



# Onderzoek consequenties andere vorm van samenwerking

*Eindrapport*



Opdrachtgever: Dagelijks Bestuur DSW Rijswijk e.o.  
Datum: 28 november 2017

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Aanleiding, doel en aanpak</b> .....	<b>5</b>
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Onderzoeksvraag.....	5
1.3 Aanpak van het onderzoek.....	5
1.4 Leeswijzer .....	6
<b>2. Juridische voorwaarden opheffing GR</b> .....	<b>8</b>
2.1 Inleiding.....	8
2.2 Bepalingen in de Gemeenschappelijke Regeling DSW .....	8
2.3 Liquidatieplan .....	9
2.4 Sociaal plan.....	9
2.5 Besluitvorming over de opheffing .....	9
2.6 Rol medezeggenschap.....	10
2.7 Archiefverplichtingen .....	11
2.8 Samenvatting besluitvormingsproces .....	11
<b>3. Financiële consequenties opheffing GR</b> .....	<b>13</b>
3.1 Inleiding.....	13
3.2 Inschatting maximale kosten beëindiging GR DSW.....	13
3.2.1 De personele component.....	14
3.2.2 De materiele component .....	15
3.2.3 Kosten uitvoering beëindiging GR.....	16
3.2.5 Samenvatting.....	16
3.3 Van maximale naar realistische variant .....	17
3.4 Nieuwe uitvoering en mogelijke invloed op de beëindigingskosten .....	18
3.5 Gevoeligheidsanalyse .....	21
3.6 Conclusie .....	23
<b>4. Voorbeelden verdeling beëindigingskosten</b> .....	<b>24</b>
4.1 Inleiding .....	24
4.2 Voorbeelden uit het land .....	24
4.3 Samenvatting.....	25
<b>5. Juridische voorwaarden voor inkoop</b> .....	<b>26</b>
5.1 Rechtsvorm/Juridische entiteit .....	26
5.2 Samenwerkingsmodel .....	26
5.3 Uitvoering van de Wsw .....	27
5.4 Uitvoering Nieuw Beschut en/of re-integratie.....	28
5.5 Uit/inbesteding van groen (en andere diensten).....	28

## Samenvatting

Hieronder worden de belangrijkste resultaten van het onderzoek naar eventuele beëindiging van de GR DSW Rijswijk e.o. weergegeven. Het beëindigen van de GR is een stap die moet worden genomen om te komen tot een andere wijze van samenwerking tussen de drie betrokken gemeenten en tot een andere governance voor het uitvoeringsbedrijf. Het is dus zeker niet zo dat de drie gemeenten stoppen met de uitvoering van de Wsw. De Wsw-medewerkers behouden, wat er ook gebeurt, hun baan en arbeidsvoorwaarden.

In deze opdracht stonden de voorwaarden voor en de kosten van een eventuele opheffing van de GR centraal. Er is niet gekeken naar de toekomstige exploitatie van de uitvoering van de Wsw. Die exploitatie zal, net zoals op dit moment, negatief zijn en dus om gemeentelijke exploitatiebijdragen vragen. Een belangrijke oorzaak hiervoor is de bezuiniging van het Rijk op het Wsw-budget.

### *Juridische voorwaarden beëindigen GR*

- In Artikel 38 van de GR staan de formeel te nemen stappen weergegeven bij beëindiging van de gemeenschappelijke regeling;
- Belangrijke items zijn het (ontwerp) liquidatieplan en de (ontwerp) regeling voor vereffening van het liquidatiesaldo tussen de gemeenten;
- De bestuursorganen van de gemeenten zijn in het proces ten minste twee keer aan zet:
  - Zij geven hun zienswijze op het concept liquidatieplan en het conceptvoorstel voor de vereffening,
  - Zij nemen het uiteindelijke besluit tot opheffing;
- Al snel zal, voor besluitvorming door de gemeenteraden, ook de nieuwe uitvoering (op hoofdlijnen) duidelijk moeten zijn;
- De ondernemingsraad van DSW zal advies moeten worden gevraagd t.a.v. de personele gevolgen van de opheffing van de GR (politiek primaat);
- Ook moet vroeg in het proces een sociaal plan (ambtelijk/Krijnen) en een sociaal convenant (Wsw) worden afgesloten met de vakbonden;
- Totale duur van het traject is minimaal 14 maanden, maar waarschijnlijk veel langer omdat ook de nieuwe uitvoering moet worden uitgewerkt, voorbereid en opgestart;
- De GR kan pas daadwerkelijk worden opgeheven op het moment dat alle verplichtingen zijn afgewikkeld.

### *Kosten beëindiging huidige samenwerking GR bij opheffing per ultimo 2018*

- De maximale kosten voor opheffing van de GR zijn naar schatting € 13,6 miljoen. Circa 80% hiervan bestaat uit personele afvloeiingskosten ambtelijk en Krijnen-personeel;
- Realistisch is € 8,9 miljoen, in de (virtuele) situatie dat er niets in de plaats van DSW komt;
- Wanneer wordt overgegaan op een andere samenwerking en governance in een centrumgemeentemodel, scenario 4 uit de scenariostudie van vorig jaar, is een bedrag van € 5 tot € 7 miljoen aan beëindigingskosten GR reëel. Ongeveer 60% bestaat in dat geval uit personele kosten;
- De belangrijkste risico's zijn daarbij de uitkomst van het sociaal plan voor ambtelijk en Krijnen-personeel en een mogelijk toenemend exploitatietekort van DSW door onrust in de organisatie. Niet meegenomen in de beëindigingskosten zijn de uren van gemeenteambtenaren en van personeel van DSW die gaan zitten in het beëindigingsproces én onvoorziene posten.

### *Vereffening:*

- Voorbeelden in het land laten zien dat de kosten voor beëindiging van de GR veelal naar rato van het aantal Wsw-plekken wordt verdeeld tussen betrokken gemeenten;

- Soms wordt een bonus-malus regeling afgesproken t.a.v. de overname van personeel om gemeenten te stimuleren personeel uit de GR over te nemen.

### *Juridische voorwaarden inkoop door Leidschendam-Voorburg en Rijswijk*

- Uitvoering van de Wsw kan door de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk bij de nieuwe organisatie worden ondergebracht via een aanwijzingsbesluit, het vestigen van een alleenrecht voor het uitvoeren van de Wsw en een dienstverleningsovereenkomst.
- De uitvoering van nieuw beschut werk en re-integratietrajecten zal in principe door de twee gemeenten moeten worden aanbesteed. Er is een alternatieve oplossing die nader onderzocht dient te worden;
- Voor gunning van groen/grijs-opdrachten en ook andere dienstverleningsopdrachten door Leidschendam-Voorburg en Rijswijk aan de nieuwe organisatie biedt het vestigen van een alleenrecht (onder voorwaarden) mogelijkheden. Voor groenonderhoud zijn er ook andere manieren om het te regelen. Waar dat niet mogelijk is, zal moeten worden aanbesteed wanneer het bedrag van de opdracht boven de Europese drempelbedragen uitkomt;
- Juristen verschillen van mening wat wel en niet mag of kan met betrekking tot in- en aanbesteding. Het is daarom te adviseren om in de nadere uitwerking van het model nader te onderzoeken hoe omgegaan dient te worden met de regelgeving op dit punt.

### *Afhankelijkheid breedte toekomstige samenwerking en hoogte beëindigingskosten GR*

- Wanneer Leidschendam-Voorburg, net als Rijswijk, alleen de Wsw zou inkopen bij de nieuwe organisatie, dan zijn de kosten voor beëindiging circa € 0,1 miljoen hoger;
- Op korte termijn geeft dit daarnaast enige inefficiency voor een nieuwe uitvoeringsorganisatie, omdat vaste kosten over een kleiner aantal doelgroepmedewerkers moeten worden omgeslagen.

## 1. Aanleiding, doel en aanpak

### 1.1 Aanleiding

DSW Rijswijk e.o. voert voor de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Rijswijk en Zoetermeer de Wsw uit. Daarnaast voert de gemeenschappelijke regeling (GR) voor de deelnemende gemeenten re-integratietrajecten uit voor mensen met een beperking die vallen onder de Participatiewet en andere mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

### 1.2 Onderzoeksvraag

Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling (GR) heeft op basis van het IROKO-rapport “Verkenning toekomstscenario’s samenwerking arbeidsparticipatie doelgroep met een beperking” geconstateerd dat er tussen de gemeenten overeenstemming bestaat over de in het rapport beschreven wens tot vermaatschappelijking van de uitvoering. Ook is duidelijk geworden dat de gemeenten de wens delen met elkaar te blijven samenwerken in de uitvoering.

Het bestuur heeft besloten om het onderzoek naar de alternatieve bestuurlijke vorm waarin de samenwerking tussen de gemeenten gestalte kan krijgen te richten op een inkoopmodel. Deze vorm van samenwerking houdt in dat de huidige gemeenschappelijke regeling wordt beëindigd, en dat de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk dienstverlening inkopen bij een door de gemeente Zoetermeer voortgezet (sociaal werk)bedrijf.

Doelstelling van het onderzoek is om te komen tot een helder en ook voor niet in de materie ingewijde geïnteresseerden leesbaar rapport waarin logisch wordt uitgewerkt onder welke juridische voorwaarden beëindiging van de huidige constructie (GR) mogelijk is, en wat daarvan de financiële consequenties zijn voor de drie gemeenten.

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in drie deelvragen:

1. Onder welke juridische voorwaarden is beëindiging van de gemeenschappelijke regeling mogelijk?
2. Wat zijn de financiële gevolgen van de beëindiging van de GR?
  - a. Hoe hoog zijn de maximale kosten?
  - b. Hoe en in welke mate kunnen deze kosten worden beperkt door bijvoorbeeld overname van (delen van de) personele en materiële infrastructuur van de GR door de drie gemeenten?
3. Intergemeentelijke samenwerking op andere basis (inkoop):
  - a. Onder welke juridische voorwaarden is inkoop door de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk mogelijk?
  - b. Welke afhankelijkheden zijn er in financiële zin er tussen de uiteindelijke breedte van de intergemeentelijke samenwerking en de kosten van de beëindiging van de GR?

### 1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit twee onderdelen:

1. Een financieel georiënteerd onderzoek gericht op het bepalen van de kosten die gemoeid zouden zijn met het opheffen van de GR DSW;

2. Een juridisch-bestuurlijk gericht onderzoek waarin de processtappen naar opheffing van de GR in kaart zijn gebracht en is onderzocht onder welke voorwaarden een inkoop samenwerking mogelijk is.

Elke twee weken zijn tussenproducten van het onderzoek gedeeld met een ambtelijke begeleidingsgroep bestaande uit beleidsadviseurs van de drie gemeenten en de directeur en de financieel manager van DSW. Op drie momenten zijn (tussen)resultaten gepresenteerd aan het dagelijks bestuur van DSW.

### *Inschatting kosten opheffen GR DSW*

Dit deel van het onderzoek is verlopen in de volgende stappen:

- Opvragen van gedetailleerde financiële gegevens van DSW bij de directie.
- Analyse van deze gegevens.
- Analyse van de wettelijke regels rond reorganisaties en ontslag voor medewerkers met een ambtelijke en privaatrechtelijke status<sup>1</sup>.
- Analyse van publiekelijk beschikbare liquidatieplannen en sociale plannen van vergelijkbare casussen in het land.
- Inschatting van de maximale kosten van opheffing van de GR, vanuit de (virtuele) situatie waarin er geen nieuwe uitvoering zou ontstaan (paragraaf 3.2).
- Inschatting van de kosten van opheffing van de GR in een meer realistische variant, nog steeds vanuit een (virtuele) situatie dat er geen nieuwe uitvoering zou ontstaan (paragraaf 3.3)
- Inschatting van de kosten voor opheffing uitgaande van scenario 4 uit de IROKO-scenariostudie van 2016.
- Uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse voor de belangrijkste aannames.

### *Juridisch-bestuurlijk onderzoek naar procestappen opheffing en voorwaarden inkoop samenwerking*

In het juridisch-bestuurlijk onderzoek is een analyse gemaakt van de relevante juridische bronnen zoals de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling, wetteksten (Wsw, WGR, WOR), cao's (Wsw, CAR-UWO, Krijnen), regelgeving en jurisprudentie rond aan- en inbesteding en publiekelijk beschikbare handreikingen van de VNG rond samenwerkingsmodellen tussen overheden en in- en aanbesteden door gemeentelijke overheden. Ook is een analyse gemaakt van het doorlopen proces en de gemaakte contractuele afspraken van andere gemeenten die in de afgelopen jaren zijn overgegaan naar een ander samenwerkingsmodel voor de sociale werkvoorziening/Participatiewet.

## 1.4 Leeswijzer

Het rapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2 geven we een analyse van de juridische voorwaarden voor de opheffing van de GR DSW. Het hoofdstuk resulteert in een stappenplan en een indicatief tijdpad voor het proces van opheffing;
- In hoofdstuk 3 maken we in een aantal stappen een inschatting van de opheffingskosten van de GR DSW;
- Hoofdstuk 4 behandelt een aantal voorbeelden van de vereveningsafspraken die elders in het land tussen gemeenten zijn gemaakt in vergelijkbare situaties;
- Hoofdstuk 5 geeft een eerste analyse van de juridische voorwaarden waaronder een nieuwe samenwerking tussen de gemeenten op basis van inkoop vorm kan krijgen.

---

<sup>1</sup> Voor de inschatting van de werkloosheidsuitkeringskosten van de ambtelijke medewerkers is samengewerkt met de P&O afdeling van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

**NB:**

*In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet Rutte III staat een aantal maatregelen vermeld die in potentie van invloed zijn op zaken die in deze rapportage vermeld staan. Voorbeelden hiervan zijn de maatregelen met betrekking tot het ontslagrecht en de transitievergoedingen, de uitbreiding van het aantal nieuw beschutte plekken met 20.000 en maatregelen rond het in- en aanbesteden van overheidsopdrachten. Aangezien op het moment dat het rapport werd opgeleverd nog niet bekend was hoe deze maatregelen in de praktijk zullen uitvallen, noch wanneer zij ingaan, zijn deze nog niet in deze rapportage meegenomen.*

## 2. Juridische voorwaarden opheffing GR

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de juridische voorwaarden die gelden wanneer het proces zou worden ingezet naar de opheffing van de Gemeenschappelijke Regeling DSW. We starten vanuit het artikel over opheffing in de tekst van de GR en komen vervolgens uit bij een stappenplan en indicatief tijdpad waarmee rekening dient te worden gehouden.

Het is goed om aan te geven dat het opheffen van de GR niet betekent dat het bedrijf en de uitvoering van de Wsw niet in één of andere vorm wordt voortgezet. Het opheffen van de GR is nodig om te komen tot een nieuwe vorm van samenwerking tussen de gemeenten, c.q. een andere vorm van governance van het bedrijf.

### 2.2 Bepalingen in de Gemeenschappelijke Regeling DSW

De bepalingen voor het opheffen van de GR DSW staan beschreven in Artikel 38 van de GR. Daar staat het volgende:

#### *Artikel 38 – Opheffing*

*1. Een deelnemende gemeente kan het Algemeen Bestuur voorstellen tot opheffing van de regeling doen. Het Algemeen Bestuur kan besluiten het verzoek over te nemen.*

*2. Het Algemeen Bestuur kan ook zelfstandig de deelnemende gemeenten voorstellen tot opheffing van de regeling doen. Het Algemeen Bestuur stelt daartoe een ontwerp-liquidatieplan vast met een ontwerpregeling betreffende de vereffening van haar vermogen.*

*3. Het Algemeen Bestuur zendt het voorstel tot opheffing van de regeling met het ontwerp-liquidatieplan en de ontwerp-vereveningsregeling aan de bestuursorganen van alle deelnemende gemeenten. De deelnemende gemeenten kunnen binnen drie maanden na toezending van het voorstel hierop hun zienswijzen geven.*

*4. Het Algemeen Bestuur stelt het definitieve liquidatieplan en de vereveningsregeling vast en zendt deze stukken ter besluitvorming aan de deelnemende gemeenten.*

*5. Het besluit tot opheffing van de regeling wordt genomen door de bestuursorganen van alle deelnemende gemeenten, ieder voor zover het hun taken betreft.*

Bij de opheffing van de GR DSW vallen de overgedragen bevoegdheden ten aanzien van het werkgeverschap van de Wsw-medewerkers (de dienstverbanden) terug naar de gemeenten. Alle andere rechten en verplichtingen van de GR moeten worden afgebouwd. De financiële gevolgen daarvan worden gedragen door de deelnemende gemeenten.



## 2.3 Liquidatieplan

In lid 2 van artikel 38 van de GR is aangegeven dat een ontwerp-liquidatieplan moet worden opgesteld met daarin ook een ontwerpregeling voor de vereffening van het vermogen van de GR na beëindiging van de GR.

Het liquidatieplan beschrijft de juridische en bedrijfseconomische/financiële aspecten van de opheffing van de rechtspersoon. Ook worden in het liquidatieplan basisuitgangspunten en spelregels afgesproken over de opheffing en de vereffening alsmede de procesmatige aspecten van de opheffing (stappen, planning en tijdpad).

Een liquidatieplan bevat afspraken over:

- De personele aspecten (met name het ambtelijke en Krijnen personeel)
- De waardering van en vervreemding/afbouw van activa en overige verplichtingen
- Afwikkeling van deelnemingen (opheffing Krijnen BV)
- De balansafwikkeling
- Een financiële prognose van de opheffing
- Afspraken over de verrekening (vereffening) van het liquidatiesaldo
- Afspraken over de administratieve opheffing van de rechtspersoon
- Een stappenplan en planning

## 2.4 Sociaal plan

### *Sociaal plan niet-SW personeel*

Voor het niet-SW-personeel (ambtelijk en Krijnen-bv) moet een sociaal plan opgesteld worden. Bij opheffing van de GR worden deze medewerkers boventallig. In het sociaal plan worden afspraken gemaakt met de vakbonden over inspanning voor mogelijke herplaatsing bij de gemeenten en de voorwaarden voor reorganisatieontslag wanneer herplaatsing niet tot de mogelijkheden behoort. Formeel is het niet nodig dat het sociaal plan er ligt op het moment dat het liquidatieplan wordt vastgesteld. In de praktijk is het echter wel gebruikelijk, aangezien de beëindigingskosten sterk afhankelijk zijn van de afspraken in het sociaal plan.

### *Sociaal convenant SW-personeel*

Voor het SW-personeel hoeft geen sociaal plan opgesteld te worden aangezien hun positie wettelijk gegarandeerd is. Wel is het verstandig om een sociaal convenant (lichtere vorm dan een sociaal plan) op te stellen waarin dit wordt bevestigd en een aantal spelregels wordt afgesproken.

## 2.5 Besluitvorming over de opheffing

In artikel 38 van de GR wordt in lid 3 en lid 5 gesproken over de *bestuursorganen* van de gemeenten. In lid 3 gaat het over de gelegenheid om een zienswijze te geven op het concept-liquidatieplan en het conceptvoorstel voor de vereffening. In lid 5 gaat het om het daadwerkelijke besluit tot opheffing. Wat is daarbij de rol en bevoegdheid van de colleges en wat van de gemeenteraden?

De Wet Sociale Werkvoorziening belegt veel van de taken bij de colleges. De gemeenteraad heeft in de Wsw alleen verordenende bevoegdheden (cliëntenparticipatie, wachtlijst, etc.). Echter, in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen wordt duidelijk dat gemeenteraden een duidelijke rol hebben bij grote wijzigingen in de GR.

Artikel 1, lid 2 en 3 van de wet gemeenschappelijke regelingen 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. Wel is het zo dat de gemeenteraden daar alleen van af kunnen zien als zij de opheffing in strijd vinden met het recht of het algemeen belang.

## 2.6 Rol 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 ook beperkingen opgenomen voor 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 daarin samenwerken. De ondernemingsraad heeft wel adviesrecht op de 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 (het liquidatieplan). Aangezien in de GR het opstellen van het concept liquidatieplan aan het begin van het besluitvormingsproces over de beëindiging is geïntegreerd ligt de adviesaanvraag formeel parallel aan het vragen van de zienswijze van de gemeenteraden. Omdat de gemeenteraden 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 gemeenteraden te positioneren.

## 2.7 Archiefverplichtingen

De bewaarder van boeken en bescheiden moet aan het Handelsregister worden opgegeven als de rechtspersoon is opgehouden te bestaan. De bewaarder is degene die gedurende zeven jaar na het einde van de rechtspersoon de administratie van de rechtspersoon bewaart.

## 2.8 Samenvatting besluitvormingsproces

Samenvattend bestaat het proces om tot besluitvorming over opheffing van de GR te komen uit vijf fases (zie figuur 2.1). Aan deze vijf fases gaat nog een periode vooraf waarin in het bestuur van DSW discussie plaatsvindt of en onder welke voorwaarden het proces tot opheffing van de GR gestart gaat worden. Ook is het van belang dat er in deze periode een eerste globaal beeld ontstaat hoe de uitvoering in de toekomst georganiseerd gaat worden.

Figuur 2.1 Samenvatting besluitvormingsproces opheffing GR



### Fase 1: Aftasten

- Het proces start met het aftasten door de colleges bij de gemeenteraden hoe zij staan tegenover het voorbereiden van een andere governance in de toekomst. Daarvoor is ook een globaal beeld wenselijk van de toekomstige uitvoeringsorganisatie. Raden zullen willen weten wat er (in ieder geval voor de Wsw) in de plaats komt van de GR.

## *Fase 2: Voorbereiding door het Algemeen Bestuur*

- Het algemeen bestuur bereidt vervolgens een voorstel voor om de GR op te heffen. Daartoe stelt zij een concept liquidatieplan en een ontwerpvoorstel voor de verevening op. Bij deze stap is al een gedetailleerder beeld nodig van de toekomstige uitvoeringsorganisatie. Zonder dit gedetailleerdere beeld is het niet goed mogelijk een liquidatieplan te maken.
- Onderdeel van het proces om te komen tot een concept-liquidatieplan is de onderhandeling met de vakbonden over een sociaal plan voor het niet Wsw-personeel van DSW en een sociaal covenant voor de Wsw-medewerkers.
- Het algemeen bestuur vraagt de ondernemingsraad van DSW advies over de personele gevolgen van de voorgenomen opheffing. Hiervoor is het nodig dat een sociaal plan is overeengekomen met de bonden.

## *Fase 3: Zienswijze gemeenten*

- Na het advies van de OR stelt het algemeen bestuur de gemeenten voor om de GR op te heffen. Bij dit voorstel voegt zij het ontwerp liquidatieplan en het ontwerpvoorstel voor de verevening toe. Het voorstel bevat ook een gedetailleerd beeld van de nieuwe uitvoering, omdat de raden anders niet zullen instemmen met opheffing van de GR. Ook kan op dat moment het sociaal plan en het advies van de ondernemingsraad van DSW worden bijgevoegd.
- De colleges sturen dit voorstel aan de gemeenteraad en vragen de zienswijze van de raad. Deze zienswijze wordt vervolgens aan het algemeen bestuur gestuurd. In de GR is een termijn van 3 maanden aangegeven voor het verkrijgen van de zienswijzen van de gemeenteraden.

## *Fase 4: Vaststelling door het algemeen bestuur*

- Het algemeen bestuur stelt het definitieve liquidatieplan en de definitieve vereveningsregeling vast en stuurt dit aan de gemeenten ter besluitvorming.

## *Fase 5: Besluitvorming*

- De colleges vragen de gemeenteraden op basis van het voorstel van het algemeen bestuur en het liquidatieplan toestemming voor de opheffing. De gemeenteraden toetsen het voorstel aan het recht en het algemeen belang.
- Na toestemming van de gemeenteraden nemen de colleges het uiteindelijke besluit tot opheffing.

De GR DSW kan als rechtsvorm overigens definitief beëindigd worden wanneer alle activa zijn vervreemd en alle verplichtingen zijn afgewikkeld of overgedragen aan derden. Het besluit tot opheffing kan wel reeds genomen worden. Het besluit van de opheffing dient door het Algemeen Bestuur van de GR aan de gedeputeerde staten van Zuid-Holland en aan de Kamer van Koophandel te worden toegezonden.

## 3. Financiële consequenties opheffing GR

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de financiële consequenties van de opheffing van de GR DSW Rijswijk e.o.. De inschatting van de financiële consequenties bouwen we als volgt op:

- Allereerst maken we een inschatting van de **maximale kosten van de beëindiging** van de GR (paragraaf 3.2). Het gaat dan om de virtuele situatie dat er geen nieuwe uitvoeringsorganisatie zou ontstaan, er geen overname van personeel plaatsvindt, de maximale kosten voor de afvloeiing van personeel worden betaald en alle activa volledig worden afgeboekt.
- Vervolgens maken we een meer **realistische inschatting** (paragraaf 3.3). Daarbij gaan we uit van een (wederom virtuele) situatie waarin er geen nieuwe uitvoeringsorganisatie zou ontstaan, maar een deel van het personeel wel een nieuwe baan vindt en een deel van de activa niet geheel hoeft te worden afgeboekt.
- Ten slotte maken we de stap naar een **inschatting van de kosten wanneer er een uitvoeringsorganisatie ontstaat** conform de uitgangspunten van scenario 4 van de scenariostudie uit 2016 (paragraaf 3.4).
- We sluiten het hoofdstuk af met een gevoeligheidsanalyse (wat-als) en een beoordeling van de gevoeligheid van de inschatting van de kosten voor beëindiging voor de breedte van de samenwerking.

Bij de financiële inschattingen maken we gebruik van de volgende belangrijke aannames:

- We gaan uit opheffing/ontbinding van de GR per ultimo 2018.
- We bevriezen het personeelsbestand (ambtelijk en Krijnen) op de situatie per 30 juni 2017.
- We gaan er van uit dat uitzendkrachten en inhuur/interim personeel dat werkzaam is voor DSW geen recht hebben op transitievergoedingen, een van-werk-naar-werk-periode of wachtgeld van de GR.
- We ronden af op honderdduizenden euro's.

### 3.2 Inschatting maximale kosten beëindiging GR DSW

In deze paragraaf maken we een inschatting van de maximale kosten die kunnen optreden wanneer de GR DSW per ultimo 2018 zou worden beëindigd. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 gaat het om de virtuele situatie dat de opheffing/ontbinding plaatsvindt zonder dat er activa, contracten of personeel worden overgenomen door de gemeenten of andere partijen. Ook is de aanname dat er 100% boekverlies is op de activa en dat alle ambtelijke en Krijnen-medewerkers tijdens de periode waarin DSW verplichtingen heeft t.a.v. het personeel niet een nieuwe baan vinden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat iedereen de maximale duur van de werkloosheidsuitkering bereikt. Deze virtuele situatie van maximale kosten vormt de basis om vervolgens te bepalen door welke maatregelen de kosten beperkt (kunnen) worden.

### 3.2.1 De personele component

#### *Van-werk-naar-werk, transitievergoedingen en eigen-risico WW*

Zoals hierboven aangegeven geven we in deze paragraaf een inschatting van de maximale kosten voor de beëindiging van de GR DSW. Aan de personele kant betekent dit dat de aanname is dat al het ambtelijk personeel en al het personeel van Krijnen BV boventallig wordt verklaard, hun baan verliest en maximaal gebruikt maakt van regelingen zoals deze gelden wanneer personeel wordt ontslagen. Het gaat dan met name om de Van-Werk-Naar-Werk-regeling met 24 maanden loondoorbetaling, zoals deze in de cao voor ambtenaren (CAR-UWO) is afgesproken, en transitievergoedingen.

Ook geldt dat overheidsorganisaties eigen risicodragers zijn voor de werkloosheidsuitkeringen voor ambtenaren. De uitkeringen worden weliswaar door het UWV verstrekt aan de gewezen ambtenaar, maar de kosten daarvan worden verhaald op de organisatie waar de ambtelijk medewerker het laatst in dienst was. Dat geldt ook voor de pensioenpremie die gedurende de WW-periode betaald moet worden. Aangezien de ambtelijke medewerkers van DSW onder de CAR-UWO vallen hebben zij ook recht op de boven- en nawettelijke uitkeringen die ook voor gemeentelijke ambtenaren gelden. In samenwerking met de HRM-afdeling van de gemeente Leidschendam-Voorburg is door ons een inschatting gemaakt van de het maximale WW-risico dat de opheffing van de GR oplevert. Deze inschatting is gemaakt aan de hand van het ICT-programma dat door de HRM-afdeling hiervoor wordt gebruikt.

Medio 2017 heeft DSW 68 niet-doelgroepmedewerkers in dienst (63,4 fte). Van deze medewerkers hebben er 20 een ambtelijke status, 48 medewerkers zijn in dienst van Krijnen BV. Voor deze medewerkers hebben wij een inschatting gemaakt van de maximale kosten die bij beëindiging van de GR optreden voor een betaalde van-werk-naar-werkperiode, transitievergoedingen en de door DSW te dragen kosten van de WW-uitkeringen. Alles tezamen gaat het dan om een bedrag van **€ 10,3 miljoen**.

#### *Verlofsaldi*

Een belangrijke verplichting die niet direct uit de balans van DSW naar voren komt heeft betrekking op de opgebouwde verlofsaldi van de medewerkers van DSW. Medio 2017 gaat om meer dan 130.000 uur, met een gezamenlijke waarde van ruim € 2 miljoen (inclusief een opslag voor werkgeverslasten).

Bij beëindiging van de GR en ontslag van de medewerkers dienen de verlofuren te worden uitbetaald. Daarbij geldt voor de Wsw-medewerkers wellicht de situatie dat de gemeenten deze verplichting overnemen, aangezien het dienstverband ook overgaat naar de gemeenten. In dat geval leiden de verlofuren van de Wsw-medewerkers niet tot beëindigingskosten. Wel leidt het tot een verplichting voor de nieuwe werkgevers (de gemeenten) waar zij rekening mee moeten houden.

Een deel van de verlofuren van de niet-Wsw-medewerkers bestaat uit spaaruren. Voor deze uren geldt dat deze voor het einde van het jaar dienen te worden opgenomen of daarna vervallen. Ook deze uren leiden dus niet tot opheffingskosten. Dan blijven de reguliere verlofuren van de niet Wsw-medewerkers over. Ook een deel van de reguliere verlofuren wordt nog gebruikt door de medewerkers. Op basis van het eindsaldo per 1 januari 2017 nemen we aan dat ongeveer de helft van het reguliere verlofsaldo een verlofstuwmeer betreft dat op 31-12-18 zou moeten worden uitbetaald. De kosten hiervoor zijn dan ongeveer **€ 0,2 miljoen**.

#### *Vakantiegeld*

(Reserveringen voor) vakantiegelden hebben geen effect op de kosten van beëindiging van de GR. Voor het reguliere personeel (ambtenaren en Krijnen) geldt met ingang van dit jaar dat de

vakantiegelden worden uitbetaald in het kalenderjaar waarop zij betrekking hebben. Dit betekent dat per 31-12-2018 het vakantiegeld en de eindejaarsuitkering over het jaar 2018 moeten zijn betaald.

Voor het Wsw-personeel geldt dat niet mag worden gereserveerd voor vakantiegeld. Echter, de subsidie die bij de gemeenten in rekening wordt gebracht is in de maand mei het dubbele van het bedrag in de andere maanden. Hierdoor is ook geen reservering voor vakantiegelden van Wsw-medewerkers nodig. De subsidie is echter onvoldoende om alle kosten van de lonen en vakantiegelden te dekken; dat tekort zit nu al in de gemeentelijke bijdragen aan de exploitatie.

### 3.2.2 De materiele component

#### *Boekverlies activa DSW Rijswijk e.o.*

In de tabel is de boekwaarde van materiele vaste activa van DSW weergegeven. Het betreft de inschatting van DSW van de boekwaarde per 31 december 2017. Aangezien we hier uitgaan van de maximale kosten gaan we uit van 100% boekverlies. Dit levert dan bijna **€ 0,9 miljoen** aan beëindigingskosten op. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele nieuwe investeringen (vooral auto's) die nog komen, noch met afschrijving in de periode tot de opheffingsdatum. We gaan in 2018 dus uit van investeringen die gelijk zijn aan de afschrijvingen op de huidige activa.

De activa van de Sionsgaerde zijn niet meegenomen, aangezien deze in het najaar van 2017 al zijn afgeboekt vanwege de verkoop van de Sionsgaerde. Dit wordt dus in 2017 in het resultaat verwerkt. Het betreft met name een deel van de grond van Sionsgaerde.

Tabel 3.1 Verwachte boekwaarde van de activa van DSW per 31-12-2017

Activa	Verwachte boekwaarde per 31-12-17
Gebouwen	€ 0,3 mln.
Installaties	€ 0,2 mln.
Machines en inventaris	€ 0,1 mln.
Vervoermiddelen	€ 0,3 mln.
Computerapparatuur	Nihil
<b>Totaal</b>	<b>€ 0,9 mln.</b>

#### *Contracten en andere verplichtingen*

DSW huurt voor de uitvoering van haar bedrijfsactiviteiten een pand aan de Edelgasstraat in Zoetermeer en twee panden aan de Populierendreef in Voorburg. Voor de panden aan de Populierendreef geldt dat deze contracten doorlopen tot en met oktober 2019.

Voor de beëindigingskosten is vooral het huurcontract voor het pand aan de Edelgasstraat in Zoetermeer belangrijk. Op 1 januari 2019 heeft het contract nog een resterende looptijd van ruim 2,5 jaar tot 31 juli 2021. Als de nieuwe uitvoeringsorganisatie geen gebruik wil maken van het pand, dan zal het contract moeten worden afgekocht.

In het kader van het onderzoek is door DSW een overzicht van de lopende overige contracten met leveranciers opgesteld. Uit dit overzicht komt het beeld naar voren dat de meeste lopende contracten met leveranciers tijdig opzegbaar zijn per 1 januari 2019. Het gaat dan om doorlopende contracten en contracten met een einddatum voor 1 januari 2019. Voor een beperkt aantal contracten (13) geldt dat deze een einddatum na 1 januari 2019 hebben. Inschatting van de directie van DSW is dat het om contracten gaat waarvan de eventuele afkoopkosten marginaal zijn.

In het najaar van 2017 had DSW nog twee langlopende leningen. Deze worden in 2017 volledig afgelost. Er is geen boeterente verschuldigd. Per 31-12-2018 zal DSW daarom géén schulden of alleen nog kortlopende schulden hebben, waarop zonder boete volledig kan worden afgelost.

Samen schatten wij de maximale beëindigingskosten met betrekking tot de contracten en overige verplichtingen van DSW in op een bedrag van ruim **€ 1,6 miljoen** inclusief btw.

### 3.2.3 Kosten uitvoering beëindiging GR

De beëindiging van de GR DSW is een omvangrijk project dat 1,5 jaar of meer in beslag gaat nemen. In de kosten van de beëindiging dient dan ook rekening gehouden te worden met kosten voor de uitvoering van dit beëindigingsproces. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- De inhuur van een liquidatiemanager/projectleider (€ 200.000);
- De inhuur van een onderhandelaar voor het sociaal plan (€ 100.000);
- Inhuur van specifieke expertise: communicatie, juridisch, financieel, belastingtechnisch (€ 150.000);
- Inhuur extra ondersteuning voor de ondernemingsraad (€ 50.000);
- Ambtelijke uren vanuit de gemeenten (projectgroep(en), onderbrengen archief);
- Ambtelijke uren vanuit de gemeenten voor de verevening en afronding van het proces na 1-1-2019;
- Uren van het personeel van DSW;
- Onvoorziene posten.

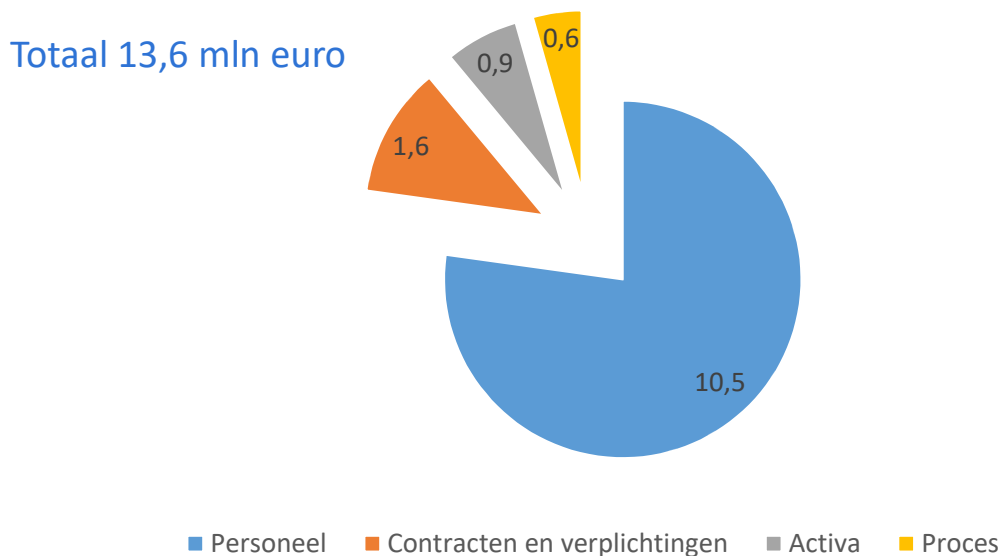
Wij schatten de kosten voor de uitvoering van het beëindigingsproces op dit moment in op **€ 0,6 miljoen** totaal, exclusief de ambtelijke uren vanuit de gemeenten en de eigen uren van medewerkers van DSW en exclusief onvoorziene kosten.

### 3.2.5 Samenvatting

In onderstaande figuur is op basis van het voorafgaande een samenvatting opgenomen van de inschatting van de maximale kosten van de beëindiging van de GR.



Figuur 3.1 Samenvatting inschatting maximale kosten beëindiging GR



Tabel 3.2 Samenvatting inschatting kosten beëindiging GR, maximale variant

Categorie	Maximaal
Personeel	€ 10,5 mln.
Materieel (contracten en boekverlies activa)	€ 2,5 mln.
Kosten uitvoering liquidatie	€ 0,6 mln.
<b>Totaal</b>	<b>€ 13,6 mln.</b>

Belangrijke risico's die niet in de inschatting zijn meegenomen zijn een langere van-werk-naar-werk-periode in het sociaal plan en het risico op hogere exploitatietekorten als gevolg van de onrust die kan ontstaan in de beëindigingsperiode.

### 3.3 Van maximale naar realistische variant

Hierboven is in beeld gebracht wat de maximale kosten van de beëindiging van de GR zouden zijn. Hieronder maken we een inschatting van een realistisch niveau van de kosten in een situatie waarin de GR wordt beëindigd en er géén nieuwe uitvoering voor in de plaats komt.

*Aanname 1: Twintig procent ambtenaren vindt in de VWNW-periode werk, gemiddeld na een jaar*  
 Aangezien de ambtenaren van DSW een relatief hoge leeftijd hebben, schatten wij in dat voor een belangrijk deel van hen het niet eenvoudig is om een nieuwe baan te vinden. Daarom gaan wij uit van de pessimistische inschatting dat 20% van de ambtenaren in de VWNW-periode werk vindt.

*Aanname 2: De ambtenaren die niet in de VWNW-periode aan het werk komen of met pensioen gaan zijn gemiddeld na 2 jaar WW-periode weer aan het werk*

Een deel van de ambtenaren vindt binnen de VWNW-periode werk (zie aanname 1). Een ander deel van de ambtenaren gaat in de VWNW-periode met pensioen. Weer een ander deel van de ambtenaren bereikt in de eerste twee jaar van de WW-periode de pensioengerechtigde leeftijd. Voor de overige ambtenaren nemen wij hier dus aan dat deze gemiddeld 2 jaar gebruik maken van de WW.

*Aanname 3: Tijdelijke arbeidsovereenkomsten Krijnen personeel niet verlengen > 23 maanden*

In de realistische variant gaan we er van uit dat contracten van de tijdelijke Krijnen-medewerkers niet worden verlengd, zodat zij op het moment van de beëindiging van de GR niet meer bij DSW in dienst zijn. Het gaat om 9 medewerkers die een tijdelijk dienstverband hebben.

*Aanname 4: Geen verschil in verloftegoeden*

Door actief te sturen op opname verlof, kunnen de verloftegoeden mogelijk worden teruggedrongen. Het terugdringen van verloftegoeden is in de praktijk vaak een taai en langdurig proces. We gaan er daarom vanuit dat de kosten verloftegoeden in de realistische variant gelijk zijn aan die in de maximale variant.

*Aanname 5: Betere afkoopvoorwaarden huurcontract en minder boekverlies op activa*

In deze variant gaan we er van uit dat het de directie van DSW lukt om een gunstigere afkoopvoorwaarden te bedingen bij de verhuurders van de panden aan de Edelgasstraat en de Populierendreef. Mogelijkheden hiervoor liggen in het eerder terug ter beschikking stellen van de panden aan de verhuurder en/of door meer en betere huurders te vinden voor delen van de panden. Ook nemen we in deze variant aan dat minder boekverlies op de activa van DSW zal zijn.

Tabel 3.3 geeft een samenvatting van de realistische variant van beëindigingskosten van de GR, wanneer de bovenstaande aannames worden toegepast. In deze realistische variant komen we uit op een schatting van € 8,7 miljoen aan beëindigingskosten, bijna € 5 miljoen lager dan de maximale variant. Belangrijke risico's die niet in deze inschatting zijn meegenomen zijn ook hier weer financieel minder gunstige uitkomsten van het sociaal plan en het risico op hogere exploitatietekorten als gevolg van de onrust die kan ontstaan in de beëindigingsperiode.

Tabel 3.3 Samenvatting inschatting kosten beëindiging GR, realistische variant

Categorie	Maximaal	Effect realistische variant	Realistische variant
Personeel	€ 10,5 mln.	-€ 4,2 mln.	€ 6,3 mln.
Materieel (contracten en boekverlies activa)	€ 2,5 mln.	-€ 0,7 mln.	€ 1,8 mln.
Kosten uitvoering liquidatie	€ 0,6 mln.	Nihil	€ 0,6 mln.
<b>Totaal</b>	<b>€ 13,6 mln.</b>	<b>-€ 4,9 mln.</b>	<b>€ 8,7 mln.</b>

### 3.4 Nieuwe uitvoering en mogelijke invloed op de beëindigingskosten

In paragraaf 3.2 en 3.3 wordt ervan uitgegaan dat de drie gemeenten in plaats van DSW geen nieuwe uitvoering gaan geven aan de Wsw, dus dat er niets in de plaats komt van DSW. Dit is een virtuele situatie. De drie gemeenten zijn en blijven er voor verantwoordelijk om hun Wsw-medewerkers een arbeidsovereenkomst en een passende werkplek aan te bieden. De gemeenten zullen dus op een andere wijze uitvoering moeten geven aan de Wsw. Hierbij kunnen mogelijk onderdelen uit de personele en materiële boedel van DSW Rijswijk worden ingezet, waardoor de beëindigingskosten lager kunnen uitkomen dan de hierboven weergegeven inschatting van € 8,7 miljoen. In deze paragraaf gaan we nader in op de invloed van een nieuw uitvoeringsmodel op de beëindigingskosten.

**NB:**

*We willen benadrukken dat het alleen gaat om de kosten om de GR te beëindigen, niet om de kosten die daarna door de gemeenten gemaakt moeten worden voor de nieuwe uitvoering van de Wsw en aanverwante zaken.*

### *Aanname 1: 100% aansluiting op de opdrachtbeschrijving:*

Het bestuur van DSW heeft besloten om het onderzoek naar de vorm waarin de nieuwe samenwerking tussen de gemeenten gestalte krijgt, te richten op een inkoopmodel. Deze vorm van samenwerking houdt in dat de huidige GR wordt beëindigd, en dat de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk dienstverlening inkopen bij de een door de gemeente Zoetermeer voortgezet Sociaal Werkbedrijf. Dus: Zoetermeer wordt eigenaar van de uitvoeringsorganisatie en Rijswijk en Leidschendam-Voorburg kopen bij die organisatie in.

### *Aanname 2: Besluitvorming college Zoetermeer*

Het college van de gemeente Zoetermeer heeft besloten dat scenario 3 (Het gezamenlijke lokale netwerkbedrijf) uit de scenariostudie van vorig jaar duidelijk de voorkeur van de gemeente Zoetermeer heeft. Als dat scenario niet haalbaar blijkt te zijn, is scenario 4 (Sociaal Werkbedrijf met Zoetermeer als centrumgemeente) een terugvaloptie, maar dit heeft niet de voorkeur van het college van Zoetermeer. Om die reden is er in de onderstaande uitwerking van het nieuwe model vooralsnog zoveel mogelijk aangesloten bij scenario 4 uit de scenariostudie van vorig jaar.

*Het college van de gemeente Zoetermeer heeft een voorkeur voor voortzetting van de samenwerking tussen de gemeenten in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Voortzetting van de samenwerking in de vorm van een inkoopmodel is daarbij de terugvaloptie. Door de gemeente Zoetermeer is ambtelijk aangegeven dat de aannames die door IROKO zijn gedaan inhoudelijk aannemelijk lijken. Op het moment dat de drie gemeenten besluiten te kiezen voor verdere uitwerking van scenario IV zal Zoetermeer een businesscase opstellen voor de toekomstige vormgeving van de uitvoering van de sociale werkvoorziening. Vervolgens zal door Zoetermeer ook een 'boekenonderzoek' (due diligence) bij DSW worden uitgevoerd om te kunnen bepalen wat door de gemeente Zoetermeer wordt/kan worden overgenomen van de GR DSW.*

### *Aanname 3: Volume en ontwikkeling*

Rond het volume aan doelgroepmedewerkers en de ontwikkeling van de uitvoeringsorganisatie in de toekomst hanteren we voor onze inschatting de volgende aannames:

- Zoetermeer voert uit in de uitvoeringsorganisatie: de Wsw, nieuw beschut en re-integratie in de huidige omvang.
- Leidschendam-Voorburg koopt de Wsw in, nieuw beschut (lokaal) en re-integratie in een beperkte omvang.
- Rijswijk koopt alleen de Wsw in.

Dit leidt tot een omvang van het uitvoeringsbedrijf in aantallen doelgroepmedewerkers (fte's) zoals weergegeven in tabel 3.4. Deze aantallen voor 2018 en 2020 zijn iets lager dan de aantallen in scenario 4 uit de scenariostudie.

Tabel 3.4      Inschatting ontwikkeling aantal doelgroepmedewerkers in scenario 4, in fte

	2017	2018	2019	2020
Wsw in loondienst, excl. slapende dienstverbanden	462	441	426	412
Nieuw Beschut	7	20	31	41
Re-integratie	93	80	80	80
<b>Totaal</b>	<b>562</b>	<b>541</b>	<b>537</b>	<b>533</b>

Bron: Inschatting DSW van ontwikkeling volume, oktober 2017. Nieuw beschut en re-integratie op basis van een opgave door de gemeenten.

Op basis van het bovenstaande concluderen wij dat de omvang van de organisatie (DSW) tussen 2017 en 2020 licht krimpt. Tegenover een daling van het aantal Wsw-medewerkers en een daling van re-integratieplekken van Leidschendam-Voorburg staat een inhaalslag in de instroom Nieuw Beschut. Het volume op 1 januari 2019 is daardoor iets kleiner dan het huidige volume. Na 1-1-2019 krimpt de uitvoeringsorganisatie licht verder (saldo Wsw en nieuw beschut).

In de uitgangssituatie is dus een organisatie van ongeveer gelijke omvang nodig als de huidige organisatie van DSW. Echter, het is ook nodig om een organisatie te bouwen die flexibel is en gemakkelijk kan reageren op ontwikkelingen in de wetgeving en de vraag van de gemeenten (afbouwen of opschalen als ontwikkelingen daarom vragen). Waarschijnlijk zal de organisatie na 2019 langzaam in omvang moeten krimpen, tenzij het volume aan re-integratie alsnog zou gaan toenemen of er andere taken bij de organisatie belegd zouden worden.

#### *Aanname 4: Personele formatie nieuwe organisatie*

Voor de omvang van de personele formatie in 2020 is aangesloten op de inschattingen die gemaakt zijn bij Scenario 4 in de scenariostudie van 2016. Er is in dat scenario gerekend met € 3,2 miljoen aan personeelskosten ambtelijk/Krijnen in 2020. Bij een gemiddelde WSW-uitvoeringsorganisatie zijn de gemiddelde loonkosten ongeveer € 65.000 per fte. Dit houdt dus een benodigde formatie van circa 49 fte in, ongeveer 55 personen.

Bij de overgang van DSW naar scenario 4 is er minder leidinggevend en stafpersoneel nodig dan bij DSW nu. Verder is ook de verwachting dat een mismatch op functie zal ontstaan. Daarnaast is behoefte aan een flexibele schil om de organisatie mee te laten bewegen met ontwikkelingen in de markt en de behoefte van gemeenten aan beschut werk en re-integratie.

Het totaal aantal ambtelijke en Krijnen medewerkers dat niet kan worden geplaatst in de nieuwe organisatie komt op basis hiervan uit op circa 20 personen. Voor deze personen zijn de kosten voor afvloeiing en de kosten voor de werkloosheidsuitkering berekend. Er is (behalve voor het aantal medewerkers waarvan de arbeidsovereenkomst of de aanstelling wordt beëindigd) uitgegaan van dezelfde aannames als in de realistische variant zonder nieuwe uitvoering.

#### *Aanname 5: Huurovereenkomst panden en boekverlies activa*

In de scenariostudie is er in scenario 4 vanuit gegaan dat het pand in Zoetermeer wordt verlaten en er direct een kleiner pand in Zoetermeer wordt betrokken. Daarvan zijn we ook nu uitgegaan. Voor de activa is aangenomen dat een belangrijk deel van de machines en de vervoermiddelen door de nieuwe organisatie wordt overgenomen. Ook van de inventaris en de computerapparatuur wordt een deel overgenomen.

#### *Samenvatting beëindigingskosten bij overgang naar nieuw model*

De laatste kolom van de tabel hieronder geeft de kosten van beëindiging van de huidige samenwerking wanneer wordt overgegaan naar het nieuwe model (scenario 4 uit de scenariostudie van 2016). Alles bij elkaar opgeteld komen we in de tabel tot een bedrag van € 5,9 miljoen. Dat is bijna € 3 miljoen lager dan in de realistische variant zonder nieuwe uitvoering van de Wsw. Dit is met nadruk een indicatie/inschatting. De beëindigingskosten zijn gedeeltelijk afhankelijk van de concrete invulling van scenario 4 en een aantal keuzes (bijvoorbeeld rond het gebouw en rond de invulling van het functiegebouw). Het is daarom verstandig om met een marge rekening te houden. Onze inschatting is onder de huidige veronderstellingen dat de beëindigingskosten, in geval van een nieuwe uitvoeringsorganisatie conform scenario 4, zullen liggen tussen de € 5 miljoen en € 7 miljoen.

Tabel 3.5 Samenvatting inschatting kosten beëindiging GR bij overgang op scenario 4

Categorie	Maximaal	Realistisch	Scenario 4
Personeel	€ 10,5 mln.	€ 6,3 mln.	€ 3,7 mln.
Materieel (contracten en boekverlies op activa)	€ 2,5 mln.	€ 1,8 mln.	€ 1,6 mln.
Kosten uitvoering liquidatie	€ 0,6 mln.	€ 0,6 mln.	€ 0,6 mln.
<b>Totaal</b>	<b>€ 13,6 mln.</b>	<b>€ 8,7 mln.</b>	<b>€ 5,9 mln.</b>

### 3.5 Gevoelheidsanalyse

De beëindigingskosten bij overgang naar scenario 4 zijn berekend op basis van enkele aannames. Dat kan niet anders. Hier gaan we in op de invloed van veranderingen in de aannames op de uitkomsten.

#### *Wat als er meer ambtelijke en Krijnen medewerkers niet te matchen zijn?*

In dit rapport is de aanname aan dat uiteindelijk 20 tot 25 medewerkers niet te plaatsen zouden zijn in de nieuwe organisatie. Maar wat als er in plaats van 20 tot 25 medewerkers 10 tot 15 medewerkers niet plaatsbaar zijn of 30 tot 35 medewerkers? **Per 10 medewerkers minder/meer die niet plaatsbaar zijn, moet ongeveer gerekend worden met € 0,9 miljoen lagere/extra beëindigingskosten.**

#### *Wat als er het pand aan de Edelgasstraat niet direct wordt verlaten?*

Als het pand aan de Edelgasstraat niet direct wordt verlaten en het huurcontract tijdig wordt opgezegd per einddatum overeenkomst, **dan komen de beëindigingskosten € 1,4 miljoen lager uit. De lagere kosten bestaan uit een lagere afkoopsom voor het huurcontract en minder boekverlies op gebouwelijke installaties waarin in het verleden door DSW zelf is geïnvesteerd.**

Daar staat dan echter tegenover dat de exploitatie in de jaren 2019, 2020 en de eerste helft van 2021 nog last heeft van de hoge lasten voor het pand en dus de exploitatie negatiever uitkomt dan wanneer een kleiner en meer passend gebouw wordt gehuurd. Per saldo is het uitdienen van de overeenkomst echter goedkoper en het is medio 2021 ook duidelijker wat voor type en grootte pand er nog nodig is voor de nieuwe organisatie. Dit is dus een optie om de beëindigingskosten in de tijd uit te smeren. De hogere lasten verhogen wel de kostprijzen van DSW en dus de inkooprijzen.

#### *Wat als de datum beëindiging GR en overgang naar scenario 4 wordt verschoven naar 1 januari 2022?*

De directie van DSW heeft als opdracht om DSW te transformeren naar een lokaal netwerkbedrijf. Dit staat los van de vraag wie in de toekomst eigenaar zijn/is van het bedrijf. Een optie kan zijn om de beëindiging van de GR en de overgang naar scenario 4 uit te stellen tot 1 januari 2022 en daar langzaam maar zeker naar toe te werken.

Dit heeft financieel een aantal voordelen:

- Het huurcontract van het pand in Zoetermeer is op dat moment beëindigd, DSW blijft tot medio 2021 in het pand aan de Edelgasstraat;
- Er zijn op 1 januari 2022 inmiddels een aantal ambtelijke en Krijnen medewerkers met pensioen.

Beide factoren leiden ertoe dat de beëindigingskosten per 1 januari 2022 aanzienlijk lager zullen zijn dan per 1 januari 2019. Het eerste voordeel kan echter ook bij eerdere beëindiging en overgang naar scenario 4 worden gerealiseerd, zoals hierboven is weergegeven. Het tweede aspect geeft weliswaar

een financieel voordeel, maar heeft nadelen in de ontwikkeling naar een nieuwe organisatie met nieuw elan.

#### *Wat als DSW op het moment van beëindiging nog een eigen vermogen op de balans heeft staan?*

Wanneer DSW begin 2019 nog over eigen vermogen of andere reserves beschikt dan kunnen deze bij beëindiging van de GR worden aangewend om een deel van de beëindigingskosten te dekken. Of er op dat moment nog eigen vermogen aanwezig is, is sterk afhankelijk van de wijze waarop het bestuur in de komende periode omgaat met (extra) exploitatietekorten van DSW. Wanneer het volledige exploitatietekort van DSW tot de beëindigingsdatum wordt gecompenseerd door een hogere gemeentelijke bijdrage blijft het huidige eigen vermogen op peil en kan dit dus aangewend worden voor de dekking van een deel van de beëindigingskosten.

#### *Wat als de breedte van de samenwerking anders uitpakt dan aangenomen?*

De uiteindelijke breedte van de samenwerking is aan de bovenkant vrij strak begrensd, zo lijkt het. Rijswijk geeft expliciet aan alleen de Wsw structureel te willen inkopen bij de nieuwe organisatie. Leidschendam-Voorburg denkt daarnaast ook aan (een aantal) nieuw beschut plekken en een beperkt aantal re-integratieplekken. Wij achten het onwaarschijnlijk dat de twee gemeenten op korte termijn meer zouden gaan onderbrengen bij de opvolger van DSW.

Aan de onderkant is de minimumvariant dat Leidschendam-Voorburg en Rijswijk de Wsw-plekken blijven laten verzorgen door de opvolger van Wsw. Immers: wanneer dat niet het geval is, dan is er helemaal geen sprake meer van samenwerking tussen de drie gemeenten.

Praktisch gezien zijn de marges wat betreft de breedte van de samenwerking dus beperkt. Het gaat dan om de nieuw beschut plekken en de re-integratieplekken die Leidschendam aangeeft te willen blijven inkopen bij de nieuwe organisatie. Zouden deze plekken wegvallen (omdat de gemeente toch op andere gedachten komt) dan scheelt dat in 2018 15 plekken en in 2020 20 plekken. Dit is ongeveer 4 procent van de doelgroepomvang van de nieuwe organisatie. Wanneer Leidschendam-Voorburg deze plekken niet zou gaan inkopen, dan heeft dat effect op de beëindigingskosten. Er zal iets meer ambtelijk en Krijnen personeel boventallig worden, 1 tot 2 fte. Dit scheelt afgerond € 0,1 miljoen aan beëindigingskosten. Op de beëindigingskosten m.b.t. huurcontract, de activa en het proces van opheffing heeft dit vrijwel geen invloed.

Waar het ook enige invloed op heeft, is de exploitatie van de nieuwe organisatie. De kosten van overhead en staf worden, in ieder geval op de korte termijn, over minder doelgroepplekken omgeslagen, zodat de kostprijzen per plek naar verwachting zullen toenemen en dus ook de inkooprijzen. Het effect is echter niet zo groot omdat het aantal plekken nieuw beschut en re-integratie van Leidschendam-Voorburg beperkt is. Het blijft echter van belang dat beide andere gemeenten opdrachten aan de opvolger van DSW blijven doen toekomen, zowel op het gebied van nieuw beschut en re-integratie als op het gebied van bijvoorbeeld groenonderhoud en andere diensten (schoonmaak bijvoorbeeld).

### 3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we een inschatting gegeven van de beëindigingskosten in drie verschillende varianten: de maximale variant, een meer realistische variant (zonder overname van personeel of activa) en de variant uitgaande van een overgang naar Scenario 4 uit de scenariostudie van 2016. In tabel 3.6 is hier een samenvatting van gegeven.

Tabel 3.6 Samenvatting inschatting kosten beëindiging GR in mln. euro's

Categorie	Maximaal	Realistisch	Scenario 4
Personeel	€ 10,5 mln.	€ 6,3 mln.	€ 3,7 mln.
Materieel (contracten en boekverlies op activa)	€ 2,5 mln.	€ 1,8 mln.	€ 1,6 mln.
Kosten uitvoering liquidatie	€ 0,6 mln.	€ 0,6 mln.	€ 0,6 mln.
<b>Totaal</b>	<b>€ 13,6 mln.</b>	<b>€ 8,7 mln.</b>	<b>€ 5,9 mln.</b>

Op dit moment is nog niet volledig duidelijk hoe een uitvoeringsorganisatie van Zoetermeer er uit zou zien. Daarom hebben we in paragraaf 3.4 aannames gedaan hierover. De belangrijkste daarvan zijn dat de nieuwe organisatie geen gebruik zal maken van het pand aan de Edelgasstraat en dat circa 20 van de huidige medewerkers niet plaatsbaar zijn in de nieuwe organisatie. De gemeente Zoetermeer en de directie van DSW hebben deze aannames beoordeeld en aangegeven dat deze aannames voor dit moment plausibel zijn. Uitgaande van scenario 4 zouden de beëindigingskosten bij beëindiging per 1-1-2019, rekening houdend met een marge van plus en min 20%, liggen op een bedrag van tussen de € 5 en € 7 miljoen.

In de gevoeligheidsanalyse (paragraaf 3.5) is een aantal aannames getoetst. De belangrijkste conclusies daaruit zijn dat de uiteindelijke beëindigingskosten zeer afhankelijk zijn van keuzes voor de overname van personeel en (langer) gebruik van het pand aan de Edelgasstraat. Daartegenover staat dat bijvoorbeeld een keuze om het pand langer te gebruiken invloed heeft op de exploitatie en daarmee op de af te spreken inkoopprijs.

De belangrijkste overige risico's betreffen de uitkomst van het sociaal plan en het risico van een minder goede exploitatie van DSW als gevolg van eventuele onrust die ontstaat door de veranderende samenwerkingsverhoudingen.

## 4. Voorbeelden verdeling beëindigingskosten

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een aantal voorbeelden weer hoe de beëindigingskosten elders in het land zijn of worden verdeeld tussen de betrokken gemeenten. De relevante voorbeelden zijn gevallen waarin eveneens is overgestapt van een GR naar een uitvoering door de centrumgemeente. In de regio Alphen aan den Rijn is men met dit proces bezig en in de regio Voorne Putten is dit proces de afgelopen tijd doorlopen. Ook in de regio Zwolle is overgestapt naar een centrumgemeentemodel, maar daar is de situatie toch weer net anders omdat daar ook sprake was van een NV als uitvoeringsbedrijf.

### 4.2 Voorbeelden uit het land

#### *SWA – Alphen aan de Rijn*

Er is afgesproken dat de beëindigingskosten van de GR naar rato van het aantal Wsw-plekken wordt verdeeld tussen de drie betrokken gemeenten: Alphen aan den Rijn, Kaag en Braassem en Nieuwkoop. Men verwacht echter dat de beëindigingskosten mee zullen vallen omdat het pand (dat in eigendom is) vorig jaar al fors is afgewaardeerd en omdat er voorzieningen zijn getroffen voor bepaalde kosten. Ook verwacht men niet dat er (op uitzonderingen na) boventalligheid van personeel gaat ontstaan. Kaag en Braassem en Nieuwkoop gaan een DVO afsluiten met de nieuwe organisatie voor bijvoorbeeld de Wsw-plekken. Er is wel afgesproken (logisch) dat wanneer deze twee gemeenten op enig moment de DVO zouden beëindigen en hun Wsw-medewerkers zouden weghalen, er dan wel sprake is van een vergoeding van de frictiekosten die dan in de organisatie gaan ontstaan.

#### *Welplaat - Nissewaard*

Het gaat hier met name om afspraken over de verdeling van de (toekomstige) verkoop van panden door de gemeente Nissewaard. De gemeente Nissewaard neemt bij beëindiging van de GR voor de Wsw een aantal panden tegen boekwaarde over. Wanneer Nissewaard in de toekomst gaat verkopen, dan wordt de meer- of minderwaarde (t.o.v. de boekwaarde) over de betrokken gemeenten verdeeld naar rato van het aantal arbeidsjaren Wsw per 1 januari van het jaar waarin de verkoop van het pand plaatsvindt.

#### *Wezo N.V. - Zwolle*

Er was sprake van een GR Wezo en een uitvoeringsbedrijf Wezo NV, waarvan de aandelen in handen waren van de in de GR deelnemende gemeenten. Men is een proces ingegaan om de GR op te heffen, met tegelijk een traject waarbij de gemeente Zwolle eigenaar wordt van de NV.

Bij de opheffing van de GR werd een positief eigen vermogen verwacht dat over de gemeenten kon worden verdeeld. De verdeelsleutel wordt weergegeven in het liquidatieplan: de verdeling is niet gelijk aan de verdeling van Wsw-plekken, maar gebaseerd op de verdeling van de aandelen in Wezo NV over de deelnemende gemeenten in de GR.

In andere gevallen (regio Ede/Wageningen, regio Oldenzaal, regio Winterswijk/Haaksbergen, regio Nieuwegein/Stichtse Vecht) wordt/is overgegaan op een uitvoering van de Wsw door de gemeenten zelf. Dit geeft een andere lading aan het verdelingsvraagstuk.



### *Opheffing GR WOT / Top-Craft<sup>2</sup>*

De drie gemeenten zijn overgegaan op een eigen uitvoering van de Wsw. Het vooraf opgestelde transitieplan geeft o.a. het volgende weer.

Het gehele transitieproces wordt geregeerd door beginselen van behoorlijk bestuur, met name het redelijkheidsbeginsel. Alle overhead (personeel en middelen) wordt aan de drie gemeenten toegerekend op basis van het deelnamepercentage in de GR. Ook alle andere maatregelen (positief of negatief) die later worden getroffen, worden conform dit verdeelpercentage verdeeld.

Verder zijn er spelregels afgesproken over de personele toedeling/plaatsing. Een gemeente wordt 'beboet' wanneer een Wsw-gelieerde vacature in de nieuwe uitvoering niet wordt opgevuld met een (door de plaatsingscommissie) geschikt bevonden medewerker van het SW-bedrijf dat wordt opgeheven. De gemeente moet dan zelf voor de werkloosheidsuitkering van die medewerker opdraaien.

### *Opheffing Hameland Groep*

Het merendeel van de beëindigingskosten wordt verdeeld conform de Wsw-bezetting op een vastgesteld moment. Er vindt alleen nog een onderlinge verrekening tussen de gemeenten plaats op basis van de verschillen in overgenomen formatie van de GR toe te rekenen aan elke individuele gemeente. Hierover moeten door de gemeenten nog afspraken worden gemaakt.

### *Opheffing Permar*

De beëindigingskosten worden verdeeld naar rato van het aantal Wsw-plekken. Om gemeenten aan te sporen om personeel over te nemen uit de GR is er sprake van een bonus-malus regeling voor de overname van personeel. De bonus – malus wordt bepaald t.o.v. de over te nemen formatie op grond van het aandeel in de GR.

## **4.3 Samenvatting**

Veelal worden de kosten voor de beëindiging van een GR verdeeld naar rato van het aantal Wsw-plekken op een vastgesteld moment. Over het algemeen gaat het daarbij om situaties waarin ook in de toekomst een bredere samenwerking dan alleen de Wsw in stand blijft en de beëindigingskosten relatief laag zijn doordat er bij de overgang geen grote organisatorische wijzigingen plaatsvinden (pand, personeel). In een aantal gevallen (Permar, Hameland) is er sprake van een bonus – malus om te stimuleren dat gemeenten personeel gaan overnemen vanuit de op te heffen GR. Rond vastgoed in eigendom komen specifieke afspraken voor, maar dit speelt niet bij DSW Rijswijk e.o. Ook in een centrumgemeentemodel kunnen afspraken worden gemaakt over het vergoeden van frictiekosten wanneer een gemeente een DVO beëindigt en de Wsw-medewerkers daadwerkelijk uit de organisatie worden gehaald

---

<sup>2</sup> Bron: Mensenwerk 2, De Wsw-werknemer in Oldenzaal, Losser en Dinkelland voorop, Transitieplan voor de nieuwe gemeentelijke uitvoering van de Wsw in de gemeenten Oldenzaal, Losser en Dinkelland.

## 5. Juridische voorwaarden voor inkoop<sup>3</sup>

### 5.1 Rechtsvorm/Juridische entiteit

Basis van de nieuwe governance rond de Wsw in scenario 4 is dat Zoetermeer een eigen uitvoeringsorganisatie opbouwt en Leidschendam-Voorburg en Rijswijk daar in ieder geval de uitvoering van de Wsw inkopen, aangevuld met diensten voor Participatiewet-cliënten (beschut-nieuw, re-integratie) naar behoefte.

Een belangrijke eerste juridische voorwaarde om dit model mogelijk te maken is dat Zoetermeer een keuze maakt over de rechtsvorm waarin zij haar uitvoeringsorganisatie wil organiseren. Zoetermeer kan daarbij kiezen voor:

- Publiek: het organiseren van de uitvoeringsorganisatie als afdeling of dienst binnen de gemeentelijke organisatie.
- Privaat: het organiseren van de uitvoeringsorganisatie in een stichting, BV of NV.

### 5.2 Samenwerkingsmodel

#### *In geval van een publieke uitvoeringsorganisatie*

Wanneer Zoetermeer besluit de nieuwe uitvoeringsorganisatie in een publieke vorm te organiseren hebben de gemeenten de keuze uit twee manieren om hun samenwerking te organiseren.

Allereerst kan gekozen worden voor een enkelvoudige centrumregeling zoals weergegeven in de WGR. Dit betreft een gemeenschappelijke regeling waarin 1 gemeente (in dit geval Zoetermeer) wordt aangewezen als centrumgemeente die die taken uitvoert voor de gastgemeenten (Rijswijk en Leidschendam-Voorburg). Deze enkelvoudige centrumregeling is een publiekrechtelijke overeenkomst. De uitvoering van de taken vindt in deze regeling plaats op basis van mandaat. Rijswijk en Leidschendam-Voorburg blijven zelf volledig verantwoordelijk voor de namens hen genomen beslissingen. Er is dus geen sprake van delegatie, waarbij bevoegdheden (en dus ook verantwoordelijkheid) wordt overgedragen.

Een tweede mogelijkheid is om de samenwerking vorm te geven via een (privaatrechtelijke) dienstverleningsovereenkomst. Juridisch gezien sluiten de gemeenten Rijswijk en Leidschendam-Voorburg dan ieder een overeenkomst van opdracht met Zoetermeer voor het uitvoeren van de taken.

In de literatuur wordt aangegeven dat de term dienstverleningsovereenkomst ook vaak gebruikt wordt in de publieke vorm (de enkelvoudige centrumregeling). Dat is mogelijk, aangezien de term 'dienstverleningsovereenkomst' zelf geen juridische term is.

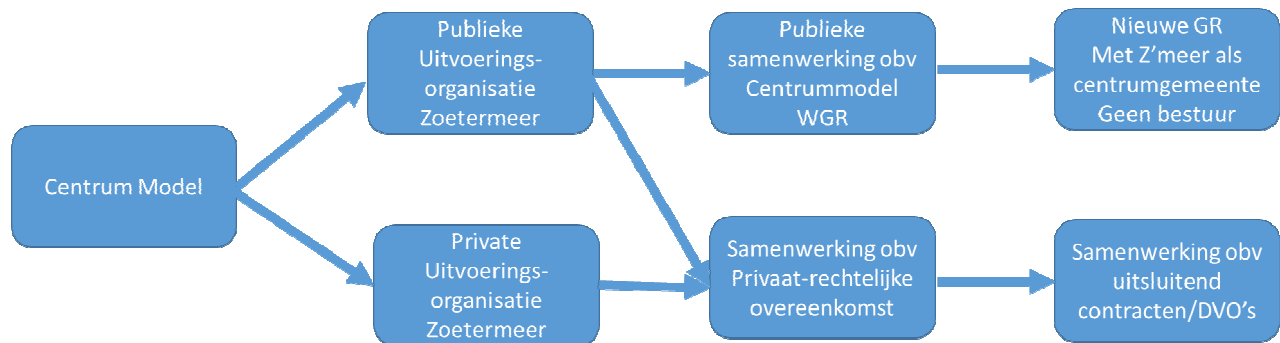
---

<sup>3</sup> Voor dit hoofdstuk hebben wij gebruik gemaakt van de handreikingen van de VNG over intergemeentelijke samenwerking zoals deze te vinden zijn op de website van de VNG. Het betreft dan met name de handreiking 'Intergemeentelijke Samenwerking Toegepast' (2015), 'Publiek-Publieke Samenwerking en het Aanbestedingsrecht' (2015). Daarnaast is gebruik gemaakt van voorbeelden uit het land waarin via een centrum- of inkoopmodel regionaal wordt samengewerkt in de Wsw/Participatiewet.

## In geval van een private uitvoeringsorganisatie

Wanneer Zoetermeer de uitvoeringsorganisatie in een private rechtsvorm organiseert (stichting, NV, BV), dan zal de samenwerking vorm krijgen in de vorm van een privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomst/overeenkomst van opdracht.

Figuur 5.1 Globale beslisboom vormgeving van de samenwerkingsrelatie in het model van scenario 4



## 5.3 Uitvoering van de Wsw

Bij het onderbrengen van de uitvoering van de Wsw zijn een aantal belangrijke aandachtspunten:

1. **Aanwijzingsbesluit:** de Wet Sociale Werkvoorziening biedt gemeenten de mogelijkheid om een andere organisatie aan te wijzen als uitvoerder van de Wsw. Op dit moment is dit de GR DSW. In de nieuwe situatie zullen Rijswijk en Leidschendam-Voorburg de gemeente Zoetermeer (of de uitvoeringsorganisatie van Zoetermeer) aanwijzen als uitvoerder van de Wsw voor hun gemeente. Dit gebeurt door de wijziging van het aanwijzingsbesluit.
2. **Werkgeverschap/Arbeidsovereenkomsten Wsw-medewerkers:** op dit moment treedt de GR DSW namens de gemeenten op als werkgever voor de Wsw-medewerkers. In de nieuwe situatie zullen Rijswijk en Leidschendam deze taak willen mandateren aan de uitvoeringsorganisatie van Zoetermeer. Het is van belang om dit op een juridisch juiste manier te regelen. Dit is onder andere van belang vanwege de recente wijziging van de financiering van de Wsw-middelen vanuit het rijk (betalende gemeente).
3. **Dienstverleningsovereenkomst:** in de dienstverleningsovereenkomst worden de contractuele afspraken vastgelegd over de uitvoering van de Wsw-taak door de uitvoeringsorganisatie. Het gaat dan uiteraard om de vergoeding aan Zoetermeer voor de uitvoering, maar ook kunnen inhoudelijke afspraken gemaakt worden. Een belangrijke keuze is hierbij of met beide gemeenten dezelfde overeenkomst wordt gesloten, of dat deze van elkaar kunnen afwijken.
4. **Verlofuren Wsw:** zoals in hoofdstuk 3 aangegeven is het waarschijnlijk dat de verlofuren van de Wsw-medewerkers mee gaan naar de nieuwe werkgever. Een aandachtspunt hierbij is dat wanneer de nieuwe materiele werkgever een private rechtsvorm heeft voor deze verlofuren een voorziening opgenomen dient te worden op de balans.

### Aanbesteden Wsw?

De samenwerking kan dus worden vormgegeven door een dienstverleningsovereenkomst tussen Leidschendam-Voorburg en Zoetermeer en tussen Rijswijk en Zoetermeer. Hierin kunnen afspraken worden vastgelegd, zoals hierboven weergegeven. De vraag is echter of dat zo maar kan of dat er een aanbesteding moet worden gedaan. Naar onze mening zijn er enkele mogelijkheden om een aanbesteding te vermijden:

- Het nemen van een aanwijzingsbesluit conform artikel 2, lid 2 van de Wsw;

- Het vestigen van een alleenrecht (door de gemeenteraad) voor uitvoering van de Wsw. Het alleenrecht wordt dan door Rijswijk en Leidschendam-Voorburg verleend aan het Zoetermeerse Sociale Werkbedrijf.

## 5.4 Uitvoering Nieuw Beschut en/of re-integratie

Het is de intentie van Rijswijk en Leidschendam-Voorburg om niet de gehele re-integratie of nieuw beschut-werken taak bij Zoetermeer onder te brengen, maar een deel. De gemeenten willen hier verschillende keuzes in kunnen maken en flexibel zijn in of zij in de toekomst meer of juist minder van deze taken bij Zoetermeer onderbrengt. In de praktijk zal dit betekenen dat de gemeenten hiervoor losse privaatrechtelijke contracten zullen gaan sluiten met Zoetermeer. Daarbij zijn aanbestedingsrechtelijke aspecten een belangrijk aandachtspunt. Anders dan in de huidige situatie, waarin deze contracten worden gesloten met een GR waar de gemeenten zelf in deelnemen, gaat het in de toekomst om een overeenkomst met een derde contractpartij (waarop de twee gemeenten geen doorslaggevende invloed hebben en ook niet voor het merendeel van de omzet zorgen). Dat betreft weliswaar een collega-gemeente, maar het is niet mogelijk om dergelijke contracten zonder meer (quasi) in te besteden.

Daarbij is een belangrijke vraag hoe de uitvoering van nieuw beschut of de re-integratie wordt gezien. Betreft het de inkoop van trajecten, dan geldt het aanbestedingsrecht. Wordt het echter ingestoken als het bieden van een werk/ontwikkelplek met daaraan gekoppeld een dienstverband, dan is sprake van een andere situatie. In dat geval kunnen ook twee andere keuzes gemaakt worden:

- Zoetermeer (het sociaal werkbedrijf) wordt werkgever en er wordt een loonkostensubsidie en een begeleidingssubsidie verstrekt door Rijswijk en Leidschendam-Voorburg.
- Rijswijk en Leidschendam-Voorburg worden zelf werkgever en is sprake van een detachering naar Zoetermeer (met een begeleidingssubsidie).

Belangrijkste conclusie op dit moment is dat op het punt van nieuw Beschut en re-integratie nog relevante keuzes liggen.

## 5.5 Uit/inbesteding van groen (en andere diensten)

Ook hier geldt dat, anders dan nu, de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk niet zonder meer kunnen inbesteden bij het nieuwe sociaal werkbedrijf. Het groenwerk en mogelijk andere opdrachten van de twee gemeenten blijft evenwel nodig om de exploitatie van het bedrijf zo gezond mogelijk te houden. Er zal:

- a) Een aanbesteding moeten worden gedaan of
- b) Een manier moeten worden gevonden om een aanbesteding te vermijden.

Mogelijkheid a) heeft waarschijnlijk niet de voorkeur van de betrokken gemeenten. Bij een openbare aanbesteding kun je namelijk niet vooraf voorspellen welke aanbieder uiteindelijk de opdracht krijgt gegund. Een mogelijkheid is om gebruik te maken van artikel 2.82 in de Aanbestedingswet die aangeeft dat overheidsopdrachten kunnen worden voorbehouden aan sociale werkplaatsen en aan ondernemers die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot hoofddoel hebben, of de uitvoering ervan voorbehouden in het kader van programma's voor beschermde arbeid, mits ten minste 30% van de werknemers van deze werkplaatsen, ondernemingen of programma's gehandicapte of kansarme werknemers zijn. Dat vergroot de kans dat bij een aanbesteding de opvolger van DSW de opdracht gegund krijgt, maar ook hier geldt dat dit

allerminst zeker is. Er kunnen nog steeds andere aanbieders die aan deze voorwaarden voldoen, inschrijven.

Zijn er manieren om een aanbesteding te voorkomen? Uit de voorbeelden in het land komen een aantal mogelijkheden naar voren:

- Het vestigen van een alleenrecht (zie ook boven bij de Wsw). Dit is het makkelijkste wanneer dit het gehele groenonderhoud in de gemeente betreft. Maar het kan ook dat het alleenrecht wordt gevestigd voor een bepaalde wijk of buurt in de gemeente of voor een specifieke deeltaken in het onderhoud. Van belang is dan wel dat dit alleenrecht ook zuiver wordt ingevuld en dat er dus geen inbreuk op wordt gedaan. Het vestigen van een alleenrecht voor groenonderhoud en schoonmaakwerk komt regelmatig voor;
- Een andere mogelijkheid is dat het groenwerk niet wordt uitbesteed door de gemeenten Rijswijk en Leidschendam-Voorburg, maar dat DSW de betrokken Wsw-medewerkers detacheert bij de gemeente waar zij dan het groenonderhoud kunnen doen. De gemeenten betalen in plaats van een contractsom voor de groenopdracht een detachingsvergoeding aan de opvolger van DSW. Dit is echter alleen mogelijk wanneer de gemeenten ook een eigen groenafdeling/afdeling beheer openbare ruimte hebben. Wellicht moet er ook leidinggevend (ambtelijk/Krijnen) personeel worden meedetacheerd voor de aansturing van de Wsw-medewerkers.
- De gemeente Leidschendam-Voorburg en Rijswijk nemen de Wsw-medewerkers in eigen dienst (op grond van de CAR UWV) in een begeleid werken constructie. De opvolger van DSW betaalt een loonkostensubsidie om de minder dan 100% productiviteit te compenseren. Ook in dit geval is het verzorgen van de leiding/de aansturing een aandachtspunt.