

## Second opinion op zelfstandig uitvoeren van WSW door de gemeente Rheden

*Datum 9 december 2016*

### **Inleiding**

Gemeente Rheden staat de komende maanden voor het nemen van belangrijke besluiten ten aanzien van het al dan niet zelfstandig gaan uitvoeren van de WSW. Op dit moment wordt de uitvoering voor een groot deel van de gemeentelijke WSW-populatie georganiseerd via de Gemeenschappelijke Regeling Presikhaafbedrijven (PHB).

Op dit moment wordt in regionaal verband gesproken en onderhandeld over het al dan niet overnemen van een groot deel van de bedrijfsactiviteiten van PHB door de nieuwe sociale onderneming Goed Werkt.

In deze situatie heeft de gemeente Rheden gevraagd aan Langedijk SWO een rapport op te stellen over de consequenties van al dan niet zelfstandig door de gemeente Rheden uitvoeren van de WSW.

Om de complexe materie vanuit meerdere invalshoeken te belichten heeft de gemeente Rheden gevraagd aan Robert Capel om vanuit zijn ervaringen in veel regio's in het land een second opinion op te stellen over het voorliggende rapport.

### **De opzet van de second opinion**

Het uitvoeren van de WSW kent een groot aantal bedrijfsmatige aspecten. Het gaat om het organiseren van werkplekken passend bij het niveau en de beperkingen van de medewerkers, de invulling van het werkgeverschap, de commerciële aspecten etc. De hierbij relevante factoren zijn in het rapport aan de orde gekomen en zijn inschattingen gegeven over de kansen/ mogelijkheden om de uitvoering in de toekomst door de gemeente Rheden zelf ter hand te nemen.

In deze second opinion ligt de focus op de beantwoording van de volgende drie vragen:

1. Is het mogelijk zelfstandig uitvoeren van de WSW door de gemeente Rheden een reële (terug)valoptie?
2. Leidt het mogelijk zelfstandig uitvoeren van de WSW door de gemeente Rheden tot betere financiële resultaten dan de GR PHB?
3. Is het mogelijk zelfstandig uitvoeren van de WSW door de gemeente Rheden een verstandige keuze?

## 1. Is het mogelijk zelfstandig uitvoeren van de WSW door de gemeente Rheden een reële (terugval)optie?

Antwoord:

***Het is een forse opgave om deze taak als (middelgrote) gemeente zelfstandig uit te voeren maar het is mogelijk. Met kwalitatief goed programmamanagement en voldoende doorlooptijd is dit redelijkerwijs goed te organiseren. Deze algemene conclusie uit het rapport Langedijk wordt in deze second opinion in hoofdlijnen onderschreven. Terecht wordt gesteld dat bij werving rekening moet worden gehouden met capaciteit en kennis op het gebied van de Wsw.***

Toelichting:

Positieve punten die in het rapport genoemd worden voor het zelfstandig uitvoeren zijn o.a.:

- Bereidheid bij afdeling Leefomgeving tot uitvoeren van werkzaamheden met de doelgroep en eerdere positieve ervaringen
- Verkenning van een derde partij die eventueel beschut werk kan verzorgen
- Bereidheid van afdeling Werk en Re-integratie om individueel gedetacheerden te begeleiden

De hele doelgroep van ongeveer 275 medewerkers kan verdeeld worden in vijf subgroepen (groepsdetachering, individuele detacheringen, zorg/ welzijn infra, groen Rheden en duurzaam beschut) en voor ieder van deze subgroepen kan een passende wijze van uitvoering worden georganiseerd. Dit gaat verder dan het 'regelen van werk' en het zorgdragen voor het maandelijkse salaris.

Kanttekening hierbij is dat arbeidsontwikkeling en deskundige begeleiding een vak apart is en – idealiter – door het arbeidsontwikkelbedrijf (bijvoorbeeld een SW-bedrijf) professioneel wordt uitgevoerd. In het rapport wordt voorgesteld om de regie te leggen bij het team Leefomgeving. In onderstaande tabel geven wij enkele aandachtspunten om te illustreren dat de complexiteit en de benodigde kwaliteit voor het uitvoeren van deze taak niet onderschat moeten worden.

Werksoort	Aandachtspunt
Groen	Afdeling leefomgeving is een erkend leerbedrijf en heeft ervaring met bijstandsgerechtigden en regulier personeel (par 3. blz 8). In het land zijn wisselende ervaringen met het vermengen van verschillende doelgroepen. Er zijn ook voorbeelden waarbij het juist wenselijk gevonden wordt om de doelgroep WSW in een eigen team, met eigen daartoe opgeleide leidinggevenden de werkzaamheden uit te laten voeren. Wees daarom alert op de juiste aanpak passend bij de desbetreffende groep.
Beschut werk	Een juiste afweging dat het zelfstandig gaan inrichten van een productiegerichte omgeving door de gemeente niet voor de hand ligt. Marktconsultatie en samenwerking met andere gemeenten is een optie (par 3. blz 7). In de praktijk zien we dat zorgpartijen vooral op het terrein van de arbeidsmatige dagbesteding zitten, marktpartijen meestal op een specifiek marktsegment actief zijn (bijvoorbeeld verpakken) en bij een volledige aanbesteding van de uitvoering van de gehele doelgroep vooral WSW-bedrijven inschrijven. Er zijn dus vooralsnog weinig nieuwe aanbieders met een bewezen track record. Verschillen met het huidige interne werk bij PHB zijn uiteindelijk inhoudelijk misschien niet zo groot. Een belangrijk principieel verschil zit in de sturingsrelatie voor de gemeente Rheden (aanbesteden i.p.v. GR).
Groepsdetachering	In volume is groepsdetachering de grootste groep. In het rapport is de aanname gedaan dat na uittreden uit de GR de werkzaamheden behouden blijven, zowel bij Rhedense als andere werkgevers (par 3. blz 7). Hier ligt een belangrijk risico voor de gemeente Rheden. Een succesvolle groepsdetachering staat of valt met het vertrouwen dat de werkgever heeft in de professionele partij die afspraken nakomt, mensen begeleid, voor vervanging zorgt bij

	<p>ziekte, bijstuurt op de werkvloer etc.</p> <p>Het ligt voor de hand om groepsdetacheringen in regionaal verband te (blijven) organiseren. Als de gemeente Rheden als enige gemeente uittreedt, is het maar de vraag of zij hierover goede afspraken kan maken met de regiogemeenten. De vertrekkende partij betaalt de uittreedsom conform de bepalingen in de GR-regeling. De GR blijft de zakelijke partner met wie de werkgevers vanuit Rheden en andere gemeenten afspraken hebben gemaakt. Dan lijkt een inkooprelatie bij de regiogemeenten het meest haalbare.</p>
Individuele detacheringen	<p>Beoogde werkwijze is dat job-coaching, acquisitie en bemiddeling worden overgenomen door de afdeling Werk en Re-integratie (par 3. blz 8).</p> <p>Positionering bij deze afdeling is voorstelbaar maar kanttekening hierbij is dat een detachingsconsulent een andere professional is dan een casemanager bij de sociale dienst. Zowel naar de medewerker toe (begeleiden van, het vervullen van de rol van werkgever) als richting de werkgever (in de rol van contractant, zakelijk dienstverlener).</p>
Werkgeverschap en overige taken	<p>Terecht wordt geconstateerd dat het uitvoeren van het werkgeverschap een specialistische taak is die kan worden ingekocht bij SW-bedrijf of een andere organisatie (par 1.3. blz 7).</p> <p>Een reguliere P&amp;O-afdeling is niet goed in staat dit uit te voeren. De specialistische taak betreft onderwerpen als ziekteverzuim, opleidingen, herplaatsingen, demotiebeleid, sanctioneringen, uitvoering van cao die juist bij deze doelgroep veel meer aandacht en specifieke aandacht vragen dan bij regulier personeel.</p>
Integrale arbeidsontwikkeling	<p>In het rapport wordt ingegaan op de afzonderlijke werksoorten. Een integrale aanpak over de werksoorten is echter van groot belang. Het niveau van de medewerker en de passende werksoort zijn geen statisch gegeven. Jaarlijks wisselen 20%-25% van de werknemers van plek, soms omdat zij een hoger niveau aankunnen, soms omdat er sprake is van een tijdelijke terugval. Het managen van deze dynamiek is een van de belangrijke opgave van een arbeidsontwikkelbedrijf. Als deze verantwoordelijkheid wordt belegd bij het team Leefomgeving betekent dit naast voldoende capaciteit op uitvoerend niveau (consulenten) ook slagkracht op managerial niveau.</p>

## **2. Leidt het mogelijk zelfstandig uitvoeren van de WSW door de gemeente Rheden tot betere financiële resultaten dan de GR PHB?**

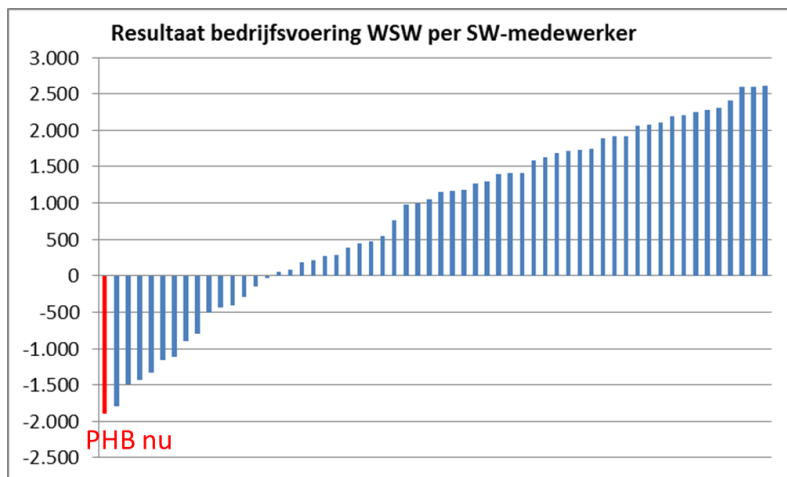
Antwoord:

***Een beter financieel resultaat voor de gemeente Rheden dan de huidige resultaten bij GR PHB is de komende jaren mogelijk. Er zijn verschillende wegen denkbaar om daar te komen.***

Toelichting:

Er is een verbeterpotentieel in de bedrijfsvoering van PHB mogelijk. De huidige performance van GR PHB is t.o.v. landelijke gemiddelden slecht te noemen. In resultaten bedrijfsvoering bezien is het landelijk een van de hekkensluiters<sup>1</sup>. Een nuancering hierbij is dat er sprake is van een relatief laag volume aan gemeentelijk werk met lage tarieven waardoor dit tot een extra ongunstig beeld leidt.

<sup>1</sup> Deze figuur is een illustratie van de bedrijfsvoeringsresultaten van de grotere SW-bedrijven (> 500), gecorrigeerd per medewerker (benchmarkcijfers 2014). Er is al enige jaren in de bedrijfsvoering van PHB sprake van een substantieel verlies per medewerker (- 1500 a – 2000). Landelijk gemiddeld is er een positief saldo (in orde van 1000 per medewerker). 75% van de bedrijven heeft een positief saldo/ 25% negatief.



Dit geheel overziende zou niet alleen voor de gemeente Rheden maar ook voor de andere gemeenten van GR PHB de ambitie moeten zijn om naar een substantiële verbetering in de bedrijfsvoering toe te werken.

In het rapport worden diverse aannames gehanteerd waarmee de beoogde verbetering in de exploitatie (par 4. tabel 3). wordt geïllustreerd. Hierbij worden enkele kanttekeningen geplaatst.

Aanname	Toelichting
Plaatsing op betere werksoorten	<p>In het rapport is de situatie in 2016 als uitgangspunt genomen (tabel 2) is vervolgens een aantal aannames gedaan t.a.v. het herplaatsen van de doelgroep.</p> <p>In de kern komen deze er op neer dat in de huidige situatie 53% (158 van de 301) van de populatie geen of slecht renderend werk heeft (beschut intern, geen werk, leerwerkplek, sociale plaatsing) en dat in de nieuwe situatie dit is teruggebracht tot 40% (112 van de 275).naar zorg/welzijn infra en duurzaam beschut</p> <p>In feite betekent dit dat door de transitie 13% van de SW-populatie (circa 35 personen) op een substantieel hoger of beter renderende werkplek terecht komen. Financieel maakt dit ook een fors verschil (een verschil van 10.000 per plek leidt tot een verschil van 350.000) en vormt een belangrijke verklaring voor het berekende betere financiële resultaat als de gemeente de uitvoering zelf ter hand neemt.</p> <p>In feite betekent deze veronderstelling dat de gemeente het plaatsingsbeleid met beter resultaat (medewerkers op hoger niveau plaatsen) weet uit te voeren dan de huidige uitvoeringsorganisatie PHB. Daarnaast is het ook raadzaam om rekening te houden met een dalende productiviteit bij de ouder wordende SW-populatie en mogelijke terugval (bijvoorbeeld van groen werk naar beschut).</p>
Minimale kosten door hogere caseload	<p>In het rapport wordt aangegeven dat de kostenbesparing wordt gerealiseerd door een lagere overhead. De aannames die gehanteerd worden om een kostenbesparing te realiseren hebben vooral betrekking op de caseloads van consultants. Ter illustratie wordt een caseload van 1 : 100 bij groepsdetacheringen gehanteerd. Deze caseload ligt beduidend hoger dan de huidige situatie. Als groepsdetacheringen in de toekomst in regionaal verband worden opgepakt dan is er eerder sprake van een inkooprelatie met het huidige caseload en kostenniveau.</p>

Tenslotte kunnen kanttekeningen geplaatst worden bij de (impliciet) gehanteerde bedrijfsstrategie van verdere reductie van kosten (door o.a. hogere caseload) bij een vrijwel gelijkblijvend opbrengstenniveau. Een eenzijdige focus op kostenreductie kan averechts werken. Voldoende begeleiding van medewerkers, ondersteuning op de werkvloer en eventueel extra investeringen in opleidingen leiden tot beter gekwalificeerde medewerkers en hogere detacheringsoptimalisaties.

### **3. Is het mogelijk zelfstandig uitvoeren van de WSW door de gemeente Rheden de verstandige keuze?**

Antwoord:

***Op deze vraag is op dit moment nog geen goed antwoord te geven. Zoals terecht in de inleiding van het rapport gemeld wordt is een bredere afweging nodig na het bekend worden van het onderhandelingsresultaat met Goed Werkt.***

***Helder is dat de huidige situatie van GR PHB als niet aantrekkelijk wordt ervaren, in financiën, sturing en maatwerk. In deze situatie lijkt 'eigen uitvoering gewenst'. Van belang hierbij is dat de lezer het rapport van Langedijk SWO nauwkeurig leest en dat eigen uitvoering zeker niet betekent dat 'alles zelfstandig wordt uitgevoerd'.***

Toelichting:

In het rapport zien we dat het voor de hand ligt dat in groter of regionaal verband verschillende zaken worden opgepakt zoals

- de werkgeversbenadering/ werkgeversservicepunt
- werkgeversrol P&O/ salarisadministratie
- groepsdetacheringen
- gezamenlijke inkoop van beschut werk

De eigen gemeentelijke uitvoering concentreert zich dan op:

- werk in eigen groenafdeling
- jobcoaching, bemiddeling en begeleiding bij individuele detacheringen

Een eigen uitvoering biedt ook kansen door het optimaal inrichten van het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit kan niet alleen op een directe wijze door bijvoorbeeld de schoonmaak van het eigen gemeentehuis door de doelgroep uit te laten voeren (via inbesteden of aanbesteding), maar ook door het hanteren van sociale voorwaarden in het eigen subsidiebeleid en een sociale paragraaf in het aanbestedingsbeleid. Dit blijkt overigens een complex vraagstuk waar veel gemeenten nog mee worstelen. Een voordeel van eigen uitvoering is dat de benodigde werkomvang en het in- en aanbestedingsbeleid op elkaar kan worden afgestemd.

Samenvattend is het dus van belang voor gemeente Rheden om een goede balans te vinden tussen de kansen in eigen uitvoering en de mogelijkheden om regionaal krachten te bundelen.

Vanuit dit perspectief bezien was het duidelijker geweest om in het rapport te spreken over 'eigen gemeentelijke keuzes gewenst i.p.v. de huidige GR' in plaats van 'eigen uitvoering gewenst' omdat hiermee ten onrechte de suggestie gewekt kan worden dat voor de gemeente Rheden zelfstandig alles uitvoeren de verstandige keuze zou zijn.

Robert Capel, 09 december