

Gemeente Dalfsen in regie

Een onderzoek naar een alternatieve voorziening uitvoering WSW



23 april 2012
Ir. G.C.A. Olijerhoek
Dr. A.R. van Buuren
Versie 2.0

Inhoudsopgave

1.1	Vraagstelling	3
1.2	Aanpak.....	3
2.0	De hoofdlijn	5
3.0	De drie voorzieningen in nader perspectief	6
3.1	Voorziening 1: ‘Beschat binnen’	6
3.1.1	Organisatiestructuur en arbeidsverhoudingen	6
3.1.2	Exploitatie en omvang in arbeidsplaatsen	6
3.2	Voorziening 2: ‘Beschat buiten’	6
3.2.1	Werkzaamheden	7
3.3	Voorziening 3: ‘Individueel geplaatst’	7
3.3.1	Werkzaamheden	7
3.4	Organisatie en exploitatie, één stichting voor Voorziening 2 en 3	7
3.4.1	Locatie en huisvesting, bedrijfsmiddelen	8
3.4.2	Het belang van goede diagnostiek, arbeidsontwikkeling	8
3.4.3	Exploitatie en omvang in arbeidsplaatsen	8
3.4.5	Exploitatie versus rijksbijdrage.....	10
3.5	Werkgeversdienstverlening.....	10
4.0	Organisatievorm	11
4.1	Regie vs uitvoering vs eigen beheer	11
4.2	Nieuwe organisatie, kaders	11
4.2.1	Voorziening 1	11
4.2.2	Voorziening 2 en 3.....	11
4.3	Takenpakket	12
5.0	Risico’s.....	13
6.0	Afsluitend	14
Doorkijkje naar de toekomst		15
De totale WWnV doelgroep van de gemeente Dalfsen.....		15
Minimale regie organisatie.....		15
Inrichting		16
Alles zelf doen		16
Alles uitbesteden.....		17
Tussenvorm		17
Organisatievormen.....		17
Publiek-Private Samenwerking (PPS).....		17
Stichting.....		17
Uitbesteden		17
Payrolling.....		17
Werk BV.....		18

1.0 Inleiding

Met de komst van de Wet Werken naar Vermogen (WWnV) worden de gelden voor sociale werkvoorziening en re-integratie herschikt. Bovendien krijgen gemeenten meer regie in de uitvoering van de wet.

Voor de populatie SW-medewerkers die nu zijn ondergebracht in de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Wezo heeft gemeente Dalfsen een aantal uitgangspunten geformuleerd naar de toekomst toe. Ten eerste kiest Dalfsen voor een geïntegreerde en kleinschalige dienstverlening met mogelijkheden tot maatwerk. Ten tweede wil Dalfsen meer regie bij de uitvoering van de taken: regie ten aanzien van het beleid, de inzet van de financiële middelen en ten aanzien van de voorzieningen voor de cliënten.

Het college heeft in grote lijnen ideeën hoe het verder moet. In plaats van de uitvoering op afstand (GR Wezo) overweegt Dalfsen de uitvoering meer naar de gemeente toe te trekken. Mensen met een arbeidshandicap moeten zo veel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag. Instrumenten zijn detachering, loonkostensubsidies en begeleiding op de werkplek (jobcoaching). Daarnaast wil Dalfsen onderzoeken of de uitvoering van de groenvoorziening en de openbare ruimte meer in eigen beheer kan worden uitgevoerd, waarbij structureel capaciteit is ingeruimd voor mensen met een arbeidshandicap. Tenslotte blijft altijd een groep mensen over die onder de categorie "beschut binnen" valt.

Vanuit deze invalshoeken is het nodig een vergelijking op te stellen tussen "GR traditioneel" en een alternatieve exploitatie van de huidige WSW. Voor de volgende drie onderdelen is een voorzieningsbehoefte uitgewerkt voor de huidige WSW-populatie:

1. 'Beschut binnen', ondergebracht binnen SW bedrijven;
2. (semi) Beschut buiten, onder regie van de gemeente. Hier zijn twee varianten uitgewerkt
 - A) Gemeentelijke taken in o.a. de Groenvoorziening en Openbare Ruimte binnen de gemeente Dalfsen worden uitgevoerd door mensen met een arbeidsbeperking;
 - B) Overige werkzaamheden beschut buiten;
3. Individuele detachering, begeleid werken, met inzet van instrumenten zoals loondispensatie.

Noot: de gemeente Dalfsen wil meer in eigen beheer doen. Daarmee wordt bedoeld dat de gemeente Dalfsen meer verantwoordelijkheid neemt voor haar burgers met een SW-indicatie en die zelf in beheer wil nemen. Een stichting lijkt hiervoor een geschikte vorm, waarbij opgemerkt dat het de bedoeling is dat deze stichting op inkoopbasis haar medewerkers zal onderbrengen bij geselecteerde partners. Wezo en Larcom zijn op dit moment de uitvoerende organisaties.

1.1 Vraagstelling

De huidige SW-populatie is ondergebracht in de GR Wezo (en deels Larcom via een administratieve constructie). Hiervan is bekend wat de huidige en toekomstige kosten zijn, uiteengezet in de Toekomstvisie Wezo.

Daarmee is de vraagstelling: Beschrijf wat de drie voorzieningen feitelijk inhouden. Inventariseer daarvoor de doelgroepen die moeten worden ondergebracht, welke organisatievorm passend is en geef aan wat de organisatorische, personele, financiële en bestuurlijke consequenties zijn.

Het gaat daarbij alleen om de huidige groep SW-medewerkers die van Wezo (Larcom) naar Dalfsen over zou gaan in eigen beheer.

1.2 Aanpak

Sinds het najaar van 2011 hebben er verschillende gesprekken plaatsgevonden om tot een juiste opdrachtformulering te komen. Deze gesprekken hebben veel informatie verschaft over de wensen en behoefte vanuit de gemeente Dalfsen. Na opdrachtverstrekking in januari is er via mail informatie verzameld, zijn er verschillende externe bronnen geraadpleegd en ervaringscijfers verzameld en is er gesproken met de betrokken werkvoorzieningen Wezo en Larcom.

In maart heeft een conventie plaatsgevonden waar de uitgangspunten getoetst zijn bij diverse ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen.

De door de gemeente Dalfsen, Larcom en Wezo aangeleverde gegevens zijn niet op juistheid en volledigheid gecontroleerd. Verder zijn er ten aanzien van individuele doelgroepmedewerkers inschattingen gedaan over hun werkvermogen. De aldus opgedane inzichten zijn getoetst aan landelijke gemiddelden.

De afbakening van het verwerken van de aangeleverde data betreft de medewerkers die nu via de SW-regeling actief zijn bij Wezo en Larcom. In de aanstaande Wet werken naar Vermogen zullen ook andere doelgroepen zoals de WWB-populatie opgenomen worden. Deze andere doelgroepen zijn uitgesloten om een zuiver vergelijkingsbeeld te kunnen schetsen tussen de huidige (Wezo) situatie en de gewenste eigen beheer situatie. Een verdere afbakening is dat de gemeente Dalfsen als organisatievorm voor het eigen beheer een Stichtingsvorm in gedachten heeft. Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar de meest optimale organisatievorm voor het eventuele eigen beheer.

2.0 De hoofdlijn

In deze notitie spreken we over drie voorzieningen:

1. WSW 'Beschut binnen', arbeidsmatige dagbesteding;
2. (semi) Beschut buiten, Werken op locatie (WOL) Gemeentelijke taken in o.a. de Groenvoorziening worden uitgevoerd door mensen met een arbeidsbeperking;
3. Individuele detachering, begeleid werken, met inzet van instrumenten zoals loondispensatie.

Waarbij voorziening 2 uit twee groepen is opgebouwd te weten een groep medewerkers (ongeveer 45) die te werk kan worden gesteld in het Groen en de Openbare Ruimte van de gemeente Dalfsen en de groep die dan nog overblijft voor beschut buiten/Werken op locatie (WOL).

Rekening houdend met de indicatie (handicap), ervaringsfeiten en de informatie gekregen vanuit Larcom en Wezo komen we tot de verdeling over de drie voorziening zoals in de onderstaande tabel (aantallen personen.)

Tabel 1 Verdeling personen over de drie voorzieningen

Voorziening	Omschrijving	Aantal Personen	SE
Voorziening 1	Arbeidsmatige dagbesteding	53	42,3
Voorziening 2	Groepsplaatsing	62	54
Voorziening 3	Individueel plaatsbaar	36	32,4
	Totaal	151	128,7

Op basis van historische gegevens en de leeftijdsverdeling kan een inschatting gemaakt worden van de aantallen voor de komende jaren. Hierbij wordt rekening gehouden met een autonome uitstroom van 6,5% en een nieuw instroom van 2% (Bron: Cedris, getoetst aan verwachtingen van de gemeente zelf). Gemeente Dalfsen heeft aangegeven dat zij verwacht dat het aantal mensen voor voorziening 2 ongeveer gelijk zal blijven over de komende jaren doordat nieuwe instroom de natuurlijke uitstroom zal compenseren. Dit geeft voor de komende vijf jaren de volgende geschatte personeelsverdeling over de voorzieningen.

Tabel 2 Verdeling SE 's over de drie voorziening, ZONDER transitie fasering

Voorziening	2013	2014	2015	2016	2017
Voorziening 1	42,3	40,4	38,6	36,8	35,2
Voorziening 2	54	54	54	54	54
Voorziening 3	32,4	30,9	29,5	28,2	26,9
	128,7	125,3	122,1	119,1	116,1

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de drie voorzieningen.

3.0 De drie voorzieningen in nader perspectief

3.1 Voorziening 1: 'Beschut binnen'

Voorziening 1 richt zich op medewerkers die aangewezen zijn op een beschutte werkomgeving. Deze medewerkers kenmerken zich door een zeer lage arbeidsproductiviteit. Omzet is maar zeer beperkt te realiseren. Ervaringscijfers van verschillende SW bedrijven leren dat een gemiddelde omzet van ongeveer € 3000 euro per jaar per persoon te realiseren is. Werkzaamheden zijn vooral locatiegebonden, zoals lichte montage- en verpakkingswerkzaamheden. Er dient rekening gehouden te worden met het feit dat veel ogenschijnlijk eenvoudig repeterend werk zoals kwaliteitscontroles een hoger niveau vereist. Eenvoudig werk in dienstverlening zoals groenvoorziening en schoonmaak kan onder strikt toezicht wellicht tot de mogelijkheden behoren.

De voorziening kan wellicht gebruikt worden als stageplaats of 'direct werken'-plek. Niet meegenomen in dit rapport is de indicatie hoeveel personen die momenteel onder beschut binnen vallen door kunnen groeien naar een andere voorziening. Hiervoor is meer analyse van de personen nodig en naar onze informatie nog niet volledig inzichtelijk bij gemeente Dalfsen, Wezo en Larcom.

3.1.1 Organisatiestructuur en arbeidsverhoudingen

Voorziening 1 is een uitbestedingmodel: de mensen die zijn aangewezen op beschut werken worden ondergebracht bij het SW bedrijf. De mensen worden door het SW bedrijf begeleid bij de uitvoering van hun werkzaamheden, zonder ontwikkeldoelstelling. De gemeente koopt deze dienst in bij het SW bedrijf. De omzet wordt aangewend om de operationeel kosten te dekken. Vanuit de gemeente wordt het verschil tussen loonkosten en rijkssubsidie aangevuld.

3.1.2 Exploitatie en omvang in arbeidsplaatsen

Tabel 3 Indicatieve gemeentelijke bijdrage Voorziening 1

Voorziening 1	2013	2014	2015
SE	42,3	40,4	38,6
SW loonkosten	€ 1.184.400	€ 1.131.200	€ 1.080.800
Rijkssubsidie	€ 1.071.036	€ 958.043	€ 869.602
Gemeentelijke aanvulling	€ 113.364-	€ 173.157-	€ 211.198-

3.2 Voorziening 2: 'Beschut buiten'

Voorziening 2 richt zich op medewerkers die niet geschikt zijn om individueel geplaatst te worden bij een reguliere werkgever. Zij zijn, vaak onder gespecialiseerd teammanagement, in staat zijn om in een groep te werken. De meeste bedrijven en organisaties hebben weinig tot geen vacatures en al helemaal geen expliciete vraag naar groepen (SW) medewerkers. De kansen liggen daarom in het samen met werkgevers ontwikkelen van manieren om groepen te plaatsen, waarmee latente vragen van werkgevers worden opgelost. Dat kan zijn in het overnemen van een deel van de productie van een bedrijf, of het aanboren van nieuwe kansen.

Voorwaarde voor het slagen van groepsplaatsingen is behalve een goede leiding ook een gemêleerde samenstelling van de groep. Er moeten voldoende 'draggers' zijn, d.w.z. medewerkers met een relatief hoger niveau.

Uit de cijfermatige analyse blijkt dat er ca. 54 mensen in Voorziening 2 vallen, en de schatting van de gemeente is dat de komende vijf jaar dit aantal gelijk blijft.

3.2.1 Werkzaamheden

Voorziening 2-a

De gemeente heeft een zeer belangrijke bijdrage in het leveren van een goede beeldvorming. Dat kan door het integreren van medewerkers in de eigen groenvoorziening, beheer openbare ruimte of – bijvoorbeeld- een afdeling documentaire informatie voorziening (DIV).

Binnen de gemeente Dalfsen kunnen 45 mensen te werk gesteld kunnen worden in de groenvoorziening (beheer openbare ruimte), aldus de gemeente. De belangrijkste randvoorwaarde daarvoor is dat mensen geschikt zijn voor deze werkzaamheden. Er is vaak sprake van multi-problematiek en beperkte belastbaarheid van de doelgroep. Ervaring leert dat deze groep de hoogste terugstroom kent (voortijdig einde van een detachering) en dat het de meeste moeite kost om iemand weer op een nieuwe plek te detacheren. Zie ook het hoofdstuk 'risico's'.

Voorziening 2-b

Voor de overige mensen die aangewezen zijn op groepsdetachering zou binnen het bedrijfsleven passend werk gevonden moeten worden. Zoals hierboven al is aangegeven stelt dat hoge eisen aan degenen die de groepsdetacheringen moeten realiseren. Het samen optrekken, als ondernemer tussen de ondernemers, is een must.

3.3 Voorziening 3: 'Individueel geplaatst'

Voorziening 3 richt zich op het individueel plaatsen van de WSW-doelgroep. Hiervoor staat een aantal instrumenten ter beschikking. Degenen met een dienstverband kunnen worden gedetacheerd. De mensen zonder dienstverband kunnen met looncompensatie of loondispensatie te werk worden gesteld bij werkgevers.

3.3.1 Werkzaamheden

Vanuit voorziening 3 kunnen werkgevers worden geholpen om hoogwaardige en laagwaardige taken te scheiden (jobcarving en functiecreatie) om aldus krapte in het aanbod van hoogwaardig personeel te reduceren en mogelijkheden te laten ontstaan voor de inzet van de doelgroep.

Functies in de facilitaire dienstverlening, montage, logistiek komen vaak in aanmerking voor de inzet van de doelgroepen. Vanuit Gemeente Dalfsen wordt aangenomen dat de lopende detacheringen één op één kunnen worden meegenomen naar de nieuwe organisatie en dat Wezo en Larcom daaraan meewerken.

3.4 Organisatie en exploitatie, één stichting voor Voorziening 2 en 3

Om zelf de uitvoering van Voorziening 2 en 3 ter hand te nemen is een investering nodig in het positioneren in de markt en het aangaan van relaties met de lokale werkgevers. Daarnaast zullen de juiste competenties aangetrokken moeten worden. Vooral contractmanagement zal een belangrijk onderdeel zijn van deze organisatie aangezien gemeente Dalfsen de ambitie heeft uitgesproken om de benodigde diensten voor deze voorziening in te willen kopen vanuit de te kiezen organisatievorm, bij voorkeur een stichting. Over de organisatievorm wordt in hoofdstuk 4 verder ingegaan. Ook bij volledige uitbesteding van activiteiten ten behoeve van voorziening 2 en 3 zullen naast algemeen management en staf tenminste de functies relatieontwikkeling, contractmanagement (regie), intake en diagnose ingevuld moeten worden.

Vanuit efficiencyoverwegingen zien we voorziening 2 en 3 als één organisatie waarbinnen resources maximaal worden gedeeld. SW-medewerkers hebben een dienstverband bij voorziening 2 en 3 onder de beloningsstructuur van de CAO van sociale werkvoorziening. Dat maakt dat er een personeelsadministratie ingericht dient te zijn. De doelgroep kent in de regel een hoog verzuim en waardoor intensieve begeleiding een voorwaarde is.

In de voorbeeldexploitatie wordt gerekend met een maximale bezetting van 8 fte (werkbegeleiding, jobcoaches, administratie en management).

3.4.1 Locatie en huisvesting, bedrijfsmiddelen

Welke huisvesting, middelen en voorzieningen er nodig zijn is zeer afhankelijk van de inrichtingsvorm. Het uitgangspunt dat gemeente Dalfsen hanteert is dat de benodigde middelen (maaiers, keten, handgereedschap, etc) voor voorziening 2-a voor een groot deel kunnen worden overgenomen (meegenomen) van de huidige partners. Dat is onderdeel van de onderhandeling en transitie.

Voor kantoorfaciliteiten kan worden teruggevallen op het gemeentehuis. In de exploitatie in paragraaf 3.5 is een stelpost voor deze kosten opgenomen.

3.4.2 Het belang van goede diagnostiek, arbeidsontwikkeling

Het is van groot belang om goed te diagnosticeren. Dit draagt bij aan een doelmatige inzet van middelen, maar ook om teleurstellingen en frustratie bij de medewerker en opdrachtgever te voorkomen. Het zelfbeeld van een medewerker komt lang niet altijd overeen met iemand (ontwikkelbare) competenties. Het in kaart brengen en ontwikkelen van de mogelijkheden en het helpen omgaan met de beperkingen is een taak die niet los gezien kan worden van voorziening 2. Er zijn erg goede hulpmiddelen op de markt om een diagnose te ondersteunen en die tevens hele goede input geven voor een gerichte zoektocht naar geschikte werksoorten. In dit verband laat in het bijzonder het systeem CompetenSYS erg goede resultaten zien.

3.4.3 Exploitatie en omvang in arbeidsplaatsen

Omdat de opbrengsten van de voorzieningen 2-a, 2-b en 3 verschillend zijn wordt hieronder eerst het subsidieresultaat per voorziening berekend. Dit is de som van de verwachte opbrengsten en de rijkssubsidie minus de directe salariskosten.

Tabel 4 Indicatieve berekening Resultaat Omzet en Rijkssubsidie, voorzieningen 2 en 3

Voorziening 2-a	2013	2014	2015
SE	45	45	45
Netto omzet (gemeente groen)	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000
Rijkssubsidie	€ 1.139.400	€ 1.067.220	€ 1.014.345
Totale inkomsten 2-a	€ 1.539.400	€ 1.467.220	€ 1.414.345
Salariskosten SW	€ 1.260.000	€ 1.260.000	€ 1.260.000
Subsidie-omzet resultaat	€ 279.400	€ 207.220	€ 154.345

Voorziening 2-b	2013	2014	2015
SE	9	9	9
Netto omzet	€ 72.000	€ 72.000	€ 72.000
Rijkssubsidie	€ 227.880	€ 213.444	€ 202.869
Totale inkomsten 2-b	€ 299.880	€ 285.444	€ 274.869
Salariskosten SW	€ 252.000	€ 252.000	€ 252.000
Subsidie-omzet resultaat	€ 47.880	€ 33.444	€ 22.869

Voorziening 3	2013	2014	2015

Gemeente Dalfsen in regie, een onderzoek naar een alternatieve voorziening uitvoering WSW

SE	32,4	30,9	29,5
Netto omzet	€ 324.000	€ 309.000	€ 295.000
Rijkssubsidie	€ 820.368	€ 733.820	€ 666.078
Totale inkomsten 3	€ 1.144.368	€ 1.042.820	€ 961.078
Salariskosten SW	€ 907.200	€ 866.376	€ 827.389
Subsidie-omzet resultaat	€ 237.168	€ 176.444	€ 133.689

Som Subsidie-omzet			
Resultaat 2-a, 2-b-3	€ 564.448	€ 417.108	€ 310.903

Van dit subsidieresultaat dienen de bedrijfskosten afgetrokken te worden:

Totaal Subsidie-omzet			
Resultaat 2-a, 2-b-3	€ 564.448	€ 417.108	€ 310.903
Salaris AMB (8 FTE)	€ 440.000	€ 440.000	€ 440.000
Huisvesting	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000
Afschrijving	€ 15.000	€ 15.000	€ 15.000
Huur	€ 2.500	€ 2.500	€ 2.500
Onderhoud	€ 2.000	€ 2.000	€ 2.000
Energie	€ 1.500	€ 1.500	€ 1.500
Belasting/verzekering	€ 6.000	€ 6.000	€ 6.000
Overige, algemene kosten	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000
Totale kosten	€ 507.000	€ 507.000	€ 507.000
Eindresultaat	€ 57.448	€ 89.892-	€ 196.097-

Aannames bij deze exploitatie:

- Lopende detacheringen worden overgenomen, geen leegloop
- Aantal SE's en salariskosten SW in voorziening 2 blijven gelijk
- Huurkosten, bijv. voor incidenteel zwaar materiaal
- Onderhoud, energie, etc. aanname op branchecijfers
- Bedrijfskosten op aanname; uitgangspunt is dat bedrijfsmiddelen in package deal meegenomen kunnen worden en dat maximaal gebruik gemaakt wordt van reeds beschikbare faciliteiten en resources van de gemeente.

Conclusie

Op basis van deze aannames zal de exploitatie van de stichting op termijn niet dekkend gemaakt kunnen worden met alleen de rijkssubsidie en "omzet". Een aanvullende gemeentelijke bijdrage zal nodig zijn. Om de exploitatie te beïnvloeden kan worden gekeken naar vergroten van de omzet, en naar het reduceren van de bedrijfskosten. De grote kostenpost salariskosten WSW zijn verankerd in de CAO.

Wanneer de WWB populatie wordt ondergebracht in voorziening twee zal er meer omzetspotentieel zijn tegen lagere salariskosten, en worden algemene bedrijfskosten over meer mensen verdeeld.

3.4.5 Exploitatie versus rijksbijdrage

Voor elke voorziening geldt dat op termijn een positieve exploitatie een erg lastige zaak blijkt. Daarin zijn vier factoren cruciaal: de kosten van organisatie, de loonkosten van de oud- SW-ers, de omzet en de rijksbijdrage (zie tabel). Deze tabel is gebaseerd op landelijke cijfers en trend en daardoor kunnen de cijfers licht afwijken van de hierboven gehanteerde uitgangspunten.

Tabel 1 Indicatieve berekening ontwikkeling participatiebudget Dalfsen (bron Min SZ)

	2012	2013	2014	2015
SZW-bijdrage Wsw/beschutte arbeid	3.702.009	3.476.006	3.081.908	2.865.954
SZW-bijdrage re-integratie	97.159	102.276	102.256	106.695
BZK-bijdrage inburgering	51.569	23.753	0	0
OCW-bijdrage educatie	144.674	69.059	69.059	69.059
Totaal Participatiebudget	3.995.411	3.671.094	3.253.222	3.041.707

Het best beïnvloedbaar, maar zeer zeker nog slechts in beperkte mate, zijn de organisatiekosten en de omzet. Het drukken van de organisatiekosten is alleen haalbaar wanneer gezocht wordt naar grotere schaalgrootte.

3.5 Werkgeversdienstverlening

Marktbenadering en werkgeversdienstverlening is niet iets dat je 'er even bij doet'. Ervaring leert dat gemeenten dat onvoldoende beseffen. Op 23 april wordt een bijeenkomst belegd om regionale werkgevers te betrekken bij de SW-ontwikkelingen.

Nader, meer gedetailleerd onderzoek is absoluut noodzakelijk, maar een eerste quickscan van de markt leert dat het tot aanbeveling strekt om met aanpalende gemeenten samenwerking te zoeken. Daardoor zal een breder aanbod van werksoorten en een groter aanbod van werkplekken beschikbaar komen.

Mogelijk zal er een beperkt aantal werkgevers openstaan voor een sociaal convenant, een structurele samenwerking om mensen passend werk te bieden. Nader onderzoek zal dat moeten uitwijzen.

4.0 Organisatievorm

4.1 Regie vs uitvoering vs eigen beheer

Regie is hetgeen dat bij de gemeente wordt gelegd vanuit de rijksoverheid, niet per definitie de uitvoering. Regie voeren betekent niet dat alles zelf wordt gedaan. Het betekent wel keuzes maken hoe de regie te organiseren.

Momenteel worden de personen die in de uitgewerkte drie voorzieningen vallen via de Sociale Werkvoorziening (SW) Wezo uit Zwolle aan passend werk geholpen. SW-bedrijf Larcom (Ommen) heeft echter een groot deel van deze SW-medewerkers onder haar hoede, dit komt door een oude constructie dat elke gemeente maar één SW-bedrijf kon aanwijzen om de subsidiestroom te ontvangen. Volgens de gegevens van Larcom staan deze medewerkers bij Larcom op de loonlijst en zijn er dus twee partijen betrokken bij de huidige situatie en daarmee ook voor de nieuwe situatie.

Citaat uit RADAR: "Elke gemeente neemt de regie over de eigen groep SW-werknemers die niet onder de doelgroep beschut binnen ressorteren en voert de uitvoering van het proces van binnen naar buiten in eigen hand uit. Gemeenten organiseren binnen hun eigen organisatie een werkproces gericht op plaatsing naar buiten (werken op locatie, detachering en begeleid werken). De uitvoering kan opgepakt worden door klantmanagers/werkcoaches van de gemeenten dan wel worden uitbesteed aan externe partijen. Ook zijn tussen gemeenten samenwerkingsverbanden mogelijk."

De wens van gemeente Dalfsen is om voorziening 2 en 3 in eigen beheer te nemen vanuit haar (nieuwe) rol als regisseur. Elk van de drie geschetste voorzieningen heeft eigen kosten/opbrengsten. Voor de vaste lasten van de gemeente is dit in voorgaande hoofdstuk in beeld gebracht en een overzichtelijk geheel qua inkomsten/subsidies. Voor de opbrengsten die nodig zijn per voorziening is dat een ander verhaal, hier heeft de gemeente Dalfsen geen ervaring mee. De manier waarop de gemeente Dalfsen haar kosten dekkend wil maken voor de drie voorzieningen middels een sterk inkoopbeleid is daarmee een belangrijk onderwerp en vergt een beslissing van de gemeente.

NOOT: In het rapport van RADAR worden 2 varianten genoemd, echter niet uitgewerkt:

1. alles laten bij de huidige situatie (Gemeenschappelijke Regeling, GR, variant 1 RADAR)
2. alleen beschut werken bij de SW-bedrijven onderbrengen en de rest door de gemeente Dalfsen laten verzorgen (variant 2 RADAR)

4.2 Nieuwe organisatie, kaders

De nieuwe situatie die benodigd is vraagt om enkele kaders en randvoorwaarden per voorziening.

4.2.1 Voorziening 1

Betreffende voorziening 1 is het logisch om gebruik te maken van bestaande infra-structuur en blijven de medewerkers bij het SW-bedrijf in dienst. Eventueel marktwerking toepassen op nieuwe instroom.

Voorziening 1 is het meest overzichtelijk, dat is een optelsom van de kosten waar nagenoeg geen baten tegenover staan. De conclusie is dat dit een voorziening is die de gemeente geld kost per jaar. Wezo en Larcom kunnen de uitvoering voor hun rekening nemen, waarbij opgemerkt dient te worden dat Wezo in een andere positie verkeerd t.o.v. de gemeente Dalfsen vanwege de GR. De positie van Larcom lijkt onafhankelijker.

Gemeente Dalfsen kan er ook voor kiezen de medewerkers uit voorziening 1 in eigen beheer onder te brengen (stichting) en via strakke inkoopcondities afspraken te maken met SW-bedrijven zoals Wezo en Larcom, maar wellicht ook Sallcon.

4.2.2 Voorziening 2 en 3

Mensen gaan weg bij het SW-bedrijf, dus moeten ergens in een dienstverband ondergebracht worden. Voorziening 2 en 3 geven de optie om geld mee te verdienen om zo de kosten dekkend te maken en te compenseren voor voorziening 1. Dit is indertijd de basis geweest voor het business model van SW-bedrijven. Er zit tevens een behoorlijke afhankelijkheid tussen

de twee voorzieningen: veelal worden medewerkers uit voorziening 3 ingezet als begeleiders voor een groep medewerkers uit voorziening 2 (groepsdetachering of WOL).

Echter, de gemeente Dalfsen kan niet als ondernemer winst maken, of grote (leegloop) risico's aangaan. Dat betekent dat er voor een grote groep mensen uit voorziening 2 en 3 een andere oplossing gezocht moet worden in de vorm van een nieuwe entiteit waarbij de voorkeur van gemeente Dalfsen uit gaat naar een Stichting.

4.3 Takenpakket

De taken die de gemeente Dalfsen overneemt van Wezo zijn:

Algemeen

- Regie op In-, door- en uitstroom (IDU) proces
- Analyse medewerkersbestand

Taken m.b.t. begeleiding SW

- Intake/nulmeting persoonlijk ontwikkelplan
- Het voorbereiden op en ontwikkelen naar externe plaatsing van SW-ers (leerwerk omgeving)
- Het begeleiden van de SW-ers op de externe werkplek (jobcoaching)
- Opvang leegloop
- (Inkoop) training/opleiding

Taken m.b.t. werkgevers

- Het verwerven van externe werkplekken en relatiebeheer bij werkgevers (jobhunting/accountmanagement)
- Het commerciële proces inrichten en bewaken, dus inclusief (nieuwe) klanten werven, offertes maken, deals sluiten en relatiebeheer opbouwen
- Jobcarving
- Subsidieadvies werkgevers
- Facturatie en incasso werkgevers

Taken rondom werkgeverschap

- Werkgeverschap (ziekteverzuim, verlofregistratie et cetera)
- Administratieve taken rond loonadministratie voor SW-er

Wettelijke/administratieve taken

- Wachtlijstbeheer, dossiervorming en herindicaties voorbereiden
- Financiële administratie
- Opstellen verantwoordingsinformatie (POR: publieksoverzicht resultaat)
- Managementinformatie KPI's
- Bovengemeentelijke afstemming m.b.t. plaatsing SW-medewerkers

5.0 Risico's

Om de voorzieningen optimaal in te richten is een zorgvuldige transitieperiode vereist. Het is van cruciaal belang om met de ketenpartners in gesprek te gaan en te bespreken hoe, in welk tempo en welke onderdelen de transitie plaatsvindt.

Het welslagen van de operatie is afhankelijkheden van de medewerkingbelang van partijen. Binnen de GR zal tot overeenstemming gekomen moeten worden over de koers, en Wezo en Larcom zullen de bereidheid moeten hebben om me te werken.

Andere aandachtspunten:

- Dalfsen neemt aan dat er uit de eigen WSW-ers voldoende potentie zit voor de eigen 45 groenvoorziening medewerkers. Dit is gegeven de complexe groep zeker geen vanzelfsprekendheid. Voorheen werd uit het gehele WSW bestand van Larcom en Wezo geput, nu is het bronbestand kleiner.
- Voor alle personen in voorziening 2 en 3 is waarschijnlijk niet voldoende werk binnen de gemeentegrenzen Dalfsen. Dat betekent samenwerken over de grens en/of werkgeversbenadering.
- Zijn er voldoende gekwalificeerde ketenpartners in de regio/gemeente, naast Wezo en Larcom?
- Om voorziening 2 & 3 kostendekkend te maken moet een marktanalyse komen, die valt buiten deze opdracht
- Voor een dergelijke aanpak (voorziening 2 & 3) moet dan nog een splitsing gemaakt worden voor:
 - Welke SW-ers neemt Dalfsen over van Wezo/Larcom op de eigen loonlijst
 - Wie gaat daar niet in mee?
 - Wie neemt dat dan over?
 - Welke organisatievorm is dan het beste: stichting lijkt beste optie, PPS is niet gebruikelijk, maar kan een vorm zijn waar je naar toe werkt
 - Hoe krijgt de werkgeversbenadering vorm in Dalfsen?

6.0 Afsluitend

In dit document zijn drie voorzieningen uitgewerkt waarbij de nadruk ligt op de financiële consequenties.

De drie voorzieningen geven elk een eigen beeld, waarbij gesteld kan worden dat voorziening 1 verliesgevend zal blijven en de andere twee voorzieningen veel aandacht nodig hebben om kostendekkend te worden. Het vergt goede (resultaat) afspraken met haar partners waar diensten voor de doelgroep worden ingekocht.

Nadat gemeente Dalfsen een keuze heeft gemaakt hoe zij de voorzieningen wil inrichten en organiseren vanuit eigen beheer dient een meer gedetailleerde business case te worden opgesteld. Alles in overweging nemende ligt de optie om vanuit regie te gaan acteren en dus alle drie de voorzieningen uit te besteden (“diensten in te kopen”) het meest voor de hand. Het verschil met de huidige situatie is dat gemeente Dalfsen meer zelf kan bepalen waar zij haar doelgroep wil “onderbrengen”. Zo kan veel meer gebruik worden gemaakt van de zogenaamde marktwerking en met die (keten)partners afspraken worden gemaakt waar de gemeente het meeste vertrouwen in heeft en die in staat zullen zijn om een sluitende begroting te realiseren.

Deze optie is ingegeven door het financiële plaatje, maar vooral vanwege het feit dat een gemeentelijke organisatie geen plek is om te ondernemen, wel om beleid te vormen en te controleren.

Doorkijkje naar de toekomst

In dit hoofdstuk wordt een aantal zaken beschreven in het licht van de nieuwe Wet Werken naar Vermogen (WWnV). Het betreft zaken die aandacht vragen om na de keuze van eigen beheer verder in te richten. Het valt daarmee buiten de opdracht om 3 voorzieningen uit te werken die vergeleken kunnen worden met de huidige SW-situatie. Het geeft wel aan dat de invoering van de WWnV nog veel voeten in aarde heeft.

Een klein en slagvaardig regieteam dient in ieder geval ingericht te worden door de gemeente Dalfsen, welke keuze ook gemaakt wordt door de gemeente.

De totale WWnV doelgroep van de gemeente Dalfsen

“De WWNV wordt een brede voorziening met zoveel mogelijk gelijke *rechten, plichten én arbeidsmarktkansen* voor mensen met arbeidsvermogen die nu nog gebruikmaken van de verschillende regelingen van de Wsw, Wet Wajong en WWB/WIJ. De regeling heeft bij uitstek oog voor wat mensen wèl kunnen. De meeste mensen kunnen meer dan soms wordt gedacht. De uitkeringsvoorwaarden, financiering, ondersteuning en uitvoering van die huidige regelingen worden met de nieuwe wet zoveel mogelijk gelijk getrokken.”, aldus de letterlijke tekst van de rijksoverheid.

De stelselwijziging leidt tot drie groepen:

- Nieuwe Wajong: duurzaam en volledig arbeidsongeschikt
- Nieuwe WSW ‘Beschat werk’: aan de hand van vier criteria vast te stellen
- WWnV

Hieruit blijkt niet hoe complex en divers de doelgroep is. Een uitgebreide en zorgvuldige diagnose is noodzakelijk, en het te werkstellen en begeleiding is individueel maatwerk. Dat maakt werken met de WWnV intensief en moet niet worden onderschat.

De totale WWnV doelgroep van Dalfsen ontstaat uit de volgende groepen:

- bestaande WSW-ers, in dienst van Wezo of Larcom
- wachtlijst (SW-geïndiceerden zonder dienstverband)
- WWB en WIJ
- Wajong
- nieuwe instroom

(-Begeleid Werken, BW; mensen die nu onder een begeleid werken regeling vallen dreigen buiten de WWnV te vallen. In de Nota van Wijziging van 6 april jl. wordt voorgesteld dat subsidiemogelijkheid overeind blijft. De consequenties voor Dalfsen zijn nog onduidelijk. Het gaat niet om grote aantallen. Ze worden buiten beschouwing gelaten in de analyse)

Op basis van de verkregen informatie is onderstaande tabel samengesteld:

Tabel 2 Instroom WWnV vanuit situatie april 2012

personen	SE	Bron
90	77,7	Dienstverband Larcom
61	51	Dienstverband WEZO
30	26	Wachtlijst (SW-geïndiceerden zonder dienstverband)
119	105	WWB, Wajong en WIJ (gecorrigeerd voor wachtlijst)
<u>7</u>	<u>6,3</u>	BW
307	266	

De WWnV groep is naast de nieuwe WSW en nieuwe Wajong, afhankelijk van de mate van arbeidsbeperking, onder te verdelen in twee groepen. Eén groep bestaat uit mensen die slechts met intensieve begeleiding, groepsgewijs en onder enigszins gecontroleerde omstandigheden kan werken.

Minimale regie organisatie

Hoe ver de gemeente Dalfsen wil gaan in het voeren van de regie en tot waar zij zich wil belasten met de uitvoering van de WWnV kan momenteel geen uitspraak over gedaan worden. Wel is duidelijk dat er een organisatie binnen de gemeente moet komen die de regie ook daadwerkelijk voert. In een eerdere paragraaf is een uitgebreide opsomming van het

Gemeente Dalfsen in regie, een onderzoek naar een alternatieve voorziening uitvoering WSW

takenpakket dat bij het overnemen van voorziening 2 en 3 hoort. Hieronder wordt geschetst wat er in ieder geval door de gemeente moet worden uitgevoerd vanuit haar regie rol:

- Overzicht en inzicht per cliënt (indicaties, competenties, loon, etc.).
Dat kan aangeleverd worden door partners, maar de gemeente zelf is verantwoordelijk voor de volledigheid en juistheid zodat er ook regie gevoerd kan worden op output afspraken
- Budget- en contractbewaking
Spreekt voor zich, maar met de komst van loondispensatie en loonwaarde zal het bewaken van budgetten meer inzet vergen van de gemeente. Tevens zullen er allerlei contracten worden gesloten die opgezet, bewaakt en uitgevoerd moeten worden, contractmanagement.
- Intake
Dit is wellicht de belangrijkste taak om te regisseren aangezien aan het begin van de keten wordt bepaald wat er verder met de cliënt gaat gebeuren.
- Werkgeversbenadering (relatiebeheer)
Regie voeren betekent ook dat er overzicht is bij wie de doelgroep aan het werk is en of dat naar tevredenheid geschiedt. Daarbij hoort het opbouwen en uitbreiden van een relatie met werkgevers in de regio.
- Samenwerken over de gemeentegrens
Naast werkgevers zal er over de grens samenwerking ontstaan die tot nu toe weinig tot geen aandacht vroeg van de gemeente Dalfsen.
- Loketfunctie WWnV
Centraal aanmeldingspunt voor nieuwe aanmeldingen WWnV of vragen van andere partijen (werkgevers bijvoorbeeld).

Al met al zijn voor deze activiteiten personeel, huisvesting en middelen nodig. Een voorzichtige inschatting: 3 tot 4 fte. Momenteel is niet bekend of deze extra capaciteit opgevangen kan worden met het huidige personeelsbestand van de gemeente Dalfsen of dat er personeel van bijvoorbeeld Wezo wordt overgenomen. In ieder geval zullen de medewerkers van deze "eenheid" meer marktgericht ingesteld moeten zijn om regie te kunnen voeren op marktpartijen en werkgevers. Noot: er vindt ook een verschuiving van taken plaats van de huidige GR-contractie naar regie. Een voorzichtige inschatting geeft aan dat er 0,5 fte terug gaat naar Dalfsen, of eigenlijk hoeft Dalfsen geen activiteiten meer uit te voeren voor de GR.

Inrichting

Welke vorm de gemeente Dalfsen ook kiest voor de inrichting van de nieuwe situatie, in paragraaf 4.2 zijn de belangrijkste kaders gegeven. Binnen deze kaders is nog veel ruimte voor inrichting. De keuze is beperkter en hieronder worden er drie uitgelicht. De optie dat alle medewerkers bij de gemeente op de loonlijst komen wordt als niet realistisch aangemerkt en dus niet genoemd.

Alles zelf doen

Gemeente Dalfsen neemt alle medewerkers voor voorziening 2 en 3 over van Wezo en Larcom en brengt ze onder in een aparte entiteit.

Voordelen	Nadelen
Algehele controle	Alle risico's liggen bij de gemeente Dalfsen
Keuze voor lean and mean organisatie	Geen ervaring met het opzetten van een commercieel bedrijf
Van nieuw af aan opbouwen van een organisatie zonder historie	Infrastructuur kost veel geld, er is niets op dit moment
	Ontbreken van marktgegevens om goede keuze te maken
	Lijkt op een nieuw SW-bedrijf binnen de gemeente opzetten (imago schade)
	Regie vs. uitvoering lopen door elkaar, geen duidelijkheid richting markt en medewerkers

Alles uitbesteden

Gemeente Dalfsen besteedt alle werknemers, activiteiten en middelen uit aan ketenpartners. Wel blijft er een klein team over die namens de gemeente regie voert over het totale WWnV proces.

Voordelen	Nadelen
Algehele controle	Afhankelijkheid van de kwaliteit van de (keten)partners
Regie i.p.v. uitvoering	
Eigen organisatie voor de gemeente blijft zeer beperkt	

Tussenvorm

Gemeente Dalfsen neemt alleen medewerkers over voor werkzaamheden in het Publieke Domein (ongeveer 45), de rest van de medewerkers worden in een aparte entiteit ondergebracht. In deze vorm wordt deze entiteit uitbesteed aan (keten)partners.

Voordelen	Nadelen
Deels controle	Zelf verantwoordelijk voor tewerkstelling van medewerkers in Publiek Domein (is er voldoende werk voor de groep gedurende het jaar)
Sociaal gezicht voor eigen populatie	Eigen gemeenteorganisatie wordt groter
	Regie en uitvoering lopen door elkaar
	Integratie van deze groep medewerkers vraagt veel begeleiding en stuit op weerstand binnen de gemeente
	Investing in middelen

Organisatievormen

Kan dit allemaal uitbesteed worden? Het antwoord is daarop neen. Het geeft wel aan welke eisen er worden gesteld aan de genoemde "entiteit". Hiervoor zijn een aantal opties voorhanden:

Publiek-Private Samenwerking (PPS)

PPS is een samenwerkingsvorm tussen een overheid en een of meer private ondernemingen. In tegenstelling tot de openbare aanbesteding, waarbij de aanbestedende overheid de uitvoering gedetailleerd vastlegt in een bestek en/of Programma van Eisen (PvE), bemoeit de overheid zich bij PPS-constructies niet met de inhoud en stuurt volledig op het gewenste einddoel (de 'output'). Op deze wijze hebben de marktpartijen alle vrijheid om naar eigen inzicht de uitvoering (de 'input') vorm te geven. Op die manier wil de Rijksoverheid gebruikmaken van de denk- en innovatiekracht van de markt.

Stichting

Een stichting is een rechtspersoon en wordt opgericht bij notariële akte, door één of meerdere natuurlijke of rechtspersonen. Iemand kan ook bij testament de oprichting van een stichting na zijn dood regelen. In de regel heeft een bestuur een voorzitter, secretaris en penningmeester. Het bestuur is het enige verplichte orgaan van een stichting. Daarnaast kan er nog een raad van toezicht zijn, die toezicht houdt op het stichtingsbestuur. De stichting is zelfstandig drager van rechten en plichten. De bestuurders zijn niet aansprakelijk voor schulden van de stichting, tenzij er sprake is van onbehoorlijk bestuur. Bestuurders en oprichters van de stichting zijn ook niet in loondienst en vallen niet onder werknemersverzekeringen. De stichting kan wel werknemers in dienst hebben.

Uitbesteden

Vergt waarschijnlijk aanbesteding of SLA's met meerdere marktpartijen. Laatst is beter en flexibeler, maar nog steeds moet de gemeente dan voor haar burgers zorgen en vraag is dan vooral wie heeft de persoon op de loonlijst en wie bemiddelt. Lastig verdienmodel wanneer er meerdere partijen zijn.

Payrolling

Bij payrolling geeft een bedrijf de verantwoordelijkheid voor zijn werkgeverschap uit handen en komt het personeel in dienst van een salarieringsbedrijf. Zo'n bedrijf besteedt juridische en administratieve aangelegenheden zoals de salarisadministratie, afdracht van sociale premies en bijvoorbeeld pensioenen uit aan een payrollonderneming. Personeel dat via een payrollconstructie betaalt krijgt kan geen beroep doen op de afspraken uit de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) van de betreffende bedrijfstak.

Belangrijk is om een payrollonderneming te beoordelen op het voldoen aan kwaliteitsnormen van de Stichting Normering Arbeid.[1] Ook is het goed na te gaan of het salarieringsbedrijf de geldende cao nakomt. Verschillen tussen payrolling en uitzendarbeid zijn dat in het geval van payrolling het inlenende bedrijf de werknemer zelf werft en dat de terbeschikkingstelling door het payrollbedrijf veelal voor onbepaalde tijd is. Kleinere uitzendbureaus maken zelf ook wel gebruik van payrolling door hun geplaatste werknemers bij een payrollonderneming onder te brengen. Dit heet ook wel *back office service*.

Werk BV

Met de oprichting van een BV kunnen aan de uitkeringsgerechtigden, die in een leer-werktraject zitten, meer ontwikkelingsmogelijkheden worden geboden. Werk bv biedt namelijk de mogelijkheid om bijstandsuitkeringen te verlonen. Dit betekent dat de uitkeringen worden omgezet in loon, dus in een dienstverband. Zo ontstaat er een andere relatie naar de trajectdeelnemers toe. Er ontstaat een verhouding van werknemer en werkgever. Deze arbeidsverhouding biedt meer kansen aan betrokkenen!