



Doorontwikkeling SWR

Richting en inhoud geven
aan de governance van de uitvoering
van de Participatiewet en de Wsw

Doorontwikkeling SWR

Richting en inhoud geven
aan de governance van de uitvoering
van de Participatiewet en de Wsw

Opdrachtgever(s)	Gemeente Raalte Jacques van Loevezijn (bestuurlijk) Karin Cornelissen (ambtelijk)
Projectnaam	Doorontwikkeling SWR
Onderwerp	Adviesrapport
Versie	Definitief
Datum	19 juni 2020
Auteur(s)	Kosha Schipper en Fulco Kruisbrink

www.nautus.nl

Samenvatting

Dit adviesrapport is het eindresultaat van de opdracht 'Doorontwikkeling Stichting Werk Raalte (SWR)'. Een opdracht die door Nautus, samen met een adviesteam van de gemeente Raalte, is uitgevoerd. Het doel van dit advies is het ondersteunen van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Raalte bij het nemen van een weloverwogen besluit over de governance van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw en de positionering van de SWR daarbinnen.

Met ingang van 1 januari 2016 heeft Raalte een belangrijke stap gezet en de uitvoering van de Wsw naar zich toegetrokken. De gemeente deed dat om Wsw-werknemers meer kansen te bieden, lokale werkgevers meer te betrekken, betere financiële resultaten te realiseren en een geïntegreerde uitvoering van de Wsw en de Participatiewet mogelijk te maken. De Wsw-werknemers kwamen in dienst bij de Stichting Werk Raalte, een stichting die op 9 december 2015 is opgericht om de dienstverbanden van de Wsw-werknemers te beheren.

In 2018 en 2019 ontwikkelde de SWR zich verder door. Zo ging de SWR, op experimentele basis, aan de slag met het ontwikkelen en uitvoeren van nieuwe vormen van ondersteuning voor inwoners die een beroep doen op de Participatiewet. Ook is, in eerste instantie voor 2 jaar, de uitvoering van beschut werk in eigen beheer genomen door de SWR. De doorontwikkeling van de SWR is geleidelijk gegaan, zonder dat hier een duidelijke visie van de gemeente aan ten grondslag lag. In het Roalter Akkoord staat weliswaar als ambitie opgenomen dat de SWR zich kan doorontwikkelen tot een werkbedrijf, maar dit is nog niet nader uitgewerkt.

Op basis van een beoordelingskader hebben wij verschillende alternatieven voor de governance van Participatiewet en Wsw afgewogen. Wij komen tot een 'Ralter model' dat een goede balans vormt tussen het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt, bieden van maatwerk, integraal werken, stabiliteit voor beschut werk en financiële toekomstbestendigheid.

Conform het advies over de governance, adviseren wij om de SWR te positioneren als uitvoerder van formeel werkgeverschap en beschut werk. De rechtsvorm van een stichting kan in stand blijven. Wij adviseren wel om de aansturing van de SWR te stroomlijnen, door voordracht van een ambtelijk bestuur en inregeling van een P&C cyclus op basis van een jaarlijks te verstrekken exploitatiesubsidie, afgestemd op de taken van de SWR. Tot slot moeten de statuten en het aanwijzingsbesluit in overeenstemming worden gebracht met de taken.

Inhoud

Samenvatting	3
1 Opdracht	5
1.1 Nieuwe uitvoering van de Wsw	5
1.2 Uitdagingen in de governance	5
1.3 Opdracht aan Nautus	6
1.4 Gevolgde aanpak	6
1.5 Opbouw van dit document	7
2 Beoordelingskader	8
2.1 Wettelijke kaders	8
2.2 Herijking Wsw	8
2.3 Transformatie sociaal domein	9
2.4 Beoordelingscriteria	11
3 Governance	13
3.1 Oorspronkelijke inrichting	13
3.2 Doorontwikkelingen	14
3.3 Knelpunten in de huidige praktijk	14
4 Alternatieven	16
4.1 Alternatief A: regiemodel	16
4.2 Alternatief B: werkbedrijf	17
4.3 Alternatief C: tussenmodel	18
4.4 Betekenis voor de Wsw-werknemers	18
5 Advies	20
5.1 Beoordeling	20
5.2 Advies over governance: Roalter model	23
5.3 Advies over bestuur, rechtsvorm en P&C-cyclus	24
5.4 Implementatie	25
Bijlage (tijdlijn)	26

1 Opdracht

Dit adviesrapport is het eindresultaat van de opdracht 'Doorontwikkeling Stichting Werk Raalte (SWR)'. Een opdracht die door Nautus, samen met een adviesteam van de gemeente Raalte, is uitgevoerd. Het doel van dit advies is het ondersteunen van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Raalte bij het nemen van een weloverwogen besluit over de doorontwikkeling van de SWR.

1.1 Nieuwe uitvoering van de Wsw

Tot 2016 had de gemeente Raalte de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) ondergebracht bij drie verschillende uitvoeringsorganisaties: Wezo, Sallcon en Larcom. Ongeveer 220 inwoners waren destijds Wsw-werknemer. Met ingang van 1 januari 2016 heeft Raalte een belangrijke stap gezet en de uitvoering van de Wsw naar zich toegetrokken. De gemeente deed dat om Wsw-werknemers meer kansen te bieden, lokale werkgevers meer te betrekken, betere financiële resultaten te realiseren en geïntegreerde uitvoering van Wsw en Participatiewet mogelijk te maken.

Eind 2015 heeft het college de governance¹ voor de nieuwe uitvoering van de Wsw (per 1 januari 2016) bepaald. Het college besloot tot een opzet, waarbij de verantwoordelijkheid voor de Wsw binnen de gemeentelijke organisatie werd ondergebracht en aangesloten op de uitvoering van de Participatiewet. Enkele gespecialiseerde taken, waaronder beschut werk, werden ingekocht. Voor een specifiek onderdeel, het beheren van de dienstverbanden van de Wsw-werknemers, werd de Stichting Werk Raalte opgericht.

In de loop van 2018 en 2019 heeft de SWR zich verder doorontwikkeld. De SWR is op experimentele basis gestart met het uitvoeren van nieuwe vormen van ondersteuning door de SWR, die ingezet kunnen worden voor inwoners die een beroep doen op de Participatiewet. Ook is, in eerste instantie voor een periode van 2 jaar, de uitvoering van beschut werk in eigen beheer genomen door de SWR.

1.2 Uitdagingen in de governance

Bij de oprichting van de SWR is er voor gekozen om twee wethouders (vanuit de portefeuille Participatiewet / Wsw en de portefeuille financiën) zitting te laten nemen in het bestuur van de SWR. Dit was een tijdelijke oplossing, zodat tijdig voldaan kon worden aan het raadsbesluit om de Wsw per 1 januari 2016 zelf uit te voeren. Op een later moment, na de eerste ervaringen, zou de definitieve governance, inclusief samenstelling van het bestuur, bepaald worden.

¹ Onder 'governance' wordt in dit rapport verstaan: de wijze waarop de uitvoering van het beleid door de gemeente is georganiseerd met het oog op het realiseren van de beleidsdoelen en -uitgangspunten, inclusief de doelen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van verschillende actoren binnen de uitvoering.

In de loop van de tijd is duidelijk geworden dat het positioneren van beide wethouders in het bestuur van de SWR voor onduidelijkheid zorgt bij besluitvorming, aansturing en verantwoording. Naarmate de SWR zich steeds verder door ontwikkelt is meer behoefte gekomen aan een toekomstbestendige visie op de governance van Participatiewet en Wsw en positionering van de SWR daarbinnen.

In 2019 is door Berenschot een eerste verkenning uitgevoerd. Berenschot heeft daarbij een aantal alternatieve rechtsvormen geschetst. Berenschot heeft daarbij aangegeven dat de gemeente eerst moet bepalen wat en hoe het wil sturen. De juiste rechtsvorm en ook de samenstelling van het bestuur van de rechtsvorm volgen daaruit.

1.3 Opdracht aan Nautus

Op basis van het voorgaande is de volgende opdracht aan Nautus geformuleerd:

- *Ontwikkel een beoordelingskader*
Ontwikkel een beoordelingskader op basis van het beleid dat de gemeente Raalte voert op het realiseren van betaald en onbetaald werk en de ondersteuning van inwoners en werkgevers daarbij.
- *Stel een concreet advies op*
Voor de governance van de uitvoering van de Wsw en de Participatiewet als geheel, en voor de positie van de SWR daarbinnen. En maak daarbij, indien relevant, onderscheid tussen de korte en de langere termijn.

Het bestuurlijk opdrachtgeverschap voor deze opdracht is uitgevoerd door de wethouder Participatiewet. Het ambtelijk opdrachtgeverschap door de gemeentesecretaris. De opdracht is uitgevoerd door Nautus, samen met een multidisciplinair team van adviseurs binnen de gemeentelijke organisatie (financieel, HR, juridisch en beleid sociaal domein).

1.4 Gevolgde aanpak

Vanuit het adviesteam zijn interviews uitgevoerd met management en professionals binnen de uitvoering van de Wsw en de uitvoering van de Participatiewet. Tijdens de interviews is gevraagd naar visie op de ondersteuning aan Wsw-werknemers en aan inwoners die een beroep doen op de Participatiewet. Daarnaast is gevraagd naar visie op de governance. Met behulp van de input uit de interviews zijn de (te onderzoeken) alternatieven voor de governance scherper gemaakt.

Er is ook gesproken met vertegenwoordigers van de ondernemingsraad van de SWR. In dat interview zijn we ingegaan op wat goed en minder goed gaat in de huidige uitvoering en wat zij als knel- en koesterpunten zien voor de uitvoering in de komende jaren.

Uit de wettelijke kaders, het raadsbesluit over de herijking van de Wsw, de plannen voor de transformatie van het sociaal domein hebben wij de beoordelingscriteria gehaald die samen het beoordelingskader hebben gevormd. De alternatieven hebben wij aan dit beoordelingskader getoetst, op basis waarvan het concept adviesrapport tot stand is gekomen.

Het concept adviesrapport is vervolgens voorgelegd aan de ondernemingsraad van de SWR, aan management en professionals van de SWR en management en professionals van de gemeente. Op basis van hun feedback is het advies verder aangescherpt. Dit heeft onder andere geleid tot aanscherping van het beoordelingskader en herwaardering van de alternatieven. Hier is het advies voor het Roalter model uit voortgekomen.

1.5 Opbouw van dit document

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- In *hoofdstuk 2* zetten we het beoordelingskader neer.
- In *hoofdstuk 3* gaan we in op de governance en op aanpassingen daarin.
- In *hoofdstuk 4* schetsen we alternatieve oplossingsrichtingen.
- In *hoofdstuk 5* beoordelen we de alternatieven en geven we ons advies.
- In de *eerste bijlage* is een tijdelijk toegevoegd.

2 Beoordelingskader

De gemeente Raalte heeft bijna 38.000 inwoners. Ongeveer 28.000 inwoners hebben een leeftijd tussen 15 en 75 jaar. Ongeveer 20.000 inwoners hebben een betaalde baan. De netto arbeidsparticipatie in Raalte is 72,5%, ten opzichte van landelijk 68,8%. In 2019 ontvingen ongeveer 370 huishoudens een uitkering op grond van de Participatiewet.

2.1 Wettelijke kaders

Het uitgangspunt van de *Participatiewet* is dat iedereen naar vermogen in de samenleving deelneemt (participeert) en zoveel mogelijk in zijn eigen onderhoud voorziet. Het voornaamste doel van de Participatiewet is om zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden of daarbij te ondersteunen, bij voorkeur naar betaald werk. Het college is hiervoor verantwoordelijk.

De gemeente Raalte is ook verantwoordelijk voor uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Sinds 1 januari 2015 is er geen instroom meer mogelijk in de Wsw. Wie op dat moment al een Wsw-werknemer is, blijft onder de Wsw vallen. Zij vormen de afgebakende groep inwoners voor wie de Wsw van toepassing blijft. Deze groep wordt ieder jaar kleiner en daalt met gemiddeld 5% per jaar, uiteindelijk tot nul.

2.2 Herijking Wsw

De gemeente Raalte streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt waarbinnen iedereen, met of zonder beperking, naar vermogen meedoet en kansen heeft. 'Inclusief' betekent dat mensen met een beperking niet worden afgezonderd en dat mensen met en zonder beperking met elkaar samenwerken op dezelfde werkvloer.

In maart 2015 heeft de raad besloten om de uitvoering van de Wsw dicht tegen de gemeentelijke organisatie vorm te geven. In het betreffende raadsvoorstel zijn de volgende inhoudelijke argumenten gegeven door het college:

1. Lokale uitvoering biedt kansen voor Wsw-werknemers en lokale werkgevers

Door de uitvoering van de sociale werkvoorziening dicht bij bedrijven en inwoners te organiseren en in één hand te houden, wordt het beter mogelijk om lokale werkgevers te betrekken bij de inzet van onze inwoners met een arbeidsbeperking. Bovendien kan het werkaanbod beter worden afgestemd op de mogelijkheden van de Wsw-werknemers.

2. *Het financieel perspectief verbetert aanmerkelijk in de jaren 2016-2020*

Wanneer het beleid niet zou wijzigen, dan zorgt dit voor een structureel tekort op de uitvoering van de sociale werkvoorziening van meer dan € 700.000 in 2016 tot meer dan € 1.100.000 in 2020. Door zelf de sociale werkvoorziening uit te voeren wordt dit tekort kleiner (bedragen *1.000):

Tekort Wsw	2016	2017	2018	2019	2020
Ongewijzigd	-€ 740	-€ 850	-€ 969	-€ 1.044	-€ 1.125
Na herijking	-€ 167	-€ 228	-€ 299	-€ 422	-€ 548

3. *Eigen uitvoering maakt geïntegreerde uitvoering met de Participatiewet mogelijk*

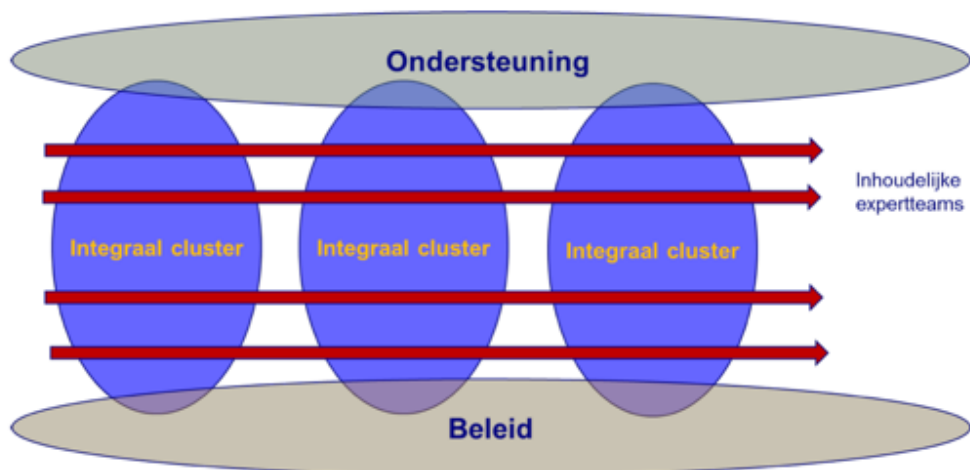
De combinatie met de uitvoering van de Participatiewet levert voordelen op in de bedrijfsvoering en de uitvoering. Consulents van de gemeente kunnen met zowel Wsw-werknemers als bijstandscilienten naar werkgevers. Daarnaast is het beter mogelijk om te sturen op de beweging van 'binnen naar buiten' van Wsw-werknemers. Dit levert enerzijds een voordeel op voor de medewerkers zelf en anderzijds zorgt het voor een betere sturing op verdienvermogen en opbrengsten. Tevens levert de eerdergenoemde geïntegreerde uitvoering van de Participatiewet kansen op voor effectievere re-integratie van bijstandscilienten.

2.3 Transformatie sociaal domein

In het sociaal domein ondersteunt de gemeente Raalte inwoners bij leefgebieden zoals werken, leren, meedoen, zelfredzaamheid, financiën, wonen, opgroeien en opvoeding. Uiteenlopende terreinen die samenkomen in het leven van inwoners en hun omgeving. De gemeente doet dat, onder andere op basis van de Wmo 2015, de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening.

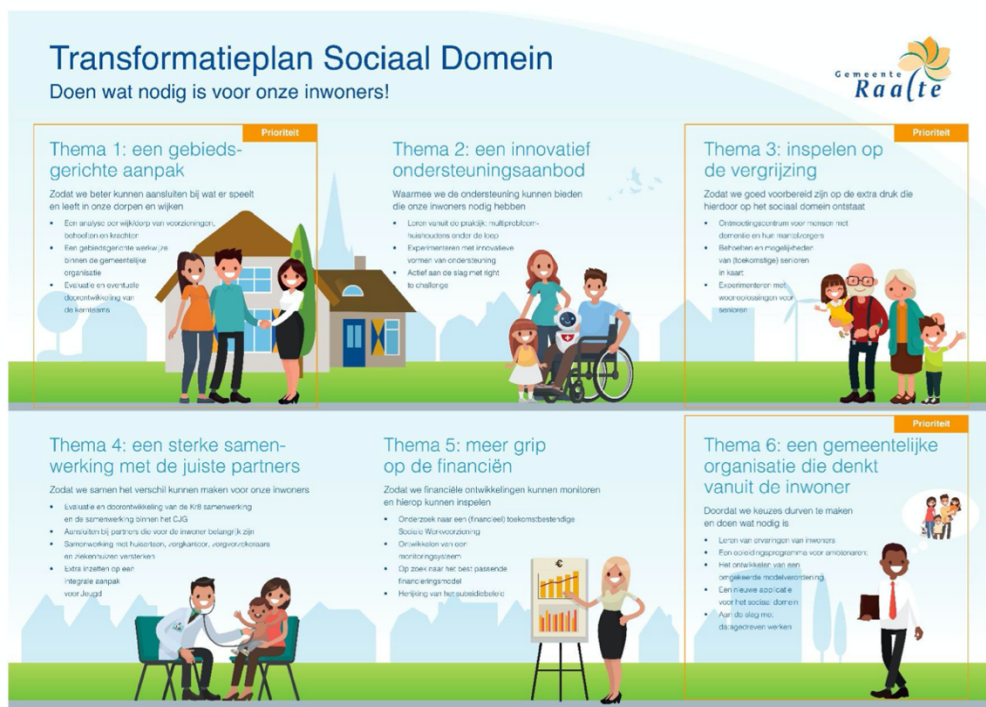
De gemeente Raalte werkt met passie aan het welbevinden van haar inwoners. Samen met partners zorgt de gemeente er onder de vlag van 'Kr8 van Raalte' voor dat iedereen zo lang mogelijk mee kan doen in de samenleving. Dit doet de gemeente integraal op het gebied van zorg, welzijn, jeugdhulp, onderwijs, werk en inkomen. Onbeperkt deel uitmaken van de samenleving is het doel. Met inzet van beschikbare middelen en kaders, waarbij de gemeente met lef de randen wil opzoeken².

² Uit: Domeinplan Sociaal, gemeente Raalte (januari 2019)



Sinds 1 januari 2019 wordt er binnen de gemeentelijke organisatie (Domein Sociaal) gewerkt in 3 integrale, gebiedsgerichte clusters waarin al het klantcontact centraal staat. Het domein kent daarnaast expertteams. Binnen deze expertteams vindt de bevordering van deskundigheid plaats.

De gemeente Raalte wil doen wat nodig is voor haar inwoners. De gemeente heeft dit vertaald in een transformatieplan voor het sociaal domein. In het plan zijn belangrijke uitgangspunten benoemd waarlangs de komende jaren gewerkt wordt en waarlangs de transformatie van het sociaal domein wordt vormgegeven:



2.4 Beoordelingscriteria

Uit de wettelijke kaders, de besluiten over herijking van de Wsw, vastgestelde plannen voor de transformatie van het sociaal domein en de interviews halen we een aantal criteria die gesteld kunnen worden aan de governance voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw:

- *Inclusieve arbeidsmarkt*
Iedereen heeft talenten en capaciteiten en zet die naar vermogen in. Mensen met en zonder beperking werken samen op dezelfde werkvloer (inclusieve arbeidsmarkt). Voorkomen moet worden dat mensen van de arbeidsmarkt worden afgezonderd, tenzij dat niet anders kan. Binnen de uitvoering van de Wsw sturen we op de beweging van binnen naar buiten. We benutten kansen door lokale werkgevers nauw te betrekken bij de realisatie van onze doelen.
- *Maatwerk bieden*
We vertrekken vanuit talenten en capaciteiten (en het verdienvermogen) van onze inwoners en stemmen onze ondersteuning daarop af. Consulents hebben een onafhankelijke positie en keuzevrijheid, om de ondersteuning op inwoners af te stemmen, om gebruik te maken van kansen bij werkgevers en andere organisaties en van vele werksoorten, om creatief en ondernemend te zijn, om te innoveren, om grenzen op te zoeken en de ondersteuning af te stemmen op wat nodig is.
- *Stabiliteit in beschut werk*
Niet van iedereen kan verwacht worden dat hij of zij kan deelnemen aan een inclusieve arbeidsmarkt, ook niet met ondersteuning op maat. Zij hebben een stabiele en aangepaste werkomgeving nodig. Een omgeving waarbinnen extra werkbegeleiding beschikbaar is, die niet van een reguliere werkgever verwacht kan worden. Dit is een vangnet binnen ons aanbod waar we structureel in moeten voorzien, voor een deel van de Wsw-werknemers, maar ook voor mensen met een indicatie voor beschut werk op grond van de Participatiewet.
- *Integraal werken*
Het combineren van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw heeft veel synergievoordelen. Consulents van de gemeente gaan met Wsw-werknemers en met bijstandsccliënten naar werkgevers. Ook de combinatie met andere ondersteuning in het sociaal domein heeft voordelen, omdat er vaak sprake is van meerdere problemen. Inwoners en werkgevers hebben één aanspreekpunt voor ondersteuning van de gemeente. Consulents werken intensief met elkaar samen in teams, waarin al het klantcontact centraal staat.

- *Financieel toekomstbestendig*

Een toekomstbestendige uitvoering van Participatiewet en Wsw heeft geen tekorten. Daartoe moet effectief en efficiënt met de beperkte middelen worden omgegaan. Met de beperkte beschikbare middelen moet zoveel mogelijk van het beoogde maatschappelijke doel gerealiseerd worden. Kwetsbaarheden en risico's in de uitvoering moeten zoveel mogelijk worden voorkomen en waar mogelijk bijgestuurd.

Deze beoordelingscriteria vormen samen het beoordelingskader dat we gaan gebruiken om (alternatieven voor) de governance te beoordelen. Die beoordeling volgt in hoofdstuk 5. Voordat we dat doen gaan we eerst in op de oorspronkelijke governance, op doorontwikkelingen die daarbinnen hebben plaatsgevonden en op knelpunten in de huidige praktijk (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 beschrijven we de onderzochte alternatieven voor de governance.

3 Governance

In dit hoofdstuk gaan we in op de governance voor de uitvoering van de Wsw en de Participatiewet. We gaan eerst in op het model waartoe het college *eind 2015* besloot. Vervolgens gaan we in op enkele doorontwikkelingen die sindsdien hebben plaatsgevonden.

3.1 Oorspronkelijke inrichting

Op basis van het raadsbesluit over de herijking van de Wsw in *maart 2015* heeft het college *eind 2015* de volgende (tijdelijke) keuzes gemaakt over de governance voor de nieuwe uitvoering van de Wsw per 1 januari 2016:

- *Kerntaken: binnen de gemeentelijke organisatie*
Er is een 'team LWO' gevormd. In dat team is de begeleiding, de bemiddeling en de detachering van Wsw-werknemers ondergebracht. In het team zijn ook de taken op het gebied van begeleiding en bemiddeling van inwoners die een beroep doen op de Participatiewet en leerplicht/RMC ondergebracht. Ook de bedrijfscontactfunctionaris is aan het team toegevoegd.
- *Instrumenten: inkopen*
Team LWO koopt instrumenten, zoals bijvoorbeeld taalscholing, trainingen of aanpassingen van de werkplek op maat in. Op basis van talenten, capaciteiten en verdienvermogen kan loonkostensubsidie worden ingezet voor werkgevers of kan (vooral bij Wsw-werknemers) de hoogte van het detacheringstarief op maat worden bepaald.
- *Beschut werk: inkopen*
Het uitgangspunt is dat Wsw-werknemers zoveel mogelijk op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag gaan, middels detachering. Team LWO is hiervoor verantwoordelijk. Als dat niet kan, dan is er een vangnet in de vorm van beschut werk. Hiertoe zijn overeenkomsten gesloten met Larcom en Wezo. Het betreft ongeveer 40% van de Wsw-werknemers.
- *Dienstverbanden: in een stichting*
Voor het beheren van de dienstverbanden (het formeel werkgeverschap) van de Wsw-werknemers, is de Stichting Werk Raalte (SWR) opgericht. Het bestuur van de SWR wordt gevormd door de wethouder Participatiewet, de wethouder financiën en een beleidsmedewerker Participatiewet (allen op persoonlijke titel). Er is geen Raad van Toezicht.

3.2 Doorontwikkelingen

In de loop van 2018 en 2019 heeft de SWR haar taken uitgebreid:

- *Experiment: ondersteuningsvormen binnen Participatiewet*
Er is (op experimentele basis, voor een periode van 3 jaar) gestart met het uitvoeren van nieuwe vormen van ondersteuning door de SWR, die ingezet kunnen worden voor inwoners die een beroep doen op de Participatiewet. Het gaat om nieuw beschut, detacheringsbanen en ontwikkeltrajecten.
- *Beschut werk en backoffice in eigen beheer*
De uitvoering van beschut werk is in 2019 in eigen beheer genomen, in eerste instantie voor een periode van twee jaar (waarna een heroverweging door het college kan plaatsvinden). Ook is een belangrijk deel van de backoffice in eigen beheer genomen. De uitvoering is verhuisd naar een andere locatie (Kaagstraat) en de stichting heeft nu een nieuwe 'merknaam': De Productie.

In juni 2018 is het Roalter Akkoord 2018-2022 tot stand gekomen. Daarin is een ambitie benoemd om de SWR door te ontwikkelen tot een leer- en werkbedrijf voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze ambitie is nog niet uitgewerkt en er zijn nog geen keuzes gemaakt over de doorontwikkeling van de governance en de positionering van de SWR hierbinnen.

3.3 Knelpunten in de huidige praktijk

In de interviews zijn diverse knelpunten in beeld gekomen:

- *Dubbele petten*
Twee wethouders zijn tevens bestuurder van de SWR. Zij hebben daardoor een dubbelrol: zij zijn binnen het college de politiek verantwoordelijke wethouders voor de Wsw, de Participatiewet en financiën. Als bestuurder van de SWR dragen zij ook een uitvoerende verantwoordelijkheid. Zij besturen zichzelf als het ware. Die verhoudingen zijn onzuiver en zetten de rol van de ambtelijke organisatie (adviserend, uitvoerend, verantwoordend) buitenspel.
- *Behoefte aan duidelijkheid*
Er is behoefte aan meer duidelijkheid over doelen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de SWR en de gemeente binnen de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. In de afgelopen jaren is er sprake geweest van een ontwikkeling bij beide organisaties, die nu vraagt om herijking en duidelijke afspraken voor de komende jaren.

- *Ruis op de werkvloer*

Het beantwoorden aan de hiervoor genoemde behoefte is urgent, omdat geconstateerd is dat er op de werkvloer sprake is van ruis in de samenwerking tussen professionals van beide organisaties. Het wegnemen van die ruis is van belang, met het oog op de effectiviteit van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw.

In het volgende hoofdstuk presenteren we drie alternatieven voor de governance.

4 Alternatieven

In dit hoofdstuk schetsen we een drietal alternatieven voor de governance van de uitvoering van de Wsw en de Participatiewet.

- Alternatief A (regiemodel) gaat er van uit dat de kerntaken binnen de Participatiewet en de Wsw binnen de gemeentelijke organisatie worden gepositioneerd en dat beschut werk op maat wordt ingekocht.
- Alternatief B (werkbedrijf) gaat er van uit dat de kerntaken binnen de Participatiewet en de Wsw op afstand worden gepositioneerd in een aparte rechtsvorm. Die rechtsvorm voert ook beschut werk in eigen beheer uit.
- Alternatief C (tussenmodel) gaat er van uit dat de kerntaken binnen de Participatiewet en de Wsw binnen de gemeentelijke organisatie worden gepositioneerd. Beschut werk wordt op afstand, in een aparte rechtsvorm, gepositioneerd. Die rechtsvorm voert beschut werk in eigen beheer uit.

4.1 Alternatief A: regiemodel

Dit model gaat uit van positionering van de kerntaken binnen de gemeentelijke organisatie en van inkoop van beschut werk.

1. De *kerntaken* (begeleiding, bemiddeling, detachering) zijn ondergebracht binnen de gemeentelijke organisatie. De consultants Wsw en Participatiewet maken integraal deel uit van de gebiedsgerichte teams van consultants die inwoners ondersteunen bij uiteenlopende leefgebieden.
2. *Instrumenten*, zoals bijvoorbeeld taalscholing, trainingen of aanpassingen van de werkplek, worden door de consultants ingekocht bij organisaties die daarin gespecialiseerd zijn. De gemeente voert deze instrumenten niet zelf uit, ook niet in een aparte rechtsvorm.
3. Ook *Beschut werk* wordt door de consultants op individuele basis ingekocht. De gemeente voert beschut werk niet zelf uit, ook niet in een aparte rechtsvorm.
4. De *dienstbetrekkingen* van de Wsw-werknemers (het formeel werkgeverschap) zijn ondergebracht in de SWR.

Samengevat is dit alternatief A:

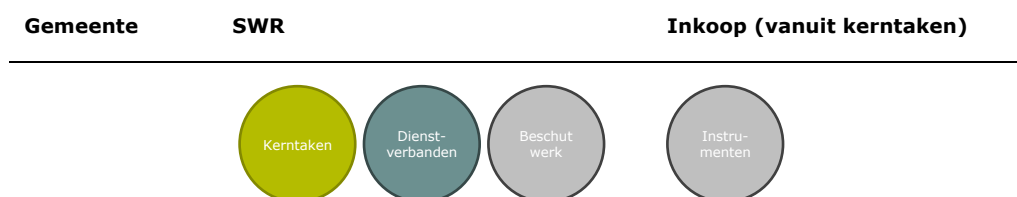


4.2 Alternatief B: werkbedrijf

Het tweede alternatief gaat er van uit dat de kerntaken op afstand worden gepositioneerd binnen de SWR. De SWR voert ook beschut werk uit.

1. De *kerntaken* (begeleiding, bemiddeling, detachering) zijn ondergebracht binnen de SWR. De consultants Wsw en Participatiewet zijn in dienst van de SWR of daarnaar gedetacheerd. Zij maken geen deel uit van de gebiedsgerichte teams van consultants die inwoners ondersteunen bij uiteenlopende leefgebieden.
2. *Instrumenten*, zoals bijvoorbeeld taalscholing, trainingen of aanpassingen van de werkplek, worden door de consultants van de SWR ingekocht bij organisaties die daarin gespecialiseerd zijn. De SWR voert deze instrumenten niet zelf uit, ook niet in een aparte rechtsvorm.
3. *Beschut werk* wordt door de SWR in eigen beheer uitgevoerd. De SWR exploiteert hiertoe een beschutte werkomgeving. De SWR heeft voor dit doel beschikking over infrastructuur en huurt personeel in.
4. De *dienstbetrekkingen* van de Wsw-werknemers (het formeel werkgeverschap) zijn ondergebracht in de SWR.

Samengevat is dit alternatief B:

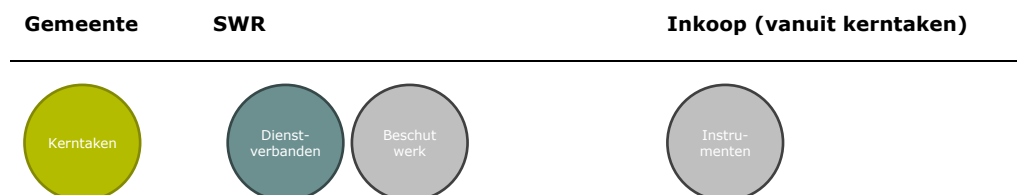


4.3 Alternatief C: tussenmodel

Dit model gaat uit van positionering van de kerntaken binnen de gemeentelijke organisatie. Beschut werk wordt in dit model uitgevoerd door de SWR.

1. De *kerntaken* (begeleiding, bemiddeling, detachering) zijn ondergebracht binnen de gemeentelijke organisatie. De consultants Wsw en Participatiewet maken integraal deel uit van de gebiedsgerichte teams van consultants die inwoners ondersteunen bij uiteenlopende leefgebieden.
2. *Instrumenten*, zoals bijvoorbeeld taalscholing, trainingen of aanpassingen van de werkplek, worden door de consultants ingekocht bij organisaties die daarin gespecialiseerd zijn. De gemeente voert deze instrumenten niet zelf uit, ook niet in een aparte rechtsvorm.
3. *Beschut werk* wordt door de SWR in eigen beheer uitgevoerd. De SWR exploiteert hiertoe een beschutte werkomgeving. De SWR heeft voor dit doel beschikking over infrastructuur en huurt personeel in.
4. De *dienstbetrekkingen* van de Wsw-werknemers (het formeel werkgeverschap) zijn ondergebracht in de SWR.

Samengevat is dit alternatief C:



4.4 Betekenis voor de Wsw-werknemers

De drie alternatieven hebben voor de meeste (ongeveer 60%) Wsw-werknemers geen gevolgen. Dit zijn de Wsw-werknemers die gedetacheerd zijn. Zij blijven in alle alternatieven in dienst van de SWR en blijven werken waar zij nu werken: bij een reguliere werkgever en als onderdeel van die organisatie. Zij houden ook de consultant die nu voor hen alle begeleiding en bemiddeling verzorgt.

De alternatieven hebben wel verschillende betekenis voor de Wsw-werknemers (ongeveer 40%) die werkzaam zijn binnen beschut werk:

- In het *regiemodel* wordt beschut werk op maat ingekocht door de gemeente. Dit betekent dat beschut werk niet meer in eigen beheer door de SWR wordt uitgevoerd en dat per Wsw-werknemer gezocht wordt naar een passende plek elders. Dat kan bijvoorbeeld een Wsw-bedrijf zijn of een sociaal ondernemer in de regio. De betreffende Wsw-werknemers krijgen dan dus een nieuwe werkplek.
- In het *werkbetrijf* blijft beschut werk in eigen beheer uitgevoerd door de SWR. De infrastructuur voor beschut werk wordt daarnaast ook ingezet voor werkervaringsplaatsen en andere vormen van ondersteuning voor inwoners die een beroep doen op de Participatiewet. De betreffende Wsw-werknemers houden dus hun werkplek, maar krijgen te maken met instroom vanuit andere doelgroepen op dezelfde locatie.
- In het *tussenmodel* blijft beschut werk eveneens in eigen beheer uitgevoerd. De infrastructuur wordt dan niet ingezet voor andere doelgroepen, behalve voor nieuwe instroom van mensen met een indicatie nieuw beschut werk in het kader van de Participatiewet.

Voor elk van de modellen geldt dat er ook sprake kan zijn van een tijdelijk behoefte aan inzet van beschut werk. Er is en blijft in alle modellen een streven naar zo inclusief mogelijk werken, maar ook een vangnet om (tijdelijk) een stap terug te doen, als dat nodig is.

5 Advies

In dit hoofdstuk komen we tot ons advies. Daartoe beoordelen we eerst de alternatieven op basis van de beoordelingscriteria die we in hoofdstuk 2 hebben uitgewerkt. Daarna geven we ons advies voor de governance van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. Ons advies over de positie en de rechtsvorm van de SWR volgt daaruit.

5.1 Beoordeling

Hieronder geven we per criterium onze beoordeling. Aan het einde van deze paragraaf vatten we de beoordeling samen.

Inclusieve arbeidsmarkt

Iedereen heeft talenten en capaciteiten en zet die naar vermogen in. Mensen met en zonder beperking werken samen op dezelfde werkvloer (inclusieve arbeidsmarkt). Voorkomen moet worden dat mensen van de arbeidsmarkt worden afgezonderd, tenzij dat niet anders kan. Binnen de uitvoering van de Wsw sturen we op de beweging van binnen naar buiten. We benutten kansen door lokale werkgevers nauw te betrekken bij de realisatie van onze doelen.

Regiemodel	Werkbedrijf	Tussenmodel
In dit model staat het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt het meest centraal. Er is geen belang bij financiële resultaten van een werkbedrijf of beschut bedrijf dat in eigen beheer wordt uitgevoerd.	In dit model wordt het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt afgeremd door een belang bij financiële resultaten van een werkbedrijf dat in eigen beheer wordt uitgevoerd. Het afremmende effect raakt de brede doelgroep van Wsw en P-wet.	In dit model wordt het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt afgeremd door een belang bij financiële resultaten van een beschut bedrijf dat in eigen beheer wordt uitgevoerd. Het afremmende effect blijft wel beperkt tot de doelgroep beschut werk.

Maatwerk bieden

We vertrekken vanuit talenten en capaciteiten (en het verdienvermogen) van onze inwoners en stemmen onze ondersteuning daarop af. Consulenten hebben een onafhankelijke positie en keuzevrijheid, om de ondersteuning op inwoners af te stemmen, om gebruik te maken van kansen bij werkgevers en andere organisaties en van vele werksoorten, om creatief en ondernemend te zijn, om te innoveren, om grenzen op te zoeken en de ondersteuning af te stemmen op wat nodig is.

Regiemodel	Werkbedrijf	Tussenmodel
De inzet van budget kan direct worden afgestemd op behoefte en verdienvermogen.	De inzet van budget wordt afgestemd op de exploitatie van de SWR. Er is sprake van een exploitatiesubsidie.	De inzet van budget kan direct worden afgestemd op behoefte en verdienvermogen.
De consulent is voor beschut werk vrij in zijn keuze en kan met uiteenlopende partijen beschut werk organiseren.	De consulent is voor beschut werk beperkt tot de SWR en de werksoorten die in eigen beheer beschikbaar zijn.	Alleen voor beschut werk is de consulent beperkt tot de SWR en de werksoorten die in eigen beheer beschikbaar zijn.

Stabiliteit in beschut werk

Niet van iedereen kan verwacht worden dat hij of zij kan deelnemen aan een inclusieve arbeidsmarkt, ook niet met ondersteuning op maat. Zij hebben een stabiele en aangepaste werkomgeving nodig. En waarbinnen extra begeleiding beschikbaar is, die niet van een reguliere werkgever verwacht kan worden. Dit is een vangnet binnen ons aanbod waar we structureel in moeten voorzien, voor een deel van de Wsw-werknemers, maar ook voor mensen met een indicatie voor beschut werk op grond van de Participatiewet.

Regiemodel	Werkbedrijf	Tussenmodel
Beschut werk wordt op individuele basis ingekocht. Wsw-werknemers die nu beschut werken krijgen een andere werkplek. Dit brengt veel onrust met zich mee.	Beschut werk blijft in eigen beheer, maar de Wsw-werknemers krijgen te maken met nieuwe instroom van andere doelgroepen die van dezelfde locatie gebruik gaan maken. Dit geeft ook onrust.	Beschut werk blijft in eigen beheer en de Wsw-werknemers krijgen alleen te maken met nieuwe instroom van inwoners met een indicatie beschut werken. Dit model geeft de meeste rust.

Integraal werken

Het combineren van de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw heeft veel synergievoordelen. Consulents van de gemeente gaan met Wsw-werknemers en met bijstandsccliënten naar werkgevers. Ook de combinatie met andere ondersteuning in het sociaal domein heeft voordelen, omdat er vaak sprake is van meerdere (schulden, woonondersteuning, zorg etc.). Inwoners en werkgevers hebben één aanspreekpunt voor ondersteuning van de gemeente. Consulents werken intensief met elkaar samen in teams, waarin al het klantcontact centraal staat.

Regiemodel	Werkbedrijf	Tussenmodel
De consultants Wsw en Participatiewet maken deel uit van de gebiedsgerichte clusters en werken nauw samen met andere consultants, op alle leefgebieden.	De consultants Wsw en Participatiewet vormen een apart team dat op afstand van de gebiedsgerichte clusters is gepositioneerd.	De consultants Wsw en Participatiewet maken deel uit van de gebiedsgerichte clusters en werken nauw samen met andere consultants, op alle leefgebieden.

Financieel toekomstbestendig

Een toekomstbestendige uitvoering van Participatiewet en Wsw heeft geen tekorten. Daartoe moet effectief en efficiënt met de beperkte middelen worden omgegaan. Met de beperkte beschikbare middelen moet zoveel mogelijk van het beoogde maatschappelijke doel gerealiseerd worden. Kwetsbaarheden en risico's in de uitvoering moeten zoveel mogelijk worden voorkomen en waar mogelijk bijgestuurd.

Regiemodel	Werkbedrijf	Tussenmodel
Via de kerntaken en inkoop op maat kan direct worden gestuurd op een budget neutrale uitvoering en op een optimale inzet van beperkte publieke middelen.	Er kan indirect gestuurd worden via contractafspraken over de exploitatiesubsidie aan de SWR. Dit is problematischer door het gecreëerde monopolie.	Via de kerntaken en inkoop op maat kan direct worden gestuurd op een budget neutrale uitvoering en op een optimale inzet van beperkte publieke middelen. Dit geldt niet voor beschut werk, waar sprake is van een exploitatiesubsidie en een monopolie voor de SWR.

Samenvattend komen we tot de volgende conclusie:

- *Tussenmodel past het beste bij Raalte*
Het tussenmodel geeft optimaal invulling aan het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt, aan het bieden van maatwerk en aan integraal werken, met uitzondering van beschut werk, waar het model tegemoetkomt aan de behoefte aan stabiliteit. Het model heeft de minste impact voor de Wsw-werknemers. Een aandachtspunt is er bij het beheersen van de specifieke kosten van beschut werk, maar hier staan goede sturingsmogelijkheden op de financiële resultaten van Participatiewet en Wsw tegenover.

- *Het regiemodel biedt kansen, maar geeft onrust binnen beschut werk*
Het *regiemodel* laat goede uitkomsten zien in relatie tot het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt, het bieden van maatwerk en de integratie met de ondersteuning op andere leefgebieden. Het model is financieel ook het beste te sturen en beheersen. Tegenover deze voordelen staat echter wel veel onrust voor Wsw-werknemers die beschut werken. Voor hen weegt stabiliteit zwaarder dan bijvoorbeeld het bieden van maatwerk.
- *Het werkbedrijf raden wij af*
In dit alternatief ontstaat een uitvoerder op afstand, die apart staat van de ondersteuning op andere leefgebieden. In dit model zien wij niet veel voordelen in relatie tot de andere modellen. Er is sprake van afremming in relatie tot het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt, budget wordt minder op maat ingezet en er is geen integratie met de ondersteuning op andere leefgebieden. Voor de Wsw-werknemers die beschut werken is de mix met andere doelgroepen niet prettig. Tot slot levert het model beperkingen op ten aanzien van financiële stuurbaarheid.

Deze conclusie is gebaseerd op het beoordelingskader, waarvan de onderdelen voortkomen uit wettelijke kaders, genomen besluiten over herijking van de Wsw, vastgestelde plannen voor de transformatie van het sociaal domein en de uitkomsten van interviews.

5.2 Advies over governance: Roalter model

Op basis van het voorgaande komen wij tot het advies aan het college om het tussenmodel als het 'Ralter model' te omarmen:

- De *kerntaken* (begeleiding, bemiddeling, detachering) onder te brengen binnen de gemeentelijke organisatie. De consultants Wsw en Participatiewet maken integraal deel uit van de gebiedsgerichte teams van consultants die inwoners ondersteunen bij uiteenlopende leefgebieden.
- *Instrumenten*, zoals bijvoorbeeld taalscholing, trainingen of aanpassingen van de werkplek, door de consultants in te laten kopen bij organisaties die daarin gespecialiseerd zijn. De gemeente voert deze instrumenten niet zelf uit, ook niet in een aparte rechtsvorm.
- Beschut werk in eigen beheer uit te blijven voeren door de SWR. De SWR exploiteert hiertoe een beschutte werkomgeving. De SWR heeft voor dit doel beschikking over infrastructuur en huurt personeel in.
- De dienstbetrekkingen van de Wsw-werknemers (het formeel werkgeverschap) blijven eveneens ondergebracht in de SWR.

In het Roalter model hebben alle inwoners die een beroep doen op de P-wet of de Wsw een consulent bij de gemeente, zoals ook alle inwoners die een beroep doen op de Wmo of de Jeugdwet een consulent bij de gemeente hebben. Die consulent vormt zich een beeld van de talenten, capaciteiten, verdienvermogen en behoeften van de inwoner. Dat beeld is de basis voor het traject dat de consulent uitzet en aanstuurt. De consulent maakt een plan voor iedere inwoner, koopt instrumenten in, maakt afspraken met de inwoner, bewaakt de voortgang.

De consulent is de regisseur op het niveau van de inwoner. Zijn/haar doel is inclusieve deelname aan de arbeidsmarkt te realiseren voor zoveel mogelijk inwoners. De consulent organiseert werkervaringsplaatsen en leerwerktrajecten bij werkgevers. De consulent werkt samen met andere consulenten om meervoudige problematiek aan te pakken, bijvoorbeeld als er ook schulden of zorgvragen zijn. Ook kan de consulent gebruik maken van instrumenten uit bijvoorbeeld de Wmo, zoals dagbesteding. De consulent volgt het traject met de inwoner nauwgezet en kan waar nodig bijsturen.

Een deel van de caseload van consulenten bestaat uit inwoners die zijn aangewezen op beschut werk. Voor deze doelgroep is de SWR de uitvoerder. De consulent maakt met de SWR hierover de afspraken. De SWR voert beschut werk in eigen beheer uit. Het doel van beschut werk is een rustige aangepaste werkomgeving te creëren, met begeleiding op de werkvloer en aandacht voor de specifieke behoefte van de betreffende inwoners.

De consulent van de gemeente volgt de inwoners die beschut werken. De consulent bespreekt de voortgang met de betrokkene zelf en zijn of haar teamleider binnen beschut werk. Als er mogelijkheden en wensen zijn om een stap te maken naar ander werk, dan kan dit bijvoorbeeld onderwerp van gesprek zijn. Er kunnen ook andere onderwerpen op tafel komen, zoals schulden of zorgvragen, waarvoor de consulent een verbinding kan maken met collega-consulenten.

5.3 Advies over bestuur, rechtsvorm en P&C-cyclus

Om het vraagstuk van dubbele petten te herstellen adviseren wij om een bestuur met uitsluitend ambtelijke vertegenwoordiging (op ambtelijke titel) voor te dragen, waarbij de specifieke invulling in het verlengde ligt van de hiërarchie binnen de ambtelijke organisatie. Ten behoeve van de dagelijkse aansturing adviseren wij de aanstelling van één manager voor beide taken van de SWR: formeel werkgeverschap en beschut werk.

Binnen het Roalter model kan de SWR zijn huidige rechtsvorm behouden. De stichting krijgt de hiervoor genoemde taken (formeel werkgeverschap en beschut werk). Beide taken voert de SWR feitelijk al uit. Wij adviseren om het aanwijzingsbesluit en de statuten van de SWR aan te passen en over de precieze invulling juridisch advies in te winnen. Uitvoeren van formeel werkgeverschap is al een formele taak van de SWR. Beschut werk nog niet.

De SWR zal een exploitatiesubsidie ontvangen van de gemeente, waarvan de hoogte is afgestemd op de taken en daarmee samenhangende kosten. De SWR zal daarnaast inkomsten genereren uit beschut werk. Hier wordt rekening mee gehouden bij het vaststellen van de hoogte van de exploitatiesubsidie. In een exploitatieovereenkomst worden nadere afspraken gemaakt over de dienstverlening door de SWR. De subsidie kent verder de gebruikelijke cyclus, met momenten voor aanvraag, toekenning, tussentijdse rapportage en verantwoording.

5.4 Implementatie

De uitvoering van dit advies vraagt op diverse punten om implementatie, waaronder:

- Aanpassing statuten en aanwijzingsbesluit SWR
- Aanpassing (voordracht) bestuursleden SWR
- Nadere afspraken over dienstverlening SWR en gemeente
- Nadere afspraken over P&C cyclus en exploitatiesubsidie SWR
- Stroomlijnen van onderhanden werk tussen gemeente en SWR
- Stroomlijnen administraties
- Communicatie naar betrokkenen

De implementatie is vooral te duiden als 'technisch'. Alle Wsw-werknemers houden hun dienstverband bij de SWR en blijven werken waar ze nu werken. Ook houden ze hun werkleider en hun consulent. Desondanks adviseren wij om hier goed en duidelijk over te blijven communiceren om eventuele onrust te voorkomen.

De consulenten Wsw en Participatiewet zijn al in dienst van de gemeente en blijven bij de gemeente in dienst. In afspraken over dienstverlening gemeente en SWR wordt verder uitgewerkt wie wat doet. Dit vertaalt zich vervolgens ook in afspraken die ingebed worden in de P&C cyclus, gevolgd door afspraken over onderhanden werk en het stroomlijnen van administraties.

Bijlage (tijdlijn)

Maand	Toelichting
2014-01	De uitvoering van de Wsw is ondergebracht bij drie verschillende uitvoerders: Wezo, Sallcon en Larcom. De gemeente neemt deel aan de gemeenschappelijke regeling Wezo. Met Sallcon en Larcom bestaan inkooprelaties. Op 1 januari 2014 gaat het in totaal om 222 Wsw-werknemers, waarvan 72 bij Wezo, 73 bij Sallcon en 77 bij Larcom.
2014-10	Middels een informatienotitie informeert het college de raad over de uitkomsten van een haalbaarheidsonderzoek naar een andere organisatie van de uitvoering van de Wsw in de gemeente Raalte. Het college concludeert dat het onderzoek veel informatie geeft, maar nog onvoldoende houvast biedt om vergaande keuzes te maken over de uitvoering van de Wsw. Het college laat weten dat opdracht is gegeven voor een vervolgonderzoek, gericht op zelfstandige uitvoering van de Wsw per 1 januari 2016. Deze datum hangt samen met de opheffing van de gemeenschappelijke regeling Wezo op diezelfde datum.
2015-01	De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand en de toegang tot de Wajong wordt aangescherpt. De Participatiewet wordt voor een grotere groep inwoners het vangnet voor werk en inkomen. Er is geen instroom in de Wsw meer mogelijk. De bestaande Wsw-werknemers blijven tot aan hun pensioen onder de Wsw vallen. Het aantal Wsw-werknemers gaat hierdoor krimpen. Gemeenten krijgen geen middelen meer voor nieuwe instroom in de Wsw.
2015-03	Het college informeert de raad over de uitkomsten van het vervolgonderzoek en stelt de raad voor om per 1 januari 2016 de uitvoering van de Wsw in Raalte dicht tegen de gemeentelijke organisatie vorm te geven. Het college beargumenteert dat het raadsbesluit nodig is om een inclusieve arbeidsmarkt te te realiseren, mensen met een beperking betere ondersteuning te kunnen bieden, oplopende tekorten op de uitvoering van de Wsw tegen te gaan en beter te kunnen sturen. De raad stemt in met het voorstel, waarna het college start met de implementatie.

Maand	Toelichting
2015-08	Het college neemt een ontwerpbesluit om de Stichting Werk Raalte op te richten en het bestuur van de stichting te vormen met bestuurders en ambtenaren van de gemeente Raalte. Het doel van de stichting is om één onderdeel van de Wsw uit te voeren, namelijk het beheren van de dienstverbanden van de Wsw-werknemers (het formeel werkgeverschap). De SWR kan voor hetzelfde doel ook worden ingezet voor personen die een beroep doen op de Participatiewet. Het college ziet af van een Raad van Toezicht.
2015-09	In reactie op het ontwerpbesluit van het college om de SWR op te richten, neemt de raad een motie aan, waarin de raad (1) instemt met het oprichten van een Stichting Werk Raalte, waarin contracten en salarisbetalingen ondergebracht worden van de Wsw-werknemers en eventueel de cliënten uit de participatiewet, en (2) het college verzoekt om bij elke wijziging in de statuten en bij het oprichten van een andere bestuursvorm zoals een coöperatie, dit vroegtijdig terug te koppelen naar de raad, met de optie dat de raad hierop alsnog inspraak heeft en wijzigingen kan voorstellen.
2015-10	Het college besluit om binnen de gemeentelijke organisatie een Team Leren, Werken en Ondernemen (LWO) te vormen. In het Team LWO worden per 1 januari 2016 alle Wsw-taken ondergebracht en samengevoegd met de taken op het gebied van arbeidsbemiddeling (werkgeverspunt) en re-integratie van bijstandsccliënten en jongeren (Participatiewet, leerplicht en RMC). Het team wordt verder aangevuld met de bedrijfscontactfunctie. Om het team in te richten wordt een interim-teamleider aangesteld.
2015-11	Het college gaat, met ingang van 1 januari 2016, een overeenkomst aan met Larcom BV. De overeenkomst heeft een looptijd van 3 jaar. De overeenkomst omvat (1) uitvoering van beschut werk, voor een deel van de Wsw-werknemers en (2) het uitvoeren van backofficetaken zoals salarisadministratie en HR, voor alle Wsw-werknemers. Om deze taken namens de gemeente uit te kunnen voeren wordt Larcom aangewezen als een uitvoerder van de Wsw.
2015-12	Het college stelt de ontwerp-akte van oprichting van de SWR vast. Daarbij wordt ook de samenstelling van het bestuur van de SWR vastgesteld. Het bestuur zal bestaan uit de wethouder Participatiewet (voorzitter), de wethouder financiën (penningmeester), de teammanager LWO (secretaris) en de beleidsmedewerker Participatiewet (lid). In de toegevoegde statuten is opgenomen dat het college een bindende voordracht doet voor bestuursleden.

Maand	Toelichting
2016-01	De nieuwe uitvoering van de Wsw door de gemeente Raalte is in werking. De uitvoering is als volgt georganiseerd: (1) alle begeleiding, bemiddeling en detachering (ook detachering naar de afdeling Beheer en Onderhoud) worden uitgevoerd door Team LWO, (2) de gemeente heeft voor beschut werk en voor backofficetaken een inkoopovereenkomst met Larcom en (3) alle dienstverbanden van Wsw-werknemers (formeel werkgeverschap) zijn ondergebracht in de SWR.
2016-05	Het college verleent de Stichting Werk Raalte een garantstelling voor de winst- en verliesrekening tot 30 juni 2018. Deze garantstelling wordt verleend, zodat de stichting een bestuurdersaansprakelijkheidverzekering kan afsluiten. De wethouders die zitting hebben in het bestuur van de SWR hebben niet deelgenomen aan de stemming over dit besluit.
2016-08	De interim-teamleider LWO schrijft in een rapportage aan het directieoverleg (DO) dat de SWR de opdracht heeft om (1) haar medewerkers te laten deelnemen aan een inclusieve arbeidsmarkt en (2) het financiële tekort op de uitvoering van de Wsw te minimaliseren. De interim-teamleider stelt dat de stichting de volgende werkzaamheden uitvoert: groen, detachering, begeleid werken en beschut werken. Verder wordt door de interim-teamleider gesteld dat het beleid van de gemeente Raalte erop gericht is om alle Wsw-taken door de stichting te laten uitvoeren. Hij kondigt aan met 'verdienmodellen' te komen die resulteren in betere resultaten.
2016-12	Het college wijst de SWR (met terugwerkende kracht) per 1 januari 2016 aan als een uitvoerder van de Wsw. Onder uitvoering wordt verstaan: het namens de gemeente Raalte sluiten van arbeidsovereenkomsten met Wsw-werknemers, conform de Cao Wsw en alle uit het werkgeverschap voortvloeiende rechten en plichten. De wethouders die zitting hebben in het bestuur van de SWR hebben niet deelgenomen aan de stemming over dit besluit.
2017-12	Het college gaat voor onbepaalde duur een overeenkomst aan met de SWR voor het uitvoeren van dienstverbanden 'nieuw beschut'.

Maand	Toelichting
2018-03	In een bouwstenennotitie van de ambtelijke organisatie ten behoeve van de coalitieonderhandelingen wordt voorgesteld om te bekijken of de SWR zich kan doorontwikkelen tot een werkbedrijf voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt.
2018-03	Het college besluit om, voor een periode van drie jaar, een experiment uit te voeren met ontwikkeltrajecten en detachingsbanen voor inwoners die een beroep doen op de Participatiewet. Het college gaat hiertoe een overeenkomst aan met de SWR. Een ontwikkeltraject is te beschouwen als werken met behoud van uitkering. Een detachingsbaan is te beschouwen als een dienstverband bij de SWR. Bij beide vormen is sprake van inkomsten van derden. De wethouders die zitting hebben in het bestuur van de SWR hebben niet deelgenomen aan de stemming over dit besluit.
2018-06	De coalitiepartijen Gemeentebelangen, CDA, Burgerbelangen, VVS, D66 en PvdA sluiten het Roalter Akkoord 2018-2022. In programma 3 (Onderwijs, werk en inkomen) is de ambitie benoemd om de SWR door te ontwikkelen tot een leer- en werkbedrijf voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt.
2018-07	De interim-teamleider LWO gaat, als 'kwartiermaker SWR' een overeenkomst aan met de teammanager Beheer & Onderhoud van de gemeente Raalte. De overeenkomst gaat in op 1 januari 2018 en wordt jaarlijks stilzwijgend verlengd met een jaar. De overeenkomst omvat de detachering van 40 fte, waaronder Wsw-werknemers, mensen met een dienstverband nieuw beschut, mensen met een detachingsbaan en mensen met een ontwikkeltraject.
2018-10	Het bestuur van de SWR laat het college weten dat het haar overeenkomsten met Larcom wil beëindigen, de uitvoering van beschut werk en backoffice in eigen beheer wil gaan uitvoeren (uitgewerkt in businesscases) en zich wenst door te ontwikkelen naar een volledig leer- en werkbedrijf. Het bestuur stelt dat het daartoe bevoegd is op basis van het aanwijzingsbesluit. Het bestuur vraagt 'vanwege verbondenheid met de gemeente' om instemming met deze koers aan het college. Het college gaat akkoord met uitvoering van beschut werk door de SWR. Wel geeft het college opdracht om een risicoanalyse uit te voeren, maar die opdracht staat het collegebesluit niet in de weg. Een uitzondering vormt de backoffice. Het college stemt niet in met uitvoering backoffice door de SWR, in afwachting van een second opinion. De wethouders die zitting hebben in het bestuur van de SWR hebben niet deelgenomen aan stemming.

Maand	Toelichting
2018-12	Berenschot presenteert een risicoanalyse naar aanleiding van de businesscase over het uitvoeren van beschut werk in eigen beheer. Berenschot benoemt dat (1) het risico groot is dat het in de businesscase gepresenteerde financiële voordeel van uitvoering van beschut werk in eigen beheer in de praktijk niet wordt gerealiseerd. Berenschot wijst er daarnaast op dat voor uitvoering in eigen beheer (2) geïnvesteerd moet worden in de locatie, (3) personeel moet worden aangetrokken en inzetbaar moet worden gehouden, (4) de uitvoering erg kwetsbaar is door de beperkte omvang en (5) aanzuigende werking zal hebben die tegengesteld is aan de doelen van de Participatiewet. Naar aanleiding van de risicoanalyse besluit het college om de uitvoering van beschut werk in eigen beheer na 2 jaar in heroverweging te nemen en vraagt het bestuur van de SWR om een reactie op de risicoanalyse.
2019-02	Middels een memo van de 'kwartiermaker SWR' reageert het bestuur van de SWR op de risicoanalyse van Berenschot. Het bestuur (1) erkent dat de kosten voor huisvesting inderdaad hoger zullen zijn dan de businesscase aangeeft, (2) ziet geen risico in het moeten aantrekken en inzetbaar houden van personeel omdat omvang en aard van beschut werk stabiel is, (3) erkent de kwetsbaarheid van de uitvoering, maar verwacht die onder andere met inhuur te kunnen oplossen en (4) verwacht in de toekomst ook andere werksoorten dan productiewerk te kunnen aanbieden.
2019-02	Berenschot presenteert een rapport over de governance van de SWR. Aanleiding is de problematiek van 'dubbele petten' die de wethouders ervaren die zitting hebben in het bestuur van de SWR. In het rapport geeft Berenschot inzicht in overwegingen bij het (wel of niet) op afstand plaatsen van de uitvoering van de Wsw, en zo ja, welke juridische vormen daarvoor bestaan. Berenschot komt niet tot een advies: het college moet eerst bepalen hoe het wil sturen op de SWR.
2019-04	Berenschot presenteert een second opinion naar aanleiding van de businesscase om de backofficetaken in eigen beheer uit te voeren. In het rapport adviseert Berenschot om (1) de salarisadministratie niet in eigen beheer uit te voeren en in te blijven kopen bij Larcom, (2) een HR-functie binnen de SWR te organiseren en (3) ook een parttime P&C-functie in te regelen. Het financieel voordeel van de businesscase is daarmee tot nihil teruggebracht.

Maand	Toelichting
2019-05	Middels een memo van de 'kwartiermaker SWR' reageert het bestuur van de SWR op de second opinion van Berenschot over de backofficetaken. Het bestuur neemt de adviezen van Berenschot over.
2019-06	Het college neemt kennis van de risicoanalyse van Berenschot en de reactie van het bestuur van de SWR daarop, over het uitvoeren van beschut werk in eigen beheer. Het college komt niet terug op haar eerdere besluit.
2019-06	Het bestuur van de SWR gaat met ingang van 1 juli 2019, voor 3 jaar, een huurovereenkomst aan voor de huur van de locatie aan de Kaagstraat 25. De consultants die zich bezighouden met de Wsw verhuizen van werkplek: van het gemeentehuis naar de locatie aan de Kaagstraat.
2019-06	Er wordt gewerkt aan een conceptovereenkomst tussen de gemeente Raalte en de SWR. Het doel van de overeenkomst is het vastleggen van afspraken tussen gemeente en SWR. Er ontstaat geen overeenstemming.
2019-06	Het college neemt kennis van het rapport van Berenschot over de governance van de SWR en bespreekt een voorstel om de rechtsvorm van de stichting om te zetten naar een Besloten Vennootschap. Het college neemt geen besluit.
2019-07	Het college neemt kennis van de second opinion van Berenschot en de reactie van het bestuur van de SWR daarop, over het uitvoeren van backofficetaken in eigen beheer. Het bestuur van de SWR gaat over tot uitvoering.
2019-12	Middels een memo informeert het bestuur van de SWR de raad over een nieuwe werknaam voor de SWR: 'De Productie'. In de memo presenteert de SWR zich als een brede uitvoerder op het gebied van re-integratie.
2020-01	De gemeentesecretaris heeft signalen ontvangen over (voortgang en continuïteit binnen) de SWR en over behoorlijke ruis in de samenwerking tussen de gemeente en de SWR. Zij informeert het college en spreekt met het college af om een quickscan uit te voeren.
2020-03	Aan de hand van een memo informeert de gemeentesecretaris het college naar aanleiding van haar quickscan. De gemeentesecretaris adviseert het college om op korte termijn een knoop door te hakken over de governance van de SWR.

