



KokxDeVoogd

Ontdek de staat van morgen

Positie kiezen

Onderzoek naar de positionering van het sociaal wijkteam Zwolle

Eric Dorscheidt, Maxim ter Hedde en Michiel Hes

24 november 2016

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Inleiding	3
1.2. Onderzoeksverantwoording	3
1.3. Leeswijzer	4
Deel 1: gesprekken, waardering hoofdrichtingen positionering en criteria	5
2. Verslag gesprekken	6
3. Waardering hoofdrichtingen positionering	8
3.1. Inleiding	8
3.2. Drie hoofdrichtingen voor positionering	9
3.2.1. Hoofdrichting 1: positionering bij gemeente Zwolle	9
3.2.2. Hoofdrichting 2: onderdeel van één of meerdere aanbieders	10
3.2.3. Hoofdrichting 3: zelfstandige entiteit	11
3.3. Waardering hoofdrichtingen door Bestuurstafel	13
4. Criteria	14
Deel 2: expertmatige uitwerking scenario's voor positionering	16
5. Uitwerking scenario's	17
5.1. Inleiding	17
5.2. Beschrijving scenario's	17
6. Beoordeling scenario's	24
6.1. Inleiding	24
6.2. Beoordeling	24
7. Conclusie en vervolg	28
7.1. Conclusie	28
7.2. Randvoorwaarden voor vervolg	29
7.3. Vervolgstappen	30
Bijlage 1: business case	31

1. Inleiding

1.1. Inleiding

Sinds 1 januari 2015 kent de gemeente Zwolle een sociaal wijkteam (SWT) dat werkzaam is in de vijf stadsdelen van de gemeente. Op dit moment is het SWT als hybride samenwerkingsverband organisatorisch ondergebracht bij de gemeente Zwolle.

De gemeente Zwolle heeft organisatieadviesbureau KokxDeVoogd de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de positionering van het SWT. Doelstelling van het onderzoek is om op basis van objectieve criteria te onderzoeken welke positionering het SWT het beste in haar functie ondersteunt. Daarbij is KokxDeVoogd gevraagd om uiteindelijk drie mogelijke scenario's voor positionering te beschrijven - waarbij ten minste één scenario waarin het SWT is gepositioneerd bij de gemeente - en een aanbeveling te doen voor de best passende positionering voor het SWT. Van belang is verder dat het onderzoek een waarderend en participatief karakter moest hebben.

Gedurende uitvoering van het onderzoek is gebleken dat het strategisch karakter van de vraag hoe het SWT te positioneren voorop staat. Doel van het onderzoek is het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Zwolle in staat te stellen een richtinggevend besluit te laten nemen over de positionering van het SWT. In een volgende fase kan dan die richtinggevende keuze worden uitgewerkt in een gedetailleerd en concreet voorstel om te implementeren.

1.2. Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is in de periode september -november 2016 uitgevoerd.

In die periode zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- Diverse documenten zijn bestudeerd, waaronder in ieder geval het Uitvoeringsprogramma Sociale Wijkteams ("Iedereen telt mee!") en de daarbij behorende beslisnota's voor het college en de raad.
- Er zijn gesprekken gevoerd met teammanagers en een vertegenwoordiging van het personeel van het SWT, de klankbordgroep van de Participatieraad, vertegenwoordigers van de betrokken ondernemingsraden, diverse bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen binnen de gemeente Zwolle en de directeurs van de partnerorganisaties. Ten behoeve van de meer financiële aspecten van de positionering van het SWT is verder diverse malen gesproken met financieel adviseur, de business controller en de financial controller van het SWT.
- Er zijn in totaal vier bijeenkomsten geweest met de Bestuurstafel.

Begeleidingsgroep en Bestuurstafel

De begeleidingsgroep voor dit onderzoek bestond uit vertegenwoordigers van de gemeente Zwolle (programmamanager Sociaal Domein, manager SWT, concerncontroller en ambtelijk secretaris), een vertegenwoordiger van De Kern en een vertegenwoordiger van Travers. Bij de start van het onderzoek is er een bijeenkomst geweest met de begeleidingsgroep waar de planning van het onderzoek en de gesprekspartners zijn vastgesteld.

Bij het vervolg van het onderzoek is de begeleiding terechtgekomen bij de reeds langer functionerende Bestuurstafel. Naast de eerder genoemde leden van de begeleidingsgroep namen vertegenwoordigers van Mee IJsseloevers en Jeugdbescherming ook deel. De Bestuurstafel heeft uiteindelijk namens de opdrachtgever opgetreden als begeleidingscommissie voor het onderzoek.

1.3. Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit twee delen:

- I. Het eerste deel (*hoofdstukken 2 tot en met 4*) vormt het verslag van het waarderende en participatieve deel van het onderzoek naar de positionering van het SWT. In hoofdstuk 2 wordt op hoofdpunten verslag gedaan van de gevoerde gesprekken. Hoofdstuk 3 bevat hoofdrichtingen voor mogelijke positionering van het SWT en de waardering van die hoofdrichtingen door de Bestuurstafel. Hoofdstuk 4 bevat de criteria waaraan de uit te werken scenario's worden getoetst.
- II. Het tweede deel (*hoofdstukken 5 tot en met 8*) van de rapportage bevat de expertmatige uitwerking van KokxDeVoogd van de gekozen hoofdrichtingen. Dit betreft vier scenario's voor positionering van het SWT, inclusief de beoordeling hiervan aan een zestal criteria. Deel 2 sluit af met onze conclusies over de positionering van het SWT en een korte beschrijving van een mogelijk vervolgproces voor verdere uitwerking van het te kiezen scenario.

Deel 1: gesprekken, waardering hoofdrichtingen positionering en criteria

2. Verslag gesprekken

Hieronder is onze selectie van de belangrijkste opmerkingen en meningen uit de gesprekken weergegeven. Doel van deze gesprekken was de belangrijkste betrokkenen in het 'systeem' van en rondom de sociale wijkteams hun perspectief op de gewenste positionering van het SWT te laten geven. Daarbij zijn verschillende argumenten aan de orde gekomen, waarbij de aard en weging van deze argumenten per (groep van) betrokkene verschilt. De informatie die uit de gesprekken is gehaald, is gebruikt voor het uitwerken van de hoofdrichtingen voor positionering van het SWT (hoofdstuk 3) en het uitwerken van de criteria (hoofdstuk 4).

De weergave hieronder is expliciet niet bedoeld als compleet beeld van de gevoerde gesprekken; er zijn meer behartigenswaardige dingen besproken. Die zijn echter in het onderhavige onderzoek naar positionering van het SWT minder van relevantie.

Behoeftte aan duidelijkheid over werkgeverschap en eigen identiteit

Het belangrijkste voor de medewerkers is dat de huidige situatie met verschillende werkgevers volgens hen belemmert dat het SWT een volwaardige eigen identiteit en cultuur krijgt, terwijl medewerkers daar behoefte aan hebben. (Hernieuwde) positionering zou volgens de medewerkers moeten bijdragen aan het kunnen realiseren van een volwaardige eigen identiteit en cultuur van het SWT.

Vanuit de teammanagers en het personeel van het SWT is verder aangegeven dat (hernieuwde) positionering van het SWT moet bijdragen aan duidelijkheid over het werkgeverschap. Op dit moment is een deel van de medewerkers in dienst bij de gemeente en het andere deel bij een van de betrokken partners. Dit heeft allereerst consequenties voor de arbeidsvoorwaarden van de verschillende medewerkers van het SWT, die naar hun gevoel vergelijkbaar werk doen waar vergelijkbare arbeidsvoorwaarden bij horen.

Toegankelijkheid SWT

Alle gesprekspartners vinden het van belang dat het SWT een laagdrempelige toegang biedt voor inwoners van Zwolle. Uit de gesprekken komt echter geen eenduidig beeld naar voren over de vraag of de positionering van het SWT bij de gemeente of ergens anders op de toegankelijkheid van invloed is.

Neutrale positie in het veld

De gesprekspartners vanuit de gemeente vinden het van belang dat het SWT een neutrale positie in het veld van 0^e en 2^e lijns aanbieders heeft. Dit heeft te maken met het de omstandigheid dat het SWT de toeleiding van inwoners naar zorg uitvoert én de beschikking over toekenning neemt. Overigens is het takenpakket van het SWT geen discussiepunt gebleken in de gesprekken.

Spanning tussen voor- en nadelen huidige positionering?

Verskillende gesprekspartners zien dat spanning bestaat tussen voor- en nadelen van de huidige positionering. Een voordeel dat vaak genoemd wordt is dat in de huidige positionering sprake is van een directe lijn richting politieke besluitvorming over het SWT. Een nadeel dat veel wordt genoemd is dat de huidige positionering een risico meebrengt op bureaucratie en/of risicovermijding. Bovendien wordt de politieke aansturing die inherent is aan de gemeentelijke context niet altijd als passend ervaren voor een uitvoeringsorganisatie zoals het SWT. De vraag of de voordelen de nadelen overstijgen (of andersom) wordt door gesprekspartners verschillend beantwoord. Als nadeel van de huidige positionering wordt nog genoemd de betrokkenheid van meerdere partijen, hetgeen in beleving van deze gesprekspartners leidt tot minder slagkracht van het SWT.

Opdracht SWT als diffuus ervaren

Een aantal gemeentelijke gesprekspartners van buiten het SWT ervaren de opdracht voor het SWT als diffuus. Hen is onduidelijk wat nu precies de opdracht van het SWT is en wie de prioriteiten van het SWT bepaalt.

Discussie gewenst over transformatie, niet over positionering

Volgens gesprekspartners van de netwerkaanbieders zou de discussie (in ieder geval voorlopig) moeten gaan over hoe het SWT de gewenste transformatie in het Sociaal Domein gaat realiseren. De discussie over de positionering komt volgens hen te vroeg en heeft het risico dat minder aandacht uitgaat naar realisatie van de gewenste transformatie.

Erkenning van gedeeld belang

Een observatie is dat de partijen het belang van het SWT delen, namelijk de beste ondersteuning voor inwoners van Zwolle. Mede in dit kader hebben de gesprekspartners van een aantal netwerkaanbieders aangegeven niet alleen een rol willen vervullen als het gaat om kwalitatieve begeleiding van het SWT, maar ook ten aanzien van de meer strategische aspecten van het SWT.

3. Waardering hoofdrichtingen positionering

3.1. Inleiding

In zijn algemeenheid is een groot aantal (theoretische) scenario's te formuleren voor de positionering van de wijkteams binnen een gemeente. Om hierin structuur aan te brengen onderscheiden we drie hoofdrichtingen van mogelijke positionering:

1. Het SWT wordt gepositioneerd bij de gemeente Zwolle; of
2. Het SWT wordt gepositioneerd bij aanbieders; of
3. Het SWT wordt gepositioneerd als een zelfstandige entiteit.

Nu is de richtinggevende keuze voor een hoofdrichting aan de orde. Vervolgens kan na besluitvorming door het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Zwolle die richtinggevende keuze verder uitgewerkt worden in de vorm van een gedetailleerd en concreet voorstel.

Hieronder worden per hoofdrichting twee mogelijke varianten uitgewerkt in korte beschrijvingen, waarbij telkens de volgende kenmerken worden belicht:

- Organisatorische ophanging: hoe is het SWT organisatorisch gepositioneerd?
- Governance: hoe is de governance van het SWT vormgegeven?
- Eigenaarschap: wie is eigenaar van het SWT?
- Zeggenschap: waar ligt de zeggenschap over het SWT?
- Werkgeverschap: waar ligt het werkgeverschap van de werknemers van het SWT?
- Werkproces: wie bepaalt hoe het werkproces van het SWT is ingericht?
- Backoffice & overhead: hoe is de backoffice van het SWT georganiseerd en door welke organisatie worden de kosten voor overhead doorbelast?
- Relatie gemeente: hoe is de relatie tussen SWT en gemeente vormgegeven?
- Relatie 0e & 2e lijn aanbieders: hoe is de relatie tussen SWT en 0e en 2e lijn aanbieders vormgegeven?
- Implementatietraject: welke stappen moeten op hoofdlijnen gezet worden om van de huidige positionering naar de nieuwe positionering te komen?

Omdat de rechtsvorm inhoud volgt en het SWT in de meeste varianten in verschillende rechtsvormen kan worden vormgegeven - en overigens de ervaring leert dat over de exacte rechtsvorm regelmatig discussies ontstaan - is er bewust voor gekozen bij uitwerking van de hoofdrichtingen nog niet in te zoomen op de exacte rechtsvorm. Deze keuze kan ook in een volgende fase worden gemaakt.

Tot slot: van belang is te realiseren dat de uitwerking van de hoofdrichtingen en bijbehorende varianten op de kenmerken langs zwart-wit lijnen heeft plaatsgevonden. Doel hiervan is de hoofdrichtingen scherp van elkaar te onderscheiden. Bij uitwerking van de varianten in concrete scenario's kunnen op kenmerken andere keuzes worden gemaakt. Bijvoorbeeld: het werkgeverschap kan in de praktijk in alle hoofdrichtingen op vergelijkbare wijze worden ingericht. Daarnaast is het niet noodzakelijk dat alle werknemers in dienst komen; in alle hoofdrichtingen is het mogelijk te werken met een flexibele schil.

3.2. Drie hoofdrichtingen voor positionering

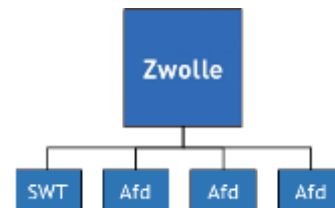
3.2.1. Hoofdrichting 1: positionering bij gemeente Zwolle

In hoofdrichting 1 wordt het SWT gepositioneerd bij de gemeente Zwolle. Dit kan op twee manieren. De eerste manier is dat het SWT een gemeentelijke afdeling wordt, de tweede manier is dat het SWT een zogenaamde 'baten lasten dienst' wordt van de gemeente. Deze twee varianten worden hieronder uitgewerkt.

Variant A: afdeling van gemeente Zwolle

In deze variant is het SWT een afdeling van de gemeente Zwolle. Het SWT maakt volledig onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie en governance.

De gemeente Zwolle is in deze variant "eigenaar" van het SWT en heeft als zodanig volledige zeggenschap over het SWT. Het SWT valt volledig binnen de gemeentelijke hiërarchie. Het SWT heeft geen directe relatie met 0^e en 2^e lijn aanbieders, behalve dat het SWT desgewenst inwoners verwijst naar zorgaanbieders.

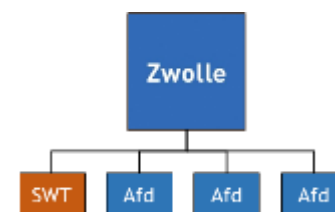


Het werkgeverschap van alle medewerkers van het SWT ligt in deze variant bij de gemeente Zwolle. De gemeente Zwolle bepaalt de inrichting van het werkproces van het SWT; de backoffice en overhead van het SWT zijn gepositioneerd bij de gemeente.

Om deze variant te realiseren moeten op hoofdlijnen de volgende stappen worden genomen: 1) alle medewerkers van het SWT moeten in dienst komen bij de gemeente en 2) het concept van SWT als gemeentelijke afdeling moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

Variant B: baten lasten dienst

In deze variant is het SWT een intern verzelfstandigde afdeling van de gemeente Zwolle. In grote lijnen is deze variant gelijk aan variant A. Belangrijk verschil is dat de directeur van het SWT zelfstandig de inrichting van het werkproces van het SWT kan bepalen. Een tweede belangrijk verschil is dat het SWT in deze variant een eigen backoffice en overhead heeft.



Om variant B te realiseren moeten op hoofdlijnen de volgende stappen worden genomen: 1) alle medewerkers van het SWT moeten in dienst komen bij de gemeente en 2) het concept van SWT als intern verzelfstandigde afdeling moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

3.2.2. Hoofdrichting 2: onderdeel van één of meerdere aanbieders

Hoofdrichting 2 kan worden beschouwd als het spiegelbeeld van positionering van het SWT bij de gemeente. Positionering van het SWT bij één of meer aanbieders betekent dat het SWT onderdeel wordt van die betreffende aanbieder, bijvoorbeeld in de vorm van een werkmaatschappij of een afdeling. Belangrijkste verschil met hoofdrichting 1 is dat het SWT in hoofdrichting 2 integraal onderdeel uitmaakt van de organisatie van de betreffende netwerkpartner (in plaats van de gemeente).

In feite betekent deze hoofdrichting dat de gemeente het SWT uitbesteedt aan één of meerdere aanbieders. De gemeente wordt opdrachtgever van de betrokken aanbieders, de aanbieders op hun beurt worden opdrachtnemer van de gemeente. Basis van de relatie wordt gevormd door een overeenkomst met prestatie indicatoren. De aanbieders worden door de gemeente afgerekend op output en outcome. De financiële risico's voor de gemeente zijn beperkt en liggen binnen de gemaakte afspraken bij de aanbieders.

Hieronder worden de volgende twee varianten uitgewerkt:

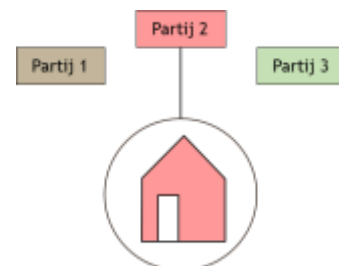
- a) SWT als onderdeel van één aanbieder;
- b) SWT als onderdeel van meerdere aanbieders.

Variant C: onderdeel van één aanbieder

In deze variant maakt het SWT onderdeel uit van één aanbieder. Het SWT maakt onderdeel uit van de rechtspersoon van die betreffende aanbieder en daarmee ook van de governance van die aanbieder.

De aanbieder is “eigenaar” van het SWT en heeft als zodanig volledige zeggenschap over het SWT. Het SWT valt volledig binnen de hiërarchie van die aanbieder. Het SWT heeft geen directe relatie met andere aanbieders, behalve dat het SWT desgewenst inwoners ook verwijst naar andere zorgaanbieders. De relatie tussen het SWT (lees: de aanbieder) en de gemeente Zwolle is die van “opdrachtgever-opdrachtnemer”.

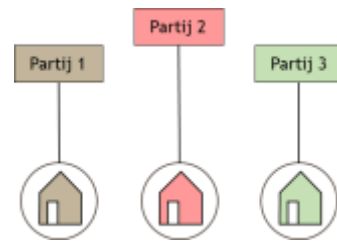
Het werkgeverschap van de medewerkers ligt in deze variant bij de betreffende aanbieder. Deze bepaalt de inrichting van het werkproces van het SWT; de backoffice en overhead van het SWT zijn gepositioneerd bij de aanbieder.



Om deze variant te realiseren moeten op hoofdlijnen de volgende stappen worden genomen: 1) alle medewerkers van het SWT moeten in dienst komen bij de aanbieder, 2) het SWT moet ontvlecht worden uit de gemeente Zwolle en geïntegreerd worden in de organisatie van de aanbieder, 3) het concept opdrachtgever-opdrachtnemer moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd en 4) er moeten waarborgen uitgedacht en geïmplementeerd worden om de uitvoering van de publieke taak door het SWT - het nemen van de beschikking - te borgen.

Variant D: onderdeel van meerdere aanbieders

In grote lijnen is variant D gelijk aan variant C. Belangrijkste verschil is dat het SWT in variant D onderdeel is van meerdere aanbieders. In feite is sprake van meerdere SWT's, die elk aanbieder. Elke aanbieder beschikt daarmee over een eigen wijkteam en een wijk waarin dat team actief is. Dit vereist dat sprake is van coördinatie tussen de gemeente en de aanbieders én tussen netwerkpartners onderling.



Om deze variant te realiseren moeten op hoofdlijnen de volgende stappen worden genomen: 1) alle medewerkers van het SWT moeten in dienst komen bij de aanbieders, 2) het SWT moet ontvlecht worden uit de gemeente Zwolle en geïntegreerd worden in de organisatie van de aanbieders, 3) het concept opdrachtgever-opdrachtnemer tussen de gemeente en de aanbieders en de relatie met de 0^e en 2^e lijn aanbieders moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd, 4) er moeten waarborgen uitgedacht en geïmplementeerd worden om de uitvoering van de publieke taak door het SWT - het nemen van de beschikking - te borgen. en 5) er moet een coördinatiemechanisme worden uitgedacht en geïmplementeerd.

3.2.3. Hoofdrichting 3: zelfstandige entiteit

De derde hoofdrichting betekent dat het SWT als een zelfstandige entiteit wordt gepositioneerd, waarbij het uitgangspunt is dat het SWT een zelfstandige organisatie is. Daarmee maakt het SWT in deze hoofdrichting geen onderdeel uit van een andere organisatie, zoals de gemeente en/of één of meerdere netwerkpartners. Voor de gemeente Zwolle betekent dit dat zij het beleid op hoofdlijnen bepaalt (en zo nodig bijstelt); het uitvoeringsbeleid wordt in beginsel overgelaten aan de zelfstandige entiteit.

Voor hoofdrichting 3 worden de volgende twee varianten uitgewerkt:

- a) SWT als zelfstandige entiteit zonder eigenaren;
- b) SWT als zelfstandige entiteit met één of meer eigenaren.

Variant E: zelfstandige entiteit zonder eigenaren

In deze variant is het SWT een zelfstandige organisatie en maakt als zodanig geen onderdeel uit van de governance van de gemeente en/of netwerkpartners. Het SWT heeft een eigen directeur(-bestuurder) en eventueel een toezichthoudend orgaan.



Het SWT heeft in deze variant geen “eigenaar”. De zeggenschap over het SWT ligt primair bij de directeur-bestuurder en het eventuele toezichthoudende orgaan. Er zijn overigens wel mogelijkheden om zeggenschap voor gemeente en/of netwerkpartners statutair vorm te geven, bijvoorbeeld ten aanzien van het vaststellen van begrotingen.

Het SWT heeft geen directe relatie met 0^e en 2^e lijn aanbieders, behalve dat het SWT desgewenst inwoners verwijst naar deze partijen. De relatie tussen de SWT en de gemeente Zwolle is die van “opdrachtgever-opdrachtnemer” of “subsidieverlener-subsidieontvanger”.

Het werkgeverschap van de medewerkers ligt in deze variant bij de zelfstandige entiteit. De directeur(-bestuurder) van het SWT bepaalt zelf de inrichting van het werkproces van het SWT. Het SWT heeft in deze variant een eigen backoffice en overhead of koopt dit in.

Om variant E te realiseren moeten op hoofdlijnen de volgende stappen worden genomen: 1) alle medewerkers van het SWT moeten in dienst komen bij de zelfstandige entiteit, 2) het SWT moet ontvlecht worden uit de gemeente Zwolle en geïntegreerd worden in de organisatie van de zelfstandige entiteit, 3) het concept opdrachtgever-opdrachtnemer tussen de gemeente en de zelfstandige entiteit en de relatie tussen de zelfstandige entiteit en 0^e en 2^e lijn aanbieders moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd, 4) een scheiding moet worden gemaakt tussen het toekenningsdossier en het zorgdossier en 5) er moeten waarborgen uitgedacht en geïmplementeerd worden om de uitvoering van de publieke taak door de zelfstandige entiteit - het nemen van de beschikking - te borgen.

Variant F: zelfstandige entiteit met eigenaren

In deze variant is het SWT een zelfstandige organisatie en maakt als zodanig geen onderdeel uit van de governance van de gemeente en/of netwerkpartners. Op grote lijnen lijkt variant F op variant E, en het belangrijkste verschil met variant E is dat het eigenaarschap van het SWT in deze variant is belegd bij één of meer partijen. Dit eigenaarschap komt in ieder geval tot uiting in zeggenschap over strategische beslissingen (o.a. begroting, jaarplan, jaarrekening). Daarnaast zijn de eigenaren verantwoordelijk voor de continuïteit van het SWT. Eventuele verliezen (en winsten) komen uiteindelijk voor rekening en risico van de eigenaren. Partijen die eigenaar zijn van de entiteit zijn daarmee gezamenlijk verantwoordelijk voor het SWT.¹



¹ De gezamenlijke verantwoordelijkheid kan juridisch op verschillende manieren worden vormgegeven, bijvoorbeeld in de vorm van een (coöperatieve) vereniging waarin verschillende partijen samenwerken ten behoeve van uitvoering van de taken van het SWT.

Om deze variant te realiseren moeten op hoofdlijnen de volgende stappen worden genomen: 1) alle medewerkers moeten in dienst komen bij de zelfstandige entiteit, 2) het SWT moet ontvlecht worden uit de gemeente Zwolle en geïntegreerd worden in de organisatie van de zelfstandige entiteit, 3) het concept opdrachtgever-opdrachtnemer in de relatie tussen de gemeente en de zelfstandige entiteit en de relatie tussen de zelfstandige entiteit en 0^e en 2^e lijn aanbieders moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd en 4) er moeten waarborgen uitgedacht en geïmplementeerd worden om de uitvoering van de publieke taak door de zelfstandige entiteit - het nemen van de beschikking - te borgen.

3.3. Waardering hoofdrichtingen door Bestuurstafel

De Bestuurstafel heeft de hierboven beschreven hoofdrichtingen en varianten voor positionering van het SWT in een aantal bijeenkomsten gewaardeerd. Doel van deze bijeenkomsten was een keuze te maken welke hoofdrichtingen in scenario's moeten worden uitgewerkt om - conform onderzoeksvraag - uiteindelijk tot drie scenario's voor positionering van het SWT te komen.

Uit de bijeenkomsten is gebleken dat hoofdrichting 2 (*"SWT als onderdeel van één of meerdere netwerkpartners"*) bij zowel gemeente als netwerkpartners geen voorkeur geniet. Dit heeft te maken met de omstandigheid dat een aanbestedingsrelatie niet goed aansluit bij de ambitie om in het SWT als partners met elkaar samen te werken. Daarnaast ligt uitbesteding van het SWT aan of meer aanbieders niet voor de hand omdat hoofdrichting 3 een variant (*"zelfstandige entiteit met eigenaren"*) kent die goed lijkt aan te sluiten bij de wens van partners om bestuurlijk betrokken te zijn bij de wijkteams. Hoofdrichting 2 wordt dan ook niet verder uitgewerkt.

De Bestuurstafel heeft aangegeven, mede in het licht van de aan KokxDeVoogd gegeven opdracht, dat hoofdrichting 1 (*"SWT als onderdeel van de gemeente Zwolle"*) verder uitgewerkt kan worden in scenario's. Variant B, waarbij het SWT als een intern verzelfstandigde afdeling van de gemeente Zwolle wordt gepositioneerd, is voor de gemeente Zwolle echter een onvoldoende realistische en ongewenste variant. Dit laatste vooral vanwege het feit dat er eenheid van werkwijze binnen het concern Zwolle nagestreefd wordt. In plaats daarvan heeft de Bestuurstafel gekozen de variant waarin het SWT wordt gepositioneerd als afdeling van de gemeente Zwolle uit te werken. Daarnaast heeft de Bestuurstafel besloten om een variant toe te voegen, namelijk een 'default-variant'. In deze variant wordt de huidige hybride positionering bij de gemeente Zwolle gecontinueerd.

Ten aanzien van hoofdrichting 3 (*"SWT als zelfstandige entiteit"*) heeft de Bestuurstafel aangegeven dat beide varianten (zonder én met eigenaren) kunnen worden uitgewerkt. Daarbij beschouwt de Bestuurstafel variant F (*"zelfstandige entiteit met eigenaren"*) als een variant waarin de betrokkenheid van gemeente en netwerkpartners gezamenlijk kan worden vormgegeven, bijvoorbeeld in de vorm van een netwerkorganisatie (in tegenstelling tot hoofdrichting 2, waarin één of meer netwerkpartners primair verantwoordelijk zijn voor het SWT).

4. Criteria

In de bijeenkomst van de Bestuurstafel op 13 oktober 2016 is geconstateerd dat het van belang is om een set dragende criteria toe te passen bij de beoordeling van de vier uit te werken varianten (zie paragraaf 3.3). Met dragende criteria wordt bedoeld criteria die:

- een feitelijke beoordeling mogelijk maken, en
- een kwalitatieve beoordeling mogelijk maken, en
- voldoende onderscheidend zijn ten opzichte van elkaar.

Bovendien achtte de Bestuurstafel het van belang een overzichtelijk aantal criteria te hanteren. Deze overwegingen hebben geleid tot de volgende zes criteria.

Draagvlak bij medewerkers

Uitgangspunt bij de toekomstige positionering is draagvlak bij medewerkers voor de te kiezen positie. In geval van draagvlak onder medewerkers zal een herpositionering naar verwachting geen of een minder grote belemmering vormen voor de ontwikkeling van het SWT, dan in het geval van het ontbreken van dat draagvlak.

Betrokkenheid partners bij SWT

Continuering van de huidige betrokkenheid van partners is een tweede criterium. De partners hebben een rol bij het zorgdragen voor de kwalitatieve begeleiding van de doorontwikkeling van het SWT. Verder maken zij deel uit van de Bestuurstafel, zijnde het platform waarin de voortgang in de uitvoering van het SWT wordt bewaakt. Van belang is dat de partners deze rol ook in de nieuwe positionering kunnen uitoefenen.

Vorm aansturing stelt in staat tot eenduidige en slagvaardige aansturing van SWT

Een volgend criterium is eenduidige en slagvaardige aansturing van het SWT. Het SWT richt zich op uitvoerende werkzaamheden in het veld, waarbij onder de verantwoordelijkheid van het (politieke) bestuur zorg wordt gedragen voor een efficiënte en passende uitvoering van beleid en wet- en regelgeving. De wijze van aansturing van het SWT door de gemeente dient daarop aan te sluiten, wil een efficiënte en effectieve uitvoering van het beleid mogelijk zijn.

Eenduidige en slagvaardige aansturing betekent verder dat medewerkers een eenduidige en slagvaardige aansturing ervaren, en dat duidelijkheid bestaat over de bestuurlijke en financiële (eind)verantwoordelijkheid. Deze duidelijkheid is voor de gemeente relevant, gelet op haar publiekrechtelijke rol op grond van de Wmo 2015.

Toekomstbestendigheid positie SWT

Een vierde criterium is dat de positionering van SWT toekomstbestendig is, om zo continuïteit van zorg te borgen en uitvoering te geven aan de transformatieopdracht. Eventuele herpositionering van het SWT mag geen belemmering vormen voor de doorontwikkeling. Bovendien werkt bij het SWT ruim 100 fte (130 medewerkers). Ook richting hen is toekomstbestendigheid van belang.

Onafhankelijkheid van SWT

Een volgend criterium is de onafhankelijkheid van het SWT ten opzichte van de 0^e en 2^e lijn aanbieders. Een belangrijke maatschappelijke doelstelling van de wijkteams is dat er passende ondersteuning en zorg geboden wordt. Daardoor wordt op termijn de betaalbaarheid van de zorg gegarandeerd. Dit is vertaald in het feit dat de medewerkers van het SWT beslissen over het leveren van zorg door de 2^e lijn, dan wel het afschalen van ondersteuning naar de 0^e lijn. Deze beslissing moeten medewerkers van het SWT i) in onafhankelijkheid, ii) op basis van expertise en iii) op basis van integrale vraagverheldering kunnen nemen.

Nota Bene: er zal nooit sprake zijn van volledige onafhankelijkheid van de gemeente. Immers de financiering van de SWT en de opdracht aan de SWT wordt bepaald door de gemeente in de vorm van een democratisch gelegitimeerd besluit door de gemeenteraad.

Financiën van het SWT

Dit criterium heeft betrekking op de kosten die het gevolg zijn van de (al dan niet hernieuwde) positionering van het SWT. Hierbij gaat het om twee soorten kosten:

- **Structurele kosten:** dit zijn de kosten voor het SWT in de situatie waarbij de gekozen positie daadwerkelijk is gerealiseerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen personele kosten, materiële kosten en overheadkosten
- **Transitiekosten:** dit zijn de kosten die gemaakt moeten worden om de gekozen positionering te realiseren. Hierbij wordt ook duidelijk wat de financiële consequenties zijn van de (hernieuwde) positionering voor de gemeente.

Bovendien is bij de beoordeling van de financiële aspecten van belang om te bepalen hoe lang de terugverdientijd is van de transitiekosten door het structurele kostenvoordeel van de nieuwe situatie ten opzichte van de huidige situatie.

Deel 2: expertmatige uitwerking scenario's voor positionering

5. Uitwerking scenario's

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij vier scenario's (gebaseerd op de keuze van de Bestuurstafel - zie paragraaf 3.3) voor de positionering van het SWT. Deze scenario's zijn:

0. Ongewijzigde positionering;
1. Afdeling binnen de gemeente Zwolle;
2. Zelfstandige entiteit zonder eigenaren; en
3. Zelfstandige entiteit met eigenaren.

Wij beschrijven ieder van de scenario's op de volgende kenmerken:

- a. Governance, eigenaar- en zeggenschap
- b. Werkproces, backoffice & overhead en werkgeverschap
- c. Relatie SWT met gemeente en 0^e en 2^e lijn aanbieders
- d. Financiën²
- e. Transitie aspecten

5.2. Beschrijving scenario's

In de tabel op de volgende pagina's beschrijven wij de vier scenario's naast elkaar op de genoemde kenmerken.

² In bijlage 1 is per voor elk van de drie scenario's de business case opgenomen. In dit hoofdstuk presenteren we vanwege de leesbaarheid slechts de samenvatting.

Ongewijzigde positionering (scenario 0 huidige situatie)	Afdeling binnen gemeente (scenario 1)	Zelfstandige entiteit zonder eigenaren (scenario 2)	Zelfstandige entiteit met eigenaren (scenario 3)
Governance, eigenaar- en zeggenschap			
Het SWT blijft een hybride organisatieonderdeel van de gemeente Zwolle.	Het SWT wordt een integraal organisatieonderdeel van de gemeente Zwolle.	Het SWT is ondergebracht in een zelfstandige entiteit.	Het SWT is ondergebracht in een onafhankelijke entiteit.
De betrokken wethouders zijn politiek integraal verantwoordelijk voor alle aspecten van het SWT.	De betrokken wethouders zijn politiek integraal verantwoordelijk voor alle aspecten van het SWT.	De betrokken wethouders zijn politiek verantwoordelijk voor het SWT. De reikwijdte van deze verantwoordelijkheid is formeel beperkt tot de aspecten rondom opdrachtverlening.	De betrokken wethouders zijn politiek verantwoordelijk voor het SWT. De reikwijdte van deze verantwoordelijkheid is formeel beperkt tot de aspecten rondom opdrachtverlening.
Het budgetrecht van de raad ten aanzien van de hoogte van het budget dat beschikbaar is voor het SWT, geldt onverkort.	Het budgetrecht van de raad ten aanzien van de hoogte van het budget dat beschikbaar is voor het SWT, geldt onverkort.	Het budgetrecht van de raad ten aanzien van de hoogte van het budget dat beschikbaar is voor het SWT, geldt onverkort.	Het budgetrecht van de raad ten aanzien van de hoogte van het budget dat beschikbaar is voor het SWT, geldt onverkort.
Hiërarchisch valt het SWT in de aansturingslijn van de gemeente, met uiteindelijk de gemeentesecretaris als algemeen directeur.	Hiërarchisch valt het SWT in de aansturingslijn van de gemeente, met uiteindelijk de gemeentesecretaris als algemeen directeur.	Als zelfstandige entiteit kent het SWT in ieder geval een directeur-bestuurder die verantwoordelijk is voor de dagelijkse besturing. Eventueel kan een toezichthoudend gremium worden ingesteld, dat met name controleert en stuurt op het gebied van de realisatie van de primaire doelstellingen van de entiteit en de financiën. De exacte bevoegdheden worden statutair geregeld.	Als zelfstandige entiteit kent het SWT in ieder geval een directeur(-bestuurder) die verantwoordelijk is voor de dagelijkse besturing. Verder kent het SWT een eigenaarsvergadering, waarin de belangrijkste strategische beslissingen worden genomen. Eventueel kan een toezichthoudend gremium worden ingesteld, dat met name controleert en stuurt op het gebied van de realisatie van de primaire doelstellingen van de entiteit en de financiën. De exacte



Ongewijzigde positionering (scenario 0 huidige situatie)	Afdeling binnen gemeente (scenario 1)	Zelfstandige entiteit zonder eigenaren (scenario 2)	Zelfstandige entiteit met eigenaren (scenario 3)
			bevoegdheden worden statutair geregeld.
De gemeente is eigenaar van het SWT	De gemeente is eigenaar van het SWT	In dit scenario is geen sprake van eigenaren.	De gemeente, netwerkpartners en andere partijen kunnen in dit scenario - al dan niet gezamenlijk - eigenaar worden van het SWT. Afhankelijk van de keuze voor de rechtsvorm van het SWT, kan het zijn van eigenaar betekenen dat (start)kapitaal moet worden ingebracht.
De gemeente heeft uiteindelijk de (volledige) zeggenschap over het SWT.	De gemeente heeft uiteindelijk de (volledige) zeggenschap over het SWT.	De gemeente heeft geen directe zeggenschap over het SWT maar kan via de subsidiebeschikking en/of opdracht invloed uitoefenen op het SWT.	In dit scenario heeft de gemeente op twee manieren zeggenschap: 1) als eventuele (mede)eigenaar van de zelfstandige entiteit, en 2) via de subsidiebeschikking en/of opdracht.

Werkproces, backoffice & overhead en werkgeverschap

Het hoofd van het SWT heeft binnen de gemeentelijke kaders (bijvoorbeeld BBV en kwaliteit) ruimte om het werkproces van het SWT in te richten.	Het hoofd van het SWT heeft binnen de gemeentelijke kaders (bijvoorbeeld BBV en kwaliteit) ruimte om het werkproces van het SWT in te richten.	De directeur-bestuurder staat in principe aan de lat voor de organisatie-inrichting van het SWT. Dat betekent dat hij besluit volgens welke werkprocessen medewerkers werken.	De directeur-bestuurder staat in principe aan de lat voor de organisatie-inrichting van het SWT. Dat betekent dat hij besluit volgens welke werkprocessen medewerkers werken.
De backoffice van het SWT is bij de gemeente gepositioneerd.	De backoffice van het SWT is bij de gemeente gepositioneerd.	De backoffice van het SWT is bij de zelfstandige entiteit gepositioneerd. Het SWT kan besluiten de backoffice al dan niet aan een andere partij uit te besteden.	De backoffice van het SWT is bij de zelfstandige entiteit gepositioneerd. Het SWT kan besluiten de backoffice al dan niet aan een andere partij uit te besteden.



Ongewijzigde positionering (scenario 0 huidige situatie)	Afdeling binnen gemeente (scenario 1)	Zelfstandige entiteit zonder eigenaren (scenario 2)	Zelfstandige entiteit met eigenaren (scenario 3)
De huidige uitzonderingspositie binnen het gemeentelijke regime voor overhead voor het SWT is op termijn niet meer houdbaar. Dit betekent dat het gemeentelijke overheadsregime van toepassing wordt op het SWT.	Het reguliere gemeentelijke overheadsregime is op het SWT van toepassing.	Het SWT heeft haar eigen kostenregime voor de backoffice en overhead.	Het SWT heeft haar eigen kostenregime voor de backoffice en overhead.
Het werkgeverschap berust bij de gemeente Zwolle en de netwerkpartners.	Het werkgeverschap berust in beginsel alleen bij de gemeente Zwolle.	Het werkgeverschap berust in beginsel bij de zelfstandige entiteit.	Het werkgeverschap berust in beginsel bij de zelfstandige entiteit.

Relatie SWT met gemeente en netwerkpartners

Het SWT is een afdeling van de gemeente; daarmee is de relatie tussen de gemeente en het SWT een gegeven.	Het SWT is een afdeling van de gemeente; daarmee is de relatie tussen de gemeente en het SWT een gegeven.	De relatie tussen het SWT en de gemeente kan op twee manieren worden vormgegeven: 1) als (publiekrechtelijke) subsidierelatie 2) of als (privaatrechtelijke) opdrachtrelatie. Vanuit het oogpunt van aanbestedingsrecht en fiscaliteiten heeft de subsidierelatie de voorkeur.	De relatie tussen het SWT en de gemeente kan op twee manieren worden vormgegeven: 1) als (publiekrechtelijke) subsidierelatie 2) of als (privaatrechtelijke) opdrachtrelatie. Vanuit het oogpunt van aanbestedingsrecht en fiscaliteiten heeft de subsidierelatie de voorkeur.
De relatie tussen SWT en netwerkpartners blijft bestaan in de vorm van de bestuurstafel.	Indien gewenst kan de relatie tussen SWT en netwerkpartners blijven bestaan in de vorm van de bestuurstafel.	In beginsel is er geen relatie tussen het SWT en de netwerkpartners. De huidige wijze van betrokkenheid - waarin de netwerkaanbieders een plaats hebben in de bestuurstafel - kan indien gewenst worden gecontinueerd.	In dit scenario kunnen de netwerkpartners (mede)eigenaar worden van het SWT. Een andere mogelijkheid is dat de bestuurstafel wordt gecontinueerd.



Ongewijzigde positionering (scenario 0 huidige situatie)	Afdeling binnen gemeente (scenario 1)	Zelfstandige entiteit zonder eigenaren (scenario 2)	Zelfstandige entiteit met eigenaren (scenario 3)
---	--	--	---

Financiën

Wij presenteren onderstaand een samenvatting van de structurele kosten op een wijze die vergelijking van de scenario's mogelijk maakt. Het is nadrukkelijk niet bedoeld als een begrotingsopstelling voor de verschillende scenario's. Voor het opstellen van de meerjarenbegrotingen voor de verschillende posities zullen onderstaande cijfers de basis kunnen vormen. Belangrijkste aandachtspunt hierbij is, dat de sociaal plan kosten die er zijn als gevolg van het uitgangspunt 'alle personeel van werk naar werk met behoud van rechten' als een structurele kostenpost wordt beschouwd, hoewel deze kosten voortkomen uit beslissingen die in de transitiefase genomen worden. Voor een meer gedetailleerde uitwerking verwijzen wij naar bijlage 1 (business case)

De jaarlijkse structurele kosten zijn (afgerond) € 9.661.000	De jaarlijkse structurele kosten zijn (afgerond) € 9.005.000	De jaarlijkse structurele kosten zijn (afgerond) € 8.714.000	De jaarlijkse structurele kosten zijn (afgerond) € 8.714.000
<u>Als volgt opgebouwd:</u> Personele lasten € 3.909.000 Materiële lasten € 4.661.000 Overhead € 1.091.000	<u>Als volgt opgebouwd:</u> Personele lasten ³ € 7.290.000 Materiële lasten € 447.000 Overhead € 1.268.000	<u>Als volgt opgebouwd:</u> Personele lasten ⁴ € 6.987.000 Materiële lasten € 412.000 Overhead € 1.315.000	<u>Als volgt opgebouwd:</u> Personele lasten ⁵ € 6.987.000 Materiële lasten € 412.000 Overhead € 1.315.000
		Startbalans: er is een financiële buffer voor de zelfstandige entiteit nodig van 25% van de begroting (€ 2,18 mln.)	Startbalans: er is een financiële buffer voor de zelfstandige entiteit nodig van 25% van de begroting (€ 2,18 mln.)

Transitie aspecten

n.v.t.	Raming transitiekosten: € 829.000	Raming transitiekosten: € 1.646.000	Raming transitiekosten: € 1.646.000
--------	---	---	---

³ Inclusief tijdelijke component Sociaal Plan Kosten

⁴ Idem

⁵ Idem



Ongewijzigde positionering (scenario 0 huidige situatie)	Afdeling binnen gemeente (scenario 1)	Zelfstandige entiteit zonder eigenaren (scenario 2)	Zelfstandige entiteit met eigenaren (scenario 3)
	Over een periode van 2 jaar. <u>Waarvan:</u> Projectkosten € 250.000 Desintegratiekosten € 579.000 Frictiekosten € ---	Over een periode van 2 jaar. <u>Waarvan:</u> Projectkosten € 500.000 Desintegratiekosten € 1.146.000 Frictiekosten € ---	Over een periode van 2 jaar. <u>Waarvan:</u> Projectkosten € 500.000 Desintegratiekosten € 1.146.000 Frictiekosten € ---
n.v.t.	Het personeel dat nu nog niet in dienst is van de gemeente, moet in dienst worden genomen bij de gemeente. Daarbij wordt uitgegaan van ‘mens volgt werk’, waardoor een aparte plaatsingsprocedure niet noodzakelijk is.	De huidige medewerkers van het SWT (van gemeente en netwerkaanbieders) komen in dienst van de zelfstandige entiteit. Daartoe moet de ‘bemensing’ van het SWT worden vormgegeven. Daarnaast moet een directeur-bestuurder worden geworven.	De huidige medewerkers van het SWT (van gemeente en netwerkaanbieders) komen in dienst van de zelfstandige entiteit. Daartoe moet de ‘bemensing’ van het SWT worden vormgegeven. Daarnaast moet een directeur-bestuurder worden geworven.
n.v.t.	De rol van de Bestuurstafel moet worden geëxpliciteerd.	De entiteit voor het SWT moet worden opgericht en verder organisatorisch worden vormgegeven. Belangrijk onderdeel hiervan is transitie van de gemeentelijke backoffice naar een eigen backoffice. Daarnaast is de ICT-inrichting in een nieuwe organisatie en/of de uitbesteding daarvan een belangrijk onderdeel.	De entiteit voor het SWT moet worden opgericht en verder organisatorisch worden vormgegeven. Belangrijk onderdeel hiervan is transitie van de gemeentelijke backoffice naar een eigen backoffice. Daarnaast is de ICT-inrichting in een nieuwe organisatie een en/of de uitbesteding daarvan een belangrijk onderdeel.
n.v.t.		Diverse juridische documenten moeten worden opgesteld, bijv. statuten, directiereglement, reglement raad van toezicht, klachtenregelingen etc.	Diverse juridische documenten moeten worden opgesteld, bijv. statuten, directiereglement, reglement raad van toezicht, klachtenregelingen etc.



Ongewijzigde positionering (scenario 0 huidige situatie)	Afdeling binnen gemeente (scenario 1)	Zelfstandige entiteit zonder eigenaren (scenario 2)	Zelfstandige entiteit met eigenaren (scenario 3)
n.v.t.		De gemeente moet een opdracht formuleren, in samenspel met de directeur-bestuur van het SWT als opdrachtnemer. Daarbij hoort ook het inrichten bij de gemeente van een 'contramal' voor de aansturing van de zelfstandige entiteit.	De gemeente moet een opdracht formuleren, in samenspel met de directeur-bestuur van het SWT als opdrachtnemer. Daarbij hoort ook het inrichten bij de gemeente van een 'contramal' voor de aansturing van de zelfstandige entiteit.
n.v.t.		De relatie met netwerkpartners ten behoeve van kennisdeling en -ontwikkeling moet worden vormgegeven.	De relatie met netwerkpartners ten behoeve van kennisdeling en -ontwikkeling moet worden vormgegeven.

6. Beoordeling scenario's

6.1. Inleiding

Van belang bij het toepassen van de criteria op de scenario's is de constatering dat de beoordeling geen exercitie is waarbij het uitgangspunt is dat de 'meeste plusjes gelden'. Een scenario kan immers hoog scoren op een meerderheid van de criteria maar zeer laag op een specifiek criterium. Deze lage score zou in sommige gevallen een dergelijk zware impact kunnen hebben dat uiteindelijk de keuze niet voor dit scenario gemaakt zou worden.

Bovendien heeft de beoordeling van de scenario's op de criteria ook een belangrijk kwalitatief element. Dit wordt verstrekt door het feit dat sociale wijkteams een relatief nieuw fenomeen zijn. Dat betekent dat dat er weinig objectief en genormeerd vergelijkingsmateriaal beschikbaar is in de vorm van benchmarks of kengetallen.

Het voorgaande maakt dat de beoordeling van scenario's geen exacte, mathematische invuloefening is.

6.2. Beoordeling

Draagvlak bij medewerkers

De medewerkers en teammanagers hebben geen duidelijke voorkeur uitgesproken voor positionering van het SWT. Continuering van de huidige positionering ('default') is echter voor de medewerkers en teammanagers geen optie, omdat voor de medewerkers en teammanagers van belang is dat het SWT een eigen identiteit en cultuur kan (blijven) ontwikkelen.

Voor ontwikkeling van een eigen identiteit en cultuur zien wij de meeste mogelijkheden in de scenario's voor de zelfstandige entiteit. Niet geheel uit te sluiten is dat het ontwikkelen van een eigen identiteit en cultuur als afdeling van de gemeente Zwolle mogelijk is, maar in de praktijk zal de huidige cultuur van de gemeente invloed hebben. Daarnaast blijft de gewenste cultuurontwikkeling in het laatste geval vooral een zaak van de gemeente.

Als "mens volgt werk" het uitgangspunt is bij vormgeving van het werkgeverschap, dan zal harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden in geen van de scenario's op korte termijn kunnen worden gerealiseerd.

Gelet op het voorgaande is dit criterium naar ons oordeel niet van doorslaggevende invloed op de keuze tussen het scenario waarin het SWT als gemeentelijke afdeling wordt gepositioneerd en de scenario's waarin het als zelfstandige entiteit wordt gepositioneerd.

Betrokkenheid partners bij SWT

De betrokkenheid van de netwerkpartners partners bij het SWT kan naar ons oordeel in alle scenario's worden vormgegeven. Wij gaan er daarbij van uit dat het gaat om continuering van de huidige betrokkenheid, dat wil zeggen dat zij mede zorgdragen voor de kwalitatieve begeleiding van de doorontwikkeling van het SWT en de voortgang in de uitvoering van het SWT mede bewaken. Verschil tussen het "default" scenario en de andere scenario's is nog dat handhaven van de huidige werkwijze betekent dat de netwerkpartners ook nog via het werkgeverschap voor een deel van de medewerkers betrokken zullen zijn.

De netwerkpartners hebben aangegeven intensiever dan nu betrokken te willen zijn bij de aansturing van het SWT, meer in het bijzonder op strategisch niveau. Daarvoor zou het scenario "*zelfstandige entiteit met eigenaren*" de meeste mogelijkheden kunnen bieden. In het scenario waarin het SWT als gemeentelijke afdeling wordt gepositioneerd, is intensieve invloed van netwerkpartners op de aansturing van het SWT niet goed mogelijk. Dit komt doordat de aansturing van de werkzaamheden in dit scenario onder eindverantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris wordt uitgevoerd. Daarmee neemt de gemeentesecretaris uiteindelijk de eindbeslissing voor zover het de onderwerpen betreft die met de uitvoering van de opdracht van de gemeenteraad betreft. Intensievere betrokkenheid van netwerkpartners vraagt daarmee separaat aandacht, zeker als het personeel van de netwerkpartners in dienst komt bij het SWT.

Vorm aansturing stelt in staat tot eenduidige en slagvaardige aansturing van SWT

Het scenario waarin het SWT als afdeling van de gemeente gepositioneerd is, kent een eenduidige aansturing. De gemeente Zwolle is verantwoordelijk voor het beleid, uitvoering en ondersteuning (backoffice) van het SWT. Omdat het SWT onderdeel is van het concern van de gemeente Zwolle, zullen medewerkers van het SWT naar onze verwachting ook een eenduidige aansturing ervaren.

De slagvaardigheid van de aansturing van dit scenario is vooral afhankelijk van de wijze waarop binnen de gemeente onderscheid gemaakt kan worden tussen de politieke beleidsbepaling en kaderstelling enerzijds en de uitvoering anderzijds. Voorwaarde hiervoor is dat het gemeentebestuur in staat is om het SWT een heldere opdracht mee te geven en de leiding van het SWT de ruimte geeft om de uitvoering en ondersteuning efficiënt en effectief in te richten.

Positionering als zelfstandige entiteit betekent dat een scheiding wordt aangebracht tussen politieke beleidsbepaling en kaderstelling aan de ene kant en uitvoering/ondersteuning aan de andere kant. De gemeente Zwolle, als democratisch gelegitimeerd bestuur, blijft verantwoordelijk voor de lokale invulling van beleid en de opdracht aan de zelfstandige entiteit om dit beleid uit te voeren. De zelfstandige entiteit is vervolgens verantwoordelijk voor een efficiënte en passende uitvoering van het beleid.

Door positionering als zelfstandige entiteit ontstaat volgens ons ruimte voor het SWT om die efficiënte uitvoering/ondersteuning bedrijfsmatig vorm te geven, juist doordat enige afstand wordt aangebracht tussen beleidsbepaling/kaderstelling en uitvoering/ondersteuning. Dit kan de slagvaardigheid van het SWT vergroten. Randvoorwaarde daarbij is wel dat er duidelijke aansturing- en verantwoordingslijnen zijn. Ook moet de zelfstandige entiteit beschikken over een adequaat managementinformatiesysteem, dat ook in staat is beleidsprestaties te monitoren.

Afhankelijk van de wijze waarop de betrokkenheid van partners wordt vormgegeven, biedt het scenario “zelfstandige entiteit” een mate van eenduidigheid in aansturing die vergelijkbaar is met een gemeentelijke afdeling. De gemeente bepaalt het beleid op hoofdlijnen en laat het uitvoeringsbeleid - binnen vooraf gestelde prestatie-indicatoren - over aan het zelfstandige entiteit. Indien in dit scenario gekozen zou worden voor het betrekken van andere partijen dan gemeente is voor eenduidige aansturing wel een helderdere scheiding noodzakelijk in taken, verantwoordelijkheden en risico's van betrokken partijen.

Vanuit bedrijfsmatig perspectief zijn wij van oordeel dat het scenario waarin het SWT als zelfstandige entiteit wordt gepositioneerd, juist door de “harde” knip tussen beleidsbepaling/kaderstelling enerzijds en uitvoering/ondersteuning anderzijds, betere voorwaarden biedt voor een efficiënte en effectieve uitvoering dan als gemeentelijke afdeling.

Naar ons oordeel is de aansturing zoals nu gebeurt de meeste diffuse van de vier uitgewerkte scenario's. Dit heeft vooral te maken met de huidige wijze van organiseren: binnen de gemeentelijke context is er weliswaar sprake van een duidelijke opdrachtgever. Echter vanuit de verschillende budgethouders die budget en daarmee ook opdrachten uitzetten bij het SWT kan er verschillend gestuurd worden. Dat draagt niet bij aan een eenduidige en heldere aansturing. Daarnaast is de rol van de Bestuurstafel - en daarmee van de netwerkpartners - niet duidelijk omschreven en nergens vastgelegd.

Toekomstbestendigheid positie SWT

De toekomstbestendigheid van het SWT is bij voortzetten van de huidige positionering het geringst van de vier scenario's. Om de benodigde doorontwikkeling uit te voeren is volgens ons helderheid over organisatie, aansturing, identiteit, werkgeverschap etc. nodig. In de huidige positionering is dat lastig gebleken. De doorontwikkeling is wat ons betreft dan ook beter geborgd in de scenario's waarin het SWT als afdeling of als zelfstandige entiteit wordt gepositioneerd.

Belangrijk risico van het scenario “zelfstandige entiteit” is dat faillissement, anders dan in de andere twee scenario's, een mogelijkheid is. Als zelfstandige entiteit is het SWT zelf primair verantwoordelijk voor het beheer van budget en eventuele overschrijdingen. Dit geldt des te meer in het scenario waarin de zelfstandige entiteit geen eigenaren heeft; eigenaren zijn immers, in ieder geval moreel, verantwoordelijk voor de (financiële) continuïteit van het SWT.

Onafhankelijkheid van SWT

Het feit dat per definitie geen sprake kan zijn van een volledig onafhankelijke positie van het SWT - de gemeente Zwolle is ook bij verzelfstandiging opdrachtgever en eventueel eigenaar - betekent volgens ons echter niet dat er geen verschil zou zijn in de scenario's als het gaat om het criterium "onafhankelijkheid".

Het scenario waarin het SWT wordt gepositioneerd als zelfstandige entiteit *zonder* eigenaren komt naar ons oordeel het meest in de buurt van een daadwerkelijk onafhankelijke positionering. Ook als het SWT als zelfstandige entiteit met eigenaren wordt gepositioneerd, kan een onafhankelijke positionering worden geborgd, mits vooraf duidelijke, niet discriminerende en objectieve criteria worden geformuleerd voor het kunnen worden van (mede)eigenaar van het SWT.

Het voorgaande geldt volgens ons des te meer nu het SWT de bevoegdheid heeft beschikkingen te nemen over zorgtoeleiding. Hierbij is het uitgangspunt leidend dat het SWT de ondersteuningsvraag van de inwoner op basis van een integrale vraagverheldering beantwoordt, zonder dat er een belang aan de orde is om voor een bepaalde 0^e, 1^e of 2^e lijnsoplossing te kiezen.

Financiën van het SWT

Uit de berekeningen blijkt dat de structurele kosten voor positionering van het SWT als zelfstandige entiteit (zonder of met eigenaren) op de lange termijn het laagst zijn van de vier scenario's⁶. Tussen de scenario's zelfstandige entiteit zonder of met eigenaren is er in kosten geen verschil. Naar ons oordeel is de mate waarin de hoogte van de kosten voor de backoffice en overhead kunnen worden beïnvloed, groter bij positionering van het SWT als zelfstandige entiteit dan als gemeentelijke afdeling.

Voor de implementatie- en frictiekosten van zelfstandige positionering van het SWT geldt dat deze hoger zullen zijn dan in de scenario's waarin het SWT onderdeel blijft van de gemeente Zwolle.

Vervolgens is echter van belang dat het verschil in structurele kosten tussen de scenario's niet groot is. Gegeven het feit dat de berekeningen gebaseerd zijn op aannames en nog vele onzekerheden kennen, zijn wij van oordeel dat het verschil in kosten niet primair van doorslaggevende betekenis zou moeten zijn bij de keuze voor positionering van het SWT.

⁶ Zie hiervoor ook voetnoot 3.

7. Conclusie en vervolg

In dit hoofdstuk formuleren we een conclusie ten aanzien van het voorkeursscenario voor de positionering van het SWT. We formuleren enkele randvoorwaarden die van belang zijn bij het vervolg.

7.1. Conclusie

Gelet op de hiervoor beschreven beoordeling van de scenario's aan de criteria, concluderen wij dat positionering van het SWT als een zelfstandige entiteit de voorkeur verdient.

Dit scenario biedt de meeste mogelijkheden voor ontwikkeling van de gewenste eigen identiteit en cultuur. Daarnaast biedt het scenario goede mogelijkheden voor een slagvaardige en eenduidige aansturing. Van belang daarbij is dat positionering als een zelfstandige entiteit wat ons betreft past bij de huidige situatie waarin het SWT verantwoordelijk is voor de uitvoering van werkzaamheden in het veld en onder verantwoordelijkheid van het bestuur zorgdraagt voor een efficiënte en passende uitvoering van het beleid. Enige afstand tussen beleid en uitvoering/ondersteuning biedt naar ons oordeel betere voorwaarden voor een meer bedrijfsmatige werkwijze die efficiënt en effectief is. Daar staat tegenover dat wij beseffen dat de gemeente in het speelveld de enige partij is met democratisch gelegitimeerd bestuur en daardoor een bijzondere positie en verantwoordelijkheid heeft. Voor de gemeente zou dit een doorslaggevend argument kunnen zijn om, in ieder geval voorlopig, beleid, uitvoering en ondersteuning in één hand te houden.

De positionering als zelfstandige entiteit “scoort” op de langere termijn financieel goed in vergelijking met de andere scenario's. De structurele kosten zijn lager dan in de andere scenario's. Kanttekeningen daarbij zijn wel dat de onzekerheden groot zijn en de transitiekosten hoger zullen zijn. En daarmee is er sprake van een langere terugverdientijd.

Ook de betrokkenheid van de huidige netwerkpartners kan worden geborgd en - indien gewenst - ten opzichte van andere scenario's verder worden versterkt, met name als gekozen wordt voor een zelfstandige entiteit met eigenaren. De vraag of en, zo ja, welke partijen eigenaar zouden willen worden van een zelfstandige entiteit kunnen wij echter op basis van de nu beschikbare informatie niet goed beantwoorden. Immers nu wordt gekozen voor een hoofdrichting. In de volgende fase waarin deze hoofdrichting verder uitgewerkt moet worden is de vraag aan de orde of een zelfstandige entiteit 'met' of 'zonder' de voorkeur verdient.

7.2. Randvoorwaarden voor vervolg

In paragraaf 7.1 hebben wij geconcludeerd dat positionering van het SWT als een zelfstandige entiteit wat ons betreft de meest effectieve positionering is. Realisatie van dit scenario achten wij op 1 januari 2018 mogelijk.

Daarbij geldt dat de inhoudelijke transformatieopdracht nog niet is afgerond. Deze opdracht moet prioriteit blijven houden om de gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. De wijkteams zijn nu bijna twee jaar actief. Deze opstartperiode vroeg veel van medewerkers en de organisatie om de basale taken uitgevoerd te krijgen. De inhoudelijke transformatie, gericht op de decentralisatie doelstellingen, is nog volop gaande. De aandacht op organisatie, processen en procedures die samenhangt met het opstarten van een nieuwe organisatie en werkwijze kan nu langzaam verschuiven naar de inhoudelijke opgave. Deze opdracht moet zeker 2017 en ook een belangrijk deel van 2018 prioriteit krijgen.

Het gevaar bestaat dat door nu de aandacht vooral te richten op verwezenlijken van scenario zelfstandige entiteit in 2018 de inhoudelijke transformatie ondersneeuwt. Wij achten het desondanks gewenst om te streven naar realisatie van de zelfstandige entiteit per 1 januari 2018 omdat de behoefte aan een heldere positie van de wijkteams voor inwoners, medewerkers, gemeente en zorgpartijen zwaarder weegt dan uitstel tot na 2018.

Het voorgaande is echter alleen realistisch als enkele belangrijke randvoorwaarden aan het implementatieproces worden gesteld. Deze hebben betrekking op:

- a) Heldere afspraken maken over het garanderen van de zorgcontinuïteit voor de inwoners van de gemeente Zwolle.
- b) Bij start van de implementatie moet helderheid zijn over hoe de inhoudelijke transformatie in 2017 vorm wordt gegeven.
- c) Er moet snel helderheid zijn over de juridische constructie van het SWT als zelfstandige entiteit met of zonder eigenaren.
- d) Bij de start van de implementatie moet duidelijkheid bestaan voor de medewerkers van het SWT over baanbehoud, rechtspositie en arbeidsvoorwaarden.
- e) Er moet een aparte implementatie-organisatie bestaan, naast het bestaande 'going concern' en inhoudelijke transformatieprogramma.
- f) Voor de huidige werkwijze dient een verbeteragenda opgesteld te worden om processen te verbeteren en/of te vereenvoudigen.

Deze randvoorwaarden zorgen er naar ons oordeel voor dat de aandacht van medewerkers en huidige organisatie gericht kan blijven op het bieden van de beste ondersteuning voor de inwoners van Zwolle en de verdere doorontwikkeling op de inhoudelijke vragen die de decentralisaties stellen.

7.3. Vervolgstappen

De keuze voor positionering als zelfstandige entiteit betekent dat de samenwerking tussen gemeente, partners en SWT vorm moet worden gegeven. De vervolgstappen zijn in hoofdlijnen:

1. Uitwerking hoofdrichting
De keuze voor een zelfstandige entiteit moet verder worden uitgewerkt waarbij ook de keuze voor een zelfstandige entiteit met of zonder eigenaren gemaakt moet worden.
2. Opstellen implementatieplan.
In dit plan wordt de implementatie van nieuwe positie uitgewerkt; voorzien van een tijdsplanning en een capaciteitsplanning.

De resultaten van vervolgstap 1 en 2 worden voorgelegd voor bestuurlijke besluitvorming waarbij er een go/no go besluit wordt genomen. Onderdeel van deze besluitvorming is ook de trajecten die bij de verschillende partners doorlopen moeten worden voor wat betreft medezeggenschap en participatie door cliënten. Wij schatten in dat deze besluitvorming in een kwartaal afgerond kan zijn.

3. Implementatiefase
Na het definitieve besluit volgt de fase van implementatie.

Bijlage 1: business case

In deze bijlage geven wij het achtergrondmateriaal bij de raming zoals deze in het rapport is weergegeven. We gaan daarbij in op de bronnen en de uitgangspunten en geven daarnaast een opstelling van het meer gedetailleerde cijfermateriaal dat onder de ramingen ligt. Deze ramingen zijn in meerdere bijeenkomst besproken en afgestemd met de vertegenwoordigers van de gemeente Zwolle op het gebied van financiën en control en de directeur bestuurder van Travers.

Totaalopstelling in hoofdrapport

De jaarlijkse structurele kosten per variant zoals deze in de gemeentelijke begroting terug zullen komen worden als volgt geraamd:

Ongewijzigde positionering (scenario 0. huidige situatie)	Afdeling binnen gemeente (scenario 1)	Zelfstandige entiteit (Scenario's 2 en 3)
De jaarlijkse structurele kosten zijn (afgerond)	De jaarlijkse structurele kosten zijn (afgerond)	De jaarlijkse structurele kosten zijn (afgerond)
€ 9.661.000	€ 9.005.000	€ 8.714.000
<u>Als volgt opgebouwd:</u>	<u>Als volgt opgebouwd:</u>	<u>Als volgt opgebouwd:</u>
Personele lasten	Personele lasten ⁷	Personele lasten ⁸
€ 3.909.000	€ 7.290.000	€ 6.967.000
Materiële lasten	Materiële lasten	Materiële lasten
€ 4.661.000	€ 447.000	€ 412.000
Overhead	Overhead	Overhead
€ 1.091.000	€ 1.268.000	€ 1.315.000

Bronnen en werkwijze

Voor de financiële opstelling van de scenario's binnen de gemeentelijke organisatie (scenario 0 en 1) hebben wij gebruik gemaakt van de extracomptabele berekeningen van de gemeente Zwolle zelf. Wij hebben diverse malen gesproken met financieel adviseur, de business controller en de financial controller van het SWT. Het in dit rapport opgenomen cijfermateriaal hebben wij met de controllers van de gemeente op juistheid en compleetheid getoetst.

Voor de financiële opstelling voor Zwolle (125.000 inwoners) van het scenario zelfstandige entiteit (Scenario's 2 en 3) hebben wij gebruik gemaakt van cijfermateriaal van sociale wijkteams van gemeenten met vergelijkbare omvang, te weten Amersfoort (150.000 inwoners), Arnhem (150.000 inwoners) en Leeuwarden (110.000 inwoners).

⁷ Inclusief tijdelijke component Sociaal Plan Kosten.

⁸ Idem

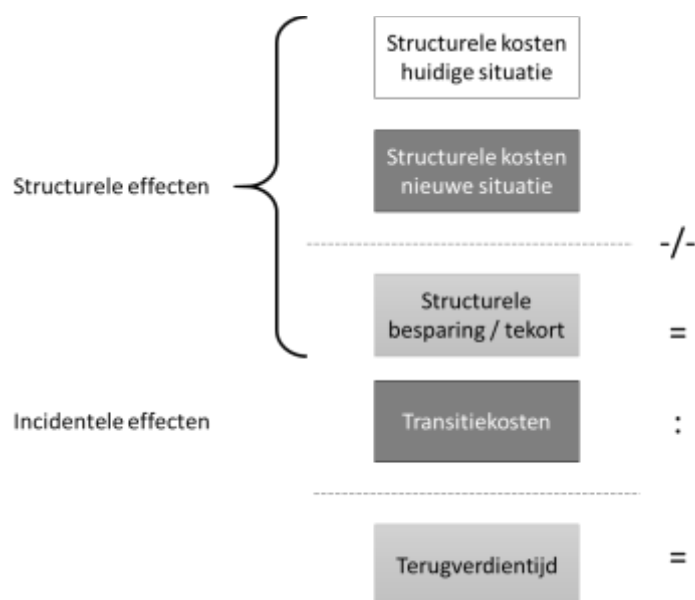
Wij hebben in dit rapport interpretatie gegeven aan de financiële opstellingen van de gemeente Zwolle en andere gemeenten. De regels uit de berekeningen hebben wij opgedeeld in hoofdkostensoorten primair personeel gemeente, huisvesting, overhead en inhuur personeel.

Onder de hoofdkostensoort primair personeel gemeente vallen de loonkosten en de directe personeel gerelateerde kosten. Omdat volgens de begrotingsregels van de gemeente Zwolle kosten die langer dan 5 jaar optreden als structureel beschouwd worden hebben we bij de personeelskosten ook de sociaal plan kosten (zie onder) opgenomen als structureel element. Dit ondanks het feit dat deze kosten in een periode van 10 jaar afgebouwd kunnen worden. Onder de hoofdkostensoort overhead vallen alle kosten voor staf en ondersteuning. Ook vallen alle ICT kosten hieronder, ook van het systeem dat alleen door het SWT wordt gebruikt. Onder de hoofdkostensoort huisvesting vallen de huurkosten van alle werklocaties in Zwolle van waaruit de taken van het SWT worden uitgevoerd, inclusief de locatie van het management en de backoffice. Deze laatste kosten zijn in de gemeentevarianten ook het gebruik van ruimte in het Stadskantoor aan het Lübeckplein.

Opzet berekening

In deze paragraaf geven wij een beeld van de financiële impact van het realiseren van de gepresenteerde visie. Hierbij wordt het volgende model gehanteerd:

Figuur: rekenmodel



In de eerste plaats vergelijken wij de huidige structurele kosten van de taakuitvoering met de toekomstige structurele kosten. Dit leidt tot een besparing of tekort. Het structurele saldo wordt vervolgens afgezet tegen de incidentele kosten en uitgedrukt in een terugverdiëntijd.

Uitgangspunten

Bij de ramingen hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Nr	Ongewijzigde positionering (scenario 0)	Afdeling binnen gemeente (scenario 1)	Zelfstandige entiteit (Scenario's 2 en 3)
01	De kosten zijn geraamd op basis van de begroting 2016		
02	We hanteren de systematiek van overheadberekening voor de gemeente conform de beslisnota college d.d. 14 september 2016 'Werkwijze financiële mutaties programma Bedrijfsvoering'. Dit betekent dat bij geleidelijke wijzigingen in de omvang van het primaire personeel, het rekenbedrag voor het programma bedrijfsvoering per fte bij formatie uitbreiding en inkrimping is bepaald op € 14.500. Bij ontwikkelingen van minder geleidelijke aard zoals bijvoorbeeld het buiten de deur plaatsen van organisatieonderdelen beslist het MTZ of aan het college voorstellen worden gedaan. Uitgangspunt voor MTZ zal dan zijn dat in principe de oplossing binnen het programma bedrijfsvoering wordt gevonden.		
03	Het primair personeel (inclusief teamleiders) van de gemeente is ingeschaald gemiddeld in schaal 9/11 CAR UWO. Het primair personeel (inclusief teamleiders) van de netwerkpartners is ingeschaald gemiddeld in schaal 8/10 cao Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening 2015. Het totaal van de gebruikte 107 formatieplaatsen SWT is inclusief de capaciteit de KCC ten behoeve van het SWT.	Het primair personeel (inclusief teamleiders) van de gemeente is ingeschaald gemiddeld in schaal 9/11 CAR UWO. Het totaal van de gebruikte 107 formatieplaatsen SWT is inclusief de capaciteit de KCC ten behoeve van het SWT.	Het primair personeel (inclusief teamleiders) is ingeschaald gemiddeld in schaal 9/11 cao Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening 2014-2016. Dit is voor deze werkzaamheden de meest geëigende cao (menen ook de vakbonden). Bedragen per 1/1/2015. Brutosalaris als volgt berekend: 12 keer maandsalaris plus 8% vakantietoeslag en 8,3% eindejaarsuitkering. Daaroverheen komen de afdrachten sociale verzekeringspremies en pensioenpremies PFZW. Het totaal is voor één jaar geïndexeerd met de cao loonindex (CBS). Indexcijfer 108,06 (2016) t.o.v. 106,22 (2015) is een stijging van 1,017%. Er wordt in dit model uitgegaan van het meenemen van de KCC-functies naar de zelfstandige entiteit.
04	Post reiskosten gemeente.	Post reiskosten gemeente.	Reiskostenvergoeding personenauto conform cao

Nr	Ongewijzigde positionering (scenario 0)	Afdeling binnen gemeente (scenario 1)	Zelfstandige entiteit (Scenario's 2 en 3)
			toegevoegd (€ 0,37 ct./km) bij gem. 1.250 km/fte/jaar.
05	Overige directe personeelskosten overgenomen opstelling gemeente	Overige directe personeelskosten overgenomen opstelling gemeente	Overige directe personeel gerelateerde kosten licht aangepast ten opzichte van gemeentelijke bedragen cf. begroting
06	Vervangingsbudget is deels in subsidie netwerkpartners versleuteld. Voor gemeentelijk personeel een bedrag van 2% van de loonkosten opgenomen.	Vervangingsbudget is apart opgenomen voor een bedrag van 2,0% van de loonkosten.	Vervangingsbudget is apart opgenomen voor een bedrag van 2,0% van de loonkosten.
07	Huisvestingskosten conform werkelijke kosten inventarisatie gemeente Zwolle	Huisvestingskosten conform werkelijke kosten inventarisatie gemeente Zwolle	Doorbelasting werkruimte backoffice Stadskantoor = € 72.000 verlaagd naar € 40.000 voor wijklocaties.
08	Specifieke overhead; bedragen per fte. overgenomen cijfers gemeente Zwolle	Specifieke overhead; bedragen per fte. overgenomen cijfers gemeente Zwolle	Specifieke overhead; ICT kosten gelijk gehouden t.o.v. huidige situatie, overige posten cf. A'foort.
09	Algemene overhead; bedragen per fte. overgenomen cijfers gemeente Zwolle	Algemene overhead; bedragen per fte. overgenomen cijfers gemeente Zwolle	Algemene overhead bedragen ICT ongewijzigd t.o.v. huidige situatie. Rest van de posten op begroting SWT Amersfoort gebaseerd.
10	ICT kosten bestaan uit: a) Kantoorautomatisering en ondersteuning ICT b) Licentiekosten regie- en backofficesysteem Topicus c) ICT projectmanagement, servers, infrastructuur d) Klein materiaal ICT (o.a. laptops, mobiele telefoons)		€ 533.930 € 357.808 € 100.000 € 36.122 € 40.000
11	Kosten concernstaf conform opgave gemeente Zwolle	Kosten concernstaf conform opgave gemeente Zwolle	Zelfstandige entiteit heeft geen concernstaf. Het betreft vergelijkbare kostensoort in de vorm van een staffunctie kwaliteitsregisseur 1,0 fte.
12	Contramal (opdrachtgeverschap gemeente) is vervlochten in de rest van de organisatie.	Contramal (opdrachtgeverschap gemeente) is vervlochten in de rest van de organisatie.	Contramal vergt extra professionaliseringsslag. 1,0 fte. en materieel budget (totaal € 100.000).

Scenario's op kostensoorten	fte	€/fte	0	fte	€/fte	1	fte	€/fte	2 en 3
bedragen begroting 2016			Huidige situatie			Bij gemeente			Zelfstandig
TOTALEN	107		€ 9.661.379	107		€ 9.005.010	107		€ 8.713.627
Personele lasten			€ 3.909.161			€ 7.290.265			€ 6.986.583
Loonkosten eigen personeel inclusief teamleiders	56	€ 65.524	€ 3.669.328	106	€ 65.524	€ 6.945.513	106	€ 59.793	€ 6.338.072
Sociaal plan kosten agv transitie (gemiddelde 10 jaren)						€ 18.019			€ 237.191
Loonkosten eigen personeel management	1	€ 100.000	€ 100.000	1	€ 100.000	€ 100.000	1	€ 100.000	€ 100.000
Overige directe personeelskosten	57	€ 2.119	€ 139.833		€ 2.119	€ 226.733		€ 2.760	€ 295.320
Opleiding	57	€ 1.007	€ 57.399	107	€ 1.007	€ 107.749	107	€ 1.500	€ 160.500
Telefoonkosten	107	€ 170	€ 18.190	107	€ 170	€ 18.190	107	€ 150	€ 16.050
Reiskosten	57	€ 103	€ 5.871	107	€ 103	€ 11.021	107	€ 500	€ 53.500
Catering	57	€ 170	€ 9.690	107	€ 170	€ 18.190	107	€ 100	€ 10.700
Afdelingsuitjes	107	€ 100	€ 10.700	107	€ 100	€ 10.700	107	€ 50	€ 5.350
Kerstpakketten	107	€ 86	€ 9.202	107	€ 86	€ 9.202	107	€ 75	€ 8.025
Receptie / representatie / bloemetjes	107	€ 25	€ 2.675	107	€ 25	€ 2.675	107	€ 25	€ 2.675
(Jubileum)gratificaties	57	€ 364	€ 20.748	107	€ 364	€ 38.948	107	€ 250	€ 26.750
Rova	57	€ 81	€ 4.617	107	€ 81	€ 8.667	107	€ 100	€ 10.700
Fietsen	57	€ 13	€ 741	107	€ 13	€ 1.391	107	€ 10	€ 1.070
Vergoeding Raad van Toezicht							5	€ 3.200	€ 16.000
Materiële lasten			€ 4.661.337			€ 446.513			€ 411.761
Activiteitenkosten			€ 25.000			€ 25.000			€ 25.000
Inhuur personeel netwerkpartners incl. teamleiders en opslag	50	€ 85.607	€ 4.280.347						
Inhuur personeel als gevolg van ziekte eigen personeel 2%	56	€ 1.310	€ 73.387	106	€ 1.310	€ 138.910	106		€ 126.761
Huur gebouwen	107	€ 2.095	€ 282.603	107	€ 2.095	€ 282.603	107	€ 2.095	€ 260.000
Opslag overheadkosten		€ 11.853	€ 1.090.882	107	€ 11.853	€ 1.268.232	107		€ 1.215.283
SPECIFIEKE OVERHEAD		€ 6.891	€ 559.987		€ 6.891	€ 737.337		€ 4.985	€ 553.353
Gemiddelde kosten per Fte, excl ICT	57	€ 1.385	€ 78.945	107	€ 1.385	€ 148.195	107	€ 1.385	€ 148.195
Gemiddelde ICT kosten per fte	107	€ 3.344	€ 357.808	107	€ 3.344	€ 357.808	107	€ 3.344	€ 357.808
Contributies / lidmaatschappen / abonnementen	57	€ 388	€ 22.116	107	€ 388	€ 41.516	107	€ 65	€ 7.000
HR ontwikkelbudget (oa DNA / COP Innovatie	57	€ 606	€ 34.542	107	€ 606	€ 64.842	107		
Bedrijfsarts en BMW	57	€ 133	€ 7.581	107	€ 133	€ 14.231	107	€ 140	€ 15.000
Bedrijfszorg en Mobiliteitscentrum	57	€ 152	€ 8.664	107	€ 152	€ 16.264	107		
Fietsproject	57	€ 121	€ 6.897	107	€ 121	€ 12.947	107		
Servicedesk	57	€ 546	€ 31.122	107	€ 546	€ 58.422	107		
Kantoorbenodigdheden	57	€ 56	€ 3.192	107	€ 56	€ 5.992	107	€ 50	€ 5.350
Repro	57	€ 160	€ 9.120	107	€ 160	€ 17.120	107		€ 20.000
ALGEMENE OVERHEAD	107	€ 4.962	€ 530.895	107	€ 4.962	€ 530.895	107	€ 6.018	€ 661.930
ICT (projectmanagement/servers/infra)	107	€ 338	€ 36.122	107	€ 338	€ 36.122	107	€ 338	€ 36.122
ICT pakketten niet SSC: Topicus (software)	107	€ 935	€ 100.000	107	€ 935	€ 100.000	107	€ 935	€ 100.000
Klein materiaal ICT (o.a. laptops, mobiele telefoons)	107	€ 374	€ 40.000	107	€ 374	€ 40.000	107	€ 374	€ 40.000
Inkoop capaciteit maatwerkvoorzieningen (geen onderdeel SWT)									
Communicatie	107	€ 421	€ 45.000	107	€ 421	€ 45.000	107	€ 393	€ 42.000
DIV (documentaire info voorziening)	107	€ 161	€ 17.273	107	€ 161	€ 17.273	107	€ 161	€ 17.273
Financiën (AFF)	107	€ 327	€ 35.000	107	€ 327	€ 35.000	107	€ 187	€ 20.000
Businesscontrol	107	€ 47	€ 5.000	107	€ 47	€ 5.000	107	€ 736	€ 78.773
HR	107	€ 607	€ 65.000	107	€ 607	€ 65.000	107	€ 667	€ 71.342
Juridische Zaken	107	€ 421	€ 45.000	107	€ 421	€ 45.000	107		
Services	107	€ 210	€ 22.500	107	€ 210	€ 22.500	107	€ 280	€ 30.000
Advies	107	€ 935	€ 100.000	107	€ 935	€ 100.000	107	€ 814	€ 87.079
Functioneel beheer	107	€ -	€ -	107	€ -	€ -	107		
Management / administratie	107	€ -	€ -	107	€ -	€ -	107	€ 467	€ 50.000
O&I (afd. onderzoek en informatie)	107	€ 93	€ 10.000	107	€ 93	€ 10.000	107		
CS (concernstaf) of staffuncties (zelfstandige entiteit)	107	€ 93	€ 10.000	107	€ 93	€ 10.000	107	€ 667	€ 71.342
Accountantskosten							107	€ 168	€ 18.000
Contramal gemeente (1 f.t.e. extra) + materiële kosten									€ 100.000

Transitiekosten

Transitiekosten bestaan uit vier componenten:

- a) Frictiekosten
- b) Sociaal plan kosten
- c) Desintegratiekosten
- d) Projectkosten

Wij lichten toe welke kosten in de scenario's aan de orde zijn.

Voor het continueren van de huidige situatie bestaan er geen transitiekosten. Bij het ramen van de transitiekosten gaan wij voor alle primaire personeel uit van mens volgt werk. Voor scenario 1 geldt dan, dat alle personeel in dienst van de netwerkpartners in dienst komen van de gemeente. Er ontstaan in dit scenario geen **frictiekosten** omdat er geen primair personeel zonder werk bij de netwerkpartners over blijven. Wel kunnen er in dit scenario **sociaal plankosten** (mobiliteits- en transitievergoedingen, behoud van arbeidsvoorwaarden) optreden, doordat mensen boven de salarisschaal moeten worden betaald. Voor scenario 1 zijn de sociaal plan kosten veel lager dan in Scenario's 2 en 3, omdat de gemiddelde loonsom bij de gemeente hoger is dan bij de netwerkpartners. Deze zijn echter voor scenario 1 niet nihil, omdat voor sommige gespecialiseerde functies de situatie kan ontstaan dat zij geplaatst worden in een lagere functieschaal en moeten worden doorbetaald op het huidige niveau. Omdat wij in deze rapportage de was-woordt analyse en de financiële gevolgen hiervan niet op functie niveau uitvoeren, doen wij de aannames op de gemiddelde loonkosten en nemen wij aan dat van het personeel bij de netwerkpartners 10% hiervan 10% hogere loonkosten heeft dan het gemiddelde van de nieuwe inschaling.

Leegloop is mogelijk wel het geval bij het management, het ondersteunende personeel van de netwerkpartners en andere overheadkosten die zijn ingericht op een bepaalde grootte van het personeelsbestand. Dit zijn **desintegratiekosten**.

We gaan er daarbij van uit dat de helft van de totale overheadkosten variabel is (specifieke overhead), d.w.z. direct verdwijnt als het personeel niet meer in dienst is. Daarnaast nemen wij aan dat van de algemene overhead in het eerste jaar na de transitie nog 50% over blijft en in het tweede jaar 25%. In het derde jaar is de organisatie aangepast aan de nieuwe omvang en bestaan er geen desintegratiekosten meer. De desintegratiekosten bij scenario 1 en 2 ramen wij aldus als volgt:

Desintegratierisico	Scenario 1 desintegratie (bij netwerkpartners)	Scenario's 2 en 3 desintegratie (bij gem en partners)
Jaar 1 50% algemene overhead	€ 386.000	€ 764.000
Jaar 2 25% algemene overhead	€ 193.000	€ 382.000
TOTAAL DESINTEGRATIEKOSTEN	€ 579.000	€ 1.146.000

Daarnaast zijn er **projectkosten** te maken voor de voorbereiding en begeleiding van de transitie. Wij ramen deze projectkosten op € 250.000 voor scenario 1 en op € 500.000 voor Scenario's 2 en 3. De projectkosten in Scenario's 2 en 3 zijn hoger omdat hierbij een nieuwe entiteit moet worden opgericht en deze nieuwe organisatie moet worden ingericht. In scenario 1 behoeft 'slechts' het personeel te worden ontvlochten uit de huidige organisatie(s) en bij de gemeente te worden ondergebracht.

Sociaal plan kosten ontstaan doordat personeel boven de salarisschaal moeten worden betaald in de nieuwe situatie. Wij ramen deze sociaal plan kosten door aan te nemen dat het personeel met het behoud van deze rechten na 10 jaar zijn uitgefaseerd door verloop. Het betreft dan voornamelijk personeel dat nu in dienst is van de gemeente. Hoewel sociaal plan kosten als een incidentele kostenpost kunnen worden beschouwd, hebben ze een structureel effect; de jaarlijkse loonsom is effectief hoger dan op basis van de inschaling op de functies mag worden verwacht. Dat betekent dat gedurende 10 jaren meer wordt betaald aan brutoloonkosten, dit komt neer op € 160.000 in het eerste jaar, aflopend naar 0 in het tiende jaar.

Het structurele effect van deze kostensoort is als volgt in beeld te brengen:

Jaar	Afloop sociaal plan kosten (bij 10% verloop per jaar)	Scenario 1 sociaal plan (personeel partners)	Scenario's 2 en 3 (bij gem en partners)
Jaar 1	100% huidige loonkosten	€ 32.762	€ 431.256
Jaar 2	90% huidige loonkosten	€ 29.486	€ 388.130
Jaar 3	80% huidige loonkosten	€ 26.209	€ 345.004
Jaar 4	70% huidige loonkosten	€ 22.933	€ 301.879
Jaar 5	60% huidige loonkosten	€ 19.657	€ 258.753
Jaar 6	50% huidige loonkosten	€ 16.381	€ 215.628
Jaar 7	40% huidige loonkosten	€ 13.105	€ 172.502
Jaar 8	30% huidige loonkosten	€ 9.829	€ 129.377
Jaar 9	20% huidige loonkosten	€ 6.552	€ 86.251
Jaar 10	10% huidige loonkosten	€ 3.276	€ 43.126
TOTAAL SOCIAAL PLAN KOSTEN		€ 180.190	€ 2.371.906

Daarmee komt de raming van de transitiekosten voor beide scenario's in de tien jaar waarin deze kosten effect hebben op:

Transitiekosten 10 jaren	Scenario 1	Scenario's 2 en 3
FRICTIEKOSTEN	€ ---	€ ---
DESINTEGRATIEKOSTEN	€ 579.000	€ 1.146.000
SOCIAAL PLAN KOSTEN	€ 180.000	€ 2.372.000
PROJECTKOSTEN	€ 250.000	€ 500.000
TOTAAL	€ 1.009.000	€ 4.018.000

Op langere termijn faseren de sociaal plan kosten uit in de begroting en ontstaat een groter structureel voordeel voor het scenario 2 en 3 ten opzichte van scenario 1.

De sociaal plan kosten zijn het gevolg van keuzes over de transitiefase, als gevolg van het uitgangspunt 'alle personeel van werk naar werk met behoud van rechten'. Hoewel deze kosten in de zuivere toepassing van de methode onderdeel uitmaken van de transitiekosten, zullen deze kosten door de gemeente als een structurele kostenpost in de begroting worden opgenomen. Zo hebben wij dit ook in de hoofdstelling in het rapport verwerkt:

Transitiekosten (ex. sociaal plan kn)	Scenario 1	Scenario's 2 en 3
FRICTIEKOSTEN	€ ---	€ ---
DESINTEGRATIEKOSTEN	€ 579.000	€ 1.146.000
PROJECTKOSTEN	€ 250.000	€ 500.000
TOTAAL	€ 829.000	€ 1.646.000

Voor de berekening van de terugverdientijd is het echter nodig de sociaal plan kosten als transitiekosten te beschouwen. De terugverdientijd van beide scenario's worden dan als volgt berekend:

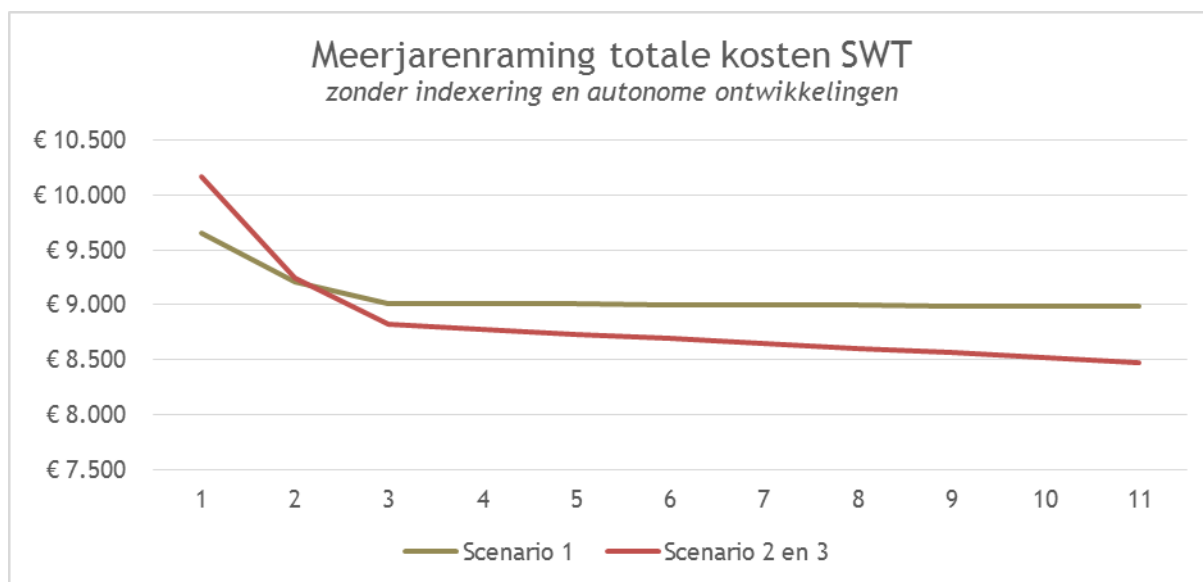
Berekening terugverdientijd	Scenario 1	Scenario's 2 en 3
Structurele kosten huidige situatie 10 jr.	€ 96.614.000	€ 96.614.000
Structurele kosten nieuwe situatie 10 jr.	€ 89.870.000	€ 84.764.000
Verschil 10 jr.	€ 6.744.000	€ 11.849.000
Transitiekosten (incl. sociaal plan) 10 jr.	€ 1.009.187	€ 4.017.649
Terugverdientijd in jaren	1,50	3,39

Dit betekent dat de transitiekosten in scenario 1 sneller zijn terugverdiend dan in scenario's 2 en 3. Echter in de structurele situatie, wanneer alle incidentele effecten zijn uitgefaseerd, is er een verschil in de structurele kosten van ruim € 500.000 per jaar in het voordeel van scenario's 2 en 3.

Wanneer wij de structurele financiële effecten van de doorwerking van de transitie in meerjarenperspectief plaatsen ontstaat het volgende beeld:

SCENARIO 1	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 6	Jaar 7	Jaar 8	Jaar 9	Jaar 10
Structurele kosten	€ 8.987	€ 8.987	€ 8.987	€ 8.987	€ 8.987	€ 8.987	€ 8.987	€ 8.987	€ 8.987	€ 8.987
Transitiekosten	€ 669	€ 222	€ 26	€ 23	€ 20	€ 16	€ 13	€ 10	€ 7	€ 3
Saldo	€ 9.656	€ 9.209	€ 9.013	€ 9.010	€ 9.007	€ 9.003	€ 9.000	€ 8.997	€ 8.994	€ 8.990

SCENARIO 2	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 6	Jaar 7	Jaar 8	Jaar 9	Jaar 10
Structurele kosten	€ 8.476	€ 8.476	€ 8.476	€ 8.476	€ 8.476	€ 8.476	€ 8.476	€ 8.476	€ 8.476	€ 8.476
Transitiekosten	€ 1.695	€ 770	€ 345	€ 302	€ 259	€ 216	€ 173	€ 129	€ 86	€ 43
Saldo	€10.172	€ 9.246	€ 8.821	€ 8.778	€ 8.735	€ 8.692	€ 8.649	€ 8.606	€ 8.563	€ 8.520



Fiscale aspecten

In de scenario's 2 en 3 is het SWT geen onderdeel meer van de gemeente en wijzigt de status voor de belastingdienst.

In de eerste plaats ontstaat het risico dat de subsidie van de gemeente aan de zelfstandige entiteit wordt aangemerkt als een onderdeel van een vergoeding voor een btw-belaste prestatie. Wij werken dit uit.

Voor de btw-heffing geldt een vrijstelling voor diensten die deel uitmaken van een voorziening ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoals bedoeld in de WMO (artikel 11, eerste lid, onderdeel g, ten 3e van de Wet op de Omzetbelasting 1968, hierna: Wet OB). De vrijstelling geldt alleen als de diensten worden verricht aan personen waarvan vaststaat dat zij ingevolge de WMO op die diensten zijn aangewezen.

Meer specifiek gaat het om diensten als:

- het schoonhouden van de woonruimte van de cliënt;
- het schoonhouden van kleding en huishoudlinnen behorende tot het huishouden van de cliënt;
- het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de verzorging van de cliënt;
- ondersteunende activiteiten gericht op de bevordering van participatie en zelfredzaamheid.

Een voorwaarde voor toepassing van de vrijstelling is dat de dienstverlening wordt gefinancierd op grond van de Wmo 2015. Aan deze financieringseis is voldaan als de gemeente betaalt voor de algemene voorziening of de maatwerkvoorziening. Dat de Wmo-cliënt mogelijk ook een eigen bijdrage moet betalen, is niet van belang voor toepassing van de vrijstelling. Verder moet het gaan om een Wmo-dienst die wordt verleend aan een persoon van wie de gemeente heeft vastgesteld dat deze op die dienstverlening is aangewezen. Bij een maatwerkvoorziening blijkt dit uit de beschikking die wordt verstrekt door de gemeente. Bij een algemene voorziening wordt geen beschikking verstrekt door de gemeente. In die situatie is de vrijstelling alleen van toepassing als wordt aangesloten bij het gemeentelijk beleidsplan maatschappelijke ondersteuning en de hiervoor geldende verordening van de gemeente. De vrijstelling is ook van toepassing als de dienstverlening in onderaanneming wordt verricht. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat geen sprake mag zijn van uitlenen van personeel. Met ingang van 1 januari 2015 verrichten aanbieders van wijkverpleging ook wijkgerichte diensten. Die diensten bestaan in het verbinden van het medische en sociale domein waarbij signaleren, regisseren en coördineren de kern vormen. Op deze diensten zijn geen bestaande btw-vrijstellingen van toepassing. Die vrijstellingen hebben namelijk betrekking op cliëntgebonden zorg en daar is bij de wijkgerichte diensten geen sprake van.

In zijn besluit van 3 september 2015, BLKB 2015/1127M keurt de Staatssecretaris van Financiën goed dat met terugwerkende kracht tot 1 januari 2015 en met inachtneming van artikel 15 van de Wet OB, wijkgerichte diensten zoals omschreven in de Beleidsregel BR/CU-7123 van de Nederlandse Zorgautoriteit, delen in de vrijstelling van artikel 11, eerste lid, onderdeel f, van de Wet OB jo. onderdeel b, post 24 van Bijlage B behorende bij het Uitvoeringsbesluit Omzetbelasting 1968. Voor de toepassing van deze goedkeuring is niet van belang of met de diensten winst wordt beoogd of gemaakt.

Op basis van het voorgaande, kan de conclusie worden getrokken dat de onderhavige diensten zijn vrijgesteld op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel g, ten 2e van de Wet OB (ondersteuning) en/of artikel 11, eerste lid, onderdeel f, van de Wet OB jo. onderdeel b, post 24 van Bijlage B behorende bij het Uitvoeringsbesluit Omzetbelasting 1968 (signaleren, regisseren en coördineren). Wij gaan er daarbij van uit dat het in het laatste geval gaat om diensten zoals omschreven in de voornoemde Beleidsregel BR/CU-7123. Wij adviseren om in de - naar wij aannemen - nog te sluiten overeenkomst tussen de gemeente en de zelfstandige entiteit naar deze beleidsregel te verwijzen.

Een btw-vrijstelling brengt met zich mee dat er geen recht op aftrek van voorbelasting op kosten en investeringen bestaat bij de zelfstandige entiteit. Dit is slechts anders indien de zelfstandige entiteit naast voornoemde activiteiten ook nog andere activiteiten zal gaan verrichten.

Indien wordt overwogen, dat de gemeente in scenario 2 of 3 diensten gaat leveren aan de zelfstandige entiteit, kunnen deze diensten worden beschouwd als btw-belaste prestaties, waardoor zij btw in rekening moet brengen aan de zelfstandige entiteit.

□