Quick scan toekomst IWGM
Vormgeving opheffing GR en gevolgen opheffing

Eindrapportage



Opdrachtgever: Intergemeentelijke werkvoorziening Gennep, Mook en Middelaar (IWGM)

Jorn Mulder (KokxDeVoogd)
Peter van Nes (Iroko)

Dinsdag 14 september 2021

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Vraagstelling 4
1.3 Leeswijzer 4
2 De huidige situatie 6
2.1 De IWGM en INTOS 6
2.2 Aspecten in de huidige situatie 6
2.3 Governance 7
2.4 Personeel 7
2.5 Exploitatie en balans 8
2.6 Conclusies 9
3 Visie op het vraagstuk 10
4 De wijze waarop de GR kan worden opgeheven 13
4.1 Inleiding 13
4.2 De Wgr 13
4.3 Bepalingen in de gemeenschappelijke regeling IWGM 14
4.4 Rol van de medezeggenschap 15
4.5 Spoorboekje/stappenplan 16
5 De gevolgen van de opheffing van de GR 18
5.1 Inleiding 18
5.2 Toekomstmodellen 18
5.3 Model 1: Stichting INTOS met bestuurlijke deelname Mook en Middelaar 19
5.4 Model 2: Stichting INTOS zonder bestuurlijke deelname Mook en Middelaar 26
5.5 Model 3: Omvormen INTOS naar gemeentelijke afdeling Gennep 30
5.6 Overige modellen 34
5.7 Samenvattingstabel 34
5.8 Conclusie 37
6 Financiële verhoudingen 39
6.1 Huidige vormgeving van financiële verhoudingen 39
6.2 Toekomstige vormgeving van financiële verhoudingen 39
6.3 Samenvattingstabel 42
6.4 Financiële effecten van de verschillende mogelijkheden 42
6.5 Conclusies 45
7 Transitie 46
7.1 Liquidatieplan IWGM 46

7.2 Herpositionering aanwijzingsbesluit....46
7.3 Afwikkeling vermogensrechtelijke verhoudingen....46
7.4 Overige afspraken uit het verleden....47
7.5 Opschonen, overdragen en in bewaring geven van het archief van IWGM....48
7.6 Extra kosten als gevolg van de opheffing IWGM (frictiekosten)....48
7.7 Aanvullende aspecten bij Model 3: Opheffing INTOS....50
7.8 Stappenplan voor implementatie voor de drie modellen....51
7.9 Communicatie....52
A. Toelichting werkgeverschap Wsw-werknemers....53

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het bestuur van de intergemeentelijke werkvoorziening Gennep en Mook en Middelaar (IWGM) heeft besloten tot het uitvoeren van een quick scan naar de gevolgen van het eventueel opheffen van de gemeenschappelijke regeling IWGM. De gemeenschappelijke regeling is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) en heeft de stichting INTOS aangewezen als uitvoeringsorganisatie.

Een belangrijk argument is dat Mook en Middelaar een aandeel heeft van 11% in de GR, maar wel de bestuurlijke drukte van een GR ervaart. De vraag is op welke andere wijze de uitvoering van de Wsw bij INTOS plaats kan vinden, waardoor er zowel voor Gennep als Mook en Middelaar minder bestuurlijke drukte is. In hoofdstuk 2 van deze rapportage gaan we, als basis voor de quick scan, uitgebreider in op de huidige situatie.

1.2 Vraagstelling

Het bestuur van de IWGM kan zich in principe vinden in het standpunt om de gemeenschappelijke regeling op te heffen maar wil, door een quick scan, in beeld gebracht zien hoe a) een feitelijke opheffing vorm krijgt en b) welke consequenties dat met zich mee brengt. IWGM heeft Iroko en KokxDeVoogd opdracht gegeven de quick scan uit te voeren.

De hoofdvraag van de quick scan luidt als volgt:
Hoe krijgt de opheffing van de GR feitelijk vorm en welke gevolgen – inhoudelijk, juridisch en voor de governance - heeft de opheffing van de GR voor de twee gemeenten, INTOS en de Wsw-medewerkers?

In de offerteaanvraag heeft de IWGM aangegeven dat de quick scan en het daaruit volgende plan aspecten moet omvatten als:

1. Herpositionering aanwijzingsbesluit WSW (deze loopt tot 31-12-2022)
2. Afwikkeling vermogensrechtelijke verhoudingen
3. De inkoop- en aanbestedingsrechtelijke relatie van gemeente met de stichting INTOS
4. De juridische vormgeving van opdrachten aan INTOS
5. De toekomstige vormgeving van de financiële verhoudingen tussen de gemeenten, voor lopende en toekomstige verplichtingen.
6. De bestuurlijke invulling van de stichting INTOS en haar statuten.

In 2017 is IWGM al omgevormd tot bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). Er is toen niet voor gekozen de GR op te heffen. Dat had toen vooral financiële redenen. Er zal dan ook voldoende aandacht moeten zijn voor de extra kosten die ontstaan door de opheffing van de GR.

1.3 Leeswijzer

In deze concept rapportage met bevindingen van de quick scan gaan we eerst in op de huidige organisatie en situatie (in hoofdstuk 2).

Vervolgens gaan we in op onze visie op het vraagstuk (hoofdstuk 3). Daarbij brengen wij ook een aantal aandachtspunten in beeld die relevant zijn in de opdracht.

In hoofdstuk 4 wordt door ons in beeld gebracht op welke wijze de GR zou moeten worden opgeheven.

In hoofdstuk 5 gaan we in op de gevolgen van een eventuele opheffing van de GR. In dit hoofdstuk gaan we uit van drie mogelijke modellen voor de toekomstige governance van INTOS.

Hoofdstuk 6 worden de huidige en toekomstige financiële verhoudingen uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de diverse mogelijkheden voor de afrekening van de Wsw-dienstverlening.

Hoofdstuk 7 behandelt de transitie van de huidige naar de nieuwe situatie.

2 De huidige situatie

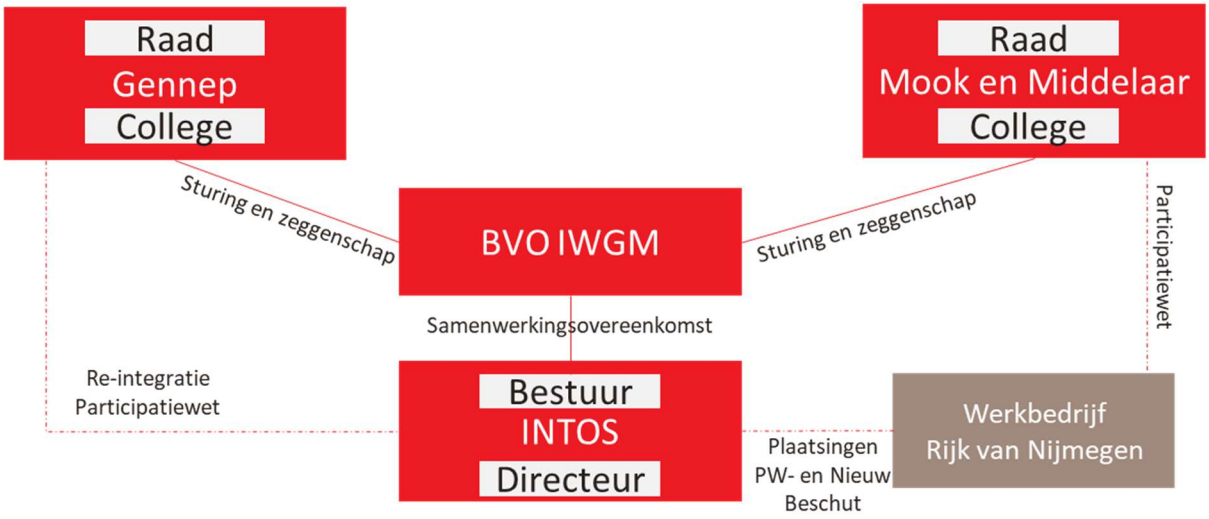
2.1 De IWGM en INTOS

In de huidige situatie hebben de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar de uitvoering van de Wsw overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling IWGM. Er is sprake van verlengd lokaal bestuur. De IWGM heeft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw overgenomen van de colleges[1].

De IWGM is daarmee verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw en heeft de stichting INTOS aangewezen als uitvoeringsorganisatie. Hiervoor heeft de IWGM een aanwijzingsbesluit genomen en een samenwerkingsovereenkomst met INTOS gesloten.

In het besluit is opgenomen dat de stichting INTOS gemachtigd is om namens het bestuur van de IWGM een dienstbetrekking op grond van artikel 2, lid 1 Wsw aan te gaan en de daaruit voortvloeiende of samenhangende handelingen te verrichten.

De gemeente Gennep geeft INTOS direct opdracht voor andere dan Wsw-activiteiten. Het gehele re-integratiedeel van de Participatiewet voor de gemeente Gennep wordt door INTOS uitgevoerd. Het bovenstaande is hieronder schematisch weergegeven.



De IWGM is sinds juli 2017 een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) als bedoeld in de Wgr. Dit heeft geleid tot vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur. Een BVO kent namelijk geen gelaagd bestuur (met een voorzitter, dagelijks bestuur en algemeen bestuur).

2.2 Aspecten in de huidige situatie

Op dit moment spelen de volgende aspecten:

- De IWGM is formeel alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw voor een groep van meer dan 200 Wsw-werknemers.[2] Voor het feitelijk uitvoeren heeft zij INTOS aangewezen. Voor andere werkzaamheden als re-integratie, participatie en

[1] Hiervan zijn in de Wsw enkele artikelen van de Wsw uitgezonderd, bijvoorbeeld over de financiering en de verantwoording. Daarvoor blijven de colleges verantwoordelijk.
[2] Het aantal arbeidsjaren Wsw voor de beide gemeenten samen neemt volgens het verdeelmodel deelbudget Wsw (meicirculaire 2021) af van ruim 186 in 2021 tot bijna 133 in 2026. Een afname van bijna 30%.

dagbesteding maakt INTOS direct afspraken met diverse opdrachtgevers. INTOS werkt echter met één integrale begroting en rekening. Het resultaat daarvan is dat de IWGM-gemeenten verantwoordelijk zijn voor het hele resultaat van INTOS, dus inclusief resultaat dat behaald wordt uit opdrachten waar de IWGM niet verantwoordelijk voor is;
- De beide IWGM-gemeenten kiezen met name voor de re-integratie en participatie werkzaamheden voor een verschillende koers. Mook en Middelaar heeft deze taak belegd bij het werkbedrijf Rijk van Nijmegen. Gennep blijft voor deze taken zaken doen met INTOS. Het openbare groen van Gennep en Mook en Middelaar is wel bij INTOS inbesteed;
- Deze activiteiten hebben effect op de activiteiten en de financiële situatie van INTOS. Gelet op het gestelde in het voornoemde punt maakt dat de zaak complex;
- Het bestuur van de Stichting INTOS wordt ingevuld door de wethouders met werk en participatie/sociaal domein in hun portefeuille van de beide gemeenten. Deze wethouders zijn tevens, samen met de burgemeester van Gennep, de bestuurders van de gemeenschappelijke regeling.
- Beide IWGM-gemeenten hebben aangegeven de WSW-medewerkers bij INTOS te willen laten;
- De verdeelsleutel van het resultaat is gebaseerd op het aantal Wsw'ers en is voor Gennep en Mook en Middelaar respectievelijk 89/11[3]. Ook de inbreng van opdrachten van beide gemeenten moet zich binnen het resultaat op dit niveau bevinden.

2.3 Governance

Als bedrijfvoeringsorganisatie is IWGM een collegeregeling, waarin de bestuursleden van bestuur tevens lid zijn van het College van B en W van de deelnemende gemeenten. Eind 2020 bestond het bestuur van IWGM uit drie bestuurders, te weten de burgemeester van de gemeente Gennep als voorzitter, een wethouder van de gemeente Gennep en een wethouder van de gemeente Mook en Middelaar.

Vanuit IWGM wordt het bestuur van de stichting INTOS gevormd. Uit artikel 4 van de statuten volgt dat het bestuur uit twee of meer natuurlijke personen bestaat en dat IWGM deze bestuursleden benoemt, schorst en ontslaat. Er is daarmee een directe publieke invloed vanuit IWGM op INTOS. In de praktijk zijn de twee wethouders in het bestuur van IWGM ook bestuurder van INTOS.

2.4 Personeel

Bij een opheffing van een GR voor de Wsw is het personele aspect vaak veruit het belangrijkste.

De IWGM heeft geen ambtelijk personeel of ander niet-doelgroep personeel in dienst. De medewerkers met een Wsw-indicatie hebben een arbeidsovereenkomst met de IWGM maar worden verloond en verantwoord in de stichting INTOS.

Bij opheffing van de GR zullen de arbeidsovereenkomsten met de Wsw-medewerkers van rechtswege moeten worden voortgezet door de colleges van beide gemeenten. Dit kan vorm krijgen door het sturen van een brief aan de medewerkers dat hun arbeidsovereenkomst met de IWGM wordt voortgezet door de gemeente. Alhoewel dit verder geen gevolgen zal hebben voor de medewerkers, is het mogelijk aan te bevelen hiervoor een sociaal convenant of een overgangsprotocol op te stellen en overeen te komen met vakorganisaties.

[3] Bij het bepalen van deze verhouding worden de Wsw-medewerkers woonachtig in andere gemeenten buiten beschouwing gelaten. Voor de Wsw-statistiek en het verdeelmodel Wsw-budget worden deze medewerkers toegewezen aan Gennep als 'betalende' gemeente.

2.5 Exploitatie en balans

Om beter inzicht te hebben in de mogelijke gevolgen van opheffing van de GR IWGM maken we een analyse van de balans en exploitatierekening van de IWGM en INTOS. We baseren ons daarbij op de vastgestelde jaarrekeningen 2019 en 2020.

Balans IWGM

Het balanstotaal is per eind 2020 circa € 874.000.

De passiva (schulden) bestaan uitsluitend uit vlottende passiva. De IWGM heeft geen langlopende schulden. De vlottende passiva bestaan uit rekening courant verhoudingen met financiële instellingen en uit overlopende passiva (deze laatste bestaan vrijwel geheel uit nog te betalen bedragen aan INTOS). Deze kunnen worden afgewikkeld op het moment dat de vlottende activa (zie hieronder) zijn geïnd. Verder staat er nog een te betalen bedrag aan de accountant voor het jaarwerk 2020 op de balans.

De activa (bezittingen en vorderingen) bestaan uitsluitend uit vlottende activa. De uitstaande vorderingen bestaan alleen uit door de gemeenten en INTOS nog te betalen bedragen aan de IWGM. Het risico dat de vorderingen niet kunnen worden geïnd is zeer klein.

De balans van de IWGM heeft dus nauwelijks risico's in zich. De afwikkeling van de balans zal daarom naar verwachting niet tot frictiekosten leiden.

De IWGM heeft geen niet uit de balans blijkende verplichtingen.

Exploitatie IWGM

De IWGM kent nauwelijks risico's. Eventuele tekorten worden gedekt uit de bedrijfsuitoefening van INTOS of uit gemeentelijke bijdragen. De IWGM int de rijksbijdrage Wsw bij de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar en betaalt deze rijksbijdrage door aan de stichting INTOS.

Ook de exploitatierekening (de staat van baten en lasten) van de IWGM is relatief eenvoudig. Het resultaat komt (in 2019 en 2020) uit op nihil. De som van de baten en ook de lasten bedraagt in 2020 bijna € 6,3 miljoen.

De baten bestaan uitsluitend uit bijdragen van de deelnemende gemeenten. Het betreft de doorbetaling van de rijksbijdrage Wsw, de bijdragen van de gemeenten in het exploitatietekort van INTOS en de bijdragen van de gemeenten aan de beheerkosten IWGM. Deze laatste bijdragen vormen maar een klein deel van de baten, namelijk € 18.429.

De lasten bestaan voornamelijk uit de doorbetaling van de rijksbijdrage Wsw en de bijdragen in het exploitatietekort aan de INTOS. De beheerkosten IWGM zijn gelijk aan € 18.429. De beheerkosten bestaan uit kosten voor ambtelijke ondersteuning vanuit de gemeente Gennep, accountantskosten en een klein bedrag aan overige kosten.

Hieruit blijkt impliciet dat de IWGM geen contractuele verplichtingen heeft met leveranciers of dienstverleners. De enige uitzondering betreft de accountant. Dit zou bij opheffing van de GR tot frictiekosten kunnen leiden. Volgens betrokkenen kan het contract met de accountant jaarlijks worden opgezegd. In financiële zin is de IWGM feitelijk niet meer dan een tussenschakel tussen de gemeenten en de stichting INTOS.

Fiscale eenheid

De bestaande samenwerking tussen IWGM en stichting INTOS kan worden aangemerkt als een fiscale eenheid. Ze voldoet in principe aan de criteria van artikel 15 Wet Vpb.[4] Zo maakt IWGM de rijksbudgetten direct over aan INTOS en draagt daarnaast structureel bij in het exploitatietekort van stichting INTOS. Er is daarmee sprake van financiële verwevenheid. Uit artikel 4 lid 1 van de statuten van stichting INTOS blijkt dat de IWGM het aantal bestuursleden bepaalt en uit lid 2 blijkt dat deze bestuursleden benoemt, schorst en ontslaat. Er is daarmee ook sprake van organisatorische verwevenheid. Tenslotte is er ook sprake van economische verwevenheid, omdat de rechtspersoon de Wet sociale werkvoorziening en andere verplichtingen uit hoofde van deze taak uitvoert. Daarmee kan de IWGM met stichting INTOS ervoor kiezen om een fiscale eenheid te zijn. Hiervoor is echter niet gekozen. Er vinden ook geen BTW-plichtige transacties plaats tussen IWGM en INTOS.

2.6 Conclusies

De conclusie is dat de IWGM een vrij lege organisatie is. De IWGM heeft geen ambtelijk of ander niet-doelgroep personeel in dienst. De medewerkers met een Wsw-indicatie hebben een arbeidsovereenkomst met de IWGM maar worden verloond en verantwoord in de stichting INTOS.

In financiële zin is de IWGM niet meer dan een tussenschakel tussen de gemeenten en de stichting INTOS. De balans en de exploitatierekening geven vrijwel geen risico's op frictiekosten bij opheffing van de GR.

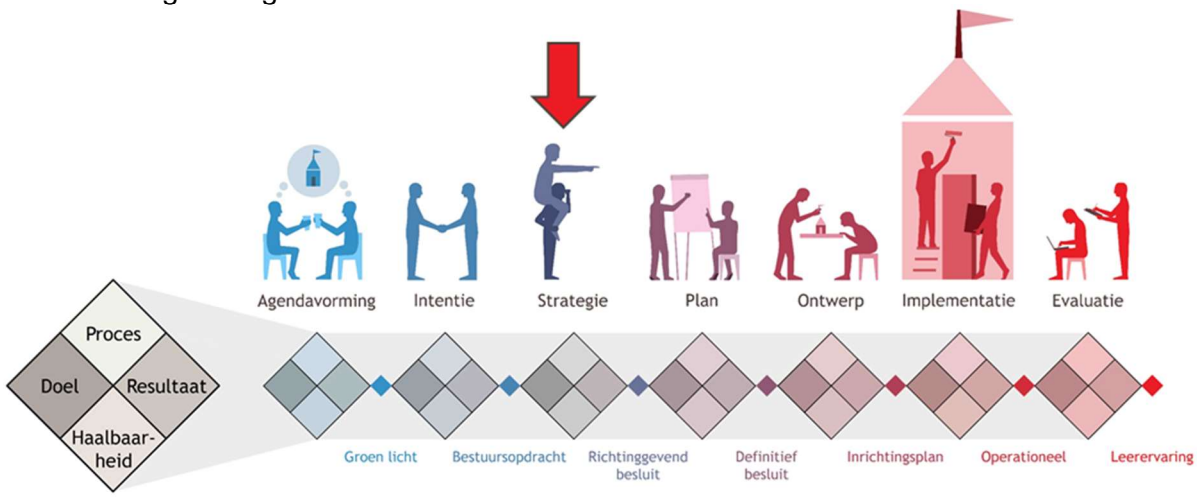
De belangrijkste liquidatiekosten zullen zeer waarschijnlijk bestaan uit de kosten voor uitvoering van de liquidatie (proceskosten) en kosten voor inventarisatie, eventuele opschoning en overdracht van het archief. Hierop komen we in hoofdstuk 5 terug.

[4] ECLI:NL:HR:2019:1118 - Hoge Raad, 05-07-2019 / 18/01450

3 Visie op het vraagstuk

Het bestuur van IWGM beraadt zich over de toekomstige governance en inrichting van de uitvoering van de Wsw, die nu door de GR via een aanwijzingsbesluit bij de stichting INTOS is belegd. De samenwerking wordt door de deelnemende gemeenten Gennep en Mook en Middelaar ook in de toekomst graag voortgezet, maar mogelijk op een andere manier zonder tussenkomst van een GR.

De verkenning van een nieuw governancemodel door gemeente Gennep en gemeente Mook en Middelaar is een transitieproces voor het herinrichten van de bestaande samenwerking. In dit hoofdstuk wordt een inschatting gemaakt van alle aandachtspunten en keuzemogelijkheden rondom ontvlechting en invlechting. Deze worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt. De bestuurders kunnen hiermee kennis nemen van de onderwerpen om tot een nieuwe samenwerking te komen. Het Ruitmodel ondersteunt dit proces van verkenning, onderzoek, ontwerp, inrichting en evaluatie van samenwerkingsarrangementen.



Figuur 1: Ruitmodel

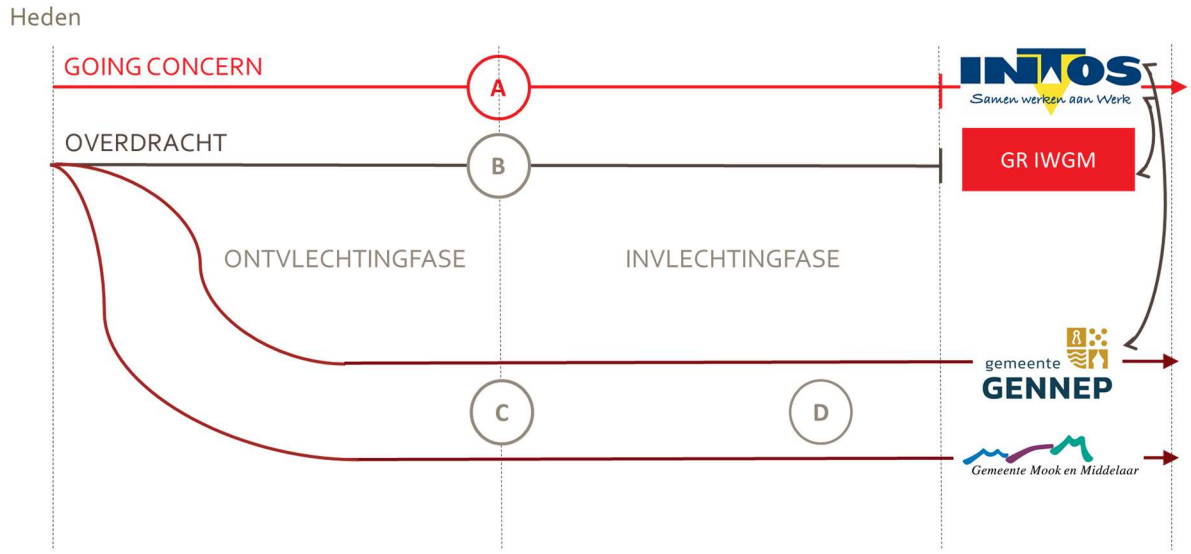
Het Ruitmodel is bedoeld om samenwerkingsprocessen te ordenen en gestructureerd te laten verlopen en voor de deelnemers inzichtelijk te maken hoe het proces verloopt. Het is ook bedoeld om bij vastgelopen samenwerkingsprocessen inzicht te krijgen in het stadium waarin het proces zich bevindt, of de voorliggende fasen zijn afgerond met een besluit en of de deelnemers daarvan hetzelfde beeld hebben.

In de achtereenvolgende fasen wordt de samenwerkingsgedachte verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Elke fase heeft een specifiek doel, kent een eigen aanpak qua proces en levert een specifiek resultaat op, waarbij uiteindelijk telkens de haalbaarheid wordt getoetst. De fasering helpt om de goede dingen te doen en om die op het juiste moment en in de juiste volgorde te doen. Het markeren van de overgang naar de volgende fase met een expliciet besluit helpt te voorkomen dat deelnemers in het samenwerkingsproces het gevoel krijgen in de samenwerking getrokken te worden. Elk overgangsmoment biedt namelijk de gelegenheid om deelname aan het samenwerkingsproces te heroverwegen of te bevestigen.

Op dit moment bevinden gemeente Gennep en gemeente Mook en Middelaar zich in de strategiefase. De strategiefase draait om het formuleren van doelen en ambities alsmede de gevolgen hiervan.

Het bestuur van IWGM heeft de intentie om de samenwerking op een andere wijze voort te zetten, zodat de bestuurlijke drukte van de governance afneemt. Het bestuur heeft echter nog geen besluit genomen, omdat zij eerst nog meer inzicht wil krijgen op alle aspecten,

aandachtspunten en randvoorwaarden voor een goed en haalbaar besluit. De vraag om een quickscan verkent de haalbaarheid van deze ambitie en is daarom voorbereidend op een strategisch besluit van het bestuur van de IWGM en haar deelnemers. Het resultaat is een principebesluit van de deelnemende organisaties om al dan niet in een andere samenwerkingsvorm uitvoering te geven aan de Wet sociale werkvoorziening. Met het besluit wordt een keuze gemaakt tussen mogelijke alternatieven en de inhoud van de volgende fase vastgesteld. De quickscan helpt om hierbij de juiste vragen te stellen en eerste gevoel te krijgen bij de afwegingen.



Figuur 2: Borging van de overdracht governance IWGM - Gemeenten

De opdracht kent vier sporen die nauw aan elkaar gerelateerd zijn:

'Going concern'
Bij de opheffing van de IWGM blijven de gemeenten onverminderd verantwoordelijk voor uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening. De inhoudelijke Wsw-activiteiten worden doorgezet, ongeacht welke governance de uitvoering aanstuurt.

De quickscan maakt inzichtelijk aan welke juridische randvoorwaarden voldaan moet worden om een 'going concern' doorgang van werkzaamheden zonder last voor de Wsw-werknemers mogelijk te maken. Dit betekent dat de IWGM afspraken met haar uitvoerder van de Wsw, INTOS, moet maken. Wanneer de IWGM wordt opgeheven zullen de twee colleges een aanwijzingsbesluit moeten nemen om INTOS als uitvoerder van de Wsw aan te wijzen.

Een vraag is of dit zonder aanbesteding mogelijk is. Het verlenen van een alleenrecht en quasi-inbesteding zijn alternatieven voor een aanbesteding. Voor quasi-inbesteding zijn effectief toezicht op de organisatie en het merendeelcriterium (in termen van omzet of activiteiten) belangrijk.

Opheffing GR IWGM
De wijze waarop de feitelijke opheffing vorm krijgt, wordt in eerste aanleg bepaald door bepalingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen en in de gemeenschappelijke regeling IWGM zelf. Daarin moet oog zijn voor financiële en juridische aspecten van de opheffing. Het opheffen van de GR brengt frictiekosten met zich mee, bijvoorbeeld proceskosten en kosten voor het opschonen en overdragen van het archief. Deze kosten kunnen in het geval van de IWGM beperkt zijn omdat de GR buiten de formele dienstverbanden met de SW-medewerkers vrijwel geen verplichtingen heeft, geen personeel in dienst heeft en geen

materiële activa in bezit heeft. Bovendien blijft INTOS uitvoerder voor beide gemeenten. Desalniettemin stellen we voor om de extra kosten (frictiekosten) als gevolg van de opheffing in beeld te brengen. Hiermee bedoelen we dus niet de kosten die ook zouden optreden wanneer de GR zou worden voortgezet.

Ontvlechting

De huidige uitvoeringsgovernance is vormgegeven aan de hand van een bedrijfsvoeringsorganisatie in een staande structuur. De ontvlechting is gericht op de overdracht of materiële beëindiging van (governance)activiteiten vanuit de latende partij, de IWGM. Dit betreft mogelijk contracten en bestuursapparaat, maar ook het werkgeverschap van de Wsw-werknemers. Zo is de IWGM momenteel de werkgever van de Wsw-medewerkers. Dit traject moet goed georganiseerd worden in kader van medezeggenschap en communicatie.

Invlechting

De overdracht naar de 'ontvangende' partij moet door 'invlechting' feitelijk vorm krijgen. Het gaat daarbij vooral om het proces en de stappen die moeten worden gezet of wenselijk zijn bij de opheffing van de GR. Naast de vereisten onder '1.2 Vraagstelling' kan verder worden gedacht aan het organiseren van de samenwerking met INTOS door middel van een dienstverleningsovereenkomst en de organisatie van het werkgeverschap van de Wsw-medewerkers.

Wanneer de IWGM wordt opgeheven vervalt het werkgeverschap van de Wsw-medewerkers van rechtswege aan de colleges van B&W van de gemeenten. Dit betekent dat de colleges verantwoordelijk zijn en blijven voor het werkgeverschap, maar sluit niet uit dat het werkgeverschap namens de colleges door INTOS kan blijven worden uitgevoerd. De overdracht van het werkgeverschap van de IWGM naar de gemeenten vereist bijvoorbeeld ook afstemming met de Belastingdienst. Tenslotte moeten de uiteindelijke keuzes passen binnen de voorwaarden en regels die de gemeenten hebben gesteld ten aanzien van verbonden partijen en die vastliggen in bijvoorbeeld een Nota verbonden partijen.

Volgens het ruitmodel wordt na strategische besluitvorming door de IWGM en de colleges de fase van planvorming (liquidatie- en transitieplan) ingegaan. Deze fase mondt uit in definitieve besluitvorming.

4 De wijze waarop de GR kan worden opgeheven

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we het eerste onderdeel van de quick scan, namelijk de wijze waarop de GR kan worden opgeheven. Het proces dat nodig is om tot opheffing en beëindiging van de IWGM te komen, wordt in eerste instantie gebaseerd op:

1. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).
2. De gemeenschappelijke regeling IWGM.

Daarnaast maken we gebruik van:

1. Documenten (liquidatieplannen) van andere casussen waarin een GR voor de Wsw is opgeheven, bijvoorbeeld de GR Westelijk gebied van Utrecht en de GR DSW Rijswijk e.o.
2. Kennis en ervaringen van de consultants vanuit trajecten waarbij sprake was van opheffing van een GR.

Verder baseren we ons op gesprekken die zijn gevoerd met betrokkenen. In de gesprekken zijn door diverse gesprekspartners specifieke uitdagingen genoemd.

4.2 De Wgr

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) maakt duidelijk dat gemeenteraden een belangrijke stem hebben bij grote wijzigingen in de GR.

Artikel 1, lid 2 en 3 van de Wgr geven het volgende aan:

2. *De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.*
3. *Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.*

Dit geeft dus aan dat voor de opheffing (=wijziging) de toestemming van de gemeenteraden nodig is. De gemeenteraden kunnen alleen van toestemming afzien als zij de opheffing in strijd vinden met het recht of het algemeen belang.

Verder is artikel 9 van de Wgr relevant:

1. *De voor onbepaalde tijd getroffen regeling houdt bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding, met inachtneming van artikel 1.*
2. *De regeling waarbij een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld houdt bepalingen in omtrent de vereffening van het vermogen ingeval dat openbaar lichaam wordt ontbonden.*
3. *Het bij een regeling ingestelde openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie blijft na zijn ontbinding voortbestaan voor zover dit tot vereffening van zijn vermogen nodig is.*

Het eerste en tweede lid geven dus aan dat de regeling bepalingen moet bevatten over opheffing en over de vereffening van het vermogen wanneer de organisatie wordt ontbonden. Hier kijken we in de volgende paragraaf naar.

Het derde lid impliceert dat de bedrijfsvoeringsorganisatie niet wordt beëindigd op de datum van opheffing van de GR. Vaak is er nog enige tijd nodig om het vermogen te vereffenen, dat wil zeggen vorderingen te innen en verplichtingen af te wikkelen. In het geval van de IWGM

kan deze periode relatief kort zijn omdat in hoofdstuk 2 gebleken is dat de vorderingen en schulden allemaal betrekking hebben op de deelnemende gemeenten en de stichting INTOS.

4.3 Bepalingen in de gemeenschappelijke regeling IWGM

Artikel 20 van de GR IWGM handelt over opheffing en liquidatie:

1. *De regeling kan worden opgeheven bij een daartoe strekkend besluit van alle colleges van de deelnemende gemeenten en indien de betreffende raden daarmee ingestemd hebben.*
2. *In geval van een opheffingsbesluit draagt het bestuur zorg voor de opstelling en vaststelling van een liquidatieplan. Alvorens dit plan vast te stellen legt het bestuur dit voor aan de colleges en raden die daarover hun zienswijzen kenbaar kunnen maken.*
3. *De gemeentebesturen verbinden zich in het geval van opheffing van het openbaar lichaam in het liquidatieplan de verplichting op te nemen dat zij alle rechten en verplichtingen van het openbaar lichaam over de gemeenten verdelen op een in het plan te bepalen wijze.*
4. *Het bestuur zal als vereffenaar optreden en belast worden met de uitvoering van het liquidatieplan.*
5. *De bedrijfsvoeringsorganisatie en zijn bestuur blijven na het opheffingsbesluit bestaan voor zover dit voor de uitvoering van het liquidatieplan nodig is.*

De leden 1 en 5 geven feitelijk de bepalingen in de Wgr nog eens weer.

De leden 2, 3 en 4 zijn specifiek voor de IWGM:

- Het bestuur stelt, in geval van een opheffingsbesluit, een liquidatieplan op.
- Het bestuur legt het concept liquidatieplan voor een zienswijze voor aan colleges en raden.
- De gemeenten moeten bij opheffing het positieve of negatieve liquidatiesaldo verdelen.
- De verdeling tussen de gemeenten en de wijze waarop de verdeling plaatsvindt moet worden opgenomen in het liquidatieplan.
- Het bestuur treedt als vereffenaar op en is belast met de uitvoering van het liquidatieplan.

Hierbij plaatsen wij drie opmerkingen:

1. Ten eerste dat de tekst van de GR aangeeft dat eerst sprake dient te zijn van een opheffingsbesluit door de gemeenten en dat daarna het liquidatieplan wordt opgesteld. Hiervan wordt in de processtappen (zie paragraaf 4.5) uitgegaan. Praktisch gezien kan het in geval van de IWGM (het opstellen van het liquidatieplan is niet heel ingewikkeld) ook zo zijn dat het concept liquidatieplan als bijlage bij de college- en raadsvoorstellen over de opheffing wordt gevoegd, waardoor mogelijk tijd kan worden gewonnen.
2. Ten tweede dat de verdeling van het liquidatiesaldo over de gemeenten niet vastligt in de GR maar onderdeel is van het liquidatieplan.
3. Ten derde dat het bestuur als vereffenaar optreedt. Veelal geven GR-en de mogelijkheid dat het bestuur iemand anders, bijvoorbeeld de ambtelijk secretaris of de directeur, als vereffenaar benoemt. In het geval van de IWGM dus niet.

Verder zijn de volgende bepalingen in de GR van belang:

- Volgens artikel 23, eerste en tweede lid, moet de gemeente Gennep het besluit tot opheffing van de regeling toezenden aan gedeputeerde staten en tijdig bekend maken door kennisgeving in de Staatscourant.
- Artikel 24 bepaalt dat bij opheffing van de GR de archiefbescheiden worden overgebracht naar de archiefbewaarplaats van de gemeente Gennep.

Bij de archiefbescheiden plaatsen wij de kanttekening dat ervaring in andere regio's leert dat de afgesloten personeelsdossiers van Wsw-medewerkers wettelijk gezien moeten worden overgedragen aan de archiefbewaarplaats van de woongemeente (voor Wsw-medewerkers die niet in de GR-gemeenten wonen, wordt daarbij de 'betalende' gemeente aangehouden). De lopende personeelsdossiers worden door de IWGM ook overgedragen aan de gemeenten en vervolgens door de gemeenten ter beschikking gesteld aan Intos. De overige archiefbescheiden kunnen worden overgebracht naar de archiefbewaarplaats van de gemeente Gennep. In 2013 zijn de personeelsdossiers van toen allemaal opgeschoond.

4.4 Rol van de medezeggenschap

In de Wet op de Ondernemingsraden is opgenomen dat de ondernemingsraad adviesrecht heeft op beëindiging van de onderneming of een belangrijk onderdeel daarvan. Dit is geregeld in artikel 25.

WOR, artikel 25, lid 1c
De ondernemingsraad wordt door de ondernemer in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over elk door hem voorgenomen besluit tot:

c. *beëindiging van de werkzaamheden van de onderneming of van een belangrijk onderdeel daarvan;*

Echter, voor organisaties die een publiekrechtelijke taak uitvoeren wordt hierop een uitzondering gemaakt. Dit is in de WOR opgenomen in artikel 23, lid 2:
…… Onder de aangelegenheden, de onderneming betreffende, is niet begrepen het beleid ten aanzien van, alsmede de uitvoering van een bij of krachtens een wettelijk voorschrift aan de ondernemer opgedragen publiekrechtelijke taak, behoudens voor zover deze uitvoering de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen betreft.

In artikel 46d van de WOR worden eveneens beperkingen opgenomen met betrekking tot publiekrechtelijke organisaties:

b. *Voor de toepassing van artikel 23, tweede lid, zijn onder de aangelegenheden de onderneming betreffende niet begrepen de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daarvan, noch het beleid ten aanzien van en de uitvoering van die taken, behoudens voor zover het betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen.*

Kort gezegd houdt het bovenstaande in dat de colleges/gemeenteraden van de gemeenten zelf bepalen waar zij de taak voor de uitvoering van de Wsw beleggen en of en in welke vorm zij daar in samen werken. De ondernemingsraad heeft wel adviesrecht op de eventuele personele gevolgen die daaruit voortvloeien.

In formele zin betekent dit dat een adviesaanvraag aan de OR niet zozeer betrekking heeft op het (politieke) besluit tot opheffing van de GR én een andere governance, maar alleen op de personele gevolgen van de opheffing (opgenomen in het liquidatie- en transitieplan). De ondernemingsraad van INTOS kan, tegelijkertijd met het vragen van een zienswijze aan de colleges en gemeenteraden, advies over de personele gevolgen worden gevraagd.

Omdat de gemeenteraden vrijwel zeker zullen vragen naar de positie van de ondernemingsraad, is het aan te raden om de ondernemingsraad in een vroegtijdig stadium te betrekken en het advies van de ondernemingsraad voorafgaand aan het vragen van de zienswijze van de colleges en gemeenteraden te positioneren. De WOR-bestuurder van INTOS zal de OR regelmatig moeten informeren over het proces en de voortgang.

Echter, we kunnen nu al met vrij grote zekerheid aangeven dat er geen gevolgen zijn voor de Wsw-medewerkers, behalve dat het college hun formele werkgever wordt in plaats van de IWGM. De arbeidsvoorwaarden zullen daardoor niet wijzigen. In de uitvoering van de Wsw verandert er door het besluit om de GR op te heffen niets. INTOS blijft de uitvoerder van de Wsw voor de gemeenten. De opheffing van de GR heeft geen effect op de organisatie van INTOS, de werkplekken, de leiding en de begeleiding van de medewerkers. Het opheffen van de IWGM is dus in die zin geen spannend besluit vanuit de optiek van de medewerkers. Dat laat onverlet dat een advies moet worden gevraagd aan de OR.

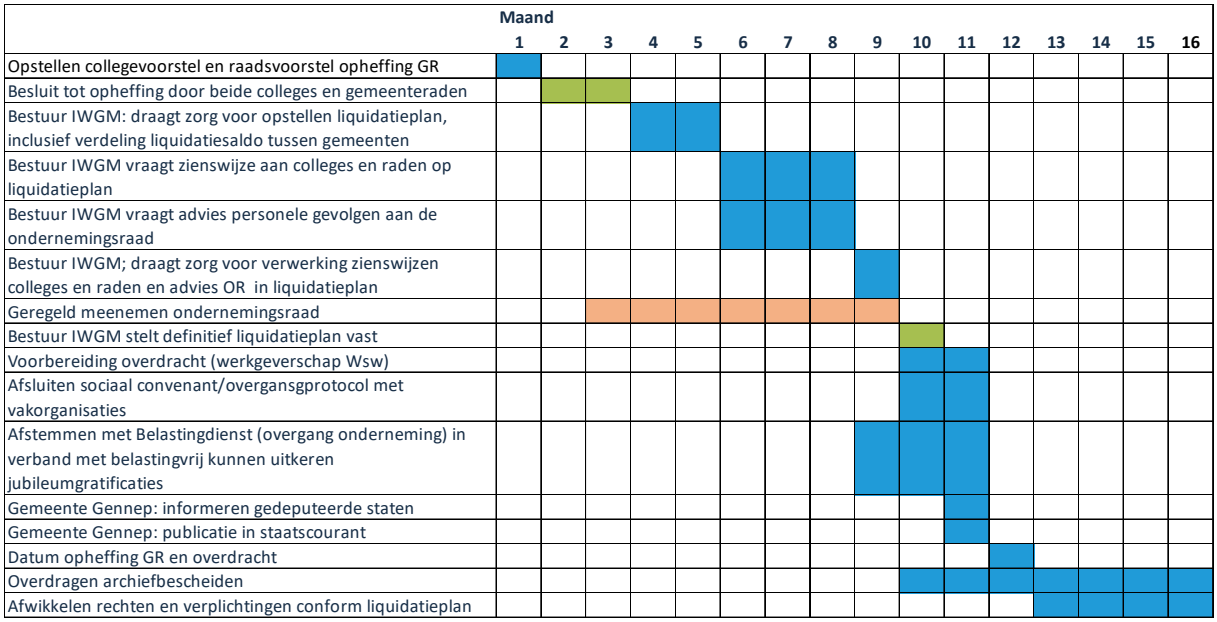
Wij bevelen ook aan de gemeentelijke ondernemingsraden mee te nemen in het proces en transparant te informeren over wat er gaat gebeuren. De gemeenten worden in ieder geval formeel werkgever van de Wsw-medewerkers. Model 3 (zie hoofdstuk 5) leidt bovendien tot een organisatiewijziging voor de gemeente Gennep en zal er in die gemeente sprake zijn van een adviestraject.

Verder is het aan te bevelen om een beknopt sociaal convenant of een overgangsregeling voor de Wsw-medewerkers overeen te komen met de vakorganisaties. Hierin staat duidelijk aangegeven wat wel en wat niet verandert als gevolg van de opheffing van de IWGM. Hiermee kan volstrekt onnodige onrust worden voorkomen.

4.5 Spoorboekje/stappenplan

Het voorafgaande hebben we vertaald in een helder advies en een spoorboekje met de stappen die op hoofdlijnen moeten worden gezet om de IWGM op te heffen. Dit biedt een doorkijk naar het te lopen proces en vormt een kapstok voor een plan voor de vervolgfase. In het onderstaande schema is de procesmatige kant van de opheffing weergegeven, waarbij ook inzicht wordt gegeven in de minimale doorlooptijden en planning.

Hieruit blijkt dat een totale doorlooptijd van (minimaal) 12 maanden nodig is van de start van het proces tot de daadwerkelijke datum van opheffing van de IWGM. Dit betekent dat zo snel mogelijk na de zomer van 2021 het proces moet worden ingezet om op 1 januari 2023 de IWGM te kunnen opheffen.



Figuur 3: Spoorboekje en stappenplan opheffing van de IWGM

Er moet dan ook duidelijk zijn hoe de toekomstige governance en uitvoering eruit zien. Colleges en gemeenteraden zullen namelijk géén besluit nemen wanneer de toekomstige governance en organisatie van de uitvoering nog niet duidelijk is.

In het kader van het ruitmodel (figuur 1) is het verstandig om in een vroegtijdig stadium in gesprek te treden met colleges en raden om het bestuurlijk draagvlak te peilen. In deze fase van de toekomstverkenning is het noodzakelijk om voor alle deelnemers na te gaan of het uiteindelijke toekomstmodel (zie hoofdstuk 5) voldoende aantrekkelijk en haalbaar is. Door tijdig na het vaststellen van de doelstellingen dit gesprek te starten zal het gehele proces van in- en ontvlechting soepeler verlopen.

5 De gevolgen van de opheffing van de GR

5.1 Inleiding

Het tweede onderdeel van de quick scan gaat over de gevolgen van de opheffing van de GR. Als gevolg daarvan zijn keuzes nodig ten aanzien van de toekomstige uitvoering van de Wsw en, voor de gemeente Gennep, het werkdeel van de Participatiewet. In drie mogelijke modellen worden deze keuzes gestructureerd.

De belangrijkste gevolgen liggen op het terrein van de governance (de bestuurlijke invulling van de stichting INTOS na opheffing van de IWGM), de juridische vormgeving van de opdrachtverlening en de organisatie van het werkgeverschap van de Wsw-medewerkers. Voor deze aspecten zijn er enkele mogelijkheden waaruit een keuze kan worden gemaakt. Ook zullen er nieuwe afspraken moeten worden gemaakt over de financiële verhoudingen tussen de gemeenten onderling en/of tussen de gemeenten en INTOS.

Een keuze voor een bepaalde mogelijkheid heeft weer implicaties voor de overige gevolgen van de opheffing van de IWGM. Dus: de gevolgen van de opheffing van de GR ontstaan niet alleen door de opheffing van de IWGM maar zijn ook afhankelijk van keuzes die over de toekomstige uitvoering worden gemaakt.

5.2 Toekomstmodellen

We verkennen in deze quickscan drie toekomstmodellen voor de uitvoering van de Wsw die wat betreft de governance als volgt kunnen worden getypeerd:

1. De gemeenten Gennep en Mook en Middelaar benoemen elk één bestuurder van de stichting INTOS. Beide gemeenten wijzen INTOS aan als uitvoerder van de Wsw en sluiten een dienstverleningsovereenkomst met INTOS voor de uitvoering van de Wsw. De gemeente Gennep sluit ook een dienstverleningsovereenkomst met INTOS af voor uitvoering van het werkdeel van de Participatiewet en andere activiteiten.
2. De gemeente Gennep benoemt één of meerdere bestuurders van de stichting INTOS. De gemeente Mook en Middelaar levert géén bestuurder van de stichting. Beide gemeenten wijzen INTOS aan als uitvoerder van de Wsw en sluiten een dienstverleningsovereenkomst met INTOS voor de uitvoering van de Wsw. De gemeente Gennep sluit ook een dienstverleningsovereenkomst met INTOS af voor uitvoering van het werkdeel van de Participatiewet en andere activiteiten.
3. INTOS wordt omgevormd van een stichting naar een onderdeel van de gemeente Gennep. Voor de gemeente Gennep wordt de uitvoering van de Wsw en het werkdeel van de Participatiewet een gemeente-interne aangelegenheid. De gemeente Mook en Middelaar kan een DVO afsluiten met de gemeente Gennep voor de uitvoering van de Wsw voor de gemeente Mook en Middelaar.

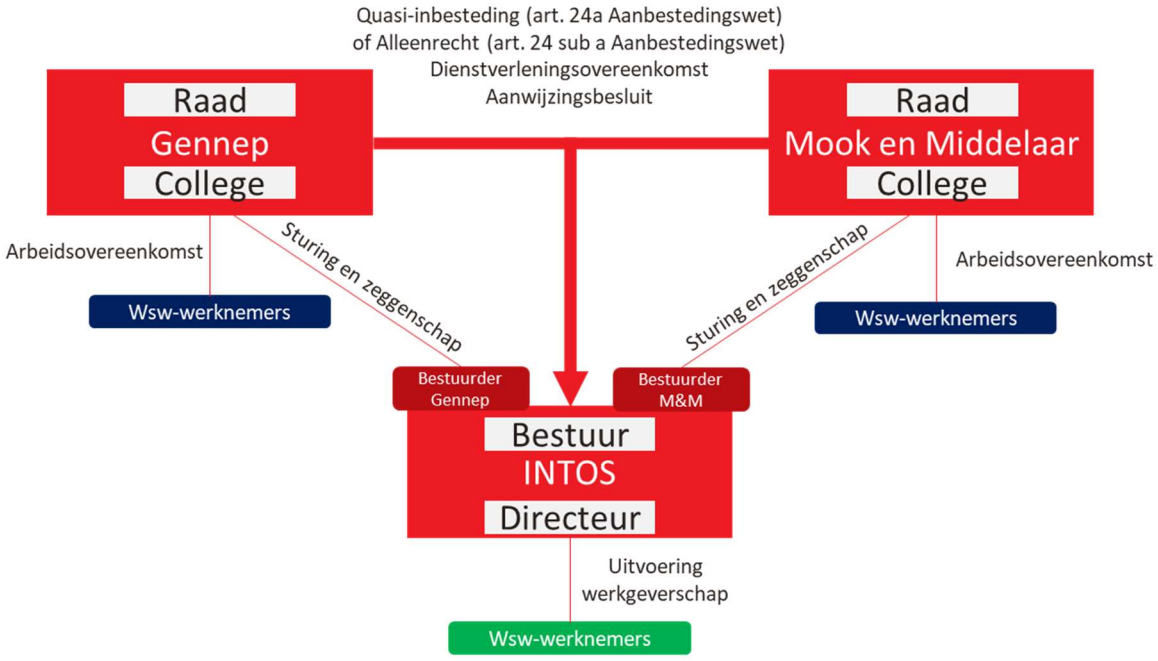
De navolgende tabel vat één en ander kort samen.

Nr	Model	Bestuurlijke governance	Opdrachtverlening
1	Stichting INTOS met bestuurlijke deelname Mook en Middelaar	Beide gemeenten wijzen één bestuurder van INTOS aan	Via aanwijzingsbesluit door beide gemeenten en een DVO of DVO's tussen beide gemeenten en INTOS
2	Stichting INTOS zonder bestuurlijke deelname Mook en Middelaar	De gemeente Gennep wijst één of meer bestuurders van INTOS aan	Zie Model 1
3	INTOS wordt onderdeel gemeente Gennep	Voor Gennep via de gemeentelijke lijn vanuit het college van B&W	Mook en Middelaar kan voor de Wsw een aanwijzingsbesluit nemen en een DVO of DVO's afsluiten met de gemeente Gennep

Tabel 1: de drie toekomstmodellen

We werken deze drie modellen in de rest van dit hoofdstuk één voor één uit (paragrafen 5.3 tot en met 5.5) met daarbij mogelijke keuzes en afwegingen. Tevens beschrijven we in het kort nog een vierde model die strekt tot verzelfstandiging van INTOS. Dit model zit niet in de scope van de opdracht, maar wordt wel benoemd in kader van de volledigheid. In de samenvattende en concluderende paragraaf (5.6) worden de drie modellen tegen elkaar afgewogen.

5.3 Model 1: Stichting INTOS met bestuurlijke deelname Mook en Middelaar



Samenvatting model 1: Stichting INTOS met bestuurlijke deelname Mook en Middelaar
Deze mogelijkheid wijkt af van de huidige situatie in de zin dat de IWGM tussen de gemeenten en INTOS uitgaat. Dit houdt in dat:
- Het formele werkgeverschap van de Wsw-medewerkers terugvalt aan de colleges[5].

[5] De precieze vormgeving van het werkgeverschap is onderwerp van de volgende paragraaf.

- De uitvoering van de Wsw wordt door de gemeenten overeengekomen met stichting INTOS in de vorm van een aanwijzingsbesluit en een dienstverleningsovereenkomst (DVO).
- Beide gemeenten wijzen één bestuurder van de stichting INTOS aan.
- Beide gemeenten INTOS via een aanwijzingsbesluit moeten aanwijzen als uitvoeringsorganisatie voor de Wsw of via het verlenen van een alleenrecht.
- Er nieuwe afspraken moeten worden gemaakt over de financiële verhoudingen en de afrekening met INTOS[6].
- Beide gemeenten een dienstverleningsovereenkomst afsluiten met INTOS voor de uitvoering van de Wsw.

Bestuurlijke governance
In dit model wordt het bestuur gezamenlijk ingevuld door beide gemeenten die ieder één bestuurder in het bestuur van INTOS benoemen. De directe bestuurlijke lijn vanuit beide gemeenten borgt dat eventuele bestuurlijke besluitvorming en escalatie snel en efficiënt plaats kunnen vinden in het bestuur van de stichting INTOS. De bestuursleden kunnen op grond van artikel 5 van de statuten aanwijzingen geven ten aanzien van het te voeren beleid.

Door de opheffing van IWGM ontstaat een directe relatie tussen de colleges als opdrachtgever en INTOS als opdrachtnemer. Tegelijkertijd dient het bestuurslid uit de gemeente ook de belangen van INTOS behartigen. In de praktijk kan het voorkomen dat de gezamenlijke belangen van INTOS als samenwerkingsverband op gespannen voet staan met de belangen van één of beide van de deelnemende gemeenten. Er zijn verschillende manieren mogelijk om deze spanning van 'dubbele petten' te verhelpen. Zo kunnen er afspraken in het college gemaakt worden over wie bestuurder ('eigenaar') van INTOS is en wie als opdrachtgevende portefeuillehouder van de gemeente wordt gezien, zodat de discussie vanuit een zuivere rollen- en pettenscheiding kan worden gevoerd.[7] Tenslotte dienen de statuten ook afspraken te bevatten over stemverhoudingen, indien stemming nodig is voor besluitvorming. Dat betekent dat de huidige stemverhoudingen die gelden binnen INTOS kunnen wijzigen, indien hier nieuwe afspraken over worden gemaakt.

De betrokkenheid en invloed van de gemeenteraad hoeft niet te veranderen ten opzichte van de huidige situatie. De gemeenteraad kan weliswaar geen zienswijze meer geven op de begroting van de IWGM, maar INTOS loopt als verbonden partij mee in de P&C cyclus van de gemeenten. Het is mogelijk om in de statuten van INTOS een aanvullende bepaling op te nemen dat de gemeenten een zienswijze kunnen geven op het jaarplan en de begroting van de stichting INTOS. Aan de andere kant hebben gemeenteraden ook andere mogelijkheden om het college vragen te stellen of ter verantwoording te roepen over INTOS en hebben bestuurders een actieve informatieplicht.

Deelname van gemeente Gennep en gemeente Mook en Middelaar aan het bestuur van INTOS vraagt bestuurlijke en daarmee ook ambtelijke betrokkenheid van beide gemeenten. Ondanks de opheffing van IWGM, waarmee een besluitvormingslaag verdwijnt, zal de bestuurlijke drukte slechts beperkt afnemen. Gelet op het geringe aandeel van gemeente Mook en Middelaar kan daarom vanuit oogpunt van bestuurlijke drukte overwogen worden dat deelname in het bestuur niet proportioneel is met haar belangen in de stichting. Daarentegen kan ook overwogen worden om wel toe te treden tot het bestuur, maar de besluitvorming in feite volledig over te laten aan de bestuurder van gemeente Gennep. In dit

[6] De mogelijkheden voor de financiële verhoudingen en afrekening met INTOS is onderwerp van één van de volgende paragrafen.
[7] Gedacht kan worden aan scheiding tussen toezichthoudende rol en de opdrachtgevende rol in het college ten aanzien van INTOS. De toezichthoudende rol als bestuurder van de stichting kan bijvoorbeeld worden ingevuld door de wethouder met financiën en/of bedrijfsvoering in de portefeuille. De opdrachtgevende rol kan worden ingevuld vanuit de wethouder Werk en Inkomen. Die is in dat geval geen bestuurder van de stichting.

geval behoudt Mook en Middelaar haar formele sturingsmogelijkheden (die zij niet uitoefent), waardoor de bestuurlijke drukte wel afneemt.

Onder de streep is het effect van de keuze voor model 1 op de bestuurlijke drukte volgens ons marginaal, omdat IWGM op dit moment toch een min of meer 'lege' organisatie is. De uitvoering van de Wsw en de uitvoering van het werkgeverschap namens IWGM vindt immers plaats in de stichting INTOS, die grotendeels op dezelfde wijze wordt voortgezet in dit model. Verder worden de bestuursvergaderingen van IWGM en INTOS al met elkaar gecombineerd: de IWGM heeft haar eigen bestuurders benoemd als bestuurders van INTOS.

Juridische vormgeving opdrachtgeverschap
Het model verschilt van de oude situatie doordat de publiekrechtelijke rechtspersoon van de GR IWGM komt te vervallen. Het opdrachtgeverschap over de uitvoering van de Wsw wordt niet meer vanuit de IWGM overeengekomen met de stichting. In de nieuwe situatie wordt de uitvoering van de Wsw door de gemeenten zelf overeengekomen met stichting INTOS. Dit krijgt juridisch vorm door een aanwijzingsbesluit en een dienstverleningsovereenkomst (DVO) per gemeente.

Beide gemeenten moeten een aanwijzingsbesluit nemen en een DVO met INTOS aangaan. In de DVO worden afspraken vastgelegd over de scope en uitvoering van taken, financiën en resultaten. De gemeente Gennep zal ook afspraken moeten maken met de INTOS over de uitvoering van werktaken in het kader van de Participatiewet en dagbesteding in het kader van de WMO. Deze taken kunnen ook in een DVO worden vastgelegd.

Formeel werkgeverschap
Door het opheffen van de GR IWGM vervalt het werkgeverschap van de Wsw-medewerkers van rechtswege aan de colleges van beide gemeenten. Op grond van artikel 2 Wsw kan alleen een college of een GR Wsw-geïndiceerden een dienstbetrekking onder aangepaste omstandigheden aanbieden. De verantwoordelijkheid hiervoor kan niet worden verlegd naar een private rechtspersoon.[8]

Uitvoering van het werkgeverschap
De colleges worden de formeel werkgever van hun Wsw-medewerkers. In de huidige situatie heeft de IWGM de volledige uitvoering van het werkgeverschap belegd bij INTOS.[9] Volgens het aanwijzingsbesluit dat de IWGM heeft genomen (artikel 1, tweede lid), is de stichting gemachtigd om namens het bestuur van de GR-IWGM een dienstbetrekking op grond van artikel 2, lid 7 van de Wsw aan te gaan en de daaruit voortvloeiende of samenhangende handelingen te verrichten.

Bij de keuze voor dit model kunnen de twee gemeenten op dezelfde wijze deze bepaling opnemen in hun aanwijzingsbesluit aan INTOS voor de nieuwe situatie. Hierdoor wordt INTOS gemachtigd om namens het college de dienstbetrekkingen op grond van de Wsw aan te gaan en de daaruit voortvloeiende of samenhangende handelingen te verrichten. De colleges blijven echter te allen tijde verantwoordelijk en kunnen daarop worden aangesproken.

Een tweede mogelijkheid is dat de gemeenten bepaalde personele en rechtspositionele beslissingen zelf nemen en voor een ander deel van de personele beslissingen INTOS

[8] In alle drie modellen geldt dat het *formele* werkgeverschap bij de gemeente ligt. Ten aanzien van de uitvoering van het werkgeverschap, namelijk de aansturing van de werknemer en de uitvoering van werkgeverstaken, kunnen wel diverse keuzes worden gemaakt. Dit wordt in de volgende paragraaf uitgewerkt.
[9] Aanwijzingsbesluit uitvoeringsorganisatie Wsw, Intergemeentelijke Werkvoorziening Gennep, Mook en Middelaar: 17 december 2018.

machtigen. De gemeenten zouden dan bijvoorbeeld beslissingen die sterk samenhangen met het formeel werkgeverschap in de gemeentelijke organisatie beleggen, zoals ontslag, disciplinaire maatregelen en besluiten aangaande beloning van medewerkers. INTOS zou dan gemachtigd kunnen worden voor die personele beslissingen die te maken hebben met het materieel werkgeverschap, zoals de aansturing van werkzaamheden op de werkvloer. De keuze voor deze tweede mogelijkheid vereist echter relatief veel afstemming en coördinatie tussen de gemeenten en INTOS en wordt daarom niet geadviseerd.

Wanneer de gemeenten bepaalde onderdelen van het werkgeverschap in het kader van de Wsw zelf willen uitvoeren en niet bij INTOS willen beleggen, kan dit worden omschreven in het aanwijzingsbesluit, een bijlage bij het aanwijzingsbesluit of in de DVO met daarin de inhoudelijke en financiële afspraken en helder te beschrijven wat de rolverdeling is tussen gemeente en INTOS. De mandaten, volmachten en machtigingen (zowel de extern als de intern belegde) dienen te worden opgenomen in de mandaatregeling van de gemeente.

Aanbestedingsaspecten
Een DVO is een privaatrechtelijke overeenkomst en valt onder hetzelfde juridische regime als een ‘overeenkomst van opdracht’. Bij het verlenen van een opdracht aan een marktpartij kunnen aanbestedingsverplichtingen van toepassing zijn. Afhankelijk van de aard en omvang van de opdracht om de Wsw uit te voeren zijn reguliere aanbestedingsrechtelijke verplichtingen van toepassing.[10] Er zijn echter uitzonderingsmogelijkheden om niet aan te hoeven besteden.

Zo is er op grond van artikel 2.24, sub a Aanbestedingswet 2012 de mogelijkheid om een uitsluitend recht te verlenen met betrekking tot het verrichten van de gevraagde diensten. Op basis van deze bepaling kunnen aanbestedende diensten rechtstreeks een overeenkomst sluiten voor de inkoop van diensten bij een andere aanbestedende dienst (een van de gemeenten of een rechtspersoon die kwalificeert als aanbestedende dienst) die beschikt over een uitsluitend recht met betrekking tot het verrichten van de gevraagde diensten binnen een bepaald geografisch gebied.[11] Gemeente Gennep en gemeente Mook en Middelaar zouden in dat geval dit uitsluitend recht aldus in een verordening vastleggen.[12] Het verlenen van een uitsluitend recht voor INTOS is echter alleen mogelijk wanneer INTOS een publiekrechtelijke instelling is. Dit lijkt het geval te zijn. Artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012 definieert een publiekrechtelijke instelling als een instelling die ten doel heeft te voorzien in het algemeen belang, anders dan commerciële of industriële aard, die rechtspersoonlijkheid bezit, hoofdzakelijk gefinancierd door een overheid, onderworpen is aan toezicht van een overheid of de leden van het bestuur voor meer dan de helft door een overheid wordt aangewezen. Dit is bij INTOS het geval, waarmee het verlenen van een uitsluitend recht door gemeente Gennep en gemeente Mook een Middelaar voor uitvoering van de Wsw door INTOS een mogelijkheid is.

Een tweede uitzonderingsmogelijkheid is (quasi-)inbesteding indien aan de bijbehorende voorwaarden wordt voldaan. Dit betekent dat de aanbestedingsplichtige diensten, zoals gemeenten, geen aanbesteding uit hoeven te voeren indien zij de opdracht ‘als het ware’ in haar eigen organisatie organiseert. Op basis van artikel 2.24a Aanbestedingswet 2012 kunnen aanbestedende diensten (zoals de gemeenten Gennep en Mook en Middelaar)

[10] De verhoogde drempel voor sociale en andere specifieke diensten lijkt niet van toepassing te zijn voor sociale werkvoorzieningen, omdat deze niet zijn opgenomen in de categorieën in Bijlage XIV van de Richtlijn.
[11] In artikel 1 van de Aanbestedingswet 2012 wordt onder aanbestedende dienst verstaan:' de staat, een provincie, gemeente, waterschap of publiekrechtelijke instelling, dan wel een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen.
[12] Uit een vonnis van de Rechtbank Gelderland (Rb Gelderland 29 juli 20215, ECLI:NL:RBGEL:2015:5490, JAAN 2015/216 m.nt. J.W. Dibbits en R.S. Damsma) lijkt te volgen dat dat besluit algemeen verbindend moet (kunnen) zijn.

rechtstreeks een overeenkomst sluiten met een andere rechtspersoon (INTOS), indien deze voldoen aan vier voorwaarden voor (quasi-) inbesteding. De voorwaarden voor het kunnen toepassen van (quasi-)inbesteding zijn als volgt:

1. Toezichtcriterium (sub a): het toezicht door de aanbestedende dienst (gemeenten) op de opdrachtnemende entiteit (INTOS) moet zijn als het toezicht op zijn eigen diensten.
2. Merendeelcriterium (sub b): minimaal 80% van de activiteiten en taken door de opdrachtnemende entiteit (INTOS) is in opdracht van de controlerende aanbestedende diensten (gemeenten), bijvoorbeeld aangetoond door beschouwing van het driejarig gemiddelde omzet.
3. Kapitaalscriterium (sub c): de derde voorwaarde voor de uitzondering van artikel 2.24a vereist dat er geen directe participatie van privékapitaal mag zijn in de gecontroleerde entiteit.
4. Tot slot moet de entiteit rechtspersoonlijkheid bezitten.

Door de bestuurlijke deelname van zowel gemeente Gennep als gemeente Mook en Middelaar in model 1 verandert er weinig ten opzichte van de huidige situatie.

Beide gemeenten kunnen doorslaggevende invloed uitoefenen in de stichting via het bestuur (waarin bestuurders van de aanbestedingsplichtige diensten rechtstreeks als bestuurder deelnemen) en zodoende deze taak ‘als in eigen huis’ kunnen organiseren.

Ook aan het tweede criterium wordt voldaan. Het merendeelcriterium wordt beoordeeld op basis van de bedrijfseconomische activiteiten in de opdrachtnemende rechtspersoon. Dat de Stichting ook activiteiten en/of werkzaamheden ten behoeve van andere opdrachtgevers uitvoert, is niet van invloed daarop zolang het aandeel daarvan binnen de grens van 20% blijven. In het geval van sociale werkvoorzieningsbedrijven bestaan soms juridische verschillen van inzicht welke financiële stromen onder commerciële opdrachtgevers vallen en welke gerelateerd kunnen worden aan de ‘dienst van algemeen economisch belang’. Een belangrijk onderdeel van de Wsw-uitvoering betreft de uitvoering van opdrachten en detacheringen van Wsw-werknemers bij inlenende en opdrachtgevende derden. De ruime uitleg van het merendeelcriterium is dat deze opbrengsten mogen worden meegeteld in de berekening van het merendeelcriterium zolang deze plaatsvinden in het kader van de opdracht vanuit de controlerende diensten.[13] De beperktere opvatting is dat deze commerciële opbrengsten niet onder het merendeelcriterium vallen. In dit advies wordt de ruime opvatting aangehouden, gelet op het doel en karakter van de Wsw. In 2020 wordt hieraan voldaan, ook onder de beperkte uitleg van het merendeelcriterium.

Tenslotte wordt uit de balans duidelijk dat ook aan het derde criterium wordt voldaan en is het duidelijk dat INTOS rechtspersoonlijkheid bezit.

Indien de huidige bedrijfseconomische omvang van de opdracht gelijk blijft zal in model 1 dus voldaan worden aan de voorwaarden voor (quasi-)inbesteding. Er hoeft in dat geval hoogstwaarschijnlijk niet aanbesteed te worden.

Ondernemingsrechtelijke aspecten
Bij keuze voor model 1 worden besluiten door de rechtspersoon van de stichting INTOS genomen. Door haar eigen rechtspersoonlijkheid handelt zij uit eigen naam in het economisch verkeer. Eventuele aansprakelijkheden uit onrechtmatigheden of tekortkomingen komen daarmee voor rekening voor de stichting INTOS. De gemeenten zijn in beginsel afgeschermd van vorderingen en aansprakelijkheden van INTOS. Het uitgangspunt geldt dat alleen de stichting of vennootschap aansprakelijk is voor schades

[13] Zie ook HvJEU 11 mei 2006, C-340/04, ECLI: EU:C:2006:308 (Carbotermo), r.o. 63-65.

indien tekort wordt geschoten in de nakoming van een verbintenis of een onrechtmatige daad wordt pleegt.

Vanwege de deelname van bestuurders in de stichting INTOS van beide gemeenten dient ook aandacht te zijn voor bestuurdersaansprakelijkheid. Onder bijzondere omstandigheden kan ook de bestuurder van de stichting aansprakelijk worden gesteld onder bestuurdersaansprakelijkheid. Elke bestuurder is op grond van artikel 2:9 BW tegenover de rechtspersoon gehouden tot behoorlijke vervulling van zijn taak en is hoofdelijk aansprakelijk voor schade voortkomend uit onbehoorlijk bestuur. Indien de bestuurder ter zake van de benadeling een ernstig verwijt kan worden gemaakt kan deze aansprakelijk worden gesteld. De bestuurders namens de gemeenten in het bestuur van stichting INTOS gaan derhalve ook als persoon een verantwoordelijkheid aan bij keuze voor dit model. Het is echter niet anders dan in de huidige situatie.

Eventuele fiscale gevolgen (btw en Vpb)
In deze paragraaf worden de eventuele fiscale gevolgen verkend. Deze quickscan is echter geen fiscaal-juridisch advies. Voor rechtmatigheid wordt een advies van een fiscalist aangeraden en nadere afstemming met de Belastingdienst wordt aanbevolen in een van de volgende fases van de implementatie.

<u>Omzetbelasting (btw)</u>
Bij het btw-vraagstuk dient eerst vastgesteld te worden of er sprake is van btw-plichtigheid. Voor de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB) is sprake van een belastbare prestatie wanneer:

- een prestatie (dienst of levering) wordt verricht;
- tegen vergoeding;
- waarbij een rechtstreeks verband bestaat tussen de prestatie en de vergoeding.

Op basis van de voorgaande beschrijving van model 1 zal INTOS op basis van de dienstverleningsovereenkomst diverse prestaties aan de gemeenten verrichten (criteria 1) in ruil waarvoor zij een vergoeding ontvangt (criteria 2), vermoedelijk in de vorm van een kostendoorbelasting. Er is sprake van een rechtstreeks verband, omdat de vergoeding enkel wordt ontvangen wanneer INTOS de overeengekomen prestaties daadwerkelijk verricht (criteria 3). De (kosten)vergoeding die INTOS in rekening brengt aan de gemeenten is dan ook belastbaar voor de btw. Voor de btw is in dit geval geen sprake van overheidshandelen. Dat de vergoeding belastbaar is voor de btw betekent niet dat ook daadwerkelijk btw verschuldigd is. Indien één van de wettelijke vrijstellingen geldt, blijft heffing van btw achterwege. Artikel 11, eerste lid, letter u Wet OB maakt een koepelvrijstelling mogelijk voor partijen die samenwerken in een samenwerkingsverband. Indien voldaan wordt aan de volgende criteria:

1. de leden van het samenwerkingsverband verrichten vrijgestelde of onbelaste prestaties;
2. de prestaties van het samenwerkingsverband zijn rechtstreeks nodig voor de activiteiten van de leden;
3. het samenwerkingsverband vordert van de leden alleen betaling van hun aandeel in de gemaakte kosten;
4. de vrijstelling leidt niet tot concurrentieverstoring;
5. de diensten zijn niet van de vrijstelling uitgezonderd.

Met betrekking tot de eerste voorwaarde heeft het Hof van Justitie beslist dat de koepelvrijstelling enkel van toepassing is wanneer de leden een activiteit van algemeen

belang uitvoeren.[14] De Wsw-werkzaamheden kunnen mogelijk gekwalificeerd worden als een activiteit van algemeen belang. De Wsw-werkzaamheden door INTOS zijn rechtstreeks nodig om de wettelijke taak van de gemeenten voor de Wsw te laten uitvoeren. Tevens wordt beoogd dat in model 1 alleen het aandeel in gemaakte kosten door de gemeenten in rekening gebracht. Er is geen sprake van concurrentieverstoring door toepassing van de btw-vrijstelling, die ertoe zou leiden dat andere marktdeelnemers zonder vrijstelling van de markt zouden worden uitgesloten. Beide gemeenten zijn voornemens om de taken uit te laten voeren door INTOS, ongeacht of het btw-vraagstuk van toepassing is. Deze factor is dus niet van doorslaggevend belang, waardoor geen sprake is van verstoring van concurrentie. Ten aanzien van aanwezigheid van een uitzondering van het vijfde criterium kan betoogd worden dat aan het criterium wordt voldaan, ook al kunnen er elementen in de Wsw-dienstverlening zitten die mogelijk niet volledig zijn uitgezonderd (bijvoorbeeld voor administratieve taken die INTOS voor de gemeenten uitvoert). Echter, de dienstverlening van de DVO (begeleiding, materieel werkgeverschap) wordt voor dit model als één geheel gezien en daarmee kan betoogd worden dat er geen uitzondering op de vrijstelling van toepassing is.

Volgens deze beoordeling is de conclusie dat wordt voldaan aan alle voorwaarden voor toepassing van de koepelvrijstelling. Deze is derhalve van toepassing op de Wsw-dienstverlening aan beide gemeenten. Er is geen btw verschuldigd over de kostenvergoeding die INTOS in rekening brengt aan beide gemeenten.

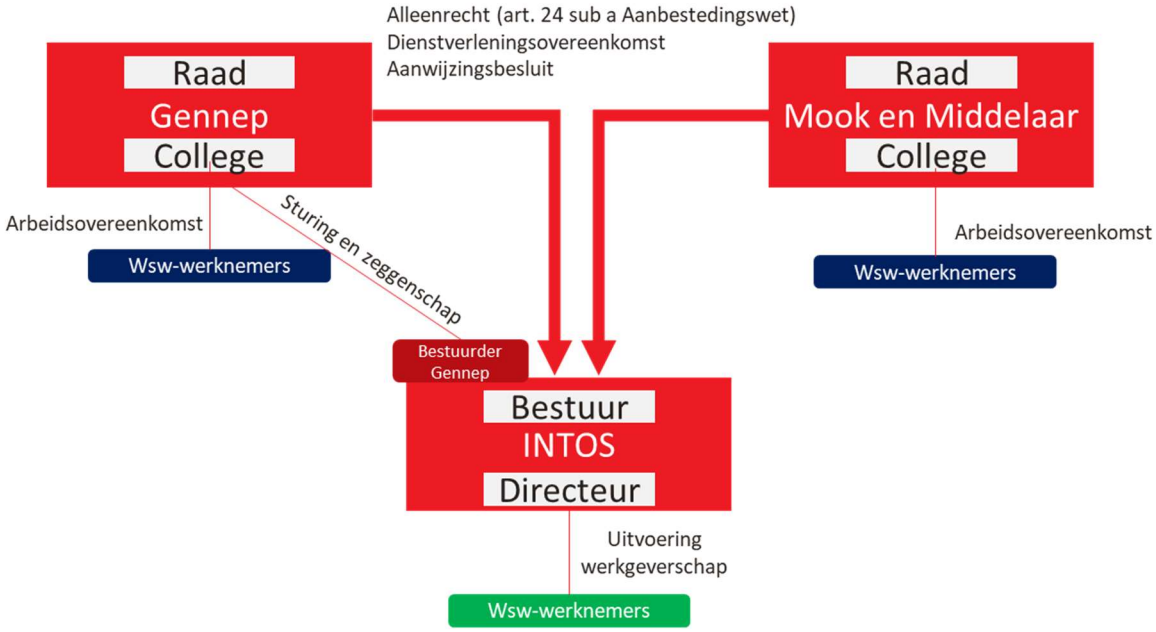
Overigens dient de dienstverlening van de DVO losgezien te worden van eventuele opdrachten en inkoop van schoonmaak- en groenwerkzaamheden. Deze zullen vermoedelijk wel btw-plichtig zijn en geen vrijstelling kennen.

<u>Vennootschapsbelasting (Vpb)</u>
INTOS is georganiseerd als stichting. Rechtspersonen als stichtingen, verenigingen en vergelijkbare organisaties hoeven alleen in bepaalde situaties vennootschapsbelasting te voldoen en hebben daarmee een beperkte belastingplicht. Op basis van artikel 5 lid 1 sub c ten tweede Vpb kan ieder geval gesteld worden dat de begeleiding, werkgeverschap en beschutte werkzaamheden in kader van het bieden van beschutte werkzaamheden aan mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking vrijgesteld zijn van Vpb-heffingen. De organisatie moet wel belastingaangifte doen over activiteiten waarmee zij deelneemt aan het openbaar verkeer en daarbij winst maakt door het drijven van een onderneming en daarin concurreert met ondernemers die geen vrijstelling voor de belastingplicht hebben (artikel 8f lid 1 sub b Vpb). Dit is in ieder geval van toepassing voor groen- en schoonmaakwerkzaamheden.

Overige
Dit model beoogt een aanpassing van de statuten van de stichting INTOS met betrekking tot de bestuurders van de stichting en wellicht de stemverhoudingen. Verder moet goed bekeken worden of in de statuten van INTOS het toezicht van beide gemeenten voldoende is geborgd. Voor deze beoogde aanpassing is een gang naar de notaris nodig.

[14] HvJ EU 21 september 2017, zaak C-605/15 (Aviva), zaak C-326/15 (DNB Banka), zaak C-616/15 (Commissie-Duitsland).

5.4 Model 2: Stichting INTOS zonder bestuurlijke deelname Mook en Middelaar



Samenvatting model 2: stichting INTOS zonder bestuurlijke deelname gemeente Mook en Middelaar

Deze mogelijkheid wijkt af van de huidige situatie in de zin dat de IWGM tussen de gemeenten en INTOS uitgaat. In veel opzichten lijkt model 2 op model 1, waarbij een cruciaal verschil is dat gemeente Mook en Middelaar in model 2 geen deel uitmaakt van het bestuur van INTOS. Samenvattend houdt dit in dat:

- Het formele werkgeverschap van de Wsw-medewerkers terugvalt aan de colleges[15].
- Enkel de gemeente Gennep wijst bestuurders van de stichting INTOS aan. Gemeente Mook en Middelaar neemt geen deel aan het bestuur van INTOS.
- Beide gemeenten moeten INTOS via een aanwijzingsbesluit aanwijzen als uitvoeringsorganisatie voor de Wsw of via het verlenen van een uitsluitend recht.
- Er nieuwe afspraken moeten worden gemaakt over de financiële verhoudingen en de afrekening met INTOS
- Beide gemeenten een dienstverleningsovereenkomst afsluiten met INTOS voor de uitvoering van de Wsw.

Bestuurlijke governance

Deze mogelijkheid wijkt af van de huidige situatie in de zin dat de IWGM als tussenliggende bestuurlijke laag tussen de gemeenten en INTOS verdwijnt en dat de gemeente Mook en Middelaar geen sturing en toezicht uitoefent op de stichting INTOS via een bestuurder van deze gemeente.

Dit model draagt in grote mate dezelfde implicaties als de eerste model, maar kent wel een andere bestuurlijke aansturing. De gemeente Mook en Middelaar vormt geen onderdeel meer van het bestuur van INTOS. Alleen gemeente Gennep heeft nog formele zeggenschap in de aansturing van de stichting. De gemeente Mook en Middelaar kan haar belangen en de belangen van haar Wsw-medewerkers behartigen via het afsluiten van een DVO met INTOS en door periodiek te sturen op de DVO. Voor zover in de overeenkomst tussen INTOS en

[15] De precieze vormgeving van het werkgeverschap is onderwerp van de volgende paragraaf.

gemeente Mook en Middelaar niet anders bepaald wordt, is geen instemming van gemeente Mook en Middelaar nodig heeft om tot besluitvorming te komen. Daarmee vindt de bestuurlijke aansturing plaats vanuit de gemeente Gennep.

Gemeente Gennep zal in dit model deelnemen in het stichtingsbestuur van de stichting INTOS. In dit model heeft gemeente Gennep een dubbele pet: enige bestuurder ('eigenaar') van de stichting INTOS én opdrachtgever in haar hoedanigheid van gemeente. Dit biedt gemeente Gennep de gelegenheid om veel invloed op het uitvoeringsbeleid van stichting INTOS uit te oefenen. Dit biedt kansen voor de doorontwikkeling van andere vormen van dienstverlening, bijvoorbeeld door meer in te zetten op combinaties tussen Wsw en Participatiewet of voor nieuwe doelgroepen (statushouders, dagbesteding, inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt). Al met al neemt de bestuurlijke drukte voor gemeente Gennep sterk af ten opzichte van de huidige situatie door het vervallen van IWGM-vergaderingen en doordat minder formele afstemming en besluitvorming nodig is door het niet deelnemen in het bestuur van INTOS door de gemeente Mook en Middelaar.

Gemeente Mook en Middelaar neemt in dit model geen deel aan stichting INTOS. Zij is daarmee enkel opdrachtgever aan de stichting en heeft dus geen dubbele rollen te scheiden. De invloed die gemeente Mook en Middelaar daarmee kan uitoefenen op de opdracht is beperkt tot de vastgelegde afspraken. Voor gemeente Mook en Middelaar neemt de bestuurlijke drukte daarmee af omdat er de bestuursvergaderingen van de IWGM en INTOS wegvallen na de ontmanteling.

Afhankelijk van de overeengekomen afspraken kunnen risico's in de uitvoering van de opdracht ontstaan, bijvoorbeeld gelegen in bedrijfsvoering (ziekteverzuim begeleidend personeel, hoge overheadkosten) of tegenvallende economische omstandigheden met gevolgen voor opdrachten en leegloop. Als niet-eigenaar in stichting INTOS zal gemeente Mook en Middelaar deze risico's kunnen afkopen tegen een nader gespecificeerd opslagpercentage op de opdracht aan stichting INTOS. Voor gemeente Gennep geldt daarbij de vraag of zij bereid is om deze risico's te accepteren als enige formele deelnemer in de stichting. Indien deze risico's optreden en ondanks de opslag een tekort ontstaat, dan komt dit ten laste van stichting INTOS (en indirect van de gemeente Gennep). Andersom is dit ook het geval: indien risico's niet financieel kapitaliseren, dan zal de opslag op de opdracht ten bate van stichting INTOS (en indirect de gemeente Gennep) komen. In dit geval dient het opgebouwde vermogen van de stichting te worden besteed aan een ideëel of sociaal doel.[16]

Juridische vormgeving opdrachtgeverschap
In model 2 zal de publiekrechtelijke rechtspersoon van de GR IWGM komen te vervallen. Het opdrachtgeverschap over de uitvoering van de Wsw wordt niet meer vanuit de GR IWGM overeengekomen met de stichting. In de nieuwe situatie wordt de uitvoering van de Wsw door de gemeenten zelf overeengekomen met stichting INTOS. Dit krijgt juridisch vorm door een aanwijzingsbesluit en een dienstverleningsovereenkomst (DVO).
De gemeente Gennep kan via een DVO de re-integratietaken Participatiewet en andere activiteiten beleggen bij INTOS.

Aanbestedingsaspecten
In model 2 neemt gemeente Mook en Middelaar geen deel in stichting INTOS. Daardoor is mogelijk een aanbesteding van toepassing, omdat 'quasi-inbesteding' niet mogelijk is voor gemeente Mook en Middelaar. Dezelfde juridische kaders als in model 1 zijn van toepassing.

[16] Een mogelijkheid voor een dergelijke uitkering is bijvoorbeeld uitkering aan gemeente Gennep ter bevordering van re-integratie van cliënten voor de Participatiewet.

Door de enkele bestuurlijke deelname door gemeente Gennep en niet die van gemeente Mook en Middelaar wordt voor de laatste gemeente niet voldaan aan het toezichtcriterium van art. 2.24a lid 1 sub a Aanbestedingswet. De doorslaggevende invloed is immers beperkt tot gemeente Gennep. Voor de gemeente Mook en Middelaar wordt daarmee niet aan de voorwaarden voor quasi-inbesteden voldaan.

In model 2 wordt mogelijk ook niet meer aan het merendeelcriterium voldaan. Bij niet-deelname van gemeente Mook en Middelaar zal het percentage omzet vanuit gemeente Gennep in stichting INTOS bij een 'strenge' uitleg dalen onder de grens van 80% (74%), maar bij een 'ruime' uitleg van het merendeelcriterium boven de grens blijven van 80% (84%). De ruime uitleg van dit criterium stelt dat de beslissende omzet die is welke de betrokken onderneming behaalt krachtens gunningsbesluiten van het toezichthoudende lichaam, met inbegrip van de omzet die bij de uitvoering van dergelijke besluiten voortvloeit uit het verrichten van werkzaamheden voor derden. Wanneer deze uitleg wordt aangehouden voldoet de situatie voor de gemeente Gennep dus aan het merendeelcriterium.

Indien de strenge uitleg van het merendeelcriterium wordt aangehouden, zijn waarschijnlijk beide gemeenten verplicht aan te besteden. Indien de ruime uitleg van het merendeelcriterium wordt gevolgd, kan gemeente Gennep wel degelijk inbesteden, maar zal gemeente Mook en Middelaar een aanbesteding moeten doen of een uitsluitend recht moeten verlenen.

Het verlenen van een uitsluitend recht (ook wel 'alleenrecht' genoemd; optie A in de figuur) is een andere mogelijkheid om binnen de kaders van de Aanbestedingswet zonder formele aanbestedingsprocedure opdrachten verlenen. Op basis van art. 2.24 sub a Aanbestedingswet kan een alleenrecht worden verleend aan een aanbestedingsplichtige dienst (zoals een gemeente) of een samenwerking van aanbestedingsplichtige diensten (zoals een gemeenschappelijke regeling) voor het verrichten van de gevraagde diensten. Zoals bij Model 1 reeds is geconstateerd kan INTOS worden gekwalificeerd als een publiekrechtelijke instelling voor de Aanbestedingswet, waarmee het verlenen van een alleenrecht door gemeente Gennep en gemeente Mook en Middelaar een mogelijkheid is. Gelet op de complexe criteria van inbesteding lijkt het verlenen van een alleenrecht voor de Wsw de meest voor de hand liggende optie bij keuze voor model 2.

De groenopdracht van de gemeente Mook en Middelaar aan INTOS is verbonden aan de uitvoering van de Wsw voor de gemeente door INTOS. De groenopdracht zal dus ook dienen te worden voortgezet zolang INTOS de Wsw voor Mook en Middelaar uitvoert. Ook hiervoor is het mogelijk dat Mook en Middelaar een uitsluitend recht verleent aan INTOS voor bepaalde groenwerkzaamheden in de gemeente of in een aangegeven deel van de gemeente.

Indien geen gebruik gemaakt wordt van een uitzonderingsmogelijkheid zijn één of beide gemeenten verplicht aan te besteden. Voor de gunning van overheidsopdrachten aan sociale werkplaatsen geldt het verlichte regime van artikel 82 Aanbestedingswet (optie B in de figuur). Dit artikel biedt aanbestedende diensten de gelegenheid om deelneming aan procedures voor overheidsopdrachten voor te behouden aan sociale werkplaatsen en aan ondernemers die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot belangrijkste doel hebben. Deze regeling is voorbehouden aan sociale werkvoorzieningsbedrijven waarin re-integratie van doelgroepen het belangrijkste doel is (bijvoorbeeld indien dit doel opgenomen is in de statuten) en als minstens 30% van de werknemers (o.a. werknemers met een Wsw-indicatie) onder de doelgroep van de bepaling valt. INTOS voldoet aan deze criteria en kan daarmee inschrijven op zulke aanbestedingen. De gemeenten kunnen na voorafgaande aanbestedingsprocedure deze opdracht gunnen

aan een organisatie die onder de reikwijdte van dit artikel valt. Dat betekent dat ook andere sociale werkvoorzieningen mee kunnen doen in de aanbesteding van deze opdracht en de opdracht kunnen krijgen gegund.

Ondernemingsrechtelijke aspecten
Ook in model 2 is sprake van een rechtspersoon in de vorm van een stichting die in eigen rechtspersoonlijkheid deelneemt aan het economisch verkeer. De vermogensposities en aansprakelijkheden van de gemeenten zijn ook in model 2 afgeschermd van eventuele schades als gevolg van tekortkomingen of onrechtmatige daden.

In model 2 wordt beoogd dat enkel bestuurder(s) van gemeente Gennep deelnemen in het bestuur van stichting INTOS. In dit geval krijgen de bestuurders van gemeente Gennep op persoonlijke titel ook verantwoordelijkheid als bestuurder, waardoor zij ook bestuurdersaansprakelijkheid dragen. Aangezien er geen bestuurders van gemeente Mook en Middelaar deelnemen in het bestuur van stichting INTOS is bestuurdersaansprakelijkheid voor deze gemeente niet van toepassing.

Formeel werkgeverschap
Het formeel werkgeverschap in model 2 is hetzelfde als bij model 1. Het werkgeverschap gaat bij het opheffen van de IWGM van rechtswege over op de colleges van de twee gemeenten.

Uitvoering van het werkgeverschap
De colleges worden de formeel werkgever van hun Wsw-medewerkers. De gemeenten kunnen, net als bij model 1, via een aanwijzingsbesluit de uitvoering van het Wsw-werkgeverschap bij INTOS beleggen. Vanuit dit aanwijzingsbesluit wordt de stichting gemachtigd om namens het bestuur van de GR-IWGM een dienstbetrekking op grond van artikel 2, lid 7 van de Wsw aan te gaan en de daaruit voortvloeiende of samenhangende handelingen te verrichten. In het aanwijzingsbesluit dient de inhoud van de rechtsbetrekking tussen het college en stichting INTOS nader omschreven te worden.

De uitvoeringsvarianten (volledige uitvoering door INTOS of een gedeelde uitvoering door gemeente en INTOS) voor het werkgeverschap zijn dezelfde als in model 1. Vanuit het perspectief van de gekozen bestuurlijke governance zijn er in model 2 geen andere voor- of nadelen van beide uitvoeringsvarianten dan in model 1. Het advies is om de volledige uitvoering van het werkgeverschap bij INTOS neer te leggen, net als IWGM nu ook doet.

Eventuele fiscale gevolgen (btw en Vpb)
In deze paragraaf worden de eventuele fiscale gevolgen verkend. Deze quickscan is echter geen fiscaal-juridisch advies. Voor rechtmatigheid wordt een advies van een fiscalist aangeraden en nadere afstemming met de Belastingdienst wordt aanbevolen in een van de volgende fases van de implementatie.

<u>Omzetbelasting (btw)</u>
Voor gemeente Gennep is hetzelfde regime van toepassing als in model 1. De gemeente werkt samen met INTOS en de criteria voor de koepelvrijstelling worden voldaan. Voor gemeente Mook en Middelaar wordt niet voldaan aan de criteria voor de btw-vrijstelling, omdat zij niet formeel deelneemt in de samenwerking.

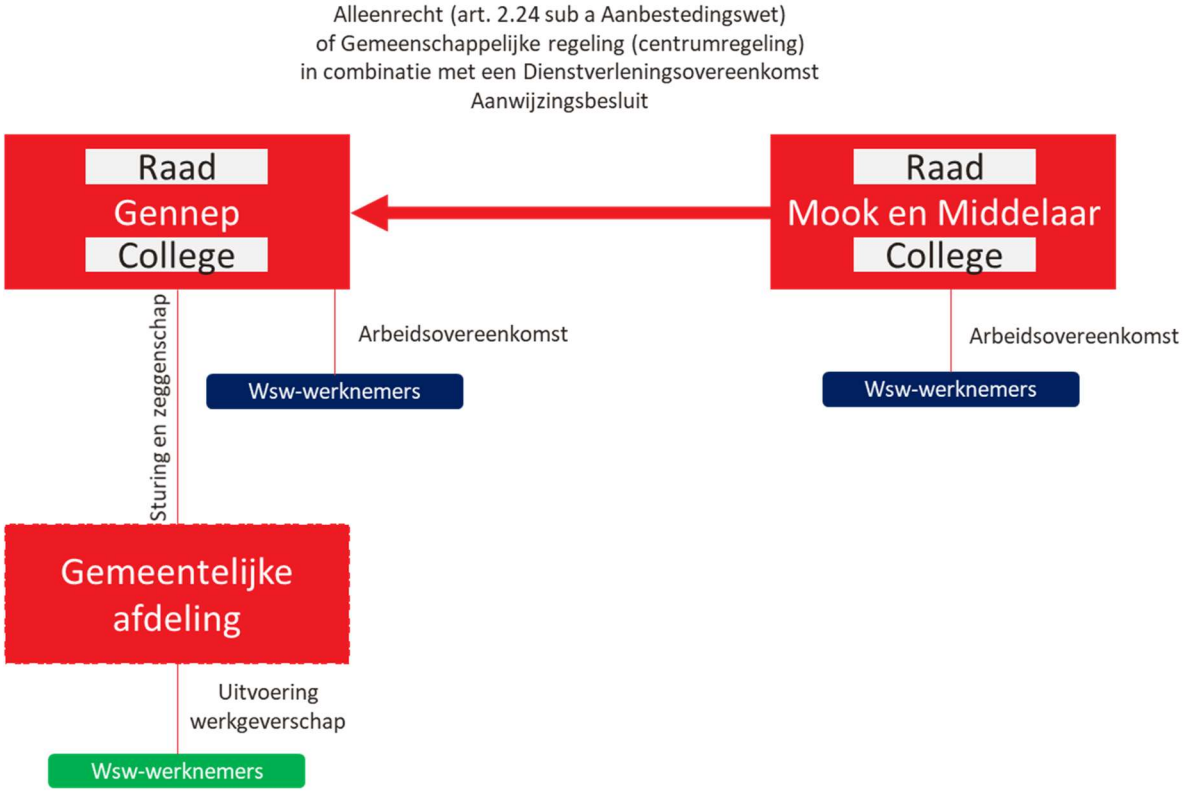
Mogelijk kan gemeente Mook en Middelaar wel een beroep doen op een btw-vrijstelling op grond van artikel 11 lid 1 sub f Wet OB. Op grond van dit artikel zijn diensten door instellingen van sociale of culturele aard vrijgesteld van btw, waarbij als voorbeeld van een dergelijk instelling in Bijlage B, post B.25 van het Uitvoeringsbesluit OB ‘gemeenten of door gemeenten aangewezen rechtspersonen voor prestaties verricht op grond van artikel 7 van

de Participatiewet' worden genoemd. Bij een ruime interpretatie zou de Wsw-dienstverlening hierin ook kunnen worden gelezen. In aanvulling op dit criterium mag de instelling (INTOS) echter geen winst beogen en mag er geen concurrentievervalsing ontstaan. Gelet op de samenhang van de Wsw-uitvoeringstaken wordt er voor deze quickscan uitgegaan dat aan beide criteria wordt voldaan, omdat INTOS geen winstoogmerk heeft en er geen directe concurrentievervalsing zal ontstaan (zie tevens toelichting bij model 1).

Mocht de btw-vrijstelling van artikel 11 lid 1 sub f Wet OB toch niet strekken tot uitvoering van de Wsw, dan kan de verschuldigde btw door gemeente Mook en Middelaar zeer waarschijnlijk gecompenseerd worden uit het BTW-compensatiefonds op grond van artikel 3 sub a Wet op het BTW-compensatiefonds.

<u>Vennootschapsbelasting (Vpb)</u>
Voor eventuele Vpb-verplichtingen wordt verwezen naar de toelichting bij model 1.

5.5 Model 3: Omvormen INTOS naar gemeentelijke afdeling Gennep



Samenvatting model 3: Omvormen INTOS naar gemeentelijke afdeling en beleggen Wsw-taken bij de nieuwe organisatie
De huidige stichting INTOS wordt omgevormd tot een onderdeel van de gemeente Gennep. Dit houdt in dat de stichtingsvorm wordt verlaten. Hierdoor wordt de bestuurlijke drukte ook voor de gemeente Gennep verminderd, omdat INTOS dan gaat meelopen in de governance en de P&C-cyclus van de gemeente Gennep zelf. Gemeente Mook en Middelaar treft een regeling of overeenkomst met gemeente Gennep, waarbij zij de uitvoering van de Wsw belegd bij gemeente Gennep. Samenvattend houdt dit in dat:

- Het formele werkgeverschap van de Wsw-medewerkers terugvalt aan de colleges.
- Stichting INTOS wordt omgevormd tot een onderdeel van gemeente Gennep. De bestuurders van gemeente Gennep sturen de uitvoering van de Wsw via de ambtelijke lijn direct aan;

- Gemeente Gennep krijgt er circa 200 SW-medewerkers bij in haar organisatie, terwijl de gemeente niet dat aantal ambtenaren heeft. Dat is ook in beide voorgaande opties zo, maar het is in deze optie meer zichtbaar. Ook krijgt de gemeente Gennep het reguliere personeel van INTOS in dienst en de medewerkers met een gesubsidieerde baan (anders dan in het kader van de Wsw);
- Afgevraagd kan worden of de gemeentelijke organisatiecultuur van gemeente Gennep en INTOS bij elkaar passen. De afdeling van gemeente Gennep voor de Wsw zal zich o.a. richten op het bedienen van de markt. Daarbij speelt ook de vraag of gemeente Gennep via (het voormalige) INTOS opdrachten wil uitvoeren voor andere gemeenten (Mook en Middelaar), UWV of andere opdrachtgevers.
- Gemeente Mook en Middelaar moet gemeente Gennep via een aanwijzingsbesluit aanwijzen als uitvoeringsorganisatie voor de Wsw of via het verlenen van een alleenrecht.
- Gemeente Gennep en gemeente Mook en Middelaar sluiten een dienstverleningsovereenkomst af of treffen een centrumregeling die strekt tot de uitvoering van de Wsw door gemeente Gennep.
- Integratie met de gemeente kan mogelijk leiden tot kostenreducties in overhead en staffuncties.

Algemene kenmerken
In dit model gaat stichting INTOS over in de gemeente Gennep als gemeentelijk onderdeel. De stichtingsvorm wordt verlaten. De gemeente Gennep wordt daarmee direct verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw en de exploitatie en bedrijfsvoering van INTOS. Gemeente Mook en Middelaar koopt Wsw-dienstverlening in bij gemeente Gennep op grond van een dienstverleningsovereenkomst en het verlenen van een uitsluitend recht voor uitvoering van de Wsw voor de gemeente Gennep.

Bestuurlijke governance
In dit model is de stichting INTOS omgevormd tot een gemeentelijk onderdeel van de gemeente Gennep. Derhalve heeft alleen gemeente Gennep nog formele zeggenschap in de aansturing van de activiteiten. In dit model wordt voor gemeente Gennep de bestuurlijke drukte daarmee verminderd omdat INTOS gaat meelopen in de governance en de P&C-cyclus van de gemeente Gennep zelf.

De gemeente Mook en Middelaar kan haar belangen en de belangen van haar Wsw-medewerkers behartigen via het afsluiten van een DVO met gemeente Gennep. Voor zover de overeenkomst tussen INTOS en gemeente Mook en Middelaar niet anders bepaalt, is geen instemming nodig van gemeente Mook en Middelaar om tot besluitvorming te komen. De gevolgen rondom de bestuurlijke governance voor gemeente Mook en Middelaar zijn daarmee gelijk aan Model 2, zij het dat in Model 2 de DVO met de stichting INTOS wordt afgesloten en in Model 3 met de gemeente Gennep.

Juridische vormgeving
De keuze voor de vorm van een gemeentelijke afdeling van gemeente Gennep heeft diverse juridische consequenties. Zo staat het gemeente Gennep niet helemaal vrij om het volledige takenpakket van stichting INTOS in haar interne organisatie te organiseren. Gemeente Gennep zal in dit model enkele activiteiten exploiteren die ook op de reguliere markt worden ontplooid. Voor deze activiteiten dient gemeente Gennep te voldoen aan de uitgangspunten van de Wet Markt en Overheid.

Juridische vormgeving opdrachtgeverschap
Er zijn twee wegen om het opdrachtgeverschap juridisch vorm te geven.

Variant 1: Dienstverleningsovereenkomst
De samenwerking tussen gemeente Gennep en gemeente Mook en Middelaar kan daarnaast ook vastgelegd worden via een dienstverleningsovereenkomst. De afspraken dienen in de DVO te worden overeengekomen op vergelijkbare wijze als in de voorgaande modellen. De gemeente Gennep hoeft geen aanwijzingsbesluit te nemen en een DVO af te sluiten.

Variant 2: Gemeenschappelijke regeling (centrumregeling)
Een alternatieve mogelijkheid bestaat in dit model om te kiezen voor een centrumregeling in plaats van een DVO. In een gemeenschappelijke regeling kan worden vastgelegd dat bevoegdheden van bestuursorganen van aan de regeling deelnemende gemeenten worden overgedragen aan bestuursorganen of ambtenaren van één van de deelnemende gemeenten. Deze variant strekt dus tot het door gemeente Mook en Middelaar delegeren van de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de Wsw aan gemeente Gennep als centrumgemeente. Een centrumregeling gaat tegelijkertijd ook gepaard met haar eigen vereisten voor de governance, waardoor deze keuze in ieder geval een minimale bestuurlijke drukte betekent voor de deelnemers aan deze governance.

Aanbestedingsaspecten
Indien in dit model gekozen wordt voor de publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling (variant 1), dan is er geen sprake van aanbestedingsrechtelijke aspecten. Bij deze keuze ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wettelijke taak tot het uitvoeren van de Wsw op grond van de gemeenschappelijke regeling bij de gemeente Gennep.

Bij het afsluiten van een privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomst (variant 2) spelen in dit model eerdergenoemde aanbestedingsrechtelijke aspecten wel een rol voor gemeente Mook en Middelaar. De meest pragmatische manier voor gemeente Mook en Middelaar om de Wsw-opdracht direct aan gemeente Gennep te kunnen gunnen is door het verlenen van een alleenrecht op grond van art. 24 sub a Aanbestedingswet. In deze situatie treden dezelfde juridische gevolgen op als bij de andere modellen.

Wat betreft de groenopdracht van de gemeente Mook en Middelaar geldt in dit model hetzelfde als in model 2. Ook voor de groenopdracht is het mogelijk dat de gemeente Mook en Middelaar een uitsluitend recht verleent aan INTOS voor bepaalde groenwerkzaamheden in de gemeente of in een aangegeven deel van de gemeente.

Ondernemingsrechtelijke aspecten
In model 3 is de organisatie volledig ondergebracht in de publieke rechtspersoon van de gemeente Gennep (art. 2:1 BW). De gemeente Gennep is daarmee aansprakelijk voor rechtshandelingen in het economisch verkeer.

Mededingingsaspecten
Bij keuze voor model 3 zal gemeente Gennep zelf marktactiviteiten gaan ontplooien (bijvoorbeeld loon- en salarisadministratie, beschutte werkopdrachten, werkbegeleiding organiseren, re-integratie, etc.) en opdrachten voor beschut, groen- en schoonmaakvoorzieningen en begeleiding. Om concurrentievervalsing door overheden te voorkomen zijn gemeenten gebonden aan de Wet Markt en Overheid. Iedere vorm van bevoordeling van het eigen bedrijf door de gemeente is niet toegestaan. Dit betekent onder andere dat overheden alle kosten die zij maken voor een dienst doorberekenen in de prijs. Ook dienen functies tussen de diverse gemeentelijke afdelingen helder gescheiden te worden, zodat ook via de andere functies de gemeente geen oneerlijk voordeel kan ontstaan. Het doel van deze wetgeving is daarmee om een eerlijk speelveld te bewaken tussen concurrerende bedrijven.

Het kan een overweging van gemeente Gennep zijn om dit eerlijk speelveld te borgen door voor de economische activiteiten separate stichtingen of vennootschappen op te richten, die deze economische activiteiten namens gemeente Gennep uitvoeren. In de praktijk betekent dit in de praktijk nagenoeg hetzelfde model als de voorgaande twee modellen, maar dan met hogere complexiteit en bestuurlijke drukte (door het bestaan van één of meerdere stichtingen, naast de gemeentelijke afdeling).

Formeel werkgeverschap
Hiervoor geldt hetzelfde als in modellen 1 en 2. In dit model zou het ook een keuze kunnen zijn van de gemeenten om de Wsw-medewerkers van Mook en Middelaar ook bij de gemeente Gennep in dienst te laten komen onder gelijktijdige financiële afspraken tussen beide gemeenten. Zie Bijlage A voor een toelichting over het formeel werkgeverschap.

Materieel werkgeverschap
De gemeente Gennep is zowel formeel als materieel werkgever en voert alle handelingen uit die te maken hebben met het werkgeverschap. De gemeente Mook en Middelaar kan in dit model besluiten om de gemeente Gennep via het aanwijzingsbesluit de volledige uitvoering van het werkgeverschap van de Wsw-medewerkers van Mook en Middelaar op te dragen. Dan mag de gemeente Gennep alle handelingen verrichten die nodig zijn voor de dienstbetrekkingen van de inwoners van Mook en Middelaar. Het college van de gemeente Mook en Middelaar blijft echter verantwoordelijk voor zover het medewerkers uit deze gemeente betreft.

Bestuurlijke sturingsmogelijkheden
Gemeente Gennep heeft in dit model de volledige Wsw, waaronder het werkgeverschap en de economische activiteiten, in eigen huis georganiseerd. Daarmee heeft zij volledige en directe sturing over de uitvoering van de Wsw. Voor gemeente Mook en Middelaar komen de sturingsmogelijkheden overeen met het tweede model. Dit betekent dat sturing wordt vormgegeven op de wijze zoals partijen deze overeenkomen in de DVO of de centrumregeling. In dit model wordt de DVO met de gemeente Gennep gesloten en niet met INTOS.

Eventuele fiscale gevolgen (btw en Vpb)
In deze paragraaf worden de eventuele fiscale gevolgen verkend. Deze quickscan is echter geen fiscaal-juridisch advies. Voor rechtmatigheid wordt een advies van een fiscalist aangeraden en nadere afstemming met de Belastingdienst wordt aanbevolen in een van de volgende fases van de implementatie.

<u>Omzetbelasting (btw)</u>
Gemeente Gennep is in model 3 uitvoerder geworden van de Wsw-activiteiten. Zij heeft daarmee geen btw-verplichtingen. Gemeente Mook en Middelaar koopt dienstverlening bij gemeente Gennep in. De omzet over deze dienstverlening is in principe btw-plichtig, maar ook in Model 3 kan gemeente Mook en Middelaar mogelijk een beroep doen op een btw-vrijstelling op grond van artikel 11 lid 1 sub f Wet OB voor diensten door instellingen van sociale of culturele aard vrijgesteld van btw. Indien dit niet het geval is, dan kan de verschuldigde btw ook in model 3 zeer waarschijnlijk gecompenseerd worden uit het BTW-compensatiefonds op grond van artikel 3 sub a Wet op het BTW-compensatiefonds.

<u>Vennootschapsbelasting (Vpb)</u>
Bij het onderbrengen van INTOS in de organisatie van gemeente Gennep zal de gemeente marktactiviteiten exploiteren. Op basis van artikel 5 lid 1 sub c ten tweede Vpb kunnen begeleiding, werkgeverschap en beschutte werkzaamheden in kader van het bieden van beschutte werkzaamheden aan mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking vrijgesteld worden van Vpb-heffingen. Gemeente Gennep zal wel belastingaangifte moeten

doen over activiteiten waarmee zij deelneemt aan het openbaar verkeer en daarbij winst maakt door het drijven van een onderneming en daarin concurreert met ondernemers die geen vrijstelling voor de belastingplicht hebben (artikel 8f lid 1 sub b Vpb). Dit is in ieder geval van toepassing voor groen- en schoonmaakwerkzaamheden. Het voeren van een fiscale administratie voor deze marktactiviteiten is een nieuwe taak voor gemeente Gennep en dient geïmplementeerd te worden bij keuze voor model 3.

5.6 Overige modellen

Een mogelijk vierde model is om INTOS volledig te verzelfstandigen, Dit kan inhouden dat INTOS een BV wordt met aandeelhouders (anders dan gemeenten) of een stichting blijft met bestuurders die niet door de gemeenten worden benoemd. De organisatie wordt dan zelf verantwoordelijk voor het operationeel / bedrijfsresultaat en zal verliezen moeten kunnen opvangen. De gemeenten kunnen de Wsw-medewerkers bijvoorbeeld bij deze organisatie detacheren.

Dit model heeft echter verschillende nadelen:

- Het voldoet niet aan het toezichtcriterium voor quasi-inbesteden waardoor de gemeenten opdrachten niet zonder aanbesteding mogen neerleggen bij de verzelfstandigde organisatie. Dit geldt in dit geval ook voor de opdracht om de Wsw uit te voeren, omdat INTOS niet meer kwalificeert als publiekrechtelijke instelling omdat gemeenten niet langer de bestuurders benoemen.
- Wanneer het op enig moment in de (verre) toekomst slecht gaat met de organisatie en in financiële problemen komt, moeten de gemeenten alsnog financieel bijspringen of een alternatieve oplossing vinden voor hun SW-medewerkers. Vooral dit laatste zal naar verwachting tot grote onrust en mogelijk discontinuïteit leiden. Gemeenten blijven te allen tijde verantwoordelijk voor hun SW-medewerkers.

Om deze redenen is dit model niet verder uitgewerkt. Wij adviseren ook om dit model niet verder in de afweging te betrekken.

Tenslotte is een mogelijkheid om de gemeente Mook en Middelaar voor de uitvoering van de Wsw aansluiting te laten zoeken bij Werkbedrijf Rijk van Nijmegen. Dit betekent dat de werkplek van de Wsw-medewerkers wijzigt en dat INTOS in omvang inkrimpt.

5.7 Samenvattingstabel

In de voorgaande paragrafen hebben we diverse modellen voor een nieuwe governance van INTOS verkend. Elk model heeft zijn eigen voor- en nadelen. Deze voor- en nadelen werken op diverse manieren uit op de criteria die de gemeente zich hebben gesteld. In deze afsluitende paragraaf bespreken en vergelijken we de voor- en nadelen van de verschillende modellen. In de samenvattingstabel is gepoogd een algemene rangschikking per aspect inzichtelijk te maken met een groene (voorkeursvariant), gele (neutraal) of rode (nadelig) kleur. Aan de kleurenstelling zit geen gewicht, maar een aanzet voor een nadere discussie over de consequenties van de voorgenomen opheffing van de IWGM. Na een korte toelichting en analyse van de samenvattingstabel presenteren we een tussenconclusie.

Aspect	Gemeente	Model 1	Model 2	Model 3
Bestuurlijke sturing/invloed	Gennep	Beide gemeenten leveren bestuurder INTOS	Alleen Gennep levert bestuurders INTOS	INTOS is onderdeel van de gemeentelijke organisatie Gennep
	Mook en Middelaar		M&M levert geen bestuurder	

Bestuurlijke rolinvulling (eigenaar & opdrachtgever)	Gennep	Let op scheiding 'eigenaarsrol' en opdrachtgeversrol		
	Mook en Middelaar		M&M heeft enkel opdrachtgevende rol jegens Gennep	
Bestuurlijke drukte	Gennep	Alleen bestuur IWGM vervalt; beperkte invloed op bestuurlijke drukte	Minder bestuurlijke drukte. M&M heeft geen bestuurder bij INTOS en is alleen opdrachtgever via een DVO.	Minder bestuurlijke drukte. M&M is alleen opdrachtgever via een DVO.
	Mook en Middelaar			
Juridische vormgeving opdrachtverlening	Gennep	Beide gemeenten nemen een aanwijzingsbesluit en sluiten een DVO met INTOS	Inbesteding en verlenen uitsluitend recht voor uitvoering Wsw met een DVO met INTOS incl. aanwijzingsbesluit.	Geen nadere juridische vormgeving
	Mook en Middelaar		Geen inbesteding mogelijk. Verlenen uitsluitend recht voor uitvoering Wsw en groenopdracht met een DVO met INTOS incl. aanwijzingsbesluit.	Gemeente M&M verleent een uitsluitend recht uitvoering Wsw en groenopdracht aan Gennep en sluit een DVO met de gemeente Gennep.
Formeel werkgeverschap	Gennep	Komt bij de colleges te liggen.		
	Mook en Middelaar			
Uitvoering werkgeverschap	Gennep	Volledig bij INTOS beleggen via het aanwijzingsbesluit		Zelf uitvoeren
	Mook en Middelaar			Gemeente M&M kan dit via uitsluitend recht volledig bij gemeente Gennep beleggen
Aanbestedingsrechtelijke aspecten	Gennep	Wijkt niet of nauwelijks af van huidige situatie: quasi-inbesteden door beide gemeenten mogelijk, zeker wanner uitgegaan wordt van ruimte interpretatie merendeelcriterium.	Aanbestedingsissue is dat mogelijk niet meer voldaan wordt aan merendeelcriterium door de gemeente Gennep. Dit kan worden opgelost door ruime interpretatie van wet- en regelgeving te volgen of een uitsluitend recht te verlenen.	Inbesteding
	Mook en Middelaar		M&M voldoet niet langer aan toezichtcriterium en zal uitsluitend recht aan INTOS voor uitvoering Wsw en groenopdracht moeten verlenen.	Gemeente M&M kan uitsluitend recht verlenen aan de gemeente Gennep voor uitvoering van de Wsw en de groenopdracht. Alternatief is een centrum-regeling,

				maar die geeft weer meer bestuurlijke drukte.
Fiscale aspecten	Gennep	Bij deelname van beide gemeenten kan door beide gemeenten gebruik gemaakt worden van meerdere mogelijke btw-vrijstellingen.	Meerdere mogelijke btw-vrijstellingen staan open voor Gennep.	Voor reguliere marktactiviteiten dient Gennep als marktpartij rekening te houden met Vpb.
	Mook en Middelaar		Minder btw-vrijstellingen staan open voor M&M. Alternatief dient btw in rekening te worden gebracht en een beroep te worden gedaan op het btw-compensatiefonds.	Minder btw-vrijstellingen staan open voor M&M. Alternatief dient btw in rekening te worden gebracht en een beroep te worden gedaan op het btw-compensatiefonds.
Opheffen IWGM	Gennep	Opheffing van IWGM is eenvoudig en overzichtelijk qua kosten.		
	Mook en Middelaar			
Opheffen stichting INTOS	Gennep	Niet van toepassing.		Dit vergt een uitgebreid liquidatieplan en een vereffening van de stichting INTOS. Relatief kostbaar proces.
	Mook en Middelaar			

Tabel 2: Samenvatting van de afweging van de drie modellen

Toelichting en analyse

Het criterium ‘sturing en kaderstelling’ verschilt ook per model en heeft raakvlakken met het criteria ‘bestuurlijke drukte’. Het grootste verschil is zichtbaar tussen model 1 ten opzichte van een model 2 en 3. In model 1 neemt Mook en Middelaar deel in het bestuur van de stichting met alle formele rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden die daarbij komen kijken. Vanwege de benodigde afstemming en samenwerking in het bestuur kan dit ten koste gaan van de effectiviteit van de bestuurlijke aansturing van INTOS. In model 2 en 3 loopt de sturing en kaderstelling van gemeente Mook en Middelaar daarentegen via het opdrachtgeverschap via een overeenkomst (DVO dan wel gemeenschappelijke regeling). Gemeente Gennep heeft in deze situatie ruime mogelijkheden om te sturen binnen de gemaakte afspraken met gemeente Mook en Middelaar. Voor zover bestuurlijke betrokkenheid of afstemming van gemeente Mook en Middelaar in model 2 en 3 alsnog nodig of handig is kan overwogen worden om een klankbord of raad van advies op te richten.

Afhankelijk van het gekozen model dient rekening gehouden te worden met de bestuurlijke rolinvulling. Bij volledige deelname in het bestuur van de stichting vervullen de bestuurders zowel een eigenaarsrol als een opdrachtgeversrol. Dit vereist afspraken in de colleges om de bestuurlijke sturing, maar ook verantwoording, zuiver vorm te geven. Dit aspect speelt voor beide gemeenten een rol in model 1 en enkel voor gemeente Gennep in model 2. In model 3

zijn de rollen van eigenaar (gemeente Gennep) en opdrachtgever (gemeente Mook en Middelaar) relatief zuiver gescheiden, waardoor dit in dat model minder speelt.

Ten aanzien van het criteria 'bestuurlijke drukte' zien wij dat er verschillen zitten tussen de drie verkende modellen. In beginsel is het derde model in termen van bestuurlijke drukte het meest gunstig. In dit model wordt de volledige uitvoering en aansturing belegd bij gemeente Gennep. Deze keuze biedt eenvoud ten opzichte van de andere twee modellen, waarbij altijd een beperkte mate van samenwerking nodig is. Bij model 1 is meer afstemming en samenwerking vereist dan mijn model 2. Bij model 2 berust de formele aansturing en het eigendom van de uitvoeringsorganisatie bij gemeente Gennep. Daarmee is de bestuurlijke drukte voor gemeente Mook en Middelaar, evenals in model 3, minimaal indien gekozen wordt voor voortzetting van INTOS.

De criteria formeel werkgeverschap en uitvoering werkgeverschap zijn redelijk eenduidig voor alle modellen. Het formeel werkgeverschap komt na de ontbinding van IWGM van rechtswege te liggen bij de colleges. De uitvoering van het werkgeverschap kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Ten aanzien van alle modellen adviseren wij om te kiezen om de uitvoering van het werkgeverschap bij aanwijzingsbesluit eenduidig te beleggen bij de uitvoeringsorganisatie. Alternatieve varianten van het werkgeverschap, zoals een hybride vorm, vereist substantieel meer coördinatie en afstemming, waardoor relatief weinig voordelen behaald worden. Voor alle modellen adviseren wij daarom om hier niet voor te kiezen.

Ten aanzien van aanbestedingsrechtelijke aspecten zien wij grote verschillen tussen de drie modellen. Afhankelijk van het betreffende model verschilt de uitwerking voor de toepassing van het aanbestedingsrecht bijvoorbeeld of sprake is van een verplichting, het niet van toepassing zijn van het aanbestedingsrecht of de aanwezigheid van een uitzonderingsmogelijkheid. Model 1 is in aanbestedingsrechtelijke zin eenvoudig. Door bestuurlijke deelname van de twee gemeenten kan gebruik gemaakt worden mogelijkheid om in te besteden bij de stichting. Ook kunnen de gemeente de stichting bij verordening aanwijzen als uitvoerder van de Wsw door een alleenrecht te verlenen. Model 3 is daarna het meest overzichtelijk door de mogelijkheid om te kiezen voor zowel gemeenschappelijke regeling (centrumregeling) als het verlenen van een alleenrecht. Daarentegen valt model 2 op doordat er slechts één mogelijkheid is om voor het aanbestedingsrecht rechtmatig uitgevoerd te worden. Dit kan alleen door het verlenen van een alleenrecht aan INTOS door de gemeente Mook en Middelaar en voor gemeente Gennep mogelijk ook door middel van inbesteding, zolang aan de criteria daarvoor wordt voldaan. Uit deze quickscan blijkt dat dit afhankelijk is van de feitelijke situatie in de toekomst en welke uitleg wordt gegeven aan enkele aanbestedingsrechtelijke definities. Indien de ruime uitleg van het merendeelcriterium van toepassing is loont het voor gemeente Gennep om in te besteden (mede gelet op de inkoop van dagbesteding Wmo en re-integratietaken), waarbij opgemerkt wordt dat de meest geschikte oplossing is om zowel in te besteden als een alleenrecht te verlenen bij keuze voor model 2.

Tenslotte is de impact van de opheffing van IWGM en mogelijk ook de opheffing van de stichting (model 3) een criterium in de besluitvorming over de toekomstige governance. De opheffing van de IWGM is relatief eenvoudig en overzichtelijk qua kosten voor alle modellen. De beoogde ontmanteling van INTOS in model 3 is daarentegen een meer omvangrijke transitie. Deze opgave brengt substantiële kosten met zich.

5.8 Conclusie

In de samenvattingstabel en toelichting is beschreven welke voor- en nadelen aan de keuze voor de verschillende modellen zitten. Op basis van het onderzoek en de interviews adviseren wij om model 2 of model 3 te kiezen, omdat in model 1 voor beide gemeenten de

bestuurlijke drukte nauwelijks afneemt. De voordelen van de modellen 2 en 3 zijn de gewenste vermindering van bestuurlijke drukte, duidelijkere sturingsmogelijkheden en een meer passende bestuurlijke betrokkenheid in INTOS.

Bij een keuze tussen model 2 of model 3 heeft model 3 als belangrijk nadeel dat de stichting moet worden opgeheven. Dit betekent een grote reorganisatie. Dit nadeel kan worden beperkt door INTOS 'zoals die is' onder te brengen in de gemeente Gennep. Dit zou een 'overgang van onderneming' inhouden. Dan nog vergt de opheffing van de stichting en de transitie naar de nieuwe situatie een forse inspanning in tijd en geld. Daarom adviseren wij om op dit moment te kiezen voor model 2. Model 3 zou een volgende stap kunnen zijn op het moment dat het aantal Wsw-medewerkers sterk is afgenomen[17] en de activiteiten voor de Participatiewet (nieuw beschut werk en re-integratie) voor de gemeente Gennep binnen de organisatie de boventoon gaan voeren. Belangrijk aandachtspunt bij model 3 is het mogelijke verschil in arbeidsvoorwaarden van ongesubsidieerd personeel in de oude (een mix van de CAO gemeenten en de CAO Gehandicaptenzorg) en de nieuwe situatie (CAO gemeenten).

[17] Alleen al door pensionering neemt het aantal Wsw-medewerkers tussen 2020 en 2030 met ruim 45% af. De totale afname zal door andere redenen van uitstroom nog sneller verlopen.

6 Financiële verhoudingen

Na de opheffing van IWGM kunnen de financiële verhoudingen op verschillende manieren worden vormgegeven. De mogelijkheden rondom financiële vormgeving staan grotendeels los van de gepresenteerde modellen in het voorgaande hoofdstuk. Daarom hebben we ervoor gekozen om een apart hoofdstuk te besteden aan de financiële vormgeving. Dit hoofdstuk trapt af met een korte beschrijving van de huidige vormgeving van de financiële verhoudingen. Vervolgens worden de diverse mogelijkheden in de nieuwe situatie toegelicht. Indien de in hoofdstuk 5 gepresenteerde modellen van invloed zijn op de financiële vormgeving, dan wordt dat voor die onderdelen in deze paragraaf behandeld.

6.1 Huidige vormgeving van financiële verhoudingen

In de huidige situatie wordt de Wsw-subsidie via de IWGM doorbetaald aan INTOS. Voor het resterende exploitatieresultaat is INTOS verantwoordelijk. In de gemeenschappelijke regeling (artikel 13, tweede lid) is opgenomen dat de deelnemende gemeenten bijdragen aan een eventueel tekort naar rato van het aantal SE's. Dit heeft betrekking op het tekort bij de IWGM en niet op het tekort bij INTOS. In artikel 11 samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dat bij jaarlijks voorschot de vergoeding voor de dienstverlening door INTOS bij de gemeenten in rekening wordt gebracht. Uit artikel 23 samenwerkingsovereenkomst volgt dat het exploitatieresultaat – negatief dan wel positief – ten gunste of laste kan vallen van de GR IWGM bij het vaststellen van de jaarrekening.[18]

6.2 Toekomstige vormgeving van financiële verhoudingen

Door het opheffen van IWGM zal de huidige situatie wijzigen, waardoor de dienstverleningsovereenkomst afspraken dient te bevatten over de nieuwe financiële verhoudingen. Aangezien stichtingen privaatrechtelijke rechtspersonen zijn en beoogd wordt dat de afspraken tussen gemeenten en stichting INTOS in een privaatrechtelijke DVO worden vastgelegd komen eventuele tekorten in model 1 en model 2 niet automatisch voor rekening van de gemeenten. Deze financiële verhoudingen dienen in de af te sluiten DVO's beschreven te worden.

De afspraken dienen toe te zien op financiële risico's ten aanzien van zowel het subsidieresultaat als het operationeel resultaat van INTOS. De afspraken kunnen verschillen al naar gelang de gemeenten wel of geen deelnemer zijn in stichting INTOS.

Het **subsidieresultaat** bestaat uit:

- De Wsw-subsidie van het Rijk (ook wel Rijksbijdrage Wsw of deelbudget Wsw genoemd) minus de personeelskosten voor de Wsw-medewerkers.

Het **operationeel resultaat** bestaat uit:

- De netto opbrengsten vanuit productie en dienstverlening (waaronder ook re-integratie en dagbesteding) minus de uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten bestaan uit de personeelskosten voor het stichtingspersoneel en de overige bedrijfskosten (afschrijvingen, huisvestingskosten, algemene kosten, kantoorkosten, etc.).

We onderscheiden de volgende mogelijkheden voor de toekomstige financiële vormgeving:

1. Zoveel mogelijk aansluiten bij de huidige situatie. Zowel het subsidieresultaat als het operationeel resultaat van INTOS worden in solidariteit door beide gemeenten gedeeld conform de reguliere verdeelsleutel (de verhouding tussen het aantal Wsw-

[18] In de regel wordt het exploitatietekort bij INTOS door de gemeenten via de IWGM betaald aan INTOS. Hierbij wordt voor Mook en Middelaar een percentage toegepast van 11%, gebaseerd op de verhouding tussen het aantal Wsw-medewerkers woonachtig in Gennep en het aantal Wsw-medewerkers woonachtig in Mook en Middelaar. Medewerkers die in andere gemeenten wonen worden hierbij buiten beschouwing worden gelaten.

medewerkers woonachtig in Gennep en het aantal Wsw-medewerkers woonachtig in Mook en Middelaar).
2. Het subsidieresultaat wordt door beide gemeenten gedeeld volgens de verdeelsleutel. Het operationeel resultaat van INTOS komt ten gunste of ten laste van de gemeente Gennep. De gemeente Mook en Middelaar betaalt een tarief voor de dienstverlening van INTOS inclusief een risico-opslag.
3. Het subsidieresultaat wordt per gemeente afgerekend. Het operationeel resultaat van INTOS wordt verdeeld volgens de verdeelsleutel.
4. Het subsidieresultaat wordt per gemeente afgerekend. Het operationeel resultaat van INTOS komt ten gunste of ten laste van de gemeente Gennep. De gemeente Mook en Middelaar betaalt een tarief voor de dienstverlening van INTOS inclusief een risico-opslag.

Een strategische keuze voor één van de mogelijkheden heeft overigens geen invloed op de financiële gevolgen van de opheffing van de IWGM.

Mogelijkheid 1: Zoveel mogelijk aansluiten bij huidige situatie
De eerste mogelijkheid beoogt om de huidige werkwijze zoveel mogelijk te continueren (zie 6.1 Huidige vormgeving van financiële verhoudingen). De gemeenten betalen de Wsw-subsidie direct (bij deelname beide gemeenten) of indirect (versleuteld in kostprijs voor niet-deelnemende gemeenten) door aan INTOS, net als IWGM nu doet. Verder maken de gemeenten en INTOS afspraken over de aanzuivering van het totale tekort bij INTOS en in welke verhouding dat gebeurt.[19]

Het voordeel van deze mogelijkheid is dat deze erg lijkt op de huidige situatie en dat deze werkwijze eenvoudig is. Het nadeel van deze mogelijkheid is dat de gemeenten verantwoordelijk blijven voor het volledige tekort in INTOS. Dat nadeel kan vooral gemeente Mook en Middelaar treffen. Ondanks haar beperkte aandeel in de uitvoering blijft de gemeente Mook en Middelaar volledig verantwoordelijk voor het hele resultaat van INTOS, dus inclusief het resultaat dat wordt behaald uit opdrachten waarvoor de gemeente Mook en Middelaar niet verantwoordelijk is.

Mogelijkheid 2: Subsidieresultaat verdelen; operationeel resultaat INTOS komt ten gunste of ten laste van Gennep, Mook en Middelaar betaalt tarieven aan INTOS voor de dienstverlening.
Bij deze mogelijkheid blijven de gemeenten het subsidieresultaat in solidariteit delen. Het operationeel resultaat van INTOS komt ten gunste of ten laste van de gemeente Gennep. Voor de gemeente Mook en Middelaar worden tarieven voor de dienstverlening van INTOS afgesproken op basis van de jaarlijkse begroting van INTOS. Daarmee koopt de gemeente Mook en Middelaar het risico af op het meedelen in een eventueel operationeel tekort van INTOS.

Er zijn twee manieren om de afrekening met Mook en Middelaar plaats te laten vinden:
- Integrale kostprijs inclusief risicopercentage: De eerste mogelijkheid betreft een all-in kostprijs per Wsw (op basis van fte of subsidie eenheid), waarin alle verwachte kosten en baten zijn opgenomen voor de uitvoering van de plaatsing (opbrengsten, werkbegeleiding, uitvoering van materieel werkgeverschap en overhead). Indien wordt uitgegaan van geen winstoogmerk dan is de kostprijs gelijk aan het verwachte operationele tekort per fte of subsidie eenheid.

[19] Afspraken over de aanzuivering en de verhouding kan bijvoorbeeld worden gebaseerd op de actuele verhouding tussen het aantal Wsw-medewerkers (in arbeidsjaren Wsw) woonachtig in Gennep en het aantal Wsw-medewerkers (in arbeidsjaren Wsw) woonachtig in Mook en Middelaar. Bij het bepalen van deze verhouding blijven medewerkers die in andere gemeenten wonen buiten beschouwing..

Eventuele risico's in de exploitatie rondom acquisitie, ziekteverzuim of bedrijfsvoering zijn bij deze mogelijkheid afgekocht. In dit model wordt de kostprijs daarom verhoogd met een risico-opslag. Indien INTOS een tekort oploopt in haar exploitatie dekt zij dit tekort. Mocht er een surplus ontstaan, dan zijn deze baten voor INTOS. Gemeente Mook en Middelaar wordt derhalve niet geconfronteerd met mee- of tegenvallers achteraf.
Indien er een operationeel tekort bij INTOS ontstaat kan dit tekort wel neerslaan bij gemeente Gennep als deelnemer in de stichting INTOS. Gemeente Gennep draagt hiermee dus een risico voor het ondernemerschap van INTOS.

- Uitvoering op basis van nacalculatie: Uitvoering op basis van nacalculatie betreft het afrekenen van de kosten na uitvoering van de dienstverlening. Op basis van een voorschot wordt de opdracht uitgevoerd. Na afloop wordt afgerekend op daadwerkelijke kosten. In gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten Gennep en Mook en Middelaar is geen draagvlak gevonden voor deze mogelijkheid.

Mogelijkheid 3: Subsidieresultaat per gemeente afrekenen; het operationeel resultaat van INTOS wordt verdeeld volgens de verdeelsleutel.
Het is ook mogelijk dat de gemeenten de Wsw-subsidie niet langer doorbetalen aan INTOS. INTOS brengt in dat geval elke maand de loon- en overige personeelskosten voor de Wsw-ers in rekening bij de gemeenten voor de Wsw-medewerkers die tot de gemeente behoren. Dit betekent dat het subsidieresultaat direct bij de gemeente neerslaat. Er vindt geen middeling van het subsidieresultaat meer plaats tussen de gemeenten. De exploitatie van INTOS weerspiegelt dan alleen nog het operationeel resultaat: de opbrengsten uit activiteiten minus de uitvoeringskosten.

In de DVO's moeten afspraken worden opgenomen of de gemeenten en in welke verdeling de twee gemeenten een tekort in het operationeel resultaat van INTOS aanvullen. Voor de hand ligt om hiervoor de verhouding tussen het aantal Wsw-medewerkers te blijven gebruiken.

Mogelijkheid 4: Subsidieresultaat per gemeente afrekenen, operationeel resultaat INTOS komt ten gunste of ten laste van de gemeente Gennep, gemeente Mook en Middelaar betaalt kostprijs plus voor dienstverlening INTOS.
Een vierde mogelijkheid is dat beide gemeenten, net als bij mogelijkheid 3, het subsidieresultaat met INTOS afrekenen. Er vindt dan dus geen middeling meer plaats tussen de gemeenten. Voor het overige deel zouden niet-deelnemende gemeenten (gemeente Mook en Middelaar) een vergoeding voor de uitvoering van de Wsw (en eventueel andere dienstverlening) aan INTOS kunnen betalen die wordt gebaseerd op de jaarlijkse begroting van INTOS. Het overige operationeel resultaat van INTOS komt dan ten laste of ten gunste van de gemeente Gennep.

6.3 Samenvattingstabel

In de volgende tabel worden de mogelijkheden voor de financiële vormgeving in verband gebracht met de drie modellen uit het vorige hoofdstuk.

Samenvatting	Model 1	Model 2	Model 3
Mogelijkheid 1: Zoveel mogelijk aansluiten bij huidige situatie	Past bij model 1 omdat beide gemeenten bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen voor INTOS	Past wat betreft operationeel resultaat niet goed bij niet-deelname M&M in INTOS	Past wat betreft operationeel resultaat minder goed bij eigenaarschap Gennep, maar afspraken zijn mogelijk in centrumregeling
Mogelijkheid 2: Subsidieresultaat verdelen; operationeel resultaat ten gunste/laste van Gennep	Past wat betreft operationeel resultaat niet bij gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid voor INTOS	Kan in dit model passen wanneer subsidieresultaat wordt gezien als 'gezamenlijke' erfenis uit het verleden	Kan in dit model passen wanneer subsidieresultaat wordt gezien als 'gezamenlijke' erfenis uit het verleden
Mogelijkheid 3: Subsidieresultaat direct per gemeente afrekenen; operationeel resultaat verdelen	Zou kunnen passen, maar mogelijkheid 1 passender	Past wat betreft operationeel resultaat niet goed bij niet-deelname M&M in INTOS	Past wat betreft operationeel resultaat minder goed bij eigenaarschap Gennep, maar afspraken zijn mogelijk in centrumregeling
Mogelijkheid 4: Subsidieresultaat direct per gemeente afrekenen; operationeel resultaat ten gunste/laste van Gennep	Past wat betreft operationeel resultaat niet bij gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid voor INTOS	Kan passen	Kan passen

Tabel 3: de drie modellen en de mogelijkheden voor de financiële vormgeving

Uit de samenvattingstabel volgt dat mogelijkheid 1 voor beide gemeenten geschikt zijn bij keuze voor model 1 (beide gemeenten nemen deel in INTOS). Mogelijkheid 2 en mogelijkheid 4 zijn het meest passend bij keuze voor model 2 (gemeente Gennep neemt deel in INTOS) of model 3 (onderbrengen INTOS in organisatie Gennep). Bij keuze voor model 3 (onderbrengen INTOS in organisatie Gennep) kan ook gekozen worden voor de financiële verhoudingen van mogelijkheden 1 en 3, maar deze leggen het vanwege de vereisten (centrumregeling, sturing, risico's ondernemerschap) af tegen mogelijkheid 2 en 4.

6.4 Financiële effecten van de verschillende mogelijkheden

In deze paragraaf laten we zien welke financiële effecten de vier mogelijkheden hebben voor beide gemeenten. Daarbij maken we dus onderscheid tussen subsidieresultaat en operationeel resultaat (zie voor de definities van deze begrippen paragraaf 6.2).

Om de effecten van een andere financiële vormgeving duidelijk te maken, baseren we ons op het laatste jaar waarover realisatiecijfers bekend zijn. Dat is het jaar 2020. We hebben de cijfers uit de jaarrekening 2020 van INTOS gebruikt exclusief de Coronasteun omdat de cijfers inclusief de Coronasteun te veel afwijken van de voorgaande jaren en dus geen representatief beeld geven.

Het subsidieresultaat was in 2020 ruim 762.000 euro negatief. De opbouw hiervan staat in de navolgende tabel.

Post	Bedrag
Rijksbijdrage Wsw	5.484.908
Wsw-loonkosten en sociale premies	-/- 5.910.229
Overige kosten Wsw-medewerkers	-/- 293.806
Kosten begeleid werken	-/- 43.155
Subsidieresultaat	-/- 762.282
Operationeel resultaat INTOS	51.282
Totaal exploitatieresultaat (exclusief gemeentelijke bijdragen)	-/- 711.000
Gemeentelijke bijdragen	711.000
Totaal resultaat (inclusief gemeentelijke bijdragen)	0

Tabel 4: Opbouw subsidieresultaat, operationeel resultaat en gemeentelijke bijdragen in 2020, exclusief Coronasteun

Alle overige posten van de exploitatie van INTOS zijn onderdeel van het operationeel resultaat.

Het operationeel resultaat (exclusief de extra Coronasteun) was in 2020 51.282 euro positief.

Het totaal exploitatieresultaat van INTOS was in 2020 daarmee 711.000 euro negatief, wat gedekt is door de gemeentelijke bijdragen.

We hebben, mede aan de hand van door INTOS geleverde anonieme gegevens, berekend wat de financiële effecten voor de twee gemeenten zijn van de vier mogelijkheden voor de toekomstige financiële vormgeving. Daarbij gaan we uit van de gemeentelijke bijdrage in 2010: 711.000 euro.

Bij **mogelijkheid 1** delen de gemeenten, gelijk aan de huidige situatie, zowel het subsidieresultaat als het operationeel resultaat in solidariteit. De verhouding tussen de gemeentelijke bijdragen van Gennep en Mook en Middelaar wordt daarbij voor 2020 gebaseerd op de verhouding 89:11. De totale bijdragen van de gemeenten is 711.000 euro.

Bij mogelijkheid 1 wijzigt de gemeentelijke bijdrage voor beide gemeenten dus niet t.o.v. de huidige situatie. Zoals eerder gezegd past deze mogelijkheid vooral bij model 1, waarin Mook en Middelaar bestuurlijk betrokken blijft bij INTOS.

Bij **mogelijkheid 2** wordt het subsidieresultaat in solidariteit gedeeld in de verhouding 89:11. Het operationeel resultaat komt volledig ten gunste of ten laste van Gennep. Dit leidt voor Gennep met het resultaat in 2020 tot een afname van de bijdrage aan INTOS van ruim 5.500 euro. De gemeente Mook en Middelaar deelt niet langer mee in het positieve operationeel resultaat van INTOS. Dit geeft voor Mook en Middelaar een nadeel van ruim 5.500 euro. Daar staat tegenover dat Mook en Middelaar in slechte jaren geen risico meer loopt voor het operationeel resultaat van INTOS. In plaats daarvan betaalt Mook en Middelaar een bijdrage per medewerker aan INTOS als afkoop van het risico. De hoogte van het tarief per medewerker zal (jaarlijks) gezamenlijk overeen moeten worden gekomen. Gezien het huidige aandeel van Mook en Middelaar van 11% kan deze bijdrage ons inziens niet heel hoog zijn. Immers, een hypothetische tegenvaller in het operationeel resultaat (ten opzichte

van de begroting) van bijvoorbeeld 200.000 euro leidt voor Mook en Middelaar in de huidige situatie tot een nadeel van 11% van 200.000 euro = 22.000 euro.

In de tabel is opgenomen dat de risico opslag nader te bepalen is.

In **mogelijkheid 3** wordt het subsidieresultaat per gemeente afgerekend en dus niet langer in solidariteit verdeeld. Het operationeel resultaat wordt in de verhouding 89:11 met elkaar gedeeld. Om het subsidieresultaat per gemeente te kunnen berekenen hebben we de medewerkers die in buitengemeenten wonen willekeurig aan Gennep of Mook en Middelaar toegerekend, zodat in termen van dienstverbanden (uitgedrukt in SE) uitgekomen wordt op de verhouding 89:11.

Deze mogelijkheid leidt ertoe dat de bijdrage van de gemeente Gennep aan het subsidieresultaat en ook de totale bijdrage van Gennep circa 53.000 euro lager wordt en de bijdrage van Mook en Middelaar circa 53.000 hoger dan in de huidige situatie en bij mogelijkheid 1.

De reden hiervoor is dat de medewerkers van de gemeente Mook en Middelaar gemiddeld hogere salarissen hebben dan de medewerkers van de gemeente Gennep. Vanuit de gemeente Mook en Middelaar zijn bijvoorbeeld relatief meer Wsw-medewerkers werkzaam in (hoger betaalde) staffuncties bij INTOS dan uit de gemeente Gennep. Dit is echter een situatie die in de afgelopen decennia tot stand is gekomen binnen INTOS. Individuele gemeenten hebben daar geen invloed op gehad.

Mogelijkheid	Gennep	Mook en Middelaar	Totaal
Huidige situatie	632.790	78.210	711.000
1: Zoveel mogelijk aansluiten bij huidige situatie			
Subsidieresultaat	678.431	83.851	762.282
Operationeel resultaat	-45.641	-5.641	-51,282
Totaal bijdrage	632.790	78.210	711.000
2: Subsidieresultaat verdelen; operationeel resultaat ten gunste/laste van Gennep			
Subsidieresultaat	678.431	83.851	762.282
Operationeel resultaat	-51.282	-	-51.282
Afkoop risico (vergoeding per mdw)	-	Ntb	Ntb
Totaal bijdrage	627.149	83.851 + ntb	711.000 + ntb
3: Subsidieresultaat direct per gemeente afrekenen; operationeel resultaat verdelen			
Subsidieresultaat	625.403	136.879	762,282
Operationeel resultaat	-45.641	-5.641	-51.282
Totaal bijdrage	579.762	131.238	711.000
4: Subsidieresultaat direct per gemeente afrekenen; operationeel resultaat ten gunste/laste van Gennep			
Subsidieresultaat	625.403	136.879	762.282
Operationeel resultaat	-51.282	-	-51.282
Afkoop risico (vergoeding per mdw)	-	Ntb	ntb
Totaal bijdrage	574.121	136.879 + ntb	711.000 + ntb

Tabel 5: Financiële effecten van de vier mogelijkheden voor de twee gemeenten

Bij **mogelijkheid 4** wordt het subsidieresultaat per gemeente afgerekend en komt het operationeel resultaat van INTOS ten gunste of te laste van de gemeente Gennep. Dit leidt voor de gemeente Gennep tot een circa 59.000 euro lagere bijdrage dan in de huidige

situatie. Voor Mook en Middelaar leidt dat tot een toename van circa 59.000 euro in de bijdrage (exclusief de afkoop van het risico) ten opzichte van de huidige situatie.

In hoofdstuk 5 hebben wij geadviseerd om voor model 2 voor de toekomstige uitvoering te kiezen, waarbij Gennep enige bestuurder is van INTOS. Hierbij zijn de mogelijkheden 2 en 4 voor de financiële vormgeving het meest passend: het operationeel resultaat van INTOS komt ten gunste of ten laste van Gennep omdat Mook en Middelaar geen bestuurlijke invloed meer heeft binnen INTOS. Wij zouden adviseren om voor mogelijkheid 2 te kiezen waarbij het subsidieresultaat in solidariteit wordt gedeeld door de gemeenten.

Het afrekenen van het subsidieresultaat per gemeente leidt namelijk tot aanzienlijke 'herverdeeleffecten' tussen de gemeenten omdat de gemiddelde beloning van de medewerkers uit Mook en Middelaar hoger is. Het in solidariteit blijven verdelen van het subsidieresultaat volgens de verdeelsleutel leidt tot minder herverdeeleffecten tussen de gemeenten. Daarnaast zijn de volgende argumenten hiervoor te geven:

1. het verschil in gemiddelde beloning is verklaarbaar doordat medewerkers uit Mook en Middelaar relatief vaker dan medewerkers uit Gennep een staffunctie bij INTOS of inleners vervullen;
2. de individuele gemeenten hebben daarop geen invloed gehad;
3. de gemeenten de uitvoering van het werkgeverschap volledig aan INTOS zullen mandateren. Daarbij past het niet om bij vraagstukken als bevordering of bijzondere beloningen steeds te moeten letten op de verdeling van het subsidieresultaat tussen de twee gemeenten;
4. het is de meest simpele oplossing.

6.5 Conclusies

De diverse mogelijkheden voor de toekomstige financiële verhoudingen verschillen per model in termen van uitwerking en passendheid. In model 1 kunnen de huidige financiële afspraken worden gecontinueerd op basis van solidariteit. In model 3 zijn duidelijke financiële afspraken nodig tussen de gemeenten en in model 2 tussen de gemeenten en INTOS.

In modellen 2 en 3 kan er voor worden gekozen het subsidieresultaat voor de Wsw-medewerkers per gemeente af te rekenen. Het is echter ook mogelijk om het subsidieresultaat als gemeenschappelijke 'erfenis' te beschouwen en deze op basis van solidariteit te blijven verdelen volgens de verdeelsleutel. Dit is een politiek bestuurlijke keuze. Wij adviseren vanwege een aantal redenen om het subsidieresultaat in solidariteit te blijven verdelen volgens een vastgestelde verdeelsleutel.

Daarnaast bevelen wij aan dat in de modellen 2 en 3 de gemeente Gennep als risicodragende partij voor INTOS wordt gecompenseerd door het in rekening brengen van een risico-opslag in het tarief van gemeente Mook en Middelaar voor de afgenomen dienstverlening (tweede en vierde mogelijkheid).

Tot slot moet er rekening mee worden gehouden dat de omvang van de Wsw-populatie jaarlijks met gemiddeld 5 procent afneemt en dat daardoor de gemiddelde kosten per Wsw-plek naar alle waarschijnlijkheid zullen toenemen. Wij adviseren om deze kostenstijging op basis van de jaarlijkse begroting te verdisconteren in het tarief per werkplek voor Mook en Middelaar. De gemeente Gennep kan namelijk niet alleen verantwoordelijk worden gehouden voor het opvangen van de gevolgen van de krimp van de Wsw. Dit is een gemeenschappelijke 'erfenis' van Rijksbeleid die ook in de toekomst gemeenschappelijk zou moeten worden gedragen.

7 Transitie

Wanneer daadwerkelijk wordt besloten de IWGM op te heffen, zal een liquidatieplan voor de IWGM moeten worden opgesteld en zal er een transitie dienen plaats te vinden naar de nieuwe situatie. In de modellen 1 en 2 waarin INTOS als stichting blijft bestaan zal deze transitie minder om het lijf hebben dan in Model 3 waarin de stichting wordt opgeheven en INTOS een onderdeel wordt van de gemeente Gennep.

7.1 Liquidatieplan IWGM

Uitgangspunten

De gemeenten Gennep en Mook en Middelaar ontbinden de bedrijfsvoeringsorganisatie IWGM. De voorwaarden waaronder dit dient te gebeuren zijn beschreven in hoofdstuk 4 van deze quick scan. Het bestuur van IWGM is verantwoordelijk voor het opstellen en vaststellen van het liquidatieplan.

Structuur van het liquidatieplan

Het liquidatieplan van IWGM heeft, zoals aangegeven, niet veel om het lijf omdat IWGM wat betreft bedrijfsvoering een 'lege' organisatie is. In de liquidatie moet minstens gekeken worden naar:

- Personele gevolgen. Het enige gevolg is dat het werkgeverschap van de Wsw-medewerkers wordt verplaatst van de IWGM naar de colleges. Hiervoor moet afgestemd worden met de Belastingdienst en mogelijk een sociaal convenant of overgangsprotocol met vakorganisaties worden afgesloten om onnodige onrust te voorkomen;
- Overdracht van contracten met klanten en leveranciers: de IWGM heeft vrijwel geen contracten, alleen een contract met de accountant dat tijdig kan worden opgezegd;
- Afwikkeling balans en mogelijke frictiekosten op de verschillende balansposten: eerder is uitgelegd dat de kans op frictiekosten in dit verband zeer klein is. Het is vrijwel zeker dat alle vorderingen en verplichtingen conform de balanswaarden kunnen worden afgewikkeld;
- Overdracht en in bewaring geven van gegevens en informatie (fysiek en digitaal);
- Proces om de liquidatie te voltooien;
- Liquidatiebegroting;
- De verdeelsleutel tussen de gemeenten voor de liquidatiekosten. Veelal wordt hiervoor de reguliere verdeelsleutel gebruikt.

Het concept liquidatieplan voor de IWGM kan binnen enkele weken worden opgesteld, waarna het aan de gemeenten moet worden aangeboden voor een zienswijze (zie hoofdstuk 4).

7.2 Herpositionering aanwijzingsbesluit

Het aanwijzingsbesluit van de IWGM dat INTOS aanwijst als uitvoerder van de Wsw namens de IWGM heeft een looptijd tot en met 31 december 2022. Wanneer de IWGM wordt opgeheven zullen beide colleges (of in Model 3 het college van de gemeente Mook en Middelaar) een besluit moeten nemen dat INTOS aanwijst als uitvoerder van de Wsw. Op dat moment kan tegelijkertijd worden bekeken of het nodig of wenselijk is om andere bepalingen in het aanwijzingsbesluit te wijzigen of om bepalingen toe te voegen.

Wanneer INTOS een onderdeel van de gemeente Gennep wordt, hoeft er door de gemeente Gennep geen aanwijzingsbesluit genomen te worden maar moet de interne mandatering voor de uitvoering van de Wsw worden geregeld.

7.3 Afwikkeling vermogensrechtelijke verhoudingen

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de afwikkeling van de balans van de IWGM vrij eenvoudig is en vrijwel geen risico's kent. De vorderingen van de IWGM bestaan uitsluitend uit vorderingen op de twee gemeenten en INTOS. Aangenomen mag worden dat alle vorderingen zonder problemen kunnen worden geïnd waarmee de rekening courant positie met financiële instellingen kan worden afgewikkeld.

Bij opheffing per 1 januari 2023 zal in 2023 de jaarrekening van de IWGM over 2022 nog moeten worden opgesteld en vastgesteld. De nog te maken kosten voor de accountant in 2023 kunnen per 31 december 2022, net als in de huidige situatie, op de balans worden opgenomen. De dekking hiervoor komt van de gemeentelijke bijdrage aan de beheerskosten IWGM.

Conclusie is dat de afwikkeling van de vermogensrechtelijke verhoudingen relatief eenvoudig is en de kans op risico's klein is.[20]

7.4 Overige afspraken uit het verleden

In 2018 is de financieringsbasis voor de Wsw gewijzigd. Van 2015 tot en met 2017 kreeg de gemeente waar de Wsw-medewerker woonde de Rijksbijdrage voor deze medewerker. Dit gaf veel onderlinge verrekeningen tussen gemeenten en SW-uitvoeringsorganisaties.

Vanaf 2018 krijgt de gemeente waar de medewerker in dienst is de Rijksbijdrage voor die medewerker. Dit voorkomt de eerder genoemde verrekeningen. Het betekent dat een gemeente ook de Rijksbijdrage ontvangt voor medewerkers die bij hem in dienst zijn maar in een andere gemeente wonen. Wanneer een gemeente deelneemt in een GR zijn de dienstverbanden ondergebracht bij de GR. Voor de Wsw-statistiek en het verdeelmodel voor het macrobudget Wsw moeten de medewerkers uit zogenaamde buitengemeenten die in dienst zijn van een GR worden 'toegewezen' aan één of meerdere gemeenten. Deze gemeente(n) ontvangt (ontvangen) vervolgens de Rijksbijdrage voor deze medewerkers. Hier zijn minstens de volgende keuzes in mogelijk:

- De medewerkers uit buitengemeenten worden evenredig (aan de verhouding van het aantal Wsw-medewerkers, exclusief de medewerkers uit buitengemeenten) over de deelnemende gemeenten in de GR verdeeld;
- De medewerkers uit buitengemeenten worden 'toegewezen' aan de grootste gemeente in de GR.

Bij de IWGM is voor het laatste gekozen. Alle medewerkers uit buitengemeenten zijn 'toegewezen' aan de gemeente Gennep die voor deze medewerkers de Rijksbijdrage ontvangt en doorbetaalt een de IWGM. Hierbij is de afspraak gemaakt dat de bijdragen van de gemeenten aan de beheerskosten IWGM en het exploitatietekort worden verdeed volgens de aandelen van de gemeente Gennep en de gemeente Mook en Middelaar in het aantal Wsw-medewerkers, waarbij de medewerkers woonachtig in andere gemeenten buiten beschouwing blijven. Wanneer deze afspraak niet zou zijn gemaakt zou de gemeente Gennep ineens een nog groter aandeel in de gemeentelijke bijdragen hebben moeten betalen omdat de medewerkers uit buitengemeenten aan Gennep zijn toegewezen.

De vraag is hoe hier in de toekomst mee om te gaan op het moment dat de dienstverbanden van rechtswege overgaan naar de gemeenten. Hierin zijn verschillende keuzes mogelijk:

1. De medewerkers vanuit de buitengemeenten worden per overgangsdatum wat betreft dienstverbanden evenredig verdeeld over de gemeente Gennep en de gemeente

[20] De lopende verplichtingen zouden moeten worden afgedaan conform de bestaande afspraken. Dat wil zeggen dat eventuele tekorten en dus ook frictiekosten die ontstaan door opheffing van de IWGM worden verdeeld over de twee gemeenten volgens de bestaande verdeelsleutel (89% gemeente Gennep en 11% gemeente Mook en Middelaar).

Mook en Middelaar. Dit is in Zoetermeer en omgeving en in het Westelijk deel van Utrecht ook gebeurd. Het voordeel hiervan is dat vervolgens de verdeelsleutel jaarlijks opnieuw kan worden bepaald aan de hand van het aantal SW-medewerkers in dienst bij elke gemeente;
2. De medewerkers komen allemaal in dienst bij de gemeente Gennep, maar er wordt afgesproken dat de verdeling tussen de twee gemeenten van de gemeentelijke bijdragen 89/11 blijft. Het nadeel hiervan is dat deze verhouding is gebaseerd op een oude verdeling en tot in lengte van jaren wordt toegepast terwijl de werkelijke verdeling daarvan kan gaan afwijken door verschillen in uitstroom van Wsw-medewerkers tussen de twee gemeenten.

Wij adviseren om voor de eerste mogelijkheid te kiezen.

7.5 Opschonen, overdragen en in bewaring geven van het archief van IWGM

Aandacht moet er zijn voor de gevolgen van de besluitvorming rondom de in- en ontvlechting aanwezige overheidsinformatie (archiefbescheiden) en het toekomstig beheer van deze overheidsinformatie. Dit is ook van toepassing op digitale informatie, zoals mailverkeer.

De Archiefwet 1995 art. 4 stelt dat bij opheffing van een overheidsorganisatie ‘voorzieningen’ getroffen dienen te worden voor de aanwezige archiefbescheiden. Dit geldt zowel voor de papieren als de digitale informatie in een organisatie. Het treffen van voorzieningen houdt onder andere in:

- Afsluiten van het archief op datum van opheffing van de organisatie;
- Bepalen welke archiefbescheiden vallen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de verschillende colleges van B&W (zorgdragers);
- Overdragen van archiefbescheiden behorend bij actuele, lopende zaken aan de taakopvolgers;
- Inrichten van het beheer van de archiefbescheiden van afgesloten zaken die op termijn te vernietigen zijn (archiefruimte, beheer, selectie en vernietiging) en het regelen van het recht op toegang tot en gebruik van deze archiefbescheiden door taakopvolgers
- Overbrengen van de permanent te bewaren archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats.

Deze taken moeten opgenomen worden in het liquidatieplan IWGM.

7.6 Extra kosten als gevolg van de opheffing IWGM (frictiekosten)

Bij het afwikkelen van de balans van IWGM worden, zoals aangegeven, geen extra kosten als gevolg van de opheffing voorzien. Wel zal in 2023 de liquidatieverantwoording (al dan niet als onderdeel van de jaarrekening 2022) moeten worden opgesteld en gecontroleerd door de accountant. Dit laatste zal extra kosten met zich meebrengen. Wij gaan ervan uit dat dit niet meer beslaat dan een bedrag van enkele duizenden euro’s. De accountantskosten voor het jaar 2020 waren namelijk circa 8.000 euro in totaal.

De IWGM heeft geen niet uit de balans blijkende verplichtingen. Dus ook hier is geen sprake van extra kosten als gevolg van de liquidatie van IWGM.

Kosten doen zich wel voor om de nieuwe situatie volledig in te richten. Deze kosten zijn afhankelijk van een aantal politiek-bestuurlijke keuzes rond de governance, het werkgeverschap Wsw en de toekomstige financiële verhoudingen tussen de gemeenten.

Wat er in alle modellen moet gebeuren, is bijvoorbeeld:

- Opstellen van concept- en definitief liquidatieplan IWGM
- Het vragen van een advies aan de ondernemingsraad

- Het overeenkomen van een sociaal convenant of overgangsprotocol met de vakorganisaties
- Opstellen van aanwijzingsbesluiten van de gemeenten
- Vastleggen financiële afspraken tussen de gemeenten over toekomstige verhoudingen
- Het opstellen van één of meer dienstverleningsovereenkomsten (dit geldt in Model 3 niet voor de gemeente Gennep)

En eventueel (afhankelijk van te kiezen opties):
- Het opstellen van mandaten, machtigingen en volmachten van de gemeenten aan INTOS, met name wanneer gekozen wordt voor een hybride uitvoering van het formele werkgeverschap in de modellen 1 en 2.
- Het wijzigen van de statuten van de stichting INTOS in Modellen 1 en 2;
- Het opheffen van de stichting INTOS in Model 3.

Deze werkzaamheden en activiteiten kunnen mogelijk deels worden uitgevoerd door de bestaande staf, bijvoorbeeld de secretaris IWGM, staf van INTOS en de beleidsadviseurs van de gemeenten. Dat zou out-of-pocket kosten kunnen beperken.

Op sommige aspecten zal echter fiscale, juridische en/of notariële expertise moeten worden ingezet. Wij schatten dat hiervoor een budget van enkele tienduizenden (20.000 tot 40.000) euro's nodig is.

Verder kan worden gedacht aan een algeheel projectleider voor gemiddeld één dag per week gedurende een periode van één jaar. Hiervoor is circa 40.000 tot 50.000 euro nodig.

Tot slot kan het inventariseren, opschonen en overdragen van het archief van IWGM tot extra kosten gaan leiden. Dit is afhankelijk van keuzes die de gemeenten maken ten aanzien van met name de personeelsdossiers (die door INTOS worden beheerd namens IWGM) en de huidige staat van het archief van IWGM. Hierbij moet ook aandacht worden besteed aan het digitale archief.

Post	Minimaal	Maximaal	Opmerkingen
Accountantscontrole liquidatieverantwoording	2.000	4.000	Controle volledige jaarrekening kost circa 9.000 euro
Specialistisch werk en adviezen	20.000	40.000	Mede afhankelijk van aantal keuzes
Algehele projectleiding opheffing GR en inrichten nieuwe structuur/governance uitvoering	40.000	50.000	Afhankelijk van beschikbare eigen menskracht gemeenten en/of INTOS
Opschonen en overdragen archief	PM	PM	Kosten zijn afhankelijk van de staat van het archief en de personeelsdossiers
Totaal	62.000 + PM	94.000 + PM	

Tabel 6: Globale raming frictiekosten – Opheffing IWGM en inrichten nieuwe structuur in Modellen 1 en 2

7.7 Aanvullende aspecten bij Model 3: Opheffing INTOS

In het derde model kiezen de gemeenten ervoor om de stichting INTOS op te heffen en onderdeel te maken van de gemeente Gennep. In dit geval is er sprake van een grotere transitie dan alleen de ontmanteling van de IWGM. Dit model vraagt om een businesscase en bedrijfsplan voor een nieuwe uitvoeringsorganisatie, waarmee tevens incidentele kosten ontstaan aan de kant van de latende organisatie (stichting INTOS).

a) Onderzoekskosten
   De onderzoekskosten zijn de kosten die nodig zijn voor het verder verkennen van de opheffing van de stichting. De verdere verkenning is nodig om een onderbouwde beslissing te nemen over het al dan niet nemen van de volgende stap in de realisatie van dit model. Deze kosten worden uitsluitend gemaakt om de haalbaarheid van het model te onderzoeken, niet om al daadwerkelijk te beginnen. Het betreft een duidelijk afgebakende periode. Deze kosten zijn goed beheersbaar.
b) Aanloopkosten
   Dit zijn de kosten om de overgang voor te bereiden. Deze kosten worden gemaakt nadat besluitvorming over het model bij alle betrokken partijen is afgerond en vóórdat de transitie is gerealiseerd. Deze kosten zijn in principe beheersbaar, maar de hoogte is soms moeilijk vooraf te berekenen.
c) Frictiekosten
   De frictiekosten bestaan uit de extra kosten die bij de latende organisatie in het bestaande primaire proces ontstaan, als gevolg van de transitie. Een voorbeeld is het nadeel van mogelijk boventallig personeel. Frictiekosten moeten gezien worden als een risico, en minder als ‘harde’ kosten die betaald moeten worden, omdat er maatregelen kunnen worden genomen om deze kosten te beperken. De frictiekosten kunnen zeer beperkt blijven wanneer de gemeente Gennep INTOS overneemt zoals de organisatie is met alle contracten, verplichtingen en vorderingen. Feitelijk is namelijk sprake van ‘overgang van onderneming’.
d) Kosten sociaal plan
   De kosten sociaal plan vloeien voort uit verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen organisaties die bij de transitie betrokken zijn. Vaak gaat het om generieke afspraken met beperkte doorlooptijd; afspraken welke zodanig doorwerken dat deze voor elke medewerker op een andere wijze kunnen uitvallen. De afspraken worden vastgelegd in een sociaal plan.
e) Desintegratiekosten
   Wanneer er taken worden uitgeplaatst ontstaat er een financieel nadeel bij de latende organisatie. De overheadkosten van de latende organisatie, zoals de huisvestingskosten, kunnen na de uitplaatsing niet direct proportioneel worden verminderd. De organisatie is daardoor tijdelijk minder efficiënt omdat het ondersteunend apparaat tijdelijk ‘te groot’ is. Dit nadeel noemen we desintegratiekosten. Desintegratiekosten moeten gezien worden als een risico, en niet als ‘harde’ kosten die altijd betaald moeten worden omdat de latende organisatie maatregelen kan nemen om deze kosten te voorkomen of te beperken.

In het derde model, namelijk de opheffing van stichting INTOS, zullen de bovengenoemde kosten naar verwachting optreden. De hoogte van deze kosten dienen aan de hand van een liquidatiebegroting in beeld gebracht te worden. Vervolgens kunnen afspraken worden gemaakt hoe gemeenten met deze kosten omgaan:

a) Kosten vervallen direct bij opheffing INTOS zonder incidentele kosten
b) Kosten vervallen direct bij opheffing INTOS met incidentele kosten
c) Kosten vervallen niet direct maar kunnen pas na een bepaalde periode worden afgebouwd zonder incidentele (afkoop)kosten
d) Kosten vervallen niet direct en kunnen pas na een bepaalde periode worden afgebouwd met incidentele (afkoop)kosten

Het wordt een stuk eenvoudiger wanneer de gemeente Gennep alles overneemt van INTOS. Dan is er feitelijk sprake van overgang van onderneming, waardoor liquidatiekosten kunnen worden beperkt. De vraag is of de gemeente Gennep dat zou willen en of er dan geen kostenverhogende effecten zijn (omdat INTOS bijvoorbeeld een andere CAO hanteert voor niet-gesubsidieerd personeel dan de CAO gemeenten).

Voorbeeld inhoudsopgave liquidatieplan INTOS

1. **Aanleiding en overwegingen voor de opheffing**
2. **Spelregels en uitgangspunten voor het opheffingsproces**
3. **Gevolgen:**
    a. **Arbeidscontracten**
    b. **Overige contracten en verplichtingen**
        i. **Met leveranciers**
        ii. **Met klanten**
    c. **Volmachten, eventuele mandaten en bevoegdheden (bijvoorbeeld AVG)**
    d. **Activa**
4. **Duiding van de boedel in te beëindigen en over te dragen. Formuleren voorwaarden voor de overdracht (kan ook in spelregels en uitgangspunten)**
5. **Plan van aanpak opheffing en transitie**
    a. **Resultaten**
    b. **Stappenplan**
    c. **Sociaal Plan**
    d. **Governance opheffingsproces**
6. **Financiën**
    a. **Liquidatiebegroting (incidentele kosten)**
    b. **Vereffening van het vermogen en verdeling liquidatiekosten over de gemeenten (verdeelsleutel)**
7. **Communicatieplan**
8. **Risicoparagraaf**

7.8 Stappenplan voor implementatie voor de drie modellen

Voor de drie modellen zijn diverse benodigde stappen geïdentificeerd in de voorgenomen transitie. In de volgende tabel is weergegeven welke handeling nodig is en of deze handeling voor één of beide gemeenten nodig is.

	Model 1	Model 2	Model 3
Op- en vaststellen liquidatieplan IWGM en uitvoering (zie stappenplan in hoofdstuk 4)	B	B	B
Aanpassing statuten stichting INTOS en mogelijk INTOS BV	B	B	
Aanwijzingsbesluit per gemeente	B	B	M&M
Verlenen van een uitsluitend recht voor de Wsw (plus groenopdracht) aan INTOS of de gemeente Gennep		B of M&M	M&M
Dienstverleningsovereenkomst Wsw	B	B	M&M
Dienstverleningsovereenkomst werkdeel Pwet	G	G	
Dienstverleningsovereenkomst andere activiteiten (bijvoorbeeld dagbesteding, inburgering)	G	G	
Afspraken over verdeling van Wsw-medewerkers uit buitengemeenten	(B)	B	B
Eventueel vastleggen mandaten, machtigingen en volmachten voor de uitvoeringsorganisatie	B	B	M&M
Afspraken over toekomstige financiële verhoudingen vastleggen	B	B	B
Liquidatieplan stichting INTOS en INTOS BV			B
Transitie INTOS van stichting naar gemeentelijk onderdeel			B

B betekent: geldt voor beide gemeenten. G betekent: geldt alleen voor de gemeente Gennep
M&M betekent: geldt alleen voor de gemeente Mook en Middelaar

Tabel 7: Stappenplan implementatie van de 3 modellen

7.9 Communicatie

Voor de (betrokken) Wsw-medewerkers van IWGM is het van belang tijdig duidelijkheid te kunnen verschaffen over hun rechtspositie. De medewerkers en het bestuur van IWGM moeten gedurende het proces betrokken en geïnformeerd blijven. Dit geldt ook voor de overige betrokkenen in de governance van INTOS. Daarom is het van belang gedurende het proces oog te hebben voor de communicatie binnen de organisatie en daarbuiten en extra communicatiemomenten in te lassen zodra er informatie bekend is die breder gedeeld moet worden.

De verantwoordelijke voor het transitieproces zal onder meer de volgende communicatie met elkaar afstemmen:

- Communiceren naar private opdrachtgevers over het moment van overgang of overdracht van activa, taken of verplichtingen.
- Communiceren naar stuurgroep over zaken / operationele beslissingen die door de stuurgroep moeten worden genomen of waarover zij geïnformeerd moeten worden (zoals over de voortgang van de uitvoering van het liquidatieplan).
- Communiceren over arbeidsvoorwaarden en zaken die over rechtspositie en sociaal plan gaan.

A. Toelichting werkgeverschap Wsw-werknemers

Wanneer de IWGM wordt opgeheven, vervalt het werkgeverschap van de Wsw-medewerkers van rechtswege aan de colleges van de twee gemeenten. Volgens artikel 2, eerste lid van de Wsw kan het college geïndiceerden voor de Wsw een dienstbetrekking aanbieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden. Het college verlegt deze bevoegdheid bij deelname aan een GR voor de Wsw aan die GR. Als een GR wordt opgeheven houdt dit dus in dat het college weer verantwoordelijk wordt voor het werkgeverschap.

Dat het college verantwoordelijk is voor het aanbieden van Wsw-dienstbetrekkingen en dus voor het werkgeverschap laat onverlet dat het college de uitvoering van taken via een aanwijzingsbesluit en/of een mandaat-, machtiging- en volmachtbesluit kan beleggen bij gemeentelijke onderdelen en/of functionarissen of externe partijen. Feitelijk heeft de IWGM alle uitvoeringstaken voor de Wsw belegd bij de stichting INTOS, inclusief het namens het bestuur van de GR-IWGM aangaan van een dienstbetrekking op grond van artikel 2, lid 1 Wsw en het verrichten van de daaruit voortvloeiende of samenhangende handelingen. Echter, de IWGM blijft verantwoordelijk daarvoor (het is een mandatering van de stichting en geen delegatie).

Er zijn zonder de IWGM minimaal twee mogelijkheden:

1. Beide gemeenten beleggen, net als de IWGM in de huidige situatie, de volledige uitvoering van de Wsw, inclusief alle taken die het werkgeverschap van de Wsw-medewerkers met zich mee brengt, bij de stichting INTOS. De stichting INTOS voert alle taken uit namens de colleges van de twee gemeenten. De colleges van de twee gemeenten blijven echter verantwoordelijk.
2. Beide gemeenten gaan bepaalde bevoegdheden en taken die samenhangen met het werkgeverschap zelf uitvoeren en een ander deel van de taken bij INTOS beleggen. Bevoegdheden en taken die de gemeente zelf kan uitvoeren zijn bijvoorbeeld beslissingen over ontslag van medewerkers, disciplinaire maatregelen en intrekking van de Wsw-indicatie.

De eerste mogelijkheid ligt het meest voor de hand, omdat deze het beste aansluit op de huidige situatie. Enige verschil is dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid niet meer bij de IWGM berust maar bij de colleges van de twee gemeenten. De tweede mogelijkheid leidt tot een hybride situatie die zonder een heel concrete en duidelijke rolverdeling in de praktijk tot verwarring kan leiden. Tevens dient de loon- en salarisadministratie van de gemeente ingericht te worden met oog op de uitvoering voor Wsw-werknemers, waardoor twee soorten loonstromen ontstaan voor de gemeenten met oog op loonfiscale bepalingen: één loonsubnummer voor ambtelijk personeel en een ander loonsubnummer voor Wsw-personeel. Vanwege de kwetsbaarheid van de Wsw-werknemers is het van belang dat de loonadministratie op goede wijze is ingericht en functioneert, waardoor dit aspect veel aandacht verdiend in de implementatie bij keuze voor Model 3. Indien gekozen wordt voor een van de modellen waarbij INTOS wordt voortgezet is dit relatief eenvoudig door voortzetting van de huidige situatie. Een belangrijk afwegingsaspect is aldus hoe belangrijk de gemeenten het vinden zelf deels uitvoering te geven aan het werkgeverschap van de Wsw-medewerkers.

Een derde mogelijkheid is meer verstrekkend. Deze mogelijkheid sluit aan op het governance-model waarin de gemeente Mook en Middelaar geen bestuurder meer zou aanwijzen van de stichting INTOS. Het is namelijk mogelijk dat de Wsw-medewerkers van Mook en Middelaar een dienstbetrekking krijgen met de gemeente Gennep, waarbij de twee gemeenten gelijktijdig duidelijke financiële afspraken maken voor de resterende tijd dat de medewerkers in dienst zijn bij Gennep.

Huidige situatie	Opties nieuwe situatie	Voordelen optie	Nadelen optie
IWGM is formeel werkgever en INTOS voert werkgeverschap namens IWGM uit	Beide colleges zijn formeel werkgever en INTOS voert het werkgeverschap namens de colleges uit.	Uitvoering door INTOS ongewijzigd. Weinig verandering t.o.v. huidige situatie. De medewerkers merken er 'niets' van.	Heeft mogelijk gevolgen voor beide gemeenten voor premie Whk als gemeente geen eigen risico drager WGA en ziektewet is.
	Beide colleges zijn formeel werkgever en de gemeenten voeren het werkgeverschap deels zelf uit en machtigen deels INTOS om het werkgeverschap deels namens de colleges uit te voeren.	Gemeenten laten zien zich verantwoordelijk te voelen voor de Wsw-medewerkers.	Hybride structuur die zonder hele duidelijke afspraken tot veel benodigde afstemming en tot verwarring kan leiden. De uitvoering van het formele werkgeverschap verandert voor de Wsw-medewerkers, maar het materiële werkgeverschap (functionele aansturing, werkplek, hiërarchie) blijft hetzelfde. Moeilijker uit te leggen.
	De SW-medewerkers van Mook en Middeldaar komen formeel in dienst bij het college van de gemeente Gennep, die voor deze medewerkers dan ook de Rijksbijdrage gaat ontvangen	Alleen Gennep hoeft Wsw in te kopen bij INTOS Uitvoering door INTOS ongewijzigd Aanbestedingsrechtelijk eenvoudig, want Gennep bestuurt stichting of gemeentelijk onderdeel en is enige opdrachtgever.	Heeft mogelijk gevolgen voor premie Whk als de gemeente Gennep geen eigen risico drager WGA en ziektewet is. Overeenstemming zoeken over financiële verhouding vanwege subsidietekort. Gemeente Mook en Middelaar is niet meer verantwoordelijk voor de in de gemeente wonende Wsw-medewerkers.

Tabel B1: Opties uitvoering werkgeverschap Wsw-medewerkers

Bij opheffing van de GR zullen de medewerkers die wonen in een andere gemeenten dan Gennep en Mook en Middelaar moeten worden verdeeld over de twee gemeenten. Het zou gaan om ongeveer 40 medewerkers (in personen). Deze medewerkers worden nu in het kader van de Wsw-statistiek en het verdeelmodel Wsw toegewezen aan de gemeente Gennep die voor deze medewerkers daardoor betalende gemeente is. Zie hiervoor paragraaf 6.4.