

Toekomst Presikhaaf Bedrijven en regionale samenwerking Participatiewet

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Bresdo

**Martin Heekelaar
Luddo Oh
Maarten Adelmeijer
Sander Wiersema**

27 maart 2015

Toekomst Presikhaaf Bedrijven en regionale samenwerking Participatiewet

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Bresdo

Inhoud	Pagina
Managementsamenvatting	1
Participatiewet	1
Presikhaaf Bedrijven	1
Mogelijke toekomstvarianten	1
Weging	2
Modulair opbouwen	2
Gefaseerde aanpak	3
Voorwaarden voor succesvol resultaat	3
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Achtergrond	5
1.3 Vraagstelling	6
1.4 Aanpak en verantwoording	6
1.5 Leeswijzer	8
2. Participatiewet	9
2.1 Doelstelling	9
2.2 Aantallen	9
2.3 Garantiebanen	10
2.4 Budgetten	10
2.5 Keuzes Midden Gelderland	12
2.6 Beschut werk in Midden Gelderland	13
2.7 Uitvoering	14
3. Presikhaaf bedrijven	16
3.1 Huidige situatie en financiële noodzaak	16
3.2 Benchmark	18
3.3 AMT en BW	19
3.4 Toegevoegde waarde en indicatieve verdien capaciteit	20
3.5 Conclusies	20

4. Toekomstvarianten	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Hoofdvarianten	21
4.3 Afwegingskader en gekozen alternatief	23
4.4 Modulair opbouwen	24
4.5 Taken behorend bij loonwaarde > 40%	25
4.6 Taken behorend bij loonwaarde < 40%	28
4.7 Verdeling WSW zittend bestand en reguliere formatie over de nieuwe onderdelen	29
4.8 Overige taken	30
4.9 Financiële effecten	31
5. Aanpak vervolgstappen	34
5.1 Inleiding	34
5.2 Strategiefase: contouren van de regionale samenwerking Participatiewet	34
5.3 Planfase: bedrijfsplan (mei 2015 – september 2015)	35
5.4 Ontwerpfase (Oktober 2015 – december 2015)	36
5.5 Implementatiefase (januari 2016 – juni 2016)	36
5.6 Privatisering dienstverleningsonderdelen	37
5.7 Voorwaarden voor succesvol resultaat	37
Bijlage 1: Raming klantaantallen per gemeente	40
Bijlage 2: Raming re-integratiebudgetten per gemeente	43
Bijlage 3: Vastgoed	46
Bijlage 4: Uittreden	48
Bijlage 5. Juridische samenwerkingsvormen	50
Bijlage 6: Lijst van betrokkenen bij het onderzoek	54

Managementsamenvatting

Participatiewet

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd, waarin de WWB, de WSW en de Wajong zijn samengevoegd. Gemeenten krijgen een belangrijke taak om mensen met een arbeidsbeperking zoveel mogelijk aan de slag te helpen. Deze groep wordt steeds groter. In de regio Midden Gelderland gaat het uiteindelijk, naar verwachting, om ruim 7.000 personen.

De rol van het SW-bedrijf is mede door het verdwijnen van de WSW, de forse bezuinigingen en wens om de betrokkenen zoveel mogelijk bij reguliere werknemers aan de slag te krijgen, niet meer vanzelfsprekend. Tegelijkertijd staan de financiële resultaten van Presikhaaf Bedrijven (PHB) al langere tijd onder druk. Het Bresdo heeft daarom aan Berenschot gevraagd om onderzoek te doen naar de toekomst van PHB en de regionale samenwerking op de Participatiewet.

Presikhaaf Bedrijven

Wij hebben eerst onderzoek gedaan naar de huidige situatie van PHB. Uit deze analyse komen de volgende bevindingen:

- De exploitatie is negatief. Deze loopt op tot € 12 mln in 2016. De financiële noodzaak is groot om maatregelen te nemen.
- PHB is er nog onvoldoende in geslaagd om SW medewerkers van binnen naar buiten te brengen.
- De toegevoegde waarde per medewerker is laag.
- Het lukt nog onvoldoende om het verbeterpotentieel te realiseren.
- De gemeenten lopen aan tegen een complexe governance en zijn op zoek naar efficiënte oplossingen voor de huidige aansturing.

Mogelijke toekomstvarianten

Voor de toekomst van PHB zijn drie routes onderzocht:

- Geleidelijk afbouwen, waarbij PHB verantwoordelijk blijft voor het zittend bestand WSW.
- Direct stoppen, waarbij het zittend bestand terug gaat naar de gemeenten die dan zelf verantwoordelijk worden om de mensen te plaatsen.
- Middenvariant: afbouwen in 2020.

Weging

Geleidelijk afbouwen wordt als onwenselijk gezien vanwege de hoge kosten. Direct stoppen is onaantrekkelijk, omdat een grote groep (2500 fte) WSW-ers niet meer terecht kan bij PHB en gemeenten onvoldoende mogelijkheden hebben om hen zelf een plek te geven. Gemeenten hebben de voorkeur voor de middenvariant. Deze biedt voordelen, omdat de bestaande infrastructuur van PHB wordt verbonden met de nieuwe taken in het kader van de Participatiewet. Bovendien is deze financieel het meest aantrekkelijk. Wij hebben deze variant verder uitgewerkt.

Modulair opbouwen

We maken onderscheid tussen de groep mensen met een arbeidsbeperking met een loonwaarde van meer dan 40% en de groep met een loonwaarde van minder dan 40%. De gemeenten in Midden Gelderland plaatsen de groep met een loonwaarde van meer dan 40% onder de doelgroep van de Participatiewet. De groep met een loonwaarde van minder dan 40% behoort tot de doelgroep zorg en welzijn.

De taken voor de nieuwe doelgroepen (de mensen die een beroep doen op de Participatiewet en die voorheen in de Wajong of de WSW zouden zijn gestroomd) worden gebundeld met de taken van PHB die met name zijn bedoeld voor de groepen met een hogere loonwaarde. De betrokken reguliere medewerkers bij PHB gaan over naar het Werkgevers Service Punt (WSP). Het gaat concreet om individuele detacheringen en begeleid werken. De activiteiten in het groen en de schoonmaak van PHB (dienstverlening) worden zoveel mogelijk geprivatiseerd. Deze taken worden ook voor de doelgroep ingezet. Het regionaal WSP wordt verantwoordelijk voor deze groep en voor de regie op de geprivatiseerde dienstverleningsonderdelen van PHB. Het WSP krijgt de opdracht om 200 extra mensen met een WSW-indicatie die nu werkzaam zijn bij de interne PHB-organisatie, te plaatsen bij reguliere werkgevers. Het is echter belangrijk om een degelijke juridische structuur onder het WSP nieuwe stijl te leggen. Dit is een harde voorwaarde om deze taken ten aanzien van de nieuwe doelgroep en het zittend bestand uit te kunnen voeren. De huidige structuur onder het WSP is onvoldoende.

PHB wordt afgebouwd voor de groepen met een loonwaarde van minder dan 40%. Deze organisatie PHB-oud richt zich op zo eenvoudig mogelijke werkzaamheden. Er worden op korte termijn 300 mensen met een loonwaarde van minder dan 25% teruggeplaatst bij de gemeenten. De gemeenten zoeken zelf naar een oplossing. De GR-gemeenten gaan na op welke wijze de bestaande infrastructuur van PHB nuttig kan worden ingezet voor de doelgroep met een beperkte loonwaarde en op welke wijze deze kan worden ingepast in de uitvoeringsstructuur van zorg en welzijn.

De middenweg is zowel financieel als inhoudelijk het meest aantrekkelijk. Deze variant biedt het waarborgen dat de bestaande infrastructuur van PHB voor zover nuttig en zinvol, behouden blijft voor nieuwe doelgroepen en dat hoge frictie- en transitiekosten worden voorkomen. Daarnaast kunnen bezuinigingen worden doorgevoerd: de overhead bij PHB, de vervoerskosten en de huisvestingskosten kunnen omlaag. Deze maatregelen leiden op termijn tot een totale besparing van € 7,5 mio per jaar.

Gefaseerde aanpak

Voor de uitwerking en implementatie van de variant modulair opbouwen adviseren wij een gefaseerde aanpak (volgens het zogenoemde Ruitmodel). Na de strategische fase, waarin wij ons nu bevinden, volgen de planfase (opstellen bedrijfsplan: mei – september 2015), de ontwerpfase (uitwerkingsplannen: oktober – december 2015) en de implementatiefase (januari – juni 2016).

In de planfase worden de keuzes die in deze fase zijn gemaakt verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Het advies is om de planfase programmatisch aan te pakken, onder centrale gemeentelijke regie. In het programma worden de volgende deelprogramma's voorgesteld:

- Herstructureren van PHB-oud, waaronder de huidige governance
 - Reduceren van de overhead
 - Privatisering Dienstverleningsonderdelen
 - Isoleren van de vastgoed problematiek
 - Verbeteren governance en transparantie.
- Verder vormgeven van het WSP
 - Vormgeven van taken die overgaan
 - Plaatsen van de medewerkers
 - Inregelen van de contracten
 - Onderzoek naar de juridische entiteit.
- Verder uitwerken gemeenten: perspectief beschut werken en nieuwe doelgroepen
 - Verplaatsen van 300 WSW-ers naar gemeenten met een relatief lage loonwaarde. Randvoorwaarde is dat een volwaardig alternatief is voor de huidige werkzaamheden.
 - Uitwerken nieuw perspectief beschut werken/ arbeidsmatige dagbesteding.

Voorwaarden voor succesvol resultaat

Voorwaarden om de plannen en de besparingen te realiseren:

1. Welslagen van het plan is volledig afhankelijk van het commitment en de daadkracht van de gemeenten.
2. Gemeenten moeten beter met elkaar samenwerken.
3. Commitment bij de directie van PHB, een strakke, no nonsense aansturing en draagvlak bij de medewerkers. Bij de start van de planfase moet worden nagegaan of PHB hiervoor voldoende is toegerust.
4. Breed draagvlak (politiek, bestuurlijk, doelgroep en reguliere medewerkers) voor de transitie is cruciaal.

5. Snel doorpakken en vasthouden aan het ingezette plan (koersvast). Voortgang monitoren volgens vaste mijlpalen.
6. Het WSP nieuwe stijl slaagt alleen als er een goede juridische organisatievorm en governance aan ten grondslag ligt. Gemeenten moeten met open vizier op zoek gaan naar de meest gewenste vorm.
7. WSP nieuwe stijl moet er in slagen om 200 extra WSW-ers te plaatsen bij reguliere werkgevers.
8. Gemeenten/sociale diensten moeten vanuit de nieuwe doelgroepen in de Participatiewet voldoende mensen (met een arbeidsbeperking) aanreiken bij het WSP-nieuwe-stijl en de daarmee samenhangende begeleidingskosten betalen (vanuit het re-integratiebudget).
9. De individuele gemeenten in de GR PHB moeten in staat en bereid zijn om op korte termijn 300 WSW-ers met een beperkte loonwaarde op te nemen en een participatietraject aan te bieden in het kader van de zorg/WMO.
10. Bij de verdere afbouw van onderdelen van PHB-oud moeten gemeenten eveneens bereid en in staat zijn om WSW-ers op te nemen en zelf een plek te geven.
11. Er moet een extra inspanning gepleegd worden door PHB om met name de overheadkosten, de huisvestingskosten en de vervoerskosten omlaag te krijgen.
12. Het absorptievermogen van de arbeidsmarkt en werkgevers in de regio moet voldoende zijn om de gewenste aantallen mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te krijgen bij reguliere werkgevers.
13. Gemeenten moeten in voldoende mate mensen met een arbeidsbeperking een baan aanbieden cq werk gunnen aan bedrijven met mensen met een arbeidsbeperking in dienst.
14. Het risico bij het niet realiseren van de aansluiting 'individueel detacheren' en 'begeleid werken' bij het WSP is verlies van plaatsingen bij werkgevers en daarmee tot verlies aan detacheer inkomsten.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 januari jongstleden is de Participatiewet ingevoerd. De Wet werk en bijstand (WWB), Wet sociale werkvoorziening (WSW) en Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) zijn in de Participatiewet samengevoegd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en moeten keuzes maken over de toekomstige uitvoeringsinfrastructuur. De huidige structuur waarbij de sociale dienst verantwoordelijk is voor de uitvoering van de WWB en het SW-bedrijf voor de uitvoering van WSW is geen vanzelfsprekendheid meer.

De invoering van de Participatiewet en de keuzes die de aan de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorziening Midden Gelderland deelnemende gemeenten maken, hebben consequenties voor de toekomst van het SW-bedrijf Presikhaaf Bedrijven (PHB). Vandaar het belang om mogelijke toekomstscenario's voor PHB te verkennen.

1.2 Achtergrond

In de rol van gemeenten als bestuurder van PHB zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet om het SW-bedrijf te moderniseren. Sinds 2011 is PHB veranderd van een bedrijf dat zelf een groot scala aan bedrijfsactiviteiten exploiteert als middel om mensen uit de SW-doelgroep werk te bieden, naar een dienstverlener die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op zo regulier mogelijke arbeidsplaatsen bij reguliere werkgevers plaatst. Deze beweging is versneld met het transitieplan 'Stip op de Horizon' (2012). De koersverandering was nodig om sociale redenen, waarbij werken in een reguliere omgeving de voorkeur geniet boven werken binnen de bedrijfsonderdelen van PHB. Daarnaast was de koersverandering nodig om financiële redenen. De exploitatie van PHB was verslechterd door het economische klimaat en door de lagere rijksvergoeding. De beweging van binnen naar buiten leidt via lagere kosten tot een verbeterde exploitatie.

De veranderde koers heeft niet geleid tot het gewenste resultaat. Met name de combinatie van (i) grote veranderingen in de omgeving waarin de transitie plaatsvindt (een schraler economisch klimaat, veranderende sociaal-maatschappelijke voorzieningen, oplopende werkloosheid en bezuinigingen (in het sociale domein)) en (ii) kenmerken van PHB (de relatief kostbare eigen bedrijfsactiviteiten en de relatief lage verdien capaciteit van het medewerkersbestand) maken dat het financiële perspectief zorgelijk blijft.

Het gegeven dat er verschillende beelden bij de betrokken gemeenten zijn over de toekomst van PHB en dat dit regionale aansturing van het bedrijf bemoeilijkt versterkt dit.

In het licht daarvan heeft de Bestuurlijke Regiegroep Sociaal Domein/bestuurlijk kwartet participatie (Bresdo/ BK Participatie) een inventarisatie laten uitvoeren over hoe de gemeenten uit de arbeidsmarktregio Midden Gelderland (Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort en Zevenaar) en daarnaast ook Neder-Betuwe (die ook participeert in de gemeenschappelijke regeling) denken over (i) de kaders, wensen en mogelijkheden ten aanzien van de uitvoering van de diverse functies en activiteiten binnen de

Participatiewet (en relevante relaties met verwante domeinen), (ii) het voorgenomen schaalniveau en de gewenste flexibiliteit van de inkoop en uitvoering, (iii) de mogelijke, toekomstige rol voor PHB die men voorziet en (iv) de mogelijke juridische vorm hiervoor. De uitkomst van deze inventarisatie was dat de grootste gemene deler van gemeenten in de Arbeidsmarktregio Midden Gelderland en Neder-Betuwe de volgende is:

- Alle gemeenten staan voor de werknemers (de doelgroep WSW-oud) die per 1 januari 2015 bij PHB werkzaam zijn, in de wetenschap dat:
 - rechten en plichten van de doelgroep worden nagekomen.
 - veranderingen pas worden doorgevoerd als het volwaardige alternatieven zijn.
 - het altijd meer zal kosten dan het op kan brengen.
- Gemeenten willen andere taken en doelgroepen die vanuit de decentralisaties op hen afkomen niet op voorhand collectief bij PHB onderbrengen, vanuit de volgende motieven:
 - behoefte aan maatwerk en keuzevrijheid.
 - beleidsruimte in verband met lokale (on)mogelijkheden.
 - terugdringen van het ondernemersrisico van PHB.

Verder realiseren de gemeenten in de regio zich dat de collectieve keuze voor het uitsluitend onderbrengen van de doelgroep WSW-oud bij PHB op termijn (lees 5 tot 10 jaar) onvoldoende toekomst biedt voor het huidige PHB.

1.3 Vraagstelling

De gemeenten in de regio Midden Gelderland hebben via het Bresdo aan Berenschot de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar PHB. Gevraagd is om na te gaan wat de gevolgen op termijn zijn van de krimpende doelgroep WSW-oud (met ca. 5% per jaar) voor PHB in zijn huidige omvang. In het onderzoek dient specifiek aandacht te zijn voor de financiële, organisatorische, juridische en beleidsmatige consequenties voor alle belanghebbenden.

Doel van het onderzoek is te bepalen welke regelknoppen er zijn te identificeren waarmee de maatschappelijke, organisatorische en financiële effecten van het veranderproces kunnen worden beïnvloed. Tevens willen de gemeenten inzicht hebben in de maatschappelijke, organisatorische en financiële effecten van het variëren in verandertempo:

- Huidig beleid voortzetten, geleidelijk afbouwen (natuurlijk verloop)
- Op korte termijn afbouwen (snelle afbouw)
- Een middenweg

1.4 Aanpak en verantwoording

Om te komen tot dit rapport is een aantal stappen doorlopen. De eerste stap was een kick-off bijeenkomst met leden van het Bresdo en Berenschot om de uitgangspunten van het onderzoek

gezamenlijk vast te stellen. Vervolgens is een vragenlijst gestuurd naar de gemeenten om te inventariseren welke alternatieven zij zagen en in hoeverre zij mogelijkheden zagen voor de taken die bij PHB belegd zijn.

Tegelijkertijd is een foto gemaakt van de organisatorische en financiële situatie van PHB. Hiertoe zijn uitvoerig financiële en kwantitatieve analyses gemaakt. Deze analyses zijn aangevuld met uitkomsten uit interviewrondes met het management en directie van PHB. Deze analyses hebben geleid tot de 'foto' van de huidige situatie van PHB.

Om mogelijke alternatieven op te halen en te toetsen is een interviewronde gehouden met experts in het veld, zoals directeurs van andere SW-bedrijven, private partijen die werken met SW-ers, sociale ondernemers en zorginstellingen. Hierin is besproken wat best practices zijn voor SW-bedrijven in huidige marktomstandigheden, wat mogelijke alternatieven voor taken van PHB zijn en hoe deze alternatieven gerealiseerd kunnen worden. Een lijst van deelnemers aan de interviews is bijgevoegd.

Er zijn twee bestuurlijke rondes geweest waarin is gesproken met wethouders van de gemeenten. De eerste ronde had een verkennend karakter. Hierin is, met behulp van de eerder uitgestuurde vragenlijst, verkend hoe gemeenten tegen PHB aankijken en wat zij als mogelijke alternatieven zien in de uitvoering van taken die bij PHB belegd zijn en de (nieuwe) taken in het kader van de Participatiewet. De tweede bestuurlijke ronde had een meer verdiepend karakter. Voor deze ronde was de analyse van PHB afgerond en was het doel om te bezien in hoeverre er sprake was van de voorkeuren van bestuurders voor bepaalde varianten. Een lijst van deelnemers aan de gesprekken in de bestuurlijke rondes is bijgevoegd.

Er zijn twee presentaties gegeven aan gemeenteraden om hen te informeren over het onderzoek. Hierin zijn de analyse van PHB en de alternatieven aan bod gekomen.

Ook zijn er drie expertmeetings gehouden waar gezamenlijk met externe experts, gemeente ambtenaren en PHB-medewerkers mogelijke oplossingsrichtingen getoetst en nader uitgewerkt werden. De eerste workshop ging in op individueel detacheren en begeleid werken. De tweede had beschut werken als onderwerp en de derde workshop ging nader in op groen en dienstverlening. Een lijst van deelnemers aan de expertmeetings is bijgevoegd.

Gedurende de hele looptijd van het project is regelmatig afstemming geweest met de begeleidingscommissie (voor leden zie bijlage). Daarnaast zijn er meerdere bijeenkomsten geweest met het Bresdo en het bestuurlijk kwartet om hen op de hoogte te houden over de voortgang en tussentijdse uitkomsten van het project. Ook is er regelmatig afstemming geweest met de directie van PHB om hen te informeren over het onderzoek.

De informatie in dit document is samengesteld door Berenschot op basis van door PHB en gemeenten verstrekte gegevens, waaronder jaarrekeningen en uitgebreide bedrijfsinformatie. PHB en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de ter beschikking gestelde gegevens. Berenschot heeft de verstrekte informatie niet zelfstandig gecontroleerd en is niet aansprakelijk voor eventueel onjuiste, onvolledige of voor nadien te verstrekken informatie. De resultaatprognoses hebben als basis historische jaaroverzichten en actuele resultaat- en

omzetoverzichten in 2014, die door PHB zijn verstrekt. Realisatie blijft uiteraard afhankelijk van de externe omstandigheden en het realiseren van de eigen doelstellingen door PHB. Berenschot heeft hier geen invloed op.

1.5 Leeswijzer

Hierna gaan wij eerst dieper in op de Participatiewet. We onderzoeken wat de gevolgen van deze wet zijn voor de regio Midden Gelderland, in termen van aantallen, budgetten en uitgaven. We gaan na welke keuzes in Midden Gelderland gemaakt zijn.

Vervolgens onderzoeken wij Presikhaaf Bedrijven. We verkennen de financiële situatie en de prestaties. Ook doen we onderzoek naar het zittend bestand en de wijze waarop de WSW-ers bij PHB aan de slag zijn.

In hoofdstuk 4 onderzoeken we de mogelijke toekomstvarianten. We verkennen de hoofdvarianten: geleidelijk afbouwen, direct stoppen en de middenvariant. We geven een weging van de verschillende varianten. Vervolgens werken we de middenvariant verder uit.

In hoofdstuk 5 bespreken we het vervolgproces. Aan de hand van het Ruitmodel beschrijven we een gefaseerde aanpak voor de wijze waarop kan worden toegewerkt naar een nieuwe uitvoeringsstructuur. Op het eind van dit hoofdstuk bespreken we de voorwaarden om de gewenste koers tot een succes te maken.

2. Participatiewet

Hierna gaan wij eerst dieper in op de Participatiewet. We onderzoeken wat de gevolgen van deze wet zijn voor de regio Midden Gelderland, in termen van aantallen, budgetten en uitgaven. We gaan na welke keuzes in Midden Gelderland gemaakt zijn.

2.1 Doelstelling

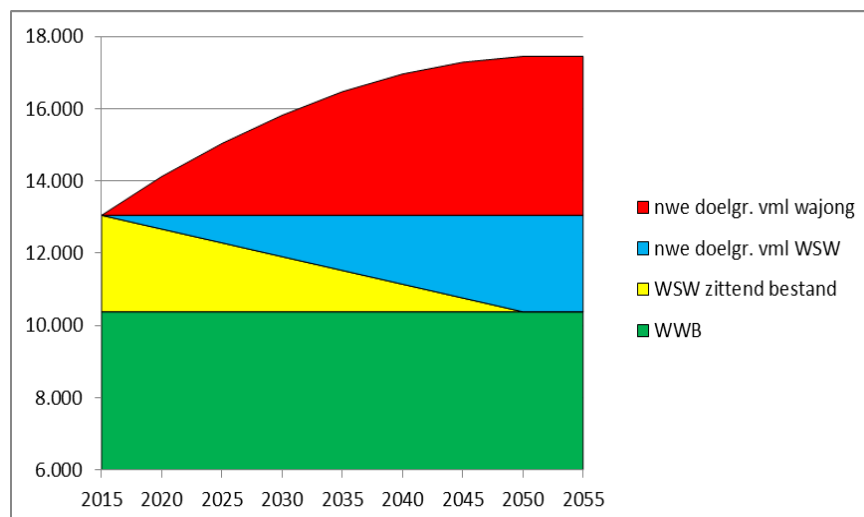
De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen die daar niet toe in staat is te ondersteunen met middelen van bestaan en/of te helpen om aan het werk te komen. Zo worden mensen in staat gesteld hun eigen inkomen te verdienen. Werk biedt bovendien kansen op zelfontplooiing, geeft mensen eigenwaarde en zorgt voor sociale contacten.

Met de Participatiewet komt er één regeling voor iedereen die volledig of gedeeltelijk in staat is om te werken. Gemeenten voeren de wet uit. De toegang tot de WSW wordt geblokkeerd. De Wajong is alleen nog toegankelijk voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Mensen met arbeidsvermogen die voorheen in de WSW of de Wajong zouden zijn gestroomd, vallen vanaf 2015 onder de Participatiewet. Mensen die op 1-1-2015 al in de WSW of Wajong zaten, kunnen aanspraak blijven maken op deze regelingen.

2.2 Aantallen

In onderstaande figuur zien we de in de regio Midden Gelderland verwachte ontwikkeling van de gemeentelijke doelgroep Participatiewet, verbijzonderd naar de verschillende (sub)doelgroepen.

Figuur: ontwikkeling van de doelgroep van de Participatiewet; 2015-2055



De samenstelling van de doelgroep ziet er als volgt uit:

- De Participatiewet bestaat in de eerste plaats uit de bestaande WWB-ers. We gaan er van uit dat het huidige aantal van 10.375 WWB-ers jaarlijks constant blijft (groene vlak; zie voor de aantallen ook de bijlage).
- Daar bovenop zijn gemeenten via de Participatiewet verantwoordelijk voor het zittend bestand WSW (gele vlak). Dat zijn nu 2.671 WSW-ers. Dat aantal gaat omlaag (er is geen nieuwe instroom meer) en daalt tot uiteindelijk nul
- Het verdwijnen van de WSW betekent niet dat er geen mensen meer zijn met een arbeidsbeperking. Het ministerie van SZW gaat er van uit dat de vrijvallende plekken worden opgevuld met mensen vanuit de nieuwe doelgroep, zodat jaarlijks 2.671 mensen aan de slag blijven.
- Daarnaast worden gemeenten verantwoordelijk voor de mensen die voorheen in aanmerking kwamen voor Wajong. Deze groep wordt steeds groter, tot uiteindelijk 4402 personen in de regio in 2055. SZW gaat ervan uit dat deze mensen, bovenop het aantal dat via de WSW is gerealiseerd, door gemeenten ondersteund bij reguliere werkgevers aan de slag gaan.

2.3 Garantiebanen

Landelijk hebben werkgevers 125.000 garantiebanen toegezegd voor mensen met een arbeidshandicap. Vertaald naar de regio Midden Gelderland gaat het om 3384 garantiebanen¹. Gegeven het verwachte aantal mensen met een arbeidsbeperking in de regio, zal het voor Midden Gelderland een forse opgave zijn om al deze mensen aan de slag te krijgen bij reguliere werkgevers.

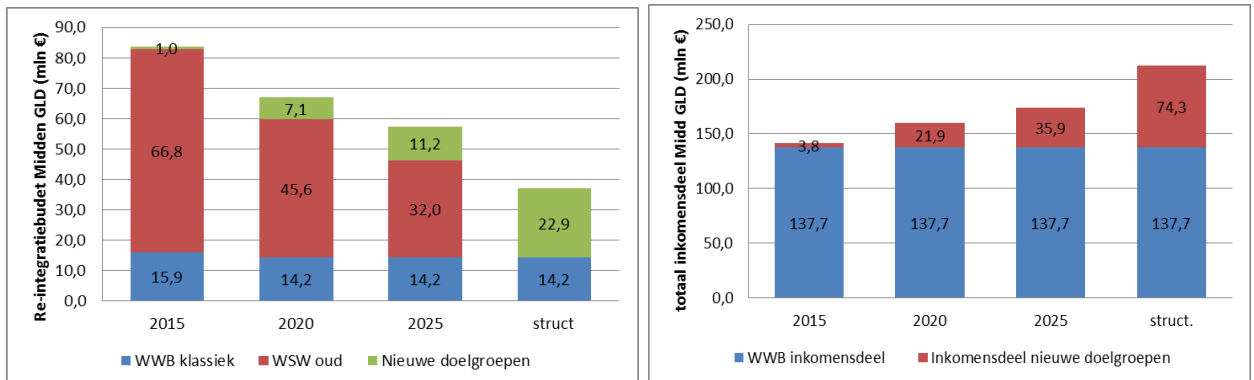
2.4 Budgetten

Voor het uitvoeren van de participatiewet ontvangen gemeenten verschillende budgetten. De Participatiewet hanteert hetzelfde systeem als de WWB: een inkomensdeel voor het betalen van uitkeringen en loonkostensubsidies en een re-integratiebudget voor re-integratie en ondersteuning. De uitvoeringskosten voor het vaststellen en het beheer van uitkeringen zijn opgenomen in het gemeentefonds.

Gemeenten ontvangen geld voor de re-integratie in het re-integratiebudget. Hiervan betalen gemeenten zaken als begeleiding, plaatsing en werkgeversbenadering. De opbouw van het totaal van de budgetten van de gemeenten in Midden Gelderland is weergegeven in de onderstaande grafiek. We zien dat het budget is opgebouwd uit de voormalige re-integratiemiddelen in de WWB, de voormalige WSW-budgetten en extra re-integratiegeld dat gemeenten ontvangen voor de nieuwe doelgroepen (de mensen die voorheen in de WSW of de Wajong zouden zijn gestroomd).

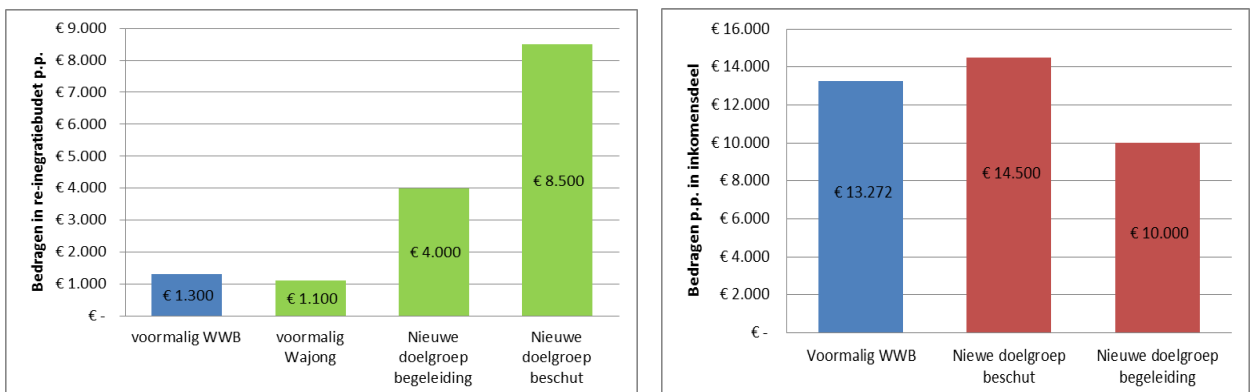
¹ Landelijk zijn er 20.500 garantiebanen in 2016. Dat aantal loopt op tot 125.000 in 2025. In de landelijke Werkkamer is afgesproken dat Midden-Gelderland in 2016 beschikt over 555 banen. Vertaalt naar 2025, moet Midden Gelderland rekening houden met 3.384 garantiebanen.

Voor het betalen van uitkeringen en loonkostensubsidies ontvangen gemeenten het budget inkomensdeel. Het budget gaat jaarlijks omhoog met geld voor loonkostensubsidies en uitkeringen voor de nieuwe doelgroepen.



Grafiek: ontwikkeling re-integratiebudget (linker figuur) en ontwikkeling inkomensdeel (rechterfiguur)

In de onderstaande afbeelding staan de bedragen (indicatief) die jaarlijks landelijk door SZW per persoon beschikbaar worden gesteld²³.



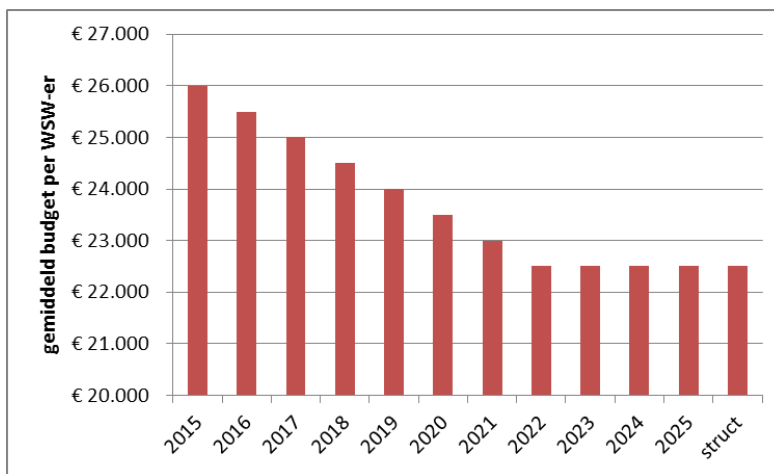
Grafiek: re-integratiebudget per hoofd (linker figuur) en inkomensdeel per hoofd (rechterfiguur)

Bij het Participatiebudget zien we dat de bedragen aan begeleiding per doelgroep uiteenlopen van € 1.300 voor de huidige WWB-populatie tot een variatie van € 1.100, € 4.000 en € 8.500 voor de nieuwe doelgroepen. Het bedrag van € 1.100 per vml Wajonger is laag. De vraag is of daarmee de doelgroep aan het werk geholpen kan worden. Een bedrag van gemiddeld € 4.000 ligt meer voor de hand.

² De gemiddelde bedragen kunnen jaarlijks verschillen. In de grafieken zijn de bedragen in de structurele situatie opgenomen. De bedragen kunnen als vuistregel worden gehanteerd.

³ Het bedrag in het inkomensdeel voor voormalig WWB is in de regio relatief laag. Landelijk gemiddeld is 14.500 euro (toevallig aan het gemiddelde bedrag voor de nieuwe doelgroep beschut). Het lage bedrag in de regio wordt verklaard met name door het relatief lage inkomensdeel dat Arnhem in 2015 ontvang van de rijksoverheid.

In het inkomensdeel zit voor de voormalige WWB-ers € 13.272 en voor de nieuwe doelgroep beschut gemiddeld € 14.500. Voor de nieuwe doelgroepen en de voormalig Wajongers die bij de gemeenten terecht komen wordt gemiddeld € 10.000 opgenomen. Deze bedragen corresponderen met loonwaarden van gemiddeld 40% (tussen 30% en 50%) respectievelijk 60% (tussen de 50% en 70%)⁴. Met andere woorden, landelijk zullen gemeenten gemiddeld voor deze groepen loonwaarden van deze orde van grote moeten realiseren en maximaal de daarbij behorende loonkostensubsidies moeten betalen om financieel uit te komen met het inkomensdeel.



De bedragen per WSW-er zijn niet in de grafiek opgenomen, omdat deze per jaar verschillend zijn. SZW gaat uit van een daling van het budget per WSW-er van € 500 per jaar. Dat leidt tot een bedrag van € 26.000 per WSW-er in 2015 tot circa € 22.500 structureel vanaf 2022.

Box: beschikbare budget per WSW-er de komende jaren onzeker

Er is een bepaalde mate van onzekerheid over het gemiddelde bedrag dat per WSW-er beschikbaar is. Het bedrag per WSW-er is afhankelijk van de ontwikkeling van het landelijk aantal WSW-ers. Macro staat het budget vast. De daling tot € 22.500 doet zich voor bij een jaarlijkse afname van het aantal WSW-ers met 5%. Als de afname sneller gaat, gaat het gemiddelde budget omhoog. Bij een tragere daling gaat het gemiddelde budget omlaag. Ons inziens is een daling van 5% per jaar reëel. PHB hanteert in de begroting ook een afnemende rijksvergoeding tot € 22.500 per jaar.

2.5 Keuzes Midden Gelderland

De gemeenten in Midden Gelderland hanteren als doel voor de Participatiewet om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur regulier werk. De mensen en het naar vermogen verantwoordelijkheid nemen voor de eigen ontwikkeling en perspectief, staan daarbij

⁴ In de berekeningen van het ministerie van SZW realiseren de voormalig WWB-ers geen loonwaarde. Dat neemt niet weg dat gemeenten worden aangemoedigd om voor zover sprake is van beperkte loonwaarde, deze groep ook bij reguliere werkgevers aan de slag te krijgen.

centraal. De gemeenten in Midden Gelderland hanteren de volgende doelgroepindeling. Per doelgroep worden specifieke beleidsmaatregelen genomen.

Loonwaarde	Doelstelling	Ondersteuning
80-100%	Mensen naar regulier, betaald werk krijgen.	Mensen worden gestimuleerd om zoveel mogelijk op eigen kracht aan het werk te komen. Eventueel kan directe bemiddeling naar werk worden ingezet.
40-80%	Naar betaald werk met ondersteuning of naar regulier betaald werk.	Er vindt bemiddelings- en plaatsingsondersteuning plaats. Daarbij kunnen begeleiding; jobcoaching en loonkostensubsidies worden ingezet. De garantiebanen zijn flankerend.
0-40%	Mensen naar het niveau van sociale contacten buitenshuis, deelname aan georganiseerde activiteiten en/of onbetaald werk krijgen.	Gemeenten bieden dagbesteding aan en stimuleren deelname aan vrijwilligerswerk.

Doel is om de uitgaven ten laste van het inkomensdeel zo laag mogelijk te houden. Dat betekent zo min mogelijk mensen in de uitkering en een zo laag mogelijke gemiddelde uitkering. Mensen gaan alleen vanuit de uitkering met een loonkostensubsidie aan de slag, als de kosten van de loonkostensubsidie lager zijn dan de kosten van de uitkering.

Deze beleidslijn vraagt om een strakke controle en handhaving. Gemeenten zijn streng aan de poort. Uitgangspunt is dat mensen zelf op zoek gaan naar werk. Instroom wordt zoveel mogelijk voorkomen. Zo min mogelijk mensen in de bijstand leidt ertoe dat er ruimte ontstaat voor mensen die ondersteuning echt nodig hebben.

De nadruk van het nieuwe beleid onder de Participatiewet richt zich op de groep met een loonwaarde van 40% tot 80%. Mogelijke instrumenten zijn loonkostensubsidie, jobcoaching, no-risk polis en aanpassing van werkplek.

De doelgroep met een loonwaarde van minder dan 40% behoort feitelijk tot de doelgroep zorg en welzijn.

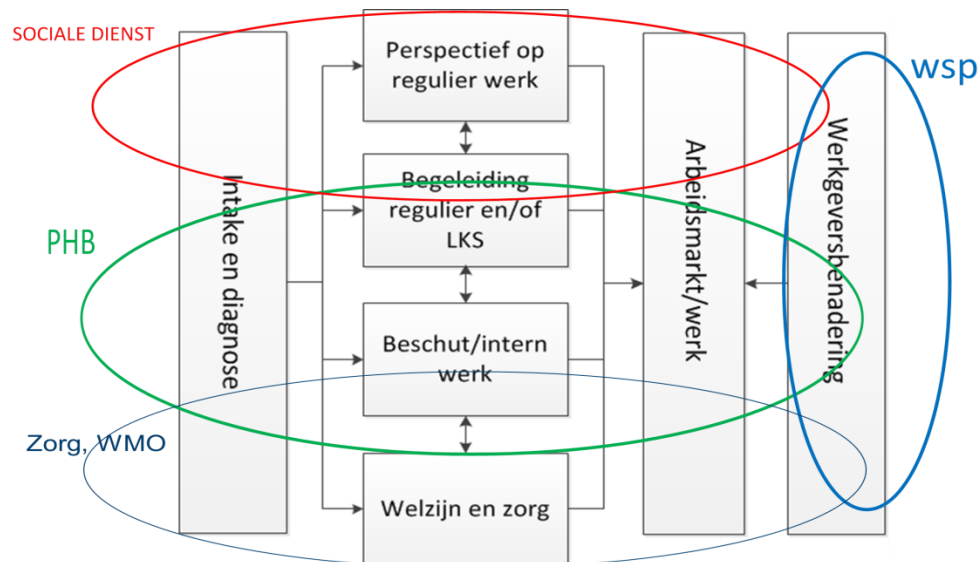
2.6 Beschut werk in Midden Gelderland

Gemeenten hebben de mogelijkheid om onder de Participatiewet nieuwe beschutte banen te introduceren. Mensen krijgen dan een dienstbetrekking van de gemeente. Het gaat om mensen met een beperkte loonwaarde (vaak onder de 40%) die niet in staat zijn om te werken in een reguliere omgeving. De gemeenten in de regio hebben vastgesteld dat het gaat om een relatief dure faciliteit, waarbij zij risico's lopen omdat ze voor langere tijd verplichtingen aangaan (mensen krijgen een dienstbetrekking). Toepassing van het instrument beschut werk leidt ertoe, mede vanwege de forse bezuinigingen op de re-integratiebudgetten, dat middelen voor andere doelgroepen worden verdrongen. De gemeenten vinden dat ongewenst.

Voorts volstaan de bestaande en nieuwe instrumenten om de betreffende groep aan het maatschappelijk verkeer te laten deelnemen. Het gaat om instrumenten die zich richten op ondersteuning bij onbetaalde activiteiten, zoals vrijwilligerswerk, maatschappelijke activering en arbeidsmatige dagbesteding (waarbij ook de wijkteams een belangrijke rol hebben).

2.7 Uitvoering

Het re-integratieproces voor de Participatiewet is opgenomen in het onderstaande schema.



Dit schema laat zien dat er eerst een intake- en diagnosefase plaatsvindt. Daarna vinden verschillende vormen van dienstverlening plaats. Mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt worden vooral gestimuleerd om zelf een baan te zoeken en aan de slag te gaan. De groepen met een beperkte loonwaarde ontvangen ondersteuning. De doelgroep beschut en de doelgroep waarvoor werk niet aan de orde is (welzijn en zorg) worden op andere manieren gestimuleerd om maatschappelijk te participeren. Aan de andere kant hebben de gemeenten een werkgeversbenadering om ervoor te zorgen dat werk en vacatures beschikbaar zijn voor de doelgroep.

Gemeenten organiseren de uitvoering op verschillende manieren: lokaal of regionaal, werk en inkomen geïntegreerd of gesplitst, verschillende re-integratietaken geïntegreerd of gesplitst, arbeidsmatige dagbesteding gecombineerd met andere re-integratietaken of gesplitst etc. Er is niet één beste manier. Belangrijk is dat het systeem logisch in elkaar zit, de verantwoordelijkheden helder zijn en dat de verschillende onderdelen goed op elkaar aansluiten. Midden Gelderland hanteert de volgende uitgangspunten voor de uitvoeringsstructuur Participatiewet:

- **Sociale dienst en WSP:** gemeenten in Midden Gelderland houden de traditionele WWB-taken vooralsnog bij de sociale diensten. Zij kiezen voor een regionale werkgeversbenadering in het gezamenlijke Werkgevers Service Punt (WSP), naast de eigen lokale of subregionale werkgeversbenadering. Lingewaard doet vooralsnog niet mee aan het regionaal WSP.
- **Werkbedrijf:** gemeenten hebben conform de Participatiewet op het niveau van de arbeidsmarktregio een werkbedrijf opgezet, waarin gemeenten, UWV, werkgevers en werknemers afspraken maken over de banen die beschikbaar moeten worden gesteld voor mensen met een beperking. Ook worden afspraken gemaakt over een eenduidige regionale

aanpak voor bedrijven en mensen met een handicap. Voorts is de samenwerking in het Werkbedrijf gericht op het aan de slag helpen van mensen met een uitkering in het algemeen. De regionale samenwerking is belangrijk, zodat werkgevers niet met alle gemeenten afzonderlijk afspraken hoeven te maken.

- PHB: de grootste veranderingen treden op voor PHB. De bestaande doelgroep WSW wordt steeds kleiner, waardoor PHB steeds minder werk heeft. Gezien de financiële situatie en omdat PHB er onvoldoende in is geslaagd om de organisatie om te bouwen tot een arbeidsontwikkelbedrijf, hebben de gemeenten ervoor gekozen om geen nieuwe taken bij PHB onder te brengen. Dat betekent de facto dat de organisatie wordt afgebouwd. Dat leidt tot twee belangrijke vragen:
 1. Op welke wijze wordt PHB afgebouwd: snelle afbouw, langzame afbouw of middenweg?
 2. Op welke wijze gaat de regio Midden Gelderland de nieuwe Participatiewet-taken uitvoeren?

In het hoofdstuk hierna zoomen we nader in op PHB. In hoofdstuk 4 werken we de verschillende mogelijke toekomstvarianten uit.

3. Presikhaaf bedrijven

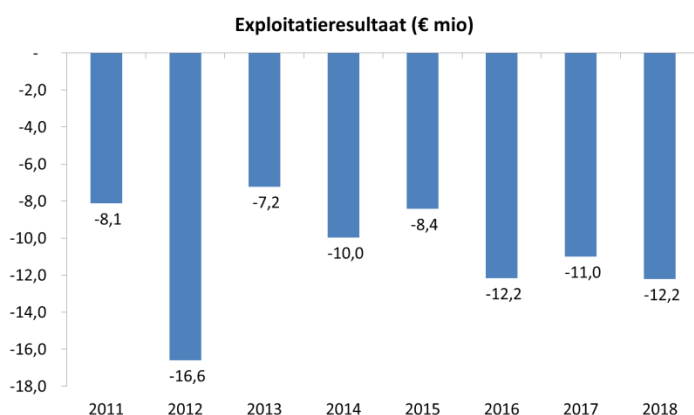
Hierna doen wij onderzoek naar Presikhaaf Bedrijven. We verkennen de financiële situatie en de prestaties. Ook doen we onderzoek naar het zittend bestand en de wijze waarop de WSW-ers bij PHB aan de slag zijn. Tot slot formuleren wij onze conclusies.

3.1 Huidige situatie en financiële noodzaak

Het resultaat van PHB staat al enige jaren onder druk. Daarnaast is per 1 januari 2015 de Participatiewet ingevoerd, waardoor de positie van PHB verandert.

In totaal is er bij PHB 2.538 SW fte en 191 fte regulier personeel werkzaam (staf). PHB maakt al enige jaren verlies, met name door slechte marktomstandigheden en verlagingen van de rijkssubsidie. Het bedrijf heeft geen eigen vermogen meer om op terug te vallen. Het negatieve eigen vermogen moet jaarlijks worden aangevuld. Negatieve resultaten worden direct omgeslagen over de deelnemende gemeenten.

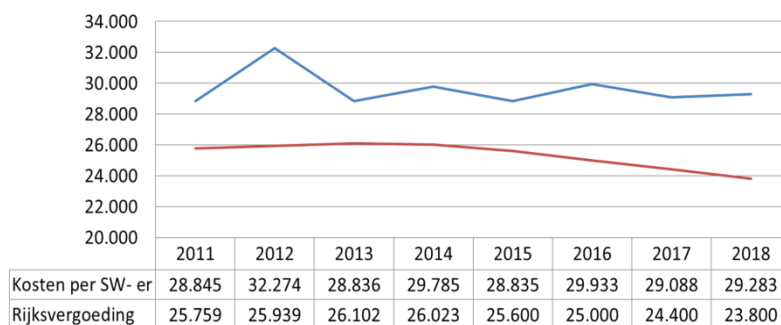
PHB heeft grote afboekingen moeten plegen vanwege vastgoed (investeringen begin van deze eeuw). Er zijn circa € 17-20 mio aan afboekingen en frictiekosten in de afgelopen jaren genomen.



De huidige meerjarenbegroting laat geen verbeteringen zien. Het jaarlijks verlies loopt op van € 10 mio in 2014 naar € 12 mio in 2016. Zowel subsidieresultaat, operationeel resultaat als mede exploitatieresultaat zijn negatief.

x € 1.000	werkelijk 2011	werkelijk 2012	werkelijk 2013	werk 2014	Begr 2015	Begr 2016	Begr 2017	Begr 2018
Exploitatieresultaat (budget 2015)	-8.129	-16.602	-7.225	-9.967	-8.427	-12.169	-11.002	-12.217
Exploitatieresultaat (budget 2014)	-8.129	-16.602	-7.523	-8.176	-7.016	-5.104	-4.417	
Exploitatieresultaat (budget 2013)	-8.129	-17.098	-7.523	-6.329	-2.083	-2.008		
Exploitatieresultaat (stip op horizon)		-2.741	-4.092	-6.604	-8.343	-7.452	-6.480	-5.497
Exploitatieresultaat (budget 2012)	-6.597	-700	-2.750	-5.670	-6.772			
Verschil budget 2015 - budget 2014				-1.791	-1.411	-7.065	-6.585	

Het exploitatieresultaat is in 2017 € 6,6 mio slechter dan de oorspronkelijke begroting 2014, met name door andere keuzen van gemeenten (wegvallen € 3 mio re-integratie) en mede daardoor een slechter operationeel resultaat. De investeringen uit eerdere jaren blijken onvoldoende in resultaatsverbetering te hebben geresulteerd.



Knelpunt zijn de sterk terugvallende opbrengsten, door het afstoten van eigen activiteiten (in lijn met de beweging van binnen naar buiten) en onvoldoende nieuwe activiteiten die daarvoor in de plaats zijn gekomen. PHB maakt de afweging om werk met lage opbrengsten te accepteren om SW-ers aan het werk te houden. Volgens PHB kunnen opbrengsten maar beperkt verhoogd worden omdat klanten geen hogere prijzen accepteren.

In 2012 heeft PHB een herstructureringsplan ontwikkeld (Stip op de Horizon), maar dat heeft nog niet tot het gewenste resultaat geleid. De beweging van "binnen" naar "buiten" is in gang gezet maar dit is nog onvoldoende gerealiseerd. De eerste stappen naar omslag van productiebedrijf naar meer detachering en minder ondernemersrisico zijn doorgevoerd, maar het huidige kostenniveau is nog onvoldoende daarop aangepast. Het kost de nodige tijd het huidige kostenniveau aan te passen. De huidige vaste kosten zijn nog te hoog door onder andere vastgoed gebaseerd op de oude situatie. PHB is bezig met het afstoten van panden.

De doelen van Stip op Horizon waren:

- Plaatsing van mensen bij reguliere werkgevers.
- Participatie verhogen door realiseren en verhogen van loonwaarde van mensen.
- Realiseren van schadelastbeperking voor deelnemende gemeenten.
- Ontwikkeling van de doelgroep is gericht op ontwikkeling door middel van werk.
- Verminderen eigen ondernemersrisico. De gemeenten willen minder ondernemersrisico, zodat de begrotingen voorspelbaarder zijn en waardoor de realisatie ten opzichte van de begroting minder verrassingen bevat.

De kwantitatieve doelstellingen in het aantal mensen naar buiten plaatsen en verbetering van het operationeel resultaat zijn niet bereikt. De bedrijfsopbrengsten zijn sterk gedaald en worden jaarlijks te hoog ingeschat.

Uiteindelijk is er weinig toekomstperspectief voor de huidige activiteiten:

- Huidige PMC's zijn op exploitatieresultaat allen verliesgevend (BW, AMT, bedrijven) in 2014.
- Exploitatieresultaat is structureel negatief, subsidieresultaat niet beïnvloedbaar.
- Circa de helft van de SW-ers heeft een lagere loonwaarde dan 50% (trede 2 participatieladder).
- Huidige activa omvangrijk, veel vastgoed. PHB is bezig dit af te stoten.
- Structureel blijvende reorganisatielasten door continue afbouw van de organisatie, mede afhankelijk van beleid en keuzes gemeenten en Rijk.

Tot slot is er bij de gemeenten onvrede over de complexe aansturing van PHB. PHB is een groot en complex bedrijf. Het gaat om grote financiële belangen. Het blijkt in de praktijk lastig te zijn om het bedrijf aan te sturen, zeker in een sterk veranderende omgeving. Elf gemeenten zijn eigenaar. Er zijn twee bestuurslagen (Algemeen bestuur (AB) en Dagelijks bestuur (DB)). In het AB zijn zowel colleges van B&W als gemeenteraden vertegenwoordigd. De in de GR deelnemende gemeenten vragen zich af of er een efficiëntere en effectievere governance mogelijk is.

3.2 Benchmark

In de onderstaande tabel wordt PHB vergeleken met de benchmarkcijfers van Cedris.

€ mio	Benchmark gemiddelde Cedris	PHB 2013
Subsidieresultaat	-4,5	-4,6
Toegevoegde waarde	25,1	19,7
Kosten bedrijfsvoering	24,6	21,4
Operationeel resultaat	+0,5	-1,7
Intern werkzaam	40%	57%
Begeleid werken	6%	3%
Omzet eigen gemeenten	40%	21%
per arbeidsjaar (€)	Benchmark gemiddelde Cedris	PHB 2013
Toegevoegde waarde	9.500	7.426
Kosten bedrijfsvoering	9.300	8.106
Saldo operationeel resultaat	200	-644

Diepgaande analyse en een benchmark met andere SW organisaties geeft aan dat PHB te weinig toegevoegde waarde behaalt voor de huidige SW bezetting. PHB is een groot SW-bedrijf waarbij relatief veel mensen nog intern werkzaam zijn. Het huidige kostenniveau, vastgoed en de reguliere formatie past niet bij een organisatie die zich volledig richt op detachering.

De bedrijfskosten zijn lager dan gemiddeld, maar daar staat een lagere toegevoegde waarde tegenover. Dat leidt tot een laag operationeel resultaat. Er zitten bij PHB relatief veel WSW-ers intern (hoewel het aantal in de afgelopen jaren omlaag is gebracht). Het subsidieresultaat is vergelijkbaar met andere gemeenten. Dat betekent dat PHB geen overmatig hoge dan wel lage salarissen betaalt aan SW-ers. Voorts lijkt de benchmark erop te wijzen dat gemeenten in Midden Gelderland gezamenlijk in vergelijking met andere gemeenten relatief weinig inkopen bij PHB.

De benchmark is gebaseerd op de eigen opgaven van SW-bedrijven. Daarin is niet meegenomen werk verricht door SW-medewerkers van PHB die zijn ingehuurd door aannemers die voor de gemeente werken. Dat kan tot een iets hoger bedrag leiden. Op basis van de huidige administratie van PHB is niet eenduidig te verbijzonderen naar individuele gemeenten.

We hebben PHB ook vergeleken met andere gemeenten in de regio. Het beeld van de vergelijking met de landelijke benchmark wordt bevestigd. PHB is een relatief groot bedrijf, waar veel WSW-ers werkzaam zijn. PHB kent in verhouding een zware indirecte staf en veel professionals die zich met mensontwikkeling bezig houden.

3.3 AMT en BW

PHB is opgedeeld in een onderdeel Arbeidsmarkttoeleiding (AMT) en Beschermd werken (BW). AMT richt zich op de bovenkant van de SW. BW richt zich op de lagere loonwaarden. Het werk is vaak vergelijkbaar met arbeidsmatige dagbesteding. De toedeling van de onderdelen van PHB aan AMT en aan BW staan in de onderstaande tabel. Tevens is zichtbaar hoe de mensen met verschillende loonwaarden over de bedrijfsonderdelen zijn verdeeld.

FTE per cluster	Cluster	FTE Indicatieve verdien capaciteit				totaal
		0-25%	26-50%	51-75%	76-100%	
AMT	AMT interne bedrijfsvoering	3	6	4	12	24
	D&A , flexteam	2	13	30	7	53
	Industrie	15	109	120	75	319
	Groen en grijs	23	152	61	26	262
	Dienstverlening	21	139	102	54	316
	Totaal AMT	64	420	318	173	974
BW	BW interne bedrijfsvoering	2	8	10	7	26
	inzet management	28	29	5	3	64
	verpakken	114	342	65	35	556
	montage	26	138	52	52	268
	groenproductie	38	137	29	20	223
	buitenprojecten	14	36	10	5	64
	Totaal BSW	221	689	170	121	1.201
Bedrijven	Schoolmeubelen	18	73	61	33	184
	Tuincentrum	6	38	31	15	91
Centraal	HR & interne bedrijfsvoering	1	5	8	5	19
Totaal		309	1.220	579	342	2.451

Exclusief begeleid werken (61 fte)

De verwachting zou zijn dat bij AMT relatief veel mensen met een hoge loonwaarde zitten en bij BW veel mensen met een lage loonwaarde. Dat blijkt maar zeer ten dele het geval. Zowel bij AMT als bij BW zitten veel mensen met een beperkte loonwaarde (<50%). Bij AMT zitten relatief iets meer mensen met een loonwaarde tussen de 50% en 75%.

Voorts stellen we vast (niet zichtbaar in de tabel) dat het operationeel resultaat bij AMT per fte SW laag is in vergelijking met normen voor de werkgebieden individueel detacheren en werken op locatie.

Bij BW ligt het operationeel resultaat per fte SW rond het gemiddelde van het operationeel resultaat bij vergelijkbare werksoorten in andere SW-bedrijven. Gekozen is voor lagere opbrengsten en relatief lage kosten en bezetting voor begeleiding.

3.4 Toegevoegde waarde en indicatieve verdien capaciteit

Er is bij PHB eigenlijk te weinig werk voor de huidige bezetting. Er wordt minder geproduceerd (toegevoegde waarde) dan gegeven de productiecapaciteit van mensen (de indicatieve verdien capaciteit) mogelijk zou zijn. De indicatieve verdien capaciteit geeft het maximum aan als aan alle voorwaarden wordt voldoen, namelijk dat mensen maximaal ontwikkeld zijn en dat zij werkzaam zijn op een werkplek die passend is bij hun mogelijkheden waarvoor het tarief de economische waarde die het voor de werkgever heeft representeert. Bij AMT is de toegevoegde waarde 68% van de indicatieve verdien capaciteit. Bij BW is dat percentage 36%. Oorzaak: er is onvoldoende passend werk beschikbaar. Gevolg: veel mensen draaien geen productie (stille arbeidsreserve) dan wel een lagere productie dan de indicatieve verdien capaciteit. De doelstelling is om de gerealiseerde indicatieve verdien capaciteit te verhogen van 50% nu naar 80% in 2017. Deze doelstelling is gekoppeld aan gerichte ontwikkeling per medewerker. Dit is in 2014 gestart.

3.5 Conclusies

- De financiële noodzaak om maatregelen te nemen is groot en duidelijk.
- Er werken veel mensen met een WSW-indicatie intern (hoewel het aantal in de afgelopen jaren omlaag is gebracht).
- De feitelijke toegevoegde waarde per medewerker is laag.
- Er is verbeterpotentieel aanwezig, maar dat is niet gerealiseerd.
- Gemeenten lopen aan tegen een complexe governance en onvoldoende transparantie bij PHB. Ze zijn op zoek naar efficiënte oplossingen voor de huidige aansturing. Een andere aanpak en werkwijze moet worden uitgewerkt.

4. Toekomstvarianten

Hierna doen wij onderzoek naar de mogelijke toekomstvarianten voor de uitvoering van de Participatiewet. We verkennen de hoofdvarianten: geleidelijk afbouwen, direct stoppen en de middenvariant. We geven een weging van de verschillende varianten. Vervolgens werken we de middenvariant verder uit.

4.1 Inleiding

De keuzes van toekomstvarianten PHB dienen gezien te worden in het bredere kader van de ontwikkelingen in het sociaal domein. PHB voert de SW uit. Die taak bestaat in de toekomst niet meer als zodanig. Tegelijkertijd blijven de groepen die tot op heden werken in de SW bestaan en komen in andere velden terecht.

Globaal is het volgende beeld te schetsen.

De bovenkant van de groep mensen die nu in de SW werkt, is vaak individueel gedetacheerd of in dienst bij werkgevers via de constructie van begeleid werken. De 'bovenkant' zal in de toekomst bestaan uit mensen met een arbeidsbeperking, die met loonkostensubsidie en een begeleidingsvergoeding in dienst komen van reguliere werkgevers. De Baanafsprake is een instrument voor deze groep. Matchen en begeleiden van deze nieuwe groepen is een taak die vaak bij sociale diensten ligt of bij het WSP. Verbinding tussen PHB deta en begeleid werken met sociale diensten en WSP is belangrijk, om te zorgen dat instrumenten, expertise, relaties met en banen bij werkgevers behouden blijven.

De groep beschut heeft een lage toegevoegde waarde. Begeleiding en huisvesting zijn duurder dan de opbrengst uit werk, nog los van kosten voor salarissen vs rijks subsidie. Zorginstellingen concentreren zich steeds meer op het begeleiden van mensen. De transitie van AWBZ naar WMO zorgt ervoor dat gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor activering en arbeidsmatige dagbesteding. Tenslotte hebben welzijnsorganisaties een taak in activering en activiteit in de wijk. Dat betekent dat historisch vanuit verschillende ontwikkelingen infrastructuur is ontstaan voor een groep die grotendeels overlapt. Verbinding tussen de verschillende terreinen is nodig voor een efficiënte uitvoering en om te waarborgen dat mensen de voorziening krijgen die ze nodig hebben.

Het middendeel, dienstverlening zoals groen, schoonmaak en post betreft onderdelen waarmee geld wordt verdiend. Deze onderdelen zullen door de uitstroom van SW-ers moeten zoeken naar een wijze om de continuïteit van de business te waarborgen. Aansluiting met een commerciële partij die ook werkt met andere krachten kan hierin uitkomst bieden.

4.2 Hoofdvarianten

In hoofdstuk 2 gaven wij een onderbouwing van de keuze van Midden Gelderland om PHB in zijn huidige vorm af te bouwen. Deze routes zijn getoetst aan de volgende randvoorwaarden:

- Gemeenten willen een passende oplossing voor WSW-oud.
- Gemeenten willen niet langdurig meer worden geconfronteerd met negatieve resultaten.

- De nieuwe structuur leidt tot een efficiënte en effectieve uitvoering van taken.
- De nieuwe structuur moet aansluiten bij de Participatiewet.
- De nieuwe structuur moet passen binnen het strategische beleid van gemeenten (o.a. aansluiting op WMO, geen ondernemersrisico).
- De nieuwe structuur moet efficiënt en transparant worden aangestuurd (governance).
- Er is een gelijke verdeling over de gemeenten van lusten en lasten als gevolg van de veranderorganisatie. Eventueel Free-riders gedrag wordt voorkomen.

Wij hebben drie routes en daarmee feitelijk de toekomstige regionale uitvoeringsstructuur van de Participatiewet onderzocht:

4.2.1 Geleidelijk afbouwen

- PHB houdt zich bezig met zittend bestand WSW. Deze groep wordt geleidelijk kleiner, omdat er alleen nog mensen uitstromen en niet meer instromen.
- De sociale diensten houden zich bezig met de voormalige WWB-taken.
- De Sociale diensten e/o het WSP voeren de nieuwe taken uit in het kader van de Participatiewet.

4.2.2 Direct stoppen

- PHB wordt in 2015 geliquideerd.
- Gemeenten nemen de vrijkomende WSW-ers op. WSW-ers gaan aan de slag via sociale diensten of gaan participeren via de gemeentelijke zorg- en welzijnsvoorzieningen. Gemeenten zijn hiervoor zelf verantwoordelijk.
- Sociale diensten houden zich bezig met de voormalige WWB-taken.
- Sociale diensten e/o WSP houden zich bezig met de nieuwe doelgroepen.

4.2.3 Middenvariant: modulair opbouwen

- De bestaande infrastructuur van PHB die daarvoor geschikt is, wordt zoveel mogelijk ingezet voor de nieuwe taken in het kader van de Participatiewet. Het gaat om begeleid werken en detacheringen van mensen met een arbeidsbeperking en een loonwaarde van meer dan 40%. Deze taken worden gebundeld met de werkgeversbenadering in het regionaal WSP. Deze taken krijgen een tweedelijns functie in de uitvoeringsstructuur.
- De onderdelen van PHB die zich vooral richten op groepen met een loonwaarde van minder dan 40% worden afgebouwd. Nader onderzocht wordt of deze infrastructuur ingezet kan (blijven) worden voor de toekomstige groepen in de sfeer van zorg en welzijn.
- De sociale diensten blijven zich bezig houden de traditionele WWB-taken. De sociale diensten hebben een eerstelijns functie. Mensen die via het WSP aan de slag gaan, worden aangereikt via de sociale dienst.

4.3 Afwegingskader en gekozen alternatief

Er is onvoldoende bestuurlijk draagvlak voor doorgaan met het huidig beleid. Dit leidt tot langdurig negatief resultaat en is financieel onaantrekkelijk. Dit is tevens niet in lijn met het gekozen strategische beleid van de gemeenten.

Direct stoppen is sociaal niet wenselijk omdat dan alle SW-medewerkers terugvloeien naar de gemeenten en de gemeenten zelf een oplossing dienen te creëren voor de SW-medewerkers.

Modulaire opbouwen / afbouwen in 2020 is het meest aantrekkelijk. De middenweg is financieel het meest aantrekkelijk en sluit aan bij het strategisch beleid en wensen van de gemeenten. Belangrijk is dat daarbij de randvoorwaarden worden ingevuld waardoor de activiteiten ook bij de ontvangende partij kunnen worden ingevuld.

	Huidig / Afbouwen 2040	Modulair opbouwen / Afbouwen 2020	Direct Afbouwen 2016
acties	Going concern	Loonwaarde > 40% naar WSP, gemeente, private partijen	Verkopen, sluiten, SW naar gemeenten en bouwen infrastructuur op
Strategisch Beleid gemeenten: - Aansluiting nieuwe doelgroep - Aansluiting WMO - Ondernemingsrisico	Geen Beperkt Langdurige risico	In lijn met beleid >40% naar WGS < 40% afbouwen en waar mogelijk lokaal verbinden WMO Minder risico	SW naar huis Mogelijk herplaatsen WMO Geen
Financieel operationeel resul - Operationeel resultaat - Exploitatieresultaat - Frictiekosten	NCW – 80 mio - 3 mio tot 2020 - 9 mio tot 2020 € 2 mio p. j + € 16 mio	NCW – 6 mio + € 3,6 mio in 2017 -€ 570 k € 4,5 mio	NCW – 50 mio 0 € -10 mio in 2015 € 40 mio
Toegevoegde waarde	Beperkte mogelijkheden	+ € 2 mio	- 10 mio
Personeel - Werkgelegenheid SW - Werkgelegenheid regulier	+ +/- (op lange termijn)	+ +/-	-- -- (direct ontslag)
Sociaal wenselijk - Huidige populatie - Nieuwe doelgroep	++ -	++ +	-- Geen effect
Haalbaarheid - Complexiteit - Juridisch haalbaar - Politiek haalbaar	Niet complex Juridisch haalbaar Politiek verdient dit niet de voorkeur	Plaatsingsprocedure Complex + draagvlak bij gemeente	Geen draagvlak Juridisch complex Onwenselijke sociaal

4.4 Modulair opbouwen

De gemeenten in de GR PHB hebben aangegeven dat modulair opbouwen het meeste perspectief biedt. Deze variant wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt.

Uitgangspunt van modulair opbouwen is dat de bestaande infrastructuur van PHB naast WSW-oud gebundeld wordt met de nieuwe taken in het kader van de Participatiewet. Op deze wijze wordt een optimale inzet van de beschikbare middelen gerealiseerd. Doel is dat de SW- medewerkers geplaatst worden waar ze het best tot hun recht komen.

Taken behorende bij de doelgroep:	Huidige activiteiten bij PHB	Toekomstige positionering van de uitvoering	Aantal WSW-oud	Structurele omvang doelgroep
Loonwaarde > 40%	Detacheren en begeleid werken	WSP	350 WSW-ers	Blijft constant of neemt toe
	Dienstverlening (groen, schoonmaak)	Privaat, onder regie van WSP	± 300 fte WSW-oud	Blijft constant of neemt toe
Loonwaarde < 40%	Intern werk en groepsdetacheringen	Bij PHB laten en/of Naar gemeenten en combineren met WMO (gefaseerd)	1500 fte + 300 TC en SM.	Neemt af

Uit de gesprekken tijdens de bestuurlijke rondes en in het Bresdo blijkt dat de gemeenten het er over eens zijn dat er een gezamenlijke regionale werkgeversbenadering dient te zijn voor de regio waarin de mensen met een arbeidsbeperking en die niet in staat zijn zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen (loonwaarde > 40%), aan het werk worden geholpen.

Het gaat om WSW-oud en om de nieuwe doelgroepen. Dat kan via detachering of begeleid werken. Maar ook de onderdelen dienstverlening (o.a. groen en schoonmaak) zijn voor deze groep beschikbaar. Deze onderdelen worden geprivatiseerd, maar de doelgroep wordt via het WSP naar deze werksoorten toegeleid. Uit zowel de interviews als de expertmeeting individueel detacheren en begeleid werken komt naar voren dat een voorwaarde voor deze nieuwe rol en taken van het WSP is dat er een adequate juridische structuur en governance aan het WSP ten grondslag komen te liggen. WSP is een tweedelijns voorziening. Werkzoekenden komen bij het WSP via de sociale dienst. WSP en sociale dienst werken in de praktijk intensief samen en hebben deels vergelijkbare taken zoals diagnose & advies. Gemeenten/sociale diensten hebben een lokale/subregionale werkgeversbenadering. Op dat niveau kunnen mensen door hun sociale dienst ook aan het werk geholpen worden. In de praktijk werken sociale diensten en WSP veelvuldig samen.

Taken die met name gericht zijn op mensen met een loonwaarde van minder dan 40%, het gaat dan vooral om intern werk en groepsdetacheringen, blijven bij (of via) PHB (PHB-oud) aan de slag. Het gaat alleen om WSW-oud. Deze groep wordt steeds kleiner. Het is denkbaar dat de infrastructuur van PHB in de toekomst ingezet gaat worden voor arbeidsmatige dagbesteding in de sfeer van de zorg en de WMO.

De uitvoeringsstructuur van de Participatiewet in de regio Midden Gelderland ziet er als volgt uit:



In de paragrafen hierna werken we deze uitvoeringsstructuur verder uit.

4.5 Taken behorend bij loonwaarde > 40%

4.5.1 (Individueel) detacheren en begeleid werken

Het WSP wordt in de regio verantwoordelijk voor het uitvoeren van de taken individuele dienstverlening, begeleid werken en groepsdetacheringen die dicht tegen de reguliere arbeidsmarkt aanzitten (bv PostNL), zowel voor WSW-oud als voor de nieuwe doelgroepen. De omvang van het WSP blijft beperkt. Taken worden onder regie van het WSP zoveel mogelijk uitbesteed. De dienstverlening aan de doelgroep en aan werkgevers, waarover afspraken worden gemaakt in het Werkbedrijf, wordt op deze manier zoveel mogelijk geconcentreerd en eenduidig aangeboden. Dat is in lijn met de Participatiewet en de afspraken die hierover op landelijk niveau tussen sociale partners en de VNG zijn gemaakt.

De voornaamste taken van het WSP zijn:

- Plaatsen van mensen op de arbeidsmarkt, waaronder mensen met beperkte loonwaarde. Dit is een tweedelijns voorziening. Werkzoekenden komen bij het WSP via de sociale dienst.
- Werkgeversbenadering/acquisitie/accountmanagement/contractbeheer.
- Begeleiden van mensen met een arbeidshandicap en beperkte loonwaarde.
- Diagnose en advies voor de doelgroep >40% loonwaarde.

De PHB-onderdelen Individueel & begeleid werk worden bij het WSP geplaatst (Detacheren industrie & logistiek, Detacheren Dienstverlening, Post, Post & logistiek). De huidige reguliere medewerkers en middelen van PHB die thans voor individueel detacheren en begeleid werken worden ingezet, gaan over naar het WSP. Door het verbinden van de nieuwe taken en de taken voor WSW-oud, wordt de beschikbare infrastructuur van PHB ingezet en wordt de werklust constant gehouden. Dat voorkomt frictiekosten. Het overhevelen van de infrastructuur wordt genoemd als belangrijk aandachtspunt in de expertmeeting terzake. Immers, het is efficiënt om bestaande infrastructuur van PHB (in de vorm van bijv. ervaren consultants, plaatsen bij werkgevers en werkgeverscontacten) te benutten in plaats van deze volledig opnieuw op te bouwen.

De overheveling van taken die horen bij de doelgroepen met loonwaarde >40% naar het WSP heeft een aantal voordelen:

- De werklust blijft constant of neemt toe. Immers, via het WSP zullen ook nieuwe doelgroepen geplaatst worden. Een krimpende werklust zou frictiekosten met zich mee nemen.
- PHB wordt kleiner, waardoor de centrale overhead bij PHB omlaag kan.
- De nieuwe doelgroepen en WSW-oud worden via deze aanpak op dezelfde wijze behandeld (geconcentreerde werkgeversbenadering).

WSP wordt verantwoordelijk voor 350 WSW-ers. Daarnaast zal het WSP de opdracht krijgen nog 200 fte extra die nu intern werken met een relatief hoge loonwaarde te plaatsen via groeps- en individuele detachering. De WSW medewerkers blijven in de GR en behouden hun SW indicatie. In totaal wordt het WSP dan verantwoordelijk voor 550 fte WSW-oud. Daarnaast krijgt WSP de verantwoordelijkheid voor de nieuwe doelgroepen. Gemeenten gaan met elkaar de verplichting aan om nieuwe doelgroepen aan te reiken bij het WSP, om het aantal jaarlijks op tenminste 550 fte te houden. De groepen worden geselecteerd door de sociale dienst en bij het WSP aangereikt. Het WSP heeft een tweedelijns functie. Het is nu niet goed in te schatten hoe de doelgroep zich ontwikkelt en hoeveel banen en garantiebanen er effectief beschikbaar komen. Het is derhalve raadzaam om het plaatsen en begeleiden van de (nieuwe) doelgroep in pilots vorm te geven. Dit werd onderschreven in de expertmeeting omdat het werken met pilots de mogelijkheid geeft om werkenderwijs de meest gepaste methode te selecteren. Later kan definitief richting worden gegeven aan dit beleidsterrein. Ook de relatie tussen de taken van de sociale dienst en het WSP moet worden onderzocht. Er zijn meerdere voorbeelden waar taken met betrekking tot individueel detacheren en begeleid werken tot tevredenheid van betrokkenen nauw verbonden zijn met de sociale dienst (bijv. Amsterdam, Drechtsteden, Rotterdam en Groningen).

Een belangrijke voorwaarde is dat de juridische vorm en de governance van het WSP goed geregeld zijn en dat het WSP rechtspersoonlijkheid heeft. Dat is bij het huidige WSP nog niet het geval. Dat is onder andere van belang omdat mensen in dienst genomen moeten kunnen worden en omdat er opdrachten verstrekt moeten worden aan externe partijen, zoals voor de jobcoaches. De volgende juridische vormen zijn aan de orde: de gemeenschappelijke regeling Openbaar Lichaam (GROL) en de GR centrumconstructie. De mogelijkheid van een bedrijfsvoeringsorganisatie (nieuwe vorm sinds 1-1-2015) ligt niet in de rede, omdat die vooral bedoeld is voor beleidsarme taken. Andere vormen liggen volgens ons ook niet voor de hand (voor een uitleg van de verschillende juridische vormen, verwijzen wij naar de bijlage).

Vertrekpunt is dat de regio dit gezamenlijk oppakt. In het laatste hoofdstuk zijn de voorwaarden voor succes genoemd. Voor zover de regio hier niet in slaagt geeft een aantal gemeenten aan de betreffende taken voor het zittend bestand WSW en de nieuwe doelgroepen zelf (Lingewaard) of op subregionaal niveau te gaan uitvoeren (RSD De Liemers). Aandachtspunt is wel dat de lusten en lasten gelijk verdeeld blijven worden. Dat betekent bijvoorbeeld dat de betrokken reguliere medewerkers niet volledig naar WSP gaan, maar deels naar de betreffende sociale diensten.

Doelstelling is om de nieuwe taken in het WSP op 1 januari 2017 operationeel te laten zijn. Na een aanloopperiode waarin de processen geïntegreerd worden in het WSP zijn de resultaten in 2017 volledig geëffectueerd.

4.5.2 Groen en dienstverlening

In de sfeer van de dienstverlening (groen, schoonmaak) zit een aantal taken die geschikt zijn voor mensen met een beperkte loonwaarde. Gemeenten hebben in vragenlijsten en interviewrondes aangegeven deze onderdelen van PHB te willen privatiseren om doelmatigheidsredenen en om uitvoeringstaken op afstand te zetten (past bij de regierol van gemeenten). Privatisering leidt tot verplaatsing van het ondernemersrisico. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het subsidieresultaat.

De onderdelen die naar private partijen gaan betreffen groen en schoonmaak/facility. De contractvoorwaarden dienen marktconform te zijn. In totaliteit worden er op deze manier ongeveer 350 fte naar private partijen overgedragen. Wanneer deze onderdelen overgedragen zijn aan een private partij komt de regie te liggen bij WSP. De meest voorkomende vormen zijn een joint venture (JV) of een volledige overdracht. Ons blijkt uit interviews dat in het verleden veelal voor een joint venture gekozen werd om de gemeente een grotere mate van controle te geven en om risico's te delen. Inmiddels is de overnamemarkt voor groen en schoonmaak verder ontwikkeld (m.b.t. tarieven, overgaan van regulier personeel etc.) zodat volledige overname door private partijen steeds meer voorkomt. Voorwaarde van overdracht aan een private partij is dat deze meer werk uit de markt haalt of tegen aantrekkelijke tarieven de begeleiding kan uitvoeren. Interne werkzaamheden zoals horeca, catering, portiers en receptie blijven binnen PHB werkzaam, maar worden verder afgebouwd.

Het is van belang dat de overnemende partij op een duurzame wijze SW-ers aan het werk houdt en een baangarantie biedt. Om dit te borgen is het van belang dat de overnemende partij ervaring heeft in de groen-sector en met schoonmaak/facility. Bovendien worden hierover afspraken gemaakt met de overnemende partij.

Tegelijkertijd is te verwachten dat de overnemende partijen ook voorwaarden stellen aan de gemeenten voor zij de SW-ers overneemt. Zo willen private partijen meestal een garantie op werk van gemeenten voor zij de SW-ers daadwerkelijk overnemen. Dat bleek ook uit de expertmeeting groen en dienstverlening. Het werk moet voldoen aan de aanbestedingsregels en de bestek eisen. Gemeenten kunnen dat bijvoorbeeld realiseren door in het bestek een splitsing aan te brengen tussen eenvoudig werk (geschikt voor SW-personeel) en complex werk (minder geschikt voor SW personeel), waardoor er meer kans is dat SW-medewerkers daadwerkelijk geplaatst worden.

De SW-medewerkers bij de geprivatiseerde onderdelen blijven formeel in dienst van de GR en worden gedetacheerd bij de private ondernemers (zie hierna over payroll). Wanneer SW-ers overgaan naar een private partij betaalt deze de loonwaarde van de SW-er en ontvangt zij van/via het WSP een begeleidingsvergoeding. Voor de begeleidingsvergoeding kan gedacht worden aan bedragen rond de € 3.500 - € 4.500.

Regulier personeel van PHB en ondersteunende systemen volgen het SW-personeel en gaan mee naar de overnemende partij. Naar schatting gaan er ongeveer 25 fte naar de private partij voor aansturing van groen en dienstverlening.

Gemeenten of groepen van gemeenten (op subregionaal niveau) kunnen ook optreden als overnemende partij. Met name De Liemers heeft aangegeven mogelijk interesse te hebben om een eigen groenbedrijf op te zetten. Voorwaarde is dat het over gaat tegen minimaal dezelfde voorwaarden als bij privatisering.

4.6 Taken behorend bij loonwaarde < 40%

4.6.1 Beschut werk

Mensen met een beperkte loonwaarde (< 40% loonwaarde) zijn veelal intern werkzaam bij het onderdeel Beschermd Werken (BW) van PHB. BW blijft bij PHB. Het gaat om de volgende onderdelen van PHB:

- Beschut werk met de clusters verpakken, montage en buitenprojecten.
- Groepsdetacheringen met mensen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.
- Interne werkzaamheden die niet snel naar buiten geplaatst kunnen worden zoals horeca, catering, interne receptie/portiers, repro en overhead.

Een groep mensen (circa 200 fte) met de hoogste loonwaarden wordt uitgelicht uit BW en overgeheveld naar het WSP, die deze groep via detacheringen of begeleid werken naar buiten plaatst.

De WSW medewerkers met de laagste loonwaarden (< 25%, circa 300 fte) gaan in 2017 terug naar de gemeenten, die voor deze groepen een plek via zorg en welzijn kunnen realiseren. Er zijn vaak kosteneffectievere opties dan werken in de SW. Er zijn bijvoorbeeld verschillende plekken in het land waar welzijnsorganisaties er in slagen een groot deel van de begeleiding van activiteiten uit te laten voeren door vrijwilligers. Bijvoorbeeld Portes in Utrecht, waar professionals vrijwilligers begeleiden en vrijwilligers begeleiden mensen die activiteiten komen doen. De WSW medewerkers houden hun SW-indicatie. Ook kan overwogen worden om een herindicatie aan te vragen. De financiële gevolgen hiervan zijn niet berekend.

Schoolmeubelen en Intratuin staan al in de verkoop en worden zo mogelijk afgestoten. De kwekerij wordt zo mogelijk ook verkocht. De kwekerij heeft in 2014 een negatieve dekkingsbijdrage van € 755 k. PHB is bezig met het onderzoeken van de verkoop, de exacte gevolgen zijn nog onduidelijk.

De rest van BW wordt zo veel als mogelijk tot 2020 in jaarlijks min of meer gelijke stappen slim afgebouwd (= in een beheersbaar proces en met demping frictiekosten). De WSW-medewerkers die vrijkomen gaan terug naar de gemeenten. De individuele gemeenten zijn zelf verantwoordelijk om voor de betrokken WSW-ers een plek te zoeken in de sfeer van zorg en welzijn.

De onderdelen die overblijven bij PHB worden vereenvoudigd en strak aangestuurd. Doordat onderdelen afgestoten worden kan er bespaard worden op ondersteunend personeel en de overhead.

De bestaande infrastructuur Beschut Werk van PHB is mogelijk nuttig en doelmatig in het kader van zorg en welzijn (arbeidsmatige dagbesteding). Er zit grote overlap tussen de groep beschut werk en mensen die gebruik maken van arbeidsmatige dagbesteding via de WMO of activering via een welzijns- of zorginstelling. In individuele gevallen is het mogelijk dat een zorginstelling mensen van het SW-bedrijf overneemt, bijv. wanneer een individu een groot beslag legt op capaciteit bij het SW-bedrijf.

Met name zorginstellingen Siza en RIBW Arnhem zijn geïnteresseerd in samenwerking met PHB, omdat dat mooie werkmogelijkheden geeft voor mensen, waarbij Siza en RIBW zich willen concentreren op begeleiding en waarbij PHB zich zou moeten richten op het organiseren van werk. Daarbij willen ze dat doen met gesloten beurzen.

Samenwerking tussen SW-bedrijven en zorg- of welzijnsinstellingen gebeurt door de verschillende budgettaire kaders vaak met gesloten beurzen. Twee voorbeelden van samenwerking tussen SW-bedrijven en zorg- of welzijnsinstellingen zijn:

- Intos (Zuid-Limburg): doelgroepen in beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding voeren hetzelfde werk uit maar mensen in arbeidsmatige dagbesteding hanteren een lager tempo en worden begeleid door mensen met een zorgachtergrond.
- SWA (Alphen aan de Rijn): een specifieke groep zorg-jongeren die niet genoeg in arbeidsmatige dagbesteding past wordt uitgedaagd met werk in het SW-bedrijf, begeleid door mensen met een zorgachtergrond.

De gemeenten in de GR PHB zullen met elkaar nagaan of en zo ja op welke wijze de infrastructuur van PHB nuttig kan worden ingezet voor het zittend bestand en nieuwe doelgroepen zorg en welzijn (<40% LW).

PHB blijft in de bestaande GR. Gemeenten hebben evenwel aangegeven de huidige governance en werkwijze tegen het licht te willen houden en waar mogelijk efficiencyverbeteringen te willen doorvoeren.

4.7 Verdeling WSW zittend bestand en reguliere formatie over de nieuwe onderdelen

Direct na de transitie in 2017 ziet de nieuwe verdeling van de SW fte ziet er als volgt uit:

FTE SW nieuw naar IVC	0 - 25%	26 -50%	51 -75%	76 -100%	totaal
PHB-oud	0	647	126	64	837
WSP	0	126	251	180	557
Groen / grijs / dienstverlening	0	204	90	36	329
Naar gemeenten	310	0	0	0	310
Op afstand (SM, IT, Kw)	0	247	121	69	437
Totaal	310	1.225	587	348	2.470

Voor de reguliere medewerkers is de verdeling als volgt in de business case doorerekend:

PHB/intern	61 fte
Privaat/dienstverlening/schoolmeubelen/tuincentrum	61 fte
WSP	24 fte
Boventallig	45 fte
Totaal	191 fte

De exacte verdeling van de reguliere formatie is afhankelijk van de uiteindelijke keuzes en dient te voldoen aan de reguliere HR plaatsingsprocedures van PHB.

4.8 Overige taken

4.8.1 Payroll organisatie

Het voltallige huidige SW-personeel blijft tijdens en na de transitie in dienst van de GR. Zij ontvangen hun salaris van de GR, ook als de betrokken onderdelen elders (WSP of geprivatiseerde dienstverleningsonderdelen) zijn geplaatst. De arbeidscontracten van SW-ers blijven een verantwoordelijkheid (en daarmee risico) voor de gemeenten. De GR ontvangt daarvoor de vergoedingen van de gemeenten. Hiertoe wordt de huidige pay-roll faciliteit bij PHB gecontinueerd. Voorts kan de pay-roll faciliteit worden ingezet voor de nieuwe doelgroepen die via een detachering bij reguliere werkgevers aan de slag gaan. Afhankelijk van marktconformiteit kan deze dienst ook verder worden uitbesteed aan een externe commerciële partij.

4.8.2 Onroerend goed beheer

Overwogen kan worden om het vastgoed te separeren van de exploitatie van PHB. Nu lopen de belangen en de risico's door het SW-bedrijf wat uiteindelijk de besluitvorming vertroebelt en waardoor mogelijk niet de juiste keuzes worden gemaakt. Door het vastgoed te isoleren kunnen zowel ten aanzien van het sociaal beleid als ten aanzien van het onroerend goed beheer een zuivere afweging worden gemaakt. De directeur van PHB kan zich dan bezig houden met het verder afbouwen van de organisatie zonder te worden belemmerd door het vastgoed. Ten aanzien van het vastgoed wordt telkens op het meest geschikte moment de meest economische keuze gemaakt.

De schulden en het vastgoed zouden kunnen worden geïsoleerd in een aparte entiteit zodat PHB vrij is van schulden uit het verleden. Vrijspelen van vastgoed leidt tot mogelijke daling van de huisvestingskosten met € 1,3 mio. Voordeel hiervan voor de gemeenten is dat de resultatenrekening van PHB niet 'vervuild' is met kosten van beslissingen uit het verleden, waardoor zuiverder besluitvorming kan plaatsvinden.

Dit kan door het vastgoed af te splitsen in een vastgoed BV. Aandachtspunten zijn de waarde die gehanteerd moet worden voor de panden die overgedragen worden naar de vastgoed BV, in hoeverre een marktconforme huur gerekend kan worden van de vastgoed BV aan PHB en hoe wordt omgegaan met leegstand (gaan Kwekerij / Driepoortenweg mee naar vastgoed BV).

Daarnaast zal de schuldenlast moeten worden afgebouwd die aan dit vastgoed gekoppeld is. Vervolgens kan overwogen worden het vastgoed te verkopen aan een projectontwikkelaar of vastgoed bedrijf. De consequenties dienen nader te worden uitgewerkt.

In ieder geval moet duidelijk zijn dat de deelnemende gemeenten gezamenlijk de lasten dragen. Dit kan door een Vastgoed BV apart onder de GR te positioneren. Belangrijk is dat hierbij de juiste vastgoed expertise wordt aangehaakt om het vastgoed zonder grote financiële consequenties slim af te bouwen.

4.9 Financiële effecten

De totale kosten van de variant modulair opbouwen (Netto Contante Waarde) bedraagt - € 6 mio (€ 2.400 per SW). Dit is aanmerkelijk beter dan de frictiekosten bij volledig stoppen of de variant waarbij de organisatie langzaam wordt afgebouwd. De financiële effecten voor de gemeentebegrotingen zijn weergegeven in de volgende tabel ten opzichte van de meerjarenbegroting 2015.

Tabel: Geconsolideerd effect voor de gemeentebegrotingen⁵

€ k	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Minder personeelskosten bij PHB		-1.085	-1.085	-1.085	-1.085	-1.085
2. Overhead PHB op normniveau		-1.491	-2.040	-2.040	-2.040	-2.040
3. Reductie begeleiding BW (agv 300 fte nr gemeente)		-242	-921	-921	-921	-921
4. 200 WSW-ers extra aan de slag		-2.000	-2.000	-2.000	-2.000	-2.000
5. Huisvestingskosten		-300	-1.000	-1.000	-1.000	-1.000
6. Vervoerskosten		-427	-427	-427	-427	-427
7. Frictiekosten		2.400	1.800	0	0	0
8. Verschuiving WSW-ers naar gemeenten		pm	pm	pm	pm	pm
9. Totale besparing		-3.145	-5.673	-7.473	-7.473	-7.473

Toelichting:

- Per saldo leidt de overheveling van taken van PHB naar WSP tot besparingen van in totaal € 1 mio. Dat bedrag is het saldo van de netto kostenverlaging bij PHB en de extra kosten bij WSP:
 - De kosten bij PHB gaan omlaag met € 2,4 mio. De belangrijkste redenen zijn personeelskosten € 1,8 mio en overige bedrijfskosten € 600 k.
 - De WSP-organisatie wordt uitgebreid met mensen, systemen en middelen. De middelen worden overgeheveld van PHB. Per saldo gaat het om € 1,4 mio euro. De posten zijn: personeelskosten € 800 k, overige bedrijfskosten € 600 k.
- De overhead bij PHB kan omlaag. We hanteren een algemeen gehanteerde norm voor bedrijven zoals PHB. Deze norm is 15% van de totale formatie in 2017. Door toepassing van deze norm gaat de overhead in twee jaar structureel met 22 fte omlaag.

⁵ Een min wijst op een afdrachtsverlaging (van gemeenten aan GR). Een plus wijst op een afdrachtsverhoging.

3. Door het terugplaatsen van 300 fte WSW-ers naar de gemeenten gaat de benodigde begeleiding bij beschermd werken met circa 11 fte omlaag. We hanteren de norm 1 op 25. Voor de boventallige fte's zijn in de berekeningen frictiekosten opgenomen. De exacte hoogte van de frictiekosten is afhankelijk van het mogelijk herplaatsen van de begeleiders bij de gemeenten. Er is in de berekeningen geen rekening gehouden met de eigen lokale kosten voor de begeleiding door de gemeenten zelf.
4. Het WSP krijgt als opdracht om 200 fte WSW-ers met een hoge loonwaarde die intern zitten, te plaatsen bij reguliere werkgevers. Uitgaand van een netto opbrengst van 10.000 euro per persoon, leidt dat tot een extra opbrengst van € 2 mio per jaar.
5. De huisvestingskosten gaan taakstellend met € 1 mio omlaag. Er zijn verschillende mogelijkheden om de huisvestingskosten te verlagen: door verlaging huidige huisvestingskosten AMT door uitplaatsing, 300 fte verschuiving naar gemeenten, wegvallen schoolmeubelen, op afstand zetten volledige huisvesting in vastgoed BV, verminderen huisvestingskosten/verkoppen vastgoed bij de kwekerij, mogelijk gedeeltelijk afstoten van Driepoortenweg.
6. De vervoerskosten gaan omlaag omdat meer mensen met een WSW-indicatie dan nu aan de slag gaan cq een voorziening krijgen dicht bij huis. Vervoerskosten dalen omdat de uitvoering dicht op de woonplaats gaat plaatsvinden (o.a. ten aanzien van de doelgroep met IVC <25%) en als gevolg van het vervallen van maatvervoer.
7. Wij verwachten in totaal frictiekosten van € 4,2 mio, als gevolg van personeelsreductie, huisvesting en boekwaarde verlies. Wij gaan ervan uit dat gemeenten 45 fte regulier personeel herplaatsen bij WSP en private partijen. Wij hanteren een bedrag aan afvloeiingskosten van € 65 k tot € 135 k per fte. Dat is lager dan het bedrag waar PHB van uitgaat (€ 200 k per fte), omdat de ervaring leert dat deze kosten beperkt gehouden kunnen worden door slim herplaatsen, outsourcen e.d.
8. De transitie impliceert dat WSW-ers verschuiven van PHB naar gemeenten. In 2015/2016 gaan volgens het plan 300 WSW-ers met een beperkte loonwaarde terug naar de gemeenten. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het ondersteunen van deze mensen. Bij de verdere afbouw van PHB gaan de vrijkomende WSW-ers eveneens naar de gemeenten. Ook voor deze groepen worden de gemeenten zelf verantwoordelijk. Gemeenten zullen hiervoor kosten maken. Deze kosten zijn niet ingeschat, omdat ze volledig afhankelijk zijn van de individuele gemeentelijke keuzen. De kosten staan daarom op pm.
9. Totaal: het modulair opbouwen leidt voor gemeenten per saldo tot een besparing die oploopt tot € 7,5 mio/jr vanaf 2018.

Tevens vinden verschuivingen plaats tussen PHB en het WSP, die geen effect hebben voor de gemeentebegrotingen:

- Diagnose & Advies, WWB vallen bij PHB weg zowel in omzet als in kosten. Deze taken worden voor de nieuwe doelgroep uitgevoerd door het WSP, waardoor het personeel zonder frictiekosten over kan gaan.

- De formatie van groen en dienstverlening gaat over naar de overnemende partijen. De boventallige functies kunnen mogelijk wel herplaatst worden bij het WSP. Dit is afhankelijk van de vormgeving van het WSP.
- Het WSP krijgt de dekkingsbijdrage (positief resultaat voor aftrek vaste kosten: € 3,4 mio) mee van begeleid werken, dienstverlening en groen

Het een en ander leidt voor de gehele combinatie (WSP en PHB) tot de volgende meerjarenbegroting. De exacte verdeling tussen PHB, WSP en onderdelen op afstand dient tijdens de vervolgfase nader te worden uitgewerkt. Het exploitatieresultaat verslechtert in 2019 en 2020 en het subsidieresultaat loopt op door de afbouw van de SW bijdrage. Dit kan niet worden beïnvloed.

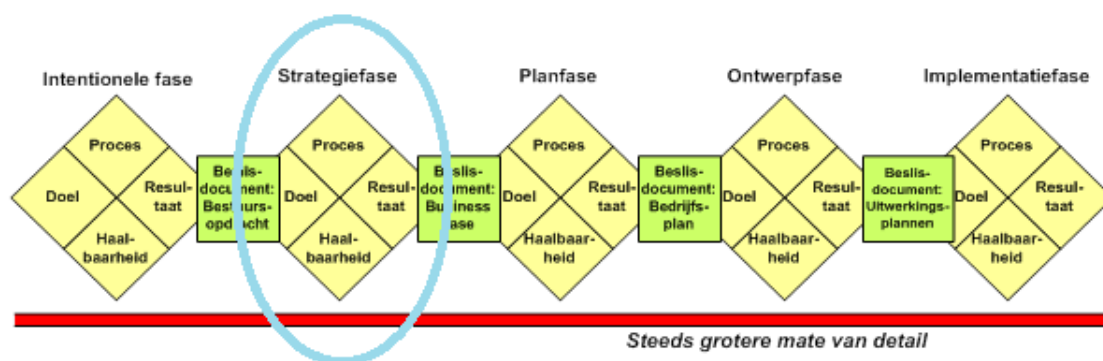
x € 1.000	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subsidieresultaat	-4.572	-6.069	-6.917	-7.743	-8.671	-8.935	-9.588
Som der bedrijfsopbrengsten	20.009	16.507	13.743	13.743	13.046	12.158	11.689
Salariskosten regulier personeel	12.347	9.302	6.528	5.435	5.303	5.172	5.040
Overige personeelskosten	939	745	538	402	392	382	373
Afschrijvingen	1.275	994	1.029	959	901	852	809
Financiële baten en lasten	852	802	636	636	604	563	541
Overige bedrijfskosten	<u>8.067</u>	<u>5.551</u>	<u>3.428</u>	<u>2.728</u>	<u>2.590</u>	<u>2.414</u>	<u>2.320</u>
Totaal lasten	23.480	17.394	12.159	10.160	9.790	9.382	9.083
Operationeel resultaat	-3.471	-887	1.584	3.583	3.256	2.776	2.605
Overig resultaat	-1.924	-1.471	-1.800	-1.800	0	0	0
Exploitatieresultaat	-9.967	-8.427	-7.133	-5.960	-5.415	-6.159	-6.983
Aantal SW werknemers in fte incl BW	2.550	2.503	2.370	2.255	2.141	1.995	1.918
Aantal reguliere werknemers in fte	206	145	99	83	81	79	77
Mutatie regulier fte	6	-61	-46	-16	-2	-2	-2

5. Aanpak vervolgstappen

In dit hoofdstuk bespreken we het vervolgproces. Aan de hand van het Ruitmodel beschrijven we een gefaseerde aanpak voor de wijze waarop kan worden toegewerkt naar een nieuwe uitvoeringsstructuur. Op het eind van dit hoofdstuk bespreken we de voorwaarden om de gewenste koers tot een succes te maken.

5.1 Inleiding

Onze ervaring leert dat het samenwerkingsproces opgeknipt moet worden in een aantal fases. Dat om er voor te zorgen dat de juiste dingen op het juiste moment worden gedaan en om steeds bestuurlijk commitment te hebben. De verleiding is soms groot om bij de start van het proces al gedetailleerd in te gaan op de vormgeving, terwijl er bijvoorbeeld nog geen keuze is gemaakt welke taken er precies worden samengevoegd. Tegelijkertijd moet de informatie die in een bepaalde fase naar boven komt, voldoende zijn om besluitvorming op te laten plaatsvinden. Wij maken daarom een onderscheid tussen de strategiefase, de planfase, de ontwerpfase en de implementatiefase. De eerste drie fasen worden steeds afgerond met een document waarmee de gemeenten moeten instemmen alvorens met de volgende fase wordt begonnen. Wij onderscheiden de verschillende fases vooral om er voor te zorgen dat zaken in de juiste volgorde gebeuren en bestuurlijk kunnen worden 'afgetikt', om te voorkomen dat steeds opnieuw discussies ontstaan en er 'loops' in het proces ontstaan.



5.2 Strategiefase: contouren van de regionale samenwerking Participatiewet

De regio Midden Gelderland bevindt zich voor wat betreft de uitvoeringsorganisatie Participatiebudget thans in de *strategiefase*. Op basis van voorliggend document wordt aan u gevraagd zich uit te spreken over de vorm, de richting en de kaders van de toekomstige samenwerkingsverband. Met het uitbrengen van voorliggend rapport start het traject van bestuurlijke besluitvorming om te komen tot een nieuw samenwerkingsarrangement door de colleges van B&W van de gemeenten.

Breed draagvlak (politiek, bestuurlijk, doelgroep en reguliere medewerkers) voor de transitie is cruciaal. Het is van belang voor het vervolgproces de ondernemingsraad van PHB volledig te informeren en goed met hen te overleggen. De te nemen beslissing is een bestuurlijke kwestie waarover de medezeggenschap bij PHB wordt geïnformeerd door de directie van PHB. Ook andere belangrijke stakeholders zoals vakbonden en de cliëntenraad WSW moeten in het proces worden meegenomen, evenals de werkgevers die arbeidsplekken en werk beschikbaar moeten stellen voor de doelgroep. Zorgvuldige communicatie met de organisatie en afstemming met de ondernemingsraad is van essentieel belang. Tegelijkertijd is breed draagvlak een succesfactor voor verdere implementatie.

Om te bewaken dat er eenduidige besluiten worden genomen zal voorliggend rapport kunnen dienen als een gezamenlijk en eensluidend voorstel (besluitvormingsdocument) aan de colleges van B&W.

Als de bevoegde organen (het college, waar nodig bevestigd door gemeenteraden) positief besluiten over de inhoud van de business case, gaat de volgende fase in.

5.3 Planfase: bedrijfsplan (mei 2015 – september 2015)

In de volgende planfase wordt het besluit verder geconcretiseerd in een bedrijfsplan. Het gaat om de verdere uitwerking van de bestuurlijk juridische vorm en de organisatorische, personele en financiële consequenties voor de latende (PHB) en de ontvangende organisatie (WSP nieuwe stijl, uitvoering door gemeenten zelf). Gemeenten gaan aan de slag met een stevige transformatie. Dat is een forse opgave voor de PHB-organisatie. Beoordeeld zal moeten worden of de organisatie voldoende is toegerust en of de sleutelfuncties voldoende sterk zijn bezet.

Wij adviseren om direct met de planfase te beginnen als de colleges met de businesscase hebben ingestemd. De planfase zou programmatisch moeten worden aangepakt, onder centrale gemeentelijke regie. Het programma bevat verschillende projecten:

- Herstructureren van PHB-oud
 - Overhead
 - Vastgoed
 - Privatisering Dienstverleningsonderdelen (groen, schoonmaak e.d.)
 - Governance
- Verder vormgeven van het WSP
 - Vormgeven van taken die overgaan
 - Plaatsing van de medewerkers
 - Inregelen van de contracten
 - Juridische vormgeving

- Opdracht richting gemeenten
 - 300 WSW-ers naar gemeenten
 - Nieuw perspectief beschut werken/ arbeidsmatige dagbesteding

Het bedrijfsplan bestaat uit: een programmaplan en drie projectplannen. Het opstellen van deze plannen vindt plaats in de periode mei t/m augustus. De volgende aspecten komen in elk geval aan de orde: de verdere uitwerking van de juridische structuren, de organisatie(hoofd)structuur, ICT, een dienstverleningsconcept, de verhouding tussen de verschillende organisaties (WSP, Werkbedrijf, PHB-oud, sociale diensten), de kostenverdeelsleutels, de nader uitgewerkte begroting van transitiekosten, eigendomsvraagstukken, personele invulling, arbeidsrechtelijke consequenties, sociaal plan en huisvesting.

5.4 Ontwerpfase (Oktober 2015 – december 2015)

In de *ontwerpfase* worden de plannen uitgewerkt tot op het detailniveau dat nodig is om te kunnen gaan implementeren. Belangrijke aspecten daarbij zijn: de concrete inrichting van de organisatie-onderdelen (organisatie- en formatierapport, functieboek), concrete invulling en herdefiniëring van de ondersteunende functies, het formuleren van prestatie-indicatoren, een uitgewerkte ontwerpbegroting en een openingsbalans, de inrichting van de huisvesting et cetera.

Het resultaat van de ontwerpfase is een implementatieplan met uitgewerkte deelplannen.

5.5 Implementatiefase (januari 2016 – juni 2016)

Na instemming met het Plan van aanpak van het bedrijfsplan volgt de implementatiefase. In de implementatiefase staat de werving –en selectieprocedure van het eerstelijns management respectievelijk de (her)plaatsingsprocedure van de medewerkers centraal. Verder zal veel aandacht nodig zijn voor het inregelen van de ICT-infrastructuur, het (eventuele) converteren van bestanden en het tot stand brengen van de interfaces met de ‘moederorganisaties’. De inrichting van de huisvesting wordt voorbereid. Verder moet worden gedacht aan het opstellen van de rechtspositionele uitvoeringsregels, de werkprocessen, de AO/ IC en de P&C-cyclus van de verschillende organisaties. De eventuele verhuizingen moeten worden voorbereid en uitgevoerd. Ten slotte worden de werkprocessen ingeregeld en de betreffende taken van de huidige organisaties daadwerkelijk samengevoegd.

De uitkomst is dat de organisaties (WSP nieuwe stijl en PHB-oud) op 1 juli 2016 en waar mogelijk eerder, de facto zijn ingericht. Dat is nodig om de ingeboekte besparingen tijdig te realiseren. Hiermee bedoelen we dat de voorbereidingen dan zodanig ver gevorderd zijn, dat op dat moment daadwerkelijk gestart zou kunnen worden onder aansturing van het verantwoordelijk management en bestuur. De praktijk zal zijn dat de nieuwe organisaties per 1 januari 2017 daadwerkelijk operationeel zijn.

5.6 Privatisering dienstverleningsonderdelen

De privatisering van de dienstverleningsonderdelen volgt een wat afwijkend proces. Wij adviseren om een privatiseringsteam op te zetten met vertegenwoordigers van gemeenten en PHB, dat zich bezighoudt met alle (mogelijke) vervreemdingen (dienstverleningsonderdelen, kwekerij etc). Om de onderdelen groen en dienstverlening over te kunnen dragen aan private partijen zullen de volgende stappen doorlopen worden:

- Bepalen welke onderdelen naar private partijen overgedragen worden en wat hiervan de business case is. Onderdeel daarvan zijn de kaders die de gemeenten stellen, op basis waarvan een deal kan worden gemaakt. Voorwaarden zouden kunnen liggen in de hoogte van de incidentele kosten, het effect op het exploitatieresultaat, de financiële risico's en de gevolgen voor de doelgroep. Dit is een onderdeel van de planfase (bedrijfsplan) zoals hiervoor beschreven.
- Voor het zoeken van overnamepartners, kunnen de volgende stappen worden gezet. Deze fase start parallel aan de ontwerpfase (september 2015).
 - Opzetten informatie memorandum.
 - Een marktconsultatie om de interesse van de markt in de beschikbare onderdelen te peilen.
 - Gesprekken met potentiële geïnteresseerden.
 - Uitwerken van pakket van voorwaarden voor vervreemding/aanbesteding.
 - Onderhandeling en waardebeoordeling.
 - Teken en intentieovereenkomst.
 - Boeken onderzoek/due diligence.
 - Teken en overeenkomst en overdracht.
- Ontvlechting uit de organisatie PHB en start implementatie. Deze momenten laten zich lastig sturen. Streven is dat de privatisering uiterlijk in 2016 volledig is gerealiseerd.

5.7 Voorwaarden voor succesvol resultaat

Het is een stevige opgave voor de gemeenten in Midden Gelderland en voor PHB om de nieuwe uitvoeringsstructuur en de organisatieveranderingen te realiseren. Realisatie van de plannen is nodig om de besparingen te realiseren. Er zijn verschillende risico's. Om deze te voorkomen, moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan:

1. De gemeenten zijn nu aan zet. Welslagen van het plan is volledig afhankelijk van het commitment en de daadkracht van de gemeenten. Gemeenten moeten hierin gezamenlijk optrekken en aangehaakt blijven.

2. Samenwerking is geven en nemen. Het gaat vooral om de wil om samen wat te bereiken. Onderling vertrouwen (tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en de uitvoeringsorganisatie) is noodzakelijk. Wij vinden dat thans een zorgpunt in de regio. Hier moet aan worden gewerkt. Individuele gemeenten moeten hun commitment laten zien in woord en daad en zij moeten elkaar hierop aanspreken.
3. Commitment bij de directie van PHB, een strakke, no nonsense aansturing en draagvlak bij de medewerkers. Bij de start van de planfase moet worden nagegaan of PHB hiervoor voldoende is toegerust.
4. Breed draagvlak (politiek, bestuurlijk, doelgroep en reguliere medewerkers) voor de transitie is cruciaal.
5. Snel doorpakken en vasthouden aan het ingezette plan (koersvast). Voortgang monitoren volgens vaste mijlpalen.
6. Het WSP nieuwe stijl slaagt alleen als er een goede juridische organisatievorm en governance aan ten grondslag ligt. Een GROL of een gemeenschappelijke regeling Centrumconstructie liggen het meest voor de hand. Gemeenten moeten met een open vizier op zoek gaan naar de meest aantrekkelijke en gewenste vorm: dus geen blokkades vooraf.
7. WSP nieuwe stijl moet er in slagen om 200 extra WSW-ers te plaatsen bij reguliere werkgevers, naast eventuele extra taakstellingen die het WSP krijgt opgedragen in het kader van de nieuwe taken en doelgroepen.
8. Gemeenten/sociale diensten moeten vanuit de nieuwe doelgroepen in de Participatiewet voldoende mensen (met een arbeidsbeperking) aanreiken bij het WSP-nieuwe-stijl en de daarmee samenhangende begeleidingskosten betalen (vanuit het re-integratiebudget). Dat om de werklast van WSP nieuwe stijl op peil te houden. Tegelijkertijd moet dit bij mensen met een uitkering leiden tot besparingen (besparingen op het inkomensdeel).
9. De individuele gemeenten in de GR PHB moeten in staat en bereid zijn om op korte termijn 300 WSW-ers met een beperkte loonwaarde op te nemen en een participatietraject aan te bieden in het kader van de zorg/WMO.
10. Bij de verdere afbouw van onderdelen van PHB-oud moeten gemeenten eveneens bereid en in staat zijn om WSW-ers op te nemen en zelf een plek te geven.
11. Er moet een extra inspanning gepleegd worden door PHB om met name de overheadkosten, de huisvestingskosten en de vervoerskosten omlaag te krijgen.
12. Het absorptievermogen van de arbeidsmarkt en werkgevers in de regio moet voldoende zijn om de gewenste aantallen mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te krijgen bij reguliere werkgevers. Of dit zo is zal blijken in de uitvoering. Het aantal beschikbare garantiebanen ten opzichte van het aantal mensen met een arbeidsbeperking is lager dan in andere regio's, waardoor het naar verwachting gemiddeld lastiger zal zijn om alle mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te krijgen.

13. Gemeenten moeten in voldoende mate mensen met een arbeidsbeperking aan het werk helpen cq werk gunnen aan bedrijven met mensen met een arbeidsbeperking in dienst.
14. Het risico bij het niet realiseren van de aansluiting 'individueel detacheren' en 'begeleid werken' bij het WSP is verlies van plaatsingen bij werkgevers en leidt daarmee tot verlies aan detacheer inkomsten.

Bijlage 1: Raming klantaantallen per gemeente⁶⁷

ARNHEM	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
Aantal WWB	6.550	6.550	6.550	6.550	6.550	6.550	6.550	6.550	6.550	6.550
WSW zitt bestand	1.337	1.248	1.153	1.069	990	917	847	796	748	0
nwe doelgr regulier		59	122	178	231	280	327	361	392	891
nwe doelgr beschut		30	61	89	115	140	163	180	196	446
nwe doelgr vml Waj		92	184	276	368	460	552	644	736	2.258
Totaal	7.887	7.979	8.071	8.163	8.255	8.347	8.439	8.531	8.623	10.145

DOESBURG	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
Aantal WWB	310	310	310	310	310	310	310	310	310	310
WSW zitt bestand	96	90	83	77	71	66	61	57	54	0
nwe doelgr regulier		4	9	13	17	20	23	26	28	64
nwe doelgr beschut		2	4	6	8	10	12	13	14	32
nwe doelgr vml Waj		5	10	15	20	26	31	36	41	125
Totaal	406	411	416	421	426	432	437	442	447	531

DUIVEN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
Aantal WWB	380	380	380	380	380	380	380	380	380	380
WSW zitt bestand	87	81	75	70	64	60	55	52	49	0
nwe doelgr regulier		4	8	12	15	18	21	23	26	58
nwe doelgr beschut		2	4	6	8	9	11	12	13	29
nwe doelgr vml Waj		8	16	23	31	39	47	54	62	191
Totaal	467	475	483	490	498	506	514	521	529	658

LINGEWAARD	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
Aantal WWB	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
WSW zitt bestand	221	206	191	177	164	152	140	132	124	0
nwe doelgr regulier		10	20	29	38	46	54	60	65	147
nwe doelgr beschut		5	10	15	19	23	27	30	32	74
nwe doelgr vml Waj		13	26	39	52	66	79	92	105	322
Totaal	621	634	647	660	673	687	700	713	726	943

⁶ Op basis van cijfers CBS. Afwijkingen kunnen optreden als gevolg van het feit dat het CBS afrondt op 5-tallen.

⁷ Aantallen 'zittend bestand WSW' hebben betrekking op het aantal WSW-ers dat in de betreffende gemeente woont. Dus niet (alleen) op het aantal WSW-ers dat bij PHB werkt.

NEDER-BETUWE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
Aantal WWB	210	210	210	210	210	210	210	210	210	210
WSW zitt bestand	74	69	64	59	55	51	47	44	41	0
nwe doelgr regulier		3	7	10	13	15	18	20	22	49
nwe doelgr beschut		2	3	5	6	8	9	10	11	25
nwe doelgr vml Waj		6	12	17	23	29	35	40	46	142
Totaal	284	290	296	301	307	313	319	324	330	426

OVERBETUWE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
Aantal WWB	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
WSW zitt bestand	195	182	168	156	144	134	124	116	109	0
nwe doelgr regulier		9	18	26	34	41	48	53	57	130
nwe doelgr beschut		4	9	13	17	20	24	26	29	65
nwe doelgr vml Waj		12	24	36	48	60	72	84	96	295
Totaal	695	707	719	731	743	755	767	779	791	990

RHEDEN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
Aantal WWB	870	870	870	870	870	870	870	870	870	870
WSW zitt bestand	300	280	259	240	222	206	190	179	168	0
nwe doelgr regulier		13	27	40	52	63	73	81	88	200
nwe doelgr beschut		7	14	20	26	31	37	40	44	100
nwe doelgr vml Waj		23	46	69	92	116	139	162	185	567
Totaal	1.170	1.193	1.216	1.239	1.262	1.286	1.309	1.332	1.355	1.737

RIJNWAARDEN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
Aantal WWB	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
WSW zitt bestand	70	65	60	56	52	48	44	42	39	0
nwe doelgr regulier		3	6	9	12	15	17	19	21	47
nwe doelgr beschut		2	3	5	6	7	9	9	10	23
nwe doelgr vml Waj		4	8	12	16	20	24	28	32	98
Totaal	270	274	278	282	286	290	294	298	302	368

ROZENDAAL	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
Aantal WWB	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
WSW zitt bestand	2	2	2	2	1	1	1	1	1	0
nwe doelgr regulier		0	0	0	0	0	0	1	1	1
nwe doelgr beschut		0	0	0	0	0	0	0	0	1
nwe doelgr vml Waj		0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7

Berenschot

WESTERVOORT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
Aantal WWB	370	370	370	370	370	370	370	370	370	370
WSW zitt bestand	112	105	97	90	83	77	71	67	63	0
nwe doelgr regulier		5	10	15	19	23	27	30	33	75
nwe doelgr beschut		2	5	7	10	12	14	15	16	37
nwe doelgr vml Waj		6	11	17	22	28	33	39	44	136
Totaal	482	488	493	499	504	510	515	521	526	618

ZEVENAAR	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
Aantal WWB	580	580	580	580	580	580	580	580	580	580
WSW zitt bestand	177	165	153	142	131	121	112	105	99	0
nwe doelgr regulier		8	16	24	31	37	43	48	52	118
nwe doelgr beschut		4	8	12	15	19	22	24	26	59
nwe doelgr vml Waj		11	22	33	44	54	65	76	87	267
Totaal	757	768	779	790	801	811	822	833	844	1.024

REGIOTOTAAL	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
Aantal WWB	10.375	10.375	10.375	10.375	10.375	10.375	10.375	10.375	10.375	10.375
WSW zitt bestand	2.671	2.493	2.304	2.136	1.979	1.833	1.692	1.590	1.495	0
nwe doelgr regulier		119	244	356	461	559	653	720	784	1.780
nwe doelgr beschut		59	122	178	231	279	326	360	392	890
nwe doelgr vml Waj		179	359	538	717	897	1.076	1.255	1.435	4.402
Totaal	13.046	13.225	13.404	13.584	13.763	13.942	14.122	14.301	14.480	17.448

Bijlage 2: Raming re-integratiebudgetten per gemeente⁸

Bedragen x €1.000,-)

Arnhem	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
WWB	11445	11051	10631	10185	10220	10220	10220	10220	10220	10220
WSW	34759	33318	30681	28367	25899	23901	22800	21160	19274	0
Begeleiding		287	842	1397	1856	1990	2430	2813	3151	9683
Wajong		242	504	745	987	1229	1491	1592	1733	3042
Totaal	46204	44898	42657	40694	38962	37340	36941	35784	34379	22945

Doesburg	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
WWB	457	449	440	428	436	436	436	436	436	436
WSW	2490	2482	2396	2204	2022	1823	1725	1601	1459	0
Begeleiding		12	35	58	77	82	101	117	131	401
Wajong		9	18	26	35	44	53	56	61	108
Totaal	2947	2951	2888	2716	2570	2386	2315	2210	2087	945

Duiven	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
WWB	509	460	414	371	348	348	348	348	348	348
WSW	2252	2241	2141	1968	1808	1667	1600	1485	1353	0
Begeleiding		17	49	81	108	115	141	163	183	562
Wajong		16	34	50	66	82	99	106	116	203
Totaal	2761	2734	2638	2470	2329	2212	2188	2102	1999	1112

Lingewaard	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
WWB	630	531	442	361	303	303	303	303	303	303
WSW	5734	5493	5004	4510	4224	3738	3496	3245	2956	0
Begeleiding		30	87	145	192	206	252	292	327	1003
Wajong		29	60	89	117	146	177	189	206	361
Totaal	6364	6083	5593	5104	4837	4393	4228	4028	3791	1667

⁸ Ramingen zijn gemaakt door Berenschot, op basis van budget-informatie 2015 en onderzoek SEO naar afbouw WSW (september 2014).

Berenschot

Neder-Betuwe	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Struct
WWB	245	232	219	206	203	203	203	203	203	203
WSW	1926	1906	1783	1580	1505	1298	1202	1115	1016	0
Begeleiding		19	56	93	123	132	161	187	209	642
Wajong		15	30	45	60	74	90	96	105	184
Totaal	2171	2172	2088	1923	1891	1707	1656	1601	1532	1029

Overbetuwe	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
WWB	618	538	465	397	354	354	354	354	354	354
WSW	5058	4858	4465	4128	3769	3478	3318	3079	2805	0
Begeleiding		38	113	187	248	266	325	376	421	1294
Wajong		40	84	124	165	205	248	265	289	507
Totaal	5676	5474	5126	4836	4535	4302	4245	4074	3868	2155

Rheden	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
WWB	1339	1258	1179	1101	1078	1078	1078	1078	1078	1078
WSW	7801	7485	6963	6443	5878	5434	5189	4816	4387	0
Begeleiding		55	161	266	354	379	463	536	601	1846
Wajong		36	76	112	148	184	224	239	260	456
Totaal	9140	8835	8378	7922	7458	7076	6954	6669	6326	3381

Rijnwaarden	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
WWB	255	241	227	213	209	209	209	209	209	209
WSW	1819	1813	1732	1574	1462	1316	1244	1154	1051	0
Begeleiding		11	32	54	71	76	93	108	121	371
Wajong		10	20	30	39	49	59	63	69	120
Totaal	2074	2074	2011	1870	1781	1650	1605	1534	1450	701

Rozendaal	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
WWB	8	6	3	2	0	0	0	0	0	0
WSW	45	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Begeleiding		0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wajong		0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	53	6	3	2	0	0	0	0	0	0

Berenschot

Westervoort	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
WWB	500	485	469	451	454	454	454	454	454	454
WSW	2912	2802	2599	2434	2194	2080	1991	1848	1683	0
Begeleiding		17	51	84	112	120	146	169	189	582
Wajong		17	35	51	68	84	102	109	119	209
Totaal	3412	3321	3153	3020	2828	2739	2694	2581	2446	1246

Zevenaer	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
WWB	730	695	659	624	618	618	618	618	618	618
WSW	4601	4409	4061	3709	3428	3164	3060	2840	2587	0
Begeleiding		29	84	139	185	198	242	280	314	963
Wajong		27	56	82	109	136	165	176	191	336
Totaal	5331	5160	4860	4554	4340	4115	4085	3914	3710	1917

Regiototaal	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	struct
WWB	16.737	15.947	15.147	14.338	14.222	14.222	14.222	14.222	14.222	14.222
WSW	69.397	66.807	61.825	56.917	52.189	47.899	45.625	42.343	38.570	0
Begeleiding		514	1.509	2.503	3.326	3.566	4.354	5.040	5.646	17.349
Wajong		439	915	1.354	1.793	2.233	2.708	2.891	3.148	5.527
Totaal	86.133	83.708	79.396	75.112	71.530	67.920	66.910	64.496	61.586	37.098

Bijlage 3: Vastgoed

Het Bresdo wil nader inzicht hebben in de mogelijkheden om het vastgoed te separeren van de exploitatie van PHB. Nu lopen de belangen en de risico's door het SW-bedrijf wat uiteindelijk de besluitvorming vertroebelt en waardoor mogelijk niet de juiste keuzes worden gemaakt. Door het vastgoed te isoleren kunnen de beslissingen worden genomen met de juiste expertise en betrokkenen. De directeur van PHB bedrijf kan zich dan bezig houden met het verder afbouwen van de organisatie zonder te worden belemmerd door beslissingen rondom het vastgoed.

De huidige vastgoedkosten drukken zwaar op de exploitatie van PHB. De taxatie en waarde van het vastgoed is een onzekere factor. Er zijn gedurende periode 2012-2014 reeds voorzieningen getroffen voor € 13 miljoen voor de kwekerij en schoolmeubelen, maar mogelijk zijn deze nog niet voldoende. De Driepoorteweg en Intratuin staan gewaardeerd tegen boekwaarde, de overige panden tegen marktwaarde (taxatiewaarde). Waardedaling bij deze panden leidt op dit moment direct tot afwaardering boekwaarde en dus tot verrassingen. Op een gedeelte van het vastgoed wordt niet meer op afgeschreven.

De huidige huisvestingskosten zijn circa € 4 miljoen per jaar. De boekwaarde is circa € 16 miljoen (begroting 2015). De afschrijvingen en rente zijn maar een beperkt deel van de huisvestingskosten (€ 1,3 miljoen).

Wij zien de volgende risico's en kosten:

- Risico's Bruningweg zijn afhankelijk van de deal bij Schoolmeubelen (risico is dat bestaande boekwaarde van circa € 6,4 mio niet mee wordt verkocht). Daling van taxatiewaarde leidt direct tot verlies.
- Mogelijk afboeking Schoolmeubelen overige materiële vaste activa (circa € 3,5 mio, afhankelijk van prijsonderhandelingen bij mogelijke verkoop).
- Hoge kosten van Kwekerij die niet rendabel is (opbrengst mogelijk lager dan de huidige boekwaarde van circa € 3 mio). Daling van taxatiewaarde leidt direct tot verlies.
- Activa Driepoorteweg (boekwaarde: € 4 mio), afhankelijk van prijs bij mogelijke verkoop dient hier een afboeking op genomen te worden. De huidige bieding leidt tot een boekwinst.
- Intratuin (boekwaarde: € 2 mio), afhankelijk van prijs bij mogelijke verkoop dient hier een afboeking op genomen te worden.

De schulden en het vastgoed zouden kunnen worden geïsoleerd in een aparte entiteit zodat PHB vrij is van schulden uit het verleden. Vrijspelen van vastgoed leidt tot mogelijk daling van de huisvestingskosten met € 1,3 mio. Voordeel hiervan voor de gemeenten is dat de resultatenrekening van PHB niet 'vervuild' is met kosten van beslissingen uit het verleden.

Dit kan door het vastgoed af te splitsen in een vastgoed BV. Aandachtspunten zijn de waarde die gehanteerd moet worden voor de panden die overgedragen worden naar de vastgoed BV, in

hoeverre een marktconforme huur gerekend kan worden van de vastgoed BV aan PHB en hoe wordt omgegaan met leegstand (gaan Kwekerij / Driepoortenweg mee naar vastgoed BV).

Daarnaast zal de schuldenlast moeten worden afgebouwd die aan dit vastgoed gekoppeld is. Vervolgens kan overwogen worden het vastgoed te verkopen aan een projectontwikkelaar of vastgoed bedrijf. De consequenties dienen nader te worden uitgewerkt.

In ieder geval moet duidelijk zijn dat de deelnemende gemeenten gezamenlijk de lasten dragen. Dit kan door een Vastgoed BV apart onder de GR te positioneren. Belangrijk is dat hierbij de juiste vastgoed expertise wordt aangehaakt om het vastgoed zonder grote financiële consequenties slim af te bouwen.

Bijlage 4: Uittreden

Gemeenten kunnen overwegen om uit te treden uit de GR. In de GR voorwaarden is bepaald dat de uittredende gemeente een afkoopsom betaalt. De hoogte van de som is niet gedefinieerd en is een onderhandelingsproces.

Het aantal stemmen wordt bepaald naar het aantal inwoners van de betrokken gemeente. Het jaarlijks exploitatietekort/overschot wordt per omgeslagen naar rato van het aantal mandagen, gedurende welke inwoners van de gemeente werkzaam zijn geweest. Bij uittreding stelt het Algemeen Bestuur de verplichting van de uittredende gemeente vast. Als uitgangspunt geldt dat de kosten die rechtstreeks het gevolg zijn van uittreding in rekening worden gebracht.

Partieel uitstappen is volgens de GR niet geregeld en dient te worden voorkomen.

Ontmantelen en uittreden kan de kosten voor PHB als totaal verlagen, met name als dit interne medewerkers zijn met een lage loonwaarde. Aandachtspunt is dat individuele medewerkers een arbeidsovereenkomst hebben met PHB. Deze kan niet zonder meer worden opgezegd. Als de uittredende gemeente de betreffende WSW-ers herplaatst, helpt dat de overall afbouw van PHB. De achterblijvende gemeenten dienen in voldoende mate te worden gecompenseerd om de frictiekosten te betalen. De frictiekosten worden verlaagd als de uittredende gemeente regulier personeel meeneemt. Free-riders gedrag moet worden voorkomen.

Wanneer een gemeente uit de GR treedt zijn er twee opties:

- De SW-ers gaan terug naar de gemeente.
- De SW-ers blijven zitten in het SW-bedrijf.

Hieronder worden beide situaties beknopt beschreven. Daarna wordt de relevante jurisprudentie aangestipt.

De SW-ers gaan terug naar de gemeente

In het eerst geval betalen gemeenten hun aandeel van de frictiekosten die het gevolg zijn van hun beslissing om uit te treden. Dit voorkomt dat de blijvende gemeenten benadeeld worden door de beslissing van de uittredende gemeente. Het Algemeen Bestuur stelt de verplichting van de uittredende gemeente vast. Deze frictiekosten bevat o.a. kosten voor o.a. afbouwen van vaste kosten en sociaal plan kosten voor regulier personeel. Van deze kosten dienen de NCW bepaald te worden. Het subsidieresultaat valt terug bij de gemeente.

Een indicatie van de genoemde frictiekosten zijn de sluitingskosten voor PHB. De frictie kosten kunnen worden verlaagd als regulier personeel mee gaat met uittredende partij. Daarnaast zullen mogelijk opbrengsten wegvallen van de desbetreffende gemeente bij PHB. De huidige frictiekosten bij stoppen van PHB in 2016 bedragen circa € 20 k per fte SW.

De SW-ers blijven zitten in het SW-bedrijf

In het tweede geval betaalt de gemeente een som aan de GR om het toekomstige negatieve operationeel resultaat voor hun SW-populatie af te dekken. Ook dient de gemeente het subsidieresultaat voor haar SW-medewerkers te betalen aan de GR. Een indicatie voor het te betalen bedrag is het bedrag dat gemeenten betalen per SW-er bij going concern voor PHB. Uit het nul scenario blijkt een NCW van € 27 k per fte SW operationeel + € 6 k voor de mogelijke afwaardering van boekwaarde.

Jurisprudentie

Op basis jurisprudentie is ook een bedrag af te leiden. Bij Montferland is na diverse rechtszaken € 24.642 per fte SW betaald. Hier zijn 22 SW-ers uit de GR naar WEDEO gegaan. Bij Barendrecht en Ridderkerk is € 22.102 per fte SW betaald. Hierbij bleven de medewerkers zitten in de GR. Ook is hier afgesproken dat de gemeenten het omzetniveau richting het SW-bedrijf twee jaar vasthielden, daarna bleef 50% van het niveau gehandhaafd.

Bijlage 5. Juridische samenwerkingsvormen⁹

Zonder samenwerking: gemeentelijke dienst

Wanneer niet gekozen wordt voor een intergemeentelijk samenwerkingsverband, kan gekozen worden uit een van de volgende besturingsmodellen voor WSW-uitvoering:

- Uitvoering opdragen aan tak van dienst. Hier bestaat het voordeel van korte lijnen tussen beleid en uitvoering. Ook kan de uitvoeringsstructuur eenvoudig en snel worden veranderd wanneer dat nodig mocht zijn.
- Uitvoering opdragen aan verzelfstandigd eigen werkbedrijf (bijvoorbeeld een bv of stichting). Het voordeel van deze uitvoering is dat een eigen bv of stichting de exploitatierisico's beter kan beheersen. Ook kan de uitvoering van activiteiten beter op marktconforme condities plaatsvinden en zijn afspraken met (vooral kleinere) werkgevers in een voor hen herkenbare vorm vast te leggen.
- Uitvoering opdragen aan jointventurebedrijf. Een jointventure biedt de mogelijkheid om de uitvoering van de WSW-taken samen met een private onderneming of maatschappelijke instelling in te richten en de risico's onderling te verdelen. Zo kunnen netwerken van zowel gemeente als samenwerkingspartners geactiveerd worden in de uitrol van interventies richting arbeidsmarkt en andere werkgevers. Op de keuze van een samenwerkingspartner in de jointventure is vaak het aanbestedingsrecht van toepassing.
- Uitvoering opdragen aan particulier bedrijf (met of zonder winstoogmerk). Een betere beheersing van de kosten en kwaliteit kan worden bereikt wanneer wordt uitbesteed. Dit kan wanneer WSW-taken of resultaten goed zijn te definiëren en middelen of instrumenten via een contract aan de uitvoerder beschikbaar kunnen worden gesteld. Op de opdrachtverlening is het aanbestedingsrecht van toepassing.

Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam (GROL)

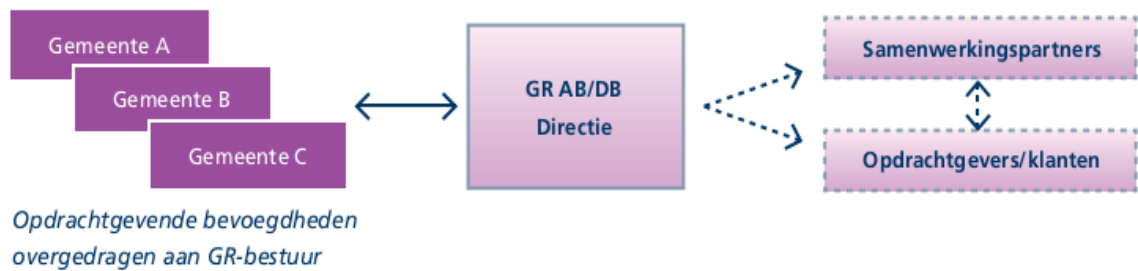
(WSW-opdrachtgever en WSW-uitvoerder)

De Wgr biedt de mogelijkheid aan samenwerkende gemeenten om een zelfstandig rechtspersoon op te richten met dezelfde juridische instrument als een gemeente. Voor een gemeente is het van belang dat de samenwerking beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid, zodat eigen personeel kan worden aangenomen, overeenkomsten gesloten kunnen worden met private partijen en zodat de hieruit voortvloeiende risico's beheersbaar verdeeld kunnen worden. Bijzonder aan deze regeling is dat de rechtspersoon naast privaatrechtelijke ook over publieke bevoegdheden kan beschikken. De verhouding tussen bestuur (algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB)) van de GR en

⁹ We spreken in deze bijlage telkens over een SW-bedrijf. Maar in de plaats van het SW-bedrijf kan ook het WSP gelezen worden of elke andere organisatie die gezamenlijk wordt opgezet.

Berenschot

directie van het SW-bedrijf lijkt op de relatie tussen college en een directeur van dienst binnen een gemeente.

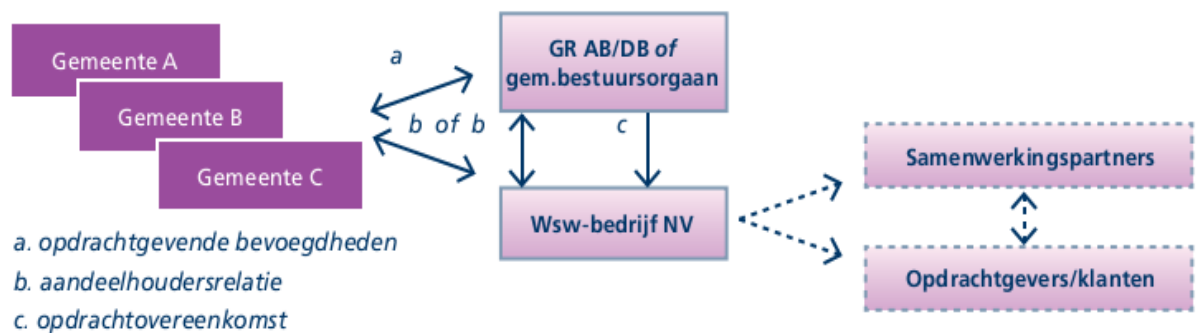


Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam en vennootschap

In deze regeling is een vennootschap opgericht om de sociale werkvoorzieningstaken uit te voeren. Belangrijkste motieven hierbij zijn dat:

- een scheiding tussen beleid (AB/DB) en uitvoering (directie/raad van commissarissen) ontstaat.
- voor gemeenten de exploitatierisico's van WSW-bedrijven wordt beperkt.
- er doelmatiger gewerkt kan worden.

In dit samenwerkingsverband kunnen de verantwoordelijkheden vanuit de rol van opdrachtgever en financier van het WSW-bedrijf goed gescheiden worden en specifiek bij behaalde partijen worden neergelegd.



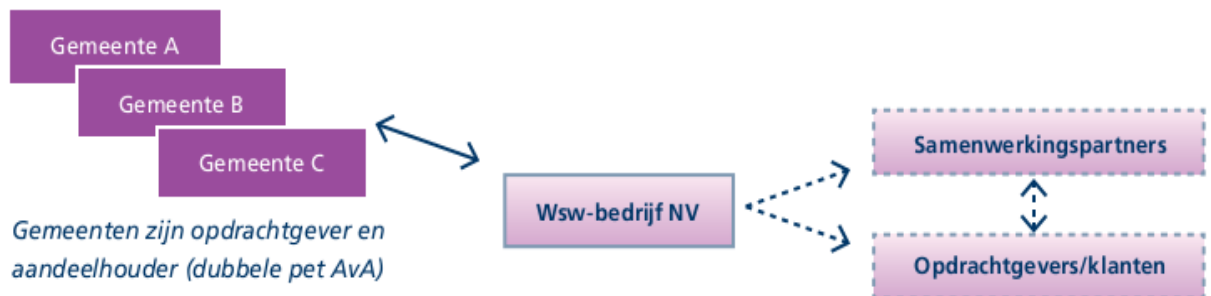
Publieke vennootschap

In deze samenwerkingsvorm zijn gemeenten opdrachtgever en aandeelhouder. Er zal minder behoefte zijn aan een GR als bestuurlijk samenwerkingsplatform wanneer er:

- geen (gebundelde) publieke bevoegdheden nodig zijn voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening door een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie.
- vanuit de gemeenten gewerkt kan worden met een gemeenschappelijke opdrachtverstrekking aan de vennootschap.

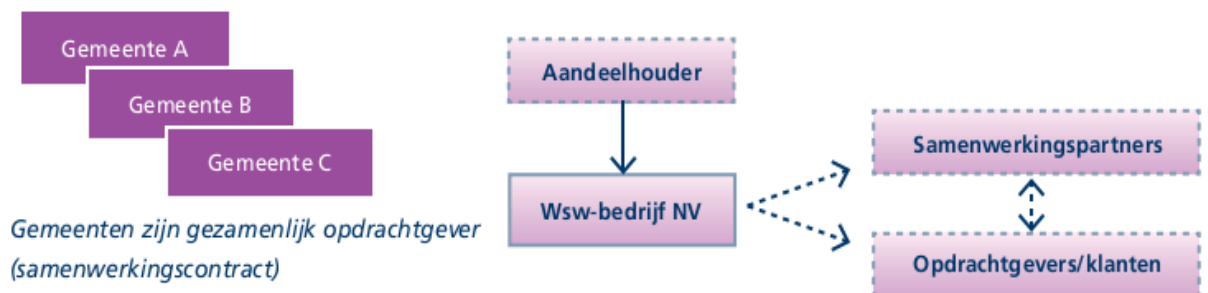
Berenschot

Het kan ook dat gemeenten liever zelfstandig het beleid, de opdracht en de subsidievoorwaarden willen bepalen in relatie tot het WSW-bedrijf. In dit geval kan de samenwerking tussen gemeenten ook beperkt worden tot het gezamenlijk in stand houden van een uitvoeringsorganisatie in vennootschapsvorm. Het vennootschapsbestuur zal dan gedwongen worden meer op eigen kracht samenwerkingsafspraken met reguliere werkgevers en samenwerkingspartners te maken.



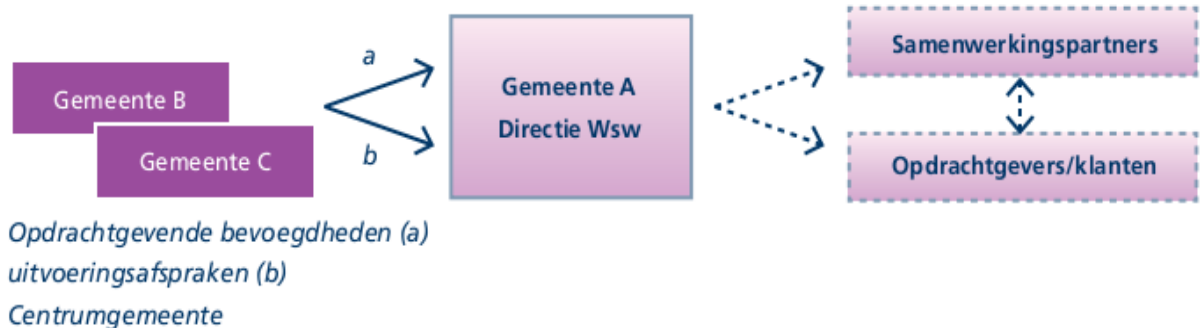
Samenwerking via niet-gemeentelijke vennootschap

In deze samenwerking zijn gemeenten gezamenlijk opdrachtgever. Wanneer voldoende draagvlak aanwezig is bij maatschappelijke organisaties en/of private werkgevers, kan de uitvoering van de WSW worden opgedragen aan een (private) vennootschap zonder dat gemeenten aandeelhouder zijn. Op deze manier kunnen de (private) eigenaren van de vennootschap het maatschappelijke imago van de onderneming of instelling versterken. Besturing vanuit de gemeenten vindt volledig plaats vanuit de rol als opdrachtgever voor WSW-taakstellingen en het gunnen van werkopdrachten. Vaak zal bij deze vorm op de opdrachten het aanbestedingsrecht van toepassing zijn.



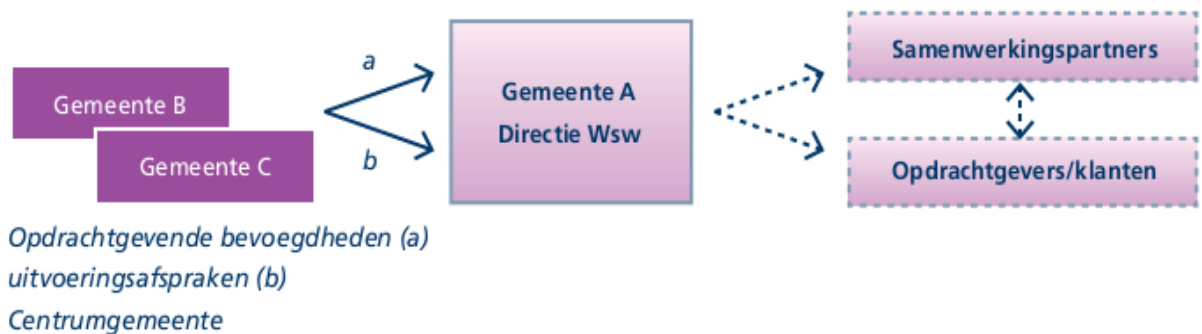
Centrumconstructie Gemeenschappelijke Regeling

Deze regeling wordt ook wel de 'lichtere' vorm van de Wgr genoemd. In deze centrumgemeenteregeling worden de relevante bevoegdheden door de deelnemende gemeenten overgedragen aan de centrumgemeente. Wanneer een gemeente al beschikt over een doelmatige uitvoeringsstructuur biedt de regeling voordelen. Het belangrijkste voordeel is dat een gemeenschappelijke tak van dienst vaak eenvoudig en goedkoop zijn diensten en activiteiten kan uitbreiden naar een groter werkgebied. De centrumgemeente richt een tak van dienst in die onder leiding van het bestuur van de centrumgemeente uitvoering geeft aan de samenwerkingstaken.



Centrumconstructie dienstverleningsovereenkomst

Naast een centrumgemeente als gemeentelijke regeling (vorenstaande) kan er ook gekozen worden voor een afspraak op basis van een onderlinge (privaatrechtelijke) dienstverleningsovereenkomst. Deze vorm is geschikt wanneer voor de activiteiten van de WSW-uitvoering geen publieke bevoegdheden nodig zijn van het bestuursorgaan vanuit de gemeente waar de samenwerkingstaken zullen worden uitgevoerd. Wel moeten er afspraken worden gemaakt over het uit te voeren beleid en de te verdelen kosten. Op opdrachten die door middel van een dienstverleningsovereenkomst worden gegund is vaak wel het aanbestedingsrecht van toepassing.



Gemeenschappelijke regeling bedrijfsvoeringsorganisatie

Deze bedrijfsvoeringsorganisatie is een nieuwe vorm van de GR. De regeling heeft net als een GROL eigen rechtspersoonlijkheid en, om de bestuurlijk drukte te beperken, alleen een dagelijks bestuur. Deze rechtsvorm is speciaal opgericht voor de Shared Service Centra (SSC). Een SSC is met name een uitvoeringsorganisatie waardoor deze beleidsneutraal is. Om deze reden is een gelaagd bestuur niet per se nodig.¹⁰

¹⁰ Memorie van Toelichting bij wijziging van Wet gemeenschappelijke regeling, dossiernummer 33597, nr. 3, hoofdstuk 4

Bijlage 6: Lijst van betrokkenen bij het onderzoek

Leden begeleidingscommissie:

- Marcel Moes, gemeenten Rheden en Doesburg
- Roland Kluskens, gemeente Arnhem
- Francine Thijssen, gemeente Overbetuwe
- Lex de Hilster, gemeente Duiven
- Ruud Vos, gemeente Lingewaard

Bestuurlijke ronde

- Johan Sluiter, gemeente Lingewaard
- Ben Ross, gemeente Overbetuwe
- Hans Sluiter, gemeente Westervoort
- Henk Kok, Arnhem
- Ine van Burgsteden, Arnhem
- Peter Bollen, Doesburg
- Ineke Knuiman, Duiven
- Vincent Neerbos, Neder-Betuwe
- Tjebbe Vugts, Rheden
- Belinda Elfrink, Rijnwaarden
- Anton Logemann, Rozendaal
- Arthur Boone, Westervoort
- Stef Bijl, Zevenaar
- Martijn Leisink, Arnhem
- Lex de Hilster, gemeente Duiven
- Bart Koolse, RSD de Liemers (ambtelijke ondersteuning)

Deelnemers workshops

Individueel detacheren en begeleid werken

- Gerrie van Sunder, Felua groep
- Dennis Janssen, gemeente Arnhem
- Wilfred Hekkers, RSD De Liemers
- Monique Bruin, gemeente Lingewaard
- Maryse Toonen, gemeente Lingewaard
- Martin Plant, PHB
- Peter Offringa, PHB
- Liselot Roeling, Overbetuwe

Beschut werken

- Ron van der Linden, gemeente Arnhem
- Lex de Hilster, gemeente Duiven
- Theo Duijker, Enspiratie
- Rob Huntink, Driestroom
- Mariken van Woerkum, Driestroom
- Philip Backx, Siza
- Bas Bodzinga, Philadelphia
- Martin Mul, Delta
- Loes Cevaal, Agens
- Renate Steins, Werkmeester
- Martin Plant, PHB

Groen en dienstverlening

- Jacco van der Kaa, gemeente Arnhem
- Rogier Manenschijn, gemeente Duiven
- Koen Beenen, PHB
- Annemarie Guldie-Goulmy, PHB
- Peter Offringa, PHB

Interviews experts

- Niel Cortenraad, Vebego (telefonisch)
- Peter Hobbelen, De Meewerkers
- Frank Verheul, Goed Werkt (telefonisch)
- Corrie van Randwijk en Bas Bodzinga, Philadelphia
- Richard de Winter, WOZL
- Stef Schuijt, gemeente Arnhem
- Rob Wieten, Siza
- Henk van Eijk, Magis 010
- Barbara Vasko, WSP Midden-Gelderland
- Rogier Schweitzer, Randstad Drechtsteden
- Erwin Jansen, Dolmans
- Gerrie van Sunder, Felua Groep
- Wietse Kooistra, Plein Zutphen