat ligt in het geval van Ontplooj bij de gemeenten. De WSW'ers en de mensen uit de

[22] Het totaalresultaat van bedrijven die vergelijkbaar zijn met Ontplooj is in die gevallen gelijk aan het subsidieresultaat (rijksbijdrage minus loonkosten doelgroep) plus het operationeel resultaat (bedrijfsopbrengsten – ook wel netto toegevoegde waarde genoemd – minus de bedrijfskosten (alle kosten minus de loonkosten van de doelgroep)).

doelgroep van de Participatiewet hebben namelijk een dienstbetrekking bij de gemeenten en niet bij Ontplooj. De gemeenten betalen de loonkosten. De gemeenten ontvangen eveneens de rijksbijdrage. Met andere woorden: het risico van het subsidieresultaat – dat nauwelijks of niet door Ontplooj kan worden beïnvloed – ligt bij de gemeenten. De rijksbijdrage wordt niet doorgezet naar Ontplooj. Daarvoor in de plaats betalen de gemeenten een bijdrage aan Ontplooj ter compensatie van het operationeel resultaat (strikt genomen kan dat ook betekenen dat als er sprake is van een positief operationeel resultaat, de gemeente geld van Ontplooj ontvangt).

Voor de financiering van het operationeel resultaat spreken Ontplooj en de gemeenten in bijlage 1 van de DVO vooraf tarieven af voor de verschillende diensten. Per eenheid betalen de gemeenten een bepaald tarief voor de verschillende taken. Enerzijds betalen gemeenten tarieven ter dekking van de bedrijfskosten van Ontplooj (dat betreft alle taken die we noemden in de vorige paragraaf). Anderzijds spreken Ontplooj en de gemeenten ook een (negatief) tarief af voor de gerealiseerde netto toegevoegde waarde van de doelgroep (dat betreft de opbrengsten die Ontplooj realiseert met beschut werk, de groepsdetacheringen en de individuele detacheringen). De netto toegevoegde waarde gaat naar de gemeenten.

In de voorcalculatie worden de afgesproken tarieven vermenigvuldigd met het aantal verwachte eenheden dat moet worden uitgevoerd. Het bedrag dat daaruit resulteert (verwachte bedrijfskosten minus de verwachte toegevoegde waarde) wordt aan Ontplooj bevoorschot. Na afloop van het jaar wordt op basis van nacalculatie de feitelijke gemeentelijke bijdrage berekend aan de hand van de gerealiseerde bedrijfskosten en de gerealiseerde netto toegevoegde waarde. Dit leidt dus achteraf tot bijstelling van de tarieven uit de DVO. Met andere woorden: eventuele tekorten worden altijd door de gemeenten gecompenseerd, waardoor Ontplooj geen risico loopt op faillissement.

In de dienstverleningsovereenkomst tussen gemeenten en Ontplooj is de volgende afspraak gemaakt: Binnen vier maanden na het einde van elk kalenderjaar rekenen partijen met elkaar af op basis van de jaarlijks op te maken eindafrekening. Uit deze eindafrekening blijkt of de opdrachtgever op basis van de reeds betaalde voorschotfacturen nog geld moet bijbetalen voor de afgenomen diensten, of dat er geld terugbetaald dient te worden door de opdrachtnemer.

7.4 De tarieven van Ontplooj vergeleken

Voor de evaluatie onderzoeken we de financiële prestaties van Ontplooj. We starten onze analyse met de tarieven die gehanteerd werden in 2023. Dit omdat in een van de onderzoeksvragen gevraagd wordt hoe de kosten en gehanteerde tarieven/opbrengsten van Ontplooj zich verhouden tot kosten en tarieven/opbrengsten die landelijk gebruikelijk zijn bij vergelijkbare dienstverlening. Hiervoor voeren we een benchmark uit. We beschikken over de realisatiecijfers over 2023 en (nog) niet over de realisatiecijfers 2024. Verderop analyseren we (uiteraard) ook de resultaten in de andere jaren waar de evaluatie betrekking op heeft.

De afgesproken tarieven in 2023 zagen er voor de gemeenten als volgt uit.

Uit te voeren taak	Tarief per eenheid		Eenheid
Uitvoeren begeleiding beschut werk	€	7.150	Nominaal aantal medewerkers
Uitvoeren begeleiding groepsdetacheringen	€	4.121	Nominaal aantal medewerkers
Uitvoeren begeleiding individuele detacheringen	€	5.420	Nominaal aantal medewerkers
Opbrengst beschut werk	€	-4.110	Aantal fte
Opbrengst groepsdetacheringen	€	-8.530	Aantal fte
Opbrengst individuele detacheringen	€	-13.727	Aantal fte
Uitvoeren werkgeverstaken	€	1.271	Nominaal aantal medewerkers
Uitvoeren verloning	€	321	Nominaal aantal medewerkers
Uitvoeren werkfit trajecten	€	2.223	Aantal trajecten
Uitvoeren loonwaardemetingen	€	700	Aantal loonwaardemetingen
Uitvoeren arbeidsmatige dagbesteding	€	47	Aantal dagdelen

Bij ons zijn echter geen bedrijven bekend die met een vergelijkbare tarievenstructuur werken. Voor een vergelijking met andere bedrijven hebben we in onze analyse dus een vertaalslag moeten maken. Zoals we hiervoor al aangaven, betalen gemeenten aan Ontplooj feitelijk een bijdrage ter compensatie van het operationeel resultaat (als het resultaat negatief is) of ze ontvangen een bedrag gelijk aan het operationeel resultaat (als het resultaat positief is). Daartoe brengen we alle tarieven bij elkaar die met de kosten en opbrengsten van beschut werk, groepsdetacheringen en individuele detacheringen gepaard gaan. Het gaat dan om de tarieven ter compensatie van de begeleidingskosten, de opbrengsten alsmede de werkgeverstaken en verloning (Ontplooj voert de werkgeverstaken en verloning uit voor de medewerkers die werkzaam zijn op beschutte werkplekken, groepsdetacheringen en individuele detacheringen). De opbrengst van de verschillende werksoorten minus de kosten van de begeleiding en minus de kosten van de werkgeverstaken en verloning is gelijk aan het operationeel resultaat. Om deze berekening te kunnen maken, moesten eerst alle bedragen worden uitgedrukt in bedragen per fte. Deze exercitie levert de onderstaande uitkomst op. Hierin blijven de werkgeverstaken en de verloning als aparte tarieven bestaan. Deze taken worden behalve door medewerkers op beschutte werkplekken, groepsdetacheringen en individuele detacheringen, uitgevoerd voor medewerkers die bij de gemeente (bijvoorbeeld in het groen) werkzaam zijn en niet door Ontplooj worden begeleid.

Uit te voeren taak	Begroot tarief	Gerealiseerd tarief	Eenheid
Operationeel resultaat beschut werk	€ 6.854	€ 6.133	Aantal fte
Operationeel resultaat groepsdetacheringen	€ -2.451	€ -1.929	Aantal fte
Operationeel resultaat individuele detacheringen	€ -5.480	€ -6.524	Aantal fte
Operationeel resultaat integraal	*€ 2.459*	*€ 2.060*	*Aantal fte*
Werkgeverstaken	€ 1.271	€ 1.442	Nominaal aantal medewerkers
Verloning	€ 321	€ 344	Nominaal aantal medewerkers
Werkfittrajecten	€ 2.223	€ 2.951	Aantal trajecten
Loonwaardemetingen	€ 700	€ 565	Aantal loonwaardemetingen
Arbeidsmatige dagbesteding	€ 47	€ 33	Aantal dagdelen

Het tarief van 6.854 euro per fte voor beschut werk betekent dat de gemeenten dat bedrag per fte op basis van voorcalculatie betaalt ter compensatie van de nettokosten (= bedrijfskosten minus bedrijfsopbrengsten) die Ontplooj maakt voor deze groep. Op basis van nacalculatie betaalden de gemeenten in totaal feitelijk 6.133 euro per fte.

In het geval van een negatief tarief (bij groeps- en individuele detacheringen) betaalt Ontplooj een vergoeding van respectievelijk 2.451 en 5.480 euro per fte aan de gemeente. Ontplooj betaalt een vergoeding omdat de verwachte bedrijfsopbrengsten hoger zijn dan de kosten die Ontplooj voor de begeleiding van deze groepen maakt. De gerealiseerde negatieve tarieven (op basis van nacalculatie) bedroegen voor groeps- en individuele detacheringen 1.929 respectievelijk 6.524 euro per fte.

Ook hebben we het integrale operationeel resultaat per fte opgenomen. Dat is gelijk aan het totale operationeel resultaat gedeeld door het totaal aantal fte's (WSW en Participatiewet). In de begroting van 2023 werd uitgegaan van 2.459 euro per fte. Gemeenten betaalden uiteindelijk 2.060 euro per fte.

De bedragen in de bovenstaande tabel hebben we gebenchmarkt. Het resultaat van deze benchmark is opgenomen in onderstaande tabel. Een plus staat voor een betaling van de gemeente aan Ontplooj. Een min staat voor een betaling van Ontplooj aan de gemeente.

Uit te voeren taak	Begroot tarief	Gerealiseerd tarief	Benchmark
Operationeel resultaat beschut werk	€ 6.854	€ 6.133	€ 6.360
Operationeel resultaat groepsdetacheringen	€ -2.451	€ -1.929	€ -2.363
Operationeel resultaat individuele detacheringen	€ -5.480	€ -6.524	€ -7.428
Operationeel resultaat integraal	*€ 2.459*	*€ 2.060*	*€ 2.403*
Werkgeverstaken	€ 1.271	€ 1.442	NB
Verloning	€ 321	€ 344	NB
Werkfittrajecten	€ 2.223	€ 2.951	€ 5.000
Loonwaardemetingen	€ 700	€ 565	€ 900
Arbeidsmatige dagbesteding	€ 47	€ 33	€42 - €66

- **Operationeel resultaat beschut werk:** In 2023 was het operationeel resultaat van beschut werk per fte in de benchmark 6.360 euro per fte negatief. Gemiddeld moesten gemeenten voor deze activiteit 6.360 euro betalen aan het werkbedrijf. Dat bedrag is hoger dan het bedrag dat de vijf gemeenten in 2023 betaalden aan Ontplooj. Het bedrag is lager dan waarmee in de begroting rekening werd gehouden. Het verschil is relatief beperkt.
- **Operationeel resultaat groepsdetacheringen:** Voor groepsdetacheringen was er een positief operationeel resultaat van gemiddeld 2.363 euro per fte. Dat is minder goed dan wat Ontplooj verwachtte, maar beter dan wat door Ontplooj werd gerealiseerd. De verschillen zijn relatief beperkt.
- **Operationeel resultaat individuele detacheringen:** Voor individuele detacheringen geldt dat het operationeel resultaat en daarmee de terugbetaling aan gemeenten landelijk gemiddeld hoger was dan bij Ontplooj, zowel bij de begroting als in de realisatie. Het verschil is relatief groot.
- **Operationeel resultaat integraal:** Voor de totale bijdrage per fte aan Ontplooj geldt dat deze in de realisatie bijna 400 euro per fte lager was dan wat verwacht wordt in de landelijke benchmark (volgens de sectorinformatie van Cedris in 2023). Bij begroting werd een bedrag verwacht van gelijke orde van grootte als de benchmark. De conclusie is dat de gemeentelijke bijdrage lager is dan gemiddeld vanwege de lagere nettokosten dan gemiddeld voor het onderdeel beschut. Voor de groeps- en individuele detacheringen geldt dat het resultaat minder gunstig is dan landelijk gemiddeld.
- **Werkgeverstaken:** Voor deze taak hebben wij geen benchmarkinformatie.
- **Verloning:** Voor deze taak hebben wij geen benchmarkinformatie.
- **Werkfittrajecten:** De tarieven van een werkfittraject bij andere werkbedrijven liggen in het algemeen hoger dan bij Ontplooj. De meeste tarieven beginnen bij 5.000 euro per traject. We merken daarbij op dat re-integratie lastig gebenchmarkt kan worden. De behoefte zal sterk verschillen van de benodigde activiteiten en daarmee van de inhoud van de trajecten. Naar ons idee moeten tarieven voor werkfittrajecten op hun eigen merites worden beoordeeld.
- **Loonwaardemeting:** Het tarief dat wij meestal tegenkomen is 900 euro per meting. Het UWV hanteert een tarief van 950 euro per meting. Dat is hoger dan het bedrag dat in de begroting werd gehanteerd en hoger dan het gerealiseerde bedrag per meting.
- **Arbeidsmatige dagbesteding:** In de benchmark van Berenschot hanteren wij in 2023 een bedrag van 41 euro tot 66 euro per dagdeel. De verschillen in de benchmark hangen vooral samen met de omvang van de groep en de intensiteit van de dienstverlening. Het tarief van Ontplooj ligt (ruim) onder de benchmark.

Nadere analyse van het verschil met de benchmark

Een nadere analyse van het operationeel resultaat in 2023 levert de volgende conclusies op:

- Het operationeel resultaat bij de onderdelen catering en schoonmaak (beide onderdeel van beschut werk) liggen onder het niveau van de benchmark. De bedrijfskosten zijn zowel bij catering als in de schoonmaak lager dan gemiddeld. Maar de toegevoegde waarde is fors lager dan bij andere bedrijven. Dat betekent dat Ontplooj per medewerker een lagere vergoeding krijgt van opdrachtgevers dan gemiddeld bij andere werkbedrijven.

- In het algemeen valt op dat het kostenniveau van Ontplooj lager is dan bij andere bedrijven. Dat draagt in positieve zin bij aan een gunstig operationeel resultaat. Maar de netto toegevoegde waarde is – met uitzondering van individuele detachering (Ontplooj ontvangt een gemiddelde inleenvergoeding die vergelijkbaar is met het landelijke gemiddelde) – ook lager dan bij andere bedrijven. Dat draagt in negatieve zin bij aan het totale operationeel resultaat. De resultaten zouden verbeteren als Ontplooj in staat zou zijn om een netto toegevoegde waarde te realiseren op de verschillende werksoorten – oftewel tarieven in rekening zou kunnen brengen – die vergelijkbaar is met de landelijke gemiddelden. Dat geldt in het bijzonder voor catering en schoonmaak en in mindere mate voor multipacks en groepsdetacheringen.

7.4.1 Deelconclusie

Ons beeld is dat de tarieven die Ontplooj hanteert in 2023 ten opzichte van de (feitelijke) tarieven die door andere bedrijven worden gehanteerd[23], relatief laag zijn. Gemeenten krijgen bij groeps- en individuele detacheringen een lager bedrag van Ontplooj dan wat verwacht zou worden op basis van de benchmark. Doordat gemeenten voor beschut werk Ontplooj minder betalen dan in de benchmark, is de totale bijdrage per fte lager dan landelijk gemiddeld. Kortom, de financiële prestaties van Ontplooj zijn beter dan landelijk gemiddeld.

7.5 De verhouding begroting versus realisatie

Een van de onderzoeksvragen luidt: zijn er in de evaluatieperiode afwijkingen geweest tussen de begrote en daadwerkelijke financiële resultaten? Om deze vraag te beantwoorden, kijken we naar het operationeel resultaat van de kerntaken van Ontplooj, zoals genoemd in de volgende tabel. Een plus duidt op een positief resultaat. Een min duidt op een negatief resultaat. We bekijken 2022 en 2023. Buiten beschouwing blijft 2021, omdat Ontplooj niet dat hele jaar bestond. We kijken ook niet naar 2024, omdat het jaar 2024 bij het schrijven van deze rapportage nog niet is afgesloten. Taken zoals werkfit, arbeidsmatige dagbesteding en verloning staan niet in deze tabel, omdat er in 2022 in de begroting anders mee om werd gegaan dan in 2023.

	Begroting (x1.000)		Realisatie (x1.000)		Verschil (x1.000)	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Beschut	-€ 1.706	-€ 1.782	-€ 1.573	-€ 1.579	€ 134	€ 202
Groepsdeta	€ 301	€ 311	€ 171	€ 228	-€ 130	-€ 83
Individuele deta	€ 364	€ 359	€ 390	€ 438	€ 27	€ 79
Werkgeverstaken overige	-€ 117	-€ 145	-€ 132	-€ 167	-€ 15	-€ 22
Verloning overige	-€ 125	-€ 98	-€ 107	-€ 97	€ 18	€ 1
Totaal	**-€ 1.283**	**-€ 1.354**	**-€ 1.251**	**-€ 1.177**	**€ 33**	**€ 178**

In de tabel zien we dat zowel in 2022 als in 2023 de gerealiseerde nettokosten van Ontplooj lager waren dan begroot. De verschillen ten opzichte van de begrote resultaten waren 6,5 procentpunt respectievelijk 16,7 procentpunt. De gemeenten hoefden daardoor minder bij te dragen dan eerder, bij het vaststellen van de begroting, werd verwacht.

Als we kijken naar de onderdelen, zien we dat de meevaller in 2022 vooral verklaard wordt door een meevaller bij beschut werk. Daar stond echter een relatief grote tegenvaller bij de groepsdetacheringen tegenover. Nadere analyse laat zien dat de meevaller bij beschut werk verklaard wordt door een lager aantal medewerkers dan verwacht. In de begroting ging Ontplooj uit van 358 medewerkers op de beschutte werkplekken. Het gemiddelde aantal medewerkers was in werkelijkheid 335 personen.

[23] In de praktijk (de)compenseert een gemeente op de korte of lange termijn – los van het subsidieresultaat – altijd het operationeel resultaat dat door het werkbedrijf wordt gerealiseerd.

De meevaller in 2023 wordt ook vooral bij beschut werk en in mindere mate bij individuele detacheringen gerealiseerd. In 2023 ligt de verklaring niet bij een lager aantal medewerkers dan verwacht, maar bij een lager kostenniveau dan waarmee rekening was gehouden. De meevaller bij de groepsdetacheringen was het gevolg van meevallende opbrengsten.

7.5.1 Deelconclusie

We hebben onderzocht of er in de evaluatieperiode afwijkingen waren tussen de begrote en daadwerkelijke financiële resultaten. Onze conclusie is dat er sprake was van verschillen tussen begroting en realisatie. De verschillen zijn echter relatief beperkt. Ons idee is dan ook dat het gaat om gebruikelijke verschillen tussen begroting en realisatie bij sociaal ontwikkelbedrijven.

7.6 Zijn de financiële doelen gehaald?

7.6.1 De jaren 2021 tot en met 2024

In hoofdstuk 2 is in de beleids- en uitvoeringstheorie opgenomen dat een van de doelen die vooraf aan de oprichting van Ontplooj zijn gekoppeld, is dat voor de gemeente Almelo de kosten van de nieuwe uitvoering niet veel hoger gaan uitvallen dan de kosten ten tijde van Soweco. In deze paragraaf beschrijven we de uitkomsten van onze analyse of deze doelstelling is gerealiseerd.

We nemen in onze analyse de begrote resultaten in 2021 als uitgangspunt om te bepalen of de kosten voor de gemeente Almelo onder het gewenste niveau zijn gebleven. We kijken naar de kosten per persoon of per fte. Hierbij is onze aanname dat het voor 2021 begrote resultaat het door de gemeenten gewenste kostenniveau representeert (Ontplooj is pas eind 2021 opgericht). Het resultaat van deze analyse is in onderstaande tabel opgenomen. Hieruit blijkt dat de nettokosten in 2022 en in 2023 lager waren dan in 2021. Dat betekent dat de doelstelling van Almelo in die jaren is gerealiseerd.

	2021	2022	2023	2024
Totaal operationeel resultaat	-€ 1.389.837	-€ 1.011.517	-€ 912.846	-€ 1.578.051
Omvang doelgroep nominaal	575	555	528	519
Omvang doelgroep in fte	482	466	443	426
Operationeel resultaat per persoon	-€ 2.417	-€ 1.823	-€ 1.729	-€ 3.041
Operationeel resultaat per fte	-€ 2.883	-€ 2.171	-€ 2.060	-€ 3.703

De verwachte nettokosten in 2024 liggen echter fors hoger dan in 2023. De verslechtering van het (verwachte) resultaat kan vooral worden verklaard door een sterke stijging van de begrote kosten, die niet wordt gecompenseerd door een even grote stijging van de bedrijfsopbrengsten.

	2021	2022	2023	2024
Bedrijfsopbrengsten (x 1.000)	€ 3.110	€ 2.862	€ 3.017	€ 3.191
Bedrijfskosten (x 1.000)	€ 4.500	€ 3.874	€ 3.930	€ 4.769
Operationeel resultaat (x 1.000)	**-€ 1.390**	**-€ 1.012**	**-€ 913**	**-€ 1.578**
Bedrijfsopbrengsten per fte	€ 6.453	€ 6.142	€ 6.808	€ 7.488
Bedrijfskosten per fte	€ 9.336	€ 8.313	€ 8.869	€ 11.190
Operationeel resultaat per fte	**-€ 2.883**	**-€ 2.171**	**-€ 2.060**	**-€ 3.703**

De kostenstijging komt vooral door een toename van de loonkosten. De ambtenarensalarissen stijgen in 2022 met 3,5%, in 2023 met 9,1% en in 2024 met 6%. Als we het operationeel resultaat per fte indexeren met deze inflatiecijfers, ziet de reeks er (in prijzen van 2023) als volgt uit:

	2021	2022	2023	2024
Operationeel resultaat (x 1.000)	-€ 1.569	-€ 1.104	-€ 913	-€ 1.489
Operationeel resultaat per fte	-€ 3.256	-€ 2.368	-€ 2.060	-€ 3.493

Ons is tevens de vraag gesteld wat de impact is van het schaalniveau. In het algemeen kan gesteld worden dat bedrijven met een grotere omvang doelmatiger kunnen werken en veranderingen in de schaal gemakkelijker kunnen opvangen dan kleinere bedrijven. Op basis van statistieken kunnen

we dat echter niet aantonen. Er zijn verschillende grote bedrijven die ondoelmatig werken en hun schaalvoordeel niet weten te verzilveren. Van meer doorslaggevende betekenis is de kwaliteit van het (financieel) management en de aansturing van de organisatie (zie bijvoorbeeld de 2-meting van de Thermometer WSW, Berenschot, 2019). Tot slot blijkt uit een eerdere analyse dat de ondergrens van werkbedrijven zit bij circa 300 medewerkers: in het kleinste werkbedrijf dat wij in onze onderzoeken tegenkomen, werken circa 300 medewerkers. Als we deze ondergrens hanteren als ondergrens voor het kunnen voeren van een doelmatige bedrijfsvoering, zit Ontplooj daar met meer dan 500 medewerkers nog ruim boven. We gaan ervan uit dat bij deze omvang – ook rekening houdend met de flexibiliteit, doordat inleen van personeel en van kapitaalgoederen bij de gemeente plaatsvindt – Ontplooj voldoende armslag heeft om in financieel opzicht ten minste net zo goed als het landelijk gemiddelde te presteren.

7.6.2 Over begroting 2024

Zoals we in de vorige subparagraaf zagen, verslechtert het financieel beeld fors in 2024. Dat wordt vooral verklaard door een forse verhoging van de kosten en met name de loonkosten. In 2023 en 2024 was er sprake van een aanzienlijke verhoging van de ambtenarensalarissen. Deze werken door in de inleenvergoeding die Ontplooj hiervoor betaalt aan de gemeenten.

We kunnen nog niet inschatten hoe het operationeel resultaat zich in 2024 verhoudt tot het operationeel resultaat bij andere gemeenten. Deze cijfers zijn – zowel voor Ontplooj als landelijk – nog niet bekend/gerealiseerd. Wel zien we dat het verwachte operationeel resultaat voor 2024 negatiever is dan het landelijk gemiddelde in de sectorinformatie van Cedris.

Een belangrijke verklaring zijn de stijgingen van de loonkosten die in 2024 door de gemeenten worden doorberekend aan Ontplooj.

Verder zien wij risico's aan de opbrengstenkant (de netto toegevoegde waarde), waardoor de omzet onder druk kan komen te staan.

- Het gemiddelde operationeel resultaat per medewerker gaat omlaag, omdat de loonwaarde van iemand uit de elk jaar grotere doelgroep van de Participatiewet (met een indicatie 'nieuw beschut werk') gemiddeld lager is dan de loonwaarde van de elk jaar kleinere doelgroep van de WSW. Met andere woorden: de totale doelgroep wordt steeds zwakker.
- Het gemiddelde operationeel resultaat per WSW'er gaat elk jaar omlaag, vanwege de vergrijzing van de doelgroep WSW (doordat er geen nieuwe instroom is en de doelgroep alleen kan uitstromen). Dat heeft een drukkend effect op het integrale operationeel resultaat van Ontplooj.
- De resultaten gaan omlaag, door de krimp van de totale doelgroep. Hoewel Ontplooj een flexibel kostenniveau kent, is een deel van de kosten toch (min of meer) vast. Het aantal medewerkers wordt elk jaar kleiner en doordat een deel van de kosten vast is, leidt dat op de kortere termijn tot een toename van de kosten per fte. Ontplooj zal genoodzaakt zijn gemeenten hogere tarieven te vragen.

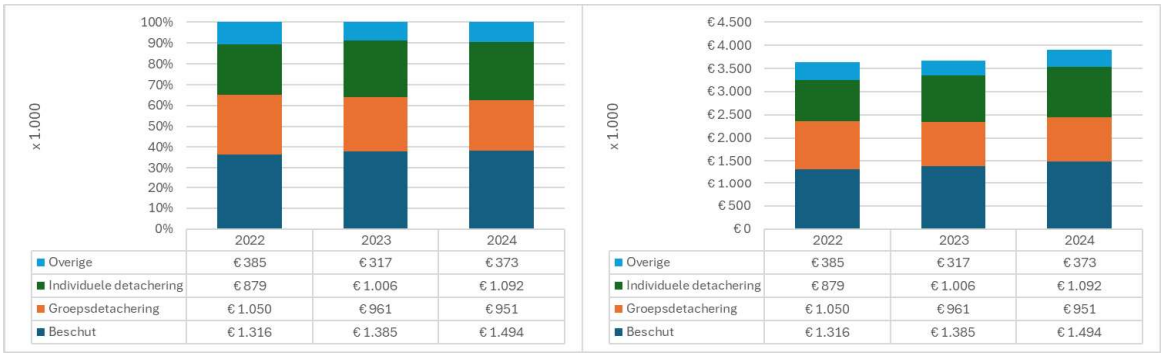
7.6.3 Deelconclusie

Doel bij de oprichting van Ontplooj was dat de kosten van de nieuwe uitvoering niet veel hoger zouden uitvallen dan de kosten ten tijde van Soweco. Hiervoor hebben we gekeken naar het operationeel resultaat (bedrijfskosten minus de bedrijfsopbrengsten). Dat zijn de feitelijke, door Ontplooj door goed beleid en uitvoering beïnvloedbare, nettokosten. We zijn hierbij nagegaan hoe het operationeel resultaat zich in de jaren 2022 t/m 2024 verhoudt tot het operationeel resultaat in 2021. Onze conclusie is dat – ook als rekening gehouden wordt met inflatie – in 2022 en 2023 de doelstelling om de kosten onder het geambieerde niveau in 2021 te houden, is gerealiseerd.

In 2024 komen, voornamelijk door stijgende loonkosten, de kosten uit boven het maximaal geambieerde niveau. De verslechtering van het operationeel resultaat in 2024 wordt dus vooral verklaard door hogere bedrijfskosten, die sneller stijgen dan de bedrijfsopbrengsten. Het gevolg is dat we vooral bij beschut werk een verslechtering zien van het operationeel resultaat. Het operationeel resultaat bij groepsdetacheringen verslechtert ook, maar in (veel) mindere mate. Bij individuele detacheringen is sprake van een verwachte verbetering van het operationeel resultaat. In 2024 komen de kosten uit boven het maximaal geambieerde niveau, en dat betekent dat de doelstelling om onder het kostenniveau in 2021 te blijven, in 2024 niet meer zal worden gerealiseerd.

7.7 Verdeling over de verschillende activiteiten

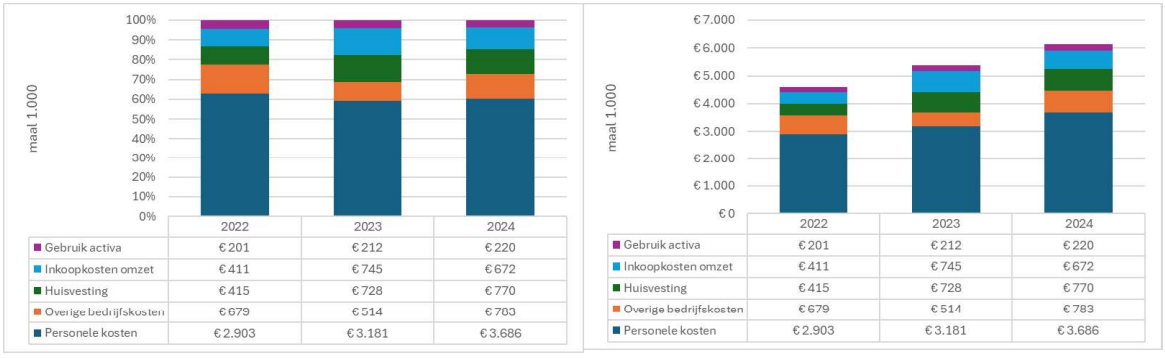
We zijn gevraagd om ook inzicht te geven over hoe in de evaluatieperiode het budget verdeeld is over de verschillende activiteiten en kostenposten van Ontplooj. De volgende grafieken tonen daarom de verdeling van de opbrengsten van derden over de verschillende activiteiten.



	2022	2023	2024
Overige	€ 385	€ 317	€ 373
Individuele detachering	€ 879	€ 1.006	€ 1.092
Groepsdetachering	€ 1.050	€ 961	€ 951
Beschut	€ 1.316	€ 1.385	€ 1.494

We zien dat het grootste deel van de opbrengsten wordt gerealiseerd bij beschut werk. Daarna komen de opbrengsten bij individuele detacheringen en groepsdetacheringen. Tot slot is er nog een post overige opbrengsten. Het betreft hier bijvoorbeeld de omzet die wordt gerealiseerd met werkfittrajecten, andere diensten dan de kerntaken van Ontplooj op basis van de DVO's met de vijf gemeenten.

De volgende grafieken brengen de verdeling van de kosten over de verschillende kostenposten in beeld.



	2022	2023	2024
Gebruik activa	€ 201	€ 212	€ 220
Inkoopkosten omzet	€ 411	€ 745	€ 672
Huisvesting	€ 415	€ 728	€ 770
Overige bedrijfskosten	€ 679	€ 514	€ 783
Personele kosten	€ 2.903	€ 3.181	€ 3.686

De personele kosten maken circa 60% uit van de totale bedrijfskosten. Dat aandeel is structureel. De kosten nemen elk jaar toe. Wij zien geen opvallende verschuivingen tussen de verschillende kostenposten. In 2024 valt op dat de stijging van de totale kosten vooral verklaard wordt door de personele (loon)kosten en door de overige bedrijfskosten.

Tot slot brengen we in de volgende tabel de bedrijfskosten en bedrijfsopbrengsten toegerekend aan de verschillende werksoorten bij elkaar.

	2021	2022	2023	2024
Beschut				
Bedrijfsopbrengsten per fte	€ 3.608	€ 4.057	€ 4.133	€ 4.446
Bedrijfskosten per fte	€ 10.383	€ 9.947	€ 10.266	€ 12.915
Operationeel resultaat per fte	**-€ 6.775**	**-€ 5.890**	**-€ 6.133**	**-€ 8.469**
Groepsdetacheringen				
Bedrijfsopbrengsten per fte	€ 7.205	€ 7.172	€ 8.061	€ 9.401
Bedrijfskosten per fte	€ 7.647	€ 5.906	€ 6.132	€ 7.830
Operationeel resultaat per fte	**-€ 442**	**€ 1.266**	**€ 1.929**	**€ 1.571**
Individuele detacheringen				
Bedrijfsopbrengsten per fte	€ 17.770	€ 12.672	€ 14.859	€ 16.341
Bedrijfskosten per fte	€ 8.585	€ 6.575	€ 8.336	€ 9.614
Operationeel resultaat per fte	**€ 9.185**	**€ 6.097**	**€ 6.524**	**€ 6.727**
Totaal				
Bedrijfsopbrengsten	€ 6.453	€ 6.142	€ 6.808	€ 7.488
Bedrijfskosten	€ 9.336	€ 8.313	€ 8.869	€ 11.190
Operationeel resultaat	**-€ 2.883**	**-€ 2.171**	**-€ 2.060**	**-€ 3.703**

Uit de deeltabel Totaal blijkt dat de verslechtering van het verwachte operationeel resultaat in 2024 vooral verklaard wordt door de hogere bedrijfskosten. De stijging is het grootst bij de bedrijfskosten van beschut werk. Tegelijkertijd zien we dat de bedrijfsopbrengsten bij 'beschut' slechts beperkt toenemen. Bij de individuele en groepsdetacheringen wordt echter uitgegaan van een forse verhoging van de omzetten.

7.7.1 Deelconclusie

In 2024 verslechtert het operationeel resultaat fors. Dat wordt vooral verklaard door hogere bedrijfskosten, die sneller stijgen dan de bedrijfsopbrengsten. Het gevolg is dat we vooral bij beschut werk een verslechtering zien van het operationeel resultaat. Het operationeel resultaat bij groepsdetacheringen verslechtert ook, maar in (veel) mindere mate. Bij individuele detacheringen is zelfs sprake van een verwachte verbetering van het operationeel resultaat.

7.8 Sturen op kostenefficiency

Het is bij de oprichting van Ontplooj beoogd dat die organisatie haar dienstverlening kostenefficiënt organiseert. In het voorafgaande hebben we laten zien dat Ontplooj hier in vergelijking met andere bedrijven/gemeenten in geslaagd lijkt te zijn. Hier vermelden we dat respondenten in interviews hebben aangegeven dat de sterke invloed van opdrachtgevers op wat de opdracht van Ontplooj is en welke capaciteit aan kaderpersoneel daarbij hoort, tot gevolg heeft dat de organisatie beperkt in omvang is gebleven en daarmee efficiënt. Ook de opdrachtgevende gemeenten gaven in interviews aan niet een teveel aan kaderpersoneel te zien bij Ontplooj, en hebben ook geen kritiek gegeven op de tarieven die Ontplooj vraagt voor de dienstverlening. Deze tarieven zijn gebaseerd op geschatte verwachtingen van de partijen ten aanzien van de aantallen personen die onder de reikwijdte van deze DVO vallen.

Ons onderzoek heeft ook het beeld opgeleverd dat het management van Ontplooj stuurt op het zo kostenefficiënt mogelijk organiseren van zijn dienstverlening. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende concrete acties:

- Op maandbasis worden werkelijk gerealiseerde resultaten door het management afgezet tegen de begrote resultaten. Grote afwijkingen worden beoordeeld en verklaard en zo nodig worden correctieve acties ondernomen.
- Daarnaast wordt tijdens de meerjarenbegroting rekening gehouden met de daling van de populatie. In de begroting worden daarvoor aanpassingen in de kostenstructuur genomen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een daling van het marketing- en pr-budget.

- Verder wordt personeel dat verdwijnt door natuurlijk verloop, bijvoorbeeld door pensionering, niet vanzelfsprekend vervangen, om zodoende de personeelskosten voor de staf en leiding mee te laten krimpen met de daling van de populatie.
- Tot slot worden ook de teamleiders periodiek door het management geïnformeerd met een presentatie over hoe het ervoor staat met Ontplooj en wat de verwachtingen zijn voor het komende jaar. Recent zijn de voormannen/-vrouwen daar ook voor uitgenodigd. Dit werd erg positief ontvangen en zij zouden dit graag blijven zien, per kwartaal of halfjaar.

De huidige financierings-, begrotings- en verantwoordingscyclus kan efficiënter. Er wordt momenteel gewerkt met een jaarbegroting, een werkbegroting en een meerjarenbegroting. En in de stukken lopen – vanwege de gekozen opzet van de systematiek bij de oprichting van Ontplooj – de kosten, de opbrengsten van derden, de gemeentelijke bijdragen en de gemeentelijke ontvangsten door elkaar heen. Het proces kan aan doelmatigheid winnen door alleen met de meerjarenbegroting te werken en op productniveau mutaties van de bedrijfskosten en de bedrijfsopbrengsten telkens met meerjarige doorwerking door te voeren. Daarover vindt het gesprek plaats tussen gemeenten en Ontplooj. De mutaties worden een voor een afzonderlijk geaccordeerd. Het resterende saldo is, net zoals in de huidige situatie, de vergoeding van of terugbetaling aan de gemeenten. Deze methodiek is conform de begrotingssystematiek van de Rijksoverheid.

In het gesprek met een van de twee bestuurders van de stichting NUO is benoemd dat het bestuur in gesprekken met het management het ook over de noodzaak heeft om als organisatie zo goed en efficiënt mogelijk te opereren. Dit vanwege het risico dat hogere tarieven op termijn opdrachtgevende gemeenten kan doen besluiten om diensten elders af te nemen. De geïnterviewde bestuurder gaf aan dat het bestuur en management ook altijd proberen landelijke benchmarkgegevens te verzamelen om zo te kunnen beoordelen hoe kostenefficiënt de organisatie is.

7.8.1 Deelconclusie

Er wordt gestuurd op kostenefficiency. Er worden kostentargets in de vorm van tarieven afgesproken. Een goede onderbouwing en referentiecijfers voor deze tarieven ontbreken echter. Daardoor is het beoordelen van de efficiency lastig. Tevens is het begrotings-, monitorings- en verantwoordingssysteem zo complex dat de sturing wordt belemmerd en vergelijking met andere bedrijven lastig of zelfs vrijwel onmogelijk is.

7.9 Reservepositie

Er is ons ook gevraagd te onderzoeken hoe eind 2023 de reservepositie van Ontplooj zich verhoudt ten opzichte van de risico's die de organisatie loopt. Deze vraag beantwoorden we door te kijken naar de solvabiliteit van Ontplooj. Eind 2023 had Ontplooj een eigen vermogen van € 180.220, op een balanstotaal van € 1.546.967. Het eigen vermogen is het resultaat van de risico-opslag die de gemeenten Wierden, Twenterand, Tubbergen en Dinkelland betalen op hun ingekochte diensten. De risico-opslag is ter bescherming van het financiële risico van de gemeente Almelo als een van de andere gemeenten na 2026 de DVO niet verlengt.

Het hiervoor genoemde eigen vermogen betekent een solvabiliteit van 12%. Voor de gemeenten wordt een norm van minimaal 20% gehanteerd[24], waardoor gesteld kan worden dat de solvabiliteit van Ontplooj relatief laag is. Hierbij passen volgens ons wel de volgende nuanceringen:

[24] https://vng.nl/artikelen/raadgever-financiele-conditie-gemeente#:~:text=Dit%20opvangen%20van%20tegenvallers%20vindt,van%20een%20gemeenten%20erg%20klein.

- Ontplooj heeft geen lang vreemd vermogen in de vorm van leningen, en het kort vreemd vermogen is volledig gedekt door de vlottende activa. Er geldt een current ratio van 1,13.
- Als we kijken naar de langlopende verplichtingen die de stichting is aangegaan, dan zijn de lease- en onderhoudsverplichtingen met het vermogen gedekt. De huurverplichtingen (huur en servicekosten van het pand) zijn hiermee niet gedekt.
- Daarnaast is het vermogen via de risico-opslag opgebouwd in de korte tijd dat Ontplooj bestaat.

Belangrijk is verder te benoemen dat juist door de opzet van Ontplooj er slechts beperkt financiële risico's zijn. De stichting heeft bijvoorbeeld geen pand in eigendom en ook geen personeel in dienst. Indien een gemeente de DVO met Ontplooj niet verlengt, gaat het gedetacheerde personeel mee terug naar de desbetreffende gemeente. De risico's zijn ook klein omdat de stichting geen voorraden heeft. Met andere woorden: vlottende activa zijn ook echt vlottend. Ook zijn er maar weinig langlopende verplichtingen.

7.9.1 Deelconclusie

De risico's zijn beperkt tot liquiditeitsrisico's. De gemeenten dekken op basis van de gemaakte afspraken eventuele tekorten van Ontplooj volledig af. Er geldt een tarief dat berekend wordt op basis van het totale gerealiseerde kostenniveau (volgens een integrale kostprijsberekening) en de totale omzet uit de markt vloeit weer terug naar de gemeenten. Strikt genomen zou je kunnen zeggen dat Ontplooj daarom helemaal geen eigen vermogen nodig heeft. Dat laat onverlet dat enig eigen vermogen gewenst is – hoewel andere oplossingen in theorie ook mogelijk zijn – als liquiditeit om de *timing gap* tussen te betalen en te ontvangen posten op te vangen.

7.10 Rechtmatigheidsrisico's

Er is ons tot slot ook gevraagd te onderzoeken welke rechtmatigheidsrisico's er zijn voor de gemeente Almelo en de andere gemeenten, en hoe Ontplooj deze risico's tot nu toe probeert te beheersen.

Ons onderzoek heeft twee potentiële rechtmatigheidsrisico's opgeleverd. Het eerste risico heeft te maken met hoe de vijf gemeenten omgaan met de door Ontplooj aangeleverde verloningsgegevens. De bedrijfsmanager van Ontplooj heeft aangegeven dat de organisatie alle medewerkers van nieuw beschut en sw verloont en maandelijks de salarisgegevens naar de gemeenten stuurt voor uitbetaling. Het valt haar daarbij op dat er momenteel vanuit de gemeente Almelo tot nu toe geen controle plaatsvindt op de aangeleverde verloningsgegevens, wat volgens haar een rechtmatigheidsrisico vormt. Er zou een rechtmatigheidstoetsing moeten plaatsvinden op de loonadministratie van Ontplooj om de startsituatie, de mutaties en de uiteindelijke verloning te controleren. Dit punt werd specifiek benoemd in relatie tot de gemeente Almelo, waarbij werd opgemerkt dat andere gemeenten wel onderzoek hebben gedaan naar de loonadministratiepraktijken van Ontplooj. De gemeente Almelo heeft aangegeven dit risico inmiddels zelf ook gezien te hebben en er is een actie opgezet om het risico te mitigeren.

Het tweede potentiële rechtmatigheidsrisico op het terrein van het aanbestedingsrecht is al benoemd in hoofdstuk 5 over de governance. Daar hebben we uitgelegd dat voor de gemeente Almelo het risico van quasi-inbesteding kan (gaan) spelen. Het valt buiten onze evaluatie om te berekenen of meer of minder dan 80 procent van de omzet van Ontplooj van de gemeente Almelo komt. Ook voor de andere vier gemeenten is niet op voorhand zeker dat zij, aanbestedingsrechtelijk gezien, zonder aanbesteding een opdracht aan de stichting NUO hadden mogen verstrekken.

7.10.1 Deelconclusie

Wij zien twee rechtmatigheidsrisico's:

- Er vindt vanuit de gemeente Almelo geen controle plaats op de aangeleverde verloningsgegevens, wat volgens de manager van Ontplooj een rechtmatigheidsrisico vormt.
- Voor quasi-inbesteding geldt de voorwaarde dat ten minste 80 procent van de omzet van de desbetreffende gemeente komt. Mogelijk voldoet Almelo aan deze voorwaarde. De andere gemeenten voldoen niet aan deze voorwaarde. Quasi-inbesteding mag – in ieder geval door een deel van de gemeenten – niet plaatsvinden.

HOOFDSTUK 8

Synthese en conclusies

In dit hoofdstuk beschrijven we onze de in de vorige hoofdstukken beschreven onderzoeksbevindingen. Dit doen we om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden: of de doelstellingen zijn gerealiseerd die de gemeenten hadden bij de oprichting van Ontplooj, en in hoeverre de gekozen structuur (rechtsvorm en governance), positionering en inhoud (uitvoering en taken) voldoende comfort bieden bij toekomstige uitvoering van de taken. Het hoofdstuk sluiten we af met onze aanbevelingen.

8.1 Missie en visie Ontplooj nog passend?

Op de eigen website schrijft Ontplooj dat het een werkontwikkelbedrijf is dat zich richt op het helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De missie is om deze mensen te ondersteunen bij het vinden van een passende werkplek, zodat zij zichzelf kunnen ontplooien en hun weg (terug)vinden naar werk. De organisatie doet dat vanuit de visie dat werk meer is dan alleen een inkomen; het brengt beweging, regelmaat, zelfvertrouwen en sociale contacten. De organisatie zegt te geloven in de talenten van mensen en te zoeken naar wat mensen wél kunnen in plaats van hun beperkingen.

De opdrachtgever heeft ons gevraagd of deze missie en visie nog passend zijn. Wij denken van wel; het zijn namelijk een missie en visie die nauw aansluiten bij de bedoelingen achter de Participatiewet. Deze wet stelt dat gemeenten alles op alles moeten zetten om alle inwoners, dus ook die met arbeidsbeperkingen, maximaal te laten participeren in de samenleving. De missie van Ontplooj vinden we wel wat algemeen, gezien het feit dat Ontplooj voor zijn opdracht volledig opereert binnen de kaders van de gemeenten. Kijken we naar de wensen die de gemeenten destijds hadden bij oprichting van Ontplooj, dan blijkt het erom te gaan dat Ontplooj bijdraagt aan de doelstelling dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden begeleid die niet doelmatig of effectief ondersteund (kunnen) worden door de gemeentelijke uitvoering van de Participatiewet zelf.

8.2 Doeltreffendheid Ontplooj

In hoofdstuk 2 van dit rapport hebben we de beleids- en uitvoeringstheorie beschreven die rond de oprichting van Ontplooj is opgesteld. Hierin staan ook de doelen opgenomen waar het oprichten van Ontplooj aan moest gaan bijdragen. We beginnen dit hoofdstuk met het beantwoorden van de vraag of deze doelen (volgens ons) bereikt zijn (of worden). Onderstaande tabel vat ons oordeel kort samen.

Doelen bij oprichting	Wel of niet (al) gerealiseerd?
1. Mensen met een beperking en met grote afstand tot de arbeidsmarkt worden ontwikkeld binnen en buiten Ontplooj, waarbij de behoeften en ontwikkelmogelijkheden van het individu het uitgangspunt vormen. Het ultieme doel hierbij is om iedere medewerker zo regulier mogelijk te laten werken.	Deels gerealiseerd.
2. De uitvoering van de WSW wordt toekomstbestendig en vraagt niet voortdurend om structurele aanpassingen.	Realisatie afhankelijk van nog te maken keuzes
3. Er is baan- en loonzekerheid voor WSW'ers die in dienst waren bij Soweco.	Gerealiseerd.
4. Ontplooj blijft zo klein als mogelijk is, en zo groot als nodig is.	Gerealiseerd.
5. Het financiële uitvoeringsrisico voor gemeenten wordt beperkt.	Gerealiseerd.
6. Voor de gemeente Almelo zijn de kosten van de nieuwe uitvoering door Ontplooj niet veel hoger dan de kosten ten tijde van Soweco.	Gerealiseerd, met een risico voor 2024 en verdere jaren.

We lichten onze bovenstaande beoordeling hier kort toe.

Voor de **eerste doelstelling** levert ons onderzoek op dat Ontplooj bewuster bezig is met ontwikkeling van de doelgroepmedewerkers dan ten tijde van Soweco gebeurde. Het onderzoek levert echter ook het beeld op dat begeleiders van Ontplooj slechts bij een klein aantal van de werknemers die intern beschut werken, ook echt ontwikkeling mogelijk achten. Het grootste deel heeft te veel beperkingen en zit op de juiste plek, is hun oordeel. De in hoofdstuk 4 gerapporteerde inzichten over de IOP-gesprekken bevestigen dit beeld. De cijfers laten zien dat slecht 15 van de 117 IOP-gesprekken het inzicht hebben opgeleverd dat verdere ontwikkeling mogelijk is. De beperkte ontwikkelmogelijkheden die begeleiders zien, betekent ook dat deze groep maar bij weinig werknemers kansen ziet om door te stromen naar werk buiten Ontplooj. We signaleerden in de interviews ook dat er bij opdrachtgevers twijfels leven of Ontplooj wel alle kansen grijpt om werknemers bij reguliere werkgevers aan het werk te krijgen. Het is voor ons als onderzoekers moeilijk te beoordelen wat hier nu realiteit is. De doorstroomcijfers die we in hoofdstuk 4 noemden, ogen volgens ons wel bescheiden. Ook blijkt uit sectorinformatie van Cedris dat relatief meer WSW'ers bij Ontplooj op de eigen werksoorten oftewel de beschutte werkplekken (intern en werken op locatie) werkzaam zijn dan gemiddeld in vergelijkbare werkbedrijven elders in Nederland: 68% respectievelijk 62%. Bij beschut-werkers is het verschil groter: 94% respectievelijk 81%.

We twijfelen of de **tweede doelstelling** gerealiseerd zal of kan worden. De exploitatie van de uitvoering van de WSW wordt geplaagd door een sneller dan verwachte uitstroom van werknemers, wat het in stand houden van de beschutte werkplekken steeds duurder maakt. De gerealiseerde instroom van werknemers met een indicatie voor nieuw beschut compenseert deze afname in het aantal sw'ers niet, en ook lukt het maar beperkt om vanuit de bredere doelgroep van de Participatiewet tijdelijk werknemers te laten instromen. De afgesloten DVO's bevatten overigens geen bepaling dat gemeenten verplicht zijn om voor alle vrijgevallen WSW-werkplekken bij

Ontplooj nieuwe kandidaten aan te leveren. Doordat het aantal doelgroepmedewerkers dat Ontplooj bedient, steeds kleiner wordt, zal het steeds moelijker worden om de infrastructuur voor de sw-doelgroep in stand te houden. De tarieven die Ontplooj inleners of aanbieders van productiewerk rekent, kunnen namelijk niet eindeloos stijgen. De interviews die wij hielden met de inleners bevestigen dit beeld.

Onze twijfel of met de gekozen uitvoeringsconstructie een toekomstbestendige uitvoering van de WSW is bewerkstelligd, heeft te maken met het feit dat Ontplooj voor haar opdracht afhankelijk is van de vijf opdrachtgevende gemeenten. Dit speelt zowel nu, tijdens de uitvoering van de DVO's (worden er voldoende kandidaten aangeleverd met een indicatie 'beschut', en zijn er mogelijkheden om maatwerkopdrachten te acquireren?), alsook na afloop ervan (wordt een DVO wel of niet verlengd na 2026?). Ontplooj is volgens ons vooral geworden wat men van tevoren wilde: een uitvoeringsconstruct voor beschut werk waarvoor geen organisatiebelang mag gelden.

Uit hoofdstuk 7 blijkt dat het management van Ontplooj erin geslaagd is, mede door actieve sturing, om de dienstverlening kostenefficiënt voor de vijf gemeenten te organiseren. Dit blijkt ook uit onze benchmark met andere gemeenten. De maatwerkafspraken die met de vijf gemeenten zijn overeengekomen, bevatten een duidelijke prestatieafspraak. Dat draagt er volgens ons ook aan bij dat Ontplooj efficiënt en flexibel blijft. Er is hiermee zeker voorkomen dat het uitvoeren van diensten een doel op zich wordt.

De onzekerheid over de eigen opdracht en het hebben van te weinig invloed hierop is overigens een beeld dat we landelijk bij veel sociaal ontwikkelbedrijven zien. Gemeenten zijn hierbij aan zet om duidelijkheid te verschaffen, maar blijven juist op dit punt terughoudend. Wel vinden we dat de uitvoeringsconstructie waarvoor in Almelo is gekozen, de beïnvloedbaarheid van de eigen opdracht vergroot heeft.

De hiervoor geschetste toelichting op de tweede doelstelling maakt ook duidelijk waarom wij de **vierde doelstelling** wel gerealiseerd achten. Ontplooj is volgens ons zo klein als mogelijk en zo groot als volgens de opdrachtgevers nodig is. Doordat de regie op wat Ontplooj doet, volledig bij de opdrachtgevende gemeenten ligt en de interviews duidelijk maken dat gemeenten (en zeker Almelo) zich daar goed van bewust zijn, zijn volgens ons ook de financiële uitvoeringsrisico's voor gemeenten maximaal beperkt. Dit is de reden waarom wij ook de **vijfde doelstelling** als gerealiseerd beschouwen. Een belangrijke verklaring daarbij is dat er geen verplichte winkelnering meer is bij Ontplooj en dat het in de praktijk ook echt de opdrachtgevers zijn die bepalen wat Ontplooj wel of niet aanvullend mag doen.

Met het oprichten van Ontplooj en het feit dat de doelgroepmedewerkers in dienst zijn gekomen bij de eigen gemeenten, is de **derde doelstelling** van de baan- en loonzekerheid bij WSW'ers volgens ons zeker gerealiseerd. Onze interviews met deze doelgroep hebben dit ook bevestigd. Er is op dit punt voor de werknemers wel veel onzekerheid geweest, die achteraf gezien dus onterecht is geweest.

Tot slot hebben we in het vorige hoofdstuk uitgewerkt dat de **zesde en laatste doelstelling** is gerealiseerd. Dit is volgens ons een resultaat van het feit dat Ontplooj zijn diensten relatief kostenefficiënt organiseert, waardoor zijn tarieven voor gemeenten lager zijn dan tarieven die uit onze benchmark voor andere gemeenten naar voren komen.

8.3 Overkoepelende conclusies

Wij hebben op basis van onze doeltreffendheidsanalyse in de vorige paragraaf en op basis van eerder in dit rapport beschreven onderzoeksbevindingen een aantal overkoepelende conclusies getrokken. Deze zijn:

- Bij de betrokken gemeenten, werknemers en werkgevers (oftewel inleners) is er in algemene zin tevredenheid met hoe Ontplooj zijn dienstverlening organiseert. Onze financiële analyse maakt verder duidelijk dat het de organisatie ook goed lukt om haar dienstverlening kostenefficiënt in te richten. Dit geldt zeker ook in vergelijking met andere gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven.
- De initiële beleidsdoelstelling van de gemeente Almelo bij oprichting van Ontplooj om voor ondersteuning van de sw- en nbw-groep onder het kostenniveau in 2021 te blijven, is in 2022 en 2023 gerealiseerd. In 2024 komen de kosten uit boven het maximaal geambieerde niveau, voornamelijk veroorzaakt door substantieel gestegen loonkosten (als gevolg van landelijke Cao-afspraken).
- Het aantal sw-medewerkers waaraan Ontplooj begeleiding bij beschut werk en detachering biedt, is sinds zijn oprichting afgenomen, met een vergelijkbaar aantal als bij andere werkbedrijven. De gerealiseerde instroom van werknemers met een indicatie 'nieuw beschut' en van mensen vanuit de bredere doelgroep van de Participatiewet is conform verwachting, en is lager dan het aantal mensen dat uitstroomt uit de WSW. Het gevolg hiervan is dat het totale aantal werknemers waaraan Ontplooj de diensten beschut en detachering aanbiedt, tussen begin 2022 en september 2024 is afgenomen van 535 naar 502 inwoners uit de vijf gemeenten. De kosten voor het in stand houden van de infrastructuur van Ontplooj hebben daardoor betrekking op een steeds kleinere groep werknemers. Gecombineerd met de vergrijzing van de doelgroep WSW en de gemiddeld lagere loonwaarde van de nieuwe doelgroep (ten opzichte van de doelgroep WSW) leidt dat tot opwaartse druk op de tarieven voor de vijf gemeenten.
- Ons beeld is verder dat Ontplooj conform de initiële beleidstheorie vooral ook echt 'zo klein als mogelijk en zo groot als nodig' is gebleven. Voor de opdrachtgevende gemeenten was en is dit een belangrijk beleidsuitgangspunt in hoe om te gaan met Ontplooj, en het heeft in de praktijk ook invloed gehad op welke dienstverlening bij de organisatie is ingekocht. Het leidende beleidsuitgangspunt geeft echter feitelijk geen antwoord op de vraag wat voor type organisatie Ontplooj volgens de gemeenten op langere termijn zou moeten zijn. Moet Ontplooj bijvoorbeeld op langere termijn een organisatie zijn voor beschut werk en eventueel arbeidsmatige dagbesteding, waar de focus ligt op kwaliteit van dienstverlening voor de meest kwetsbare groep, in combinatie met het zo kostenefficiënt mogelijk organiseren van intern beschut werk? Of moeten er uiteindelijk toch meer ontwikkeltaken bij Ontplooj komen te liggen om de ruimte die ontstaat door uitstroom WSW effectief te benutten voor diensten die elders in de markt niet (goed) verkrijgbaar zijn?[25] Het te lang laten voortduren van de onduidelijkheid vanuit de gemeenten over de toekomstige positie van Ontplooj brengt volgens ons het risico met zich mee dat er ongewenst toch bruikbare infrastructuur en/of kennis over het aan werk helpen van bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt verloren gaat.
- Tot slot heeft ons onderzoek inzicht opgeleverd over twee mogelijke rechtmatigheidsrisico's. Het eerste risico betreft het feit dat er vanuit de gemeente Almelo tot nu toe geen controle plaatsvindt op door Ontplooj aangeleverde verloningsgegevens. Dit risico is inmiddels onderkend en er worden mitigerende maatregelen genomen. Het tweede risico ligt op het

[25] Het ministerie van SZW stimuleert gemeenten om naast beschut werk werkplekken te realiseren of in stand te houden die kunnen fungeren als springplank en vangnet voor mensen zonder indicatie 'beschut werk' voor wie het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan het werk te gaan.

terrein van het aanbestedingsrecht. Voor quasi-inbesteding geldt namelijk de voorwaarde dat ten minste 80 procent van de omzet van de desbetreffende gemeente komt. Het is nu niet duidelijk of de gemeente Almelo voldoet aan deze voorwaarde; dat is nooit uitgezocht. De andere vier gemeenten voldoen hoe dan ook niet aan deze voorwaarde. Quasi-inbesteding mag voor deze gemeenten hoe dan ook niet plaatsvinden. Het was geen onderdeel van onze opdracht om vast te stellen of de gemeenten aanbestedingsrechtelijk juist hebben gehandeld door via een DVO diensten bij Ontplooj in te kopen.

8.4 Onze aanbevelingen

De kernvraag voor de gemeente Almelo en de andere vier gemeenten is volgens ons of en hoe het huidige uitvoeringsconstruct Ontplooj in te passen is in de toekomstige ondersteuningsinfrastructuur, om voor de brede doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking de doelstelling van de Participatiewet te realiseren. Deze doelstelling is om ook inwoners met een arbeidsbeperking goed te ondersteunen, zodat zij via werk maximaal kunnen participeren in de samenleving. Om de gemeente(n) te faciliteren in het beantwoorden van deze kernvraag, hebben we op basis van onze onderzoeksbevindingen een sterkte-zwakteanalyse uitgevoerd op het huidige uitvoeringsconstruct Ontplooj. De uitkomsten van deze analyse hebben we opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

We hebben echter op basis van onze onderzoeksbevindingen (en de analyse daarvan) ook voor de korte en langere termijn een aantal aanbevelingen voor de gemeente(n) geformuleerd. Deze zouden kunnen worden meegenomen bij het bepalen van het toekomstbeeld en het transformatieplan voor Ontplooj. Onze aanbevelingen zijn, beginnend bij de belangrijkste:

- Werk als gemeenten een duidelijke meerjarenstrategie uit voor de ontwikkeling van de uitvoering van de Participatiewet, rekening houdend met de transitie in de doelgroep. Geef duidelijk aan wat de rol en positie hierin is van Ontplooj, en op welke wijze de bestaande infrastructuur (geleidelijk) wordt omgebouwd naar een nieuwe, Participatiewet-proof infrastructuur. Het is hierbij ook belangrijk om gezamenlijk vast te stellen of Ontplooj beter door kan als stichting, of dat het takenpakket belegd moet worden binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Almelo. Betrek hierbij de vraag in hoeverre de gemeente(n), naast beschutte werkplekken, werkplekken wil(len) realiseren als springplank en vangnet voor de groep zonder indicatie ‘beschut werk’, voor wie het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan het werk te gaan.
- Voer een vereenvoudiging door van de financiering van Ontplooj. Begroot de kosten en de eigen inkomsten (anders dan de gemeentelijke bijdragen). De saldi betreffen de gemeentelijke bijdragen.
- Ontwikkel verder duidelijke, onderbouwde targets voor de kostprijzen en opbrengsten alsmede voor het aantal kandidaten van Ontplooj. Zorg er wat betreft het aantal kandidaten voor dat het een gezamenlijke opgave is (van Ontplooj versus de gemeenten).
- Vereenvoudig als Ontplooj de begrotings-, uitvoerings- en verantwoordingscyclus met de gemeente. Hanteer één meerjarenbegroting waarop op de afgesproken besluitvormingsmomenten meerjarig mutaties worden doorgevoerd.
- Laat tot slot de gemeente Almelo uitzoeken of ze in de huidige situatie voldoet aan het aanbestedingsrecht, zodat de gemeente direct – zonder aanbesteding – gebruik mag blijven maken van Ontplooj. Indien blijkt dat de stichting minder dan 80 procent van haar omzet haalt uit opdrachten voor de gemeente Almelo (DVO plus maatwerkopdrachten), dan is het juridisch namelijk niet meer houdbaar om door te gaan met de quasi-inbestedingsconstructie. Ook de andere vier gemeenten moeten laten uitzoeken of hun inkoop van diensten bij Ontplooj op basis van een DVO aanbestedingsrechtelijk juist is. Indien dat niet het geval is, zullen ook de

gemeenten een andere route moeten vinden om zonder aanbesteding een opdracht aan de stichting te kunnen verstrekken.

Literatuurlijst

Jaartal	Document
2024	KPI-overzicht 2022-2024
2024	Kwartaalrapportage Ontplooj 2024 Q1
2024	Begroting 2024: stichting NUO onder handelsnaam Ontplooj (na wijziging Ontplooj)
2024	Cedris: terugkoppeling kwaliteitsbezoek Cedris aan Ontplooj, Almelo
2024	Actieplan beleid sociaal domein
2023	Jaarrekening 2023: stichting NUO onder handelsnaam Ontplooj
2023	Kwartaalrapportage Ontplooj 2023 Q3
2023	Kwartaalrapportage Ontplooj 2023 Q2
2023	Medewerkersbeleving Ontplooj, rapportage medewerkersonderzoek 2023
2023	Rekenkameronderzoek Uitvoering Participatiewet in Almelo
2023	Verzuimbenchmark sw rapportjaar 2023 Ontplooj
2023	Organogram SPN 2023
2022	Jaarrekening 2022: stichting NUO onder handelsnaam Ontplooj
2022	Strategisch beleidsplan sociaal domein gemeente Almelo
2022	Kwartaalrapportage Ontplooj 2022 Q3
2022	Risico-inventarisaties (RIE_PVA KWA)
2022	Uitsluitend recht Ontplooj (uitvoeren nieuw beschut werk 2022-2026), gemeente Almelo
2021	Jaarrekening 2021: stichting NUO onder handelsnaam Ontplooj
2021	Aanwijzingsbesluit WSW (getekend), gemeente Almelo
2021	Lokaal inrichtingsplan WSW gemeente Almelo

Jaartal	Document
2021	Mandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit (MVM), gemeente Almelo inzake WSW-dienstverlening
2021	Afschrift akte van oprichting stichting NUO
2019	De uitvoering van de Participatiewet en de Wsw door de gemeente Almelo in 2021 en verder! Bijsturen, herschikken en vernieuwen. Discussiestuk over hoofdlijnen en uitgangspunten, concept
z.d.	Juridische grondslag SPN

Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) tussen gemeenten en stichting NUO	
Almelo	
2024	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering WSW en beschut werk (Participatiewet) tussen stichting NUO en gemeente Almelo
2023	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering WSW en beschut werk (Participatiewet) tussen stichting NUO en gemeente Almelo
z.d.	1e halfjaar 2022, DVO ten behoeve van Pw en Wmo, gemeente Almelo
z.d.	1e halfjaar 2022, bijlage 3 bij DVO Pw en Wmo, jobcoaching en loonwaardemeting
z.d.	1e halfjaar 2022, bijlage 1 bij DVO Pw en Wmo, voorbereiden op garantiebanen
z.d.	1e halfjaar 2022, arbeidsmatige dagbesteding
2021	DVO gemeente Almelo, Ontplooj sw en nb
Dinkelland	
2024	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering WSW en beschut werk (Participatiewet) tussen stichting NUO en gemeente Dinkelland over 2024
2023	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering WSW en beschut werk (Participatiewet) tussen stichting NUO en gemeente Dinkelland over 2023
2022	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering WSW en beschut werk (Participatiewet) tussen stichting NUO en gemeente Dinkelland over 2022
2022	Dienstverleningsovereenkomst tussen gemeente Dinkelland en Ontplooj sw en nb
2021	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering WSW en beschut werk (Participatiewet) tussen stichting NUO en gemeente Dinkelland over 2021

Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) tussen gemeenten en stichting NUO	
Tubbergen	
2024	Bijlage 2: Werkdocument behorende bij DVO tussen Ontplooj en gemeenten Dinkelland en Tubbergen (versie 2024)
2024	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering Wet sociale werkvoorziening (WSW) en nieuw beschut (nb) onder de Participatiewet (Pw) tussen stichting NUO en gemeente Tubbergen
2023	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering WSW en Pw tussen stichting Ontplooj en gemeente Tubbergen
2022	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering WSW en beschut werk (Participatiewet) tussen stichting NUO en gemeente Tubbergen
2021	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering WSW en beschut werk (Participatiewet) tussen stichting NUO en gemeente Tubbergen
2022	Dienstverleningsovereenkomst gemeente Tubbergen
Twenterand	
2024	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering Wet sociale werkvoorziening (WSW) en nieuw beschut (nb) onder de Participatiewet (Pw) tussen stichting NUO en gemeente Twenterand
2023	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering WSW en Pw tussen stichting Ontplooj en gemeente Twenterand
2022	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering WSW en Pw tussen stichting Ontplooj en gemeente Twenterand
2021	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering WSW en Pw tussen stichting Ontplooj en gemeente Twenterand
2021	Dienstverleningsovereenkomst gemeente Twenterand
Wierden	
2024	Bijlage 1: Dienstverleningsovereenkomst uitvoering Wet sociale werkvoorziening (WSW) en nieuw beschut (nb) onder de Participatiewet (Pw) tussen stichting NUO en gemeente Wierden
2021	Dienstverleningsovereenkomst gemeente Wierden

Bijlage 1. Deelvragen

Deelvragen bij de hoofdvraag 'In hoeverre voldoet Ontplooj aan de gestelde inhoudelijke doelstellingen uit de dienstverleningsovereenkomst, en zijn missie en visie nog passend?' zijn:

1. Welke missie en visie heeft Ontplooj en zijn deze nog passend?
1. Welke specifieke doelen zijn geformuleerd voor Ontplooj?
2. In welke mate zijn tot 1 januari 2024 de gestelde doelen behaald?
3. Zijn de huidige KPI's waarop verantwoord wordt, toereikend om de prestaties te kunnen meten? Zo nee, hoe kan dit beter?
4. Op welke manier draagt Ontplooj verder bij aan sociale en economische ontwikkelingen?
5. Welke specifiek te benoemen knelpunten of successen zijn er met betrekking tot de inhoudelijke doelstellingen?
6. In hoeverre zijn belanghebbenden, zoals medewerkers en lokale overheid, actief betrokken bij activiteiten, besluitvorming en relevante ontwikkelingen van Ontplooj?
7. In welke mate heeft Ontplooj een positieve impact gehad op de inwoners die gebruikmaken van de diensten van Ontplooj?
8. Zijn er aanvullende behoeften en is er vraag naar aanvullende dienstverlening vanuit deelnemende gemeenten aan Ontplooj?
9. Heeft Ontplooj alles overziend doeltreffend gefunctioneerd in de evaluatieperiode?
10. Hoe verhoudt de in de tussentijdse evaluatie in kaart gebrachte situatie zich tot het landelijk kader en de ontwikkelingen rondom de Participatiewet?

Deelvragen bij de hoofdvraag 'Hoe verloopt de uitvoering van de werkzaamheden en diensten binnen Ontplooj en voldoet dit aan de verwachtingen?' zijn:

11. Welke afspraken zijn met Ontplooj gemaakt over de uitvoering van werkzaamheden en diensten?
12. Zijn de afgesproken werkzaamheden en diensten uitgevoerd en hoe wordt de kwaliteit hiervan beoordeeld?
13. Welke verbeteringen zijn mogelijk in de uitvoering van werkzaamheden en diensten?
14. In hoeverre zijn de klanten (zowel medewerkers, werkgevers als betrokken gemeenten) van Ontplooj tevreden met de geboden werkzaamheden en diensten en welke onderdelen kunnen worden verbeterd?
15. Hoe verloopt de communicatie tussen Ontplooj en klanten en is dit transparant en effectief?

Deelvragen bij de hoofdvraag 'Wat is de financiële status van Ontplooj, zijn er rechtmatigheidsrisico's en in hoeverre zijn de middelen efficiënt ingezet? En zijn de financiële doelen die de gemeente Almelo heeft gesteld bij het oprichten van Ontplooj, behaald?' zijn:

16. Hoe was in de evaluatieperiode het budget verdeeld over de verschillende activiteiten en kostenposten?
17. Zijn er in de evaluatieperiode afwijkingen geweest tussen de begrote en daadwerkelijke financiële resultaten?
18. Zijn de financiële doelen die de gemeente Almelo heeft gesteld bij het oprichten van Ontplooj, behaald?

19. Hoe verhouden de kosten en gehanteerde tarieven/opbrengsten van Ontplooj zich tot kosten en tarieven/opbrengsten die landelijk gebruikelijk zijn bij vergelijkbare dienstverlening? Welke rol speelt de schaalgrootte van Ontplooj hierbij?
20. Welke maatregelen zijn genomen om financiële doelen te behalen of bij te sturen?
21. Hoe verhoudt eind 2023 de reservepositie zich ten opzichte van de risico's die Ontplooj loopt?
22. Welke rechtmatigheidsrisico's, bijvoorbeeld op het gebied van de salarisadministratie, zijn er voor de gemeente Almelo en de andere 'inkopende' gemeenten? Hoe probeert Ontplooj deze risico's tot nu toe te beheersen?

Deelvragen bij de hoofdvraag 'Hoe functioneert de governancestructuur binnen Ontplooj en is de huidige positionering daar passend bij?' zijn:

23. Hoe zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld binnen Ontplooj en in hoeverre dragen ze bij aan effectieve besluitvorming en organisatorische stabiliteit?
24. Zijn er knelpunten in de besluitvorming?
25. Op welke manier vindt afstemming plaats tussen bestuur en management en zijn hier knelpunten in ervaren?
26. Op welke manier worden belanghebbenden betrokken bij en geïnformeerd over het besluitvormingsproces?
27. Hoe is de betrokkenheid en tevredenheid van medewerkers binnen Ontplooj?
28. Wat zijn de sterke en zwakke punten van de stichtingsvorm bij de werkzaamheden en diensten die Ontplooj uitvoert, ook met het oog op de toekomst?
29. Wat is de toekomstbestendigheid van de gekozen constructie van detachering voor de personeelsinzet?
30. Welke kansen, bedreigingen en externe factoren – zoals veranderingen in wetgeving of economische omstandigheden – kunnen van invloed zijn op de toekomst van Ontplooj?

Bijlage 2. Respondenten

Naam	Functie
Michel Ligtenbarg	Beleidsambtenaar Almelo
Martina Hilberts	Beleidsambtenaar Almelo
Michiel Diepenhorst	Beleidsambtenaar Wierden
Inge Lenters	Beleidsambtenaar Twenterand
Ellen Grünefeld	Beleidsambtenaar Noaberkracht
Gerard Keupink	Uitvoeringsverantwoordelijke Almelo
Koen Schneider	Uitvoeringsverantwoordelijke Almelo
Monica Boele	Uitvoeringsverantwoordelijke Twenterand
Wim Potijk	Uitvoeringsverantwoordelijke Noaberkracht
Eugène van Mierlo	Portefeuillehouder Almelo
Arjen Maathuis	Oud-portefeuillehouder Almelo
Aimée van der Ham	Portefeuillehouder Twenterand
Cel Severijn	Portefeuillehouder Dinkelland
Hilde Berning-Everlo	Portefeuillehouder Tubbergen
Karin de Jong	Hr-/P&O-medewerker Almelo
Nienke Elfring	Hr-/P&O-medewerker Twenterand
Lydia van den Noort	Hr-/P&O-medewerker Wierden
Daniëlle Hanste	Hr-/P&O-medewerker Noaberkracht
Gerben van der Tang	Bestuurder NUO
Ellen Kleizen	Financieel consulent Almelo

Naam	Functie
Eric Nekkers	Businescontroller Ontplooj
Hans Hogerink	Lid van de bor
Richard Voortman	Lid van de bor
Jolanda Evers	Lid van de bor
Gerrie Reichart	Voorvrouw Ontplooj
Lydia de Jong	Voorvrouw Ontplooj
Dick Kikkert	Medewerker gedetacheerd nbw (Ontplooj)
Arjan Mak	Medewerker gedetacheerd (Ontplooj)
Mustafa Ozer	Voorman gedetacheerd (Ontplooj)
Gerrit Schut	Teamleider Ontplooj
Alexander Leenes	Medewerker gedetacheerd (Ontplooj)
Karin Vledder	Voorvrouw Ontplooj
Richelle van Sijen	Voorvrouw Ontplooj
Benno Niks	Voorman Ontplooj
Harold Lohuis	Teamleider
Wim van Druten	Consulent werk en ontwikkelen
Jeffrey Bakker	Teamleider
Ruben Hooch Antink	Teammanager werkontwikkelafdeling
Diane Voogd	Werkfitconsulent
Bert Hoekman	Teamleider
Steven Beljaars	Werkgever Buca Electronics
Evert Elbertsen	Sowecare
Nick Geels	Revopal

Naam	Functie
Henk Smit	Tronios
Maud van Geel	Bedrijfsmanager Ontplooj
John Braker	Manager werk, ontwikkeling en detachering Ontplooj
Jeanet Westra	Manager hr Ontplooj

Bijlage 3. Sterkte-zwakteanalyse Ontplooj

Op basis van de in de hoofdtekst van dit rapport beschreven onderzoeksbevindingen hebben we een sterke-zwakteanalyse uitgevoerd op het uitvoeringsconstruct Ontplooj. De uitkomsten van deze analyse zijn in deze paragraaf opgenomen. Belangrijk is dat door ons benoemde 'sterktes', 'zwaktes', 'kansen' en 'bedreigingen' elders in dit rapport zijn uitgewerkt. Belangrijk is verder zich te realiseren dat we de analyse uitgevoerd hebben vanuit het perspectief van de gemeente Almelo. Het is namelijk deze gemeente die in 2021 is gekozen om voor de uitvoering van beschut werk een stichting op te zetten en de gemeente is ook enig eigenaar van de stichting. De gemeente Almelo zal verder ook het meest bepalend zijn in de keuze hoe met Ontplooj door te gaan na 2026.

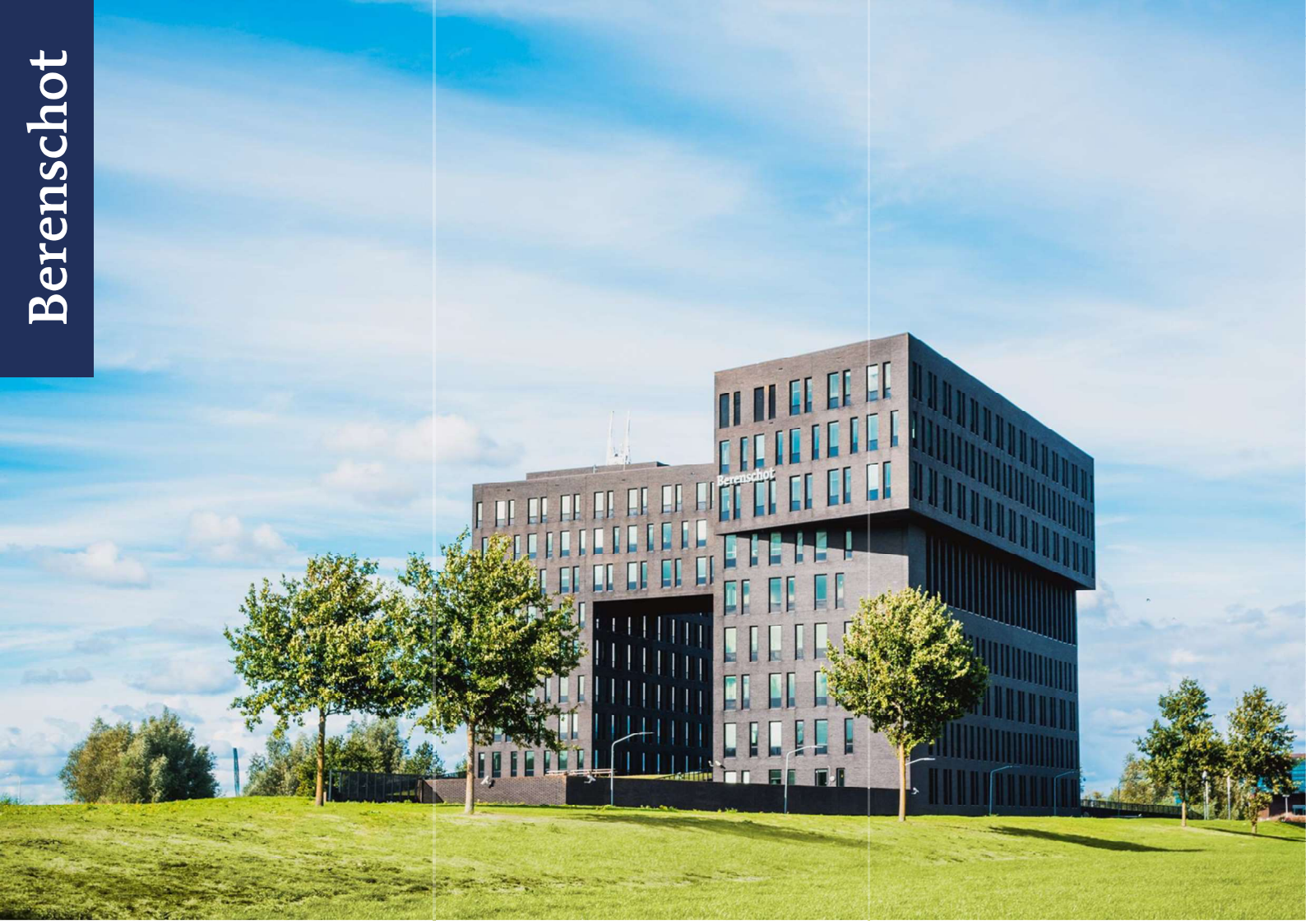
De lezer zal zich moet realiseren dat het perspectief van Ontplooj zelf op de sterktes en zwaktes van de huidige constructie op onderdelen anders kan zijn. Zo nemen we in onderstaand overzicht het nieuwe rijksbeleid om tot betere benutting van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven te komen, op als een bedreiging. Als we rekening houden met de beleids- en uitvoeringstheorie achter Ontplooj, zou dit beleid haaks kunnen staan op het initiële doel dat Ontplooj zo klein mogelijk moet blijven, terwijl Ontplooj het kan zien als kans om de eigen infrastructuur beter te benutten. Het nieuwe beleid van het ministerie van SZW sluit daarbij aan. Het is opgezet vanuit de verwachting dat de huidige krimp bij veel sociaal ontwikkelbedrijven er mogelijk toe gaat leiden dat de infrastructuur en kennis en ervaring van deze bedrijven gaan verdwijnen, terwijl die mogelijk nuttig zijn voor ondersteuning van de nieuwe doelgroep. Afbouw van de infrastructuur van de sociaal ontwikkelbedrijven ziet de minister om die reden als een risico dat vanuit maatschappelijk of gemeentelijk perspectief mogelijk ongewenst is.

		Voor doelbereik	
		Hulpvol	**Schadelijk**
Voor de organisatie	**Intern**	Sterktes - Versterkte aandacht voor ontwikkelen van werknemers op beschutte werkplekken. - Meer transparantie van management naar leidinggevenden en medewerkers alsmede richting de gemeenten. - Slank kader met korte lijnen. - Ondernemend management. - Relatief kostenefficiënte dienstverlening in vergelijking met andere bedrijven/gemeenten. - Subsidieresultaat (niet beïnvloedbaar) is het risico van gemeenten en operationeel resultaat (wel beïnvloedbaar) is het risico van Ontplooj. Het operationeel resultaat wordt echter gecompenseerd door de betrokken gemeenten. - Kostenbewuste uitvoeringsorganisatie, waardoor de tarieven voor gemeenten relatief laag zijn in vergelijking met andere gemeenten. - Geen substantiële vaste kosten (geen gebouw en personeel in dienst) bij Ontplooj, waardoor de financiële risico's beperkt zijn als de organisatie krimpt.	Zwaktes: - Geen zicht voor P&O-medewerkers gemeenten op bij Ontplooj werkende regelingsgebonden werknemers waarvoor ze betalingen en afspraken moeten accorderen. - Geen sterke onderhandelpositie van Ontplooj tegenover werkgevers, wegens aflopende DVO's. - Geen duidelijk toekomstperspectief voor Ontplooj vanuit de ambtelijke organisatie van gemeenten. Dit levert onzekerheid op de werkvloer op. - Onnodig complex en ondoorzichtig financierings-, begrotings- en verantwoordingsstelsel. - Relatief lage solvabiliteit van Ontplooj.

	Extern	Kansen: - Aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt, waardoor werkgevers sneller bereid zijn om mensen met een beperking in te zetten, alsmede een samenleving die steeds meer openstaat voor inclusie. - Duidelijke visie op de huidige constructie (als tussenstap) op bestuursniveau. Op termijn wil Almelo de organisatie Ontplooj onderdeel maken van de eigen, gemeentelijke organisatie. - Keuzevrijheid voor gemeenten als het gaat om maatwerkopdrachten en na 2026 het doorzetten van de DVO's. - Er is (op onderdelen) concurrerend aanbod voor de dienstverlening van Ontplooj, vooral als het gaat om werkfittrajecten ten behoeve van brede doelgroep. Deze zijn bijvoorbeeld ook af te nemen bij NVIA of Larcom.	Bedreigingen: - Nieuw rijksbeleid om tot betere benutting van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven te komen, onder meer vertaald in een ondersteuningsstructuur die wordt opgezet door het ministerie van SZW[26]. - Versnelde afname van sw-populatie in combinatie met het aanleveren van weinig kandidaten met indicatie 'nieuw beschut' (waardoor de doelgroep krimpt). Effectiviteit en doelmatigheid komen daardoor onder druk. - Afname van de gemiddelde loonwaarde, door vergrijzing in de WSW en (langzame) groei van nieuw beschut. - Door detacheringsconstructie heeft de uitvoering geen invloed op invulling van kaderfuncties. - Noodzaak van aanbesteden van opdracht aan Ontplooj door de gemeente Almelo als gevolg van het zich voordoen van een quasi-inbesteding. - Verslechtering van het operationeel resultaat vanaf de begroting 2024. Dit zou kunnen resulteren in een verhoging van de tarieven die Ontplooj de gemeenten rekent.

[26] Het gaat hier om het nieuwe rijksbeleid om te komen tot een betere benutting van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en van de daarvoor beschikbaar gestelde gelden (denk aan de uitwerking van het impulsbudget voor de doorontwikkeling van sociaal ontwikkelbedrijven). Deze middelen zouden een aanzet kunnen zijn om nieuwe ideeën over de toekomst van de uitvoering van de Participatiewet juist door middel van Ontplooj te formuleren.

Berenschot



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl