

Toekomst uitvoering Wsw en NBW

*Bouwstenen voor verkenning van het
voorkeurscenario*

EINDRAPPORT

IROKO
Hubert Keller en Peter van Nes
17 september 2019

Opdrachtgever:
Dagelijks Bestuur GR SOWECO

Inhoudsopgave

Inleiding en vraagstelling	3
1 Uitvoering door centrumgemeente of eigen uitvoering	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Het beeld	5
1.3 Actiepunten voor de gemeenten.....	7
2 Werkgeverschap WSW-medewerkers.....	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Beleggen van het formeel werkgeverschap Wsw-medewerkers	8
2.3 Advies ten aanzien van het werkgeverschap.....	9
2.4 Actiepunten voor de gemeenten.....	10
3 Inrichting beschut werken faciliteit	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Inrichtingskaders	11
3.3 Actiepunten voor de gemeenten.....	13
4 Unieke processen van SOWECO.....	14
4.1 Kandidaat gerelateerde processen	14
4.2 Werkgever gerelateerde processen	15
4.3 Behoud voor de regio van unieke processen.....	15
4.4 Behoud voor de regio van een unieke aanpak	16
4.5 Actiepunten voor de gemeenten.....	17
5 Overname door private partijen.....	18
5.1 Inleiding	18
5.2 Advies	19
5.3 Actiepunten voor de gemeenten.....	20
6 Onderbouwde raming van de frictiekosten	21
6.1 Inleiding	21
6.2 GR gerelateerde frictiekosten.....	21
6.3 SOWECO NV gerelateerde frictiekosten	22
6.4 Samenvatting GR en SOWECO NV	23
6.5 Mogelijkheden om de frictiekosten te beperken	24
6.6 Frictiekosten bij doorgaan met SOWECO	24
6.7 Actiepunten voor de gemeenten.....	25

Inleiding en vraagstelling

Het Dagelijks Bestuur van de gemeenschappelijke regeling (GR) SOWECO oriënteert zich op een alternatieve wijze voor de uitvoering van de Wsw en nieuw beschut werk (NBW).

Op 26 maart jl. heeft het Dagelijks Bestuur besloten het voorkeurscenario voor de toekomstige uitvoering van de Wsw verder uit te werken:

- De gemeente Almelo organiseert een faciliteit voor beschut werken. Andere gemeenten kunnen hiervan gebruik maken, op basis van een meerjarige dienstverleningsovereenkomst.
- De focus ligt op uitvoering van wettelijke taken.
- Werkgeversdienstverleningstaken van het huidige SOWECO worden samengevoegd met de uitvoering van de Participatiewet, WMO en Jeugd.
- Er wordt gestreefd naar maximale samenwerking met ondernemers in de verschillende gemeenten.
- Er wordt geanticipeerd op de onvermijdelijke krimp van de Wsw. De doelgroep wordt nu ook al vaker en meer lokaal opgevangen in bedrijfsleven en lokale infrastructuur.
- Alle gemeenten hebben de mogelijkheid om eigen invulling te geven aan uitvoering van eigen beleid waarbij inkoop van diensten bij de gemeente Almelo mogelijk is.
- Op dit moment zijn alle Wsw medewerkers in dienst bij de GR SOWECO. Op termijn zal de GR ophouden te bestaan. Dat betekent dat nagedacht moet worden over het werkgeverschap van deze doelgroep.

Het primaat voor de uitwerking van het bovenstaande scenario ligt bij de gemeenten zelf. Het gaat in de kern om de optelsom van de plannen van ieder van de zes gemeenten, waarbij zij ieder in hun uitwerking bepalen in hoeverre zij in de toekomst op onderdelen samen willen werken, of zelf de uitvoering willen organiseren.

Voor de uitwerking per gemeente en de verdere besluitvorming zijn vier fasen vastgesteld:

- Fase 1 Beschrijving alternatieve uitvoering (juni /juli 2019)
- Fase 2 Verdieping, doorrekening en transitieplan (september /oktober 2019)
- Fase 3 Besluitvorming (1^e kwartaal 2019)
- Fase 4 Implementatieplan (1^e helft 2020)

Kader en afbakening

Dit rapport levert, door de beantwoording van de gestelde vragen, de gemeenten bouwstenen voor de verdere uitwerking van het voorkeurscenario. Het is niet de ambitie om in deze rapportage een volledige uitwerking te geven van het door DB aangegeven voorkeurscenario. Hiervoor ligt het primaat bij de gemeenten en het DB. Voor een volledige uitwerking van het voorkeurscenario is verdere besluitvorming en nadere richtingsbepaling door het DB en de gemeenten nodig. Dit rapport kan daaraan bijdragen, waar nodig zijn aanvullend actiepunten per fase benoemd.

Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om te spreken over SOWECO, alleen als het expliciet de gemeenschappelijke regeling betreft wordt gesproken over de GR of over de NV als het expliciet gaat over de uitvoeringsorganisatie SOWECO NV.

Onderzoeksvragen

Bij de beantwoording van de vragen van het Dagelijks Bestuur van SOWECO, is ervoor gekozen onderstaande volgorde aan te houden. Deze volgorde is gekozen omdat antwoorden op de vragen die als eerste zijn uitgewerkt in de beantwoording van latere vragen terugkomen:

1. Uitvoering centrumgemeente of eigen uitvoering,
Uitwerking van vraag 3: Inventariseer bij de deelnemende gemeenten het voornemen om wel of niet gebruik te maken van een door Almelo georganiseerde faciliteit en/of dienst.
2. Werkgeverschap Wsw-medewerkers,
Uitwerking van vraag 4, Breng advies uit ten aanzien van het werkgeverschap van de Wsw doelgroep: wie wordt werkgever, eigen personeels- en salarisadministratie voeren versus splitsing formeel en (inkoop van) materieel werkgeverschap;
3. Inrichting nieuw beschut faciliteit,
Uitwerking van vraag 1: Beschrijf de optimale beschutte faciliteit voor de oud-Wsw en Nieuw Beschut Werk (NBW) onder regie van Almelo. Geef daarbij het minimale kader wat nodig is aan onroerend goed, bemensing, activa enz. In dit hoofdstuk is tevens een kostprijsindicatie van de inkoop van een beschutte werkplek, incl. begeleiding, opgenomen.
4. Unieke processen SOWECO,
Uitwerking van vraag 2, Onderzoek daarnaast welke unieke processen er bij SOWECO plaatsvinden voor de uitvoering van de Participatiewet en welke diensten binnen de subregio wegvallen als ze niet door Almelo georganiseerd zouden worden;
5. Overname door private partijen,
Uitwerking van vraag 6: De Raad van Commissarissen heeft de optie geopperd dat één of meer sociaal maatschappelijke -private- investeerders het huidige SOWECO (NV met dochters en ambtelijk personeel) overneemt (scenario 2). Zijn er voorbeelden in het land waar we van kunnen leren en wat zijn daarbij de succes- en faalfactoren.
6. Onderbouwing van de raming van de frictiekosten,
Uitwerking van vraag 5: Breng de financiële gevolgen in kaart:
 - a) Geef een onderbouwde schatting van de frictiekosten.

Onderdeel b) van deze vraag: "Geef een kostprijsindicatie van de inkoop van een beschutte werkplek, incl. begeleiding", is samengevoegd met de uitwerking van vraag 1 in hoofdstuk 3 Inrichting van nieuw beschut faciliteit.

1 Uitvoering door centrumgemeente of eigen uitvoering

1.1 Inleiding

Bij een keuze voor het voorkeursscenario zullen de activiteiten die SOWECO momenteel uitvoert:

- Door de deelnemende gemeenten zelf worden uitgevoerd;
- Bij derden worden ondergebracht, zoals private partijen of maatschappelijke organisaties, of;
- Worden beëindigd.

Daarnaast bestaat er de mogelijkheid dat bepaalde activiteiten van SOWECO in een zelfstandige vorm doorgang vinden. Een belangrijk uitgangspunt dat alle gemeenten aangeven, is dat zij de regie over de uitvoering van de activiteiten rondom de Wsw-medewerkers zelf willen oppakken. De gemeenten willen zelf de verantwoordelijkheid nemen voor deze doelgroep. De invulling van deze regie vraagt overigens nog wel verdere uitwerking van beleid en vertaling naar uitvoering. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de keuzes die gemeenten zouden willen maken.

1.2 Het beeld

De keuzes die gemeenten willen maken binnen het voorkeursscenario worden door de gemeenten uitgewerkt. Op hoofdlijnen hebben de deelnemende gemeenten een beeld van hoe de huidige activiteiten van SOWECO opnieuw ingedeeld kunnen worden binnen de gemeenten en de centrumgemeente en wat daarvoor georganiseerd moet worden:

Werkgeverschap

- Er is breed consensus om als gemeenten zelf verantwoordelijk te worden voor het formeel werkgeverschap van de Wsw-medewerkers. Zij willen de uitvoering van de personeelstaken die daarbij horen bij de centrumgemeente neerleggen, of gezamenlijk uitbesteden, of onderbrengen bij de samenwerking die enkele gemeenten hebben voor de salarisadministratie van ambtelijk personeel. Een beperkte gemeenschappelijke regeling voor het beleggen van alleen het werkgeverschap en de personeelstaken is voor slechts twee gemeenten een optie.
- Het materieel werkgeverschap ligt bij de werkgever die leiding geeft aan de Wsw-medewerkers, voor beschut de facilititeit beschut werken, voor groen de gemeentelijke groenafdeling en voor gedetacheerde medewerkers de inlenende partij.
- Gemeenten willen zelf de regie hebben over hun eigen Wsw-medewerkers. Het personeelsbeleid ten aanzien van de Wsw-medewerkers dat hiervoor de basis is, moet door de gemeenten in een volgende fase worden uitgewerkt.

Werksoort beschut werk

- De gemeenten willen gebruik maken van de door de centrumgemeente georganiseerde beschut werken facilititeit als deze aan de wensen voldoet en de kosten per werkplek acceptabel zijn. De belangrijkste wensen zijn het handhaven van de huidige satelliet locaties en het organiseren van beschutte werkplekken bij lokale werkgevers;
- Gemeenten geven aan dat bij een passend aanbod zij ook voor kandidaten uit de Participatiewet, die aangewezen zijn op beschut werk, hier gebruik van willen maken.

Werksoort gemeentelijk groen

- Wsw-medewerkers die in het groen werkzaam zijn maar nu nog niet bij gemeenten gedetacheerd worden, willen gemeenten overnemen en integreren in de eigen groenafdeling. Deze ontwikkeling en wat dit betekent voor de organisatie en uitvoering, moet bij enkele gemeenten nog worden besproken met de groenafdelingen.

Werksoort Werken op Locatie

- Het werken op Locatie wordt gezien als een goede optie om beschut werk lokaal bij werkgevers mogelijk te maken als onderdeel van de dienstverlening vanuit de beschut werken faciliteit.

Werksoort individuele- en groepsdetachering

- Gemeenten willen de begeleiding van gedetacheerde medewerkers zelf gaan organiseren en uitvoeren. Uitbesteding aan de centrumgemeente is hierbij voor enkele gemeenten ook een optie. De begeleidingscapaciteit bij gemeenten moet hierop worden aangepast;
- De begeleiding van vooral groepsgedetacheerde Wsw-medewerkers vraagt bij de uitwerking aandacht, deze begeleiding is intensiever dan bij individueel gedetacheerde Wsw-medewerkers of bij Participatiewet kandidaten, waarbij soms ook coaching of begeleiding in het werk noodzakelijk is.

Overige werkactiviteiten

- Om overige activiteiten van SOWECO eveneens onder bovenstaande werksoorten te kunnen laten vallen zal gekeken moeten worden naar de mogelijkheden van privatisering van activiteiten of het omzetten naar detachingsconstructies. In hoofdstuk 3, Inrichting beschut werken faciliteit, wordt hierop nader ingegaan.

Re-integratie

- Wat betreft de re-integratie willen gemeenten zelf de regie voeren en wordt verwacht dat voor de uitvoering verschillende partijen ingeschakeld worden. Dit willen zij zelf naar behoefte flexibel in kunnen regelen;
- Sommige gemeenten willen op onderdelen gebruik maken van de centrumgemeente voor uitvoering van re-integratie activiteiten of trajecten en van bepaalde unieke processen die vanuit SOWECO bij deze centrumgemeente worden ondergebracht;
- Het beeld hoe kandidaten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen worden geactiveerd, met eventuele inzet van werkfit trajecten bij de beschut werken faciliteit, vraagt nog nadere uitwerking voor de nieuwe situatie.

Werkgeversbenadering

- Voor wat betreft de werkgeversbenadering zien de gemeenten een eigen verantwoordelijkheid, waarbij de afstemming binnen de regio via het werkplein Twente plaats vindt;
- De basis voor de invulling van de werkgeversbenadering is het vormgeven aan een inclusieve arbeidsmarkt waarin werknemers uit de brede doelgroep zo regulier mogelijk geplaatst worden ongeacht hun achtergrond;
- De faciliteit beschut werk benadert zelf werkgevers voor het realiseren van beschutte werkplekken bij werkgevers of het verkrijgen van opdrachten voor de uitvoering op de eigen locatie.

Conclusie

De belangrijkste conclusie is dat er op hoofdlijnen consensus is over de invulling van de verschillende activiteiten die naar de gemeenten toekomen. De gemeenten hebben daarbij eveneens een beeld over het gebruik van de dienstverlening van de centrumgemeente, het uitbesteden of zelf uitvoeren. Om het beeld te concretiseren hoe de uitvoering in het voorkeursscenario per gemeente wordt vormgegeven werkt elke gemeente een eigen plan op hoofdlijnen uit. Door deze plannen te toetsen en naast elkaar te leggen ontstaat er een volledig beeld over de uitvoering binnen het voorkeursscenario.

1.3 Actiepunten voor de gemeenten

Het doorgronden van de betekenis van de mogelijke ontbinding van de gemeenschappelijke regeling vraagt aandacht in de verdere uitwerking met name in de doorvertaling van uitgangspunten naar beleid (bijvoorbeeld ten aanzien van het werkgeverschap en de begeleiding), organisatie, processen en uitvoering. Hiervoor worden de volgende stappen geadviseerd:

Fase 1 Beschrijving alternatieve uitvoering:

- Expliciet maken uitgangspunten, uitwerken principekeuzes in een plan op hoofdlijnen voor organisatie en uitvoering;

Fase 2 Verdieping, doorrekening en transitieplan;

- Verkenning van een aantal zaken die nog onvoldoende helder zijn zoals de begeleiding van Wsw-medewerkers in groepsdetachering, medezeggenschap, werkleertrajecten met werkgevers en arbeidsactivering van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;

Fase 3 Besluitvorming:

- Besluitvorming op hoofdlijnen

Fase 4 Implementatieplan:

- Omzetten van het plan naar implementatie in de uitvoering inclusief bijbehorende organisatie inrichting;

2 Werkgeverschap WSW-medewerkers

2.1 Inleiding

Indien besloten wordt tot mogelijke ontbinding van de GR vervalt het formeel werkgeverschap automatisch aan de colleges van de deelnemende gemeenten voor de Wsw-medewerkers die vanuit hun gemeenten bij de GR in dienst waren. De deelnemende gemeenten zullen dan keuzes moeten maken over de invulling van het formeel werkgeverschap en de uitvoering daarvan. Het aangaan van het formeel werkgeverschap is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Dat wil niet zeggen dat de bijbehorende administratieve en adviserende personeelstaken ook automatisch door de gemeente zelf moet worden uitgevoerd. Dit kan ook gemeenschappelijk uitgevoerd worden door de centrumgemeente of worden uitbesteed aan een derde partij.

2.2 Beleggen van het formeel werkgeverschap Wsw-medewerkers

De meeste gemeenten in de GR staan positief tegenover het als gemeente invullen van formeel werkgeverschap en om als gemeente zelf de dienstverbanden met de Wsw-medewerkers aan te gaan. Dit sluit aan bij:

- De eigen verantwoordelijkheid die elke gemeente voor de Wsw-medewerkers ervaart;
- Het signaal dat de gemeente hiermee naar de Wsw-medewerkers, maatschappij en het bedrijfsleven wil afgeven, en;
- De mogelijkheden om meer eigen beleid hierop te voeren.

Formeel werkgeverschap

Voor de invulling van het formeel werkgeverschap hebben gemeenten de optie om dit zelf op te pakken of om het formeel werkgeverschap te beleggen in een gemeenschappelijke regeling. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om het formeel werkgeverschap via mandaat onder te brengen in een stichting.

Belangrijke overwegingen die voor andere gemeenten in het land een rol spelen bij het maken van een keuze voor de inrichting van het formeel werkgeverschap zijn:

- De mate van verantwoordelijkheid voor haar eigen Wsw-medewerkers en hoe deze in het zelf aangaan van het formeel werkgeverschap of via GR of stichting tot uiting komt;
- Ruimte om te sturen op ontwikkeling en doorstroom;
- Het wel of niet toepassen van twee cao's binnen één gemeente;
- Het zelf of gemeenschappelijk in de regio willen regelen van het formeel werkgeverschap en bijbehorende arbeidsvoorwaarden.

De deelnemende gemeenten van de gemeenschappelijke regeling SOWECO geven aan dat zij vooral zelf de verantwoordelijkheid willen nemen voor het formeel werkgeverschap. Hoewel voor elke optie iets te zeggen valt, is het vooral van belang dat een optie die gekozen wordt goed en gedegen wordt uitgewerkt. De optie om zelf het formeel werkgeverschap op te pakken is goed passend en komt regelmatig voor.

Uitvoering personeelstaken

Bij het inrichten van de uitvoering van de personeelstaken behorend bij het formeel werkgeverschap zijn er drie belangrijke aandachtspunten, het behalen van schaalvoordelen om daarmee kosten te beperken, het organiseren van specifieke kennis voor de toepassing van de Cao-SW en de mate van besturing en daaraan gerelateerde bestuurlijke last.

Voor de uitvoering van de personeelstaken zijn er vier opties:

- Uitvoering door de gemeente zelf (evt. binnen een samenwerking);
- Uitvoering door de centrumgemeente;
- Uitbesteden van de uitvoering aan een derde partij (gezamenlijk of individueel per gemeente);
- Onderbrengen van de uitvoering in een gemeenschappelijke regeling of stichting.

Gezien de omvang van het aantal Wsw-medewerkers per gemeente is het niet logisch dat gemeenten ieder afzonderlijk de personeelstaken uitvoeren. Daarnaast maakt de afname van het aantal Wsw-medewerkers dat de schaalvoordelen en expertise in de toekomst verder onder druk komen te staan. Deze afname kan deels opgevangen worden door de verloning van Participatiewet kandidaten voor bijvoorbeeld Nieuw Beschut onderdeel te laten zijn van deze personeelsdienstverlening. De gemeenten hebben echter geringe interesse om de uitvoering van deze personeelstaken tevens in te zetten voor Participatiewet kandidaten die door de gemeenten worden verloond.

De deelnemende gemeenten in de gemeenschappelijke regeling SOWECO willen de personeelstaken bij voorkeur gezamenlijk organiseren. Dit is mogelijk door deze uit te laten voeren door de gemeente Almelo als centrumgemeente, om deze gezamenlijk uit te besteden of onder te brengen bij de samenwerking die enkele gemeenten hebben voor de salarisadministratie van ambtelijk personeel. Voor het onderbrengen van de uitvoering in een gemeenschappelijke regeling is geen draagvlak.

Materieel werkgeverschap

Het materieel werkgeverschap ligt bij de organisatie die dagelijks leiding geeft aan de Wsw-medewerkers. Op hoofdlijnen is daarbij de volgende onderverdeling te maken:

- De faciliteit beschut werken voor Wsw-medewerkers die beschut werken;
- Inleners van de Wsw-medewerkers die gedetacheerd zijn, waaronder de gemeenten waar Wsw-medewerkers werkzaam in het groen gedetacheerd zijn;

Het invullen van het materieel werkgeverschap en de integratie van de Wsw-medewerkers binnen de eigen gemeentelijke organisatie vraagt nadere uitwerking. Daarnaast is het borgen van goede arbeidsomstandigheden een belangrijk aandachtspunt.

2.3 Advies ten aanzien van het werkgeverschap

Met de afbouw van de gemeenschappelijke regeling SOWECO wordt elke gemeente afzonderlijk verantwoordelijk voor het invullen en organiseren van het formeel werkgeverschap. Aangezien de deelnemende gemeenten zelf direct verantwoordelijk willen zijn en daar in de praktijk ook geen grote nadelen aan verbonden zijn, is ons advies dat het formeel werkgeverschap voor de eigen Wsw-medewerkers bij elke gemeente zelf belegd wordt. Dit sluit aan bij:

- De eigen verantwoordelijkheid die elke gemeente voor de Wsw-medewerkers ervaart;
- Het signaal dat de gemeente hiermee naar de Wsw-medewerkers, maatschappij en het bedrijfsleven wil geven;
- De mogelijkheden om eigen beleid te voeren.

Voor de uitvoering van de personeelstaken is ons advies om dit uit te besteden aan de centrumgemeente of aan een externe partij of te beleggen bij de samenwerking die enkele gemeenten hebben voor de salarisadministratie van ambtelijk personeel. Het is aan Almelo als centrumgemeente om te bepalen of zij de dienstverlening rondom de personeelstaken zelf wil organiseren of (op termijn) wil uitbesteden. Indien zij deze zelf wil organiseren zullen de andere gemeenten op basis van het aanbod van Almelo kunnen bepalen of zij daar gebruik van willen maken. Vanuit de situatie dat Almelo deze dienstverlening eerst zelf organiseert is altijd nog de overweging te maken om dit later bij een externe partij onder te brengen. Het voordeel is dan dat voor de korte termijn de expertise vanuit de huidige GR behouden blijft en mogelijke frictiekosten beperkt worden.

Het (op termijn) uitbesteden is van belang om de schaalvoordelen en organisatie van de benodigde expertise bij een afnemende populatie SW-medewerkers te kunnen blijven realiseren. Temeer omdat op basis van de huidige reacties van de gemeenten zij geen of slechts beperkt personeelstaken zullen afnemen voor het verlonen van Participatiewetkandidaten. Dit zou er voor pleiten om de personeelstaken direct uit te besteden aan een derde partij. In de daarvoor uit te voeren aanbesteding zou het overnemen van personeel van SOWECO een criterium kunnen zijn.

Voor het inrichten van de uitvoering is het belangrijk dat elke gemeente haar eigen beleid, de daarbij behorende KPI's en de mandatering ten aanzien van personeelsbesluiten heeft vastgesteld.

Het materieel werkgeverschap ligt bij de faciliteit beschut werken of de inlener van gedetacheerde Wsw-medewerkers. Daar waar de gemeente de inlener is, zoals voor medewerkers in het groen, is ons advies om plannen te gaan maken om deze integratie vorm te geven.

2.4 Actiepunten voor de gemeenten

Voor de uitwerking van het werkgeverschap zijn onderstaande actiepunten van belang:

Fase 1 Beschrijving alternatieve uitvoering:

- Principe keuze maken voor invulling van het formeel werkgeverschap;
- Keuze maken voor de hoofdrichting voor de uitvoering van de bijbehorende personeelstaken.

Fase 2 Verdieping, doorrekening en transitieplan:

- Nadere uitwerking op hoofdlijnen van deze keuzes in de betekenis daarvan voor de organisatie;
- Uitwerking van de kaders voor het invullen van het materieel werkgeverschap voor Wsw-medewerkers in het groen.

Fase 3 Besluitvorming:

- Besluitvorming op hoofdlijnen.

Fase 4 Implementatieplan:

- Opstellen personeelsbeleid, vaststellen mandaatregeling met mandaten, machtigingen en volmachten.

3 Inrichting beschut werken faciliteit

3.1 Inleiding

Het primaire (wettelijke) doel van de faciliteit beschut werken is het bieden van een passende werkplek voor medewerkers die zijn aangewezen op een beschutte werkomgeving. Voor de motivatie en behoud van de inzetbaarheid van de medewerkers aangewezen op beschut werk is een gevarieerd werkpakket en sturen op ontwikkeling noodzakelijk.

Voor de inrichting van beschut werk is ons advies het behouden van een breed werkpakket en bieden van ontwikkelmogelijkheden voor de medewerkers. Dit betekent dat het voor een faciliteit beschut werken essentieel is om zoveel mogelijk werkplekken bij werkgevers in groepsverband te organiseren en werkgevers (delen van) bedrijfsactiviteiten binnen de eigen locatie te laten overnemen. Voor de organisatie kan de centrumgemeente dit zelf ter hand nemen of dit uitbesteden. Vanuit dit kader kunnen gemeenten uiteindelijk besluiten om wel of niet gebruik te maken van deze faciliteit. Het hebben van volume aan medewerkers is overigens wel essentieel om interessant te zijn en te blijven voor werkgevers.

Het aanbieden van werkfit trajecten voor kandidaten uit de Participatiewet of terugvalplekken voor Wsw-medewerkers die (tijdelijk) terugvallen vanuit een detachingsplek vanuit de faciliteit beschut werken is geen wettelijke taak. Deze activiteiten dragen echter wel bij aan het opbouwen en behouden van arbeidsritme voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Wij adviseren om het bieden van werkplekken onderdeel te laten zijn van de faciliteit beschut werken.

Het aantal Wsw- en Participatiewet medewerkers dat nu gebruik maakt van een beschutte werkplek is 360 fte. Op termijn als de gemeenten hun taakstelling voor Nieuw beschut geheel invullen komt het aantal benodigde werkplekken op circa 365 fte. Indien de gemeenten Rijssen-Holtten, Nijverdal en Tubbergen geen gebruik maken van de faciliteit beschut werken zal het aantal dalen naar 210 fte respectievelijk 285 fte. Indien tevens aanvullende werkplekken georganiseerd worden irt re-integratie stijgt het aantal werkplekken met 85 fte respectievelijk 65 fte.

Qua locatie zal er gewerkt worden vanuit een centrumlocatie van waaruit alle activiteiten rondom de faciliteit beschut werken georganiseerd worden, met daarnaast werkplekken bij lokale werkgevers. Het hebben van satellietlocaties is naar alle waarschijnlijkheid vanuit kostenoverwegingen niet interessant. De inrichting van de werkplekken is in sterke mate afhankelijk van de mate van samenwerking met lokale werkgevers.

Om een duidelijk onderscheid te hebben richting werkgevers in dienstverlening vanuit gemeenten en de faciliteit beschut werken adviseren we om de knip te leggen bij het aannemen van opdrachten en onder aansturing vanuit beschut werken faciliteit (Werken op Locatie) versus het werken tegen een uurtarief onder aansturing van de werkgever (detachering).

3.2 Inrichtingskaders

Bij de inrichting van de faciliteit beschut werken is ons advies om de volgende uitgangspunten te hanteren:

- In te zetten op behoud van een divers werkpakket wat aansluit op de mogelijkheden en motivatie van de medewerkers;
- Het sturen op ontwikkeling van beschutte medewerkers onderdeel te laten zijn van de bedrijfsvoering om terugval te voorkomen en waar mogelijk doorstroom te realiseren;
- Naast de werkplekken voor de Wsw-medewerkers en Nieuwe Beschut medewerkers:

- o Werkplekken beschikbaar te hebben voor Wsw-medewerkers die (tijdelijk) terugvallen van een detachingsplek;
- o Werkplekken beschikbaar te hebben voor diagnostisch- en praktijkonderzoek voor kandidaten uit de Participatiewet;
- o Werkplekken beschikbaar te hebben voor arbeidsactivering en werkfit-trajecten.
- Werkplekken waar mogelijk bij werkgevers te organiseren in de vorm van het werken op locatie onder begeleiding van de faciliteit beschut werk en voor re-integratie;
- Het waar mogelijk privatiseren van (delen) van de interne beschutte werkactiviteiten aan sociale ondernemers en deze te faciliteren qua faciliteit en/of begeleiding;
- Te werken vanuit langere termijn doelstellingen gericht op continuïteit van de faciliteit, duurzame samenwerking met werkgevers en werkzekerheid voor de doelgroep;
- Het aantrekken van een derde partij voor het organiseren van (delen) van de bedrijfsvoering van de beschutte faciliteit.

Benodigde werkplekken:

- Het aantal werkplekken voor de Wsw-medewerkers en Nieuwe beschut moet ruimte bieden aan 365 fte en 85 fte aan werkplekken voor diagnose, terugval en werkfit. Het totaal komt daarmee op 450 fte aan werkplekken. Indien Tubbergen, Rijssen-Holten en Hellendoorn geen werkplekken afnemen loopt dit aantal terug naar 285 fte voor Wsw-medewerkers en Nieuw beschut en 65 fte aan werkplekken voor diagnose, terugval en werkfit. Het totaal aantal komt in die situatie op 350 fte aan werkplekken.

Locatie:

- Er wordt gewerkt vanuit een centrale locatie voor 2/3 van de werkplekken en 1/3 van de werkplekken bij lokale werkgevers;
- De centrale locatie biedt daarmee ruimte voor 300 fte aan werkplekken. De centrale locatie heeft hiervoor ongeveer 6000m² aan ruimte nodig.

Werkzaamheden:

- Voor de huidige activiteiten van schoonmaak en catering wordt een private partij gezocht om deze bij onder te brengen (privatiseren of detacheren);
- De groen en landschapsonderhoudsactiviteiten gaan over naar de gemeenten;
- De overige activiteiten van in- en ompakwerk, sorteerwerk, bundelen en sealen, zagen en afbraamwerk, montagewerk en wassen, vouwen en bundelen van wasgoed worden gecontinueerd;
- Er wordt gezocht naar een sociaal ondernemer die een deel van de medewerkers die nu intern werken overneemt. Indien mogelijk wordt gezocht naar een ondernemer die meerwaarde kan genereren door het inbrengen van nieuwe activiteiten passend bij de medewerkers met een hogere marge.

Organisatie voor 450 fte aan werkplekken:

- 1 Manager werkplekbedrijf
- 1 fte financiën
- 1 fte facilitaire ondersteuning
- 1 fte commercie
- 2 fte werkvoorbereiding
- 18 fte teamleiders (1 op 25)
- Indien mogelijk wordt een partij gezocht die de organisatie (of een deel) van de faciliteit beschut werken overneemt, door het aantrekken van een partij of het organiseren van werkplekken bij werkgevers zou het aantal teamleiders in eigen dienst voor de begeleiding van de Wsw-medewerkers lager kunnen worden.

Activa:

- De huidige activa behorend bij het groen en landschapsonderhoud wordt door de gemeenten overgenomen;
- De activa behorend bij de Multipack activiteiten gaan mee over naar de faciliteit beschut werken. Op basis van de huidige activa van SOWECO is gekeken welke activa is toe te rekenen aan beschut werken activiteiten. De inschatting is dat voor beschut werken de aanschafwaarde van de activa ongeveer 2 miljoen euro bedraagt. De afschrijvingen en rentekosten hieraan verbonden 365.000 euro.

Kostprijs per werkplek:

- In onderstaand overzicht is de kostprijs in € per werkplek weergegeven:

	Per fte	Kosten voor staftaken
SOWECO	5.200	Inbegrepen
Onderzoek Capel ¹	2.000 tot 9.000	Inbegrepen
Casussen a, b en c	3.000 tot 6.200	Niet inbegrepen
Casus d, private partij	+ 0 tot 3.000	Inbegrepen

Een bedrag van € 3.000 tot € 6.200 per fte beschut werk lijkt een goede eerste indicatie voor de inkoop van beschutte werkplekken. Dit is inclusief staftaken binnen de beschutte werkomgeving en de werkleiding op de werkvloer. Het beeld is dat qua kosten per werkplek het voordeliger is om de organisatie aan een juiste derde private partij uit te besteden dan om als GR of gemeente(n) zelf een beschutte faciliteit te organiseren in een gemeentelijke afdeling, stichting, BV of NV.

Doorontwikkeling:

- Onderzoek de mogelijkheden met werkgevers om te komen tot ontwikkeltrajecten gericht op doorstroom naar kansrijke sectoren (praktijkleren) voor mensen waarvoor dit mogelijk is.
- De ambitie is dat wordt toegewerkt naar een situatie waarbij 1/3 van de werkplekken bij werkgevers georganiseerd worden (inclusief privatisering van een deel van de huidige schoonmaak en cateringactiviteiten, 1/3 van de werkplekken wordt gerealiseerd bij een sociale ondernemer die gebruik maakt van de eigen beschut werken locatie en 1/3 van de werkplekken (voor de medewerkers met een zeer grote begeleidingsbehoefte wordt onder eigen regie georganiseerd)

3.3 Actiepunten voor de gemeenten

Voor de verdere uitwerking zijn er actiepunten voor de gemeenten afzonderlijk met name gericht op de wensen en behoefte aan werkplekken bij de faciliteit nieuwe beschut en voor de centrumgemeente voor de uitwerking van de opzet van de faciliteit:

Fase 1 Beschrijving alternatieve uitvoering:

- Principe keuze maken ten aanzien van de invulling van beschut werk door gemeenten voor medewerkers die zijn aangewezen op een beschutte werkplek, voor werkfit trajecten en voor onderzoek;
- Principe keuze voor de opzet van de faciliteit beschut werken door Almelo.

Fase 2 Verdieping, doorrekening en transitieplan:

- Verdere uitwerking op hoofdlijnen en verkenning ten aanzien van het onderbrengen van groenmedewerkers bij de gemeenten, het privatiseren van schoonmaak en catering en de mogelijkheden overname van de bedrijfsvoering van beschut werk door een externe partij;
- Verdere verkenning van de mogelijke inrichting van de faciliteit Nieuwe Beschut en de samenwerking daarin met lokale ondernemers en of private partijen binnen de eigen locatie;
- Verkennen van de mogelijkheden voor de organisatie van nieuwe werkplekken bij werkgevers voor re-integratie van Participatiewet kandidaten die niet meer ingezet worden bij SOWECO.

Fase 3 Besluitvorming:

- Besluitvorming op hoofdlijnen.

Fase 4 Implementatieplan:

- Omzetten van het plan op hoofdlijnen in een implementatie- of inrichtingsplan, waarin ingegaan wordt op organisatie, beleid, processen en uitvoering.

¹ Robert Capel, Beschut werk, een voorziening met beperkingen, 2015.

4 Unieke processen van SOWECO

Vanuit specifieke kennis, het netwerk, de eigen faciliteiten en activiteiten biedt SOWECO-diensten aan in de begeleiding van kandidaten uit de Participatiewet. SOWECO biedt deze diensten integraal aan en onderscheidt zich daarmee in de regio. Dit betekent niet dat de afzonderlijke processen die onderdeel zijn van deze integrale dienstverlening uniek zijn. In andere regio's worden door gemeenten en private aanbieders, vergelijkbare diensten aangeboden. Van belang is dat een integrale aanpak en enkele onderscheidende processen die SOWECO nu in de regio aanbiedt, geborgd worden in een nieuwe uitvoeringsopzet binnen de gemeenten. Bij de analyse van de unieke processen is vooral gekeken welke processen dit betreft.

4.1 Kandidaat gerelateerde processen

De activiteiten rondom de re-integratie van kandidaten uit de Participatiewet lopen van instroom, ontwikkeling naar uitstroom. Binnen SOWECO zijn daarbij de volgende onderscheidende processen of activiteiten te onderscheiden:

Instroomproces

Door de verbinding met organisaties en afspraken rondom de instroom kunnen kandidaten vanuit VSO-Pro scholen/ Wajong en UWV kandidaten, vluchtelingen e.d.. snel en efficiënt instromen.

Diagnostisch onderzoek

SOWECO heeft een set van testmethoden om de mogelijkheden en de fysieke en sociaal /psychische belastbaarheid van kandidaten in kaart te brengen.

Praktijkonderzoek

Door kandidaten in korte tijd op verschillende werkplekken in te zetten wordt snel inzicht verkregen in de werksoorten die bij een kandidaat passen en de kwaliteiten van een kandidaat.

Arbeidsactivering en Werkfittrajecten

Het opdoen van werkritme en het ontwikkelen van werknemersvaardigheden voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Werkplek inrichting

Om het werk passend te maken zorgt SOWECO voor het inrichten van de werkprocessen om deze met doelgroep medewerkers in groepsverband uit te kunnen voeren.

Werkbegeleiding

SOWECO begeleidt diverse doelgroepen zoals SW, statushouders, jongeren, Wajong, WIA, Nieuw Beschut, bijstand, etc in het werk. Vooral bij het werken bij werkgevers via WOL, groepsdetachering en individuele detachering vraagt dit speciale aandacht.

Naast de bovenstaande onderscheidende processen kent SOWECO ook processen die nu ook al door gemeenten of private partijen binnen de regio worden uitgevoerd. Hierbij valt te denken aan Intake en arbeidsdeskundig onderzoek, Jobhunting, Jobcarving, Matching, Plaatsen, Jobcoaching en Loonwaardemeting. Deze processen zijn niet uniek en nu al onderdeel van de gemeentelijke werkwijze.

4.2 Werkgever gerelateerde processen

De werkgever gerelateerde processen overlappen op verschillende punten met de activiteiten die gemeenten zelf uitvoeren bij het uitplaatsen van kandidaten uit de Participatiewet. Deze activiteiten van SOWECO zijn dan ook niet uniek. Waarin SOWECO zich wel in meer of mindere mate onderscheid is:

Proces van promoten en adviseren in inclusief ondernemerschap

Met een eigen adviesdienst heeft SOWECO dienstverlening ontwikkeld in de begeleiding van ondernemers die zich willen oriënteren en ontwikkelen als sociaal /inclusief ondernemer. Dit wordt echter ook wel door de markt aangeboden.

Detachering en verloning

Namens verschillende gemeenten en voor verschillende bedrijven verzorgt SOWECO de verloning en /of detachering van medewerkers uit de Participatiewet.

4.3 Behoud voor de regio van unieke processen

In het algemeen geldt dat het goed is om de opgedane kennis, ervaring en werkwijzen van SOWECO te behouden voor de toekomstige uitvoering. Dit kan door zoveel mogelijk reguliere medewerkers met kennis en ervaring in de uitvoering in de nieuwe opzet terug te laten komen. Voor de processen die nu ook al door gemeenten worden uitgevoerd is het delen van de kennis van SOWECO en het inbedden van methoden in bestaande gemeentelijke werkwijzen belangrijk.

Voor het behoud van de kandidaat- en werkgevers gerelateerde processen zijn er vier opties:

- Inbedden binnen de werkwijzen van de diverse gemeenten;
- Regionaal organiseren bij de centrumgemeente;
- Integreren in de faciliteit beschut werken;
- Privatiseren of van de markt betrekken.

Vanuit deze opties is in onderstaand overzicht per proces aangegeven waar deze in de nieuwe situatie ondergebracht kunnen worden.

	Inbedden in gemeentelijke werkwijzen	Organiseren in de centrumgemeente	Integreren in beschut werken faciliteit	Privatiseren/ van de markt betrekken
KANDIDAAT-PROCESSEN				
Instream	Organiseren	Afstemming (evt. binnen werkplein Twente)		
Diagnostisch onderzoek	Beschikbaar stellen werkplekken groen e.a.	Organiseren	Beschikbaar stellen werkplekken	
Praktijkonderzoek	Beschikbaar stellen werkplekken groen e.a.	Organiseren	Beschikbaar stellen werkplekken	
Arbeidsactivering en werkfit	Organiseren en beschikbaar stellen werkplekken groen e.a.		Beschikbaar stellen werkplekken	
Jobcarving en werkplekinrichting	Organiseren		Organiseren	
Werkbegeleiding	Organiseren		Organiseren	

	Inbedden in gemeentelijke werkwijzen	Organiseren in de centrumgemeente	Integreren in beschut werken faciliteit	Privatiseren/ van de markt betrekken
WERKGEVER-PROCESSEN				
Promoten en adviseren inclusief werkgeverschap	Organiseren			Privatiseren /inkopen
Detachering en verloning		Organiseren		Privatiseren /inkopen

Kandidaat gerelateerde processen

- De specifieke aanpak en kennis die bij het diagnostisch onderzoek en het praktijkonderzoek zijn opgebouwd zijn belangrijk om ook in de toekomst in te kunnen blijven zetten voor de brede doelgroep.
- Daarnaast is het behouden van arbeidsactivering en werkfit trajecten gewenst. Het is aan de gemeenten om te kijken hoe zij dat willen organiseren. Gebruik gemaakt kan worden van werkplekken bij beschut werk, werken op locatie, groen of andere werkplekken binnen de gemeentelijke organisatie.
- Gemeenten zullen zelf het netwerk en de werkafspraken rondom het instroom proces vorm moeten geven. Het is goed om te kijken welke gemeentelijke afspraken er al zijn met partijen uit dit netwerk en welke aanvullende afspraken SOWECO daar heeft gemaakt. Ons advies is om de centrumgemeente hierin voor bepaalde groepen een coördinerende rol te geven.
- Voor wat betreft de overige processen is het vooral van belang om te kijken welke specifieke kennis daarbinnen aanwezig is en hoe en waar deze in de nieuwe situatie binnen gemeenten kan worden belegd.

Werkgever gerelateerde processen

- Hoewel SOWECO het proces van promoten en adviseren van inclusief werkgeverschap als belangrijk onderdeel ziet in het realiseren van werkplekken is ons advies om te kijken of deze activiteit geprivatiseerd kan worden of door gemeenten uit de markt betrokken kan worden.
- Voor wat betreft de detachering en verloning is het aan de gemeenten om te bepalen hoe zij dit in de nieuwe situatie vorm willen geven. Indien de gemeente Almelo zelf de personeelstaken voor de Wsw-medewerkers invult is het te overwegen om de verloning van de brede doelgroep of nieuw beschut daarin te integreren.

4.4 Integrale aanpak

Doordat de processen momenteel binnen één organisatie (SOWECO) georganiseerd zijn, zijn de lijnen kort, kan er afhankelijk van de behoefte van een kandidaat snel geschakeld worden en is er een breed pakket van diensten intern beschikbaar. Door het organiseren van een integrale aanpak binnen de gemeenten is het mogelijk om de brede doelgroep goed te blijven bedienen, de aansluiting met zorgactiviteiten te versterken en de werkgeversbenadering integraal te organiseren. Daarmee wordt voor de regio een sluitende aanpak behouden en het netwerk verbreed.

Vanuit de eigen regie is het aan de gemeenten om tot een integrale aanpak voor de doelgroepen te komen. Dit vraagt een goede uitwerking en doorvertaling naar de uitvoering. Het gaat daarbij vooral om het netwerk met werkgevers en organisaties, het goed inregelen van samenwerkingen en het daarin snel kunnen schakelen. Het voordeel van de nieuwe situatie is dat het speelveld verbreed wordt. Er ontstaat een speelveld waarin private partijen meer ruimte krijgen om zich hierin te ontwikkelen en waarbij de inzet van bijvoorbeeld schuldhulpverlening, maatschappelijke ondersteuning en zorg dichtbij georganiseerd is. Het beschikbaar hebben van een diversiteit aan werkplekken en werksoorten is een belangrijk aspect evenals de faciliteit van beschut werk voor opbouw of behoud van arbeidsritme.

4.5 Actiepunten voor de gemeenten

Bij de verdere uitwerking is het aan de gemeenten om te bepalen de mate waarin de unieke processen geïntegreerd worden binnen hun eigen integrale aanpak en aan de centrumgemeente om te bepalen of en zo ja welke unieke processen overgenomen worden.:

Fase 1 Beschrijving alternatieve uitvoering:

- Principe keuze maken ten aanzien van de inbedding van de unieke processen binnen de integrale aanpak per gemeente;
- Principe keuze voor de overname door de centrumgemeente, afbouw of privatisering van unieke processen.

Fase 2 Verdieping, doorrekening en transitieplan:

- Verdere uitwerking op hoofdlijnen van de integrale aanpak en inzet van de unieke processen;
- Verdere verkenning van de mogelijke inrichting van het overnemen of bij private partijen onderbrengen van de unieke processen door de centrumgemeente.

Fase 3 Besluitvorming:

- Besluitvorming op hoofdlijnen.

Fase 4 Implementatieplan:

- Omzetten van het plan op hoofdlijnen in een implementatie- of inrichtingsplan, waarin aandacht wordt besteed aan de inrichting van de benodigde processen.

5 Overname door private partijen

5.1 Inleiding

Een aanzienlijk aantal SW-bedrijven hebben in de afgelopen jaren bedrijfsactiviteiten geprivatiseerd. De komst van de Participatiewet was een belangrijke aanleiding. Daarnaast waren SW-bedrijven niet langer in staat om een brede productportefeuille in de huidige veeleisende markten in stand te houden. SW-bedrijven zijn zich na het privatiseren van bedrijfsactiviteiten meer gaan toeleggen op arbeidsontwikkeling, re-integratie, begeleiding in het werk, personeelsvoorziening en/of personeelsdienstverlening.

Er zijn geen voorbeelden van privatiseringen waarbij een gehele SW-organisatie is overgenomen door een private partij. Er is één situatie bekend waarbij gesproken is over een overname waarbij de overnemende partij uiteindelijk te veel garanties vroeg en te weinig eigen verantwoordelijkheid nam, waardoor de overname niet is doorgegaan. Wel is er een voorbeeld in de regio waarbij het SW-bedrijf (Larcom) getransformeerd is in een zelfstandige stichting en van daaruit zelfstandig opdrachten voor gemeenten uitvoert.

De belangrijkste doelen vanuit gemeenten om aan te sturen op privatisering zijn:

- Het beperken van het bedrijfsrisico, afbouwen van de kosten en realiseren van meer beleidsruimte (afbouw ondernemerschap);
- Ondernemerschap beleggen bij het bedrijfsleven en mensen uit de doelgroep plaatsen bij het bedrijfsleven (inclusiviteit);
- Het teruggaan naar de kerntaak, het zoeken van passend (te maken) werk en daarop medewerkers ontwikkelen, plaatsen en begeleiden (focus op kerntaak).

De geprivatiseerde onderdelen zijn veelal activiteiten in de dienstverlening, zoals groenvoorziening, schoonmaak, postbezorging en grafische werkzaamheden. Daarnaast zijn succesvolle privatiseringen gerealiseerd van productieafdelingen met een onderscheidend 'eigen' product, zoals veiligheidschoenen en schoolmeubelen. Eenvoudige assemblage of productieactiviteiten, die veel voorkomen bij beschut werk, zijn lastiger te privatiseren omdat een sluitende businesscase moeilijk te maken is. Bij het privatiseren van deze 'beschut werk activiteiten' is een eventuele aanvullende vergoeding aan de overnemende partij voor de werkplekken en de begeleiding van de medewerkers noodzakelijk om tot een sluitende business case te komen.

Voor de doelgroep die aangewezen is op deze eenvoudige assemblage of productieactiviteiten zijn er verschillende SW-bedrijven wel in geslaagd om:

- Beschutte werkplekken bij werkgevers te creëren waarbij de begeleiding wordt verzorgd door het SW-bedrijf (Werken op locatie);
- Bepaalde productieactiviteiten te privatiseren door overname door sociale ondernemers die met specifieke proposities gericht op deze doelgroep hun businessmodel hebben ingericht;
- Bedrijven in de eigen locatie te integreren en deze daar delen van de productie over te laten nemen of activiteiten voor deze doelgroep te laten ontwikkelen. Er ontstaat dan een vorm van een bedrijfsverzamelgebouw waarbij de begeleiding bij het SW-bedrijf ligt en de bedrijfsvoering bij de sociale ondernemers.

Het komt ook voor dat voor de bedrijfsvoering van beschut werk een andere partij wordt ingehuurd, soms is deze partij ook winstverantwoordelijk. De gemeenten blijft gezien de doelgroep op de achtergrond altijd betrokken bij deze vorm van uitbesteding. Hoe duurzaam deze constructie is bij een toekomstige wisseling van de contractpartij als de bedrijfsvoering opnieuw wordt aanbesteed of in situaties waarbij het economisch minder gaat zal de tijd leren.

De belangrijkste succesfactoren om een overname of samenwerking mogelijk te maken zijn het vinden van een ondernemer die intrinsiek gemotiveerd is om met de doelgroep te ondernemen en het kunnen realiseren van een sluitende businesscase. Daarnaast zijn er belangrijke zaken die in het proces van privatisering aandacht vragen:

- Het vinden en selecteren van de juiste ondernemer /partij;
- Kennis van de markt voor het aangaan van afspraken;
- Wees duidelijk en open naar werknemers, neem medewerkers en overlegorganen tijdig mee in het proces (regulier en SW). Communicatie is een belangrijk onderdeel;
- Maak vragen en onzekerheden bespreekbaar;
- Zorg dat arbeidsvoorwaarden goed geregeld zijn;
- Maak kennis, werk aan wederzijdse betrokkenheid en deel successen;
- Besteed tijd aan de overgang naar een reguliere (sociale) ondernemer en besteed ook tijd na de overgang aan de ontwikkeling van de samenwerking;
- Reken je niet rijk, de business case zal niet direct veranderen op het moment van privatiseren.

Er zijn verschillende succesvolle privatiseringen waarbij de resultaten na overname sterk zijn verbeterd door groei van het aantal gedetacheerde medewerkers, daling van het ziekteverzuim, stijging van de detacheringsvergoeding en verbreding van het werkpakket.

Daar waar overnames niet goed zijn verlopen zijn deze veelal terug te voeren op het ontbreken van de juiste intenties van de overnemende partij, te veel gefocust op de markt en business en te weinig op de doelgroep, of het niet kunnen realiseren van een sluitende business case. Daarnaast komt het voor dat overnemende partijen veel garanties vragen van gemeenten en onvoldoende zelf het initiatief nemen om de business te vernieuwen waardoor er te weinig basis is om te komen tot privatisering.

Bij overnames en samenwerkingen bij activiteiten in beschut werken is er vaak sprake van een aanvullende vergoeding vanuit de gemeenten om te komen tot een sluitende businesscase. Daarnaast geldt hier in nog sterkere mate de noodzaak om een ondernemer te vinden die affiniteit heeft met de doelgroep en de motivatie om daarmee te ondernemen en daarop zijn bedrijfsmodel af te stemmen. Er zijn ons enkele ondernemers bekend die aan deze voorwaarden voldoen.

Als laatste wordt aangegeven dat ondernemers behoefte hebben aan duidelijke afspraken, politieke wisselingen zetten gemaakte afspraken soms onder druk. Dit heeft effect op de geprivatiseerde onderdelen.

5.2 Advies

Er is geen voorbeeld van een SW-bedrijf dat in zijn geheel is overgenomen door één of meer private partijen. Larcom is in 6 jaar wel omgevormd tot een private stichting die los staat van de gemeente. Maar ook in deze situatie is het zo dat Larcom en de gemeenten elkaar hard nodig hebben.

Wat betreft succes- en faalfactoren kan worden geleerd van privatiseringen van onderdelen van SW-bedrijven.

Zowel vanuit het onderzoek van Cedris² als vanuit de SW-bedrijven en gemeenten die in het kader van dit onderzoek zijn benaderd, blijkt dat het goed mogelijk is om onderdelen van SW-bedrijven te privatiseren. Het gaat daarbij vooral om dienstverleningsactiviteiten zoals schoonmaak, groenvoorziening, post en grafisch werk.

² Cedris, Van SW naar Social Firm, Handreiking voor transitie van SW-activiteiten naar privaat ondernemerschap, oktober 2015

Tevens zijn er verschillende voorbeelden van industriële afdelingen met onderscheidende producten een goede marktposities. Voor al deze activiteiten geldt dat er sprake is van een sluitende business case na overname. Daarnaast is het succes van deze overnames vooral afhankelijk van de mate waarin de overnemende partij intrinsiek gemotiveerd is om met de doelgroep te willen werken /te ondernemen.

Wat ook blijkt uit alle praktijkvoorbeelden is het belang van een zorgvuldig proces om te komen tot de selectie van de juiste partner en om te komen tot goede afspraken. Belangrijk onderdeel in het overname proces is de communicatie met de medewerkers, de medezeggenschap en het goed regelen van de afspraken rondom de overgang van het personeel. Een belangrijk leerpunt is om ook na de overname goed met elkaar in gesprek blijven en aandacht te houden voor de cultuurverschillen en hoe daarmee om te gaan.

Voor de overname van werkzaamheden waarin de marges laag zijn, zijn er minder succesvolle voorbeelden. De successen die er zijn, zijn vooral van bedrijven die na de overname de positionering van de organisatie versterken en toegevoegde waarde genereren. Voor wat betreft beschut werk zijn er verschillende voorbeelden waarbij er wordt samengewerkt met werkgevers. Waarbij groepen medewerkers op locatie bij werkgevers productiewerkzaamheden uitvoeren.

Ons eindadvies is:

- Kijk of de beschutte faciliteit door een derde partij kan worden georganiseerd. Ga niet zomaar met de eerste de beste partij in zee, maar leer elkaar goed kennen. Het lastige hierbij is dat het uitbesteden van de beschutte faciliteit in principe aanbestedingsplichtig is.
- Gezien de voorkeuren van de gemeenten ligt het erg voor de hand de groenactiviteiten te integreren in de gemeentelijke organisaties en niet bij een private partij onder te brengen.
- Onderzoek de komende tijd welke Werken op locatie projecten kunnen worden omgezet in groepsdetacheringen. Dit is weliswaar geen privatisering, maar zorgt er wel voor dat de leiding in het werk door het inlenende bedrijf wordt verzorgd.

5.3 Actiepunten voor de gemeenten

Ten aanzien van het privatiseren van bedrijfsonderdelen is het aan de gemeenten om te bepalen hoe zij dit onderdeel laten zijn van het plan op hoofdlijnen.

Fase 1 Beschrijving alternatieve uitvoering:

- Principe keuze maken ten aanzien van het privatiseren van onderdelen van SOWECO.

Fase 2 Verdieping, doorrekening en transitieplan:

- Verdere verkenning en doorrekening van de betekenis van de privatisering van bedrijfsonderdelen.

Fase 3 Besluitvorming:

- Besluitvorming op hoofdlijnen.

Fase 4 Implementatieplan:

- Plan van aanpak om bepaalde onderdelen (op termijn) te privatiseren.

6 Onderbouwde raming van de frictiekosten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een eerste raming gegeven van de frictiekosten wanneer SOWECO mogelijk wordt ontbonden. Er is daarbij onderscheid gemaakt tussen de frictiekosten gerelateerd aan de GR en aan SOWECO NV.

6.2 GR gerelateerde frictiekosten

Personeel

Voor de Wsw-medewerkers zien we, behoudens een voorziening voor verloftegoeden en vakantiegelden, geen andere frictiekosten ontstaan bij ontbinding van de GR.

Voor de ambtenaren is er eveneens sprake van een voorziening voor verloftegoeden en vakantiegelden, daarnaast zijn er kosten verbonden aan ambtelijke medewerkers³ die boventallig worden.

Uitgangspunt is dat de GR-gemeenten werkgever worden voor hun eigen Wsw- en een groot gedeelte van de ambtelijke medewerkers. De GR-gemeenten nemen daarmee de opgebouwde verloftegoeden en vakantiegeldrechten over. Gestimuleerd wordt dat de verloftegoeden van ambtenaren zoveel mogelijk worden opgenomen voor overgang naar de GR-gemeenten.

De personele frictiekosten worden geraamd op € 1,9 miljoen. Daarbij dient aangetekend te worden dat vakantierechten en verloftegoeden (€ 2,6 miljoen⁴) niet uit de balans blijvende verplichtingen zijn. Deze kosten worden expliciet op het moment dat de GR wordt opgeheven. De gemeente zal volgens de BBV in het jaar van overgang hier een voorziening voor moeten vormen. Op grond van de BBV valt deze voorziening in het daarop volgende jaar weer vrij. Deze voorziening is om die reden niet opgenomen als frictiekosten. Voor de verloftegoeden die eventueel moeten worden uitbetaald aan ambtelijke medewerkers is een bedrag van € 100.000 opgenomen. (Feitelijk zijn de verloftegoeden en vakantierechten verplichtingen die de GR ook nu al heeft maar niet uit de balans blijken; de verloftegoeden zullen verder grotendeels nooit tot uitbetaling komen omdat mensen deze tegoeden opnemen voordat zij met pensioen gaan).

Activa

Vanuit de bezittingen van de GR SOWECO wordt per saldo geen opbrengst verwacht. De taxatiewaarde van het vastgoed die hoger is dan de boekwaarde zal door kosten van leegstand en eventuele lagere verkoopwaarde door de incurante inrichting naar alle waarschijnlijkheid niet leiden tot een positief saldo tussen boekwinst en kosten van leegstand.

Overige

De GR heeft een aantal langlopende leningen. Bij vervroegde aflossing per 1-1-2021 worden kosten voor vervroegde aflossing verwacht van € 220.000. Dit is berekend aan de hand van de resterende looptijd en het verschil tussen het rentepercentage van de leningen en de actuele rentestand.

³ Voor het bepalen van de boventalligheid van ambtelijk en Soflex medewerkers is uitgegaan dat medewerkers met een directe functie voor 100% mee overgaan naar de nieuwe uitvoering, bij uitvoerende staffuncties wordt verwacht dat 20% en bij hogere management en beleidsfuncties 50% niet op korte termijn herplaatsbaar is.

⁴ Indien de accountant van de GR deze voorziening tevens in het jaar voor opheffing van de GR in de balans opgenomen wil zien zal gekeken moeten worden hoe dit verrekend wordt. Deze voorziening valt weer vrij wanneer de verplichtingen worden overgenomen door de gemeenten.

De kosten voor het proces van opheffing van de GR en de NV ramen we op € 1,2 miljoen euro. Dit betreft onder andere kosten voor projectleiding van de opheffing, de onderhandelingen met vakbonden en externe specialistische adviezen en diensten (juridisch, notariaat, etc.). Het bedrag is relatief hoog omdat zowel sprake is van een GR als een NV. Deze kosten worden voorsnag voor 50% aan de GR en voor 50% aan de NV toegerekend.

Onvoorziene frictiekosten vallen binnen de marge van plus en min 20%.

De totale frictiekosten bij de mogelijke ontbinding van de GR bedragen totaal € 2,7 miljoen met een marge (bij elke afzonderlijke post) van plus en min 20% moet gerekend worden op frictiekosten van € 1,3 tot € 4,0 miljoen.

Overzicht raming frictiekosten GR (in €)

	Onderbouwde raming	Marge - 20%	Marge + 20%
Voorzieningen voor uitkering van verlofte-goeden, vakantiegeld en jubileumrechten GR	-100.000	-80.000	-120.000
Kosten sociaal plan ambtenaren	-1.746.000	-1.397.000	-2.095.000
Saldo tussen boekwinst gebouwen en terreinen en kosten leegstand ⁵	0	800.000	-800.000
Vervroegde aflossing leningen	-220.000	-176.000	-264.000
Opheffingskosten GR	-600.000	-480.000	-720.000
Totaal	-2.666.000	-1.333.000	-3.999.000

6.3 SOWECO NV gerelateerde frictiekosten

Personeel

Voor de Solflex medewerkers is er een voorziening voor verloftegoeden en vakantiegelden opgenomen in de balans. De frictiekosten hebben betrekking op de kosten verbonden aan Solflex medewerkers die boventallig worden, deze kosten worden geraamd op € 1,1 miljoen.

Activa

Op de activa van SOWECO wordt ook een boekverlies verwacht, met name op de immateriële activa (ICT-investeringen) en de installaties (deze zijn onlosmakelijk onderdeel van de panden). Dit verlies wordt ingeschat op € 436.000.

Overige frictiekosten

De frictiekosten op doorlopende contracten met leveranciers worden geraamd op € 600.000.

De kosten voor het proces van opheffing van de GR en de NV ramen we op € 1,2 miljoen euro. Dit betreft onder andere kosten voor projectleiding van de opheffing, de onderhandelingen met vakbonden en externe specialistische adviezen en diensten (juridisch, notariaat, etc.). Het bedrag is relatief hoog omdat zowel sprake is van een GR als een NV. Deze kosten worden voorsnag voor 50% aan de GR en voor 50% aan de NV toegerekend.

⁵ De taxatiewaarde van de gebouwen ligt € 2.000.000,- hoger dan de boekwaarde, deze wordt teniet gedaan door de voorziene kosten van leegstand van € 2.000.000. Bij een marge van -20% ligt de verkoopprijs op € 2.400.000,- en de kosten voor leegstand op € 1.600.000,- wat lijdt tot € 800.000,- aan resultaat. Bij een marge van +20% ligt de verkoopprijs op € 1.600.000,- en de kosten voor leegstand op € 2.400.000,- wat lijdt tot € 800.000,- aan frictiekosten.

Onvoorziene frictiekosten vallen binnen de gehanteerde marge van plus 20%. Wanneer in de transitieplannen niet met deze marge wordt gewerkt, zal er een post onvoorziene frictiekosten (bijvoorbeeld ter hoogte van 10% van de geraamde kosten) apart moeten worden opgenomen.

Overzicht raming frictiekosten SOWECO NV (in €)

	Onderbouwde raming	Marge - 20%	Marge + 20%
Kosten sociaal plan Soflex	-1.113.000	-890.000	-1.336.000
Boekverlies (im) materiële vaste activa	-436.000	-349.000	-523.000
Doorlopende contracten	-600.000	-480.000	-720.000
Proceskosten Opheffing NV	-600.000	-480.000	-720.000
Totaal	-2.749.000	-2.199.000	-3.299.000

6.4 Samenvatting GR en SOWECO NV

De totale frictiekosten bij de mogelijke ontbinding van GR en SOWECO NV worden op dit moment geraamd op € 5,4 miljoen. Plus en min een marge van 20% moet gerekend worden op frictiekosten van € 3,5 tot € 7,3 miljoen.

Dit bedrag zal door de in SOWECO deelnemende gemeenten moeten worden opgebracht. Het eigen vermogen van de GR en de NV bedraagt eind 2018 circa € 5,1 miljoen. We gaan ervan uit dat de gemeenten de tekorten op de Wsw in 2019 en 2020 blijven aanvullen, zodat het eigen vermogen minimaal op peil blijft. Het eigen vermogen kan als gedeeltelijke dekking voor de frictiekosten dienen. De frictiekosten zelf worden daardoor natuurlijk niet minder.

Overzicht raming totale frictiekosten (in €)

	Onderbouwde raming	Marge - 20%	Marge + 20%
Frictiekosten personeel	-2.959.000	-2.367.000	-3.551.000
Frictiekosten gebouwen en terreinen	0	800.000	-800.000
Frictiekosten overige (im)materiële vaste activa	-436.000	-349.000	-523.000
Frictiekosten contracten	-600.000	-480.000	-720.000
Frictiekosten langlopende leningen	-220.000	-176.000	-264.000
Proceskosten opheffing GR en NV	-1.200.000	-960.000	-1.440.000
Totaal	-5.415.000	-3.532.000	-7.298.000
Dekking frictiekosten door Eigen Vermogen Soweco	5.100.000	5.100.000	5.100.000
Benodigde extra dekking	315.000	Nihil Er blijft een bedrag over uit het EV	2.198.000

6.5 Mogelijkheden om de frictiekosten te beperken

De personele frictiekosten vertegenwoordigen het grootste deel van de geraamde frictiekosten, circa 55% van het totaal. In de frictiekosten is uitgegaan dat een aantal van 15 fte mogelijk boventallig zal worden. De gemeenten kunnen frictiekosten beperken door medewerkers die in het proces boventallig worden met voorrang te plaatsen op vacatures binnen de gemeentelijke organisaties.

Anderzijds kunnen de personele frictiekosten ook groter worden wanneer onderdelen van de uitvoering van de Wsw wordt ondergebracht bij derde partijen die al een staande organisatie hebben. Bij het uitbesteden/aanbesteden van onderdelen van de uitvoering zou als criterium de overname van regulier personeel van SOWECO kunnen worden opgenomen.

Verder kunnen de geraamde frictiekosten worden beperkt wanneer de gemeente(n) of derde partijen die worden ingeschakeld voor de uitvoering van de Wsw de panden van SOWECO voorafgaand aan of per datum overdracht (1 januari 2021) tegen taxatiewaarde overnemen. Hierdoor worden kosten van leegstand zeer beperkt en kan de volledige (potentiële) boekwinst worden gerealiseerd.

Een derde mogelijkheid om de kosten te beperken is dat de gemeente Hellendoorn (alleen of samen met een andere gemeente) het huurcontract overnemen voor het pand dat in aanbouw is.

6.6 Frictiekosten bij doorgaan met SOWECO

Ook wanneer wordt doorgegaan met SOWECO moet met frictiekosten rekening worden gehouden. Op een bepaald moment zal de afname van het aantal Wsw-medewerkers bij SOWECO in de praktijk niet meer kunnen worden gecompenseerd door instroom van nieuw beschut medewerkers en/of dienstverlening aan re-integratie kandidaten uit de Participatiewet.

Dit betekent dat de organisatie op enig moment zal moeten gaan krimpen en dat personeelskosten voor ambtelijke en Soflex-medewerkers en overige bedrijfskosten teruggebracht moeten worden. Dit zal leiden tot frictiekosten op het gebied van personeel (kosten voor 'van werk naar werk-trajecten', werkloosheidsuitkeringen aan ambtenaren) en huisvesting. Ook zal de exploitatie (verder) onder druk komen te staan. De hoogte van de mogelijke frictiekosten in dit scenario is vrijwel niet te berekenen omdat het zich uitstrekt over een periode van tientallen jaren.

Daar staat tegenover dat wanneer de gemeenten de uitvoering per 1 januari 2021 anders gaan organiseren, er ook effecten zijn van de krimp van de Wsw-populatie. De capaciteit aan regulier (leidinggevend en begeleidend) personeel dat daardoor vrijkomt, zal moeten worden ingezet voor andere doelgroepen. Gebeurt dat niet, dan zullen er ook in dit geval toekomstige personele frictiekosten ontstaan. Deze frictiekosten kunnen lager zijn dan in het scenario 'doorgaan met SOWECO' wanneer bijvoorbeeld beschut werk en/of de uitvoering van de personeelstaken worden uitbesteed aan een derde partij.

6.7 Actiepunten voor de gemeenten

Fase 1 Beschrijving alternatieve uitvoering:

- Mening vormen over werk naar werkgarantie of werkgarantie voor ambtelijk en Soflex-medewerkers;
- Mening vormen over overname van gebouwen of huurcontract.

Fase 2 Verdieping, doorrekening en transitieplan:

- Keuzes in relatie tot garanties ambtelijk en Soflex-medewerkers;
- Keuzes m.b.t. overname panden, c.q. huurcontract;
- Berekenen gevolgen van deze keuzes voor de frictiekosten.

Fase 3 Besluitvorming:

- Besluitvorming ten aanzien van de beperking en dekking van de frictiekosten: vaststellen uitgangspunten en spelregels.

Fase 4 Implementatieplan:

- Implementeren van de gemaakte keuzes.
- Bewaken van de uitgangspunten en spelregels om de frictiekosten te beperken.