



Governance Stichting Werk Raalte

Rapportage

De gemeente heeft met succes de sociale werkvoorziening naar zich toe gehaald. Dat leidt wel tot governance issues, met name dubbele petten van bestuurders. Er zijn verschillende oplossingen mogelijk, waarbij de cruciale vraag hoe de gemeente op Werk Raalte wil sturen.

60233

28 februari 2019

Berenschot

Governance Stichting Werk Raalte

De gemeente heeft met succes de sociale werkvoorziening naar zich toe gehaald. Dat leidt wel tot governance issues, met name dubbele petten van bestuurders. Er zijn verschillende oplossingen mogelijk, waarbij de cruciale vraag hoe de gemeente op Werk Raalte wil sturen.

Maarten Adelmeijer, Il Shik Sloover, Bob Kersten

28 februari 2019

Berenschot

Inhoudsopgave

1.	Conclusies en aanbevelingen	4
2.	Inleiding	5
2.1	Aanleiding	5
2.2	Leeswijzer	5
3.	Het sw-bedrijf in Nederland en in Raalte	6
3.1	Het sw-bedrijf in Nederland	6
3.2	Het sw-bedrijf in Raalte	7
4.	Onderzoek en Bevindingen	9
4.1	Methode van onderzoek	9
4.2	Aannames en beelden vanuit respondenten	9
4.3	De werking van de governance van SWR in de praktijk	10
4.4	Verschillende rollen	12
5.	Scenario's	14
5.1	Hoofdkeuze: sturen op het 'wat' of ook op het 'hoe'	14
5.2	Werk Raalte in een privaatrechtelijk rechtspersoon (Stichting of bv/nv)	14
5.3	Werk Raalte binnen de gemeentelijke organisatie	16
5.4	Vergelijking van de modellen	18
	Bijlagen	19

1. Conclusies en aanbevelingen

Het dichtbij de gemeente brengen van de sociale werkvoorziening is een succes: betere sturing mogelijk dan in het verleden en tegen lagere kosten. De gekozen vorm leidt echter tot een petten-probleem, met name voor de betrokken bestuurders die nu een verantwoordelijkheid voor het gemeentebestuur combineren met een verantwoordelijkheid voor het bestuur van de SWR.

Bij het kiezen van een oplossing is de hoofdkeuze tussen sturen op afstand of sturen dichtbij:

Uitvoering op afstand

De gemeente kan ervoor kiezen de uitvoering op afstand te plaatsen, in een stichting of een bv/nv. De gemeente kan dan niet meer sturen op het 'hoe', alleen nog op het 'wat'. Deze benadering geeft de uitvoeringsorganisatie ruimte om te ondernemen en om zich bedrijfsmatig in te richten, met passende procedures (zoals investeringsprocedures) en systemen (zoals systemen voor logistiek en facturering).

Indien hiervoor wordt gekozen is een aandachtspunt de aansluiting met het gemeentelijke domein sociaal. Dat domein wordt opdrachtgever als het gaat om inzet van mensen in beschut nieuw en mensen met loonkostensubsidie. Domein sociaal kan er ook voor kiezen die groepen elders te plaatsen. De op afstand geplaatste uitvoeringsorganisatie kan zelf bepalen onder welke voorwaarden ze welke diensten aanbiedt.

Aandachtspunt is ook dat degenen die nu werken voor SWR, met als uitzondering de directeur, allemaal gemeentelijk ambtenaar zijn gedetacheerd bij SWR. Het is sterk de vraag of zij bereid zijn hun ambtelijke status op te geven voor een arbeidscontract bij de stichting.

Uitvoering binnen de gemeentelijke organisatie

De gemeente kan er ook voor kiezen Werk Raalte als apart domein onder te brengen binnen de gemeente. De gemeente kan dan zowel op het 'wat' als op het 'hoe' sturen. De gemeente bepaalt bijvoorbeeld wat de dienstverlening is aan mensen in beschut nieuw en mensen met loonkostensubsidie en ze bepaalt de arbeidsvoorwaarden van het reguliere personeel.

Indien hiervoor wordt gekozen is een aandachtspunt de ruimte die het domein nodig heeft om te ondernemen en zich bedrijfsmatig in te richten. Zo is er ruimte nodig om contracten met klanten aan te gaan en om snel investeringsbeslissingen te nemen, met name als die klant-gerelateerd zijn. Tevens is het belangrijk dat het domein op een aantal punten af kan wijken van procedures en systemen die binnen de gemeente gehanteerd worden. Zo kan gedacht worden aan systemen voor logistiek, facturering en loonadministratie, aangezien de SW een eigen CAO kent.

Bovendien dient in dit geval een aparte constructie ingericht te worden voor het formeel werkgeverschap van mensen in beschut nieuw en eventueel mensen met loonkostensubsidie die gedetacheerd worden.

2. Inleiding

2.1 Aanleiding

Op 26 maart 2015 heeft de gemeenteraad van Raalte besloten om de uitvoering van de sociale werkvoorziening (sw) dicht tegen de gemeentelijke organisatie vorm te geven. Per 2016 is dit geëffectueerd en is Stichting Werk Raalte (SWR) van start gegaan. Inmiddels zijn de sw-medewerkers aan de slag, gedetacheerd door de gemeente, werkzaam in het groen bij de gemeente of werkend in een beschutte omgeving in het pand aan de Overkampsweg.

Destijds is de stichting onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Het blijkt dat gemaakte keuzes met betrekking tot governance in de huidige praktijk vraagstukken en problemen met zich meebrengen, met name met betrekking tot de rol van portefeuillehouders die tevens bestuurslid van de Stichting Werk Raalte zijn.

Het doel van dit onderzoek is om aan de gemeente advies te geven over de invulling van de governance voor het sw-bedrijf. Om dit te kunnen doen is het van belang om scherp te krijgen welke aspecten voor de gemeente van belang zijn als het aankomt op het sturen van deze taak. Hoe wil de gemeente sturen? Wil de gemeente sturen op het 'wat' van een dergelijke organisatie; en daarmee kaders, aantallen, doelgroepen en te bereiken resultaten bepalen? Of wil de gemeente ook sturen op het 'hoe' en meebepalen over bijvoorbeeld de locatie van het bedrijf, de werkzaamheden die uitgevoerd moeten worden en over het aanstellen en ontslaan van de directeur?

De antwoorden op deze vragen bepalen welke vorm van governance gepast is.

2.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beschrijven we het sw-bedrijf in Raalte en in Nederland. In hoofdstuk 4 de bevindingen uit ons onderzoek. In hoofdstuk 5 beschrijven we verschillende scenario's voor passende governance en in hoofdstuk 1 staan de conclusies en aanbevelingen.

3. Het sw-bedrijf in Nederland en in Raalte

3.1 Het sw-bedrijf in Nederland

In Nederland werken momenteel zo'n 100.000 mensen in of voor een sw-bedrijf. Op 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd, waarmee de toegang tot de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is afgesloten. Dat betekent dat er vanaf dat moment geen nieuwe instroom meer is en dat mensen alleen uitstromen uit de Wsw. Het Wsw-volume wordt elk jaar dus lager, maar de huidige werknemers blijven wel werken voor een sw-voorziening.

Daarnaast zijn er nieuwe doelgroepen gekomen: doelgroepen die voorheen instroomden in de sw en Wajong gaan nu naar de gemeente. Hiervoor kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten zoals loonkostensubsidies voor mensen die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen en 'beschut nieuw' voor mensen die een beschutte omgeving (bijvoorbeeld met veel aanpassingen) nodig hebben om te kunnen werken. De uitvoering van de oude Wsw wordt door ongeveer 90 sw-bedrijven gedaan. Vele daarvan voeren ook beschut nieuw uit, sommige voeren ook de taken met betrekking tot de doelgroep loonkostensubsidie uit.

De sw-bedrijven opereren op het raakvlak tussen publiek en privaat: de zorg voor mensen heeft een publiek karakter, het verrichten van diensten voor bedrijven heeft een privaat karakter. In dat spanningsveld is het zaak dat gemeenten en sw-bedrijven zoeken naar een onderlinge relatie die het enerzijds maakt dat de gemeente stuurt op het publieke belang en anderzijds de uitvoeringsorganisatie ruimte krijgt om althans in enige mate te ondernemen.

Voor de meeste sw-bedrijven geldt dat het een Gemeenschappelijke Regeling (GR) betreft, waarin meerdere gemeenten samen eigenaar zijn van een sw-bedrijf. Dat betekent op zich al dat er een zekere afstand tussen sw-bedrijf en gemeenten bestaat. Als er een één-op-één relatie is tussen gemeente en uitvoeringsorganisatie, zoals bij Stichting Werk Raalte het geval is, is die afstand niet vanzelfsprekend.

De invoering van de Participatiewet legt de regie over sw en nieuwe doelgroepen volledig bij de gemeente. Gemeenten maken verschillende keuzes bij de invulling hiervan. Globaal zien we de volgende vier modellen die we vandaag de dag zien¹:

1. Krimpmodel

Dit is een sw-bedrijf dat geen instroom meer kent. De al bestaande doelgroep (lees: voor 2015 al in de Wsw) wordt van dienstverlening voorzien, maar er is geen focus op nieuwe dienstverlening of nieuwe doelgroepen. De taak van het sw-bedrijf is dan ook om de oude regeling zorgvuldig af te bouwen. De sturing van een dergelijk bedrijf is beleidsarm, er is weinig sturing nodig.

Veel sw-bedrijven zitten in een krimpfase, maar gemeenten kiezen vrijwel nooit expliciet voor krimp zonder gebruikt van de infrastructuur voor nieuwe doelgroepen. Een voorbeeld van een bedrijf waar dit wel in zekere zin aan de orde is, is IW4 in Veenendaal.

2. Ondernemingsmodel

Dit is een sw-bedrijf dat maximaal inzet op creëren van business met oude en nieuwe doelgroepen én reguliere medewerkers. De focus ligt op ondernemen en zo veel mogelijk de eigen broek ophouden. De sturing door de gemeenten is beleidsarm: niet op het 'hoe' maar alleen op het 'wat' zodat de organisatie relatief vrij kan ondernemen.

¹ Deze modellen zijn vooral conceptueel; in de praktijk komen veel tussen- of combinatievormen voor.

De uitvoering is vaak op afstand van de gemeente met als rechtsvorm een GR met daaronder een bv of nv met een Raad van Commissarissen (RvC) met externen. Voorbeelden van dergelijke sw-bedrijven zijn Tomingroep (Almere, Hilversum) en IBN (Uden).

3. Breed participatiebedrijf

Dit is een sw-bedrijf dat naast nieuwe doelgroepen ook beschut nieuw en mensen met loonkostensubsidie aan het werk heeft. De taak is inzet van alle doelgroepen met afstand tot de arbeidsmarkt.

De sturing vanuit de gemeente betreft zowel het 'wat' als het 'hoe'. Deze vorm komt vaak voor als GR (omdat er vaak met verschillende gemeenten wordt samengewerkt) met de wethouders van de verschillende gemeenten in de RvC en/of het algemeen bestuur zitten. Een voorbeeld van zo'n bedrijf is Paswerk (Haarlem).

4. Fusie SD en SW

In dit bedrijf wordt zowel uitkerings- als werktaken uitgevoerd voor de volledige doelgroep van de gemeente. Een inwoner meldt zich vaak bij de gemeente en wordt daar of begeleid naar regulier werk of naar een beschutte vorm van arbeid. Wanneer er wordt samengewerkt met andere gemeenten betreft de vorm vaak een GR, anders is het vaak een gemeentelijke dienst. De sturing is beleidsrijk en betreft zowel het 'wat' als het 'hoe'. Soms komt het voor dat er onder de GR nog een bv hangt voor bepaalde werkzaamheden (bijvoorbeeld voor detacherings- of uitzendwerk). Een voorbeeld van een dergelijk bedrijf is Weener XL (Den Bosch) of Senzer (Helmond).

Deze vier vormen schetsen een beeld van de sw-bedrijven in Nederland. Om nog een perspectief te geven, er zijn in Nederland 355 gemeenten en er zijn ongeveer 90 sw-bedrijven.

3.2 Het sw-bedrijf in Raalte

Het sw-bedrijf in Raalte is sinds 2016 actief. Daarvoor werden de sw-taken uitbesteed bij drie andere partijen: Larcom, Sallcon en Wezo-groep. Beweegredenen om de sw-taken zelf te gaan uitvoeren waren de volgende:

- 1) Lokaal organiseren biedt meer kansen voor de sw-medewerkers in Raalte.
- 2) Lokaal organiseren zorgt ervoor dat lokale ondernemers beter betrokken raken.
- 3) Financieel meer voordelige uitvoering (plus niet wijzigen zou een groot structureel tekort met zich meebrengen).
- 4) Door meer directe sturing is er een meer flexibele uitvoering en daarmee meer participatiemogelijkheden.
- 5) Zelf kunnen sturen op risico's.
- 6) Het maakt een einde aan de versnipperde uitvoering bij drie partijen waar Raalte (afgezien van de Wezo) niet op kan sturen qua beleid.

De twee laatste redenen komen uit een rapport opgesteld door Langendijk; de eerste drie redenen zijn geformuleerd in de betreffende college- c.q. raadsbesluiten. De uitgangspunt voor het zelf organiseren was daarbij baanzekerheid voor de sw-medewerkers.

Er is destijds gekozen voor de rechtsvorm van een stichting. Deze stichting heeft als doel: het bieden van ondersteuning aan de gemeente bij de invoering en/of in stand houden van de werkplekken voor sw- en Participatiewet medewerkers. Een van de redenen dat voor deze rechtsvorm is gekozen, is dat er een private rechtsvorm nodig zou zijn voor het in dienst nemen van sw-medewerkers (hierover meer in paragraaf 3.2). Ook is toen besloten om als bestuurders van de stichting de wethouder PW/WSW en de wethouder Financiën op persoonlijke titel in het bestuur te laten plaatsnemen. Daarover meer in de volgende paragraaf.

Om een beeld te geven van de omvang van het sw-bedrijf in Raalte: er zijn circa 175 sw-medewerkers in dienst. Hiervan zijn er tachtig gedetacheerd bij de gemeente of bij een dienst van de gemeente. veertig mensen werken

in het groen bij de afdeling Beheer en Onderhoud van de gemeente Raalte. Vijftig mensen werken in beschut op de locatie Overkampsweg (voorheen Larcom) en er zijn nog vijf medewerkers die nog in beschut bij Wezo werken. Er zijn drie consultants in dienst van Raalte die gedetacheerd zijn bij de SWR om de begeleiding van de sw-medewerkers te doen (ook voor de medewerkers die bij de Wezo werken). De salarisadministratie van de sw-medewerkers wordt nog door Larcom uitgevoerd; dit is dan ook een specialistische taak.

Het sw-bedrijf loopt bedrijfstechnisch goed en het lijkt er inderdaad op dat het financieel voordelig is geweest om de uitvoering van de sw-taken zelf te gaan uitvoeren. Echter, zoals eerder genoemd, zijn er door de keuze van deze rechtsvorm en het benoemen van de wethouders PW/WSW en Financiën op persoonlijke titel enige problemen met de verantwoordelijkheid, sturing en rolduidelijkheid. Dit wordt verder uitgewerkt het volgende hoofdstuk.

4. Onderzoek en Bevindingen

4.1 Methode van onderzoek

Om te komen tot een gedegen advies heeft Berenschot eerst deskresearch verricht. Dit om de ontstaansgeschiedenis en met name gehanteerde redenen en uitgangspunten van het sw-bedrijf helder in kaart te brengen. Er is onder meer gekeken naar de college- en raadsstukken, de rapporten van Langendijk en de statuten van de stichting. Voor een volledige lijst van bestudeerde bronnen, zie Bijlage I.

Op basis van de deskresearch zijn interviewleidraden gemaakt. Berenschot heeft met veel betrokken stakeholders gesproken. Doel van deze gesprekken was enerzijds scherp te krijgen waar de handschoen momenteel wringt als het gaat om het governancevraagstuk. Met andere woorden: welke problemen worden door bestuurders, medewerkers, de gemeente en de stichting ervaren door de huidige sturingsinrichting ('waar loopt men tegenaan'). Anderzijds was het doel om te kijken in welke ontwikkeling en transitie het sw-bedrijf momenteel zit en waar men naartoe wilt. Voor een lijst van gesproken stakeholders, zie Bijlage II.

In dit hoofdstuk geven we de resultaten van het onderzoek tot dusver. Eerst zoomen we in op aannames die we tijdens de interviews tegenkwamen. Daarna besteden we aandacht aan de problemen die zijn ondervonden door de huidige sturingsvorm. We bekijken dan de verschillende rollen die voorkomen bij het sw-bedrijf om te duiden hoe de problemen met governance zijn ontstaan.

4.2 Aannames en beelden vanuit respondenten

Tijdens de interviews zijn een aantal zaken genoemd die wij als 'mogelijke misverstanden' duiden. Het betreft aspecten die als uitgangspunt werden genoemd tijdens sommige interviews en blijkbaar al sinds het bestaan van SWR op deze manier worden geïnterpreteerd c.q. uitgedragen binnen de gemeente en SWR. Onderstaand volgt een korte toelichting.

1. SW-medewerkers moeten in dienst van een privaatrechtelijk rechtspersoon zijn.²

In de CAO voor de sociale werkvoorziening is vastgelegd dat het college van burgemeester en wethouders of het bestuur van een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen werkgever is van de sw-medewerkers. In de Wsw (artikel 2 lid 2 Wsw) is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders een privaatrechtelijke rechtspersoon kan aanwijzen ten behoeve van de uitvoering van deze wet. Het college van b en w van de gemeente Raalte heeft d.d. 20 december 2016 in een aanwijzingsbesluit de inhoud van de rechtsbetrekking tussen zichzelf en de SWR vastgelegd. Kortom: de sw-medewerkers zijn nooit in dienst van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Dit ligt anders voor mensen in beschut nieuw. Zij kunnen wel in dienst zijn van een privaatrechtelijke rechtspersoon.

2. Bestuurders worden gedekt door de aansprakelijkheidsverzekering via de stichting.

In het algemeen kan gezegd worden dat (bestuurders)aansprakelijkheidsverzekeringen inderdaad dekking bieden, maar het biedt geen dekking tegen alle aansprakelijkheidsvormen. Dekking is – afhankelijk van de verzekeraar – geregeld tegen (enkele) gevolgen van zogenaamde in het rechtsverkeer 'betamelijke' besluiten van bestuurders. De gevolgen van 'onbehoorlijk bestuur' zijn veelal uitgesloten van dekking in de polisvoorwaarden. Een derde of de rechtspersoon zelf kan op grond van bijvoorbeeld art. 2:8 Burgerlijk Wetboek (interne aansprakelijkheid jegens de rechtspersoon) of artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek (onrechtmatige daad) een vordering indienen bij de rechter

² Nota bene: dit geldt niet voor beschut nieuw (anders worden zij namelijk ambtenaren).

wegens onbehoorlijk bestuur. Het risico op aansprakelijkheid is groter bij een bestuurder van een stichting op andere privaatrechtelijke rechtspersoon dan bij de bestuurder van een gemeente.

3. Het stichtingsbestuur had qualitate qua (q.q.) moeten zijn, dan was de stichting van de gemeente.

In het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat een stichting geen leden kent en met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel beoogt te verwezenlijken. Omdat er een ledenverbod geldt, kan er geen sprake van zijn dat een stichting in eigendom is van een ander³.

Het BW bepaalt verder expliciet dat het bestuur belast is met het besturen van de stichting en dat het bestuur de stichting vertegenwoordigt. Hieruit volgt dat het bestuur van een stichting een zelfstandige bestuurstaak heeft die niet q.q. kan worden ingevuld en dat de besluitvorming van het bestuur van de stichting niet ergens anders kan plaatsvinden dan in het bestuur zelf. Het bestuur dient derhalve de doelstelling van de stichting te bevorderen.

Indien een derde zodanige invloed heeft binnen het bestuur van de stichting en gezien kan worden als 'feitelijk beleidsbepaler', geldt dat deze derde optreedt als ware hij bestuurder is en geldt voor deze derde ook (collegiale) bestuurdersaansprakelijkheid.

4.3 De werking van de governance van SWR in de praktijk

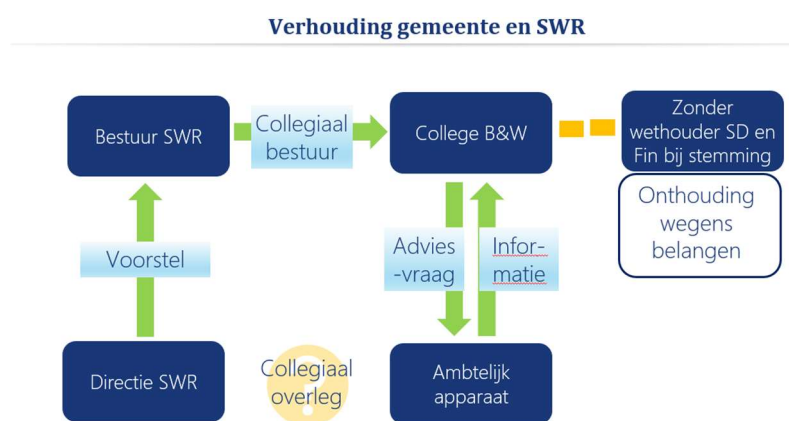
In de interviews hebben we opgetekend hoe de governance van SWR in de praktijk werkt.

1. Rol- en functieonduidelijkheid onder collega's.

Op basis van de gesprekken is gebleken dat de ambtenaren van de gemeente en de ambtelijke medewerkers die gedetacheerd werkzaamheden voor SWR uitvoeren veelvuldig (informeel) in contact met elkaar staan. Dat wordt als positief ervaren vanwege de korte lijnen tussen de collega's. De andere kant van de medaille is dat het voor enkele ambtelijke medewerkers soms niet meer duidelijk is dat 'hun' collega's, die werkzaamheden ten behoeve van SWR doen, een andere rol hebben en vanuit het belang van SWR handelen. Deze ogenschijnlijke rolvermenging zorgt voor onduidelijkheid.

2. Sturingsverwarring, dubbele petten, bestuur besluit vanwege collegiaal bestuur niet zelf maar gaat naar B&W

De invulling van de huidige governance is dat de wethouder PW/WSW en wethouder financiën beiden ook bestuurder zijn van SWR. Deze twee rollen leveren in de praktijk soms verwarring op ten aanzien van de sturing op- en besluitvorming met betrekking tot SWR. Aangegeven werd dat vanwege collegiaal bestuur het er meer op lijkt dat de besluiten van of over SWR in het college worden genomen en niet in de bestuursvergadering van SWR. In collegevergaderingen waarin besluiten worden genomen over SWR onthouden de wethouder PW/WSW en wethouder financiën zich van stemming in het college, terwijl zij juist degenen zijn die beschikken over de (inhoudelijke) kennis en ervaring met SWR. Het college vraagt vervolgens advies aan het



³ Een stichting kan derhalve niet worden 'gekocht'; wel kunnend de activiteiten van de stichting worden overgedragen / 'verkocht' aan een ander.

ambtelijk apparaat. De gebruikelijke weg is dat een gesubsidieerde instelling het ambtelijke apparaat benadert, en informatie en besluitvorming via het ambtelijk apparaat richting college gaat.

3. Op het moment van het onderzoek lopen de bestuurders risico ten aanzien van de loonbetalingen aan de sw-medewerkers

De loonbetaling van de sw-medewerkers wordt verricht via een geldstroom die vanuit het Rijk naar de sw-medewerkers gaat. Het Rijk betaalt een uitkering aan de gemeente; de gemeente Raalte maakt deze uitkering integraal over naar de rekening van SWR; SWR betaalt vervolgens het loon van de sw-medewerkers, ongeveer € 400.000 per maand. In deze laatste keten zit het risico. De loonbetalingen worden namelijk uitgevoerd door Larcom die ten laste van de stichting de betalingen doet vanuit de rekening van SWR. Larcom voert dus de betalingen uit en stuurt de staten op die vervolgens gecontroleerd dienen te worden door de directeur van SWR.

In de schakel zit echter geen ambtelijke controle, sterker nog: er is geen ambtenaar bij betrokken aangezien de directeur van de stichting geen ambtenaar is. De verantwoordelijke voor de betalingen blijft onverlet de penningmeester van de stichting,

tevens wethouder financiën. Hij draagt, met collegiaal bestuur, dus het risico hiervoor. Dit risico is in het licht van het onder 2 genoemde in paragraaf 4.1 (bestuurdersaansprakelijkheid) niet verwaarloosbaar.

4. Ook de OR van de gemeente en OR van SWR ervaren onduidelijkheid in ambtelijke / bestuurlijke rol- en functie onduidelijkheid

Uit het gesprek met een vertegenwoordiger van de OR van de gemeente kwam het beeld naar boven dat onduidelijkheid bestaat over de ambtelijke medewerkers van SWR: vallen zij onder de OR van de gemeente of de OR van SWR? Het beeld is dat men niet altijd scherp voor ogen heeft welke mensen in dienst van gemeente zijn en welke van de stichting.

Ook de OR van SWR (bestaande uit sw-medewerkers) ervaart rolonduidelijkheid met betrekking tot het bestuur van SWR en de betrokken wethouders. De delegatie van de OR van SWR laat weten dat het niet altijd even helder is wanneer er gesproken wordt vanuit de wethouder of vanuit de functie van bestuurder van SWR.

5. Beeld van werkgevers is positief.

De Kring Raalter Werkgevers geeft aan dat zij graag aansluiting willen vinden bij de sw, maar dat het initiatief wel vanuit de gemeente c.q. het sw-bedrijf moet komen. Zij onderkennen ook dat de samenwerking met de gemeente op het gebied van sw mogelijkheden biedt – zowel voor de gemeente, SWR als de aangesloten van de Kring Raalter Werkgevers. Voor werkgevers is het concreet invullen van MVO daarbij een belangrijk aspect en de gemeente kan een beroep doen op meer werkgevers uit de regio. Werkgevers geven aan dat de werkgeversdienstverlening de afgelopen twee jaar sterk is verbeterd.

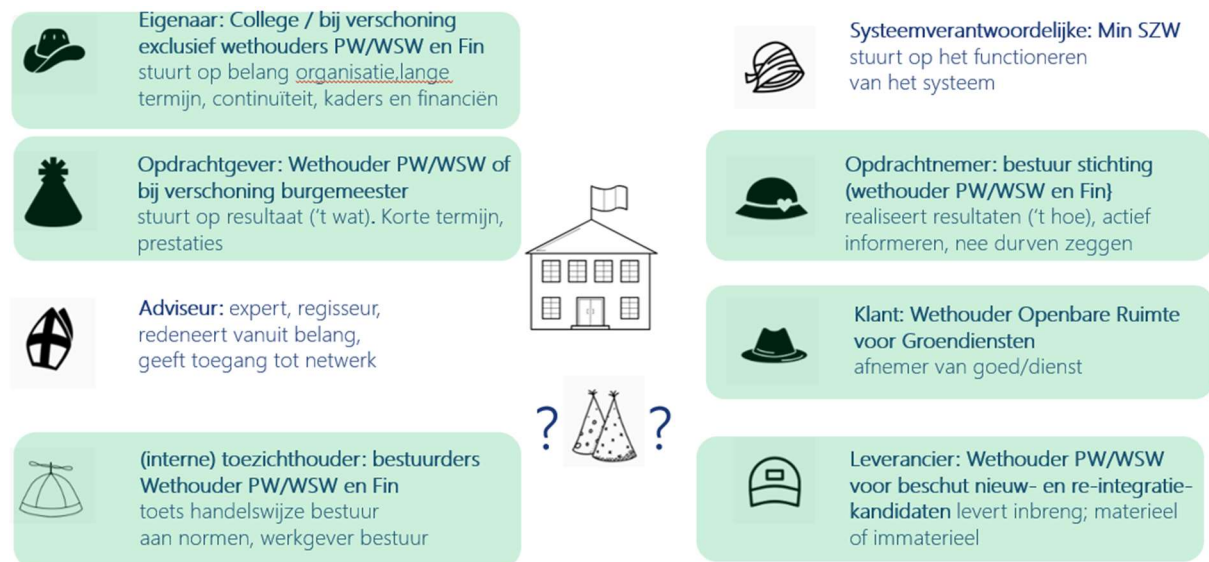
Ook is er gesproken met een (grote) afnemer van sw-ers in de regio, Dunlop, over de dienstverlening van de gemeente en over de verhouding met het sw-bedrijf. Dunlop gaf aan dat deze goed verloopt en zegt: "Het maakt ons niet uit wat voor rechtsvorm de organisatie heeft, zolang we maar mensen krijgen en onze vragen binnen 24



uur opgepakt worden.” Met andere woorden: de vorm is niet relevant, de dienstverlening is leidend voor de samenwerking.

4.4 Verschillende rollen

Op basis van de gesprekken en documentenstudie is in kaart gebracht welke rollen door de direct betrokkenen in de governance van SWR invullen. In de groen gekleurde blokken in de figuur zijn de rollen benoemd die door de gemeente worden ingevuld.



Toelichting:

- De rol van eigenaar wordt ingevuld door het college. Uit de documenten en gesprekken bleek dat de betreffende twee wethouders (PW/WSW en financiën) zich onthouden van stemming in het college indien het een onderwerp is dat SWR betreft.
- Deze twee wethouders vullen ook de rol in van opdrachtnemer, namelijk als bestuurders van SWR
- De rol van opdrachtgever wordt ingevuld door de wethouder PW/WSW.
- De klantrol wordt ingevuld door de wethouder Openbare Ruimte en Groendiensten.
- De leveranciersrol wordt ingevuld door de wethouder PW/WSW (voor beschut nieuw en re-integratie kandidaten).
- Interne toezichthouder op SWR is het bestuur van SWR; de wethouder PW/WSW en wethouder financiën.

Uit de opsomming van invulling van rollen blijkt dat met name de wethouder PW/WSW en wethouder financiën meerdere petten op hebben en dat zij met hun mede collegeleden op diverse manieren in verbinding staan. Zie hieronder voor een overzicht in tabelvorm van de rolinvulling.

Rol	Invulling	Wie heeft die rol	Dubbelrol
Opdracht-gever	Stuurt op resultaat, het 'wat', prestaties.	Burgemeester in plaats van wethouder die zich hier verschoont.	Wethouder PW/WSW
Opdracht-nemer	Realiseert de resultaten, het 'hoe.'	Bestuur SWR: wethouder financiën en wethouder sociaal domein.	Wethouder PW/WSW Wethouder fin

Rol	Invulling	Wie heeft die rol	Dubbelrol
Klant	Afnemer van goed of dienst: inhuur sw mw's bij groen.	Wethouder openbare ruimte	
Uiteindelijk Eigenaar	Stuurt op belang organisatie, lange termijn, continuïteit, kaders, financiën en voor mensen en financiële resultaten.	Gemeente	College B&W
Toezicht-houder	Toetst handelswijze directie.	Bestuur SWR, maar in praktijk B&W via collegiaal bestuur	College B&W
Leverancier	Levert inbreng (materieel of immaterieel) c.q. nieuwe doelgroepen.	Afdeling sociale zaken	

5. Scenario's

5.1 Hoofdkeuze: sturen op het 'wat' of ook op het 'hoe'

Op basis van documentenstudie, gesprekken en de werksessie is een analyse gemaakt van de meest voor de hand liggende modellen zijn voor de vormgeving van de governance van Werk Raalte. De hoofdkeuze die gemaakt moet worden is: blijft Werk Raalte op afstand of wordt het werk binnen de gemeente Raalte georganiseerd⁴?

Bij een organisatie op afstand stuurt de gemeente in de rol van opdrachtgever en (bij een bv) aandeelhouder op het 'wat'. Als onderdeel van de gemeentelijke organisatie stuurt de gemeente ook op het hoe. Concreet uitgewerkt:

Wil de gemeente bij Werk Raalte sturen op het 'wat' of op het 'hoe'?

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Wat? → Welk resultaat moet bereikt worden? - Welke doelgroepen? - Welke aantallen? - Maximum prijs - Te bereiken resultaten in termen van uitstroom - Te bereiken resultaten in termen van financieel totale kosten - Voorbeeld: Sportbedrijf - SW Model: Ondernemingsmodel | <ul style="list-style-type: none"> • Hoe? → Hoe bereik je het resultaat? - Welke locatie ga je gebruiken? - Wat is de caseload van de werkleider? - Welke werkzaamheden moeten medewerkers uitvoeren? - Hoe zoek je klanten? - Aanstellen en ontslaan directeur - Hoe benader je werkgevers? - Arbeidsvoorwaarden regulier personeel - Heeft de directeur een leaseauto? - Voorbeeld: gemeentelijke dienst openbare werken - SW Model: Fusie SD en SW |
|--|--|

Opdracht en toezicht

Continue dialoog op alle niveaus

Indien de gemeente alleen op het 'wat' wil sturen ligt plaatsing op afstand in een privaatrechtelijke rechtspersoon voor de hand. Dat kan een stichting zijn of een bv / nv. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 5.2.

Indien de gemeente ook op het 'hoe' wil sturen, ligt het voor de hand een gemeentelijke dienst te creëren. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 5.3.

Opgemerkt wordt nog dat de vormgeving van de sw in Raalte in handen is (en vooralsnog blijft) van één partij, de gemeente Raalte. In den lande zien we met name sw-samenwerkingsverbanden van meerdere gemeenten die samenwerken in een gemeenschappelijke regeling (soms met daaronder weer een bv) of een privaatrechtelijke rechtspersoon (bijvoorbeeld een bv, stichting). Dat maakt de situatie van Raalte meer bijzonder dan de andere wijzen van organiseren van de sw.

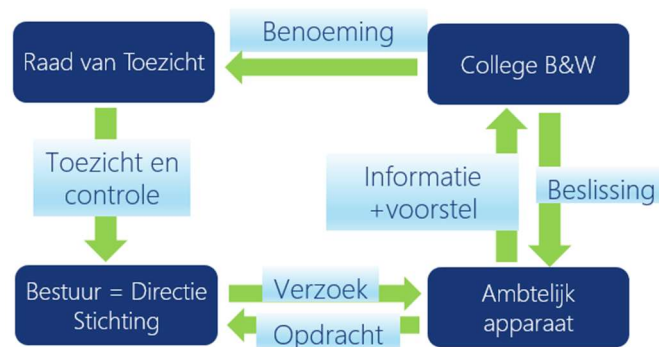
5.2 Werk Raalte in een privaatrechtelijk rechtspersoon (stichting of bv/nv)

5.2.1 Repareren Stichting

In dit model blijft de huidige stichting bestaan. Er wordt een oplossing geïntroduceerd voor de pettenproblematiek, rolinvulling / rolzuiverheid en de aansprakelijkheid. Dit betekent dat wethouders geen zitting

⁴ Dit kan dan ook op enige afstand van de gemeente; dit wordt later beschreven.

meer hebben in het bestuur van SWR (pettenproblematiek is anders niet te voorkomen). Er komt een directeur, die tevens (statutair) bestuurder wordt.⁵ Het college benoemt externe leden van de Raad van Toezicht (bijvoorbeeld een ondernemer, een vertegenwoordiger van bonden etc.). Het college is opdrachtgever en stuurt op het 'wat'.



Voordelen

- Minst ingrijpende verandering;
- Mogelijk: betrokken ondernemers in bestuur stichting
- Afstand tot de gemeente biedt ruimte nodig voor ondernemerschap
- Non-profit uitstraling doordat het een stichting is en geen bv/nv

Nadelen

- Zelfstandige organisatie, kan niet automatisch steunen op gemeentelijke afdelingen.
- De gemeente kan minder direct sturen. Als opdrachtgever kan ze sturen op het wat. Indien niet tevreden kan ze alleen de leden Raad van Toezicht wegsturen.
- Eventueel positief resultaat kan niet uitgekeerd worden en blijft binnen de stichting.
- Ondernemende sfeer kan tot door gemeente ongewenst gedrag leiden (salarissen, leaseauto's).
- Aandachtspunt is dat degenen die nu werken voor SWR, met als uitzondering de directeur, allemaal gemeentelijk ambtenaar zijn, gedetacheerd bij SWR. Het is sterk de vraag of zij bereid zijn hun ambtelijke status op te geven voor een arbeidscontract bij de stichting.

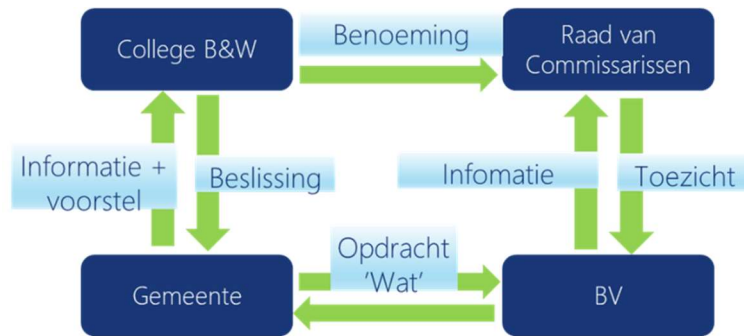
Voorbeelden

- Pantar Amsterdam;
- Welzijnsstichtingen

5.2.2 Van stichting naar bv / nv

De huidige stichting wordt omgezet in een besloten vennootschap (bv). In het bestuur van de bv zitten geen collegeleden maar het bestuur wordt gevormd door externe bestuurders. Het toezicht op het bestuur van de bv is in handen van een RvC met externe commissarissen die door het college worden benoemd. De RvC kan bijvoorbeeld de directeur benoemen en ontslaan. De gemeente (college) is als aandeelhouder eigenaar en opdrachtgever en bepaalt 'wat' de bv doet.

⁵ Alternatief: er komt een statutair bestuurder en er komt een directeur die verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken.



Voordelen

- Mogelijk: betrokken ondernemers in bestuur stichting
- Afstand tot de gemeente biedt ruimte nodig voor ondernemerschap
- Bedrijfsmatige uitstraling doordat het een bv/nv is en geen stichting
- Anders dan bij stichting is gemeente toch eigenaar via aandeelhouderschap
- Positief resultaat kan worden uitgekeerd aan de aandeelhouder (de gemeente)

Nadelen

- Zelfstandige organisatie, kan niet automatisch steunen op gemeentelijke afdelingen.
- De gemeente kan minder direct sturen. Als opdrachtgever kan ze sturen op het wat. Indien niet tevreden kan ze alleen de leden Raad van Toezicht wegsturen.
- Ondernemende sfeer kan tot door gemeente ongewenst gedrag leiden (salarissen, leaseauto's).
- Aandachtspunt is dat degenen die nu werken voor SWR, met als uitzondering de directeur, allemaal gemeentelijk ambtenaar zijn, gedetacheerd bij SWR. Het is sterk de vraag of zij bereid zijn hun ambtelijke status op te geven voor een arbeidscontract bij de stichting.

Voorbeelden

- Tomingroep;
- Sportbedrijf Raalte

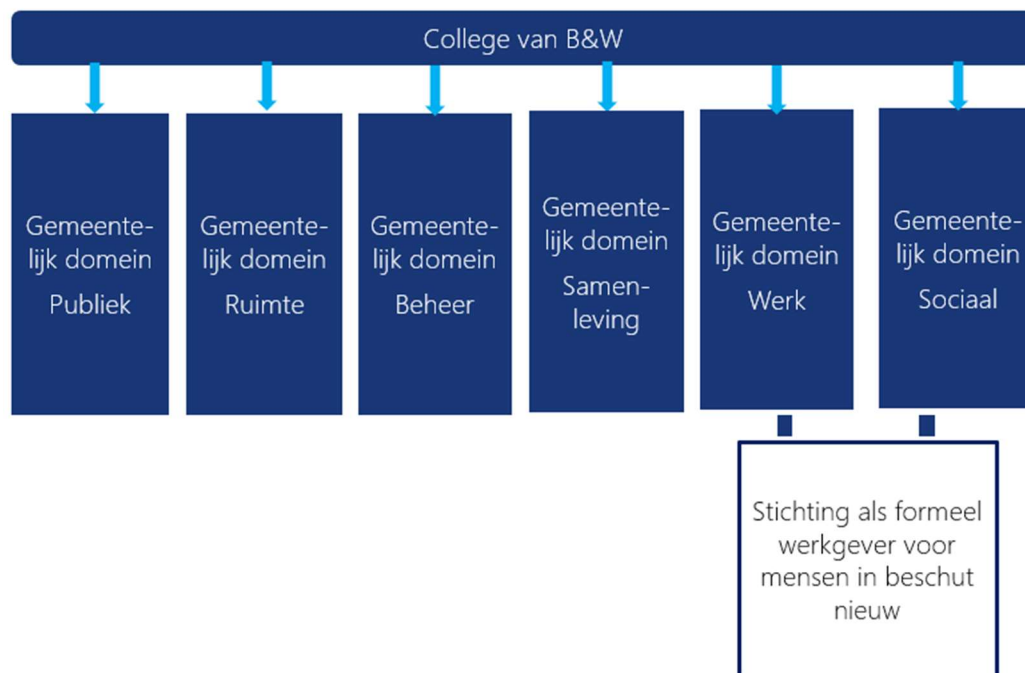
Een voorbeeld van een dergelijke organisatie is Tomingroep. Tomin opereert als bv, en zet zo nodig nog aanvullende rechtspersonen (extra bv's) in wanneer de dienstverlening dit vraagt; bijvoorbeeld voor detacheringstaken in het schoonmaakwerk voor sw-ers.

5.3 Werk Raalte binnen de gemeentelijke organisatie

De sw-activiteiten van de huidige stichting worden ondergebracht als gemeentelijke dienst / gemeentelijk domein – bijvoorbeeld Werk of Sociaal – van de gemeente. Alle reguliere medewerkers komen hierdoor 'in dienst' van de gemeente, inclusief de (huidige) directeur. Werk Raalte opereert naar buiten toe als ware het een 'eigen' organisatie, met eigen locatie, naam en logo. De gemeente stuurt op zowel 'wat' en 'hoe' en stuurt integraal.

De stichting blijft alleen bestaan als formeel werkgever voor mensen in beschut nieuw en eventueel voor mensen met loonkostensubsidie die gedetacheerd worden.

Bij een gemeentelijke dienst gaat het ook om 'loslaten / meer ruimte geven' en accepteren dat dit onderdeel van de gemeente op een andere wijze de werkzaamheden organiseert en dat financieringsvoorstellen niet per sé binnen de kaders van de gemeente passen (bijvoorbeeld investeringen kunnen niet altijd wachten op goedkeuring van college- of raadsbesluiten waardoor de (financiële) bevoegdheden mogelijk anders dan de rest van de gemeente ingericht moeten worden).



Voordelen

- Zowel qua werknemers als bestuurders kan er op de gemeentelijke organisatie geleund worden, dus het is minder kwetsbaar.
- Directe en natuurlijke tussen sociale dienst en werkvoorziening binnen één organisatie, creëert veel (participatie)mogelijkheden, bevordert doorstroom.
- Kan niet failliet.
- Mogelijkheid tot gebruik van gemeentelijke bedrijfsvoerings- backofficevoorzieningen (financiën, advies, communicatie etc.).

Nadelen

- Wanneer het niet goed buiten de 'ambtelijke molen' gehouden wordt, zal ondernemen lastig blijken.
- De typologie van de organisatie is anders dan die van een gemeente. Dat betekent dat het minder efficiënt is gebruik te maken van gemeentelijke systemen.
- Er moet nog een stichting 'onder hangen' voor het formeel werkgeverschap van de mensen in nieuw beschut.

Voorbeelden

- Weener XL;
- Uitvoerende diensten binnen de gemeente zoals openbare werken.

Een voorbeeld van een dergelijke vorm is Weener XL, het sw-bedrijf van de gemeente Den Bosch. Weener XL is een gemeentelijke afdeling en is dus volledig binnen de gemeente georganiseerd, al is dit voor een buitenstaander niet te zien. Op de site lijkt Weener XL een private organisatie die voor de gemeente Den Bosch werkt, maar niet de gemeente Den Bosch is.

5.4 Vergelijking van de modellen

Op basis van de toelichting van de drie modellen volgt hieronder in tabelvorm een overzicht op hoofdlijnen van enkele kenmerken en voor- en nadelen van de modellen.

Mogelijk kritische elementen	Gemeentelijke dienst	Stichting	BV
Sturing door gemeente	Wat en hoe	Wat opdrachtgever	Wat: opdrachtgever en Aandeelhouder
Btw / vpb	Gemeente kan ook vpb plichtig zijn	Doorschuif btw	Doorschuif btw
Inkoop, Sla's	Geen probleem	Aanwijzingsbesluit + quasi inbesteden / alleenrecht	Idem stichting
Pettenprobleem	Geen pettenprobleem	Wethouders niet in bestuur of RvT	Wethouders niet in bestuur of RvC
Administratieve systemen	Sommige specifieke systemen passen mogelijk niet	Eigen keuze	Eigen keuze
Werkgeverschap beschut nieuw en evt. mensen met loonkostensubsidie	Aparte stichting werkgeverschap beschut nieuw (ivm ambtenaarschap)	In dienst stichting	In dienst bv
verschil materiele en formele aansturing reguliere medewerker	Verschilt valt weg	Blijft (ambtenaren zullen niet over willen gaan)	Idem stichting
Mandatering	Afdelingshoofd mandateren	n.v.t.	n.v.t.

Bijlagen

Bijlage I : Lijst bestudeerde bronnen

- 00 cvs herijking sociale werkvoorziening_8626_def
- 01 Rvs Herijking sociale werkvoorziening 8626_def
- 02 Rapport onderzoek herijking sociale werkvoorziening Raalte_8626 (Rapport Langendijk)
- 2017 SWR definitief financieel jaarverslag
- Aanwijzigingsbesluit st werk raalte 2016 (3)
- Akte DEF oprichting Stichting Werk Raalte (statuten)
- begroting SWR 2018 excl WEZO en rijksbijdrage
- Bestuursverslagen Stichting Werk Raalte (van dec. 2017 tot nov 2018)
- Collegevoorstel Overeenkomst re-integratietaken met SWR d.d. 20 maart 2018
- Cvs doorontwikkeling stichting
- Definitieve jaarrekening 2016
- Haalbaarheidsonderzoek uitvoering sociale werkvoorziening Raalte d.d. augustus 2014
- Meerjarenbegroting SWR 2018-2022 G
- Meerjarenbegroting SWR 2018-2022 totaal a
- Memo doorontwikkeling stichting VIII
- Overeenkomst tussen gemeente Raalte en Larcom BV_B208637D1236584
- Presentatie Rapport Langendijk
- Themasessie soc domein college - SWR - feb 18v2
- Themasessie soc domein college - SWR - sep18v2

Bijlage II: Lijst gesproken stakeholders

- Adviseur P&O
- Adviseur Participatie
- Adviseur Planning & Control / Finance
- Directeur Stichting Werk Raalte
- Domeinmanager Sociaal
- Domeinmanager Bedrijfsvoering
- Financieel adviseur Stichting Werk Raalte
- Gemeentesecretaris
- Inkoopadviseur
- Juridisch adviseur & control
- Lid OR Gemeente Raalte
- Twee leden OR Stichting Werk Raalte
- Productiemanager Dunlop
- Voorzitter Kring Raalter Werkgevers
- Wethouder PW/WSW
- Wethouder Financiën
- Alle aanwezigen op de werksessie d.d. 22 januari (o.a. College B&W)



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al tachtig jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)