



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid



Organisatiemodellen

Handreiking inrichting en organisatie
sociaal ontwikkelbedrijf

juni 2025

Inhoudsopgave

Voorwoord	3	6. Gecombineerd bedrijf	33
1. Inleiding	4	6.1 Algemeen	33
1.1 Keuzes maken	4	6.2 Principes	33
1.2 Doel van de handreiking	4	6.3 Randvoorwaarden	33
1.3 Sociale infrastructuur en functionaliteiten	4	6.4 Governance	34
1.4 Organisatiemodellen	5	6.5 Kansen en risico's	34
1.5 Verantwoording	5	6.6 Praktijkvoorbeeld: Avres	35
1.6 De handreikingen op een rij	5	6.7 Samenvattend	36
1.7 Leeswijzer	5	7. Partieel bedrijf	37
2. Het sociaal ontwikkelbedrijf beoordelen en nieuwe keuzes maken	6	7.1 Algemeen	37
2.1 Inleiding	6	7.2 Randvoorwaarden	37
2.2 Evaluatieonderzoek	7	7.3 Governance	38
2.3 Oplossingsscenario's in beeld brengen	11	7.4 Kansen en risico's	38
2.4 Scenario's afwegen en kiezen	14	7.5 Praktijkvoorbeeld: WSD Groep	39
2.5 Proces na het kiezen van een voorkeursvariant	20	7.6 Samenvattend	40
2.6 Samenvattend	20	8. Mixed model bedrijf	41
3. Bedrijf voor Wsw	21	8.1 Algemeen	41
3.1 Principes en randvoorwaarden	21	8.2 Randvoorwaarden	41
3.2 Randvoorwaarden	21	8.3 Kansen en risico's	41
3.3 Governance	22	8.4 Praktijkvoorbeeld: De Binnenbaan	42
3.4 Kansen en risico's	22	8.5 Samenvattend	43
3.5 Praktijkvoorbeeld: Amfors	23	9. Social firm	44
3.6 Samenvattend	24	9.1 Algemeen	44
4. Bedrijf voor beschutte arbeid	25	9.2 Randvoorwaarden	44
4.1 Algemeen	25	9.3 Kansen en risico's	45
4.2 Principes	25	9.4 Praktijkvoorbeeld: Circulus	45
4.3 Randvoorwaarden	25	9.5 Samenvattend	46
4.4 Variaties binnen het bedrijf voor beschutte arbeid	26	Bijlage 1 De uitdaging van gemeenten	47
4.5 Governance	26	Bijlage 2 Samenvatting van de hoofdtekst	53
4.6 Kansen en risico's	26	Bijlage 3 Juridische organisatievormen	56
4.7 Praktijkvoorbeeld: Reestmond	27	Bijlage 4 Evaluatie sociaal ontwikkelbedrijf	58
4.8 Samenvattend	28	Bijlage 5 Vragen over deze handreiking?	60
5. Geïntegreerd bedrijf	29	Over de auteurs	61
5.1 Algemeen	29		
5.2 Principes	29		
5.3 Randvoorwaarden	29		
5.4 Governance	30		
5.5 Kansen en risico's	30		
5.6 Praktijkvoorbeeld: Werkse!	31		
5.7 Samenvattend	32		

Voorwoord

Toekomstbestendige inrichting van de sociale infrastructuur

Iedereen verdient de kans om mee te doen. Werk is daarin vaak een belangrijk middel. Want werk is meer dan alleen een salaris. Werk geeft een gevoel van eigenwaarde, biedt sociale contacten en zorgt voor kansen om jezelf te ontwikkelen. Het is een gezamenlijke opdracht van sociale partners, gemeenten, UWV, onderwijspartijen, werkgevers en het Rijk om zoveel mogelijk mensen die een steuntje in de rug nodig hebben te ondersteunen om passend mee te kunnen doen.

In de opgave om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen, spelen sociaal ontwikkelbedrijven een belangrijke rol. Zij dragen bij aan een arbeidsmarkt waar iedereen gezien en erkend wordt. Want mede door hun inzet krijgen mensen die niet, of niet zonder meer bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen een kans op de arbeidsmarkt. Hiermee dragen zij breed bij aan het welzijn van mensen.

Tegelijkertijd is met de komst van de Participatiewet de context waarbinnen deze bedrijven opereren flink veranderd. Het wordt steeds belangrijker dat sociaal ontwikkelbedrijven hun activiteiten meer richten op het begeleiden van mensen naar werk bij reguliere werkgevers, terwijl ze tegelijkertijd (beschutte) werkgelegenheid bieden aan degenen die geen, of slechts beperkt de kans hebben om bij reguliere werkgevers aan de slag te gaan. Dit brengt een transformatieopgave met zich mee en vraagt soms om aanpassing van de bedrijfsvoering.

Op dit moment spelen er verschillende opgaven die de toekomstbestendigheid van sociaal ontwikkelbedrijven in de weg staan. Zo zien we nog veel dat sociaal ontwikkelbedrijven op dit moment geen helder takenpakket of toekomstvisie hebben. Ongeveer 60% van de sociaal ontwikkelbedrijven geeft aan geen duidelijk takenpakket te hebben en 46% mist een helder toekomstperspectief. Ook zien we dat afname van het aantal medewerkers bij sociaal ontwikkelbedrijven nog onvoldoende leidt tot aanpassing van de infrastructuur. Dit heeft overcapaciteit van organisatievoorzieningen, inefficiëntie en aanzienlijke kosten als gevolg. Verder zien we dat veel sociaal ontwikkelbedrijven kampen met financiële tekorten en ook gemeenten binnen de beschikbare middelen keuzes moeten maken over wie wel en niet gebruik kan maken van voorzieningen zoals beschut werk.

De komende jaren wordt er gebouwd aan een infrastructuur die aansluit op de eisen van nu en morgen. De sociaal ontwikkelbedrijven van de toekomst zijn ondernemende en lerende organisaties die werken met een duidelijke opdracht: zorgen voor passende werkplekken en begeleiding voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij is het doel altijd gericht op zoveel mogelijk duurzame uitstroom naar regulier werk. Tegelijkertijd blijven deze bedrijven ook een vangnet voor mensen voor wie regulier werk niet mogelijk is. De beweging die we willen realiseren, is er één waarbij sociaal ontwikkelbedrijven zich ontwikkelen tot toekomstbestendige bedrijven. Hierbij zijn de volgende elementen van belang:

1. Sociaal ontwikkelbedrijven moeten gericht zijn op het realiseren van werkplekken voor mensen die niet aan de slag kunnen op de reguliere arbeidsmarkt. Deze bedrijven zijn een opstap naar werk, een plek waar je in een beschutte omgeving kunt werken en een plek waarop je kunt terugvallen als het even niet lukt bij een reguliere werkgever.
2. Er is sprake van een gerichte inzet op ontwikkeling en doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. Dit betekent dat de ondersteuning van sociaal ontwikkelbedrijven zoveel mogelijk moet bijdragen aan het versterken van de kans op reguliere arbeid en dat hiervoor goed wordt samengewerkt met reguliere werkgevers, onderwijsinstellingen en andere arbeidsmarktpartners. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor beschut werk en voor tijdelijke terugval, als regulier werk (nog) niet haalbaar is.
3. Er wordt gewerkt aan een financieel gezonde bedrijfsvoering. Dit betekent dat sociaal ontwikkelbedrijven er alles aan doen om door middel van ondernemen, innoveren en samenwerken te zorgen voor een verhoging van het operationeel resultaat en het realiseren van een toekomstbestendige bedrijfsvoering.

1

Inleiding

Gemeenten helpen hun inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt – zowel met als zonder een (bijstands)uitkering - om zo regulier mogelijk aan het werk te komen en te blijven. Sociaal ontwikkelbedrijven vervullen daarbij een belangrijke rol. Sociaal ontwikkelbedrijven hebben te maken met een steeds kleinere groep mensen met een Wsw-indicatie. De vraag is hoe de bestaande werkinfrastructuur moet worden omgebouwd, voor de steeds grotere, nieuwe doelgroep, als opstap naar werk. Als een plek waar je in een beschutte omgeving kunt werken en als een plek waarop je kunt terugvallen als het even niet lukt bij een reguliere werkgever.

1.1 Keuzes maken

Gemeenten moeten de vraag stellen en beantwoorden hoe de sociale infrastructuur moet worden ingericht en wat daarin de rol en positie is van het sociaal ontwikkelbedrijf. Hoewel in veel gemeenten wel al keuzes zijn gemaakt, missen sociaal ontwikkelbedrijven vaak nog duidelijkheid over hun takenpakket en een helder toekomstperspectief. De afname van de groep Wsw-ers leidt vaak onvoldoende tot aanpassing van de bestaande infrastructuur. De huidige situatie vraagt om duidelijke keuzes, visie en strategie van de betrokken gemeenten. De sociaal ontwikkelbedrijven moeten zich ontwikkelen tot innovatieve, toekomstbestendige organisaties met een duidelijke inbedding in de bredere sociale en werkinfrastructuur van de arbeidsmarktregio's. Bedrijven die zoveel mogelijk mensen bij reguliere werkgevers aan de slag helpen en een vangnet bieden voor diegenen voor wie dat nog niet mogelijk is.

1.2 Doel van de handreiking

Deze handreiking is bedoeld om inzicht te geven in de verschillende organisatiemodellen voor het sociaal ontwikkelbedrijf en de voor- en nadelen van de verschillende modellen. Tevens helpt de handreiking gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven die:

- willen beoordelen of het huidige organisatiemodel nu en in de toekomst leidt tot de gewenste uitkomsten
- nog een keuze moeten maken of hun keuze ten aanzien van het organisatiemodel willen heroverwegen en de verschillende alternatieve scenario's in beeld willen brengen
- de verschillende scenario's willen wegen en daaruit een keuze moeten maken.

De handreiking is bedoeld voor bestuurders op het terrein van de Participatiewet en de Wsw, directeuren en managers beleid en uitvoering op het terrein van de Participatiewet en de Wsw, beleidsmedewerkers en financieel medewerkers.

1.3 Sociale infrastructuur en functionaliteiten

De functionaliteiten die nodig zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt succesvol aan het werk te helpen en te houden vormen samen de sociale infrastructuur van de Participatiewet. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een goede inrichting en uitvoering van de sociale infrastructuur. Het gaat om de volgende functionaliteiten die de gemeenten goed op orde moeten hebben.

1. Het vinden, herkennen en diagnosticeren van geschikte kandidaten.
2. Ontwikkeling van werknemersvaardigheden.
3. Het bemiddelen en matchen van kandidaten.
4. Een werkgeversbenadering, waaronder het inspelen op en samenwerken met lokale en regionale werkgeversnetwerken, en het adviseren en assisteren van werkgevers bij het aanpassen van werkprocessen.
5. Begeleiding van medewerkers met een loonkostensubsidie bij reguliere werkgevers.
6. Het verlenen van diensten aan mensen zonder indicatie 'beschut werk' die nog niet of tijdelijk niet bij reguliere werkgevers in dienst kunnen treden.
7. Het voorzien in een vangnetfunctie voor beschut werk.
8. Uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw).

1.4 Organisatiemodellen

De sociaal ontwikkelbedrijven – die oorspronkelijk alleen de Wsw uitvoerden – hebben een belangrijke rol bij de uitvoering van de functionaliteiten. Gemeenten hebben verschillende keuzes gemaakt ten aanzien van de rol en positie die het sociaal ontwikkelbedrijf heeft in de sociale infrastructuur. In de praktijk zien we de volgende organisatiemodellen:

- **Wsw-bedrijf:** dit bedrijf voert hoofdzakelijk alleen (nog) de Wsw uit. Het gaat om circa 5% van de bedrijven.
- **Bedrijf voor beschut werk:** in dit bedrijf is de traditionele werkplaats de hoeksteen van de infrastructuur van het bedrijf. Deze bedrijven verrichten naast de Wsw en Beschut Werk geen of zeer beperkt andere re-integratietaken. Het gaat om circa 5% van de bedrijven.
- **Geïntegreerd werkbedrijf:** alle functionaliteiten van de sociale infrastructuur van de Participatiewet en de Wsw (zoals hiervoor besproken) zijn geïntegreerd in één bedrijf. De uitkeringsverstrekking is ondergebracht in een aparte entiteit. Circa 20% van de bedrijven behoort tot deze categorie.
- **Gecombineerd bedrijf:** het sociaal ontwikkelbedrijf is gecombineerd met de (inter)gemeentelijke afdeling(en) Werk en Inkomen (W&I) in één gezamenlijk bedrijf. Het bedrijf voert alle functionaliteiten uit, zoals in de vorige paragraaf besproken. Daarnaast voert het bedrijf de inkomenstaken uit. Circa 20% van de bedrijven behoort tot deze categorie.
- **Partieel werkbedrijf:** het sociaal ontwikkelbedrijf voert naast de Wsw ook andere functionaliteiten uit. De aard en omvang van de taken verschillen. Daarnaast voert de afdeling Werk en Inkomen een deel van de functionaliteiten uit. Het gaat hier om circa de helft van de sociaal ontwikkelbedrijven.

1.5 Verantwoording

De handreiking Organisatiemodellen is onafhankelijk opgesteld door adviesbureau Berenschot in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Er zijn meerdere afstemmomenten geweest met een meeleesgroep van directeurs van sociaal ontwikkelbedrijven en verschillende medewerkers van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven en vertegenwoordigers van VNG, Cedris en Divosa. Naast de handreiking is er ook een video beschikbaar waarin de inhoud van deze handreiking nader wordt toegelicht.

Het ministerie heeft beoogd een zekere mate van onafhankelijkheid in de handreiking te bewerkstelligen. Dat kan betekenen dat de handreiking elementen bevat die niet helemaal aansluiten bij de wijze waarop SZW zaken zou formuleren of interpreteren. Omdat op veel terreinen de toepasbaarheid voor gemeenten en bedrijven de doorslag heeft gegeven, is ervoor gekozen hiervoor ruimte te bieden.

1.6 De handreikingen op een rij

Het ministerie van SZW gaf met het oog op de beweging die sociaal ontwikkelbedrijven moeten maken, aan Berenschot de opdracht om de volgende, onderling samenhangende handreikingen te schrijven:

- **Organisatiemodellen:** hierin worden de verschillende keuzes uitgewerkt die gemeenten hebben ten aanzien van het sociaal ontwikkelbedrijf en de wijze waarop deze keuzes kunnen worden gemaakt
- **Verhogen operationeel resultaat:** laat zien hoe sociaal ontwikkelbedrijven kunnen zorgen voor een doelmatige uitvoering en daarmee verantwoord operationeel resultaat; het operationeel resultaat bepaalt de kosten die de gemeenten moeten financieren
- **Bekostigingsafspraken basisdienstverlening:** laat zien welke mogelijkheden gemeenten hebben om de uitgaven van het sociaal ontwikkelbedrijf te bekostigen en hoe gemeenten kunnen komen tot een adequate bekostigingsmethodiek
- **Explicitering budgetten Participatiewet en Wsw:** laat zien hoe de financieringssystematiek van de Participatiewet werkt, welke middelen gemeenten voor het uitvoeren van de Participatiewet en de Wsw en de bekostiging van het sociaal ontwikkelbedrijf beschikbaar hebben.

1.7 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk geven we aan hoe gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven:

- Kunnen beoordelen of het huidige organisatiemodel nu en in de toekomst leidt tot de gewenste uitkomsten.
- Alternatieve scenario's voor het organisatiemodel in beeld kunnen brengen.
- De verschillende scenario's kunnen wegen en daaruit een keuze kunnen maken.

In de hoofdstukken daarna werken we de verschillende organisatiemodellen verder uit en bij elk organisatiemodel geven we een voorbeeld. We beschrijven achtereenvolgend de volgende modellen.

- Bedrijf voor Wsw
- Bedrijf voor beschutte arbeid
- Geïntegreerd bedrijf
- Gecombineerd bedrijf
- Partieel bedrijf
- Mixed model bedrijf
- Social firm

2

Het sociaal ontwikkelbedrijf beoordelen en nieuwe keuzes maken

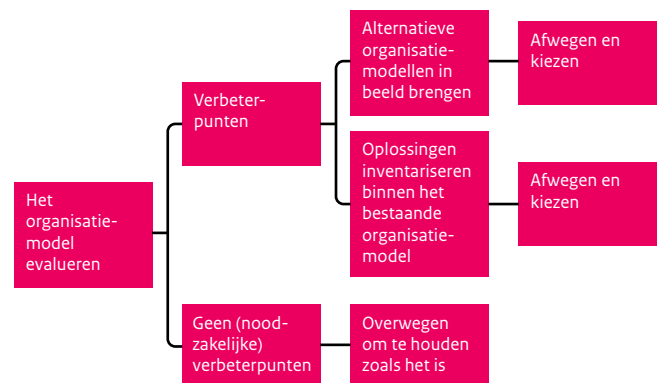
Gemeenten hebben vaak expliciet of impliciet gekozen voor een bepaald organisatiemodel voor het sociaal ontwikkelbedrijf. Om te beoordelen of gemeenten nog op de goede koers zitten bij de transitie van de Participatiewet zullen zij periodiek een evaluatie moeten uitvoeren van de sociale infrastructuur en het sociaal ontwikkelbedrijf in het bijzonder. Dat kan leiden tot verbetermaatregelen. Het kan ook leiden tot een herijking of heroverweging van de gekozen koers en het organisatiemodel.

2.1 Inleiding

Omdat gemeenten met de Participatiewet in een transitie zitten waarin de klassieke doelgroep van de Wsw geleidelijk wordt vervangen door een steeds grotere, nieuwe doelgroep die zo regulier aan het werk geholpen moet worden, is het raadzaam om het sociaal ontwikkelbedrijf periodiek te evalueren en na te gaan of de gemeente(n) met de gemaakte keuzes nog op de goede koers zitten. Er kunnen ook meer specifieke aanleidingen zijn om het sociaal ontwikkelbedrijf te evalueren:

- De evaluatie wordt uitgevoerd als er op bestuursniveau of op directieniveau problemen worden ervaren en er behoefte is aan een diep(er)gaande analyse van wat er aan de hand is.
- De evaluatie wordt uitgevoerd als er knelpunten worden ervaren in het bestaande organisatiemodel en de gemeente(n) en het sociaal ontwikkelbedrijf willen nagaan of een herijking of een aanpassing van het bestaande organisatiemodel gewenst is.

Bij een evaluatie kan de uitkomst zijn dat de uitvoering goed op orde is en dat er geen noodzakelijke verbeteringen nodig zijn. Als er wel verbeteringen nodig zijn, kan de afweging worden gemaakt om binnen het bestaande stelsel te zoeken naar oplossingen of om – indien de geconstateerde knelpunten daar aanleiding toe geven – te kijken naar eventueel alternatieve scenario's voor het organisatiemodel. De verschillende mogelijke stappen staan afgebeeld in het volgende schema.



Hierna gaan we eerst in op de stappen die worden gezet bij een evaluatie van het sociaal ontwikkelbedrijf. Vervolgens bespreken we de wijze waarop oplossingsscenario's kunnen worden uitgewerkt. Daarna gaan we in op de wijze waarop systematisch de verschillende scenario's kunnen worden gewogen en hoe van daaruit een voorkeursscenario kan worden geselecteerd. Tot slot gaan we kort in op de vervolgstappen die moeten worden gezet nadat een voorkeursscenario is gekozen.

Voor het goed functioneren van het sociaal ontwikkelbedrijf gelden in ieder geval de volgende voorwaarden, ongeacht het gekozen organisatiemodel.

- De sociale infrastructuur van de Participatiewet is in beeld en er is een duidelijke taakverdeling tussen de uitvoeringsorganisaties die actief zijn binnen de sociale infrastructuur. De uitvoeringsorganisaties weten wat hun rol en positie zijn bij het uitvoeren van de verschillende functionaliteiten.
- Het is duidelijk hoe de verschillende functionaliteiten worden uitgevoerd en moeten worden uitgevoerd. Feitelijk gaat het om de visie en beleidsvraag hoe de doelstellingen van de Participatiewet gerealiseerd moeten worden.
- Er zijn duidelijke doelstellingen op het niveau van de gehele sociale infrastructuur en op het niveau van de uitvoeringsorganisaties binnen de sociale infrastructuur. Het is voor de afzonderlijke uitvoeringsorganisatie(s) duidelijk op welke wijze en in welke mate zij moeten bijdragen aan het realiseren van deze doelstellingen.
- De meerjarige aantallen en de ontwikkeling van de verschillende doelgroepen Wsw, beschut werk, opstap- en vangnetbanen, loonkostensubsidies en re-integratietrajecten zijn in beeld, zowel voor wat betreft de realisaties als de meerjarenramingen. Deze aantallen zijn verwerkt in de meerjarenramingen van de begrotingen van de betreffende uitvoeringsorganisaties.
- De verwachte kosten en opbrengsten van de infrastructuur waaronder de kosten en opbrengsten van de verschillende doelgroepen zijn meerjarig in beeld en verwerkt in de betreffende begroting(en).
- Er zijn duidelijke en toekomstbestendige afspraken gemaakt over hoe de verschillende uitgaven bekostigd worden.

Deze punten zouden in elk beleidsplan en strategie voor het sociaal ontwikkelbedrijf een plek moeten krijgen.

2.2 Evaluatieonderzoek

Bij de evaluatie van het sociaal ontwikkelbedrijf wordt nagegaan of het bedrijf de afgesproken doelstellingen realiseert en of dat op doelmatige wijze gebeurt. In het bijzonder wordt nagegaan hoe de ondersteuning van de nieuwe doelgroepen georganiseerd is en hoe de oorspronkelijke werkinfrastructuur voor de groep Wsw wordt omgebouwd naar een infrastructuur die past bij de doelstellingen en uitgangspunten van de Participatiewet.

2.2.1 Onderzoeksvragen

Het ligt voor de hand om bij een evaluatie, zoals hiervoor besproken, in ieder geval de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Hoe ziet de sociale infrastructuur van de Participatiewet er voor betreffende gemeente(n) uit, wat zijn de verschillende rollen en taken van de uitvoeringsorganisatie(s) binnen de sociale infrastructuur en worden de doelstellingen op het niveau van de sociale infrastructuur gerealiseerd?
2. Wat is de rol en positie van het sociaal ontwikkelbedrijf binnen de sociale infrastructuur en hoe verhoudt het sociaal ontwikkelbedrijf zich tot de (eventuele) andere organisaties die functionaliteiten uitvoeren binnen de sociale infrastructuur?
3. Realiseert het sociaal ontwikkelbedrijf de afgesproken doelen en hoe gaat het sociaal ontwikkelbedrijf om met de steeds kleinere groep Wsw-ers en de infrastructuur die daardoor vrijvalt?
4. Hoe gaat de doelgroep van het sociaal ontwikkelbedrijf zich meerjarig ontwikkelen, wat zijn de kosten en is er voorzien in meerjarige bekostiging, waardoor sprake is van toekomstbestendigheid?
5. Wat zijn de sterke punten van het sociaal ontwikkelbedrijf en wat zijn de minder sterke punten? In hoeverre is het gekozen organisatiemodel hier debet aan?

2.2.2 Wie worden bij het onderzoek betrokken?

Bij een evaluatie worden in het algemeen de volgende personen betrokken.

- De opdracht om een analyse van het sociaal ontwikkelbedrijf uit te voeren komt van het bestuur, de verantwoordelijke bestuurder of de directeur van de organisatie.
- Het initiatief om te evalueren kan komen vanuit zowel de gemeente (gemeenteraad, college, gemeentebestuur en ambtelijke organisatie) als het sociaal ontwikkelbedrijf.
- De opdracht voor de uitvoering wordt gegeven aan de directeur (door het bestuur of de bestuurder) of aan een manager/medewerker beleid uit de organisatie van het sociaal ontwikkelbedrijf. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht en het opleveren van een eindrapport

aan de opdrachtgever met de uitkomsten van de analyse. De opdracht kan ook verstrekt worden aan een onafhankelijke, externe organisatie.

- De opdrachtnemer stelt een klankbordgroep of een begeleidingsgroep in waarin de betrokken stakeholders vanuit het sociaal ontwikkelbedrijf en de gemeente(n) vertegenwoordigd zijn.
- Als de opdracht intern wordt uitgevoerd, stelt opdrachtnemer een werkgroep in die de analyse uitvoert. In de werkgroep zitten beleidsmedewerkers vanuit de gemeente(n) en het sociaal ontwikkelbedrijf en financieel medewerkers. Als de uitvoering extern wordt belegd, is de externe organisatie verantwoordelijk voor het samenstellen van de werkgroep.

2.2.3 Aanpak en planning

Opdrachtnemer stelt een plan van aanpak en een planning op die door opdrachtgever worden geaccordeerd. Het plan van aanpak beschrijft de activiteiten die worden uitgevoerd om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. Het plan van aanpak beschrijft ook hoe het eindproduct eruit gaat zien. Er wordt een planning opgesteld, die aangeeft wanneer de activiteiten worden uitgevoerd, wie wanneer in de uitvoering van de analyse worden betrokken en wanneer het eindproduct wordt opgeleverd. In de planning staat in ieder geval op welke momenten de begeleidings- of klankbordgroep bij elkaar komt en wanneer de opdrachtgever wordt geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek. Het eindproduct is een rapportage die een beschrijving geeft van het uitgevoerde onderzoek, de uitkomsten van het onderzoek, de conclusies en de aanbevelingen.

2.2.4 Fasegewijze uitvoering van het onderzoek

De evaluatie vindt plaats in een aantal fasen. In elke fase worden de hiervoor geformuleerde onderzoeksvragen beantwoord.

Concreet worden binnen de verschillende fasen de volgende stappen gezet:



2.2.5 In beeld brengen van de sociale infrastructuur

In deze fase wordt de sociale infrastructuur in beeld gebracht en de resultaten die op het niveau van de sociale infrastructuur worden gerealiseerd.

- Wat is de hoofddoelstelling van de activiteiten die in de sociale infrastructuur worden uitgevoerd? Wordt deze doelstelling gerealiseerd?
Voor het antwoord op deze vraag wordt in beleidskaders,

strategische plannen, begrotingen, verantwoordingsdocumenten, evaluatierapporten en dergelijke nagegaan wat de doelstellingen zijn en of deze worden gerealiseerd. Ook kan worden nagegaan op basis van beschikbare data (denk aan data van de uitvoeringsorganisaties, publieke data of benchmarkdata van Cedris of Divosa) of de doelstellingen worden gerealiseerd. Ook kan in interviews met managers, bestuurders, beleidsmedewerkers en financieel medewerkers de vraag worden gesteld in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd.

- Breng de sociale infrastructuur in kaart. Beschrijf per functionaliteit hoe deze wordt uitgevoerd en wie/welke organisatie deze uitvoert. Geef per functionaliteit ook aan wat de doelen zijn en of die worden gerealiseerd.
De sociale infrastructuur kan voor de in de infrastructuur participerende uitvoeringsorganisaties in beeld worden gebracht aan de hand van beleidsdocumenten, strategische koersdocumenten, gemeenschappelijke regelingen, statuten, begrotingen en dergelijke. Ook kan in individuele gesprekken of groepsinterviews met managers, bestuurders, beleidsmedewerkers en financieel medewerkers de vraag worden gesteld hoe de infrastructuur is ingericht.
- Breng in ieder geval de volgende indicatoren (meerjarig) in beeld:
 - Aantal mensen met een loonkostensubsidie (LKS) exclusief beschut werk als percentage van het aantal inschrijvingen in het doelgroepregister.
 - Aantal beschut werkplekken in verhouding tot de taakstelling
 - Bijstandsdichtheid (aantal bijstandsuitkeringen gedeeld door het aantal huishoudens).
 - Saldo op het bijstandsbudget.
- Ga na hoe de kengetallen zich sinds de invoering van de Participatiewet (2015) hebben ontwikkeld. Deze cijfers kunnen per gemeente worden opgehaald bij CBS Statline. Ze kunnen ook worden ontleend aan de benchmark Participatiewet van Divosa (indien je als gemeente een abonnement hebt). De cijfers die nodig zijn voor het bepalen van het saldo op het bijstandsbudget kunnen worden opgehaald van de website van het ministerie van SZW.

Voer een benchmark uit voor deze indicatoren. Ook deze data zijn te vinden bij CBS Statline. Je kunt ook gebruik maken van de benchmark van Divosa (als gemeenten een abonnement hebben). Vergelijk de indicatoren met de landelijke gemiddelden en vergelijk de indicatoren met de cijfers van vergelijkbare gemeenten (bijvoorbeeld het gemiddelde van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, bijvoorbeeld het gemiddelde in een arbeidsmarktregio, of het gemiddelde van kleinere gemeenten).

Ga na hoe de indicatoren zich in de komende jaren naar verwachting gaan ontwikkelen, bij ongewijzigd beleid. De meerjarige ontwikkeling kan worden geëxtrapoleerd naar de komende jaren. Mogelijk gelden er ook ambities die worden uitgevoerd en

waarmee rekening moet worden gehouden. Stel dat er bijvoorbeeld is afgesproken dat het aantal beschutte werkplekken in drie jaar toegroeit naar de taakstelling (wat dan onderdeel is van het bestaande beleid), dan kan daar in de meerjarige ontwikkeling rekening mee worden gehouden.

Ga na hoe het vangnet in de sociale infrastructuur - nu en in de toekomst - is geborgd. Hoe is gewaarborgd dat mensen met een indicatie beschut werk) altijd een werkplek hebben? Op welke wijze worden mensen ondersteund zonder indicatie beschut werk, die het (nog) niet redden bij reguliere werkgevers? Bij het beantwoorden van deze vragen wordt nagegaan welke afspraken er - binnen de sociale infrastructuur - zijn gemaakt over de manier waarop de mensen die afhankelijk zijn van het vangnet in beeld komen bij de uitvoering en vervolgens worden toegeleid naar de meest passende werkplek. Ook is het de vraag op welke manier er geborgd wordt dat dit proces binnen de infrastructuur goed verloopt, en hoe mensen aan het werk worden gehouden, als zij eenmaal aan de slag geholpen zijn. *Bij het beantwoorden van de vraag is het ook van belang om de meerjarenanalyses te betrekken, zoals hierna beschreven. Hoe gaan de aantallen kandidaten (beschut werk, opstap- en vangnetbanen en loonkostensubsidies) zich in de komende jaren ontwikkelen? Wat zijn de verwachte kosten om deze groepen te ondersteunen? En is via de bekostiging voorzien in voldoende middelen om de benodigde instrumenten en voorzieningen te financieren?*

Deze analyse geeft inzicht in de sociale infrastructuur en de werking daarvan om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt succesvol aan het werk te krijgen. De rollen en taken van de uitvoeringsorganisaties komen in beeld alsmede de wijze waarop deze organisaties zich tot elkaar verhouden. Ook wordt in beeld gebracht of de doelen worden gerealiseerd, hoe de aantallen personen uit de nieuwe doelgroep zich ontwikkelen, of het vangnet naar de toekomst toe geborgd is, en zo ja: op welke manier.

2.2.6 Rol en positie bepalen van het sociaal ontwikkelbedrijf binnen de sociale infrastructuur

In deze fase wordt nagegaan wat de rol en positie is van het sociaal ontwikkelbedrijf in de sociale infrastructuur zoals hier-voor beschreven.

- Welke functionaliteiten voert het sociaal ontwikkelbedrijf uit binnen de sociale infrastructuur? Hoe worden de taken binnen de verschillende functionaliteiten uitgevoerd? Met welk organisatiemodel kan het sociaal ontwikkelbedrijf worden gekwalificeerd?
- Hoe verhoudt het sociaal ontwikkelbedrijf zich tot de (eventuele) andere partners in de sociale infrastructuur?

- Hoe is de doelgroep afgebakend waarvoor het sociaal ontwikkelbedrijf verantwoordelijk is? Hoe wordt objectief vastgesteld of kandidaten aan het profiel voldoen?
- Waar en hoe komen de kandidaten voor het sociaal ontwikkelbedrijf in beeld? Op welke wijze worden zij doorverwezen naar het sociaal ontwikkelbedrijf? Hoe worden de doorverwezen kandidaten op het sociaal ontwikkelbedrijf ontvangen en hoe worden zij verder doorgeleid binnen het bedrijf?
- Wat gebeurt er met kandidaten binnen het sociaal ontwikkelbedrijf die niet meer kunnen worden ondersteund? Hoe worden zij binnen de sociale infrastructuur opgevangen en verder ondersteund?
- Welke afspraken zijn er gemaakt tussen de ketenpartners binnen de sociale infrastructuur? Worden deze afspraken opgevolgd? Zo nee, wat zijn daarvan de consequenties en wat zijn de mogelijke verbeterpunten?

Het antwoord op deze vragen wordt verkregen door literatuurstudie. Gedacht kan worden aan het bestuderen van beleidskaders, strategische plannen, begrotingen en dergelijke. Ook moet in individuele gesprekken of groepsinterviews met managers, bestuurders, beleidsmedewerkers, financieel medewerkers en uitvoerend medewerkers en managers worden nagegaan wat de rol en positie is van het sociaal ontwikkelbedrijf binnen de sociale infrastructuur.

Deze analyse geeft inzicht in de functionaliteiten die door het sociaal ontwikkelbedrijf worden uitgevoerd en de manier waarop ze worden uitgevoerd. Ook geeft de analyse inzicht in de manier waarop het sociaal ontwikkelbedrijf aansluit op de (eventuele) andere uitvoeringsorganisaties binnen de sociale infrastructuur en de manier waarop de doelgroep van het sociaal ontwikkelbedrijf in beeld komt en wordt doorgeleid naar de functionaliteiten van het sociaal ontwikkelbedrijf.

2.2.7 Prestaties van het sociaal ontwikkelbedrijf in beeld brengen

In deze fase wordt onderzocht hoe het sociaal ontwikkelbedrijf presteert en hoe deze prestaties doorwerken in de brede doelstellingen van de sociale infrastructuur van de Participatiewet.

- Wat zijn de doelen van het sociaal ontwikkelbedrijf? Worden de doelen gerealiseerd?
- Wat is de bijdrage van deze doelen aan het realiseren van de doelen voor de gehele infrastructuur?

- Hoe wordt er omgegaan met de vrijvallende plekken doordat het aantal Wsw-ers jaarlijks afneemt? Hoe wordt de werkinfrastructuur omgebouwd naar een toekomstbestendige werkinfrastructuur voor de nieuwe doelgroep?
- Wat zijn de kosten en opbrengsten van het sociaal ontwikkelbedrijf? Is er sprake van een doelmatige uitvoering? Zie hiervoor ook de handreiking Operationeel resultaat.
- Is er een duidelijke strategie voor het sociaal ontwikkelbedrijf? Wordt de strategie breed gedragen binnen de sociale infrastructuur? Weet het bedrijf waar het aan toe is? Wat is het perspectief?

Voor het antwoord op deze vragen wordt in beleidskaders, strategische plannen, begrotingen, verantwoordingsdocumenten, eerder uitgevoerde evaluaties en dergelijke nagegaan wat de doelstellingen zijn en of die worden gerealiseerd. Ook kan er op basis van beschikbare data worden nagegaan of de doelstellingen worden gerealiseerd (denk aan data van het sociaal ontwikkelbedrijf, publieke data of benchmarkdata van Cedris of Divosa). Verder kan in interviews met managers, bestuurders, beleidsmedewerkers en financieel medewerkers de vraag worden gesteld wat de doelen zijn, in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd en hoe die bijdragen aan de brede doelstellingen in de sociale infrastructuur.

De financiële analyse vindt plaats op basis van begrotingen en jaarverslagen en aan de hand van data uit de administratie van het sociaal ontwikkelbedrijf. Indien het bedrijf deelneemt aan de Cedris-benchmark, kan deze informatie ook bij de analyse worden betrokken. Voorts verwijzen wij naar de handreiking Verhogen operationeel resultaat, die een beschrijving geeft van de wijze waarop het operationeel resultaat van het sociaal ontwikkelbedrijf kan worden onderzocht.

Deze analyse geeft inzicht in de doelen van het sociaal ontwikkelbedrijf, in hoeverre de doelen worden gerealiseerd en hoe deze doorwerken in de bredere doelen van de sociale infrastructuur van de Participatiewet. De analyse geeft ook inzicht in de manier waarop er wordt omgegaan met de steeds kleinere groep Wsw-ers, de groeiende nieuwe doelgroep (voor zover het sociaal ontwikkelbedrijf daarvoor verantwoordelijk is) en de manier waarop de werkinfrastructuur hierop wordt aangepast.

2.2.8 Basisvoorwaarden voor een toekomstbestendige uitvoering

In deze fase wordt verkend of aan de basisvoorwaarden voor een toekomstbestendige uitvoering is voldaan. Met deze basisvoorwaarden wordt bedoeld dat het sociaal ontwikkelbedrijf in de gelegenheid wordt gesteld of de kaders aanwezig zijn waarbinnen het bedrijf in staat wordt gesteld om een toekomstbestendige uitvoering te realiseren. Het bedrijf heeft op deze manier een

duidelijk perspectief en weet waar het aan toe is. Deze basisvoorwaarden zouden onderdeel moeten uitmaken van het strategisch plan voor het sociaal ontwikkelbedrijf. Voor de randvoorwaarden voor een goede bedrijfsvoering, waar ook aan moet worden voldaan voor een toekomstbestendige uitvoering, verwijzen wij naar de handreiking Verhogen operationeel resultaat. Om na te gaan of wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor het realiseren van een toekomstbestendige uitvoering worden de volgende stappen gezet.

- Hoe gaat de doelgroep van het sociaal ontwikkelbedrijf zich bij de gekozen koers en strategie naar verwachting ontwikkelen? De ontwikkeling van de doelgroep kan worden gebaseerd op basis van:
 - extrapolaties van de ontwikkeling in de afgelopen jaren
 - de verwachte groei op basis van inschattingen van het sociaal ontwikkelbedrijf (*educated guesses*)
 - de beleidsmatige ambitie, zoals opgenomen in beleidsplannen, begrotingen en dergelijke
 - meerjarenramingen zoals opgenomen in de stukken van de rijksoverheid bij de meicirculaire of septembercirculaire Gemeentefonds.
- Wat zijn de risico's dat deze ontwikkeling niet wordt gerealiseerd?
De risico's kunnen onder andere worden ingeschat op basis van individuele of groepsinterviews met managers, directeuren, beleidsmedewerkers en uitvoerend medewerkers (die de doelgroep goed kennen). Ook kan gebruikgemaakt worden van literatuurstudie.
- Hoe gaan de kosten en opbrengsten zich meerjarig ontwikkelen?
Aan de hand van de meerjarige ontwikkeling van de doelgroepen en aan de hand van de verwachte meerjarige inzet van instrumenten, alsmede de integrale kostprijzen van de ondersteuning van de doelgroepen en de instrumenten, kan een meerjarenraming gemaakt worden van de verwachte kosten en opbrengsten. Maak daartoe een reële raming van de kosten, waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de doelgroep en de verwachte ontwikkeling van de verschillende kostprijzen (kosten per eenheid).
- Hoe is de bekostiging meerjarig geregeld? Zie hiervoor ook de handreiking Bekostiging.
Ga hiervoor na welke afspraken zijn gemaakt over de bekostiging. Deze staan bijvoorbeeld in vastgestelde beleidsdocumenten of in de gemeenschappelijke regeling.
- Hoe verhouden de kosten van het sociaal ontwikkelbedrijf en de bijdragen die gemeenten betalen aan het sociaal ontwikkelbedrijf zich tot de rijksmiddelen die gemeenten ontvangen voor de betreffende taken?
Zie hiervoor de handreiking Explicitering budgetten. Deze analyse is relevant om een inschatting te kunnen maken of het verwachte saldo van kosten en opbrengsten financieel haalbaar is vanuit de rijksmiddelen die de betrokken gemeenten ontvangen.

- Is aan de voorwaarden voldaan, zodat het sociaal ontwikkelbedrijf in staat wordt gesteld om een toekomstbestendige uitvoering te realiseren?

Ga hiervoor na hoe de meerjarige kosten en opbrengsten van het sociaal ontwikkelbedrijf zich verhouden tot de middelen die het sociaal ontwikkelbedrijf meerjarig van de gemeente(n) ontvangt op basis van de gemaakte bekostigingsafspraken. Het bedrijf zou een toekomstbestendige uitvoering moeten kunnen realiseren als de verwachte (netto) kosten door het sociaal ontwikkelbedrijf gefinancierd kunnen worden vanuit de berekende meerjarige gemeentelijke bijdrage die het bedrijf ontvangt van de gemeenten. Ook wordt hierin het risico meegenomen dat de ontwikkeling van de doelgroep afwijkt van de verwachtingen, wat in dat geval de gevolgen zijn voor de kosten en de opbrengsten en hoe dat door gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf wordt opgelost in de uitvoering en in de bekostiging.

Deze analyse geeft inzicht in de manier waarop de doelgroep waarvoor het sociaal ontwikkelbedrijf verantwoordelijk is zich meerjarig gaat ontwikkelen (in ieder geval tot het laatste jaar in de meerjarenbegroting), wat hiervan de (netto) kosten zijn en of er voorzien is in een adequate bekostiging van het bedrijf.

2.2.9 Specifieke aandachtspunten per organisatiemodel

De vragen die we hiervoor formuleerden zijn van toepassing op alle organisatiemodellen. Er zijn bij de verschillende modellen ook specifieke aandachtspunten.

2.2.9.1 Bedrijf voor beschutte arbeid en het partiële organisatiemodel

Bij deze organisaties hebben de bedrijven te maken met de afdeling Werk en Inkomen. Belangrijk is dat de kandidaatsstroom goed loopt, dat mensen adequaat worden doorverwezen van W&I naar het sociaal ontwikkelbedrijf en dat het sociaal ontwikkelbedrijf in staat is om de werkzaamheden uit te voeren en een gezonde bedrijfsvoering te organiseren. Hierbij gelden de volgende aandachtspunten bij de analyse van het organisatiemodel:

- Zijn de doelgroepen voor het sociaal ontwikkelbedrijf voldoende en duidelijk afgebakend?
- Is er draagvlak in de uitvoering – bij de doorverwijzende partij – voor het doorverwijzen van deze groep?
- Zijn de aantallen doorverwijzingen structureel conform afspraak?
- Zijn er duidelijke afspraken gemaakt voor situaties waarin deze aantallen niet worden gerealiseerd?

2.2.9.2 Geïntegreerd bedrijf en gecombineerd bedrijf

In deze organisaties is het sociaal ontwikkelbedrijf gecombineerd met de oorspronkelijke afdeling(en) W&I (gecombineerd bedrijf) of geïntegreerd met alleen de afdeling Werk (geïntegreerd bedrijf). Bij de analyse van het organisatiemodel gelden de volgende aandachtspunten.

- Is het voldoende transparant voor de gemeente(n) hoe de functionaliteiten zijn georganiseerd en hoe die worden uitgevoerd? Is ook duidelijk hoe het resultaat op de functionaliteiten bijdraagt aan het realiseren van de doelen van de Participatiewet?
- Zijn de afdeling(en) werk, inkomen en het sociaal ontwikkelbedrijf feitelijk in elkaar geschoven als één bedrijf? Of is in de praktijk nog sprake van los van elkaar opererende organisaties? Is er sprake van synergie? Hoe wordt die synergie gerealiseerd?

2.3 Oplossingsscenario's in beeld brengen

Als uit de evaluatie blijkt dat er sprake is van mogelijke verbeterpunten en er verbeteringen kunnen worden doorgevoerd, moet er gezocht worden naar oplossingen. De oplossingen kunnen gezocht worden binnen de reeds gekozen inrichting van de infrastructuur. De oplossingen kunnen ook gezocht worden in een andere inrichting.

Hierna geven we eerst aan wie het onderzoek naar de mogelijke oplossingsscenario's uitvoeren en welk proces wordt doorlopen voor het vaststellen van de aanpak en de planning. Vervolgens gaan we in op oplossingen binnen de bestaande inrichting. Daarna gaan we in op mogelijke oplossingen waarbij de inrichting wordt aangepast.

2.3.1 Wie zijn er bij deze analyse betrokken?

De opdracht voor het in beeld brengen van de oplossings-scenario's komt van het bestuur, de betrokken bestuurder en/of de directeur van het sociaal ontwikkelbedrijf. De opdrachtnemer kan dezelfde medewerker zijn die ook verantwoordelijk was voor de uitvoering van de evaluatie hiervoor. Er kan ook een andere opdrachtnemer worden aangewezen. Bij het in beeld brengen van de oplossingsscenario's zijn zowel medewerkers van het sociaal ontwikkelbedrijf als van de gemeente(n) betrokken.

In deze fase wordt door het bestuur ook besproken of en zo ja hoe de gemeenteraad of gemeenteraden worden betrokken in hun kaderstellende rol. Het is belangrijk dat de gemeenteraad tijdig wordt betrokken voor democratische controle, transparantie en besluitvorming. De keuzes in het kader van de uitvoering van de Participatiewet kunnen grote, structurele gevolgen hebben voor de betrokken inwoners. Er moet derhalve ruimte zijn voor inspraak van raadsleden.

2.3.2 Aanpak en planning

De aanpak bestaat uit individuele gesprekken en/of groeps-interviews of workshops. Bij de uitvoering van het onderzoek wordt nagegaan welke scenario's tot de mogelijkheden behoren en voor welke scenario's er geen draagvlak bestaat. Deze kunnen in principe worden uitgesloten. In deze fase worden alle deelnemende gemeenten en het sociaal ontwikkelbedrijf betrokken.

Ook wordt er een planning gemaakt wanneer het onderzoek naar de scenario's wordt uitgevoerd en wanneer welke stappen worden gezet. In de planning worden de momenten van afstemming met de begeleidingsgroep of klankbordgroep opgenomen.

Ook worden de momenten meegenomen waarop de opdrachtgever wordt geïnformeerd over de stand van zaken van het onderzoek alsmede de momenten waarop de gemeenteraad of gemeenteraden worden betrokken. Tevens laat de planning zien wanneer het eindproduct, te weten een rapportage met daarin de verschillende mogelijke scenario's, wordt opgeleverd bij de opdrachtgever.

De aanpak en de planning worden opgenomen in een notitie, die door de opdrachtgever wordt vastgesteld, waarna het onderzoek naar de oplossingsscenario's kan beginnen.

2.3.3 Binnen de afgesproken inrichting

Een veel voorkomend vraagstuk in de infrastructuur is dat de kandidaatsstroom van de afdeling(en) Werk en Inkomen naar het sociaal ontwikkelbedrijf onvoldoende op gang komt. Het gaat dan meestal om bedrijven voor beschutte arbeid en partiële sociaal ontwikkelbedrijven. We gaan na welke mogelijke oplossingen er zijn als dit knelpunt zich voordoet. Voor eventuele andere knelpunten en mogelijke oplossingen verwijzen we naar de bespreking van de afzonderlijke organisatiemodellen hierna. Daarin nemen we telkens veelvoorkomende knelpunten in sociaal ontwikkelbedrijven op en mogelijke – niet uitputtend – maatregelen om deze op te lossen.

Voor een toekomstbestendig sociaal ontwikkelbedrijf is het nodig dat de taken duidelijk zijn omschreven, dat er voldoende kandidaten zijn om te ondersteunen en die toegevoegde waarde kunnen leveren en dat er adequate afspraken gemaakt zijn over de financiering. In de praktijk komt het geregeld voor dat er minder kandidaten of kandidaten met een ander profiel worden doorverwezen dan verwacht, of waarmee in de begroting van het sociaal ontwikkelbedrijf rekening is gehouden. Dat knelpunt kan, zonder stelselwijziging, als volgt worden aangepakt.

- Maak een expliciete beschrijving van de taken van het sociaal ontwikkelbedrijf.
- Baken de doelgroep duidelijk af en voer een diagnosemethodiek in die ondubbelzinnig vaststelt of mensen wel of niet tot de doelgroep behoren.
- Maak meerjarenafspraken (tussen sociaal ontwikkelbedrijf en gemeenten) over het aantal kandidaten met een dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf en het aantal doorverwijzingen. Houd er bij het aantal doorverwijzingen rekening mee dat niet iedereen daadwerkelijk geplaatst zal worden. Dat betekent dat er een inschatting moet worden gemaakt van het aantal doorverwijzingen dat daadwerkelijk leidt tot plaatsing en van het aantal mensen dat jaarlijks de dienstbetrekking verlaat.

- Zorg voor een adequate bekostigingsmethodiek die structureel zorgt voor voldoende middelen om de afgesproken taken uit te voeren en die er ook voor zorgt dat er voldoende middelen zijn als het verwachte aantal kandidaten afwijkt van de werkelijke aantallen. Zie hiervoor ook de handreiking Bekostiging.
- Voer een vorm van ketenregie in, die de doorstroom van kandidaten bewaakt en kan bijsturen indien dat nodig is. De ketenregie stimuleert de goede samenwerking tussen het sociaal ontwikkelbedrijf en de ketenpartners en voorkomt dat er een afrekencultuur ontstaat. De ketenpartners zijn betrokken en zien het als een intrinsieke verantwoordelijkheid om de doelgroep, zoals afgesproken, een plek te geven bij het sociaal ontwikkelbedrijf.
- Bewaak dat er voldoende draagvlak is voor de afgesproken aanpak en bij de uitvoering van deze afspraken.

Bij het inventariseren van de maatregelen gericht op oplossingen binnen het bestaande stelsel stelt de opdrachtnemer samen met de werkgroep die uitvoering geeft aan de opdracht een notitie/rapportage op met een advies. De uitkomsten van het onderzoek en het advies worden besproken met het bestuur of de directie, op basis waarvan besluitvorming plaatsvindt.

2.3.4 Ander organisatiemodel als oplossingsscenario

Als er sprake is van knelpunten of mogelijke verbeterpunten binnen de sociale infrastructuur kan er gekozen worden voor een ander organisatiemodel. Als gewerkt wordt met scenario's – aan de hand waarvan in de volgende stap een keuze wordt gemaakt – worden in ieder geval de volgende elementen uitgewerkt.

- De taken die het sociaal ontwikkelbedrijf gaat uitvoeren. Het gaat hier om de functionaliteiten waarvoor het sociaal ontwikkelbedrijf verantwoordelijk wordt.
- Hoe de taken worden uitgevoerd.
- Hoe wordt omgegaan met de vrijvallende Wsw-plekken en hoe de werkinfrastructuur wordt omgebouwd naar een voor de nieuwe doelgroep, in het kader van de Participatiewet, passende werkinfrastructuur.
- De meerjarige verwachte omvang van de doelgroepen waarvoor het sociaal ontwikkelbedrijf verantwoordelijk is.
- De kosten voor de uitvoering in het afgelopen jaar en de ontwikkeling van de kosten in de komende jaren. De bedragen kunnen worden doorgetrokken naar het laatste jaar in de meerjarenraming voor de gemeentebegroting. De kosten bewegen in principe mee met de verwachte aantallen, maar zij kunnen ook veranderen, bijvoorbeeld omdat:

- de gemiddelde loonwaarde door de veranderende samenstelling van de doelgroep, elk jaar kleiner wordt, waardoor de integrale kostprijs elk jaar oploopt
 - het bedrijf maatregelen neemt om het operationeel resultaat te verbeteren
 - de doelgroep steeds kleiner wordt, waardoor er rekening gehouden moet worden met extra kosten omdat de organisatie steeds verder moet worden afgeschaald.
- De impact van de veranderingen voor de betrokken organisaties en voor de doelgroep. Denk hierbij bijvoorbeeld aan medewerkers die een andere werkgever krijgen, of een reorganisatie die moet plaatsvinden.
 - De gemaakte keuzes kunnen gevolgen hebben voor de governance. Een individuele gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om het voormalige sociale werkvoorzieningsbedrijf (sw-bedrijf) dat is ondergebracht in een aparte rechtsvorm samen te voegen met de gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen. De vraag is in dat geval wat de juridische organisatievorm wordt van de nieuwe organisatie. Gemeenten die samenwerken in een sw-bedrijf kunnen ervoor kiezen om hun afdelingen werk over te hevelen naar het samenwerkingsverband of de ene gemeente doet dat wel en de andere gemeente doet dat niet. Een en ander leidt tot vaak complexe governancevraagstukken die bij het uitwerken van de scenario's in beeld moeten worden gebracht en waarvoor varianten moeten worden uitgewerkt, zodat een adequate weging door de betrokken gemeenten kan worden gemaakt.

Op deze manier ontstaan er verschillende scenario's met organisatiemodellen die per scenario de taken beschrijven, de omvang van de verschillende doelgroepen (meerjarig) inschatten, en de verwachte kosten uitsplitsen naar de deelnemende gemeenten (indien er sprake is van een samenwerkingsverband).

2.3.5 De voorwaarde van gelijkgerichtheid

Bij het inventariseren van alternatieve scenario's voor het organisatiemodel van het sociaal ontwikkelbedrijf vormt het samenwerkingsverband van het oorspronkelijke sw-bedrijf vaak de basis. Daardoor raakt een cruciale vraag bij inrichtingsvraagstukken rond sociaal ontwikkelbedrijven soms uit zicht, namelijk 'welke organisatie past bij onze visie op publieke waarde en legitimiteit?'.

Als deze vraag niet eerst wordt beantwoord, kunnen er in het opdrachtgevend systeem bij het beoordelen van het functioneren van sociaal ontwikkelbedrijven verschillende perspectieven bestaan over langs welke lat de bedrijven gelegd mogen en moeten worden. Dit leidt al snel tot inrichtingsdiscussies en mogelijk verstoorde verhoudingen tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven, terwijl de eigenlijke verschillen van opvatting op het niveau van publieke waarde en legitimiteit liggen.

Gelijkgerichtheid van eigenaren van sociaal ontwikkelbedrijven rond deze en andere vragen is daarom een belangrijke voorwaarde voor het traject richting een passend organisatiemodel, zoals hierna beschreven. De meerwaarde van samenwerking op het gebied van de betreffende functionaliteiten moet intrinsiek worden gevoeld en er moeten ondubbelzinnig keuzes worden gemaakt. Die gelijkgerichtheid kan betrekking hebben op meerdere gemeenten binnen een samenwerkingsverband, maar ook op één gemeente waarin verschillende beleidsafdelingen betrokken zijn.

Samenwerking in de arbeidsmarktregio

Het ministerie van SZW stimuleert verschillende hervormingen in de arbeidsmarktregio's om de behoeften van werkzoekenden, werkgevers en andere betrokkenen beter op elkaar af te stemmen. Dat is ook een belangrijke ontwikkeling voor de sociaal ontwikkelbedrijven. In elke regio zou de vraag beantwoord moeten worden hoe het sociaal ontwikkelbedrijf op deze ontwikkeling is aangesloten. Een belangrijke verandering is de introductie van een nieuw model waarin in elke arbeidsmarktregio één centraal loket wordt ingericht, genaamd het Werkcentrum. Dit loket is bedoeld om werkzoekenden, mensen die van baan willen veranderen, en werkgevers die op zoek zijn naar duurzaam inzetbaar personeel beter te ondersteunen. Het Werkcentrum is een doorontwikkeling van de regionale mobiliteitsteams die tijdens de coronapandemie zijn ontstaan, en zal ook bestaande structuren zoals Leerwerkloketten en Werkgeversservicepunten integreren.

In de arbeidsmarktregio's zijn verschillende organisaties en instellingen betrokken bij het hervormen van de infrastructuur. Gemeenten spelen een centrale rol, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Participatiewet en het ondersteunen van werkzoekenden. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is een belangrijke partner, vooral vanwege zijn expertise in het begeleiden van werkzoekenden en het bieden van werkgeversdienstverlening. Samen vormen gemeenten en het UWV vaak Werkgeversservicepunten (WSP's), die als centraal loket dienen voor werkgevers en werkzoekenden.

Daarnaast zijn onderwijsinstellingen, zoals regionale opleidingscentra (roc's), betrokken om de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt te verbeteren. Sociale partners, waaronder vakbonden en werkgeversorganisaties, spelen een rol in het vormgeven van beleid en het stimuleren van duurzame werkgelegenheid. Ook private partijen, zoals bedrijven en ondernemers, worden steeds vaker betrokken bij publiek-private samenwerkingen om innovatieve oplossingen te ontwikkelen.

De sociale infrastructuur van de Participatiewet is onderdeel van de activiteiten die binnen de arbeidsmarktregio plaatsvinden gericht op het aan het werk helpen en het aan het werk houden van mensen die daar zelfstandig niet toe in staat zijn. Dat betekent dat de sociaal ontwikkelbedrijven in de uitvoering hier ook onderdeel van zijn. Vaak hebben de sociaal ontwikkelbedrijven een uitgebreid netwerk met werkgevers en onderwijsinstellingen. Het ligt daarom voor de hand dat de sociaal ontwikkelbedrijven zijn aangesloten op de hervormingen van de arbeidsmarktinfrastructuur binnen de arbeidsmarktregio's en hun kennis en ervaring wordt betrokken bij deze hervormingen.

2.4 Scenario's afwegen en kiezen

Zodra de scenario's in beeld zijn gebracht, moet een keuze worden gemaakt. Gebruikelijk is om de scenario's af te wegen op basis van een afwegingskader. We lichten de toepassing van een afwegingskader toe aan de hand van een keuze die moet worden gemaakt uit de scenario's die zijn gemaakt voor een mogelijk organisatiemodel.

2.4.1 Wie zijn er betrokken bij het keuzeproces?

De opdracht voor het kiezen van een voorkeursscenario wordt gegeven door het gemeentebestuur of het bestuur van het sociaal ontwikkelbedrijf. De opdrachtnemer kan dezelfde medewerker zijn die ook verantwoordelijk was voor de uitvoering van de analyses hiervoor. Er kan ook een andere opdrachtnemer worden aangewezen. Aandachtspunt hierbij is dat de opdrachtnemer met voldoende gezag kan opereren richting de bestuurders die aan het einde van het proces een besluit moeten nemen over de voorkeursvariant. Bij het uitvoeren en begeleiden van het afwegingsproces zijn zowel medewerkers van het sociaal ontwikkelbedrijf als van de gemeente(n) betrokken.

2.4.2 Aanpak en planning

De aanpak bestaat uit individuele en/of groepsinterviews of workshops met de beslissers. De vraag is welke criteria voor de beslissers relevant zijn voor het maken van een keuze en hoe de criteria worden gewogen. In deze gesprekken ontstaat vaak ook al een beeld naar welke oplossingsscenario's de voorkeur uitgaat van de betrokken bestuurders.

Op basis van deze inventarisatie stelt de opdrachtnemer met de werkgroep een afwegingskader op. In de volgende tabel staat een voorbeeld van een afwegingskader.

Criterium	Wsw	Beschut werk	Integraal	Gecombineerd	Partieel
Inhoudelijke criteria:					
Doelmatigheid in de uitvoering					
Bestuurlijke doelmatigheid					
Draagvlak					
Gevolgen voor de doelgroep					
Impact/mate van verandering					
Borging vangnet voor de langere termijn					
Criteria met het oog op intergemeentelijke samenwerking:					
Gemeentelijke autonomie					
Couleur locale					
Schaalvoordelen					
Congruentie					

In de eerste kolom staan de geïnventariseerde en relevante afwegingscriteria. Gemeenten bepalen zelf welke criteria worden gehanteerd. In de eerste rij staan de uitgewerkte scenario's. In dit voorbeeld gaan we ervan uit dat alle mogelijke organisatie-modellen zijn uitgewerkt en tegen elkaar worden afgewogen:

- Bedrijf voor de Wsw.
- Bedrijf voor beschutte arbeid.
- Integraal sociaal ontwikkelbedrijf.
- Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf.
- Partieel sociaal ontwikkelbedrijf.

In de cellen kunnen scores gegeven worden. Er kan worden gewerkt met plusjes en minnetjes. Er kan ook worden gewerkt met een Likertschaal. Eventueel kunnen de scores worden gekwantificeerd en gewogen, zodat per organisatiemodel een totaalscore kan worden berekend.

Belangrijker dan de precieze score is het proces waar beslissers en adviseurs in terecht komen om goed na te denken over de verschillende scenario's en de relevante beoordelingscriteria, om op basis daarvan gezamenlijk toe te werken naar een voorkeursvariant waarvoor het meeste draagvlak bestaat.

Soms volgt uit het rondje interviews dat de onderzoekers doen langs de beslissers al een eenduidige voorkeursvariant. Vaak wordt het rondje afgesloten met een gezamenlijke bijeenkomst, waarin de beslissers onder begeleiding van de onderzoeker(s) toewerken naar een voorkeursvariant.

Hierna gaan we dieper in op de criteria die in het afwegingskader zijn opgenomen en de wijze waarop een afweging kan worden gemaakt. Voor elk organisatiemodel geven we per criterium aan wat in het algemeen de mogelijke risico's en kansen zijn. In het geval van een risico schetsen we ook mogelijke beheersmaatregelen.

2.4.2.1 Doelmatigheid in de uitvoering

Bij de doelmatigheid in de uitvoering gaat het om het saldo van lasten en baten voor het realiseren van bepaalde doelstellingen.

- **Bedrijf voor Wsw:** een doelmatige uitvoering kan in deze variant worden belemmerd, omdat de infrastructuur van het oorspronkelijke sw-bedrijf geleidelijk wordt afgebouwd en tegelijkertijd wordt op een andere een nieuwe infrastructuur voor de nieuwe doelgroepen opgebouwd. Het verlies aan doelmatigheid zou mogelijk kunnen worden tegengegaan door de infrastructuur die niet meer gebruikt wordt door het sociaal ontwikkelbedrijf (deels) over te dragen aan de deelnemende gemeenten die die kunnen inzetten voor de nieuwe doelgroepen. Daarnaast wordt de nieuwe doelgroep los van de groep Wsw-ers ondersteund, waardoor niet volledig gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om schaalvoordelen te realiseren.
- **Bedrijf voor beschutte arbeid:** in het algemeen is hier ook sprake van afbouw van de doelgroep en de werkinfrastructuur. Maar, de bestaande infrastructuur wordt deels ingezet voor de nieuwe doelgroepen. Verlies aan doelmatigheid kan eventueel verminderd worden door delen die niet meer in het bedrijf voor beschutte arbeid worden ingezet, over te hevelen naar de gemeente(n). In dit model is verder sprake van overdrachtsmomenten, die ook de doelmatigheid onder druk kunnen zetten. Er is aan de andere kant sprake van een potentieel synergievoordeel, doordat beschut werk en de Wsw geïntegreerd worden uitgevoerd.
- **Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:** doordat krimp en groei in één hand worden gelegd (één directeur/manager is verantwoordelijk voor de uitvoering) kan er vaak meer doelmatigheidswinst worden gerealiseerd dan wanneer de verantwoordelijkheid voor de krimpende doelgroep en de verantwoordelijkheid voor de groeiende doelgroep in aparte organisaties worden ondergebracht. Er kan gewerkt worden vanuit één visie op het aan de slag helpen en houden van mensen die het zelf niet redden op de arbeidsmarkt. Er is beperkt sprake van overdrachtsmomenten tussen verschillende organisaties, los van de doorverwijzingen van de afdeling Inkomen naar het geïntegreerde sociaal ontwikkelbedrijf. Door het integreren van

de functionaliteiten in de sociale infrastructuur kunnen er bovendien synergievoordelen worden gerealiseerd.

- **Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf:** potentieel is dit een doelmatige oplossing, omdat krimp en groei in één hand worden gelegd. Er kan zowel vanuit het werk en re-integratiedeel als vanuit het inkomensdeel gewerkt worden vanuit één visie op het aan de slag helpen en houden van mensen die het zelf niet redden op de arbeidsmarkt. Richting de doelgroep kan bij alle contactmomenten gekozen worden voor eenzelfde klantbenadering. Er is binnen de sociale infrastructuur van de Participatiewet geen sprake van overdrachtsmomenten tussen verschillende organisaties. Door het combineren en integreren van taken ontstaan potentieel ook synergievoordelen.
- **Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:** er zijn verschillende mogelijkheden binnen deze variant. Een belangrijk kenmerk is dat er altijd sprake is van overdrachtsmomenten, omdat er verschillende uitvoeringsorganisaties actief zijn binnen de sociale infrastructuur. In het algemeen is dat een risico voor de doelmatigheid. Verder zijn er varianten op het partieel ontwikkelbedrijf, die dicht tegen het integrale model aanzitten. Tot slot zijn er varianten die dicht tegen het beschutte model aanzitten. Het mogelijke synergievoordeel is afhankelijk van het aantal functionaliteiten dat in het sociaal ontwikkelbedrijf is samengebracht.

2.4.2.2 Bestuurlijke doelmatigheid

Bij de bestuurlijke doelmatigheid gaat het om de mate waarin bestuurders, op het terrein van de Participatiewet en Wsw, snel en zorgvuldig tot afgewogen besluiten kunnen komen, met een effectief gebruik van middelen en in goed afgestemde bestuurlijke verhoudingen.

- **Bedrijf voor Wsw:** in het algemeen kan deze variant bestuurlijk doelmatig worden georganiseerd, omdat de taken van het bedrijf voor de Wsw goed kunnen worden afgebakend. Voor de bestuurlijke doelmatigheid kan het belemmerend zijn dat het bestuur enerzijds moet sturen op een krimpende organisatie en anderzijds verantwoordelijk is voor het opzetten van een nieuwe infrastructuur voor de nieuwe doelgroep. Dat kan in de praktijk leiden tot ingewikkelde vraagstukken, die mogelijk gemakkelijker kunnen worden opgelost als de organisaties zouden zijn geïntegreerd.
- **Bedrijf voor beschutte arbeid:** potentieel bestuurlijk doelmatig, omdat de doelgroep goed kan worden afgebakend. In de praktijk bestaat het risico dat er problemen ontstaan bij het doorverwijzen van mensen. Bestuurders kunnen dan in de situatie terechtkomen dat ze moeten sturen op organisaties waarvan de beelden, verwachtingen en belangen niet altijd met elkaar overeenstemmen. Zoals we hiervoor al aangaven kan een vorm van ketenregie helpen om dit risico te beheersen. Integraal sociaal ontwikkelbedrijf: een potentieel doelmatige oplossing omdat bestuurders kunnen sturen op één manager/directeur die

verantwoordelijk is voor de gehele organisatie. Deze manager/directeur is verantwoordelijk voor het in goede banen leiden van de krimp en de groei. Hij/zij is ook verantwoordelijk voor het goed organiseren van de overdrachtsmomenten tussen verschillende afdelingen. Er is een risico doordat de afdeling Werk en de afdeling Inkomen van elkaar gescheiden zijn. Bestuurders hebben een rol om de onderlinge afstemming tussen de onderdelen werk en inkomen te bewaken, waardoor de bestuurlijke doelmatigheid belemmerd kan worden.

- **Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf:** een potentieel doelmatige oplossing, omdat één manager/directeur verantwoordelijk is voor de volledige Participatiewet en integraal verantwoordelijk is voor het realiseren van de transitie waarin de Wsw geleidelijk vervangen wordt door de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. De manager/directeur is ook verantwoordelijk voor de afstemming tussen afdeling Werk en de afdeling Inkomen, die allebei deel uitmaken van het gecombineerde bedrijf.
- **Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:** er zijn verschillende mogelijkheden binnen deze variant. Een belangrijk kenmerk is dat er altijd sprake is van overdrachtsmomenten. In het algemeen is dat een risico voor de bestuurlijke doelmatigheid, waarbij het bestuur verschillende managers/directeuren moet aansturen met mogelijk verschillende belangen.

2.4.2.3 Draagvlak

Het draagvlak voor een bepaalde keuze wordt vaak als belangrijk afwegingscriterium gezien. Het gaat om de vraag in hoeverre er sprake is van draagvlak voor de verschillende varianten bij belangrijke stakeholders, zoals het college, de gemeenteraad, de algemeen directeur en het management van de betrokken organisaties. Dit criterium is van toepassing op alle organisatie-modellen en verschilt per lokale/regionale situatie. In het geval van een samenwerkingsverband geldt dat er aanvullend sprake moet zijn van draagvlak bij de betrokken gemeenten.

2.4.2.4 Gevolgen voor de doelgroep

We gaan na wat de mogelijke kansen en risico's zijn voor de groep Wsw-medewerkers en de nieuwe doelgroep, waarvoor het sociaal ontwikkelbedrijf in de verschillende varianten verantwoordelijk is.

- **Bedrijf voor Wsw:** er is voor de Wsw-ers geleidelijk sprake van verandering en het risico bestaat dat de mogelijkheden om passend werk te doen – met het krimpen van het bedrijf – steeds minder worden. Voor de nieuwe doelgroep wordt door de deelnemende gemeente(n) een nieuwe werkinfrastructuur ingericht. Het voordeel is dat die vanaf het begin maximaal passend gemaakt kan worden. Aan de andere kant moet deze volledig worden opgebouwd, waarbij het risico is dat de gemeente er niet of niet voldoende snel in slaagt om een kwalitatief goede werkinfrastructuur te realiseren. De doelgroep van de Participatiewet wordt vanuit de gemeenten integraal ondersteund door de betreffende gemeenten of hun afdeling(en) Werk en Inkomen.

- **Bedrijf voor beschutte arbeid:** de Wsw-medewerkers werken in een bedrijf in verandering, maar het bedrijf zal niet geheel verdwijnen. De veranderingen voor de Wsw-medewerkers zijn daardoor mogelijk beperkt. Voor de nieuwe doelgroep die aan de slag gaat in het sociaal ontwikkelbedrijf geldt dat ze wordt ondersteund vanuit een infrastructuur met kennis en ervaring over de doelgroep. Een mogelijk risico is het overdrachtsmoment van W&I naar het sociaal ontwikkelbedrijf, zoals hiervoor reeds toegelicht. Een aandachtspunt voor een bedrijf voor beschutte arbeid is dat mensen gestimuleerd blijven worden om bij reguliere werkgevers aan het werk te gaan. De ondersteuning van de andere personen die tot de doelgroep van de Participatiewet behoren, wordt uitgevoerd door de betrokken gemeente(n).

- **Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:** er kan integraal worden gewerkt aan oplossingen voor de Wsw-medewerkers en de nieuwe doelgroep. De processen kunnen optimaal op elkaar worden afgestemd en er wordt centraal op gestuurd. Potentieel is dat gunstig voor zowel de groep Wsw-ers als de nieuwe doelgroep.

- **Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf:** er kan zowel vanuit de afdeling Inkomen als vanuit de afdeling Werk vanuit één perspectief gehandeld worden richting de doelgroep. De doelstelling om zo regulier mogelijk aan het werk te gaan en als werk niet mogelijk is, op een andere manier deel te nemen aan de samenleving, kan daardoor steeds centraal worden gesteld. Signalen ten aanzien van re-integratiemogelijkheden en de kansen op werk kunnen in een gecombineerd bedrijf, op georganiseerde wijze, relatief snel hun weg vinden en worden omgezet in gerichte actie, zodat mensen de meest passende vorm van ondersteuning krijgen. Daardoor wordt de kans dat mensen zo regulier mogelijk aan het werk geholpen worden, extra ondersteund.

- **Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:** er zijn verschillende mogelijkheden binnen deze variant. Een belangrijk kenmerk is dat er altijd sprake is van een overdrachtsmoment. Dat vraagt om extra organisatie-inspanningen van de uitvoeringsorganisaties. Potentieel is dat een risico voor de kwaliteit van de dienstverlening aan werkzoekenden.

2.4.2.5 Impact/mate van verandering

We gaan uit van een oorspronkelijk sw-bedrijf en een oorspronkelijke (inter)gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen en er is nog geen expliciete afspraak gemaakt over het organisatie-model. Hierna gaan we in op de impact/mate van verandering als er wel een expliciete keuze wordt gemaakt, die wordt opgevolgd.

- **Bedrijf voor Wsw:** De medewerkers van het sociaal ontwikkelbedrijf zijn werkzaam in een bedrijf dat geleidelijk kleiner wordt. Zij zullen zich steeds aan die situatie moeten aanpassen. Aan de kant van de afdeling W&I is sprake van groei en uitbreiding van taken. De impact bij de afdeling W&I

ontstaat vooral bij de medewerkers die met deze veranderingen te maken hebben.

- **Bedrijf voor beschutte arbeid:** het sociaal ontwikkelbedrijf wordt geleidelijk kleiner, totdat de structurele situatie is gerealiseerd en de focus komt te liggen op (alleen) beschutte arbeid. Dat betekent dat het aantal reguliere medewerkers kleiner wordt en het takenpakket deels gaat veranderen.
- **Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:** de afdeling Werk en het voormalige sw-bedrijf worden/zijn samengevoegd. De impact kan groot zijn, omdat de medewerkers overgaan naar een nieuwe afdeling/organisatie. De werkomgeving zal voor alle medewerkers veranderen, omdat er twee organisaties in elkaar worden gevlochten.
- **Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf:** Afdeling Werk en Inkomen en het voormalige sw-bedrijf worden/zijn samengevoegd. De impact kan groot zijn, omdat de medewerkers overgaan naar een nieuwe organisatie. De werkomgeving zal voor alle medewerkers veranderen, omdat er twee organisaties in elkaar worden geschoven.
- **Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:** de impact is afhankelijk van de gemaakte keuzes ten aanzien van de taken die het partieel bedrijf uitvoert. Als er bijvoorbeeld alleen begeleiding van mensen met een LKS (samen met beschut werk) bij het sociaal ontwikkelbedrijf wordt gevoegd, is de impact relatief beperkt, omdat het totale pakket aan taken van het sociaal ontwikkelbedrijf vergelijkbaar is met het oorspronkelijke pakket aan taken in het kader van de Wsw. Als ook de klassieke re-integratie (met uitzondering van het vinden en zoeken van kandidaten) erbij wordt gevoegd, komt het bedrijf in de buurt van een integraal sociaal ontwikkelbedrijf en is de impact voor de organisatie en de medewerkers relatief groot.

2.4.2.6 Borging van het vangnet voor de langere termijn

Hierna wordt nagegaan op welke wijze het vangnet voor de langere termijn moet en kan worden geborgd.

- **Bedrijf voor Wsw:** het bestaande vangnet bij het sociaal ontwikkelbedrijf wordt afgebouwd. Belangrijke voorwaarde is dat gemeente(n) parallel een nieuw vangnet opbouwen. Het risico is dat er in onvoldoende mate een nieuw vangnet in de plaats komt van het vangnet dat bij het Wsw-bedrijf wordt afgebouwd. Dat vraagt om aandacht en sturing van de bestuurders en het gemeentelijk management.
- **Bedrijf voor beschutte arbeid:** het bestaande vangnet wordt deels afgebouwd. De (inter)gemeentelijke afdeling(en) W&I moeten aanvullend adequate ondersteuning opbouwen (met name plaatsing en begeleiding van mensen met LKS bij reguliere werkgevers). Met andere woorden er wordt in principe voor de langere termijn een vangnet met beschut werk gecreëerd. Parallel vraagt het om aandacht en sturing van de

bestuurders en het gemeentelijk management, dat er voldoende capaciteit wordt opgebouwd bij de (inter) gemeentelijke afdeling(en) Werk en Inkomen om mensen met een beperking aan het werk te krijgen en te begeleiden bij reguliere werkgevers.

- **Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:** potentieel is het vangnet geborgd, maar dat is wel afhankelijk van de inhoudelijke keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de werkinfrastructuur. De capaciteit die vrijvalt door het kleiner worden van de groep Wsw-ers kan (zo nodig) worden omgebouwd en ingezet voor de nieuwe doelgroep in de Participatiewet.
- **Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf:** potentieel is het vangnet geborgd, afhankelijk van de inhoudelijke keuzes die binnen het sociaal ontwikkelbedrijf worden gemaakt ten aanzien van de werkinfrastructuur. De capaciteit die vrijvalt door het kleiner worden van de groep Wsw-ers kan zo nodig omgebouwd en ingezet worden voor de nieuwe doelgroep in de Participatiewet.
- **Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:** afhankelijk van de precieze invulling van het partieel sociaal ontwikkelbedrijf, kan het vangnet binnen het sociaal ontwikkelbedrijf – afhankelijk van de gemaakte keuzes en de wijze van uitvoering – worden geborgd of moet die (aanvullend) worden geborgd door de afdeling(en) Werk en Inkomen. Dit vraagt extra aandacht en sturing van het bestuur en het gemeentelijk management.

2.4.3 Afwegingscriteria bij intergemeentelijke samenwerking

Veel gemeenten werken samen in het sociaal ontwikkelbedrijf. Bij de keuze voor een organisatie-model kunnen ook criteria worden gehanteerd die betrekking hebben op de samenwerking. Hierna noemen we (niet uitputtend) criteria die in de praktijk vaak gebruikt worden.

2.4.3.1 Gemeentelijke autonomie

Gemeentelijke autonomie is de mate waarin gemeenten in staat zijn om zelfstandig hun beleid te bepalen.

- **Bedrijf voor Wsw:** in dit model werken gemeenten alleen nog samen voor wat betreft de Wsw. Als gemeenten de nieuwe taken zelf oppakken, is er voor de uitvoering van de nieuwe taken sprake van volledige autonomie.
- **Bedrijf voor beschutte arbeid:** gemeenten werken samen op het terrein van de Wsw en beschut werk. Op het gebied van deze functionaliteiten is er geen sprake van volledige autonomie. De gemeentelijke autonomie is wel van toepassing op de andere functionaliteiten waarop niet wordt samengewerkt.
- **Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:** op het terrein van werk en re-integratie kiezen gemeenten in deze variant voor

intergemeentelijke samenwerking. Ten aanzien van de sociale infrastructuur is er sprake van verminderde gemeentelijke autonomie. Binnen het samenwerkingsverband hebben gemeenten de mogelijkheid om te variëren in de mate waarin er rekening gehouden wordt met de specifieke gemeentelijke wensen en behoeften. Er kan voor gekozen worden dat de individuele gemeenten zelf hun beleid maken en dat het samenwerkingsverband dat uitvoert. Er kan ook gekozen worden voor (volledig) gemeenschappelijk beleid. Het samenwerkingsverband stelt dan het beleid op in opdracht van het bestuur, waarin de samenwerkende gemeenten zijn vertegenwoordigd.

- **Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf:** er is sprake van intergemeentelijke samenwerking en daarmee verminderde gemeentelijke autonomie voor de gehele uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. Ook hier kan er binnen het samenwerkingsverband voor worden gekozen dat gemeenten individueel verantwoordelijk zijn voor het beleid, dat wordt uitgevoerd door het samenwerkingsverband, of dat sprake is van gemeenschappelijk beleid van het samenwerkingsverband. Bij het gecombineerde bedrijf heeft het beleid zowel betrekking op werk en re-integratie als op inkomen.
- **Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:** de mate van gemeentelijke autonomie hangt af van de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de functionaliteiten die het sociaal ontwikkelbedrijf uitvoert. Ten aanzien van de functionaliteiten die de gemeenten zelf uitvoeren is er sprake van volledige autonomie.

2.4.3.2 Couleur locale

Er is sprake van couleur locale als lokale kenmerken, waarden, voorkeuren of identiteit van een specifieke gemeente doorwerken in het gezamenlijke beleid. Met andere woorden: hoewel meerdere gemeenten samenwerken aan een gedeeld beleidsdoel, blijft er ruimte voor lokale inkleuring of aanpassing.

- **Bedrijf voor Wsw:** gemeenten hebben voor wat betreft de Participatiewet volledige autonomie en kunnen het beleid en de uitvoering volledig zelfstandig afstemmen op de lokale situatie.
- **Bedrijf voor beschutte arbeid:** gemeenten kunnen het beleid en de uitvoering van de functionaliteiten die niet gezamenlijk worden gedaan volledig zelfstandig afstemmen op de lokale situatie. Voor de taken die gezamenlijk worden uitgevoerd, kunnen afspraken worden gemaakt over de couleur locale. De score op dit criterium in een afwegingskader, is afhankelijk van de wijze waarop de couleur locale specifiek is uitgewerkt in het oplossingsscenario.
- **Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:** alle functionaliteiten van de sociale infrastructuur worden gezamenlijk uitgevoerd. Er kunnen afspraken worden gemaakt over de couleur locale. De score op dit criterium in een afwegingskader, is afhankelijk van de wijze waarop er met de couleur locale rekening wordt gehouden in de oplossingsscenario's.

- **Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf:** idem

- **Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:** gemeenten kunnen het beleid en de uitvoering van de functionaliteiten die niet gezamenlijk worden gedaan volledig zelfstandig afstemmen op de lokale situatie. Voor de taken die gezamenlijk worden uitgevoerd, kunnen afspraken worden gemaakt over de couleur locale. De score op dit criterium in een afwegingskader, is afhankelijk van de wijze waarop er met de couleur locale wordt omgegaan in de oplossingsscenario's.

2.4.3.3 Schaalvoordelen

Er is sprake van schaalvoordelen wanneer het uitvoeren van een activiteit per eenheid goedkoper of efficiënter wordt naarmate het op een grotere schaal gebeurt.

- **Bedrijf voor Wsw:** er kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd bij de uitvoering van de Wsw. Bij de individuele uitvoering van de Participatiewet worden deze schaalvoordelen niet gerealiseerd.
- **Bedrijf voor beschutte arbeid:** gemeenten kunnen schaalvoordelen realiseren bij de uitvoering van de Wsw en beschut werk. Bij de overige taken worden deze schaalvoordelen niet gerealiseerd.
- **Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:** gemeenten kunnen schaalvoordelen realiseren bij de uitvoering van alle functionaliteiten van de sociale infrastructuur van de Participatiewet.
- **Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf:** naast de sociale infrastructuur kunnen er ook schaalvoordelen worden gerealiseerd bij het onderdeel Inkomen.
- **Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:** de omvang van het potentiële schaalvoordeel is afhankelijk van het aantal functionaliteiten dat wordt uitgevoerd door het gezamenlijk sociaal ontwikkelbedrijf.

2.4.3.4 Congruentie

Bij congruentie gaat het om de vraag of het organisatie-model passend is bij de lokale en regionale omstandigheden. Het vraagstuk doet zich vooral voor als het sociaal ontwikkelbedrijf in verschillende arbeidsmarktregio's actief is. Maar het kan zich ook voordoen bij gemeentelijke herindelingen, waarbij inwoners cliënt zijn van verschillende sociaal ontwikkelbedrijven en/of sociale diensten.

- **Bedrijf voor Wsw:** het gaat om een relatief duidelijke, helder afgebakende taak, waardoor het vraagstuk van congruentie hier minder snel zal spelen.
- **Bedrijf voor beschutte arbeid:** het vraagstuk van congruentie kan met name spelen als afdelingen W&I van deelnemende

gemeenten in verschillende arbeidsmarktregio's actief zijn, waar het sociaal ontwikkelbedrijf rekening mee moet houden.

- **Integraal sociaal ontwikkelbedrijf:** ook hier kan het vraagstuk van congruentie spelen als gemeenten in verschillende arbeidsmarktregio's opereren. De inwoners zijn in het kader van de Participatiewet wel altijd cliënt van dezelfde organisatie, waardoor het vraagstuk van congruentie mogelijk minder speelt.
- **Gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf:** hier geldt hetzelfde als bij het integrale bedrijf.
- **Partieel sociaal ontwikkelbedrijf:** het vraagstuk van congruentie speelt hier mogelijk extra sterkt, omdat naast het sociaal ontwikkelbedrijf de afdeling(en) W&I actief zijn in de infrastructuur, die opereren in de verschillende arbeidsmarktregio's.



De voorkeursvariant

Vanuit het perspectief van de Participatiewet kan berekend worden dat het gecombineerde bedrijf de beste kansen biedt om de doelen van de Participatiewet te realiseren, waaronder de uitstroom naar regulier werk en het realiseren van een vangnet voor de mensen die niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Ook biedt het gecombineerde bedrijf de meeste mogelijkheden om een doelmatige uitvoering te realiseren. De directie en het management van het bedrijf beschikken over de meeste vrijheidsgraden om de uitvoering zo in te richten dat de kans op succes het grootst is.

Sommige gemeenten maken andere keuzes. Zij zien vooral de voordelen om alle taken op het terrein van werk en re-integratie te integreren, maar de inhoudelijke relatie tussen werk en inkomen wordt minder gezien. Zij kiezen ervoor om de onderdelen Inkomen en Werk apart te organiseren. Vaak wordt ervan uitgegaan dat de cultuur van de uitvoeringsorganisatie Werk en de cultuur van de uitvoeringsorganisatie Inkomen moeilijk met elkaar verenigbaar zijn en dat door de werkzaamheden gescheiden te organiseren, meer de focus kan worden gelegd op de afzonderlijke werkzaamheden.

Vaak wordt de inrichtingsvraag niet op het totaalniveau van de sociale infrastructuur beantwoord, maar geldt het oorspronkelijke sw-bedrijf als vertrekpunt voor het maken van keuzes: "Welke nieuwe taken komen in de plaats van de

Wsw die steeds kleiner wordt?" De deelnemende gemeenten vragen zich af welke taken zij kunnen en willen uitvoeren. Gemeenten die vertrouwen op de voordelen van integratie van alle werktaken, maar de regie willen houden op de toegang tot het sociaal domein en hechten aan een eigen integrale intake, kiezen voor het bij elkaar brengen van de uitvoering van alle functionaliteiten, met uitzondering van de intake. Gemeenten die willen dat de afdeling Werk en Inkomen en het sociaal ontwikkelbedrijf zoveel mogelijk hun klassieke taken blijven uitvoeren kiezen ervoor om alle nieuwe taken in het kader van de Participatiewet (beschut werk, opstap- en vangnetbanen en begeleiding van mensen met een loonkostensubsidie) onder te brengen bij het sociaal ontwikkelbedrijf.

Essentieel bij alle keuzes zijn de gelijkgerichtheid en het onderling vertrouwen tussen de verschillende stakeholders en de deelnemende gemeenten, in het geval van een samenwerkingsverband. Bij het ontbreken van gelijkgerichtheid en als die om wat voor reden dan ook niet gerealiseerd kan worden, moet er gezocht worden naar alternatieve vormen van samenwerking. Gemeenten die nog steeds de voordelen zien van samenwerking kiezen ervoor dat het samenwerkingsverband voor hen verschillende taken uitvoert. Dat kan leiden tot complexe inrichtingsvraagstukken, waarbij het telkens zeer belangrijk is dat gemeenten blijven redeneren vanuit de functionaliteiten van de Participatiewet en zich ervan verzekeren dat de uitvoering van alle functionaliteiten, rekening houdend met de veranderingen in de doelgroep, structureel gewaarborgd is.

2.5 Proces na het kiezen van een voorkeursvariant

Het proces na het kiezen van de voorkeursvariant valt buiten het bestek van deze handreiking. Hier moet evenwel goed over worden nagedacht. In het algemeen volgt eerst een planfase, waarin een bedrijfsplan wordt opgesteld, dat wordt vastgesteld door het bestuur, en vervolgens de implementatiefase waarin een nadere precisering van de plannen plaatsvindt, die vervolgens worden geïmplementeerd.

In de planfase wordt bijvoorbeeld de interne organisatie verder uitgewerkt, worden de kosten en de baten toegedeeld aan de verschillende afdelingen, worden de juridische vormgeving en governance verder uitgewerkt en wordt afgesproken op welke wijze de monitoring en verantwoording plaatsvindt.

In de implementatiefase stellen gemeenten en het sociaal ontwikkelbedrijf eerst specifieke uitvoerings- en implementatieplannen op en voeren die vervolgens uit. Het gaat bijvoorbeeld om een startbegroting van de nieuwe organisatie, een personeelsplan, IT-plan, concrete uitwerking van de begrotingscyclus en de (aangepaste) tekst van de gemeenschappelijk regeling, het statuut en dergelijke.

2.6 Samenvattend

Waarom evalueren?

Er kan om verschillende redenen aanleiding zijn om een evaluatie uit te voeren van het sociaal ontwikkelbedrijf:

- Er wordt (periodiek) nagegaan of de gemeente(n) met het sociaal ontwikkelbedrijf nog op koers zit(ten) bij de transitie van de Participatiewet.
- Er worden knelpunten ervaren en er is behoefte aan een diep(er)gaande analyse van wat er aan de hand is.
- Er worden knelpunten ervaren en de gemeenten en het sociaal ontwikkelbedrijf willen nagaan of een herijking of een aanpassing van het bestaande organisatiemodel gewenst is.

Stappen zetten in de evaluatie

Bij een evaluatie van het sociaal ontwikkelbedrijf kunnen de volgende stappen worden gezet.

- In beeld brengen van de sociale infrastructuur.
- Rol en positie bepalen van het sociaal ontwikkelbedrijf binnen de infrastructuur.
- Prestaties van het sociaal ontwikkelbedrijf in beeld brengen.
- Toekomstbestendigheid bepalen.

Scenario's opstellen

De analyse kan aanleiding geven om maatregelen te nemen. De conclusie kan ook zijn dat een ander organisatiemodel gewenst is. In dat geval worden eerst alternatieve scenario's opgesteld. Vervolgens wordt daaruit een keuze gemaakt. Bij het opstellen van alternatieve scenario's voor het sociaal ontwikkelbedrijf, worden per scenario in ieder geval de volgende zaken uitgewerkt.

- De functionaliteiten die het sociaal ontwikkelbedrijf gaat uitvoeren en de wijze waarop die uitgevoerd gaan worden.
- Hoe wordt er omgegaan met de vrijvallende Wsw-plekken en hoe de werkinfrastructuur wordt omgebouwd naar een voor de nieuwe doelgroep passende werkinfrastructuur.
- De meerjarige verwachte omvang van de doelgroepen waarvoor het sociaal ontwikkelbedrijf verantwoordelijk is.
- Het meerjarige kosten- en opbrengstenbeeld van het sociaal ontwikkelbedrijf.
- De impact van de veranderingen voor de betrokken organisaties en voor de doelgroep.
- De (mogelijke) gevolgen voor de governance.
- Een uitsplitsing van de verschillende punten naar de individuele gemeenten (in het geval van een samenwerkingsverband).

Scenario's afwegen en kiezen

Nadat de mogelijke scenario's zijn opgesteld, vindt er een afweging plaats op basis van relevante afwegingscriteria. Op basis daarvan wordt uit de scenario's een voorkeursvariant geselecteerd. Gemeenten bepalen zelf welke criteria relevant zijn. Gedacht kan worden aan criteria zoals:

- doelmatigheid in de uitvoering
- bestuurlijke doelmatigheid
- draagvlak
- gevolgen voor de doelgroep
- impact/mate van verandering
- borging vangnet voor de langere termijn
- gemeentelijke autonomie
- couleur locale
- schaalvoordelen
- congruentie.

3

Bedrijf voor Wsw

Het bedrijf voor Wsw is de ideaaltypische situatie waarin het bedrijf alleen verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wsw. Het bedrijf zit in een permanente afbouwsituatie, omdat de Wsw geleidelijk kleiner wordt totdat rond 2048 alle Wsw-ers zijn uitgestroomd. Het bedrijf voor Wsw wordt (uiteindelijk) volledig afgebouwd.

3.1 Principes en randvoorwaarden

De directeur van het bedrijf is verantwoordelijk voor het realiseren van een beheerste krimp. De medewerkers vanuit de Wsw hebben bij voorkeur zo min mogelijk last van de krimp.

Deze situatie betekent enerzijds dat naast de krimpende groep Wsw-ers, het bedrijf in termen van reguliere medewerkers, overhead, gebouwen, machines en dergelijke, steeds kleiner moet worden, waardoor de bedrijfskosten elk jaar minder worden. Anderzijds betekent dit dat de opdrachtenportefeuille moet krimpen, maar dat er tegelijkertijd er voldoende opdrachten in de portefeuille moeten blijven om voldoende bedrijfsopbrengsten te realiseren.



3.2 Randvoorwaarden

- Er is een duidelijk transitieplan met een stip op de horizon: Er is een transitieplan opgesteld dat is vastgesteld door het bestuur, waarin een visie op de strategie staat beschreven. Het transitieplan laat zien welke stappen er gezet worden om de krimp van de werkinfrastructuur en de orderportefeuille gelijk te laten lopen met de krimp van de groep medewerkers.
- Er zijn meerjarenafspraken gemaakt met een raming van het aantal medewerkers, over de (kostendeckende) financiering en over wat er gedaan wordt als de aantallen en de kosten niet corresponderen met de verwachtingen.
- Er wordt consequent en doelgericht gewerkt aan het doen krimpen van de organisatie: het organisatiemodel bedrijf voor Wsw vraagt om een duidelijke keuze door het bestuur en vervolgens om consequent en vastberaden handelen, gericht op krimp. Onzekerheid leidt tot halfslachtige besluiten en suboptimale oplossingen.
- De Wsw-ers blijven aan het werk en een prettige werkomgeving is gewaarborgd: Wsw-ers blijven werkzaam in het krimpende sociaal ontwikkelbedrijf. Hoewel de totale organisatie steeds kleiner wordt, is het beleid erop gericht dat ze passend werk blijven doen en zoveel mogelijk toegevoegde waarde kunnen realiseren. Dat geeft trots en eer aan het werk.

- Het realiseren van een goed operationeel resultaat blijft een belangrijke doelstelling: hoewel er sprake is van een krimpende organisatie blijft het (financiële) doel steeds om een goed operationeel resultaat te realiseren. Voorkomen wordt dat niet alle tijd en energie gaat zitten in het laten krimpen van de organisatie.
- Gemeenten bouwen tegelijkertijd een nieuw vangnet op voor de nieuwe doelgroep, waardoor een vangnet voor de gehele doelgroep gewaarborgd blijft: de betrokken gemeenten bouwen tegelijk met de krimp van de infrastructuur een nieuwe infrastructuur op om de nieuwe doelgroep te kunnen opvangen en te begeleiden naar werk. Dat vraagt aan de kant van de gemeenten om een duidelijke strategie met een stip op de horizon (waar werken we naartoe) en hoe je daar komt.
- Bewaking en periodieke toetsing of de gelijktijdige afbouw en opbouw goed verloopt: het afbouwen van de werkinfrastructuur aan de ene kant en tegelijkertijd het opbouwen van de werkinfrastructuur aan de andere kant is een risicovol proces. Het moet permanent worden bewaakt dat er daadwerkelijk een nieuwe werkinfrastructuur ontstaat om de steeds grotere nieuwe doelgroep aan het werk te helpen en te houden. Periodiek zal toetsing moeten plaatsvinden of het proces conform de verwachting verloopt.

3.3 Governance

In een intergemeentelijk samenwerkingsverband heeft het de voorkeur dat de gemeenten richting het sociaal ontwikkelbedrijf hetzelfde beleid voeren. Het kan ingewikkeld worden als individuele gemeenten andere Participatiewet-taken – naast de Wsw – bij het sociaal ontwikkelbedrijf onderbrengen, waardoor er verschillende belangen ontstaan tussen de gemeenten in het samenwerkingsverband. Feitelijk ontstaat er dan een mixed-model. Het handelingsperspectief voor een mixed-model wordt hierna besproken.

3.4 Kansen en risico's

Voor het bedrijf voor Wsw bestaan de volgende kansen en risico's.

3.4.1 Kansen

- De klassieke werkinfrastructuur voor de Wsw verdwijnt geleidelijk. Gemeenten zijn daardoor in de gelegenheid om een volledig nieuwe infrastructuur voor de nieuwe doelgroep op te bouwen.
- Er is geen klassieke werkinfrastructuur die de neiging heeft om zichzelf in stand te houden, waardoor voor de nieuwe doelgroep, zonder belemmering, gezocht kan worden naar de meest passende oplossing.
- De doelgroep binnen het bedrijf blijft gelijk, waardoor – op dit punt – de veranderingen voor de medewerkers beperkt zijn, wat kan bijdragen aan stabiliteit in de werkomgeving voor de bestaande medewerkers.

- Als samenwerking op het terrein van de Participatiewet voor de nieuwe doelgroepen tussen de betreffende gemeenten niet voor de hand ligt, biedt het bedrijf voor de Wsw de kans om de samenwerking uit te faseren.

3.4.2 Risico's

- Krimpen kost geld. Door gedeeltelijke rigiditeit, zit er vertraging tussen de daling van het aantal Wsw-ers en de werkinfrastructuur. De kosten per doelgroepmedewerker in een krimpend bedrijf zijn daarom in het algemeen hoger dan in een vergelijkbaar bedrijf, dat niet krimpt.
- Er is extra risico op financiële tegenvallers en de mogelijkheden om die op te vangen zijn beperkt. Verklaringen hiervoor zijn: de krimp van het aantal doelgroepmedewerkers laat zich lastig sturen, uitgevoerde besluiten laten zich lastig terugdraaien en opdrachtgevers zijn vaak onzeker om opdrachten te geven aan een krimpend bedrijf.
- De infrastructuur wordt afgebouwd die deels nog goed bruikbaar is voor nieuwe doelgroepen. Dat komt neer op kapitaalvernietiging. Dat is inefficiënt.
- De nieuwe infrastructuur moet worden opgebouwd en moet zich ontwikkelen om aan de vraag en behoefte tegemoet te komen. De vraag is of dat lukt en zo ja, of dat tijdig lukt. Met andere woorden: er is dus een risico dat het vangnet niet voldoende gewaarborgd is.
- Als de individuele gemeenten zelf een infrastructuur opbouwen, verliezen ze het schaalvoordeel, dat ze wel zouden hebben gehad als ze binnen het samenwerkingsverband de uitvoering van de Participatiewet zouden hebben opgepakt. Dat leidt mogelijk tot hogere kosten en minder continuïteit.
- Het kan de neiging zijn van sommige gemeenten en het sociaal ontwikkelbedrijf om niet trefzeker met de krimp om te gaan, waardoor in de praktijk een onduidelijke situatie ontstaat. Dat leidt tot onduidelijkheid in de samenwerking en de verantwoordelijkheden.

3.4.3 Risico's en mogelijke beheersmaatregelen

Op basis van de hiervoor genoemde risico's noemen we de mogelijke beheersmaatregelen die kunnen worden genomen.

- Hogere kosten als gevolg van krimp: er moet met de kosten van krimp rekening worden gehouden, bij de bekostiging van het bedrijf. Wel moet steeds gewaarborgd worden dat er gezocht wordt naar kosteneffectieve oplossingen, om de kosten van de krimp zo laag mogelijk te houden. Bij voorkeur is er een strategie uitgewerkt voor de krimp van het bedrijf en is daarbij een raming gemaakt van de kosten van de krimp. In de uitvoering worden de kosten van de krimp expliciet geregistreerd.

- Extra risico's op financiële tegenvallers worden gedempt door het hebben van een krimpstrategie (een duidelijke koers en richting voor de krimp van de infrastructuur), waaraan wordt vastgehouden.
- De infrastructuur die wordt afgebouwd is deels nog bruikbaar voor nieuwe doelgroepen: er kan voor worden gekozen dat de afdelingen Werk en Inkomen medewerkers overnemen van het sociaal ontwikkelbedrijf, die niet meer nodig zijn. Of dat de afdeling Werk en Inkomen overbodige ruimte huurt bij het sociaal ontwikkelbedrijf om mensen een beschutte werkplek te bieden.
- Er is een risico dat gemeenten in onvoldoende mate een nieuwe infrastructuur opbouwen voor de nieuwe doelgroep: dit vraagt per gemeente om een duidelijke strategie en plan voor hoe de nieuwe infrastructuur wordt opgebouwd, waaraan vervolgens opvolging wordt gegeven.
- Verlies aan schaalvoordeel doordat gemeenten individueel een nieuwe infrastructuur opbouwen: dat kan worden ondervangen als gemeenten nieuwe samenwerkingsverbanden zoeken of hun werkzaamheden uitbesteden aan andere uitvoeringsorganisaties, die wel schaalvoordeel hebben.
- Niet trefzeker handelen door sociaal ontwikkelbedrijven: een oplossing is om doelgericht en trefzeker te handelen. Hiervoor is een duidelijk strategisch plan nodig, op basis waarvan gehandeld wordt.

3.5 Praktijkvoorbeeld: Amfors

3.5.1 Algemeen

De Amfors Groep is het sociaal ontwikkelbedrijf van de gemeenten Amersfoort, Soest, Baarn, Leusden, Bunschoten-Spakenburg en Woudenberg. Er werken ongeveer 800 medewerkers. Als gevolg van keuzes van de deelnemende gemeenten bedient het bedrijf (vrijwel) alleen medewerkers met een Wsw-indicatie. Naast de Wsw voert Amfors voor de deelnemende gemeenten in zeer beperkte mate taken uit op het terrein van de Participatiewet. Gemeenten bieden (vooralsnog) zelf ondersteuning aan de nieuwe doelgroep voor de Participatiewet. Het bedrijf wordt daardoor elk jaar kleiner. Bij ongewijzigd beleid zal op de lange termijn het bedrijf, met het verdwijnen van de Wsw, zelf ook verdwijnen.

Momenteel overwegen gemeenten om binnen de sociale infrastructuur, naast de Wsw, een aantal extra taken bij Amfors onder te brengen in de transitie van een smal naar breed sociaal ontwikkelbedrijf. Vooralsnog zijn hierover geen besluiten genomen.

3.5.2 Randvoorwaarden

De gemeenten hebben bewust gekozen voor een bepaalde ontwikkeling en koers voor de uitvoering van de Participatiewet. Als gevolg daarvan ligt de focus van Amfors op de bestaande

Wsw-groep, die krimpt. Het bedrijf richt zich daarbij op het realiseren van een aangename werkomgeving voor de Wsw-medewerkers en het realiseren van een zo goed mogelijk operationeel resultaat. De directeur van Amfors was voorheen directeur bij een krantenuitgeverij en past zijn ervaring van het werken in een krimpende markt nu toe bij Amfors: 'Ik heb gezien dat je ook in een krimpende markt successen kunt boeken'. Er zijn verschillende stappen gezet.

Amfors heeft de structuur van het bedrijf versimpeld. De overhead is teruggebracht naar 8% (waarvan driekwart in de begeleiding van de Wsw-medewerkers) ten opzichte van het aantal sw-medewerkers dat in dienst is. Amfors heeft inmiddels geen accountmanagers meer; de reguliere lijnmedewerkers hebben zelf contact met – bestaande, nieuwe en potentiële – opdrachtgevers. De P&O-afdeling is teruggebracht tot drie medewerkers en een hoofd P&O. Als reguliere medewerkers vertrekken, wordt kritisch overwogen of dat nog leidt tot een nieuw te vervullen vacature. Ook op de huisvesting wordt bespaard. Door de krimp van het aantal medewerkers is minder ruimte nodig. Daarom gaat Amfors terug van twee gebouwen naar één. Verder maakt Amfors dankbaar gebruik van stagiairs en trainees van het mbo, hbo en wo. De stagiairs en trainees helpen bij de innovatie van het bedrijf, onder meer op de terreinen vitaliteit, automatisering en hulpmiddelen voor mensen met een arbeidsbeperking (zoals *smart beamer* en *cobots*). Ook ten aanzien van de interne processen werkt Amfors voortdurend aan verbetering en vereenvoudiging, onder andere met gebruikmaking van simpele tools en duidelijke instructies, zodat de medewerkers vanuit de doelgroep zelfstandig in staat zijn om taken uit te voeren.

Verder voert Amfors jaarlijks een personeelsschouw uit. Daarin wordt onderzocht welke mensen er werkzaam zijn, wat hun capaciteiten zijn, en welk type werk het beste bij hen past. Op basis daarvan benadert het bedrijf mogelijk nieuwe werkgevers of gaat het op zoek naar werk bij bestaande werkgevers. Op deze manier wordt steeds gezocht naar de best passende plek. Daarbij wordt het adagium gehanteerd dat mensen het meeste rendement genereren als zij werkzaam zijn op plekken waar zij het meest naar hun zin hebben. Dat blijkt in de praktijk het beste rendement op te leveren, zowel maatschappelijk als financieel.

Het bedrijf richt zich verder op grotere klanten voor langere tijd, maar zorgt ervoor dat ze niet te afhankelijk zijn van één klant. Met betrekking tot de schoonmaak concentreert Amfors zich op een beperkter aantal objecten die ze schoonmaken, wat resulteert in een beter overzicht en minder benodigde begeleiding. Amfors neemt tevens grotere projecten aan, zoals voor het gemeentehuis van Amersfoort en andere grote organisaties. Met betrekking tot Groen probeert Amfors werk aan te nemen dat de medewerkers zoveel mogelijk zelf, handmatig kunnen doen. Ingewikkeld groenwerk waarvoor (geavanceerde) machines nodig zijn, wordt zoveel mogelijk vermeden. Met deze keuzes wordt ook dure inhuur zoveel mogelijk beperkt.

Verder streeft Amfors naar een sluitende businesscase voor zowel de klant als zichzelf. De strategie is daarbij gericht op een duurzame relatie. Amfors zoekt continu naar producten met hogere toegevoegde waarde, zoals elektromontage, naast activiteiten zoals omstikeren en ompakken, omdat deze geschikt blijven voor een aanzienlijk deel van de Wsw medewerkers. Zo wil Amfors ook de vaardigheden die het bedrijf met zich meebrengt gelijk op laten lopen met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

3.5.3 Werkgelegenheid en moeilijk plaatsbare groepen

Tot op heden is Amfors binnen de sociale infrastructuur alleen verantwoordelijk voor het zo goed mogelijk aan de slag houden van de groep Wsw-ers. Dat betekent dat de infrastructuur niet wordt ingezet voor de nieuwe doelgroepen met een indicatie beschut werk of voor opstap- en vangnetbanen. Het is lastig om een oorzakelijk verband te leggen, maar het valt in de regio op dat er verder relatief weinig beschutte banen en banen met een loonkostensubsidie worden gerealiseerd, wat er mogelijk op wijst dat er vanuit de nieuwe doelgroep relatief weinig mensen aan het werk zijn. Met andere woorden, de infrastructuur van Amfors wordt ingezet voor de Wsw. Waar de infrastructuur niet meer nodig is, wordt deze afgebouwd en niet ingezet voor de nieuwe doelgroepen. Omdat Amfors alleen mensen vanuit de Wsw aan het werk houdt, is de bijdrage aan de werkgelegenheid relatief beperkt.

Samen met de deelnemende gemeenten wordt op dit moment onderzocht op welke wijze de bestaande infrastructuur en *knowhow* van Amfors kan worden behouden voor een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur voor alle inwoners uit de regio.

In 2024 zijn gesprekken gestart met de deelnemende gemeenten over het aanbieden van trajecten aan inwoners uit de nieuwe doelgroepen. Met de centrumgemeente Amersfoort is begin 2025 hier een pilot voor gestart. Daarnaast zijn in de loop van 2024 circa vijftien inwoners ingestroomd met de indicatie Beschut.

3.5.4 Financiën

Amfors slaagt erin om ondanks de krimp van het bedrijf een goed operationeel resultaat te realiseren. Het operationeel resultaat ligt voor de Wsw ruim boven het landelijk gemiddelde en is circa 2.000 euro per fte positief. De directeur geeft aan dat het krimpen van het bedrijf evenwel leidt tot extra kosten, maar dat het ook de kans biedt om te stoppen met slecht renderende onderdelen. Van deze kans is – naast alle andere maatregelen – gebruik gemaakt.

3.6 Samenvattend

Het bedrijf voor Wsw houdt in dat het zich uitsluitend richt op de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Door de afbouw van de Wsw verkeert dit type bedrijf in een permanente krimpsituatie en zal het uiteindelijk ophouden te bestaan. De focus ligt op een beheerste transitie waarbij de werkgelegenheid en het werkgeluk van de huidige Wsw-medewerkers zoveel

mogelijk worden behouden. Tegelijkertijd moeten de bedrijfskosten, waaronder overhead, gebouwen en productiecapaciteit, geleidelijk worden afgebouwd om financiële efficiëntie te waarborgen. Externe samenwerking, vooral met gemeenten en opdrachtgevers, speelt een belangrijke rol in het proces van krimp en behoud van operationele resultaten. Ondanks kansen, zoals het creëren van een nieuwe infrastructuur, brengt dit model risico's met zich mee zoals kapitaalvernietiging en onzekerheid bij medewerkers. Het praktijkvoorbeeld van Amfors illustreert een strategie waarin kostenbesparing, innovatie, en het welzijn van medewerkers hand in hand gaan tijdens de krimpende bedrijfsfase. Hiermee biedt het voorbeeld van Amfors waardevolle inzichten voor het omgaan met structurele afbouwscenario's.



4

Bedrijf voor beschutte arbeid

Hierna beschrijven we hoe een bedrijf voor beschutte arbeid functioneert binnen de sociale infrastructuur van de Participatiewet. Het richt zich op het realiseren van werkplekken voor mensen die niet bij reguliere werkgevers terecht kunnen. Ook wordt ingegaan op governance, randvoorwaarden en een voorbeeld uit de praktijk, met kansen en risico's voor de betrokken partijen.

4.1 Algemeen

Een bedrijf voor beschutte arbeid is naast de Wsw verantwoordelijk voor het realiseren van beschutte arbeid. Het bedrijf kan eventueel ook opstap- en vangnetbanen realiseren. De kern is dat het bedrijf optreedt als werkvoorzieningsschap: het realiseren van dienstbetrekkingen voor mensen die er niet in slagen om bij reguliere werkgevers in dienst te komen. Het bedrijf heeft geen ontwikkel- en re-integratiefunctie. Dat laat onverlet dat mensen tijdelijk in dienst kunnen treden bij het sociaal ontwikkelbedrijf in het kader van een ontwikkeltraject, waarvoor de regie bij de (inter) gemeentelijke afdeling W&I ligt.

4.2 Principes

Het verschil met het bedrijf voor Wsw is dat de vrijvallende infrastructuur van het klassieke sw-bedrijf – in ieder geval deels – wordt ingezet voor de nieuwe doelgroepen.



4.3 Randvoorwaarden

- Strategisch plan: Er is een strategisch plan waarin de plaats en positie wordt beschreven van het sociaal ontwikkelbedrijf in de sociale infrastructuur van de Participatiewet. Ook wordt beschreven hoe wordt omgegaan met de krimp die per saldo plaatsvindt. Wat gebeurt er met de werkinfrastructuur voor de nieuwe doelgroepen?
- Het plan brengt de doelstellingen van de Participatiewet in beeld en de wijze waarop het sociaal ontwikkelbedrijf bijdraagt aan het realiseren van deze doelen.
- Er zijn meerjarenafspraken gemaakt met een raming van het aantal medewerkers, over de (kostendekkende) financiering en over wat er gedaan wordt als de aantallen en de kosten niet corresponderen met de verwachtingen.
- De werkplekken zijn passend voor zowel de groep Wsw-ers als de nieuwe doelgroep.
- Het bedrijf stuurt op een zo goed mogelijk operationeel resultaat.
- De gemeenten zorgen voor goede ondersteuning van de groeiende groep met arbeidsbeperking, die niet door het sociaal ontwikkelbedrijf wordt ondersteund. Het gaat met name om de groep die met LKS in dienst treedt bij reguliere werkgevers en begeleiding nodig heeft om aan het werk te blijven.

- De doorverwijzingen vanuit gemeenten naar het sociaal ontwikkelbedrijf zijn goed georganiseerd. De doelgroep is goed omschreven. Er vindt goede diagnosestelling plaats. Er is sprake van goede samenwerking hierop tussen de (inter)gemeentelijke afdeling W&I en het sociaal ontwikkelbedrijf. Er is draagvlak bij zowel de uitvoerend medewerkers aan de kant van W&I als aan de kant van het sociaal ontwikkelbedrijf.

4.4 Variaties binnen het bedrijf voor beschutte arbeid

Binnen dit model bestaan enkele variaties.

- Niet de volledige doelgroep beschut: er kan ervoor worden gekozen om alleen mensen naar het sociaal ontwikkelbedrijf door te sturen die niet geplaatst konden worden door de (inter)gemeentelijke afdeling W&I. Er moet in dat geval rekening mee worden gehouden dat het sociaal ontwikkelbedrijf met een relatief zwakkere groep te maken krijgt en dat de klantstroom onbestemder en het profiel van de medewerkers onbestemder is.
- Banen met een ontwikkelcomponent: sommige banen worden vooral gezien als opstap naar (meer) regulier werk. Zij zijn dan onderdeel van een ontwikkeltraject. Bij een bedrijf voor beschutte arbeid ligt het voor de hand dat de organisatie en regie hierop bij de (inter)gemeentelijke afdeling W&I blijft en dat het sociaal ontwikkelbedrijf het onderdeel werk levert in het leerwerktraject.

4.5 Governance

Met name in een samenwerkingsverband vraagt de governance van het bedrijf voor beschutte arbeid om aandacht. We gaan uit van een gemeenschappelijke regeling.

- De nieuwe gemeenschappelijke taak van beschut werk moet worden opgenomen in de gemeenschappelijke regeling. Ook de financiering moet worden geregeld. Zie hiervoor de handreiking Bekostiging.
- Als gemeenten verschillend beleid hebben ten aanzien van beschut werk of als de ene gemeente mensen sneller doorverwijst dan een andere gemeente dan veranderen de verhoudingen binnen het samenwerkingsverband (verschillen in aantallen en profiel van de medewerkers uit de verschillende gemeenten). Dat hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Het is belangrijk dat daarmee rekening wordt gehouden in de gemeenschappelijke regeling en de wijze van bekostiging.

4.6 Kansen en risico's

4.6.1 Kansen

- De samenwerking binnen de sociale infrastructuur wordt vergemakkelijkt, doordat er sprake is van een duidelijk afgebakende taak (realiseren van dienstbetrekkingen voor mensen die niet aan het werk komen bij reguliere werkgevers).
- De uitvoering is in de gelegenheid om zich te focussen op een duidelijke opdracht: realiseren van werkplekken voor de doelgroep en die zo doelmatig mogelijk uitvoeren (een zo goed mogelijk operationeel resultaat).
- De vrijvallende infrastructuur – waaronder de kennis en ervaring van het sociaal ontwikkelbedrijf – door de krimp van de Wsw, wordt (in ieder geval deels) (her)gebruikt voor de nieuwe doelgroep. Dat voorkomt onnodig afschrijven en is dus efficiënt.

4.6.2 Risico's

- Er ontstaat druk op het operationeel resultaat, omdat de loonwaarde van de nieuwe doelgroep lager is dan de loonwaarde van Wsw-ers. Hierdoor kan onbegrip en discussie ontstaan in het samenwerkingsverband (tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf).
- Er worden (veel) minder mensen doorverwezen dan verwacht. Dat leidt tot overcapaciteit bij het sociaal ontwikkelbedrijf en een opwaartse druk op de kostprijs.
- Bij onvoldoende doorverwijzingen bestaat er ook het risico dat de infrastructuur meer wordt afgebouwd dan verwacht en gepland, waardoor het vangnet op de langere termijn onvoldoende is gewaarborgd.
- De infrastructuur moet hoogstwaarschijnlijk deels worden afgebouwd. Daarmee gaat mogelijk kennis en ervaring verloren die goed zou kunnen worden ingezet voor de ondersteuning van de doelgroepen met een arbeidsbeperking die niet naar het sociaal ontwikkelbedrijf komen.

4.6.3 Risico's en mogelijke beheersmaatregelen

Ten aanzien van de bovenstaande risico's kunnen de volgende beheersmaatregelen worden genomen.

- Het operationeel resultaat verslechtert, omdat de gemiddelde loonwaarde steeds lager wordt: het bedrijf voor beschutte arbeid vraagt om permanente aandacht voor het realiseren van een goed operationeel resultaat: bedrijfskosten niet hoger dan nodig en zo hoog mogelijke bedrijfsopbrengsten. We verwijzen naar de handreiking Operationeel resultaat voor de manier waarop een zo goed mogelijk operationeel resultaat gerealiseerd kan worden.
- Er worden minder mensen doorverwezen dan verwacht: er is een goede analyse nodig wat daarvan de oorzaak is. Bij een

goed systeem van doorverwijzingen gelden de volgende voorwaarden:

- Er is een reële raming van het aantal personen dat jaarlijks wordt doorverwezen.
 - De doelgroep is duidelijk en goed afgebakend.
 - Er is een diagnosemethodiek op basis waarvan goed kan worden vastgesteld of iemand wel of niet tot de doelgroep behoort.
 - Er is voldoende draagvlak bij de verwijzende partij en bij de ontvangende partij voor de gemaakte afspraken.
- De infrastructuur wordt meer afgebouwd dan gewenst, waardoor het vangnet onvoldoende gewaarborgd is: er is een gedragen beeld op basis van een goede analyse van hoe groot het vangnet nu en op de langere termijn moet zijn. Hierop wordt gestuurd en hierop is ook de financiering van het sociaal ontwikkelbedrijf gebaseerd. Op die manier wordt voorkomen dat als het aantal kandidaten tijdelijk afwijkt van de verwachte ontwikkeling, de infrastructuur onnodig snel wordt afgebouwd.
 - De infrastructuur die wordt afgebouwd is deels nog bruikbaar voor nieuwe doelgroepen: er kan voor worden gekozen dat de afdelingen Werk en Inkomen medewerkers overnemen van het sociaal ontwikkelbedrijf, die niet meer nodig zijn. Of dat de afdeling Werk en Inkomen overtollige ruimte huurt bij het sociaal ontwikkelbedrijf om mensen een beschutte werkplek te bieden.

4.7 Praktijkvoorbeeld: Reestmond

4.7.1 Algemeen

Reestmond is een sociaal ontwikkelbedrijf dat zich richt op het ondersteunen en begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het bedrijf is een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Meppel, Westerveld en Staphorst. In de gemeenschappelijke regeling wordt de uitvoering van de Wsw opgedragen aan Reestmond. Daarnaast heeft Reestmond binnen het kader van de gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid om de infrastructuur ter beschikking te stellen voor andere vormen van gesubsidieerde arbeid. Doordat Reestmond naast de Wsw in de praktijk alleen beschut werk uitvoert, behoort het bedrijf tot de categorie bedrijf voor beschutte arbeid. Gemeenten maken geen gebruik van eventueel andere voorzieningen die Reestmond zou kunnen aanbieden.

4.7.2 Randvoorwaarden

De gemeenten verwijzen een belangrijk deel van de mensen met een indicatie beschut werk door naar Reestmond. Reestmond is een relatief klein sociaal ontwikkelbedrijf. Er werken 400 personen met een arbeidsbeperking. De gemeenten hebben alle drie een eigen afdeling Werk en Inkomen. Deze gemeenten voeren de Participatiewet, de re-integratie en de begeleiding van mensen met een loonkostensubsidies bij reguliere werkgevers in de praktijk zelf uit.

Een deel van de Wsw-ers heeft een dienstbetrekking bij de gemeenten. Deze mensen werken vooral in het groen. Het gaat om mensen met een relatief hoge loonwaarde. Reestmond heeft ten aanzien van deze mensen geen rol en verantwoordelijkheden. Die liggen bij de gemeenten zelf.

Reestmond en de gemeenten hebben een goede relatie. Er is een klankbordgroep ingesteld met beleidsmedewerkers van de gemeenten en de directeur en controller van Reestmond. In de klankbordgroep vindt afstemming plaats over de te maken keuzes en de bestuursvergaderingen worden in de klankbordgroep voorbereid. Door de goede relaties die bestaan in de klankbordgroep, het inzicht dat daardoor ontstaat en gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf weten wat ze van elkaar kunnen verwachten, speelt voor Reestmond niet het vraagstuk dat kandidaten niet worden doorverwezen.

Van de medewerkers werkt 70% op de interne afdeling die zich vooral richt op montage en verpakken. Daarnaast worden mensen gedetacheerd, waarvan 10% werkt in een groepsdetachering en 20% op individuele basis. Reestmond is gestopt met de werksoort Groen.

Reestmond stuurt op een zo goed mogelijk operationeel resultaat. Aan de opdrachtgevers wordt zoveel mogelijk een kostendekkende vergoeding gevraagd. Aan de kostenkant wordt gestuurd op een kleine overhead en onderdelen met beperkt rendement zijn gestaakt. Reestmond stuurt op het zijn van een bedrijf voor beschutte arbeid. Dat is wat de gemeenten willen. De infrastructuur wordt hierop afgestemd. Verder worden mensen indien mogelijk gedetacheerd. We hebben Reestmond gevraagd of een veel kleinere schaal in de toekomst nog werkbaar is. Reestmond ziet daarin geen problemen en denkt dat ook kleinere groepen efficiënt aan het werk gehouden kunnen worden.

4.7.3 Werkgelegenheid en moeilijk plaatsbare groepen

In totaal waren ultimo 2023 400 personen bij Reestmond werkzaam en 300 fte, waarvan 265 Wsw en 35 beschut werk. Twee derde deel van de medewerkers werkt intern (vooral op het gebied van montage en verpakken). Er is relatief veel aandacht voor moeilijk plaatsbare groepen, waardoor er een relatief hoge realisatie is van beschut werk. De gemeenten zitten qua aantal beschutte werkplekken boven de taakstelling en afgezet tegen de taakstelling is het aantal mensen op een beschutte werkplek hoger dan landelijk gemiddeld. Voor wat betreft de inzet van loonkostensubsidies – die de gemeenten zelf uitvoeren – scoren de gemeenten onder het gemiddelde. Er is niet per se een oorzakelijk verband met het feit dat ze de Participatiewet-taken grotendeels zelf uitvoeren.

4.7.4 Financiën

Reestmond heeft te maken met een negatief operationeel resultaat. Het operationeel resultaat is per fte gelijk aan de landelijke (Cedris) benchmark van de doelgroep beschut werk.

Dat is lager dan het gemiddelde operationeel resultaat van sociaal ontwikkelbedrijven. Het verschil is verklaarbaar, omdat bij Reestmond alleen Wsw-ers werkzaam zijn met een relatief lage loonwaarde. De Wsw-ers met een hogere loonwaarde (met name in het groen) zijn in dienst bij de gemeenten.

4.8 Samenvattend

Het bedrijf voor beschutte arbeid richt zich op het bieden van werkplekken aan mensen die niet bij reguliere werkgevers terecht kunnen. Het bedrijf fungeert als een werkvoorzieningschap en biedt dienstbetrekkingen aan deze doelgroep. Het heeft doorgaans geen expliciete ontwikkel- of re-integratiefunctie, al kan het tijdelijke werkplekken creëren als opstap naar regulier werk, in samenwerking met gemeentelijke afdelingen Werk en Inkomen.

De vrijvallende infrastructuur door de krimp van de Wsw wordt ingezet voor de nieuwe doelgroep met een indicatie beschut werk. Tegelijkertijd vereist dit model een strategie om de infrastructuur geschikt te maken voor deze doelgroep, gezien hun lagere loonwaarde en hogere belemmeringen. Een belangrijke randvoorwaarde is dat er duidelijke afspraken zijn over de doorverwijzing van kandidaten door sociale diensten en dat het sociaal ontwikkelbedrijf met hen goede verbindingen heeft.

Als de samenwerking binnen de infrastructuur onvoldoende van de grond komt, is er een risico dat er onvoldoende doorverwijzingen plaatsvinden of dat er miscommunicatie tussen de ketenpartners plaatsvindt, wat kan leiden tot inefficiënte bedrijfsvoering en minder kansen voor de doelgroep. Het praktijkvoorbeeld van Reestmond illustreert een succesvolle toepassing van het bedrijf voor beschutte arbeid, waarin de samenwerking met gemeenten en heldere afspraken over doorverwijzingen en financiering cruciaal blijken voor een effectieve uitvoering. Hierdoor worden werkplekken gerealiseerd die aansluiten bij de behoeften van zowel de doelgroep als de gemeenten.



5

Geïntegreerd bedrijf

Dit hoofdstuk behandelt de werking en verantwoordelijkheden van een geïntegreerd sociaal ontwikkelbedrijf. In het geïntegreerde bedrijf zijn alle re-integratie- en werktaken geïntegreerd. In het geïntegreerde bedrijf zijn de afdeling werk van de oorspronkelijke (inter)gemeentelijke afdeling(en) Werk en Inkomen en het oorspronkelijke sw-bedrijf met elkaar geïntegreerd. Het bedrijf is verantwoordelijk voor de uitvoering van alle functionaliteiten binnen de (integrale) sociale infrastructuur van de Participatiewet.

5.1 Algemeen

Het integrale bedrijf is integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van alle functionaliteiten in de sociale infrastructuur van de Participatiewet en daarmee verantwoordelijk voor het aan de slag helpen en houden van de gehele doelgroep van de Participatiewet. Iedereen die een bijstandsuitkering aanvraagt of een bijstandsuitkering heeft, is in beeld bij het geïntegreerde bedrijf. Daarnaast heeft het bedrijf de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw en mensen zonder uitkering, uit de doelgroep van de Participatiewet. Het geïntegreerde bedrijf is meestal ontstaan uit de samenvoeging van het klassieke sw-bedrijf en de afdeling Werk van de klassieke (inter)gemeentelijke sociale dienst. Het geïntegreerde bedrijf kan zowel werkzaam zijn voor één gemeente als in een samenwerkingsverband van gemeenten.

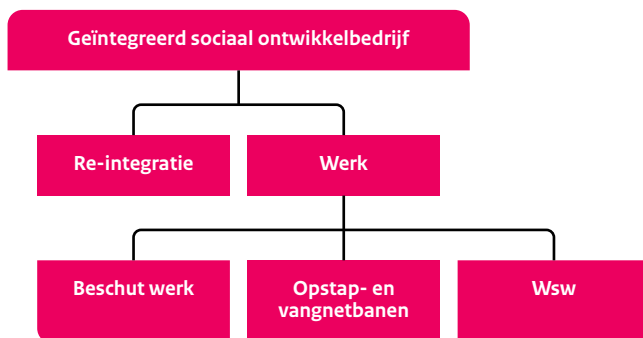
5.2 Principes

Gemeenten kiezen vaak voor het geïntegreerde bedrijf omdat op deze manier de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van enerzijds de krimpende doelgroep van de Wsw en anderzijds de groeiende nieuwe doelgroep van de Participatiewet in één hand wordt gelegd, waardoor de transitie wordt vergemakkelijkt. Er is één manager/directeur integraal verantwoordelijk voor de transitie.

5.3 Randvoorwaarden

- Er is een strategisch plan beschikbaar, met een duidelijke stip op de horizon. Het plan bevat de te bereiken doelstellingen in het kader van de Participatiewet en maakt transparant welke activiteiten worden uitgevoerd op de verschillende functionaliteiten en hoe op die manier de doelen van de Participatiewet worden bereikt.
- Er is een strategie gericht op het invlechten van de oorspronkelijke afdeling Werk en het oorspronkelijke sw-bedrijf. Hoe verhouden beide zich tot elkaar? Welke synergie moet worden gerealiseerd en hoe wordt die verzilverd?
- Er is een strategie over hoe de werkinfrastructuur wordt omgebouwd van de oorspronkelijke situatie (onder de Wsw) naar de nieuwe situatie onder de nieuwe doelgroep
- Het plan bevat een meerjarige volumeraming van de doelgroep en de inzet van de verschillende instrumenten en functionaliteiten alsmede een kostenraming, waaronder het operationeel resultaat. Deze aantallen en bedragen bieden het kader voor de jaarlijkse begroting.
- Er vindt goede afstemming plaats tussen het integrale sociaal ontwikkelbedrijf en de (inter)gemeentelijke afdeling Inkomen. Er worden binnen de juridische kaders van privacy-bescherming, signalen (over armoede, werkkansen en handhaving) gedeeld die ondersteunend zijn aan het bereiken van de doelen van afzonderlijke organisaties.

- Er zijn afspraken gemaakt tussen gemeenten en het sociaal ontwikkelbedrijf over de ketensamenwerking in de arbeidsmarktregio en in het bijzonder de oprichting van de regionale werkcentra.
- Er zijn afspraken gemaakt over de verhouding van het sociaal ontwikkelbedrijf tot aanpalende beleidsterreinen, zoals zorg, welzijn, inburgering en onderwijs.



5.4 Governance

De governance moet bij het integreren van de afdeling Werk en het oorspronkelijke sw-bedrijf worden heringericht. Er komt één directeur/manager van de nieuwe organisatie de verantwoording aflegt aan een bestuur (in het geval van een samenwerkingsverband) of aan de algemene gemeentelijke directie (in het geval van een gemeentelijke afdeling). Afhankelijk van de gemaakte keuzes kan de impact fors zijn. Zo is er in de gemeente Ede besloten om de uitvoeringsorganisatie op afstand van de gemeente te plaatsen in een BV. Medewerkers die voorheen bij de gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen werkten en nu bij Werkracht hebben nu een andere rechtspositionele regeling.

Belangrijk in de aansturing is dat er één integrale organisatie is ontstaan en dat één manager of directeur integraal verantwoordelijk is voor de uitvoering. Hij of zij legt verantwoording af over de wijze waarop de functionaliteiten worden uitgevoerd en de doelen van de Participatiewet worden gerealiseerd. Belangrijke aandachtspunten zijn daarbij de transparantie over het gehele proces en het inzicht in de resultaten voor de afzonderlijke gemeenten.

5.5 Kansen en risico's

Voor het geïntegreerde bedrijf bestaan de volgende kansen en risico's.

5.5.1 Kansen

- Er zijn geen overdrachtsmomenten tussen afzonderlijke organisaties binnen de sociale infrastructuur. Processen kunnen daardoor soepeler en sneller verlopen, wat bijdraagt aan de doelmatigheid en snellere uitstroom naar werk.

- Vrijvallende capaciteit door de krimp van de Wsw kan breed binnen de integrale organisatie, die ook verantwoordelijk is voor de groeiende nieuwe doelgroep, worden ingezet.
- De sociale infrastructuur van de Participatiewet wordt aangestuurd vanuit één gezamenlijk perspectief. Hierdoor kunnen de processen van begin tot eind beter worden afgestemd op de algemene doelstellingen van de Participatiewet.
- Doordat één organisatie verantwoordelijk is voor alle functionaliteiten kan het bedrijf één aanspreekpunt organiseren waar kandidaten met vragen altijd bij terecht kunnen.

5.5.2 Risico's

- Doordat sprake is van integrale verantwoordelijkheid voor een groot aantal taken, bestaat het risico dat de opdrachtgevende gemeente(n) niet voldoende zicht hebben op de interne processen en kosten en baten (*black box*).
- Door het *black box*-karakter bestaat het risico dat zwakke plekken in de werkinfrastructuur minder snel worden aangepakt dan in een niet geïntegreerd sociaal ontwikkelbedrijf.
- Het risico bestaat dat de afdeling Werk en het voormalige sw-bedrijf weliswaar bij elkaar zijn gebracht, maar in de praktijk nog los van elkaar werken. Nadeel voor kandidaten is dat ze in dat geval niet profiteren van de synergie die mogelijk is tussen beide onderdelen.
- De afdeling Werk is losgeknipt van de afdeling Inkomen. Het risico bestaat dat nuttige signalen over armoede, werk en handhaving minder snel met elkaar worden gedeeld dan in de situatie waarbij de afdelingen Werk en Inkomen zijn gecombineerd.
- Doordat het sociaal ontwikkelbedrijf losstaat van de (inter) gemeentelijke afdeling Inkomen bestaat het risico dat het bedrijf zich minder verantwoordelijk voelt voor het omlaag brengen van de totale bijstandsfhankelijkheid en het omlaag brengen van de uitgaven ten laste van het bijstandsbudget, waardoor de doelstellingen van de Participatiewet niet maximaal worden gerealiseerd.

5.5.3 Risico's en mogelijke beheersmaatregelen

Voor de hiervoor besproken risico's kunnen de volgende beheersmaatregelen worden genomen.

- De opdrachtgevende gemeente(n) hebben niet voldoende zicht op de interne processen en kosten en baten (*black box*): in de begroting, monitoringsinstrumenten en verantwoording worden de klantstromen binnen de sociale infrastructuur en de afzonderlijke functionaliteiten in (verwachte en gerealiseerde) aantallen en geld (kosten en baten) duidelijk in beeld gebracht.

Op deze manier krijgen de deelnemende gemeenten goed zicht op wat er in de organisatie gebeurt.

- Zwakke plekken in de werkinfrastructuur worden onvoldoende snel aangepakt: in het strategisch plan, de begroting, de monitoringsstukken en de verantwoording is uitgewerkt hoe de werkinfrastructuur zich, met het veranderen van de doelgroep, gaat ontwikkelen. Op deze manier is het transparant of de ontwikkeling verloopt volgens plan.
- De voormalige afdeling Werk en het voormalige sw-bedrijf werken in de praktijk nog los van elkaar, waardoor synergievoordeel wordt gemist: om dit risico te voorkomen is er een visie en strategie nodig – uitgewerkt in een strategisch plan - hoe beide afdelingen met elkaar worden geïntegreerd en op welke wijze de synergie wordt gerealiseerd. Ook is er een planning voor wanneer de integratie moet zijn voltooid. De integratie wordt meegenomen in de begroting en wordt gevolgd in de monitorings- en verantwoordingsstukken.
- Nuttige signalen over armoede, werk en handhaving worden onvoldoende met elkaar gedeeld, omdat de afdeling Inkomen geen onderdeel is van het sociaal ontwikkelbedrijf: het sociaal ontwikkelbedrijf en de afdeling Inkomen maken afspraken (op schrift) met elkaar op welke manier en welke informatie wordt gedeeld en hoe gehandeld wordt als mensen bij het sociaal ontwikkelbedrijf hun verplichtingen niet nakomen. Het delen van signalen wordt geregistreerd. De managers van de afdeling Inkomen en het sociaal ontwikkelbedrijf hebben periodiek contact waarin de onderlinge afstemming tussen beide organisaties wordt besproken.
- Het sociaal ontwikkelbedrijf voelt zich onvoldoende verantwoordelijk voor het omlaag brengen van de totale bijstandsafhankelijkheid en het omlaag brengen van de uitgaven ten laste van het bijstandsbudget: Het aantal mensen in de bijstand en het bijstandssaldo worden opgenomen in de plannen en begroting van het sociaal ontwikkelbedrijf alsmede de bijdrage die het sociaal ontwikkelbedrijf met het realiseren van de eigen doelstellingen, levert aan het realiseren van een lagere bijstandsafhankelijkheid en een gunstiger bijstandssaldo.

5.6 Praktijkvoorbeeld: Werkse!

5.6.1 Algemeen

Werkse! is in 2014 opgericht en bestond uit een fusie van de sociale werkvoorziening Combiwerk en de afdeling Werk van de gemeente Delft. Werkse! is het werkbedrijf van de gemeente Delft. Werkse! is een zogenaamd geïntegreerd sociaal ontwikkelbedrijf. Dat betekent dat alle werk- en re-integratietaken van de gemeente Delft bij Werkse! zijn ondergebracht. De gehele doelgroep van de Participatiewet valt onder de verantwoordelijkheid van Werkse!. Als mensen een uitkering aanvragen bij de gemeente worden zij doorverwezen naar Werkse! voor een diagnose en indien mogelijk worden zij gere-integreerd naar werk.

Werkse! kent juridisch gezien een hybride structuur met een gemeentelijk deel en een gemeentelijke BV waarvan de gemeente Delft 100% eigenaar is. Andere gemeenten, zoals Midden-Delfland en Pijnacker-Nootdorp, kopen op contractbasis dienstverlening in bij Werkse!.

5.6.2 Randvoorwaarden

Sociaal ontwikkelbedrijf Werkse! koos ervoor om verschillende werksoorten, zoals Groen, Schoonmaak en Catering, zelf te blijven organiseren en deze om te vormen naar werkleerbedrijven. Op deze manier biedt Werkse! maatwerk aan verschillende doelgroepen, zijnde Wsw, beschut werk, LKS-banen, werk-ervaringsplekken en de Z-route. Naast het werkgeverschap wordt samen met het bedrijfsleven opgeleid naar de meest passende werkplek bij reguliere werkgevers. Werkse! combineert een relatief uitgebreide eigen werkinfrastructuur met intensieve samenwerking met het reguliere bedrijfsleven. Er wordt actief op gestuurd dat mensen niet vast blijven zitten in de eigen werkinfrastructuur en daadwerkelijk doorstromen, zodra dat mogelijk is.

In de strategie van Werkse! zijn er twee pijlers over de infrastructuur. Er wordt uitgegaan van een bepaald niveau aan volume van medewerkers. De krimp van de Wsw wordt opgevangen door de groei van Beschut werk, LKS-banen en overige re-integratietrajecten. Om de infrastructuur maatschappelijke meerwaarde te laten bieden en betaalbaar te houden wordt stevig ingezet op mobiliteit & ontwikkeling. Met het sturen en investeren op ontwikkeling en instroom- en doorstroombeleid zijn de interne werksoorten afgeschaald en de dienstverleningsbedrijven (werken op locatie) opgeschaald. Ook wordt daar waar mogelijk gewerkt met het mixed enterprise-model, oftewel de gemixte inzet van reguliere krachten en doelgroepmedewerkers bij opdrachten, waardoor er wel kansen gecreëerd worden voor mensen in combinatie met financieel resultaat. Dit wordt met name gedaan bij de bedrijfs-onderdelen Groen, Schoonmaak en Beveiliging.

De afspraken tussen Werkse! en de gemeente zijn vastgelegd in een jaarlijkse prestatieovereenkomst, waarin doelen zoals het aantal te begeleiden burgers, uitstroom naar regulier werk en de gerealiseerde NTW per medewerker staan opgenomen. Werkse! opereert binnen de beleidskaders van de Participatiewet, het gemeentelijk beleid ten aanzien van de Participatiewet en de financiële kaders zoals gemeentelijke begroting en subsidieafspraken. Deze kaders vormen de basis voor de uitvoering van trajecten en het aanbieden van regelingen die werk en participatie bevorderen.

De aanpak van Werkse! kenmerkt zich voorts door een strakke bedrijfskundige benadering. Werkse! stuurt actief op door- en uitstroom. Als mensen worden doorontwikkeld, worden ze zodra dat mogelijk is, aan het werk geholpen op meer rendabele werksoorten. Mensen komen daardoor op een meer passende plek en het draagt bij aan een hoger operationeel resultaat. Er wordt gestuurd op verschillende kpi's. Belangrijke kpi's zijn:

- het aantal te begeleiden kandidaten in re-integratietrajecten
- de uitstroom naar regulier werk
- de financiële effectiviteit – omzet en operationeel resultaat per medewerker
- besparing op het bijstandsbudget
- trajectefficiëntie: doorlooptijden en voortgang in trajecten
- kwaliteitsindicatoren als klant- en partnertevredenheid.

5.6.3 Werkgelegenheid en moeilijk plaatsbare groepen

In 2023 waren er 358 Wsw-ers werkzaam op de werkplekken van Werkse!, 108 medewerkers met een indicatie beschut werk, 52 medewerkers hadden een opstap- of vangnetbaan en 37 personen werkten op een werkervaringsplek. De verhouding tussen de verschillende medewerkers is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde.

De aanpak van Werkse! vertaalt zich in goede prestaties ten aanzien van het aantal personen dat aan het werk is, het aantal mensen in de bijstand en het saldo op het bijstandsbudget. In 2023 bespaarde Delft 3 mln euro op het bijstandsbudget. Delft zit daarmee bij de 25% gemeenten met het hoogste saldo op het bijstandsbudget. Ook voor wat betreft de inzet van LKS en beschut werk zit Delft bij de 25% best presterende gemeenten van Nederland. Verder is de bijstandsafhankelijkheid in de gemeente Delft in de afgelopen jaren sterker gedaald dan landelijk en sterker dan in vergelijkbare gemeenten.

De financiële middelen die Werkse! kreeg in 2024 van de gemeente Delft voor de uitvoering van de werk- en re-integratietaken spoorde met het bedrag dat de gemeente kreeg via het Gemeentefonds en dat kon worden toegerekend aan de werk- en re-integratietaken in het kader van de Participatiewet.

5.7 Samenvattend

Het geïntegreerde bedrijf is een organisatie-model waarin alle werk- en re-integratietaken van de gemeente zijn samengevoegd in één organisatie. Hierdoor is het verantwoordelijk voor de volledige sociale infrastructuur van de Participatiewet, inclusief het aan de slag helpen en houden van zowel de bestaande doelgroep van de Wsw als de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. Het bedrijf biedt werkplekken aan, zoals beschut werk en opstap- en vangnetbanen, en stimuleert uitstroom naar reguliere werkgevers.

Gemeenten kiezen vaak voor dit model vanwege de mogelijkheid tot integrale regie over werk en re-integratie, wat een soepele overgang biedt van de klassieke infrastructuur naar een toekomstgerichte aanpak. Het model vereist goede interne samenwerking tussen de afdelingen Werk en Re-integratie, waarbij nadruk ligt op door- en uitstroom. Tegelijkertijd vraagt het om effectieve afstemming met externe partners, zoals welzijnsorganisaties en onderwijsinstellingen, om maatschappelijke participatie te ondersteunen.

Een belangrijke kans van dit model is de efficiëntie in de uitvoering en de flexibiliteit om nieuwe oplossingen te ontwikkelen. Risico's zijn echter dat de focus vooral gericht is op de re-integratie naar werk en dat er minder focus is op het verminderen van de bijstandsafhankelijkheid in het algemeen en brede maatschappelijke participatie van mensen voor wie werken geen optie is. Het praktijkvoorbeeld van Werkse! toont hoe een geïntegreerd bedrijf kan bijdragen aan het versterken van uitstroom naar werk en maatschappelijke inclusie.



6

Gecombineerd bedrijf

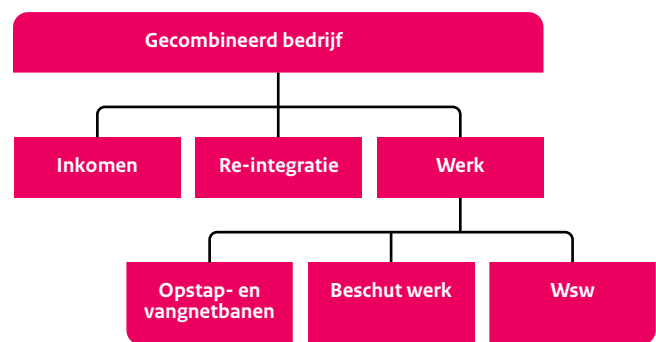
Dit hoofdstuk beschrijft het gecombineerde sociaal ontwikkelbedrijf. In het gecombineerde bedrijf wordt enerzijds de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de functionaliteiten van de sociale infrastructuur van de Participatiewet gecombineerd met de verantwoordelijkheid voor de uitkeringsverstrekking. We gaan in op de verschillende principes en uitgangspunten van het gecombineerde bedrijf. Ook presenteren we de kansen en de risico's. We sluiten af met het praktijkvoorbeeld van Avres.

6.1 Algemeen

Het gecombineerde bedrijf voert dezelfde taken uit als het geïntegreerde bedrijf (alle functionaliteiten van de sociale infrastructuur van de Participatiewet). Daarnaast is het bedrijf verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking. Het komt erop neer dat de oorspronkelijke (inter)gemeentelijke afdelingen W&I zijn samengevoegd met het oorspronkelijke sw-bedrijf.

6.2 Principes

Er is één manager/directeur integraal verantwoordelijk voor de taken van het gecombineerde bedrijf. De leidinggevende legt verantwoording af aan het bestuur. En in het geval van een gemeentelijke afdeling aan de algemene directie van de gemeente. Gemeenten kiezen voor dit model vanuit de overtuiging dat de afdelingen Werk en Inkomen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Dat volgt uit de verplichtingen die vastzitten aan het hebben van het recht op een uitkering, waarbij mensen naar vermogen moeten meewerken aan hun re-integratie en algemeen geaccepteerde arbeid moeten accepteren.



6.3 Randvoorwaarden

- Er is een strategisch plan beschikbaar, met een duidelijke stip op de horizon. Het plan bevat de te bereiken doelstellingen in het kader van de Participatiewet en maakt transparant welke activiteiten worden uitgevoerd op de verschillende functionaliteiten van de sociale infrastructuur en het beleid met betrekking tot de uitkeringsverstrekking.
- Er is een strategie gericht op het invlechten van de oorspronkelijke afdeling Werk, het oorspronkelijke sw-bedrijf en de afdeling Inkomen. Hoe verhouden de onderdelen zich tot elkaar? Welke synergie moet worden gerealiseerd en hoe wordt die verzilverd?
- Er is een strategie over hoe de werkinfrastructuur wordt omgebouwd van de oorspronkelijke (onder de Wsw) situatie naar de nieuwe situatie onder de nieuwe doelgroep en op welke

wijze deze bijdraagt aan het realiseren van de doelen van de Participatiewet.

- Het plan bevat een meerjarige volumeraming van de doelgroep en de inzet van de verschillende instrumenten en functionaliteiten alsmede een kostenraming, waaronder het operationeel resultaat. Deze aantallen en bedragen bieden het kader voor de jaarlijkse begroting.
- Er zijn afspraken gemaakt tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf over de ketensamenwerking in de arbeidsmarktregio en in het bijzonder de oprichting van de Regionale werkcentra.
- Er zijn afspraken gemaakt over de verhouding van het sociaal ontwikkelbedrijf tot aanpalende beleidsterreinen, zoals zorg, welzijn, inburgering en onderwijs.

Weener XL is het sociaal ontwikkelbedrijf van de gemeente Den Bosch. Het bedrijf is onderdeel van de gemeente. Weener XL slaagt erin om relatief veel mensen uit de bijstand aan het werk te krijgen en veel mensen met een beperkte loonwaarde aan de slag te helpen met een loonkostensubsidie. Er is sprake van een structurele besparing op het bijstandsbudget. De resultaten kunnen volgens het bedrijf worden verklaard door de volgende factoren.

- Sterke (gedeelde) visie, zowel bestuurlijk als ambtelijk, die wordt doorgetrokken naar de gehele organisatie en een bekostigingsmethodiek die deze visie ondersteunt.
- Beleid en uitvoering dicht op elkaar. (beleid, uitvoering, budgetten onder één dak).
- Werkend vanuit één hoofdproces voor iedereen. Daarop verbijzonder je op individuele basis.
- Robuuste basisinfrastructuur (Poortaanpak, inzet LKS, later Participatiehuis, integrale herbeoordeling en financiële nazorg).
- Veel aandacht voor het bouwen van een gedeelde cultuur.
- Bewustzijn van de synergievoordelen van werk en inkomen in één organisatie, die in de aanpak worden gerealiseerd. Wisselwerking werk en inkomen (oa bij integrale herbeoordeling en financiële nazorg).
- Sterk MT waarin integraal gestuurd wordt op de Participatiewet, Wsw, Wet Inburgering.

6.4 Governance

De governance moet bij het integreren van de (inter)gemeentelijke afdeling(en) Werk en Inkomen en het oorspronkelijke sw-bedrijf worden heringericht. Er komt één directeur/manager van de nieuwe organisatie die verantwoording aflegt aan een bestuur (in het geval van een samenwerkingsverband) of aan de algemene gemeentelijke directie (in het geval van een gemeentelijke afdeling). Afhankelijk van de gemaakte keuzes kan de impact fors zijn. Bestaande organisaties worden opgeheven en er komt een nieuwe organisatie voor in de plaats.

Belangrijk in de aansturing is dat er één integrale organisatie ontstaat en dat één manager of directeur integraal verantwoordelijk is voor de uitvoering. Hij of zij legt verantwoording af over de wijze waarop de functionaliteiten worden uitgevoerd en de doelen van de Participatiewet worden gerealiseerd. Belangrijke aandachtspunten zijn daarbij de transparantie over het gehele proces en (in het geval van een samenwerkingsverband) het inzicht in de resultaten voor de afzonderlijke gemeenten.

6.5 Kansen en risico's

6.5.1 Kansen

- Geen overdrachtsmomenten van de ene naar de andere organisatie (a) binnen de sociale infrastructuur van de Participatiewet en (b) van Inkomen naar Werk en vice versa.
- Evenals bij het integrale bedrijf: Vrijvallende capaciteit door de krimp van de Wsw kan breed binnen de integrale organisatie, die ook verantwoordelijk is voor de groeiende nieuwe doelgroep, worden ingezet.
- Doordat één organisatie verantwoordelijk is voor alle functionaliteiten en inkomen kan het bedrijf één aanspreekpunt organiseren waar kandidaten met vragen altijd bij terecht kunnen.
- Integrale aanpak van Werk en Inkomen, waardoor vanuit één perspectief gewerkt wordt aan een gezamenlijk doel (de zelfredzaamheid van mensen zoveel mogelijk stimuleren) richting mensen met een uitkering nadrukkelijk het belang van werk kan worden onderstreept en zowel vanuit Werk als vanuit Inkomen een eenduidige boodschap wordt afgegeven.
- De lijnen tussen Werk en Inkomen zijn korter dan wanneer de afdelingen bij verschillende organisaties zijn ondergebracht. Mensen met een hulpvraag kunnen sneller worden doorverwezen, wat bijdraagt aan de kwaliteit van dienstverlening.
- Signalen op het terrein van armoede, arbeidsmarktkansen en handhaving kunnen tussen W&I gemakkelijker met elkaar worden gedeeld.

- Een manager/directeur is integraal verantwoordelijk. Er legt één persoon verantwoordelijkheid af over de mate van bijstandafhankelijkheid en de uitgaven ten laste van het bijstandsbudget. Dat schept duidelijkheid.

6.5.2 Risico's

- Er ontstaat een grote organisatie waarbinnen alle Participatiewet-activiteiten worden uitgevoerd. Het risico is dat de gemeente(n) het zicht kwijt raken op wat er intern gebeurt, om naar buiten toe (met name de gemeenteraad) voldoende verantwoordelijkheid te kunnen nemen (black box).
- Door het black box karakter bestaat het risico dat zwakke plekken in de werkinfrastructuur minder snel worden aangepakt dan in een niet geïntegreerd sociaal ontwikkelbedrijf.
- Er zijn veel verschillende soorten taken ondergebracht in één organisatie (uitkeringsverstrekking, re-integratie, werk). Het risico bestaat dat de aandacht vooral naar één van de onderdelen uitgaat, waardoor andere onderdelen tekort wordt gedaan.
- Medewerkers werk en re-integratie moeten handhavingssignalen doorgeven, wat kan schuren met de vertrouwensband die nodig is met kandidaten om hen te motiveren en stimuleren om aan het werk te gaan.
- Het cultuurverschil tussen W (doelmatigheid) en I (rechtmatigheid) kan groot zijn. Het risico is dat dat cultuurverschil niet wordt overbrugd, waardoor feitelijk sprake is van losstaande organisaties.

6.5.3 Risico's en mogelijke beheersmaatregelen

Aan de hand van de risico's hiervoor verkennen we mogelijke risico's en de wijze waarop deze kunnen worden beheerst.

- De opdrachtgevende gemeente(n) hebben niet voldoende zicht op de interne processen en kosten en baten (black box): in de begroting, monitoringsinstrumenten en verantwoording worden de klantstromen binnen de sociale infrastructuur en de afzonderlijke functionaliteiten in (verwachte en gerealiseerde) aantallen en geld (kosten en baten) duidelijk in beeld gebracht. Op deze manier krijgen de deelnemende gemeenten goed zicht op wat er in de organisatie gebeurt.
- Zwakke plekken in de werkinfrastructuur worden onvoldoende snel worden aangepakt: in het strategisch plan, de begroting, de monitoringsstukken en de verantwoording is uitgewerkt hoe de werkinfrastructuur zich, met het veranderen van de doelgroep, gaat ontwikkelen. Op deze manier is transparant of de ontwikkeling verloopt volgens plan.
- De aandacht van het management gaat vooral uit naar één van de onderdelen, waardoor andere onderdelen tekort wordt gedaan: in het strategisch plan wordt evenwichtig uitwerking

gegeven aan alle functionaliteiten van de sociale infrastructuur en het onderdeel Inkomen. In de begroting, jaarplannen, monitoringsinformatie en de verantwoordingsinformatie komen alle thema's evenwichtig terug.

- Het doorgeven van handhavingssignalen door de medewerkers Werk schuurt met de vertrouwensband die nodig is met de werkzoekenden: dit vraagt om goede training en ontwikkeling van de betrokken medewerkers, zodat ze effectief kunnen omgaan met informatie de betrekking heeft op handhaving.
- Het cultuurverschil tussen W (doelmatigheid) en I (rechtmatigheid) wordt niet overbrugd, waardoor feitelijk sprake is van losstaande organisaties: werken aan een sterke, gedeelde visie, binnen de gehele organisatie en een diep geloof in (zo regulier mogelijk) werk op welk niveau en op welk organisatieonderdeel dan ook (zie ook de succesfactoren van Weener XL).

6.6 Praktijkvoorbeeld: Avres

6.6.1 Algemeen

Avres is het sociaal ontwikkelbedrijf dat de inwoners van Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden ondersteunt bij werk en financiële vraagstukken. De organisatie zet zich in voor een inclusieve arbeidsmarkt door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt via intensieve re-integratietrajecten en jobcoaching naar duurzaam werk te begeleiden. Avres is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet – waaronder de bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en voert een deel van de Wet inburgering 2021 uit. Avres is een gecombineerd sociaal ontwikkelbedrijf omdat het enerzijds integraal verantwoordelijk is voor de uitvoering van functionaliteiten in de sociale infrastructuur van de Participatiewet en anderzijds verantwoordelijk is voor de uitkeringsverstrekking.

6.6.2 Randvoorwaarden

Avres is als gemeenschappelijke regeling van drie deelnemende gemeenten ontstaan op 1 januari 2016 en is het resultaat van een fusie tussen twee bestaande regelingen. De organisatie kwam voort uit de Gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningsschap de Avelingen Groep en de Gemeenschappelijke regeling Regionale Sociale Dienst en Kredietbank Alblasserwaard/Vijfheerenlanden.

6.6.2.1 Regionale modelkeuze

De fusie waaruit Avres is ontstaan had als doel om de uitvoering van taken op het gebied van werk, inkomen en schuldhulpverlening efficiënter en effectiever vorm te geven. Hiermee zijn tevens de verantwoordelijkheid voor de krimpende organisatie (sw-bedrijf) en voor de groeiende nieuwe doelgroep in de Participatiewet in één hand gelegd.

6.6.2.2 Ontwikkelaanpak en inzet van de infrastructuur

De regio ziet de inkomens- en werktaken in het kader van de Participatiewet als onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De bestaande infrastructuur wordt intensief ingezet voor de ontwikkeling van een brede groep inwoners met een ondersteuningsvraag. In deze aanpak is er al langere tijd een focus op het creëren van werk met behulp van instrumenten als loonkosten-subsidie en beschut werk. Op deze wijze zijn de verantwoordelijkheden om inwoners aan werk te helpen en te houden én het realiseren van een zo laag mogelijke bijstands-afhankelijkheid geïntegreerd. Bovendien draagt deze gecombineerde aanpak bij aan het toekomstbestendig en betaalbaar houden van de organisatie en de sociale infrastructuur.

6.6.2.3 Regionale samenwerking

De drie deelnemende gemeenten vormen samen de arbeidsmarktregio Gorinchem. Avres en de deelnemende gemeenten werken nauw samen met verschillende samenwerkingspartners, zoals UWV, onderwijsinstellingen, werkgevers en werknemers. Het voordeel van de wijze van samenwerking in de arbeidsmarktregio Gorinchem is dat inkomens- en werktaken al bewust centraal zijn georganiseerd. Waar nodig kunnen de verschillende organisaties binnen de arbeidsmarktregio snel met elkaar schakelen en passende afspraken maken.

6.6.3 Werkgelegenheid en financiën

Ultimo 2023 waren 352 Wsw-ers en 81 mensen met een indicatie beschut werk in dienst bij Avres. Voor wat betreft het aantal beschutte werkplekken zit Avres boven de taakstelling. Over de uitvoering van deze ambitie zijn in een vroegtijdig stadium afspraken met de gemeenten gemaakt. Kandidaten zonder indicatie beschut werk worden met de inzet van de instrumenten zoals de startafdeling, werkfittrajecten en ontwikkellijnen ontwikkeld richting structurele en duurzame uitstroom naar betaald werk. De infrastructuur van Avres wordt hiervoor gebruikt. Avres slaagt erin om, ondanks een steeds complexere doelgroep, kandidaten te ontwikkelen naar werk en het bijstandsvolume te laten dalen.

Er worden relatief veel inwoners met loonkostensubsidie geplaatst bij reguliere werkgevers. Een verklaring is dat samen met Pro- en Vso-scholen, UWV en SBB een aanpak is ingericht t.b.v. het begeleiden van jongeren richting werk in het kader van de banenafpraak. Een andere verklaring is dat mensen die aan het werk zijn geholpen intensief worden begeleid met de inzet van jobcoaching, waardoor relatief weinig mensen uitvallen uit een baan met een loonkostensubsidie bij een reguliere werkgever.

Voor de uitvoering stellen gemeenten de middelen beschikbaar die in het Gemeentefonds aan de Wsw en de Participatiewet kunnen worden toegerekend. De integrale werkwijze en de inzet van de bestaande infrastructuur voor een brede doelgroep leiden tot een relatief lage bijstandsafhankelijkheid in de deelnemende gemeenten. Dit heeft bovendien een positief effect op het saldo op het bijstandsbudget, het aantal plaatsingen met loonkosten-subsidie en het creëren van (beschut) werk. Hiermee blijft de organisatie toekomstbestendig en financieel gezond.

6.7 Samenvattend

Het gecombineerde bedrijf integreert werk- en re-integratietaken met inkomstenstaken binnen één organisatie. Dit betekent dat sociale diensten en het klassieke Wsw-bedrijf zijn samengevoegd. Het bedrijf is verantwoordelijk voor de volledige uitvoering van de sociale infrastructuur van de Participatiewet plus de uitkerings-verstrekking. Door deze aanpak kan het gecombineerde bedrijf rechtstreeks de koppeling maken tussen het recht op een uitkering en de verplichting tot participatie, en vanuit één perspectief regie voeren op werk en inkomen. Werk en inkomen zijn vanuit het perspectief van de Participatiewet onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Het gecombineerde model biedt sterke voordelen, zoals de mogelijkheid van een integrale aanpak van werk- en inkomens-processen, wat synergie creëert en bij kan dragen aan een laag bijstandsvolume en optimale ondersteuning van de doelgroep. Echter, het vereist een sterk management dat twee verschillende culturen – gericht op rechtmatigheid en doelmatigheid – bij elkaar moet brengen. Het risico bestaat dat niet alle onderdelen gelijkwaardige aandacht krijgen, wat kan leiden tot suboptimale resultaten.

Het praktijkvoorbeeld van Avres laat zien hoe een gecombineerd bedrijf effectief kan functioneren, waarbij het zowel werkgelegenheid stimuleert als de financiële bestaanszekerheid van inwoners versterkt. Dit integrale model leidt tot lagere bijstandsuitgaven en hoge plaatsingscijfers, terwijl het toekomstbestendig en financieel gezond is. Daarmee biedt het gecombineerde bedrijf sterke mogelijkheden om de doelen van de Participatiewet te realiseren.



7

Partieel bedrijf

In dit hoofdstuk richten we ons op het partiële sociaal ontwikkelbedrijf. Het partiële bedrijf heeft binnen de sociale infrastructuur van de Participatiewet een bredere verantwoordelijkheid dan alleen de Wsw en beschut werk, maar het heeft niet de volledige regie en verantwoordelijkheid om de doelgroep van de Participatiewet aan de slag te helpen en te houden. Voor het partiële bedrijf bestaan verschillende varianten.

7.1 Algemeen

Het partiële bedrijf is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Daarnaast voert het bedrijf een deel van de functionaliteiten uit in de sociale infrastructuur van de Participatiewet. Het bedrijf voert meestal meer taken uit dan alleen beschut werk en minder taken dan het integrale sociaal ontwikkelbedrijf. Meestal zien we de volgende (sub)varianten:

- Het sociaal ontwikkelbedrijf voert naast beschut werk de begeleiding van mensen met een loonkostensubsidie in dienst bij reguliere werkgevers uit. In dat geval is het sociaal ontwikkelbedrijf verantwoordelijk voor iedereen die een vorm van begeleiding nodig heeft om te kunnen (blijven) werken.
- Het sociaal ontwikkelbedrijf voert ontwikkeltrajecten uit waarin werken en leren wordt gecombineerd. In de sociale infrastructuur zijn zowel de (inter)gemeentelijke afdelingen W&I en het sociaal ontwikkelbedrijf verantwoordelijk voor ontwikkeltrajecten.
- Het sociaal ontwikkelbedrijf voert alle functionaliteiten uit van de sociale infrastructuur, met uitzondering van het zoeken en vinden van kandidaten. In die gevallen voert de afdeling sociaal domein van de gemeente vaak een brede intake uit en worden mensen die een overbrugbare afstand hebben tot de arbeidsmarkt, doorverwezen naar het sociaal ontwikkelbedrijf.

7.2 Randvoorwaarden

- Strategisch plan: er is een strategisch plan waarin de plaats en positie wordt beschreven van het sociaal ontwikkelbedrijf in de sociale infrastructuur van de Participatiewet: welke functionaliteiten voert het bedrijf uit? Hoe worden die uitgevoerd? Hoe gaat het bedrijf om met de krimp van de Wsw en de groeiende nieuwe doelgroep? En hoe gaat de werkinfrastructuur zich ontwikkelen?
- Het plan brengt de doelstellingen van de Participatiewet in beeld en de wijze waarop het sociaal ontwikkelbedrijf bijdraagt aan het realiseren van deze doelen.
- Er zijn meerjarenafspraken gemaakt met een raming van het aantal medewerkers, over de (kostendeckende) financiering en over wat er gedaan wordt als de aantallen en de kosten niet corresponderen met de verwachtingen.
- Het bedrijf stuurt op een zo goed mogelijk operationeel resultaat.
- De gemeenten zorgen voor goede ondersteuning van de groeiende groep met arbeidsbeperking, die niet door het sociaal ontwikkelbedrijf wordt ondersteund. Het gaat met name om de groep die met LKS in dienst treedt bij reguliere werkgevers en begeleiding nodig heeft om aan het werk te blijven.
- De doorverwijzingen vanuit gemeenten naar het sociaal ontwikkelbedrijf zijn goed georganiseerd. De doelgroep is goed

omschreven. Er vindt goede diagnosestelling plaats. Er is sprake van goede samenwerking op dit gebied tussen de (inter) gemeentelijke afdeling W&I en het sociaal ontwikkelbedrijf. De verstandhoudingen zijn goed en er is onderling vertrouwen. De ketenpartners werken samen op basis van gelijkwaardigheid: niet in een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Er is draagvlak bij zowel de uitvoerend medewerkers aan de kant van W&I als aan de kant van het sociaal ontwikkelbedrijf.

- Er is sprake van een duidelijke en scherpe taakafbakening.
- Er is een vorm van ketenregie. Daardoor wordt de doorstroom van kandidaten van de ene naar de andere organisatie wordt bewaakt.

Een voorbeeld van ketenregie zijn de gemeenten in de Lekstroom: Houten, Nieuwegein, IJsselstein en Lopik. In de sociale infrastructuur zijn het sociaal ontwikkelbedrijf WerkwIJSS, Werk en Inkomen Lekstroom (WIL) en de lokale (gemeentelijke) werkteams actief. De samenwerkende gemeenten hebben besloten om toe te werken naar integratie. Maar voor nu is besloten om een ketenregisseur aan te stellen die de regie voert over het hele stelsel en zorgt voor een goede doorstroom van de verschillende kandidaten waarbij de toegevoegde waarde die de verschillende organisaties kunnen leveren goed tot zijn recht komt. Een ander voorbeeld is het sociaal ontwikkelbedrijf Tomingroep in de Gooi- en Vechtstreek en in Almere. Hier komen de betrokken directeurs van de betrokken organisaties periodiek bij elkaar om de voortgang van de gemaakte afspraken met elkaar te volgen en indien nodig maatregelen te nemen als afspraken in de praktijk niet of onvoldoende worden gerealiseerd.

7.3 Governance

In dit organisatiemodel vraagt de governance om extra aandacht. In de sociale infrastructuur zijn verschillende organisaties actief in het realiseren van doelstellingen van de Participatiewet. Gemeenten vormen het bestuur van de organisaties. Als we uitgaan van een samenwerkingsverband, kan aan de ene kant de gemeentelijke afdeling W&I actief zijn in de sociale infrastructuur en aan de andere kant het sociaal ontwikkelbedrijf waar de gemeente participeert in de gemeenschappelijke regeling (GR). Dat kan de betrokken wethouders in een lastige positie brengen, met name als de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties niet goed verloopt. Om dat te voorkomen is het belangrijk dat de hiervoor beschreven randvoorwaarden worden opgevolgd.

7.4 Kansen en risico's

7.4.1 Kansen

- De werkinfrastructuur wordt naast de werkvoorziening, ingezet om mensen te ontwikkelen en een stap naar regulier werk te laten zetten.
- De infrastructuur die vrijvalt door de krimp van de Wsw kan worden ingezet voor de nieuwe doelgroep. De nieuwe doelgroep profiteert daardoor van de kennis en ervaring die reeds aanwezig is.
- Past in een situatie waarin gemeenten hechten aan de lokale autonomie en regie of waar sprake is van veel diversiteit, bijvoorbeeld omdat het bedrijf opereert in een gebied met meerdere arbeidsmarktregio's. Daar waar schaalvoordeel gerealiseerd kan worden, worden de taken gemeenschappelijk uitgevoerd. Kandidaten hebben het voordeel dat oplossingen worden geboden binnen de couleur locale van de eigen gemeente.

7.4.2 Risico's

- Gemeenten stellen zich op uitvoeringsniveau op als opdrachtgever in plaats van samenwerkingspartner, waardoor de uitkomst anders is dan verwacht en geraamd.
- Er zijn overdrachtsmomenten tussen organisaties met verschillende belangen en verantwoordelijkheden. De overdrachtsmomenten kunnen leiden tot onduidelijkheden voor kandidaten en ruis in de samenwerking. Dat leidt tot onduidelijkheden en het risico dat kandidaten niet de ondersteuning krijgen die nodig is.
- Er liggen mogelijk geen of onvoldoende afspraken ten grondslag aan de ketensamenwerking, waardoor de uitvoeringsorganisaties onvoldoende weten wat hun rol en positie is. Met name het sociaal ontwikkelbedrijf weet dan vaak niet waar het aan toe is, omdat het bedrijf afhankelijk is van kandidaten die door de afdeling Werk en Inkomen worden doorgeleid.
- Sociaal ontwikkelbedrijf kan zich te veel richten op het bestuur en de afspraken die met of door het bestuur zijn gemaakt. Het sociaal ontwikkelbedrijf richt zich in onvoldoende mate op de horizontale relatie met de ketenpartners, die zich niet gecommitteerd voelen aan de gemaakte afspraken.

7.4.3 Risico's en mogelijke beheersmaatregelen

Op basis van de mogelijke risico's hiervoor verkennen we mogelijke beheersmaatregelen die kunnen worden genomen.

- Gemeenten stellen zich op uitvoeringsniveau op als opdrachtgever in plaats van samenwerkingspartner, waardoor de uitkomst anders is dan verwacht en geraamd: spreek expliciet met de deelnemende gemeenten af dat sprake is van

partnerschap en gelijkwaardigheid tussen gemeente(n) en sociaal ontwikkelbedrijf. Investeer in de onderlinge goede verhoudingen tot op medewerkersniveau en bewaak dat intern binnen de uitvoeringsorganisaties met respect over elkaar wordt gesproken.

- Er zijn overdrachtsmomenten die leiden tot onduidelijkheden voor kandidaten en ruis in de samenwerking: introduceer een vorm van ketenregie die de uitvoering van de gemaakte afspraken bewaakt en bijstuurt als dat nodig is.
- Er liggen mogelijk geen of onvoldoende afspraken ten grondslag aan de ketensamenwerking, waardoor de uitvoeringsorganisaties onvoldoende weten wat hun rol en positie is: in het strategisch plan worden de rollen en posities van de uitvoeringsorganisaties in de sociale infrastructuur geëxpliciteerd. Er is bij alle organisaties draagvlak voor de gemaakte afspraken en er wordt intern over gecommuniceerd. Er is onderling vertrouwen en er wordt intensief samengewerkt.
- Het sociaal ontwikkelbedrijf richt zich in onvoldoende mate op de horizontale relatie met de ketenpartners: de ketenpartners gaan met respect met elkaar om en handelen als vanzelfsprekend vanuit de afspraken die bestuurlijk zijn gemaakt. Bestuurlijk wordt dit ook bewaakt en er wordt verantwoordelijkheid genomen zodra dat nodig is.

7.5 Praktijkvoorbeeld: WSD Groep

7.5.1 Algemeen

De WSD Groep in Boxtel is een sociaal ontwikkelbedrijf dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt begeleidt naar passend werk. In opdracht van negen gemeenten midden in Noord-Brabant biedt WSD persoonlijke ondersteuning, ontwikkeltrajecten, opleidingen en trainingen. Daarnaast voert WSD voor zijn gemeenten de Z-route voor inburgeraars uit. Ze werken samen met werkgevers, scholen en maatschappelijke organisaties om duurzame kansen te creëren. WSD beschikt over een relatief uitgebreide werkinfrastructuur. De werksoorten variëren van groenvoorziening en productie tot administratieve functies en catering. WSD richt zich op het ontwikkelen van talenten en het vergroten van sociale en economische participatie. Hun doel is een inclusieve arbeidsmarkt waarin iedereen naar vermogen kan bijdragen en zich onderdeel voelt van de maatschappij

7.5.2 Randvoorwaarden

WSD Groep heeft de juridische organisatievorm van een gemeenschappelijke regeling (GR) en is actief in de arbeidsmarktregio's Midden-Brabant, Noordoost-Brabant en Zuidoost-Brabant. Gemeenten die deelnemen zijn Boxtel, Best, Meierijstad, Nuenen, Oirschot, Oisterwijk, Sint-Michielsgestel, Son en Breugel en Vught. Het totale aantal inwoners van deze gemeenten bedraagt ruim 300.000.

De kerntaken van WSD zijn ondergebracht in de basisdienstverlening. Deze taken worden ingezet om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt – met name de doelgroep van de Participatiewet en de Wet Sociale Werkvoorziening – te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk. WSD levert via de basisdienstverlening standaard trajecten, werkleerlijnen en begeleiding, zodat de gemeenten hun doelstellingen op het gebied van arbeidsmarktparticipatie kunnen realiseren.

WSD is sterk gericht op de individuele dienstverlening en het bieden van maatwerk aan de deelnemende gemeenten. Er is mede door de diversiteit aan gemeenten en het gegeven dat ze verspreid zijn over drie verschillende arbeidsmarktregio's, voor gekozen om geen grand design te ontwikkelen voor alle gemeenten gezamenlijk. WSD voert voor de deelnemende gemeenten een belangrijk deel van hun re-integratie uit. Maar, de gemeenten maken zelf keuzes en hebben de regie over de re-integratie. De gemeente verwijst de kandidaten door naar WSD. Met elke gemeente is een lokaal plan opgesteld op basis waarvan de werk- en re-integratieactiviteiten van WSD worden vormgegeven. Op deze manier werkt WSD toe naar het stapsgewijs ontwikkelen van een zo veel mogelijk lokale (en fysieke) infrastructuur.

Daarnaast heeft WSD het expertisecentrum opgezet, waarin projectleiders, beleidsmedewerkers, trajectconsulenten én casemanagers van gemeenten en WSD regelmatig samenkomen om kennis en best practices te delen.

7.5.3 Werkgelegenheid en financiën

In totaal waren er in 2023 1924 personen werkzaam op basis van een dienstverband bij WSD. Daarvan behoorden 1239 tot de doelgroep Wsw en 685 personen tot de doelgroep van de Participatiewet. Dat betekent dat circa een derde van de medewerkers komt uit de doelgroep van de Participatiewet. Landelijk gaat het om gemiddeld 20%. Dat betekent dat relatief veel mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk worden geholpen die anders afhankelijk zouden zijn geweest van een uitkering. De gemeenten zitten gemiddeld bij de 20% gemeenten waar het hoogste aantal loonkostensubsidies als percentage van het aantal inschrijvingen in het doelgroepregister worden verstrekt. De gemeenten scoren ook relatief goed op het saldo bijstandsbudget (wat een mogelijke indicatie is dat er minder mensen afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering dan gemiddeld in vergelijkbare gemeenten). Het aantal medewerkers met een indicatie beschut werk is relatief laag. Dat komt doordat WSD in de praktijk iedereen plaatste bij een dienstbetrekking die niet aan het werk kon komen bij een reguliere werkgever. Een indicatie was daarvoor niet nodig. Nu vanaf 2027 de financiering van beschut werk mede afhankelijk gemaakt gaat worden van de realisatie is WSD bezig met een inhaalactie en worden voor de betrokken medewerkers wel indicaties aangevraagd. In 2023 zijn voorts 2866 trajecten uitgevoerd voor de doelgroep van de Participatiewet. De trajecten bestonden vooral uit ontwikkeltrajecten voor mensen met een dienstverband, diagnoses en trainingen.

WSD wordt gefinancierd op basis van de Wsw-rijksbijdrage en een vergoeding per werkplek voor de doelgroep van de Participatiewet. De vergoeding per persoon vallend onder de Participatiewet is gebaseerd op een gewogen gemiddelde van het bedrag waarmee in de rijksfinanciering wordt gerekend voor de begeleiding van mensen op een beschutte werkplek en de overige groepen met een loonkostensubsidie. Het operationeel resultaat per fte van WSD zit ruim boven het landelijk gemiddelde. Daarnaast is de rijksbijdrage Wsw hoger dan de loonkosten Wsw. Dat is een belangrijke verklaring voor het positieve exploitatie-resultaat van ruim 4 miljoen euro in 2023. De verwachting van WSD is dat bij ongewijzigd beleid (van zowel WSD als de rijks-overheid) tot circa 2035 sprake is van een positieve exploitatie. Daarbij tekent WSD aan dat de begeleidingsvergoeding in de rijksfinanciering van de Participatiewet onvoldoende zijn voor een sluitende exploitatie. Om het huidige beleid van WSD voort te zetten zal op termijn gezocht moeten worden naar andere bronnen van financiering (zoals de eventuele besparingen op het bijstandsbudget) of anders zal het huidige beleid waarbij grote groepen aan het werk worden gehouden die anders afhankelijk zouden zijn van een uitkering, moeten worden omgebogen. Daarnaast heeft WSD een focus op het binnenhalen van passende subsidies (bijvoorbeeld ESF).

7.6 Samenvattend

Het partieel bedrijf is een sociaal ontwikkelbedrijf dat naast de uitvoering van de Wsw een bredere rol heeft binnen de sociale infrastructuur van de Participatiewet, zonder echter de volledige regie en verantwoordelijkheid te dragen voor de gehele doelgroep. Het bedrijf voert vaak werkleertrajecten en andere intensieve ontwikkelprogramma's uit om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt voor te bereiden op werk. Deze trajecten worden uitgevoerd in aansluiting op de gemeentelijke afdelingen Werk en Inkomen.

In de praktijk komt het geregeld voor dat de taken en verantwoordelijkheden van een partieel bedrijf minder scherp zijn afgebakend dan bij andere organisatievormen. Dat kan leiden tot onduidelijkheden en spanningen in de samenwerking tussen met name de afdeling W&I en het sociaal ontwikkelbedrijf binnen de infrastructuur. Een effectieve ketensamenwerking vereist duidelijke afspraken over klantstromen, rollen, en een strategisch plan op het niveau van de gehele sociale infrastructuur. Goede governance, leiderschap en wederzijds vertrouwen zijn cruciaal om het succes van deze samenwerkingen te waarborgen.

Het praktijkvoorbeeld van WSD Groep laat zien hoe een partieel bedrijf succesvol kan functioneren door intensieve samenwerking met gemeenten, een breed aanbod van werksoorten en een focus op individuele dienstverlening aan de betrokken gemeenten (maatwerk).



8

Mixed model bedrijf

We beschrijven het mixed model sociaal ontwikkelbedrijf. Het mixed model bedrijf vervult voor de deelnemende gemeenten een verschillende rol. De deelnemende gemeenten hebben hun eigen sociale infrastructuur en die is verschillend ingericht. Voor de ene gemeente is het sociaal ontwikkelbedrijf bijvoorbeeld een integraal bedrijf. Voor de andere gemeente fungeert hetzelfde sociaal ontwikkelbedrijf slechts als bedrijf voor beschutte arbeid.

8.1 Algemeen

Het mixed model bedrijf is een sociaal ontwikkelbedrijf dat voor verschillende gemeenten verschillende rollen vervult. Voor de ene gemeente treedt het bedrijf bijvoorbeeld op als geïntegreerd sociaal ontwikkelbedrijf. Voor de andere gemeente treedt het bedrijf op als een partieel sociaal ontwikkelbedrijf. En voor weer een andere gemeente treedt het bedrijf op als een bedrijf voor de Wsw. Deze situatie is vaak ontstaan doordat gemeenten een verschillende visie hebben op hoe het voormalige sw-bedrijf optimaal kon worden ingezet voor het realiseren van de doelen in het kader van de Participatiewet.

8.2 Randvoorwaarden

Voor een mixed model gelden de voorwaarden zoals ook voor de andere modellen gelden. Bij een mixed model, waarin gemeenten met elkaar samenwerken, gelden met name een aantal aanvullende voorwaarden ten aanzien van de samenwerking:

- De taken en bevoegdheden van het samenwerkingsverband zijn per gemeente helder beschreven.
- De financiën zijn transparant, zowel voor wat betreft de inkomsten en de uitgaven en de verdeling van de lasten en de lasten van de gemeenten.
- De afspraken zijn goed geborgd, maar voldoende flexibel om aan te passen als de omstandigheden daar aanleiding toe geven.

- Er is sprake van basisvertrouwen tussen de gemeenten en het sociaal ontwikkelbedrijf. Gemeenten zijn solidair naar elkaar en respecteren hun onderlinge verschillen.

8.3 Kansen en risico's

8.3.1 Kansen

- Er kan maatwerk per gemeente worden gerealiseerd. Door te werken met een mixed model kan tegemoet gekomen worden aan de verschillende wensen en behoefte van gemeenten binnen het samenwerkingsverband.
- Doordat voor iedere gemeente het gewenste model kan worden toegepast kunnen discussies worden beslecht over de samenwerking binnen het samenwerkingsverband. Je hoeft geen overeenstemming te hebben over het ene of het andere model.
- Het mixed model biedt de kans voor individuele gemeenten om geleidelijk uit te treden uit het samenwerkingsverband. Gemeenten die er de voorkeur aangeven om in de toekomst volledig zelf de Participatiewet uit te voeren of over te gaan naar een ander samenwerkingsverband kunnen in het mixed model kiezen voor het model 'bedrijf voor Wsw'.

8.3.2 Risico's

- Gemeenten participeren niet meer op gelijke wijze in het samenwerkingsverband. Er kan onduidelijkheid ontstaan over de verdeling van de lasten en de lasten binnen het

samenwerkingsverband. Dat kan leiden tot spanningen in de samenwerking.

- Gemeenten kunnen in het bestuur mogelijk meepraten over zaken die niet hen betreffen of buiten hun interessegebied vallen.
- De organisatie en de financiën worden mogelijk zo complex dat het de effectiviteit van het bestuur mogelijk belemmert.

8.3.3 Risico's en mogelijke beheersmaatregelen

Met het oog op de bovenstaande risico's kunnen de volgende beheersmaatregelen worden genomen:

- Gemeenten participeren niet meer op gelijke wijze in het samenwerkingsverband, waardoor onduidelijkheid ontstaat in de verdeling van de lusten en de lasten binnen het samenwerkingsverband: in de begroting, monitoringsdocumenten en verantwoording worden scherp alle integrale kosten en opbrengsten die aan de individuele gemeenten kunnen worden toegerekend, in beeld gebracht.
- Gemeenten kunnen in het bestuur mogelijk meepraten over zaken die niet hen betreffen of buiten hun interessegebied vallen: bilaterale afspraken kunnen in een DVO worden ondergebracht. De gezamenlijke afspraken die het gemeenschappelijk belang raken worden besproken in het bestuur.
- De organisatie en de financiën worden mogelijk zo complex dat het de effectiviteit van het bestuur mogelijk belemmert: kosten en opbrengsten toerekenen aan de individuele gemeenten en werken met een consistente vorm van financiering.

8.4 Praktijkvoorbeeld: De Binnenbaan

8.4.1 Algemeen

De Binnenbaan (DBB) in Zoetermeer is het sociaal ontwikkelbedrijf dat zich richt op het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar passend werk. Hun opdracht is om inwoners van de regio Zoetermeer te ondersteunen bij het vinden van werk. Ze bieden re-integratietrajecten, zoals Startbaan, waarin kandidaten werknemersvaardigheden ontwikkelen en werkervaring opdoen. Daarnaast werken ze samen met werkgevers om inclusief ondernemen te bevorderen en werkplekken aan te passen. Hun doel is een inclusieve arbeidsmarkt waarin iedereen op zijn of haar niveau kan meedoen, met werk als middel voor sociale en economische participatie.

8.4.2 Principes en randvoorwaarden

De Binnenbaan is gestart op 1 januari 2021. Het werkbedrijf ontstond uit een samenvoeging van het (grootste deel van het) Werkgeversservicepunt Zuid-Holland Centraal (WSP ZHC), het Sociaal Werkbedrijf DSW en de re-integratie- en activeringstaken van de gemeente Zoetermeer.

De Binnenbaan heeft drie aandeelhouders (AVA), een raad van commissarissen (RvC) en één directeur-bestuurder. De gemeenten Zoetermeer, Rijswijk en Leidschendam-Voorburg zijn de aandeelhouders, en de gemeente Zoetermeer is met 98% van de aandelen de grootste aandeelhouder. Rijswijk en Leidschendam-Voorburg hebben elk 1% van de aandelen. De gemeenten vervullen twee rollen in relatie tot De Binnenbaan, de rol van eigenaar en de rol van opdrachtgever. Inbesteding door de drie eigenaren bij DBB is hierdoor mogelijk.

Het bedrijf wordt aangemerkt als een mixed model bedrijf. Het bedrijf voert voor de drie aandeelhoudende gemeenten een verschillende set taken uit.

- Voor de gemeente Zoetermeer treedt DBB op als een geïntegreerd sociaal ontwikkelbedrijf. DBB voert voor Zoetermeer alle werk- en re-integratietaken uit voor de doelgroep uit de Participatiewet. Mensen die een uitkering aanvragen bij de gemeente Zoetermeer worden doorverwezen naar DBB voor een re-integratie-intake. Alle mensen met een bijstandsuitkering zitten in de caseload van DBB.
- Voor de gemeente Leidschendam-Voorburg treedt DBB op als een partieel sociaal ontwikkelbedrijf. Leidschendam-Voorburg voert zelf de Participatiewet uit en koopt – aanvullend op de Wsw – beschut werk en enkele andere taken in bij DBB op basis van een dienstverleningsovereenkomst.
- Voor Rijswijk treedt DBB op als bedrijf voor de Wsw. Rijswijk voert alle werk- en re-integratietaken in het kader van de Participatiewet zelf uit.

De eigen fysieke werkinfrastructuur van DBB is relatief beperkt. Er is een afdeling Groen, Productie en Detacheren. Er is met het oog op de Participatiewet voor gekozen om waar mogelijk de eigen fysieke infrastructuur af te bouwen en mensen die het zelf niet redden op de arbeidsmarkt, zoveel mogelijk aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers. Van de medewerkers is meer dan de helft gedetacheerd bij externe werkgevers. Het landelijke percentage is 35%.

8.4.3 Werkgelegenheid en financiën

De Binnenbaan heeft in 2023 aan circa 3300 mensen diensten verleend. Hiervan waren 505 mensen in dienst via de WSW of via Nieuw Beschut Werk uit de gemeenten Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk (en Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland). Voor 205 mensen werd door middel van loonkostensubsidie op een garantiebaan ondersteund uit de gemeente Zoetermeer. Voor Zoetermeer (en in beperkte mate in Leidschendam-Voorburg) werden ook 2870 werkzoekenden begeleid of gemonitord. Er zijn circa 500 mensen aan het werk geholpen (voor de gemeente Zoetermeer), waarvan 100 personen zonder uitkering (nugger). Zoetermeer scoort op de meeste prestatie-indicatoren bovengemiddeld: saldo bijstandsbudget, daling bijstandsafhankelijkheid, LKS als percentage van het aantal

inschrijvingen in het doelgroepregister en het operationeel resultaat. Voor wat betreft het aantal beschutte werkplekken als percentage van de taakstelling zit Zoetermeer onder het gemiddelde.

De gemeenten betalen de loonkosten van de Wsw aan DBB. Daarmee ligt het risico op het subsidieresultaat (rijksbijdrage Wsw minus de loonkosten Wsw) bij de gemeenten. DBB draagt daarmee het risico van het operationeel resultaat (netto toegevoegde waarde minus de bedrijfskosten exclusief de Wsw-loonkosten).

Voorts betalen Zoetermeer en Leidschendam-Voorburg aan DBB de op basis van de loonwaarde berekende loonkostensubsidie voor de eigen dienstverbanden en een kostendeekkende begeleidingsvergoeding (Nieuw Beschut Werk (NBW) en eventueel andere personen uit de doelgroep van de Participatiewet met een dienstbetrekking bij DBB). Vanaf 2025 is de bekostiging van NBW dienstverbanden gewijzigd en nu vergelijkbaar met die van de sw-dienstverbanden voor de gemeente Zoetermeer. Andere gemeenten betalen een vergoeding op basis van een transparante kostprijsberekening.

Daarnaast betaalt Zoetermeer een vaste vergoeding voor de loonkosten van een deel van de reguliere medewerkers en een bijdrage in de overhead (met name huisvesting) alsmede een jaarlijks vast participatiebudget voor het aan de slag helpen en houden van mensen vanuit de doelgroep. Jaarlijks maakt DBB afspraken met Zoetermeer over de hoogte van deze vergoeding.

Structureel maakt DBB een kleine winst van enkele tonnen op de uitgevoerde taken

8.5 Samenvattend

Het mixed model bedrijf is een sociaal ontwikkelbedrijf dat verschillende rollen vervult voor de deelnemende gemeenten. Dit betekent dat het bedrijf bijvoorbeeld voor één gemeente als geïntegreerd sociaal ontwikkelbedrijf kan opereren, terwijl het voor een andere gemeente enkel taken uitvoert als bedrijf voor beschutte arbeid, of zelfs uitsluitend verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wsw. De uiteenlopende visies van gemeenten op de optimale inzet van het sociaal ontwikkelbedrijf vormen vaak de basis voor deze structuur.

Deze variant kent verschillende uitdagingen, zoals het waarborgen van solidariteit en evenredigheid in de samenwerking tussen gemeenten. Dit is complex omdat de verhoudingen tussen gemeenten binnen het samenwerkingsverband verschillen. Een van de mogelijke oplossingen is het aanpassen van de juridische constructie, bijvoorbeeld door een centrumconstructie of BV, om de samenwerking efficiënter en transparanter te maken.

Hoewel dit model maatwerk per gemeente mogelijk maakt, brengt het risico's met zich mee, zoals een gebrek aan schaalvoordelen en een verminderde transparantie over kosten en baten. Het praktijkvoorbeeld van De Binnenbaan in Zoetermeer toont hoe een mixed model bedrijf effectief kan functioneren door te werken met een flexibele aanpak voor verschillende gemeenten, terwijl het streeft naar maximale ondersteuning voor werkzoekenden en inclusie op de arbeidsmarkt.



9

Social firm

In dit hoofdstuk bespreken we het concept van de social firm. We gaan met name in op de principes en randvoorwaarden die gelden voor gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven als ze mensen plaatsen bij een social firm. De kansen en risico's hebben ook betrekking op gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven. We beschrijven de casus van Circulus, een bedrijf voor afval- en grondstoffenbeheer in het oosten van het land.

9.1 Algemeen

Een social firm is een bedrijf dat als kerntaak heeft om in ieder geval kostendekkend een bepaalde dienst of een bepaald product voort te brengen. Als randvoorwaarde geldt dat in de uitvoering een substantieel aantal mensen met een beperkte loonwaarde wordt ingezet. Het realiseren van werkplekken voor mensen met een beperkte loonwaarde geldt dus niet al hoofdtaak.

9.2 Randvoorwaarden

Feitelijk is de social firm een reguliere werkgever die mensen met een beperkte loonwaarde in dienst heeft, met dat verschil dat bij de social firm het realiseren van werkplekken in de eigen werk-omgeving onderdeel is van de missie, niet als kerntaak, maar als randvoorwaarde en uitgangspunt. In het algemeen betekent dat dat als de gemeente mensen plaatst in de social firm, zij – evenals andere reguliere werkgevers – een loonkostensubsidie en meestal een vergoeding voor de begeleiding ontvangt, om de eigen exploitatie rond te krijgen

Het benaderen van social firms is een onderdeel van de werkgeversbenadering van de gemeente of van het sociaal ontwikkelbedrijf en zou meegenomen kunnen en moeten worden in het strategisch plan. Dat vraagt om een analyse van de beschikbaarheid en aanwezigheid van social firms in de omgeving. Ook kan gekeken worden naar landelijk opererende social firms en de mogelijkheid om hen werkzaamheden in de eigen omgeving of regio te laten uitvoeren, met inzet van medewerkers vanuit de eigen gemeente. Tevens is het mogelijk dat gemeenten bij de inkoop SROI-voorwaarden hanteren. De SROI-voorwaarde (Social

Return on Investment) bij de inkoop door de gemeente Rotterdam houdt bijvoorbeeld in dat bedrijven die opdrachten uitvoeren voor de gemeente verplicht zijn om bij te dragen aan de arbeidsdeelname van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit kan bijvoorbeeld door werk-, leer- of ervaringsplaatsen te creëren voor kwetsbare groepen. Bij sommige aanbestedingen zijn social firms daardoor in het voordeel.

Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven moeten zich een goed beeld vormen van wat zij verwachten van de social firm. Bij voorkeur wordt in het strategisch plan al nagedacht over de criteria die aan de social firm worden gesteld. Op die manier kan het best worden gewaarborgd dat kwetsbare inwoners op plekken komen die het beste bij hen passen tegen een voor de gemeente acceptabele vergoeding. Daarbij kan het PSO-keurmerk behulpzaam zijn.

Het PSO-keurmerk (Prestatieladder Socialer Ondernemen) is een onafhankelijk erkend certificaat dat de mate van sociaal ondernemen van een organisatie meet. Het richt zich op het bieden van werkgelegenheid en ontwikkelingsmogelijkheden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Organisaties worden beoordeeld op hun directe bijdrage (zoals het in dienst nemen van deze doelgroep), indirecte bijdrage (inkoop bij sociale ondernemingen), en de kwaliteit van de werkplekken. De PSO kent vier treden, waarbij een hogere trede betekent dat de organisatie bovengemiddeld presteert. Door een externe audit wordt vastgesteld of de organisatie voldoet aan de normen, gebaseerd op landelijke benchmarks.

9.3 Kansen en risico's

9.3.1 Kansen

- De social firm levert extra kansen op voor mensen met een beperking om in een meer reguliere omgeving aan het werk te gaan. Voordeel voor kandidaten is dat ze in een min of meer reguliere omgeving werkzaam zijn.
- De netto kosten van de medewerker met beperking kunnen lager zijn, doordat mensen met een substantieel aantal mensen zonder beperking werken. Naarmate kosten lager zijn, is er geld beschikbaar om meer mensen, beter te helpen.
- De werkplekken worden gerealiseerd in de vrije markt. Dat biedt de kans voor gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven dat ze voor de betreffende doelgroep zelf geen werkinfrastructuur hoeven in te richten. Voor kandidaten leidt dat tot een meer reguliere omgeving.

9.3.2 Risico's

- De social firm zal in de praktijk vaak moeten selecteren. Het zal voor een social firm in de praktijk meestal niet mogelijk zijn om voor iedereen met een beperking of beperkte loonwaarde een plek te realiseren. Dat is anders dan bij de meeste sociaal ontwikkelbedrijven, waarvan vaak verwacht wordt dat ze voor iedereen uit de doelgroep, in ieder geval de doelgroep beschut werk, een werkplek realiseren. Met andere woorden, gemeenten kunnen er niet op vertrouwen dat de volledige doelgroep met een arbeidsbeperking via social firms aan de slag geholpen wordt. Er zal in de praktijk altijd een werkfaciliteit naast moeten bestaan om volledig aan de taakstellingsverplichting beschut werk te kunnen voldoen. Nadeel voor kandidaten is dat mogelijk mensen met veel problematiek niet aan het werk komen.
- Het bedrijf hanteert omzet- en kostentargets en moet tenminste budgettair neutraal werken. Als dat niet meer kan, kan de baan van betrokkene op het spel komen te staan. Kortom, de baan heeft minder zekerheid dan in een regulier sociaal ontwikkelbedrijf. Dat kan leiden tot onzekerheid en eventueel ontslag van kandidaten.
- De focus van de social firm kan in de praktijk meer omzet- en kostengedreven zijn dan verwacht. Gemeenten en/of sociaal ontwikkelbedrijf moeten bewaken dat de kwaliteit van het werk en de belangen van de medewerker daardoor niet in het gedrang komen. Het kan voorkomen dat kandidaten in een social firm terecht komen die minder sociaal is dan vooraf gedacht.

9.3.3 Risico's en mogelijke beheersmaatregelen

Aan de hand van de risico's hiervoor kunnen verschillende beheersmaatregelen worden genomen.

- De social firm moet kandidaten selecteren, waardoor niet de gehele doelgroep aan het werk kan bij een social firm: de gemeente moet voorzien in werkplekken voor mensen die niet bij de social firm in dienst kunnen treden. Dat kan bij het eigen sociaal ontwikkelbedrijf of de gemeente gaat in gesprek met een zorginstelling met arbeidsmatige dagbesteding, met de vraag of ook mensen met een indicatie beschut werk aan de slag kunnen bij de zorginstelling.
- Het bedrijf hanteert omzet- en kostentargets en moet tenminste budgettair neutraal werken: gemeente en social firm maken afspraken over een kostendekkende financiering. Ook hier moet voorzien zijn in een vangnet als mensen niet meer bij de social firm kunnen blijven werken.
- De focus van de social firm is meer omzet- en kostengedreven dan verwacht, waardoor de kwaliteit van het werk in het gedrang komt: er worden vooraf goede afspraken gemaakt waarvan de uitvoering goed wordt bewaakt. En bij voorkeur zaken doen met bedrijven met een keurmerk, zoals de code Sociale Ondernemingen, Social Enterprise-keurmerk of het PSO-keurmerk (Prestatieladder Socialer Ondernemen).

9.4 Praktijkvoorbeeld: Circulus

9.4.1 Algemeen

Circulus is een maatschappelijk betrokken, publieke onderneming die afval- en grondstoffenbeheer combineert met het beheer van de openbare ruimte. Het bedrijf zamelt huishoudelijk afval in, verwerkt dit op een verantwoorde wijze en stimuleert recycling en hergebruik van materialen – activiteiten die samen bijdragen aan een schone, groene en duurzame leefomgeving. Bovendien fungeert Circulus als sociale werkgever: hij biedt werkgelegenheid aan mensen met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt en creëert zo kansen voor mensen die anders moeilijk aansluiting vinden op de arbeidsmarkt. De organisatie opereert primair in en rondom regio's als Apeldoorn en Deventer.

9.4.2 Randvoorwaarden

Circulus kan worden aangemerkt als social firm. Een social firm levert net als elk ander bedrijf een product of dienst en heeft dat als hoofdtak. Als randvoorwaarde geldt dat het bedrijf maatschappelijke waarde moet creëren voor mens en milieu. Circulus heeft als kerntaak om huishoudelijk afval in te zamelen en dat op een verantwoorde wijze te verwerken en te hergebruiken. Daarnaast wil Circulus zoveel mogelijk kansen bieden aan mensen die het zelfstandig niet redden op de arbeidsmarkt.

Circulus is georganiseerd als een besloten vennootschap (BV) waarin de aandeelhoudende gemeenten een belangrijke rol spelen. Vanaf 1 januari 2025 werkt Circulus samen met elf

gemeenten (onder andere Apeldoorn, Bronckhorst, Brummen, Deventer, Doesburg, Duiven, Epe, Lochem, Voorst, Westervoort en Zutphen). Deze gemeenten fungeren zowel als aandeelhouders als opdrachtgevers, waardoor zij zowel invloed hebben op de strategische koers als op de uitvoering van de dienstverlening.

Circulus heeft de PSO Trede 3-certificering behaald. Dat betekent dat Circulus een bovengemiddelde bijdrage levert aan sociaal ondernemen en behoort tot de top 10% van sociale werkgevers in Nederland. Circulus zet zich daarmee actief in voor arbeidsparticipatie van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Het is een geschikt bedrijf om banen voor mensen met een beperking te realiseren omdat het bedrijf een breed pallet aan dienstverlening kent waarbij werksoorten van verschillende niveaus beschikbaar zijn. Bovendien is de omvang van Circulus voldoende groot om begeleiding te waarborgen. Ook in de ondersteunende (kantoor)functies zijn verschillende werksoorten. Doordat de sociale opgave al jarenlang een strategisch speerpunt is, is de sociale component ingebed in de organisatie en is het in alle geledingen en soorten dienstverlening vanzelfsprekend. Circulus heeft gekwalificeerde werkbegeleiders, buddies en jobcoaches in dienst.

Circulus kent voor de doelgroep drie soorten banen:

- Reguliere banen voor de doelgroep – doel is een goede werkplek bieden zodat de medewerker voor hem/haar een optimale bijdrage aan de productie kan leveren.
- Doorstroombanen van een jaar: doel is verdere groei en versterking van de medewerker zodat na die doorstroombaan de kans op een baan op de reguliere arbeidsmarkt is vergroot.
- Werkervaringsplekken en werkplekken ten behoeve van medewerkers vanuit de sociale werkvoorziening, die bij Circulus zijn gedetacheerd.

De ontwikkeltrajecten richten zich op langdurig werklozen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Met coaching en werkplaatsactiviteiten, wordt binnen de verschillende werksoorten van Circulus persoonlijke groei en arbeidsontwikkeling gestimuleerd. Het doel van de ontwikkeltrajecten is vaak het vergroten van werknemersvaardigheden en urenopbouw. Dit met als doel om mensen klaar te stomen voor een ontwikkeltraject bij het werkbedrijf of rechtstreeks naar regulier werk.

9.4.3 Werkgelegenheid en financiën

Circulus heeft 379 reguliere medewerkers, in totaal 345 fte. Daarnaast werken er 80 medewerkers, circa 65 fte, met een arbeidsbeperking. Gemeenten kopen ook ontwikkeltrajecten in. Jaarlijks zijn er circa 350 personen die een ontwikkeltraject doorlopen. Circulus heeft diverse banen voor de doelgroep beschikbaar, zoals medewerker groen, medewerker reiniging, recycleplein, beladers, maar ook banen in de administratie en de ICT.

De meeste trajecten voert Circulus uit in opdracht van gemeentelijke afdelingen Werk en Inkomen. Voor de werkplekken betaalt de gemeente een loonkostensubsidie. Daarnaast betaalt de gemeente een vergoeding voor de jobcoaching. De aanvulling bovenop de loonkostensubsidie is afhankelijk van de benodigde begeleiding van de kandidaat. Gemiddeld is het circa 1.000 euro per jaar. De marginale kosten worden hiermee vergoed. Het bedrag zou onvoldoende zijn om de integrale kosten van te betalen.

9.5 Samenvattend

Het concept van de social firm draait om een bedrijf dat zich richt op het leveren van een product of dienst, terwijl het bedrijf een substantieel aantal werkplekken biedt aan mensen met een beperkte loonwaarde. Het hoofddoel is kostendekkend opereren en maatschappelijke waarde creëren, zoals sociale inclusie en milieubewustzijn. De sociale component is geïntegreerd als randvoorwaarde binnen de bedrijfsstrategie.

Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven kunnen social firms inzetten bij het realiseren van de doelen van de Participatiewet. Bij voorkeur wordt de inzet van social firms meegenomen in de strategische keuzes. Als overwogen wordt om social firms in te zetten, moet goed worden nagegaan wat dat betekent voor de betrokken medewerkers. Een aandachtspunt is dat social firms gebonden zijn aan kosten- en omzetdoelstellingen en niet altijd banen kunnen garanderen voor alle kandidaten. Bovendien kan het budgettaire karakter van social firms leiden tot onzekerheid en een minder stabiele werkplek voor medewerkers. Een belangrijk hulpmiddel is het PSO-keurmerk, dat de mate van sociaal ondernemen van organisaties meet en hen certificeert op basis van landelijke benchmarks.

Het praktijkvoorbeeld van Circulus illustreert hoe een social firm met een focus op afvalbeheer en recycling succesvol maatschappelijke waarde combineert met werkgelegenheid voor kwetsbare groepen en financiële duurzaamheid. Hierdoor worden werkplekken gecreëerd in een semi-reguliere omgeving, met aandacht voor zowel sociale als economische doelen.

Bijlage 1 De uitdaging van gemeenten

Het sociaal ontwikkelbedrijf heeft een belangrijke rol bij de uitvoering van de Participatiewet. De rol en positie van het sociaal ontwikkelbedrijf is afhankelijk van de door de gemeente(n) gemaakte keuzes. We beschrijven de uitdaging waar gemeenten voor staan bij het uitvoeren van de Participatiewet. Vervolgens beschrijven we de rol en positie die sociaal ontwikkelbedrijven daarbij kunnen hebben.

B.1.1 De Participatiewet

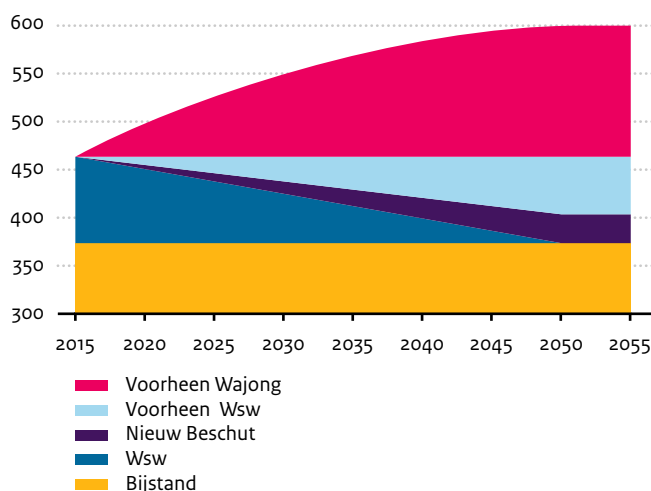
De Participatiewet is in 2015 ingevoerd. De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. De Wet werk en bijstand (WWB), de Wsw en de Wajong (die wordt uitgevoerd door het UWV) worden samengevoegd in één regeling. De Wsw en de Wajong worden geleidelijk afgebouwd, doordat de toegang tot de Wsw en de toegang tot de Wajong voor mensen met verdienvermogen, zijn afgesloten. Mensen die voorheen in de Wsw en/of de Wajong zouden zijn terechtgekomen, behoren nu tot de doelgroep van de Participatiewet. Deze groep (de zogenoemde nieuwe doelgroep) wordt steeds groter. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet voor deze gehele doelgroep.

Gemeenten hebben een grote mate van beleidsvrijheid. De bedoeling is dat mensen zoveel en zo regulier mogelijk aan het werk worden geholpen en gehouden. Daarvoor beschikken gemeenten over verschillende instrumenten, zoals het instrument van de loonkostensubsidie. Daarmee kunnen gemeenten werkgevers financieel compenseren als mensen geen volledige loonwaarde hebben. Ook hebben gemeenten middelen om mensen, indien nodig, te begeleiden bij hun werk. Verder kunnen gemeenten beschutte werkplekken inrichten voor mensen die alleen in een 'beschutte' omgeving onder aangepaste omstandigheden kunnen werken.

B.1.2 Ontwikkeling van de doelgroep

De ontwikkeling van de doelgroep van de Participatiewet staat afgebeeld in de volgende grafiek. Deze grafiek laat zien hoe de doelgroep van de Wsw bij gemeenten geleidelijk vervangen wordt

door een grotere nieuwe doelgroep. Op de verticale as staan de aantallen personen op landelijk niveau (x 1.000). Op de horizontale as staat de periode vanaf 2015, het jaar waarin de Participatiewet werd ingevoerd. Bij individuele gemeenten is een vergelijkbare trend gaande. De verhouding tussen de verschillende groepen kan echter verschillen.



Figuur: de doelgroepen waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn. Op de verticale as staan de landelijke aantallen personen in de verschillende doelgroepen (x 1.000), op de horizontale as de betreffende jaren.

Toelichting:

- **Bijstand (gele kleur):** onder de Participatiewet blijven gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Voor de bijstand is onder de Participatiewet weinig veranderd. In de grafiek wordt het aantal bijstandsgerechtigden

elk jaar gelijk verondersteld, omdat we zo goed kunnen laten zien wat het effect is van de Participatiewet. In de werkelijkheid is het aantal bijstandsgerechtigden sinds de invoering van de Participatiewet omlaag gegaan.

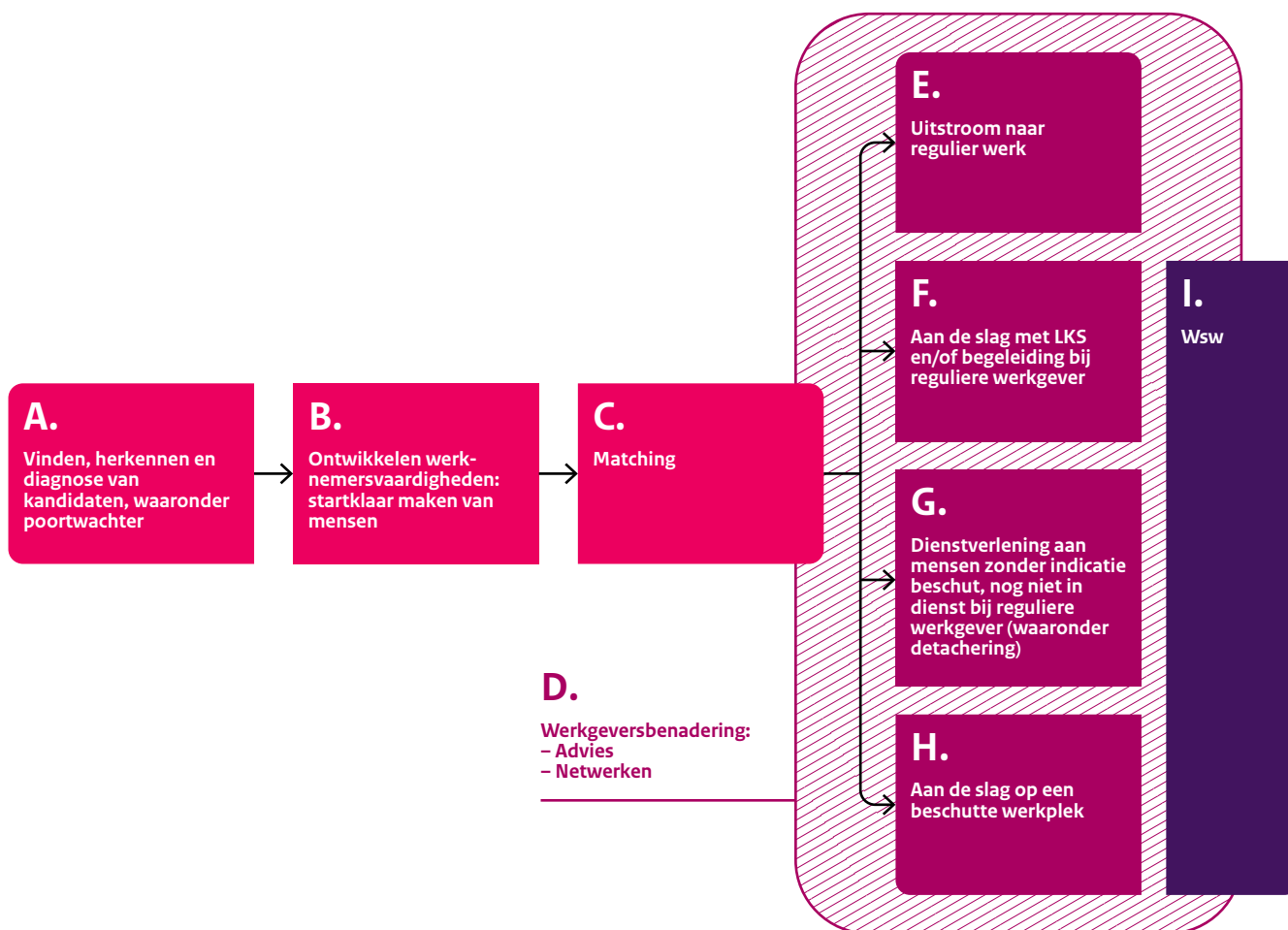
- **Wsw (blauwe kleur):** gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Het aantal sw-medewerkers neemt geleidelijk af, omdat de toegang tot de Wsw per 1 januari 2015 is afgesloten.
- **Nieuw Beschut (paarse kleur):** het ministerie van SZW gaat ervan uit dat gemeenten op landelijk niveau gemiddeld voor elke drie sw-medewerkers die uitstromen één persoon met een indicatie 'Beschut Werk' aan het werk helpen. Op lokaal niveau kan deze verhouding anders zijn.
- **Voorheen Wsw (violet kleur):** het ministerie van SZW gaat ervan uit dat twee derde van de mensen die voorheen in de Wsw aan de slag gingen, onder de Participatiewet met een loonkostensubsidie en begeleiding gaan werken bij reguliere werkgevers.
- **Voorheen Wajong (roze kleur):** gemeenten zijn sinds 2015 ook verantwoordelijk voor een groeiende groep die voorheen in de Wajong (en niet in de Wsw) terechtkwam. De verwachting is dat gemeenten op de langere termijn verantwoordelijk zijn voor een grotere groep mensen met een arbeidsbeperking dan voorheen onder de Wsw.

Kortom, gemeenten zitten sinds 2015 in een transitie waarin de Wsw geleidelijk vervangen wordt door een grotere, nieuwe doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking, die meer ondersteuning nodig hebben voor reguliere plaatsing op de arbeidsmarkt. De nieuwe doelgroep moet zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag worden geholpen. Gemeenten hebben daarvoor verschillende instrumenten beschikbaar, zoals de loonkostensubsidie, begeleidingsmiddelen en Beschut Werk.

B.1.3 Sociale infrastructuur van de Participatiewet

De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft zes functionaliteiten geïdentificeerd die nodig zijn in de arbeidsmarkt om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt succesvol aan het werk te helpen (Sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet, SER, juni 2016). Deze omvatten het aanbieden van detacheringsfaciliteiten aan reguliere werkgevers, het voorzien in een vangnetfunctie voor Beschut Werk, het faciliteren van goede matching en begeleiding, het inspielen op en samenwerken met lokale en regionale werkgeversnetwerken, het ontwikkelen van werknemersvaardigheden, en het adviseren van werkgevers bij het aanpassen van werkprocessen.

In het onderzoek van Berenschot naar de sociaal ontwikkelbedrijven zijn twee belangrijke functionaliteiten toegevoegd. Ten eerste het vinden, herkennen en diagnosticeren van kandidaten (in de tekst ook aangeduid als: vinden en herkennen). En als tweede het verlenen van diensten aan mensen zonder indicatie Beschut Werk die nog niet of tijdelijk niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Ook hebben we de dienstverlening aan de sw-medewerkers als aparte functionaliteit benoemd. 'Binnen alle varianten is het belangrijk dat deze functionaliteiten niet alleen beschikbaar zijn, maar ook verder worden versterkt. Hierbij wordt verkend in hoeverre een wettelijke verankering van de functionaliteiten hieraan bijdraagt.' (brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de uitvoering van de Participatiewet, 34352 nr. 307, 21 december 2023). Berenschot heeft de functionaliteiten in het rapport samengebracht in de volgende infrastructuur.



Figuur: infrastructuur die nodig is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te helpen en te houden (bron: onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven, Berenschot, 2023).

We lichten de infrastructuur van de Participatiewet als volgt toe.

Een inwoner meldt zich bij de gemeente dan wel komt in beeld bij de gemeente. De uitvoeringsorganisatie kan ook actief op zoek gaan naar mensen die tot de doelgroep behoren. Dat betreft de eerste stap (A) van het vinden, herkennen en eventueel diagnostiseren van kandidaten. Van daaruit kunnen mensen, indien mogelijk, direct aan het werk geholpen worden (om bijgaande figuur leesbaar te houden, hebben we deze stroom niet met een pijl van A naar E weergegeven).

Als een kandidaat nog niet startklaar is voor werk, gaat deze een ontwikkeltraject in (B). Het traject is gericht op het opdoen van werknemersvaardigheden. Bij het ontwikkelen van werknemersvaardigheden kan het gaan om een taaltraining, een vakopleiding, het vinden van een werkervaringsplek, en dergelijke. Zodra de kandidaat startklaar is, is deze bemiddeld en geplaatst op een werkplek (C).

De werkgeversbenadering (D) gaat om hoe gemeenten het contact met de werkgevers vormgeven. Werkgevers hebben met de banenafpraak toegezegd om landelijk 125.000 werkplekken te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze benadering speelt een rol bij alle functionaliteiten, van uitstroom naar

regulier werk (E), aan de slag met LKS (F), dienstverlening aan mensen zonder advies Beschut Werk (G), werk op een beschutte werkplek (H) en de Wsw (I). Doel is om mensen zo regulier mogelijk te plaatsen. Voor zover mensen tot de doelgroep van de Participatiewet behoren en niet volledig regulier aan het werk kunnen, hebben gemeenten conform de Participatiewet de mogelijkheid om een loonkostensubsidie in te zetten, om het gebrek aan loonwaarde te compenseren.

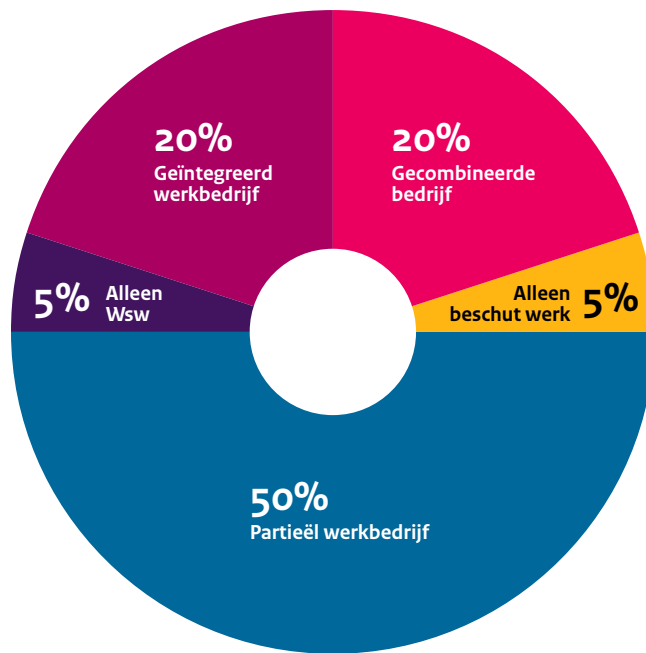
Zolang mensen niet bij een reguliere werkgever in dienst kunnen komen, kan de gemeente of het sociaal ontwikkelbedrijf ervoor kiezen om mensen (tijdelijk) zelf in dienst te nemen (G). Indien mensen door de aard/zwaarte van hun beperkingen niet via een dienstbetrekking bij reguliere werkgevers kunnen werken en van het UWV een positief Advies Indicatie Beschut Werk hebben ontvangen, kunnen ze aan de slag op een zogenaamde beschutte werkplek. De gemeente heeft voor deze doelgroep de verplichting om het in de ministeriële regeling benoemde aantal werkplekken te realiseren (vaak wordt dat de taakstelling genoemd) (H). Gemeenten zijn en blijven daarnaast verantwoordelijk voor de huidige groep sw-medewerkers. Deze groep moet aan werk geholpen blijven worden, voor zover mogelijk in een zo regulier mogelijke baan (I).

Bij de groep onder G gaat het om een groep waarmee in de Participatiewet onvoldoende rekening is gehouden en waarvoor niet apart middelen beschikbaar zijn gesteld¹. Het gaat om mensen zonder indicatie Beschut Werk, die nog niet aan de slag komen bij reguliere werkgevers, maar wel aan het werk kunnen in een dienstbetrekking van het sociaal ontwikkelbedrijf. Gemeenten zijn vaak terughoudend met het aanbieden van dienstbetrekkingen voor deze groep, omdat het een relatief dure voorziening is, waarvoor voor langere termijn verplichtingen worden aangegaan. In de maatschappelijke kosten- en batenanalyse in opdracht van Cedris en Divosa liet Berenschot echter wel zien dat het voor gemeenten vaak wel kosteneffectief is om deze groep (al dan niet tijdelijk) een dienstbetrekking aan te bieden, met name door de bespaarde uitkering.² Het ministerie van SZW wil de ondersteuning van deze groep stimuleren met extra middelen ter verbetering van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven³.

B.1.4 Gemeentelijke keuzes

De Participatiewet betekende voor gemeenten dat er een grote verandering moest worden doorgevoerd. De gemeentelijke uitvoering bestond voor de invoering van de Participatiewet vaak uit een aparte uitvoeringsorganisatie voor de Wet werk en bijstand en een aparte uitvoeringsorganisatie voor de Wsw. Enerzijds moet gemeentelijke uitvoering zodanig worden ingericht dat een goede uitvoering van de Participatiewet gewaarborgd is. Anderzijds moet de steeds grotere, nieuwe doelgroep worden ondersteund, in lijn met de uitgangspunten van de Participatiewet (inclusie, begeleiding bij reguliere werkgevers, Beschut Werk).

Uit het landelijke onderzoek dat Berenschot heeft gedaan naar de sociaal ontwikkelbedrijven bleek dat gemeenten verschillende keuzes maken ten aanzien van de inrichting van de uitvoeringsstructuur. Het volgende diagram laat vijf typologieën zien van de keuzes die zijn gemaakt voor de voormalige uitvoeringsorganisaties van de Wsw.



Figuur: typologieën sociaal ontwikkelbedrijven in Nederland.

Toelichting:

- **Gecombineerd bedrijf:** het sociaal ontwikkelbedrijf is gecombineerd met de sociale dienst(en) in één gezamenlijk bedrijf. Het bedrijf voert de gehele Participatiewet uit en verzorgt zowel de uitkeringsverstrekking aan mensen met een bijstandsuitkering als het aan de slag helpen en houden van mensen vanuit de doelgroep. Het bedrijf voert alle functionaliteiten uit, zoals in de vorige paragraaf besproken. Daarnaast voert het bedrijf de inkomenstaken uit. Van de bedrijven die reageerden op onze enquête in ons landelijke onderzoek, behoort 20% tot deze categorie.
- **Geïntegreerd werkbedrijf:** alle werk- en re-integratietaken van de gemeente(n) in het kader van de Participatiewet en de Wsw (zoals in de vorige paragraaf besproken) zijn geïntegreerd in één bedrijf. De uitkeringsverstrekking is ondergebracht in een aparte entiteit. 20% van de bedrijven die reageerden op onze enquête behoort tot deze categorie.
- **Partieel werkbedrijf:** het sociaal ontwikkelbedrijf voert naast de Wsw ook andere re-integratietaken uit. De aard en omvang van de taken verschillen. Het sociaal ontwikkelbedrijf voert een deel van de functionaliteiten uit of zet de functionaliteiten voor een deel van de doelgroep in, zoals in de vorige paragraaf besproken. Naast de sociaal ontwikkelbedrijven zijn – binnen de ondersteuningsinfrastructuur – één of meerdere gemeentelijke afdelingen actief. Het gaat hier om circa de helft van de bedrijven die reageerden op onze enquête.
- **Bedrijf voor Beschut Werk:** in dit bedrijf is de traditionele werkplaats de hoeksteen van de infrastructuur van het bedrijf. Deze bedrijven verrichten naast de Wsw en Beschut Werk geen

¹ Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven, Berenschot, 2023

² Gemeenten worden door de rijksoverheid financieel geprikkeld om te sturen op een zo laag mogelijke bijstandsafhankelijkheid. Gemeenten ontvangen een vast budget voor de bijstand dat niet meebeweegt met de werkelijke bijstandsuitgaven. Het budget wordt verdeeld op basis van objectieve maatstaven. Dat zijn maatstaven die niet of niet direct door individuele gemeenten beïnvloed kunnen worden, zoals het aantal alleenstaande ouders, het aantal mensen met een migratieachtergrond en de situatie op de arbeidsmarkt. Gemeenten hebben financieel belang bij zo laag mogelijke bijstandsuitgaven. Op macroniveau beweegt het bijstandsbudget mee met de werkelijke bijstandsuitgaven. Dat betekent dat individuele gemeenten steeds ten minste zo goed moeten presteren als het landelijk gemiddelde om tekorten op het bijstandsbudget te voorkomen. Voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners wordt het budget geheel (< 15.000 inwoners) of gedeeltelijk verdeeld op basis van de historische bijstandsuitgaven. Bij een groter historisch aandeel is het gemeentelijk financieel belang minder, omdat een groter deel van de bespaarde bijstandsuitgaven van het gemeentelijk budget wordt afgeroomd.

³ Zie de brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer over de uitvoering van de Participatiewet, 34352 nr. 307, Den Haag, 21 december 2023

of zeer beperkt andere re-integratietaken. Het gaat om circa 5% van de bedrijven die de enquête hebben ingevuld.

- **Wsw-bedrijf:** dit bedrijf voert hoofdzakelijk alleen (nog) de Wsw uit. Het gaat om circa 5% van de respondenten.

Ook ten aanzien van de dienstverlening aan de nieuwe doelgroepen maken gemeenten verschillende keuzes. Wij zien onder meer de volgende belangrijke verschillen:

- **Inzet van LKS:** sommige gemeenten zetten sneller loonkostensubsidie (LKS) in dan andere gemeenten. Sommige gemeenten grijpen dit instrument aan om mensen sneller naar werk te helpen. Andere gemeenten zijn terughoudender. Zij vrezen dat het instrument kandidaten stigmatiseert of zij beperken de inzet van het instrument tot bepaalde, afgebakende doelgroepen (bijvoorbeeld alleen voor mensen met bepaalde arbeidsbeperkingen).
- **Beschut Werk:** sommige gemeenten zijn terughoudend met het inzetten van Beschut Werk, bijvoorbeeld omdat ze het een duur instrument vinden of omdat ze mensen met een beperking zonder meer aan het werk (willen)helpen. Daar is een indicatiestelling niet voor nodig. Andere zetten Beschut Werk veel in, bijvoorbeeld door actief op zoek te gaan naar potentiële kandidaten.
- **Binnen en buiten:** in sommige gemeenten worden de klassieke werksoorten (zoals Groen, Schoonmaak, Verpakken en Montage) in het Wsw-bedrijf in stand gehouden en soms uitgebreid om de doelgroep aan het werk te houden. De gemeenten en werkbedrijven kiezen daarvoor om mensen snel te kunnen plaatsen, zonder tussenkomst van een reguliere werkgever en om altijd een vangnet beschikbaar te hebben als iemand uit de doelgroep bij een reguliere werkgever zijn baan verliest. In andere gemeenten worden de eigen werksoorten grotendeels afgebouwd en worden kandidaten (waaronder de sw-medewerkers) bij reguliere werkgevers geplaatst en begeleid. Bedrijven kiezen vaak voor deze optie omdat ze dan geen relatief dure voorzieningen in de lucht hoeven te houden en minder financieel risico lopen. De focus is meer gericht op het bij reguliere werkgevers aan het werk helpen van mensen, waardoor het risico minder groot is dat mensen op de werksoorten worden vastgehouden omdat de werksoorten voldoende financieel resultaat moeten opleveren.
- **Opstap- en vangnetbanen:** er is een groep mensen in de Participatiewet die het nog niet lukt om bij reguliere werkgevers aan het werk te komen, maar die geen indicatie krijgt voor Beschut Werk. Deze groep is vaak geholpen met een (tijdelijke) (werk)plek of dienstbetrekking bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Sommige gemeenten bieden iedereen die nog niet regulier aan de slag komt een dienstbetrekking aan in het sociaal ontwikkelbedrijf. Andere gemeenten zijn hierin terughoudend,

omdat de kosten relatief hoog zijn of omdat ze van mening zijn dat het niet past bij de (bedoeling van de) Participatiewet.

Kortom, gemeenten hebben uitvoerings- en beleidsvrijheid in de Participatiewet. Er worden verschillende keuzes gemaakt. Er is geen blauwdruk van 'het beste model'. Er zijn wel inzichten van wat – gegeven de verschillende omstandigheden waarin bedrijven kunnen verkeren – goed of minder goed werkt.

B.1.5 Waar lopen gemeenten tegenaan?

In het landelijk onderzoek van Berenschot naar de sociaal ontwikkelbedrijven⁴ kwam een aantal problemen naar boven, die door de minister van SZW zijn bevestigd. Samengevat gaat het om de volgende zaken:

- **Gebrek aan een gemeentelijke toekomstvisie, een gedegen inrichting en sturing.** Ongeveer 60% van de sociaal ontwikkelbedrijven geeft aan geen duidelijk takenpakket te hebben en 46% mist een helder toekomstperspectief. Operationele afspraken worden vaak niet nagekomen en ook wordt aangegeven dat de samenwerking niet in alle regio's optimaal is. Daarnaast ervaren gemeenten en bedrijven soms een gebrek aan kaders vanuit het Rijk.
- **Niet-passende infrastructuur.** Afname van medewerkers bij sociaal ontwikkelbedrijven leidt onvoldoende tot aanpassing van de infrastructuur. Dit heeft overcapaciteit van organisatievoorzieningen, inefficiëntie en aanzienlijke kosten als gevolg. Bedrijven hebben zorgen over of zij in de toekomst nog genoeg 'kritische massa' hebben om uitvoering te kunnen blijven geven aan de Wsw en Beschut Werk. Hoewel het in sommige gevallen een logisch gevolg is van de stelselwijziging die de Participatiewet met zich meebracht, is men terughoudend met afbouw van infrastructuur. Dit omdat deze moeilijk weer kan worden opgebouwd en ook omdat de infrastructuur bewezen heeft belangrijk te zijn voor de werkgelegenheid van mensen voor wie het hebben van werk niet vanzelfsprekend is. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek van Berenschot ook dat bij afbouw er niet direct van mag worden uitgegaan dat dat leidt tot het wegvallen van ondersteuning/werk. Vaak komt er alternatieve infrastructuur voor in de plaats. Bijvoorbeeld doordat gemeenten taken zelf uitvoeren of hier andere partijen voor inzetten.
- **Het bereik en de ondersteuning van doelgroepen kan beter.** Er zijn momenteel verschillen tussen gemeenten in de mate waarin ondersteuning beschikbaar is voor werkzoekenden. Onderzoek van Berenschot wijst uit dat er landelijk circa 36.000 personen gebaat zijn bij de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, maar dat die mensen momenteel vaak niet worden bereikt. Het gaat om mensen die (potentieel) veelal onder de banenafpraak vallen en momenteel een uitkering ontvangen. Om de stap naar werk te kunnen zetten, hebben zij

⁴ Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven, Berenschot, 7 juni 2023.

intensieve ondersteuning nodig. Gemeenten geven aan onvoldoende middelen te hebben om deze doelgroep volledig te bereiken en effectief te ondersteunen/naar werk te begeleiden. Het beter bereiken van deze groep mensen kan helpen om de levensvatbaarheid van sociaal ontwikkelbedrijven te versterken.

- **Financiële complexiteit.** De financiering van de Participatiewet wordt als ontoereikend, onduidelijk en complex ervaren. Vooral als het gaat om de financiering van taken die bij sociaal ontwikkelbedrijven zijn belegd. Gemeenten benoemen een gebrek aan randvoorwaarden bij de uitvoering van de Participatiewet. Ook bemoeilijkt de lage toegevoegde waarde van het werk dat bij sociaal ontwikkelbedrijven geboden wordt het hebben van een financieel gezonde bedrijfsvoering.

B.1.6 Samenvattend

Gemeenten zitten met de Participatiewet in een grote, langjarige transitie die gestart is in 2015 met de invoering van de Participatiewet en die zal duren tot circa 2048 als de Wsw volledig is uitgestroomd. De wet vervangt eerdere regelingen zoals de Wsw en Wajong. Gemeenten worden verantwoordelijk voor een steeds grotere, nieuwe doelgroep, die voorheen terecht zou zijn gekomen in de Wsw en/of de Wajong. Gemeenten moeten deze mensen met een arbeidsbeperking zoveel mogelijk naar regulier werk begeleiden. Hiervoor beschikken ze over instrumenten zoals loonkostensubsidies, begeleidingsmiddelen en Beschut Werk.

De sociale infrastructuur, zoals beschreven door de SER, omvat functionaliteiten zoals detacheringsmogelijkheden, matching, begeleiding, en samenwerking met werkgeversnetwerken. Uit onderzoek blijkt dat in de gemeentelijke uitvoering sprake is van diverse problemen, zoals het ontbreken van een heldere toekomstvisie, inefficiëntie door niet-passende infrastructuur en financiële complexiteit. Gemeenten moeten duidelijke, strategische keuzes maken ten aanzien van het beleid en ten aanzien van de uitvoering, waarbij antwoord moet worden gegeven op de vraag wat de rol en positie is van de afdelingen Werk en Inkomen en het sociaal ontwikkelbedrijf en hoe die zich nu en in de toekomst tot elkaar moeten gaan verhouden.

Bijlage 2 Samenvatting van de hoofdtekst

B.2.1 De uitdaging van gemeenten

Gemeenten moeten zich de vraag stellen en deze vraag beantwoorden hoe zij de sociale infrastructuur van de Participatiewet – gericht op het aan de slag helpen en houden van mensen die het zelf niet redden op de arbeidsmarkt – willen inrichten en meer in het bijzonder wat daarin de rol en positie is van het sociaal ontwikkelbedrijf en welk organisatiemodel daarvoor het meest passend is.

Sommige gemeenten hebben duidelijke keuzes gemaakt. Het sociaal ontwikkelbedrijf van deze gemeenten is toekomstbestendig en heeft een duidelijk rol en positie binnen de sociale infrastructuur. Andere gemeenten hebben nog geen, geen duidelijke of geen toekomstbestendige keuze gemaakt. De positie van de sociaal ontwikkelbedrijven van deze gemeenten binnen de sociale infrastructuur is onduidelijk en de ondersteuning van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is voor nu en/of de toekomst nog onvoldoende gewaarborgd.

B.2.2 Het sociaal ontwikkelbedrijf evalueren en nieuwe keuzes maken

Waarom evalueren?

Er kan om verschillende redenen aanleiding zijn om een evaluatie uit te voeren van het sociaal ontwikkelbedrijf:

- Er wordt (periodiek) nagegaan of de gemeente(n) met het sociaal ontwikkelbedrijf nog op koers zit(ten) bij de transitie van de Participatiewet.
- Er worden knelpunten ervaren en er is behoefte aan een diep(er)gaande analyse van wat er aan de hand is.
- Er worden knelpunten ervaren en de gemeenten en het sociaal ontwikkelbedrijf willen nagaan of een herijking of een aanpassing van het bestaande organisatiemodel gewenst is.

Stappen zetten in de evaluatie

Bij een evaluatie van het sociaal ontwikkelbedrijf kunnen de volgende stappen worden gezet.

- In beeld brengen van de sociale infrastructuur
- Rol en positie bepalen van het sociaal ontwikkelbedrijf binnen de infrastructuur
- Prestaties van het sociaal ontwikkelbedrijf in beeld brengen
- Toekomstbestendigheid bepalen

Scenario's opstellen

De analyse kan aanleiding geven om maatregelen te nemen. De conclusie kan ook zijn dat een ander organisatiemodel gewenst is. In dat geval worden eerst alternatieve scenario's opgesteld. Vervolgens wordt daaruit een keuze gemaakt. Bij het opstellen van alternatieve scenario's voor het sociaal ontwikkelbedrijf, worden per scenario in ieder geval de volgende zaken uitgewerkt.

- De functionaliteiten die het sociaal ontwikkelbedrijf gaat uitvoeren en de wijze waarop die uitgevoerd gaan worden.
- Hoe wordt omgegaan met de vrijvallende Wsw-plekken en hoe de werkinfrastructuur wordt omgebouwd naar een voor de nieuwe doelgroep passende werkinfrastructuur.
- De meerjarige verwachte omvang van de doelgroepen waarvoor het sociaal ontwikkelbedrijf verantwoordelijk is.
- Het meerjarige kosten- en opbrengstenbeeld van het sociaal ontwikkelbedrijf.
- De impact van de veranderingen voor de betrokken organisaties en voor de doelgroep.
- De (mogelijke) gevolgen voor de governance
- Een uitsplitsing van de verschillende punten naar de individuele gemeenten (in het geval van een samenwerkingsverband)

Scenario's afwegen en kiezen

Nadat de mogelijke scenario's zijn opgesteld, vindt een afweging plaats op basis van relevante afwegingscriteria. Op basis daarvan wordt uit de scenario's een voorkeursvariant geselecteerd. Gemeenten bepalen zelf welke criteria relevant zijn. Gedacht kan worden aan criteria zoals:

- Doelmatigheid in de uitvoering
- Bestuurlijke doelmatigheid
- Draagvlak
- Gevolgen voor de doelgroep
- Impact/mate van verandering
- Borging vangnet voor de langere termijn
- Gemeentelijke autonomie
- Couleur locale
- Schaalvoordelen
- Congruentie

B.2.3 Bedrijf voor Wsw

Het bedrijf voor Wsw houdt in dat het zich uitsluitend richt op de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Door de afbouw van de Wsw verkeert dit type bedrijf in een permanente krimp situatie en zal het uiteindelijk ophouden te bestaan. De focus ligt op een beheerste transitie waarbij de werkgelegenheid en het werkgelek van de huidige Wsw-medewerkers zoveel mogelijk worden behouden. Tegelijkertijd moeten de bedrijfskosten, waaronder overhead, gebouwen en productiecapaciteit, geleidelijk worden afgebouwd om financiële efficiëntie te waarborgen. Externe samenwerking, vooral met gemeenten en opdrachtgevers, speelt een belangrijke rol in het proces van krimp en behoud van operationele resultaten. Ondanks kansen, zoals het creëren van een nieuwe infrastructuur, brengt dit model risico's zoals kapitaalvernietiging en onzekerheid bij medewerkers. Het praktijkvoorbeeld van Amfors illustreert een strategie waarin kostenbesparing, innovatie, en het welzijn van medewerkers hand in hand gaan tijdens de krimpende bedrijfsfase. Hiermee biedt het voorbeeld van Amfors waardevolle inzichten voor het omgaan met structurele afbouwscenario's.

B.2.4 Bedrijf voor beschutte arbeid

Het bedrijf voor beschutte arbeid richt zich op het bieden van werkplekken aan mensen die niet bij reguliere werkgevers terecht kunnen. Het bedrijf fungeert als een werkvoorzieningsschap en biedt dienstbetrekkingen aan deze doelgroep. Het heeft doorgaans geen expliciete ontwikkel- of re-integratiefunctie, al kan het tijdelijke werkplekken creëren als opstap naar regulier werk, in samenwerking met gemeentelijke afdelingen Werk en Inkom.

De vrijvallende infrastructuur door de krimp van de Wsw wordt ingezet voor de nieuwe doelgroep met een indicatie beschut werk. Tegelijkertijd vereist dit model een strategie om de infrastructuur geschikt te maken voor deze doelgroep, gezien hun lagere loonwaarde en hogere belemmeringen. Een belangrijke randvoorwaarde is dat er duidelijke afspraken zijn over de doorverwijzing

van kandidaten door sociale diensten en dat het sociaal ontwikkelbedrijf met hen goede verbindingen heeft.

Als de samenwerking binnen de infrastructuur onvoldoende van de grond komt, is het risico dat onvoldoende doorverwijzingen plaatsvinden of miscommunicatie tussen ketenpartners plaatsvindt, wat kan leiden tot inefficiënte bedrijfsvoering en minder kansen voor de doelgroep. Het praktijkvoorbeeld van Reestmond illustreert een succesvolle toepassing van het bedrijf voor beschutte arbeid, waarin de samenwerking met gemeenten en heldere afspraken over doorverwijzingen en financiering cruciaal blijken voor een effectieve uitvoering. Hierdoor worden werkplekken gerealiseerd die aansluiten bij de behoeften van zowel de doelgroep als de gemeenten.

B.2.5 Geïntegreerd bedrijf

Het geïntegreerde bedrijf is een organisatie model waarin alle werk- en re-integratietaken van de gemeente zijn samengevoegd in één organisatie. Hierdoor is het verantwoordelijk voor de volledige sociale infrastructuur van de Participatiewet, inclusief het aan de slag helpen en houden van zowel de bestaande doelgroep van de Wsw als de nieuwe doelgroep van de Participatiewet. Het bedrijf biedt werkplekken aan, zoals beschut werk en opstap- en vangnetbanen, en stimuleert uitstroom naar reguliere werkgevers.

Gemeenten kiezen vaak voor dit model vanwege de mogelijkheid tot integrale regie over werk en re-integratie, wat een soepele overgang biedt van de klassieke infrastructuur naar een toekomstgerichte aanpak. Het model vereist goede interne samenwerking tussen de afdelingen Werk en Re-integratie, waarbij nadruk ligt op door- en uitstroom. Tegelijkertijd vraagt het om effectieve afstemming met externe partners, zoals welzijnsorganisaties en onderwijsinstellingen, om maatschappelijke participatie te ondersteunen.

Een belangrijke kans van dit model is de efficiëntie in de uitvoering en de flexibiliteit om nieuwe oplossingen te ontwikkelen. Risico's zijn echter dat de focus vooral gericht is op de re-integratie naar werk en dat er minder focus is op het verminderen van de bijstandsafhankelijkheid in het algemeen en brede maatschappelijke participatie van mensen voor wie werken geen optie is. Het praktijkvoorbeeld van Werkse! toont hoe een geïntegreerd bedrijf kan bijdragen aan het versterken van uitstroom naar werk en maatschappelijke inclusie.

B.2.6 Gecombineerd bedrijf

Het gecombineerde bedrijf integreert werk- en re-integratietaken met inkomstaken binnen één organisatie. Dit betekent dat sociale diensten en het klassieke Wsw-bedrijf zijn samengevoegd. Het bedrijf is verantwoordelijk voor de volledige uitvoering van de sociale infrastructuur van de Participatiewet plus de uitkeringsverstrekking. Door deze aanpak kan het gecombineerde bedrijf rechtstreeks de koppeling maken tussen het recht op een uitkering en de verplichting tot participatie, en vanuit één perspectief regie

voeren op werk en inkomen. Werk en inkomen zijn vanuit het perspectief van de Participatiewet onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Het gecombineerde model biedt sterke voordelen, zoals de mogelijkheid van een integrale aanpak van werk- en inkomensprocessen, wat synergie creëert en bij kan dragen aan een laag bijstandsvolume en optimale ondersteuning van de doelgroep. Echter, het vereist een sterk management dat twee verschillende culturen – gericht op rechtmatigheid en doelmatigheid – bij elkaar moet brengen. Het risico bestaat dat niet alle onderdelen gelijkwaardige aandacht krijgen, wat kan leiden tot suboptimale resultaten.

Het praktijkvoorbeeld van Avres laat zien hoe een gecombineerd bedrijf effectief kan functioneren, waarbij het zowel werkgelegenheid stimuleert als de financiële bestaanszekerheid van inwoners versterkt. Dit integrale model leidt tot lagere bijstandsuitgaven en hoge plaatsingscijfers, terwijl het toekomstbestendig en financieel gezond is. Daarmee biedt het gecombineerde bedrijf sterke mogelijkheden om de doelen van de Participatiewet te realiseren.

B.2.7 Partieel bedrijf

Het partieel bedrijf is een sociaal ontwikkelbedrijf dat naast de uitvoering van de Wsw een bredere rol heeft binnen de sociale infrastructuur van de Participatiewet, zonder echter de volledige regie en verantwoordelijkheid te dragen voor de gehele doelgroep. Het bedrijf voert vaak werkleertrajecten en andere intensieve ontwikkelprogramma's uit om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt voor te bereiden op werk. Deze trajecten worden uitgevoerd in aansluiting op de gemeentelijke afdelingen Werk en Inkomen.

In de praktijk komt het geregeld voor dat de taken en verantwoordelijkheden van een partieel bedrijf minder scherp zijn afgebakend zijn dan bij andere organisatiemodellen. Dat kan leiden tot onduidelijkheden en spanningen in de samenwerking tussen met name de afdeling W&I en het sociaal ontwikkelbedrijf binnen de infrastructuur. Een effectieve ketensamenwerking vereist duidelijke afspraken over klantstromen, rollen, en een strategisch plan op het niveau van de gehele sociale infrastructuur. Goede governance, leiderschap en wederzijds vertrouwen zijn cruciaal om het succes van deze samenwerkingen te waarborgen.

Het praktijkvoorbeeld van WSD Groep laat zien hoe een partieel bedrijf succesvol kan functioneren door intensieve samenwerking met gemeenten, een breed aanbod van werksoorten en een focus op individuele dienstverlening aan de betrokken gemeenten (maatwerk).

B.2.8 Mixed model bedrijf

Het mixed model bedrijf is een sociaal ontwikkelbedrijf dat verschillende rollen vervult voor de deelnemende gemeenten. Dit betekent dat het bedrijf bijvoorbeeld voor één gemeente als geïntegreerd sociaal ontwikkelbedrijf kan opereren, terwijl het

voor een andere gemeente enkel taken uitvoert als bedrijf voor beschutte arbeid, of zelfs uitsluitend verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wsw. De uiteenlopende visies van gemeenten op de optimale inzet van het sociaal ontwikkelbedrijf vormen vaak de basis voor deze structuur.

Deze variant kent verschillende uitdagingen, zoals het waarborgen van solidariteit en evenredigheid in de samenwerking tussen gemeenten. Dit is complex omdat de verhoudingen tussen gemeenten binnen het samenwerkingsverband verschillen. Een van de mogelijke oplossingen is het aanpassen van de juridische constructie, bijvoorbeeld door een centrumconstructie of BV, om de samenwerking efficiënter en transparanter te maken.

Hoewel dit model maatwerk per gemeente mogelijk maakt, brengt het risico's met zich mee, zoals een gebrek aan schaalvoordelen en een verminderde transparantie over kosten en baten. Het praktijkvoorbeeld van De Binnenbaan in Zoetermeer toont hoe een mixed model bedrijf effectief kan functioneren door te werken met een flexibele aanpak voor verschillende gemeenten, terwijl het streeft naar maximale ondersteuning voor werkzoekenden en inclusie op de arbeidsmarkt.

B.2.9 Social firm

Het concept van de social firm draait om een bedrijf dat zich richt op het leveren van een product of dienst, terwijl ze een substantieel aantal werkplekken biedt aan mensen met een beperkte loonwaarde. Het hoofddoel is kostendekkend opereren en maatschappelijke waarde creëren, zoals sociale inclusie en milieubewustzijn. De sociale component is geïntegreerd als randvoorwaarde binnen de bedrijfsstrategie.

Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven kunnen social firms inzetten bij het realiseren van de doelen van de Participatiewet. Bij voorkeur wordt de inzet van social firms meegenomen in de strategische keuzes. Als overwogen wordt om social firms in te zetten, moet goed worden nagegaan wat dat betekent voor de betrokken medewerkers. Een aandachtspunt is dat social firms gebonden zijn aan kosten- en omzetdoelstellingen en niet altijd banen kunnen garanderen voor alle kandidaten. Bovendien kan het budgettaire karakter van social firms leiden tot onzekerheid en een minder stabiele werkplek voor medewerkers. Een belangrijk hulpmiddel is het PSO-keurmerk, dat de mate van sociaal ondernemen van organisaties meet en hen certificeert op basis van landelijke benchmarks.

Het praktijkvoorbeeld van Circulus illustreert hoe een social firm met een focus op afvalbeheer en recycling succesvol maatschappelijke waarde combineert met werkgelegenheid voor kwetsbare groepen en financiële duurzaamheid. Hierdoor worden werkplekken gecreëerd in een semi-reguliere omgeving, met aandacht voor zowel sociale als economische doelen.

Bijlage 3 Juridische organisatievormen

Als er grote organisatieveranderingen worden doorgevoerd en (met name als) er op de korte of de langere termijn veranderingen plaatsvinden in de verhoudingen tussen de gemeenten in een bestaand samenwerkingsverband, moet er ook worden nagedacht over de juridische organisatievorm. De te maken keuzes staan in principe los van het organisatiemodel. We gaan hier in op de afwegingen die in zijn algemeenheid moeten worden gemaakt. Als het vraagstuk toch aan de orde is bij de verschillende organisatievormen, staan we daar bij de bespreking van de afzonderlijke modellen hierna specifiek bij stil.

B.3.1 Sociaal ontwikkelbedrijf als gemeentelijke entiteit

Verscheidene gemeenten hebben hun eigen sociaal ontwikkelbedrijf. Vaak is het sociaal ontwikkelbedrijf onderdeel van de juridische entiteit van de gemeente. Als het sociaal ontwikkelbedrijf de uitvoering doet voor één gemeente, is het sociaal ontwikkelbedrijf meestal een gemeentelijke afdeling. Er kan wel sprake zijn van een interne verzelfstandiging, waarbij het sociaal ontwikkelbedrijf feitelijk opereert als onafhankelijke organisatie, maar formeel juridisch onderdeel is van de gemeente. Voorbeelden hiervan zijn Weener XL in Den Bosch of De Zuidhoek op Schouwen-Duiveland.

B.3.2 Samenwerkingsverband

Als er sprake is van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, worden vaak afspraken gemaakt op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Op die manier is er een juridisch kader waarbinnen de samenwerking vorm gegeven kan worden. Voor sociaal ontwikkelbedrijven wordt in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vaak gekozen voor een van de volgende constructies:

- **Openbaar lichaam:** Een zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid dat taken uitvoert namens de deelnemende gemeenten. In een openbaar lichaam is sprake van een gelaagd bestuur. Er is een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur.
- **Bedrijfsvoeringsorganisatie:** Een specifieke vorm van openbaar lichaam met name gericht op uitvoerende taken. De bedrijfsvoeringsorganisatie heeft één bestuur. Omdat een bedrijfsvoeringsorganisatie geacht wordt om alleen uitvoerende taken te verrichten, kan volstaan worden met één bestuurslaag.

- **Centrumconstructie:** Eén gemeente voert bepaalde taken uit namens de andere deelnemende gemeenten. De centrumgemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering, terwijl de andere gemeenten opdrachtgevers zijn en waarmee een DVO is afgesloten. De centrumconstructie kan interessant zijn als sprake is van een samenwerkingsverband tussen een grote gemeente en verder allemaal kleine gemeenten. In een centrumconstructie ontbreekt een afzonderlijk orgaan of rechtspersoon. Op die manier kunnen de betrokken gemeenten snel en eenvoudig besluiten nemen. Hierdoor kan de samenwerking soepeler verlopen en nemen de administratieve lasten af, omdat sommige standaardprocedures in het geval van een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie, niet van toepassing zijn.

B.3.3 Private rechtsvorm

Er zijn ook gemeenten die ervoor kiezen om van het sociaal ontwikkelbedrijf een privaatrechtelijke entiteit te maken. De gedachte daarbij is vaak dat als het bedrijf verder op afstand staat, dat er sneller en effectiever gehandeld kan worden, wat bijdraagt aan de kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering. Een voorbeeld is Werkkracht in Ede. Gemeente Ede is 100% aandeelhouder van Werkkracht BV. Er is destijds voor gekozen om Werkkracht op afstand te plaatsen in een BV om het bedrijf meer armslag te geven bij het nemen van beslissingen, zowel intern als in de relatie met externe partners.

Samenwerkingsverbanden kunnen op basis van dezelfde overwegingen kiezen voor een private rechtsvorm. Vaak is er dan nog een samenwerkingsverband op grond van de Wgr dat optreedt als aandeelhouder van de vennootschap.

Voor het sociaal ontwikkelbedrijf heeft de publiekrechtelijke samenwerkingsvorm de voorkeur boven een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. Gemeenten kunnen overwegen om over te gaan tot een privaatrechtelijke vorm als dat aangewezen is voor de behartiging van het openbaar belang. Dit volgt uit artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet, waarin de voorkeur wordt gegeven aan publiekrechtelijke samenwerkingsvormen vanwege de waarborgen die daarbij horen, zoals transparantie en democratische controle. Een privaatrechtelijke vorm, zoals een BV, NV, coöperatie of stichting, kan echter geschikter zijn in situaties zoals:

- **operationele flexibiliteit:** als een snelle en efficiënte besluitvorming nodig is, bijvoorbeeld bij commerciële activiteiten of marktgerichte dienstverlening.
- **samenwerking met private partijen:** als publiek-private samenwerking een rol speelt en de samenwerking efficiënter kan worden vormgegeven in een privaatrechtelijke structuur.
- **beheersing van risico's:** bij grote financiële of juridische risico's die beter beheersbaar zijn binnen een private rechtsvorm.
- **marktwerving:** wanneer concurrentie en kostenefficiëntie noodzakelijk zijn, zoals bij afvalverwerking of regionale ontwikkelingsbedrijven.
- **afwezigheid van bevoegdheidsoverdracht:** in privaatrechtelijke structuren worden geen publiekrechtelijke bevoegdheden overgedragen, wat handig is wanneer bevoegdheden bij het college en de raad blijven.

Het gebruik van een privaatrechtelijke vorm brengt ten opzichte van een publiekrechtelijke vorm uitdagingen mee, zoals beperktere democratische legitimatie, fiscale en aanbestedingsvraagstukken en minder transparantie. Gemeenteraden behouden minder directe invloed, omdat ze alleen via het college kunnen sturen. Kortom, de privaatrechtelijke vorm kan alleen worden gekozen als de voordelen duidelijk opwegen tegen de beperkingen.

Voor een uitgebreide toelichting op de verschillende vormen van regionale samenwerking, verwijzen wij naar Grip op regionale samenwerking (R. de Greef en R. Stolk, 2015).

Bijlage 4 Evaluatie sociaal ontwikkelbedrijf

Bij een evaluatie van het sociaal ontwikkelbedrijf worden de volgende stappen gezet. De wijze waarop in de verschillende stappen onderzoek plaatsvindt, is uitgewerkt in de hoofdttekst van deze handreiking.

B.4.1 In beeld brengen van de sociale infrastructuur

- Wat is de hoofddoelstelling van de activiteiten die in de sociale infrastructuur worden uitgevoerd? Wordt deze doelstelling gerealiseerd?
- Beschrijf per functionaliteit hoe deze wordt uitgevoerd en wie/welke organisatie deze uitvoert. Geef per functionaliteit ook aan wat de doelen zijn en of die worden gerealiseerd.
- Breng de volgende indicatoren (meerjarig) in beeld:
 - Aantal mensen met een loonkostensubsidie (LKS) exclusief beschut werk als percentage van het aantal inschrijvingen in het doelgroepregister.
 - Aantal beschut werkplekken in verhouding tot de taakstelling
 - Bijstandsdichtheid (aantal bijstandsuitkeringen gedeeld door het aantal huishoudens).
 - Saldo op het bijstandsbudget.
- Voer een benchmark uit voor deze indicatoren.
- Ga na hoe de indicatoren zich in de komende jaren naar verwachting gaan ontwikkelen.
- Ga na hoe het vangnet in de sociale infrastructuur – nu en in de toekomst – is geborgd.

B.4.2 Rol en positie bepalen van het sociaal ontwikkelbedrijf binnen de infrastructuur

- Welke functionaliteiten voert het sociaal ontwikkelbedrijf uit binnen de sociale infrastructuur? Hoe worden de taken binnen de verschillende functionaliteiten beschreven? Als welk organisatiemodel kan het sociaal ontwikkelbedrijf worden gekwalificeerd?
- Hoe verhoudt het sociaal ontwikkelbedrijf zich tot de (eventueel) andere partners in de sociale infrastructuur?

- Hoe is de doelgroep afgebakend waarvoor het sociaal ontwikkelbedrijf verantwoordelijk is? Hoe wordt objectief vastgesteld of kandidaten aan het profiel voldoen?
- Waar en hoe komen de kandidaten voor het sociaal ontwikkelbedrijf in beeld? Op welke wijze worden zij doorverwezen naar het sociaal ontwikkelbedrijf? Hoe worden de doorverwezen kandidaten op het sociaal ontwikkelbedrijf ontvangen en hoe worden zij verder doorgeleid binnen het bedrijf?
- Wat gebeurt er met kandidaten binnen het sociaal ontwikkelbedrijf die niet meer kunnen worden ondersteund? Hoe worden zij terugverwezen naar doorverwijzende organisatie?
- Welke afspraken zijn er gemaakt tussen de ketenpartners binnen de sociale infrastructuur? Worden deze afspraken opgevolgd? Zo nee, tot welke verbeterpunten leidt dat?

B.4.3 Prestaties van het sociaal ontwikkelbedrijf in beeld brengen

- Wat zijn de doelen van het sociaal ontwikkelbedrijf? Worden de doelen gerealiseerd?
- Wat is de bijdrage van deze doelen aan het realiseren van de doelen voor de gehele infrastructuur?
- Hoe wordt omgegaan met de vrijvallende plekken doordat het aantal Wsw-ers jaarlijks afneemt? Hoe wordt de werk-infrastructuur omgebouwd naar een toekomstbestendige werkinfrastructuur voor de nieuwe doelgroep?
- Wat zijn de kosten en opbrengsten van het sociaal ontwikkelbedrijf? Is sprake van een doelmatige uitvoering? Zie hiervoor ook de handreiking Operationeel resultaat.
- Is er een duidelijke strategie voor het sociaal ontwikkelbedrijf? Weet het bedrijf waar het aan toe is? Wat is het perspectief?

B.4.4 Toekomstbestendigheid bepalen

- Hoe gaat de doelgroep van het sociaal ontwikkelbedrijf zich naar verwachting ontwikkelen?
- Wat zijn de risico's dat deze ontwikkeling niet wordt gerealiseerd?
- Hoe gaan de kosten en opbrengsten zich meerjarig ontwikkelen?
- Hoe verhouden de kosten van het sociaal ontwikkelbedrijf en de bijdragen die gemeenten betalen aan het sociaal ontwikkelbedrijf zich tot de rijksmiddelen die gemeenten ontvangen voor de betreffende taken?
- Is het sociaal ontwikkelbedrijf toekomstbestendig?

Bijlage 5 Vragen over deze handreiking?

Vragen over deze handreiking? We denken graag met je mee. Adviesteam Sociale Infrastructuur staat voor je klaar.

De handreiking 'Organisatiemodellen' helpt gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven bij keuzes over de organisatie en sturing vanuit de Participatiewet. Het maakt mogelijke organisatie-modellen inzichtelijk, inclusief de voor- en nadelen.

Het kan zijn dat je hier aanvullende vragen over hebt, zoals:

- Welke rol en positie heeft het sociaal ontwikkelbedrijf binnen de sociale infrastructuur?
- Welk organisatiemodel past het beste bij de ambities van mijn gemeente of regio?
- Wat is het transformatiepad van het ene organisatiemodel naar het andere organisatiemodel?

Het Adviesteam Sociale Infrastructuur helpt je graag verder!

Wij zijn er om met je mee te denken. We bieden ondersteuning op maat, of je nu zoekt naar praktische hulp of strategisch advies.

Bel ons voor:

- Procesbegeleiding om gesprekken zorgvuldig te laten verlopen en tot gedragen besluiten te komen;
- Strategisch, juridisch en financieel advies bij transformatievraagstukken;
- Praktische ondersteuning bij het inzetten van het impulsbudget;
- Bestuurlijke (bestuurlijke, regionale, etc.) sessies en collegiale reflectie;
- Maatwerkspecialisten voor complexe regionale situaties;
- Een helpdesk voor algemene vragen over beleid, organisatie en samenwerking.

Samen bouwen aan een toekomstbestendige sociale infrastructuur!

Loop je tegen complexe vraagstukken aan? Onze strategisch adviseurs en maatwerkspecialisten zijn getraind om jouw organisatie vooruit te helpen. Het Adviesteam werkt onafhankelijk en op basis van vertrouwen. Neem nu contact op. Stuur een mail naar socialeinfrastructuur@vng.nl of bel 070-3738393. Voor meer informatie, [kijk op onze webpagina](#).

Op zoek naar inspiratie en ervaringen uit de praktijk?

Sluit je aan bij het lerend netwerk van **Cedris en Divosa**.

Daar ontmoeten gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven elkaar om ideeën, vraagstukken en goede voorbeelden uit te wisselen. Een plek om samen te leren, te reflecteren én verder te komen.

Over de auteurs

Deze handreiking is geschreven door **Martin Heekelaar**, **Mattias Gijsbertsen** en **Anne van Schothorst**, werkzaam bij organisatieadviesbureau Berenschot.

- Martin Heekelaar werkt als senior managing consultant bij Berenschot. Hij is al decennialang lang actief binnen het domein van werk en inkomen. Voorheen werkte hij bij Divosa en bij de Inspectie der Rijksfinanciën. Hij geldt als expert op het terrein van de Participatiewet en geeft veelal op strategisch niveau advies aan gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en landelijke partijen zoals het ministerie van SZW, Cedris, Divosa en de VNG.
- Mattias is adviseur bestuurlijke samenwerking en strategie in het sociaal domein bij Berenschot. Mattias adviseert onder andere gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven op het terrein van werk en inkomen, en was zes jaar wethouder in de gemeente Groningen met de Participatiewet in portefeuille.
- Anne werkt voor Berenschot binnen het sociaal domein en is voor een groot deel werkzaam op het terrein van werk en inkomen.

Organisatiemodellen

Handreiking inrichting en organisatie sociaal ontwikkelbedrijf