



Adviesrapport doorontwikkeling samenwerking WRA - Wezo

Samengesteld door	Projectgroep WRA - Wezo
Versie	2.0
Datum	25 september 2017



INHOUD

Blz.

Samenvatting.....	1
1 Inleiding	3
2 Beleidskaders	5
2.1 Arbeidsmarkt en regionale samenwerking.....	5
2.2 Naar een inclusieve arbeidsmarkt.....	6
2.3 Zwolle aan de slag.....	7
3 Huidige situatie	9
3.1 Taak en organisatie Wezo NV	9
3.2 Taak en organisatie WRA.....	9
3.3 Samenwerking Wezo en WRA.....	10
4 Naar een nieuwe situatie	13
4.1 Dominante thema's	13
4.2 Dilemma's	16
4.3 Toetsingskader	19
5. Advies nieuwe structuur.....	21
5.1 Besturingsmodellen	21
5.1.1 Privaat	20
5.1.2 Publiek	21
5.1.3 Publiek-privaat	21
5.1.4 Publiek via privaat	22
5.2 Overwegingen en advies.....	24
5.2.1 Rechtsvormen	20
6. Van huidig naar nieuw	30
6.1 Positionering	30
6.2 Opdrachtformulering	30
6.3 Governance.....	32
6.4 Personele en financiële uitwerking	33
6.5 Aandachtspunten vervolg besluitvorming	35
Bijlage 1 Interviews stakeholders	

Samenvatting

Zwolle onderkent in haar Perspectiefnota 2017-2020 drie grote maatschappelijke thema's. Eén van die thema's is het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt. Dit is uitgewerkt in de notitie 'Naar een inclusieve arbeidsmarkt', die de gemeenteraad in maart 2017 vaststelde. De afdeling Werk, Re-integratie en Arbeidsparticipatie (WRA) en sw-bedrijf Wezo NV werken vanaf 2015 samen in een netwerkorganisatie en leveren gezamenlijk een bijdrage aan het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt in de regio Zwolle. Voor een toekomstbestendige samenwerking is het noodzakelijk dat een volgende stap wordt gezet in de samenwerking.

Afdeling WRA en Wezo NV hebben een gezamenlijke aanpak ontwikkeld onder de noemer 'Zwolle aan de slag'. Deze aanpak is nog volop in ontwikkeling, en biedt voldoende basis om op voort te bouwen. Daarom is de gezamenlijke aanpak het vertrekpunt voor de toekomstige samenwerking en daarmee ook voor dit advies. Het gegeven dat er op dit moment sprake is van twee afzonderlijke structuren (een gemeentelijke afdeling en een nv) zorgt ervoor dat de samenwerking nog niet optimaal tot haar recht komt. We willen een betrouwbare en herkenbare partner zijn in de regio. Onze partners, waaronder werkgevers en onderwijs, hebben baat bij een eenduidige aanpak waarbij in regionaal verband wordt samengewerkt.

In de notitie 'Naar een inclusieve arbeidsmarkt' is onder meer gesteld dat we de werkgevers 'aan kop' zetten en streven naar een intensieve samenwerking met partners in de stad en de regio; we zien het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt als een gezamenlijke en gedeelde doelstelling. Deze publiek - private samenwerking komt optimaal tot haar recht als er zowel in samenwerking als in structuur sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid. Eén van de uitgangspunten van de Participatiewet is echter dat overheid, werkgevers en onderwijs gezamenlijk optrekken bij het bijeenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De komende jaren is er in veel sectoren sprake van personeelstekorten. Naar verwachting is alle arbeidscapaciteit nodig om aan de personeelsvraag van bedrijven te kunnen voldoen. Dit geldt ook voor inwoners die nu (nog) niet betaald werken, waaronder inwoners met een arbeidsbeperking. Ook deze groep dient in een reguliere werkomgeving te werken, waarbij de werkgever gecompenseerd wordt voor een eventuele lagere loonwaarde. Door vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid een sluitende keten te realiseren van in- door- en uitstroom op de arbeidsmarkt kunnen we vraag en aanbod beter op elkaar laten aansluiten. De manier waarop publiek-private samenwerking zich verder ontwikkelt is een vraagstuk voor de komende jaren, maar de richting is duidelijk.

Het opzetten van een goed werkende publiek - private samenwerking, met een heldere verdeling in verantwoordelijkheden, vraagt tijd en energie van alle betrokkenen in de stad en de regio. De betrokken stakeholders hebben de wens geuit om dit in de komende jaren te onderzoeken en waar mogelijk verder op te zetten.

In de aanloop naar een mogelijke publiek - private samenwerking op langere termijn is nu een organisatie nodig die slagvaardig inspeelt op arbeidsmarktvraagstukken, wendbaar is en een herkenbaar profiel heeft naar partners. Een 'publiek via privaat' model (met een bv als rechtsvorm) biedt hiervoor de ruimte. Daarnaast is deze in de toekomst relatief eenvoudig verder te ontwikkelen naar een publiek - private samenwerkingsorganisatie.

Beleidsvorming blijft een gemeentelijke verantwoordelijkheid, de nieuwe organisatie fungeert als opdrachtnemer en voert specifieke taken uit in opdracht van de gemeente Zwolle. De gemeente en de nieuwe organisatie dienen dan ook samen invulling te geven aan een actief

partnerschap. De overheids-bv dient als overbrugging naar een vorm van publiek-privaat eigenaarschap.

De huidige taken en verantwoordelijkheden van WRA en Wezo zijn het vertrekpunt voor de nieuwe organisatie. Richting de start van de nieuwe organisatie wordt van een aantal taken nader bepaald of die meegaan of bij de gemeente blijven. In algemene zin is helder dat het speelveld continu in beweging is, zowel landelijk, regionaal als lokaal. Dat betekent dat het takenpakket van de nieuwe organisatie geen vaststaand gegeven is, maar zich moet kunnen aanpassen aan de in- en externe ontwikkelingen. Uiteraard staat het doel centraal om samen met partners in de stad en de regio een inclusieve arbeidsmarkt te realiseren.



1 Inleiding

Aanleiding

De gemeente Zwolle is sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet, inclusief de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). In de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw spelen op dit moment twee organisaties een belangrijke rol. Ten eerste de afdeling Werk, Re-integratie en Arbeidsontwikkeling (WRA) van de gemeente Zwolle. De afdeling WRA houdt zich bezig met de uitstroom en re-integratie van (direct bemiddelbare) werkzoekenden en is verantwoordelijk voor de arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ten tweede het sw-bedrijf Wezo groep holding NV (Wezo), die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wsw. Deze activiteiten hebben betrekking op personen die op 31 december 2014 in dienst van Wezo waren. De arbeidsovereenkomsten tussen deze personen en Wezo blijven ongewijzigd. Er komt echter geen nieuwe instroom meer op basis van de Wsw met als gevolg dat de activiteiten van Wezo in de loop van de tijd zullen afnemen. Zwolle is vanaf 11 december 2015 enig aandeelhouder van Wezo.

Vanaf 1 januari 2016 werken beide organisaties samen in de vorm van een samenwerkingsgerichte netwerkorganisatie. Voor het goed kunnen bedienen van de brede doelgroep van de Participatiewet is samenwerking tussen de afdeling WRA en Wezo een meerwaarde. Toch wordt de huidige samenwerking niet als voldoende toekomstbestendig gezien. De aansturing van beide organisaties gebeurt weliswaar centraal, het besturingsmodel is tot nu toe ongewijzigd gebleven. Dit betekent dat de afdeling WRA onderdeel is van de ambtelijke organisatie van de gemeente Zwolle. Wezo is een nv, met de gemeente Zwolle als enig aandeelhouder. Een Raad van Commissarissen oefent toezicht uit op het bestuursbeleid.

Gelet op de samenwerking tussen WRA en Wezo vanuit het gemeenschappelijke doel om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen, ligt het voor de hand te onderzoeken welk besturingsmodel het meest passend is om als één organisatie verder te gaan.

Doel en vertrekpunt

Het maken van een vervolgstap in de samenwerking tussen beide organisaties is als doel opgenomen in de Transformatieagenda Sociaal domein: 'Het realiseren van een nieuwe aanpak in de samenwerking tussen WRA en Wezo, waarbij de focus ligt op het faciliteren van werkgevers met arbeidsfitte kandidaten in het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt¹'.

Het doel reikt verder dan de samenwerking tussen WRA en Wezo; de netwerksamenwerking draagt bij aan de regionale strategische opgave om (door samenwerking tussen overheid, onderwijs en ondernemers) te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. De (nieuwe) organisatie is een middel om dit doel te bereiken. Centraal staat de vraag in welke richting de netwerksamenwerking WRA / Wezo zich de komende jaren dient te ontwikkelen en wat hierin het gewenste besturingsmodel is. In deze adviesnotitie gaan we op deze vraag in. Het vertrekpunt van de toekomstige samenwerking is de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. We sluiten aan bij eerder gemaakte beleidskeuzes, in lijn met het beleidskader 'Naar een inclusieve arbeidsmarkt' (zie hoofdstuk 2). De huidige, gezamenlijke aanpak van WRA en Wezo vormt inhoudelijk de basis voor de verdere ontwikkeling.

¹ Perspectiefnota 2018-2021 'nu en morgen', Hoofdstuk 3 investeringsagenda strategische opgave, Transformatieagenda sociaal domein - Arbeidsparticipatie en bijstand (thema 5).

We borduren voort op de reeds gezette stappen in de samenwerking 'WRA - Wezo' waarbij de notitie 'Naar een inclusieve arbeidsmarkt' centraal staat.

Totstandkoming adviesnotitie

In het voorjaar van 2017 gaven de betrokken portefeuillehouders opdracht deze adviesnotitie voor te bereiden. Vervolgens is een projectgroep ingesteld onder leiding van de interim-directeur van Wezo (tevens lid van het MTZ van Zwolle) en bestaande uit medewerkers van de afdeling WRA en Wezo. Lysias Advies en Nysingh advocaten-notarissen ondersteunden de projectgroep.

Leeswijzer

In hoofdstuk twee beschrijven we de beleidskaders die relevant zijn in het kader van het beantwoorden van de vraag. Er wordt onder meer ingegaan op de beslisnota 'Naar een inclusieve arbeidsmarkt'.

Hoofdstuk drie geeft een beschrijving van de huidige situatie: welke taken voeren de afdeling WRA en Wezo uit en hoe is dit organisatorisch geregeld? Tevens wordt beschreven hoe de samenwerking tussen beide organisaties zich vanaf 1 januari 2016 ontwikkelde.

In hoofdstuk vier behandelen we een aantal dominante thema's en dilemma's in de uitvoering, die een rol spelen bij het uiteindelijke advies. Vervolgens komen we tot een toetsingskader voor de verschillende besturingsmodellen.

In hoofdstuk vijf geven we een advies over de nieuwe structuur (het gewenste besturingsmodel en de rechtsvorm). Dit advies is gestoeld op de beoordeling van vier modellen aan de hand van het toetsingskader. In hoofdstuk zes tenslotte, geven we op hoofdlijnen aan hoe we van de huidige naar de nieuwe situatie gaan.

2 Beleidskaders

Zwolle onderkent in haar Perspectiefnota 2017-2020 drie grote maatschappelijke thema's. Eén van die thema's is het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt. Dit is uitgewerkt in de notitie 'Naar een inclusieve arbeidsmarkt', die de gemeenteraad in maart 2017 vaststelde. In paragraaf 2.2 gaan we hier verder op in. Vervolgens staan we stil bij de aanpak 'Zwolle aan de slag', die een aantal belangrijke pijlers in de huidige werkwijze beschrijft (2.3). We beginnen met een korte beschrijving van de arbeidsmarkt en de regionale samenwerking.

2.1 Arbeidsmarkt en regionale samenwerking

De regio Zwolle heeft een gezonde financiële en economische positie en een sterk investeringsbeleid. Een regio met een sterke economie biedt kansen voor de werkgelegenheid. De verwachting is dat de werkgelegenheid in de regio Zwolle de komende jaren blijft groeien met circa 2% per jaar (UWV, 2015). De groei van het aantal logistieke bedrijven biedt kansen in de sectoren transport en logistiek. De ontwikkeling van het gezamenlijk havenbedrijf 'Port of Zwolle' draagt ook bij aan de economische ontwikkeling van de regio. Verder is het midden- en kleinbedrijf sterk vertegenwoordigd.

De verwachting is dat het aantal arbeidsplaatsen stijgt van 308.830 in 2014, tot 315.000 in 2019. Dat is een groei van 1.200 arbeidsplaatsen per jaar.

De netto participatiegraad (mensen met een baan) is in Zwolle met ruim 63% hoger dan het gemiddelde van de vijftig grootste gemeenten. Ook op het gebied van werkgelegenheid doet Zwolle het bovengemiddeld (Atlas, 2016).

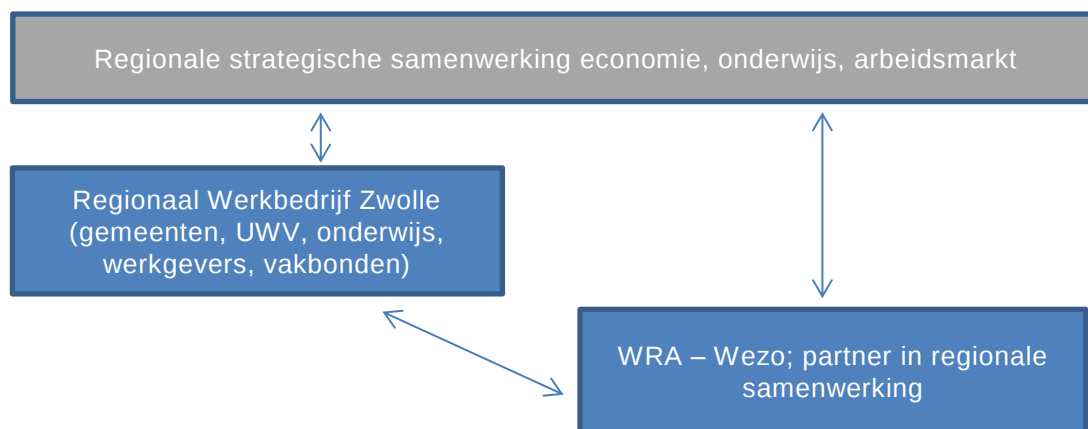
Deze economische groei biedt kansen voor inwoners om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. In specifieke sectoren is al sprake van tekorten aan geschoold personeel, bijvoorbeeld in ICT en technische beroepen. Tegelijkertijd zien we dat het werk voor middelbaar -en lager opgeleiden onder druk staat door robotisering, automatisering en flexibilisering.

Kenmerkend voor de economische regio Zwolle is ook het grote aantal ondernemers dat zich graag inzet voor de regio. De uitdaging is om de samenwerking met werkgevers, onderwijs en maatschappelijke partners te benutten zodat de arbeidskansen toenemen voor iedereen, ook voor mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt.

Bureau Louter deed in het voorjaar 2017, in opdracht van de gemeente Zwolle, onderzoek naar de arbeidsmarkt in Zwolle en omgeving. Uit dit onderzoek blijkt dat er sprake is van een grote mismatch tussen vraag en aanbod. Er wordt een toenemend tekort voorzien aan banen voor lager opgeleiden. Daarnaast is er sprake van een 'pendelbeweging' waarbij veel lager opgeleiden uit de omliggende gemeenten in Zwolle werken en juist hoger opgeleiden buiten Zwolle werken. Dit vergroot de mismatch. Dit gegeven pleit voor een regionale aanpak in de verbinding van vraag en aanbod. Uiteraard blijft er een vangnet beschikbaar voor inwoners die (nog) niet betaald kunnen werken.

Om de aansluiting tussen vraag en aanbod te verbeteren is het verder verbinden van de pijlers economie, onderwijs en arbeidsmarkt essentieel. In het Regionaal Werkbedrijf Zwolle (RWZ) zijn afspraken gemaakt tussen werkgevers, vakbonden, UWV, onderwijs en 14 gemeenten om te komen tot meer banen voor inwoners met een arbeidsbeperking. De opgave is echter breder dan dit: het gaat om een goed functionerende arbeidsmarkt waarbij kansen ontstaan voor iedereen. Dit draagt bij aan maatschappelijke en economische groei in de regio.

Om deze strategische opgave verder vorm te geven wordt in de regio met partners gewerkt aan een vernieuwde *Human Capital Agenda* die de samenwerking in de 'triple helix' van onderwijs, arbeidsmarkt en economie moet versterken. In hoofdstuk vier komen we specifiek terug op het thema 'regionale samenwerking'. Hierna is de huidige regionale en lokale context grafisch weergegeven:



Figuur 2.1 Regionale en lokale context uitvoering Participatiewet.

2.2 Naar een inclusieve arbeidsmarkt

Het beleidsmatige kader voor de samenwerking tussen WRA en Wezo is vastgelegd in de notitie 'Naar een inclusieve arbeidsmarkt'. Het doel van dit beleid is als volgt geformuleerd:

'Een optimale aansluiting tussen onderwijs, overheid, werkgevers en werkzoekenden zodat zoveel mogelijk kwetsbare mensen aan het werk kunnen in bestaande en nieuwe banen. Een inclusieve arbeidsmarkt waarbij onderwijs en overheid optimaal ondersteunend zijn aan de ontwikkeling van werknemers en aan de vraag van werkgevers.'

De gemeente Zwolle wil bereiken dat meer mensen aan het werk zijn. De gemeente heeft daarbij te maken met een arbeidsmarkt die continu beweegt en verandert. Voor werknemers betekent dit andere vaardigheden en kennis om weerbaar te zijn en te blijven op de arbeidsmarkt. Het werk(en) verandert en werkgevers en werknemers veranderen mee. Dit vraagt een goede samenwerking tussen werkgevers, werknemers, onderwijs en overheid. Het strategisch kader voor deze samenwerking is vastgelegd in de hiervoor genoemde regionale Human Capital Agenda.

Vanuit het beleid zijn de volgende vier speerpunten vastgesteld:

1. we zetten de werkgever aan kop;
2. we zorgen voor arbeidsfitte kandidaten;
3. we ondersteunen kwetsbare groepen;
4. we geven 'beschut werken nieuw' vorm in samenwerking met partners in de stad.

Ad 1 We zetten de werkgever aan kop

De gemeente ondersteunt met een scala aan instrumenten (netwerken van) werkgevers bij het in dienst nemen en houden van inwoners met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. De ondersteuning bestaat onder meer uit het zorgen voor arbeidsfitte kandidaten, ondersteuning bij het vervullen van vacatures, coaching op de werkplek en de inzet van diverse ondersteunende instrumenten zoals loonkostensubsidie en de no-risk polis.

De gemeente ziet een belangrijke rol voor sociale (maatschappelijke) ondernemingen (social enterprises). Dit zijn bedrijven die een maatschappelijke doelstelling voorrang geven boven winstmaximalisatie. Zij combineren sociale en economische doelstellingen. In het licht van de inclusieve arbeidsmarkt betekent dit bijvoorbeeld dat sociale ondernemingen aantoonbaar ruimte maken voor een kwetsbare groep op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd betekent dit dat de gemeente ruimte geeft en sociale ondernemingen waar mogelijk faciliteert.

Ad 2 We zorgen voor arbeidsfitte kandidaten

Bij de ontwikkeling van beleid is verschillende malen gevraagd aan werkgevers(organisaties) wat zij van de gemeente nodig hebben om een inclusieve arbeidsmarkt mogelijk te maken. Hieruit blijkt dat ondernemers vooral verwachten dat de gemeente ervoor zorgt dat kandidaten arbeidsfit zijn. Dit betekent dat de gemeente, samen met partners, een leerwerkomgeving biedt waarin kandidaten zich kunnen ontwikkelen om vervolgens te kunnen doorstromen naar zo regulier mogelijk werk. Deze leerwerkomgeving wordt zoveel mogelijk gezocht in een reguliere context, waar nodig zorgen we als overheid zelf voor een leerwerkomgeving. Deze opdracht vormt de kern van de aanpak 'Zwolle aan de slag' (zie paragraaf 2.3).

Ad 3 We ondersteunen kwetsbare doelgroepen

Niet iedere kandidaat kan doorstromen naar regulier werk. Voor kwetsbare groepen biedt de gemeente een passende vorm van ondersteuning en activeert hen richting participatie. Uiteraard blijft betaald werk het streven, maar voor een deel van de inwoners kan bijvoorbeeld vrijwilligerswerk een goed alternatief zijn. Voor de kwetsbare groep is een belangrijke rol weggelegd voor het sociaal wijkteam. De gemeente Zwolle vormt hierin een betrouwbaar vangnet.

Ad 4 We geven 'beschut werken nieuw' vorm in samenwerking met partners in de stad

'Beschut werken nieuw' wordt vormgegeven in samenwerking met partners in de stad en de regio, waaronder aanbieders van dagbesteding. In de aanbesteding van dagbesteding is een taakstelling opgenomen voor gecontracteerde partijen voor het organiseren van 'beschut werken nieuw'. Als er via deze route geen plek beschikbaar is, dan wordt (tijdelijk) een beschutte werkplek bij Wezo georganiseerd.²

2.3 Zwolle aan de slag

Op basis van de bovengenoemde beleidskaders ontwikkelden de afdeling WRA en Wezo de afgelopen tijd de aanpak 'Zwolle aan de slag'. Deze aanpak kent vier belangrijke pijlers:

1. Bevordering van maatschappelijke participatie - Zwolle in beweging

Wanneer kandidaten (nog) niet in staat zijn om betaald te werken dan zijn er verschillende manieren waarop inwoners maatschappelijk kunnen participeren, bijvoorbeeld vrijwilligerswerk en meedoen aan activiteiten. Hierin spelen partners, zoals Zwolle Doet, een belangrijke rol. Vrijwilligerswerk kan ook een opstap zijn naar betaald werk. In nauwe samenwerking met het sociaal wijkteam

² 'Beschut werken nieuw' is een voorziening die vanuit de Participatiewet kan worden ingezet voor inwoners die dusdanig veel begeleiding nodig hebben dat dit niet van een reguliere werkgever kan worden verwacht. Het werk kan wel bij een reguliere werkgever plaatsvinden als de juiste begeleiding wordt geboden. Indicatiestelling vindt plaats door UWV. 'Beschut werk oud' betreft sw-medewerkers die zijn aangewezen op werkzaamheden in een beschutte omgeving. Dit kan ook op detacheringsbasis of via 'begeleid werken' bij een reguliere werkgever.

sturen we op een 'opwaartse beweging'. De gemeente richt zich in brede zin op groei van de kandidaten zodat zij een volgende stap kunnen zetten in hun ontwikkeling, bij voorkeur naar betaald werk.

2. Focus op het arbeidsfit maken van kandidaten - Zwolle ontwikkelt

De afdeling WRA en Wezo ontwikkelen - samen met private partners, onderwijspartners en het sociaal wijkteam - een leerwerkomgeving die voor specifieke groepen een *tijdelijke* ontwikkelplaats biedt om arbeidsfit te worden. Dit houdt in dat de afdeling WRA en Wezo ervoor zorgen dat kandidaten beschikken over voldoende werknemersvaardigheden en leerwerk-ervaringen (eventueel gecombineerd met gerichte opleiding) om in een betaalde baan aan de slag te kunnen. De aanpak richt zich op inwoners die wel aan het werk willen, maar dit (nog) niet kunnen.

Onderdeel van deze aanpak is ook het samen met andere organisaties werken aan het verminderen van de disbalans in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Zwolle wil op basis van een goede analyse inwoners gericht kansen bieden door bijscholing en het opdoen van werkervaring in kansrijke sectoren. Tevens stimuleert de gemeente maatschappelijk verantwoord ondernemen en ondersteunen we 'social enterprises'.

3. Intensieve aanpak; snel aan het werk - Zwolle werkt

Doel is om inwoners die snel aan het werk kunnen kortdurend te ondersteunen. Deze ondersteuning vindt plaats op basis van de 'Zwolle Werkt Aanpak'. Door intensieve coaching en (digitale) aansluiting op werkgeversnetwerken (waaronder uitzendbureaus) worden kandidaten in staat gesteld om zoveel mogelijk zelfstandig hun weg naar werk te vinden. Deze aanpak sluit aan bij de regionale afspraken rondom werkgeversdienstverlening.

4. Projectaanpak doelgroepenregister

Het projectteam doelgroepenregister verzorgt de ontwikkeling, begeleiding en matching van kandidaten uit het doelgroepenregister. Dit betreft kandidaten met een arbeidsbeperking (voormaling Wajong, sociale werkvoorziening).

De uitvoering van de sociale werkvoorziening is integraal opgenomen in de 'Zwolle aan de slag' aanpak. Zwolle wil de bestaande infrastructuur van Wezo benutten in de uitvoering van de Participatiewet. Deze insteek sluit aan op het advies van de Sociaal Economische Raad (SER) van juni 2016. De SER stelt dat het belangrijk is om bij het realiseren van een nieuwe sluitende sociale infrastructuur de huidige expertise en kennis van de SW-bedrijven te benutten.

De rechten en plichten van de sw-medewerkers worden uiteraard gerespecteerd.

Vanuit voorgaande vier pijlers en de uitvoering van de sociale werkvoorziening beschrijven we in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.3) de taken van de huidige samenwerkingsorganisatie 'WRA - Wezo'.

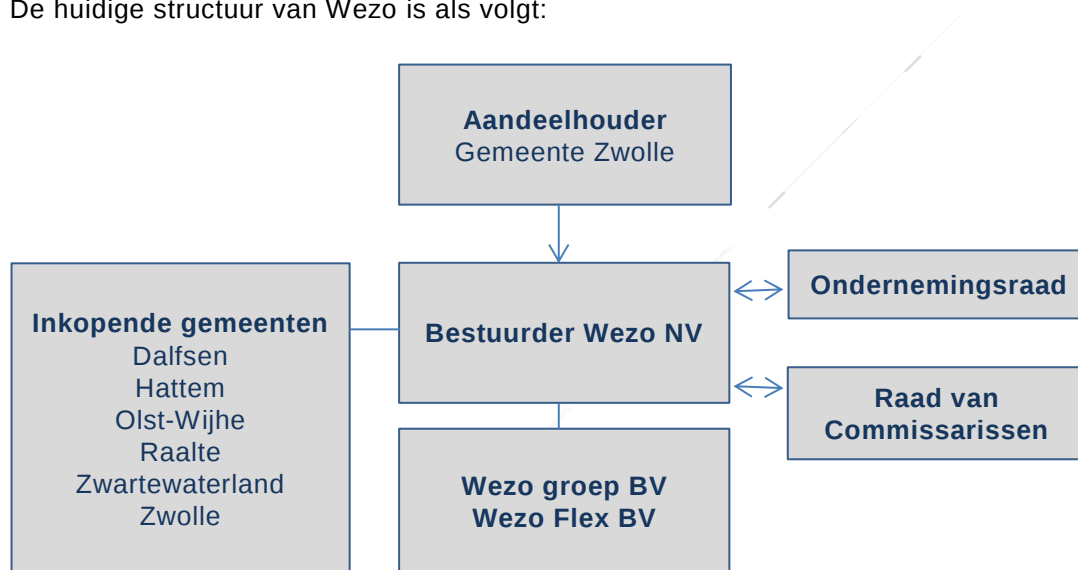
3 Huidige situatie

Achtereenvolgens gaan we in op de taak en de organisatie van Wezo (3.1), de taak en de organisatie van de afdeling WRA (3.2) en de huidige samenwerking tussen beide onderdelen (3.3).

3.1 Taak en organisatie Wezo NV

Zoals gezegd is Wezo voor de gemeente Zwolle uitvoerder van de Wsw. De gemeente Zwolle is sinds 2015 enig aandeelhouder van Wezo. Wezo voert daarnaast op basis van uitvoeringsovereenkomsten de sociale werkvoorziening uit voor de gemeenten Hattem, Dalfsen, Olst-Wijhe, Raalte en Zwartewaterland.

Wezo biedt gemeenten en andere partijen aanvullend diensten aan met betrekking tot de ontwikkeling van mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. De huidige structuur van Wezo is als volgt:



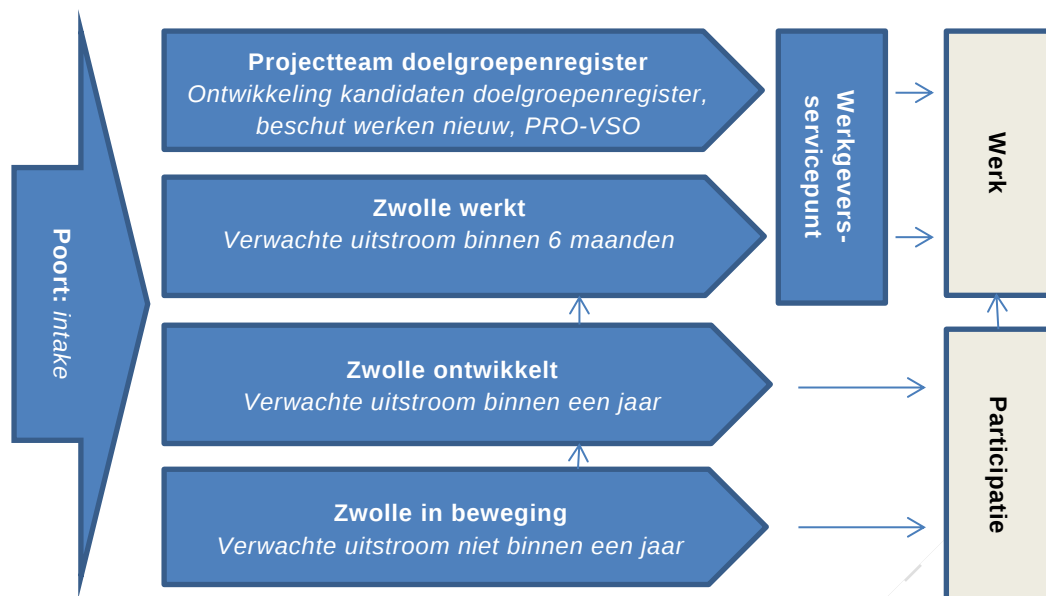
Figuur 3.1 Huidige structuur Wezo NV

Wezo had eind 2016 in totaal 711,3 fte medewerkers met een SW-indicatie vanuit de verschillende gemeenten aan het werk. Daarnaast voerde Wezo in 2016 36 trajecten uit voor andere doelgroepen in opdracht van gemeenten en UWV.

3.2 Taak en organisatie WRA

De afdeling WRA bevordert door middel van re-integratie en/of arbeidsontwikkeling de economische zelfredzaamheid van inwoners. De dienstverlening van de afdeling WRA kent de volgende zes aandachtsgebieden³:

³ In paragraaf 2.3 zijn de drie pijlers van de aanpak 'Zwolle aan de slag' beschreven (Zwolle in beweging, Zwolle ontwikkelt, Zwolle werkt). Aanvullend is het 'projectteam doelgroepenregister' in de dienstverlening van de afdeling WRA specifiek gepositioneerd om gericht aandacht te kunnen geven aan de kandidaten van het doelgroepenregister, beschut werken nieuw en een goede verbinding met praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (hierna: PRO/VSO).



Figuur 3.2 Dienstverlening afdeling WRA

Het werkgeversservicepunt fungeert als schakel tussen de gemeente en de werkgevers. Contacten met werkgevers worden gelegd via de accountmanagers. Vanuit het servicepunt worden werkgevers geadviseerd over het in dienst nemen en houden van de doelgroep, wordt samenwerking in publiek-private initiatieven gestimuleerd en worden kandidaten, in samenwerking met de brancheteams, bemiddeld.

Naast bovengenoemde onderdelen zijn ook het Regionaal Bureau Zelfstandigen (RBZ) en Leerplicht / RMC onderdeel van de afdeling WRA. WRA valt onder de verantwoordelijkheid van een afdelingshoofd. De afdeling WRA (uitgezonderd RMC en RBZ) wordt functioneel aangestuurd door een teamleider. Deze teamleider is, samen met het gezamenlijke managementteam van Wezo en de afdeling WRA verantwoordelijk voor (de verdere ontwikkeling van) van de samenwerking. Afstemming vindt plaats in een tweewekelijks managementoverleg WRA - Wezo.

3.3 Samenwerking Wezo en WRA

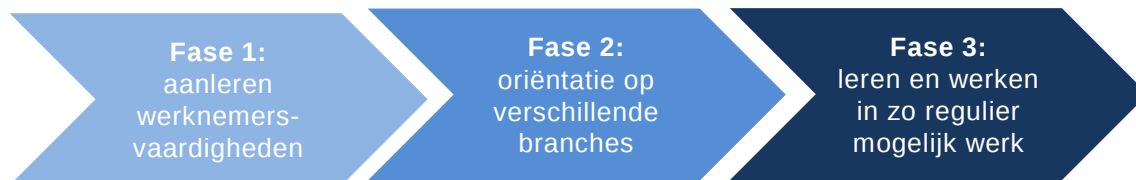
Op basis van het vastgestelde beleid heeft de gemeente een rol in de arbeidsontwikkeling van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en het faciliteren van werkgevers bij het in dienst nemen en houden van deze doelgroep. Vanaf 2016 wordt deze rol ingevuld door middel van een netwerksamenwerking tussen de afdeling WRA en Wezo. Wezo en WRA werken op basis van de volgende gezamenlijke missie:

'We begeleiden mensen die dat kunnen naar zo regulier mogelijk werk, in samenwerking met werkgevers, en bieden passend werk en ontwikkelingsmogelijkheden aan hen die dat nog niet kunnen.'

De netwerksamenwerking wordt aangestuurd door de directeur a.i. van Wezo, die tevens deel uit maakt van het managementteam van de gemeente Zwolle. Bij de start van de samenwerking is besloten om de organisaties (nog) niet samen te voegen maar de beschikbare kennis en expertise te delen in het belang van de doelgroep. Veranderingen vinden geleidelijk plaats op basis van de filosofie van 'waarderen en veranderen'. Arbeidsontwikkeling en werkgeversdienstverlening worden gezamenlijk

op een effectieve wijze uitgevoerd. De missie is om kandidaten naar zo regulier mogelijk werk te begeleiden. Dit vindt plaats via de 'lijnen' van arbeidsontwikkeling en de werkgeversdienstverlening:

- Arbeidsontwikkeling



Figuur 3.3 Fasen in arbeidsontwikkeling

- Werkgeversdienstverlening



Figuur 3.4 Aandachtsgebieden in de werkgeversdienstverlening

De werkwijze, zoals beschreven onder 'taak en organisatie WRA' (figuur 3.2), is de inhoudelijke basis voor de samenwerking.

In de huidige samenwerking tussen WRA en Wezo worden (op hoofdlijnen) de volgende te onderscheiden doelgroepen bediend:

- Sociale werkvoorziening (oud)
- Inwoners met een arbeidsbeperking (voormalig Wajong en Sw)
- Jongeren (tot 27) + uitstroom vanuit onderwijs (met name voortgezet speciaal onderwijs praktijkonderwijs)
- Statushouders
- Niet-uitkeringsgerechtigden met ondersteuningsvraag (Nuggers)
- Resterende doelgroep Participatiewet

De doelgroep van 'WRA - Wezo' is dynamisch. Er stromen regelmatig kandidaten uit en er is sprake van een continue instroom van nieuwe kandidaten (waaronder statushouders). Door de invoering van de Participatiewet, de stop op de instroom van de sociale werkvoorziening en het beperken van de toegang tot de Wajong, wordt de doelgroep geleidelijk groter. Het gaat bijvoorbeeld om een toenemende instroom vanuit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs. Deze leerlingen hebben vaak leer- en/of ontwikkelproblemen waardoor instroom op de arbeidsmarkt complexer is en/of begeleiding in het werk noodzakelijk is om te komen tot een duurzame arbeidsrelatie.

Met in achtneming van deze doelgroepen zijn in de gezamenlijke aanpak 'Zwolle aan de slag' (zie ook paragraaf 2.3) de volgende taken te onderscheiden:

- Intake en diagnose (Poort)
- Handhaving met betrekking tot re-integratie
- Werkgeversdienstverlening
- Matching van vraag en aanbod
- Sociale werkvoorziening, beschut binnen
- Sociale werkvoorziening, detachering
- Beschut werken nieuw
- Opleiding en training
- Leren op de werkvloer (arbeidsfit maken kandidaten)
- Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) en Leerplicht
- Regionaal Bureau Zelfstandigen (Besluit Bijstandsvoorziening Zelfstandigen)

In de aanpak 'Zwolle aan de slag' worden de activiteiten in een doorlopende lijn van in-, door- en uitstroom aangeboden. Aan de poort wordt een diagnose gesteld en een ontwikkeltraject afgesproken. Hierbij wordt gekeken in hoeverre de inwoner (terecht) aanspraak maakt op een uitkering en of deze zich voldoende inspent om weer aan de slag te komen (handhaving). Voor inwoners die niet regulier kunnen werken is een vangnet beschikbaar. Medewerkers met een sw-dienstverband werken beschut of worden gedetacheerd bij reguliere werkgevers.

Inwoners die wel kunnen doorstromen naar betaald werk krijgen hierin begeleiding, eventueel met inzet van scholing, training en leren op de werkvloer. De taken van het RMC en RBZ hebben met name een preventieve werking en zorgen voor het voorkomen van werkloosheid. Het RMC streeft ernaar dat zoveel mogelijk jongeren met (minimaal) een startkwalificatie (mbo- niveau 2) het onderwijs verlaten. Dit vergroot de kansen op de arbeidsmarkt voor deze jongeren en leidt (op termijn) tot minder werkloosheid. Het RBZ ondersteunt zelfstandigen die tijdelijk onvoldoende middelen hebben voor de voortzetting van hun bedrijf. Om werkloosheid te voorkomen en ondernemerschap te stimuleren is het RBZ een belangrijke schakel in de dienstverlening.

De netwerksamenwerking 'WRA en Wezo' heeft daarnaast een sterke verbondenheid met de volgende taken:

- inkomensverstrekking, minimabeleid en schuldhelpverlening; deze taken worden uitgevoerd door de afdeling 'Inkomen';
- activering van inwoners richting maatschappelijke participatie; deze taak wordt uitgevoerd door het sociaal wijkteam;
- de uitvoering van (arbeidsmatige) dagbesteding; deze taak wordt uitgevoerd door zorginstellingen.

In de huidige uitvoeringspraktijk wordt actief gewerkt aan de hiervoor genoemde doorlopende lijn van arbeidsparticipatie. Voorbeeld is de toenemende samenwerking tussen 'WRA - Wezo' en het sociaal wijkteam. Als het sociaal wijkteam signaleert dat een inwoner mogelijk (op termijn) kan doorstromen naar betaald werk dan wordt 'WRA - Wezo' ingeschakeld. Andersom zorgt de consultant van 'WRA - Wezo' ervoor dat het sociaal wijkteam wordt ingeschakeld bij multi-problematiek. Het vormgeven van deze doorlopende lijn is nog volop in ontwikkeling.

4 Naar een nieuwe situatie

In de vorige twee hoofdstukken beschreven we de relevante beleidskaders en de huidige situatie in de uitvoering. Zoals we in de inleiding al schreven, staat de vraag centraal in welke richting de netwerksamenwerking 'WRA - Wezo' zich de komende jaren dient te ontwikkelen en wat hierin het gewenste besturingsmodel is. Het beantwoorden van deze vraag is onderwerp van gesprek geweest in interviews met meerdere stakeholders (zie bijlage 1). Uit deze gesprekken hebben we enerzijds enkele dominante thema's kunnen destilleren en anderzijds een aantal dilemma's, die een rol spelen bij de keuze voor een toekomstbestendig besturingsmodel. Deze thema's (4.1) en dilemma's (4.2) beschrijven we hieronder, waarna we komen tot een toetsingskader (4.3).

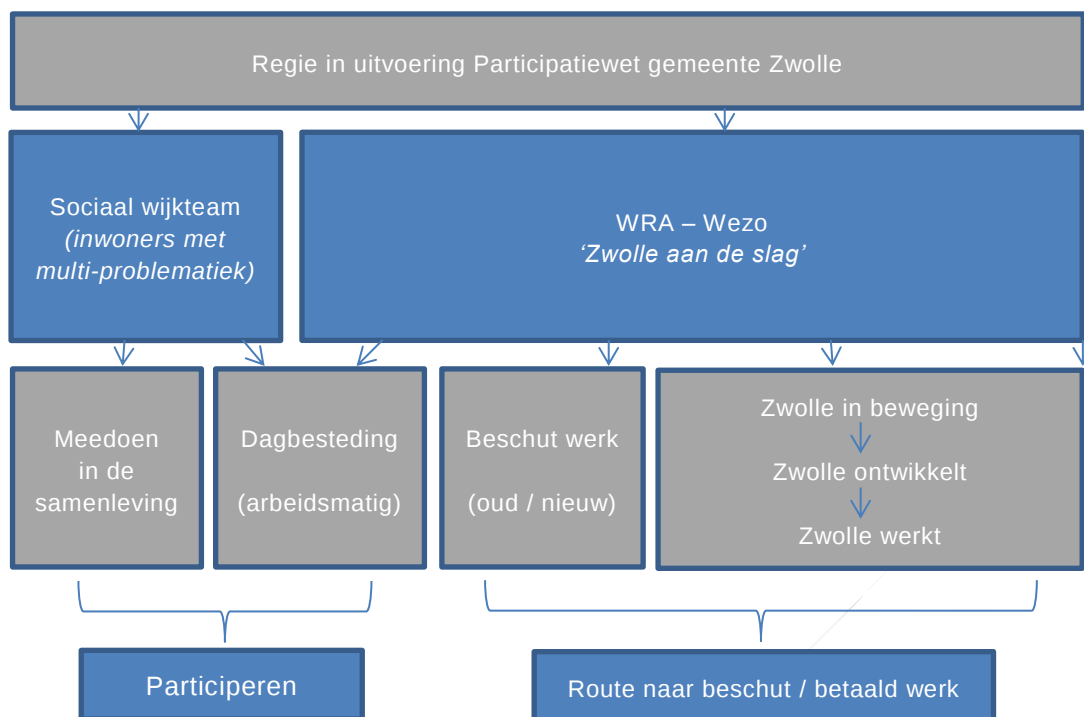
4.1 Dominante thema's

Op basis van de gesprekken onderkennen we drie dominante thema's die een belangrijke rol spelen in de keuze voor een besturingsmodel. Hierna worden deze drie thema's toegelicht: regie gemeente, interne verbindingen en regionale samenwerking.

4.1.1 Regie gemeente

De maatschappelijke opgave waaraan de samenwerkingsorganisatie 'WRA - Wezo' een bijdrage levert is dat er zo veel mogelijk inwoners uit de gemeente Zwolle meedoen in de samenleving, bij voorkeur via betaald werk. Voor een deel van de inwoners is werk echter niet vanzelfsprekend. Er zijn mensen die tijdelijk werkloos zijn of (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt. Anderen hebben al langere tijd geen (betaald) werk en ontvangen een bijstandsuitkering. Er zijn personen die vanwege een arbeidshandicap niet zonder ondersteuning aan het werk komen of blijven. Al deze inwoners hebben een zekere afstand tot de reguliere arbeidsmarkt en hebben in enige mate ondersteuning nodig om aan het werk te komen of te blijven.

Zwolle is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet (inclusief de Wsw) en heeft in de uitvoering zelf ook een duidelijke rol. Het gaat om kwetsbare inwoners die ondersteuning nodig hebben. Zwolle wil als verantwoordelijke voor de Participatiewet regie hebben op de uitvoering. De uitvoering doen we echter niet alleen, maar bij voorkeur samen met partners in de stad en de regio. De gemeente biedt deze ondersteuning vanuit het volgende model:



Figuur 4.1 Regie in uitvoering Participatiewet gemeente Zwolle

4.1.2 Interne verbindingen

De netwerksamenwerking 'WRA - Wezo' vormt op dit moment de spil in de uitvoering van de Participatiewet voor de gemeente Zwolle, maar met verschillende gemeentelijke onderdelen ligt een aantal belangrijke verbindingen.

Allereerst is de verbinding met het *sociaal wijkteam* van belang. Het sociaal wijkteam heeft, naast haar generieke taak, een specifieke opdracht met betrekking tot het stimuleren van maatschappelijke participatie van inwoners. Het sociaal wijkteam richt zich daarbij op een groep van circa 2.000 inwoners waarbij sprake is van meervoudige problematiek. Vanuit het sociaal wijkteam is er een doorlopende lijn naar 'WRA - Wezo' zodat kandidaten met meer perspectief op betaald werk soepel kunnen doorstromen.

Er is daarnaast een verbinding met de afdeling *Inkomensondersteuning*. Deze afdeling is verantwoordelijk voor het rechtmatig verstrekken van de uitkering aan inwoners. Inwoners hebben zowel rechten als plichten als zij een uitkering ontvangen. Het niet voldoen aan plichten kan gevolgen hebben voor het verstrekken van (een deel van) de uitkering. Het gaat zowel om rechten en plichten op het gebied van rechtmatigheid (uitkeringsverstrekking) als doelmatigheid (werk en activering). De afdeling Inkomensondersteuning verzorgt ook het minimabeleid en schuldhulpverlening. Bij de consultants van 'WRA - Wezo' kunnen belangrijke signalen binnenkomen met betrekking tot armoede of schulden. Het is noodzakelijk dat er een goede verbinding is tussen de afdeling Inkomensondersteuning en 'WRA - Wezo' zodat zij elkaar versterken in de uitvoering.

Belangrijk is ook de relatie met de afdeling *Maatschappelijke Ontwikkeling*. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de beleidsvorming op het gebied van het sociaal domein in brede zin. Zij moeten een intensieve relatie onderhouden met 'WRA -

Wezo' om te kunnen monitoren hoe de uitvoering zich ontwikkelt en of de gestelde beleidsdoelen worden gehaald. Ook met een nieuw besturingsmodel moeten de door college en gemeenteraad vastgestelde beleidsdoelen vertaald worden naar een opdracht voor de uitvoeringsorganisatie.

Tenslotte is er een verbinding met de afdeling *Ruimte en economie*. Deze verbinding heeft betrekking op de (toenemende) samenwerking rondom sociaaleconomische vraagstukken in de stad en regio en synergie tussen ruimtelijk en sociaal-maatschappelijk beleid.

Een belangrijke en complexe opgave voor de nieuwe organisatie is om haar eigen opdracht in lijn te brengen met andere gemeentelijke activiteiten op het gebied van (arbeid)participatie. Het streven is om één doorlopende lijn te creëren van vrijwilligerswerk, dagbesteding en betaald werk (al dan niet beschermt) waarin de 'scharniermomenten' goed in beeld moeten zijn. Daarnaast zullen de gemeente en de nieuwe organisatie kritisch moeten blijven kijken naar de eigen taakinvulling in het kader van de uitvoering van de Participatiewet. Wat doen we zelf, wat kunnen we samen met partners doen en wat kunnen onze partners beter?

4.1.3 Regionale samenwerking

De nieuwe organisatie voert de Participatiewet uit in een regionale context. De partners in de regio (waaronder werkgevers en onderwijsinstellingen) hebben behoefte aan een regionale aanpak. De arbeidsmarkt is niet lokaal georganiseerd maar juist regionaal. Verschillen tussen gemeenten belemmeren een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt. In de interviews met stakeholders is de noodzaak voor goede regionale samenwerking bevestigd.

Met de nieuwe organisatie wil Zwolle zich nadrukkelijk - als voorloper en ambassadeur - positioneren in de arbeidsmarktregio. Zwolle is centrumgemeente en is daarmee een belangrijke ambassadeur van en schakel in deze regionale samenwerking. De gemeente Zwolle wil binnen de regio herkenbaar zijn en voor de regio een betrouwbare partner. De gemeente conformeert zich aan de bestaande afspraken zoals gemaakt in het Regionaal Werkbedrijf Zwolle en zet zich in voor het optimaliseren van de eenduidige regionale werkgeversdienstverlening. De gemeente pleit daarnaast voor het verder ontwikkelen van een regionale visie op de ontwikkeling van de arbeidsmarkt.

De gemeente wil toe naar een duurzame samenwerking met de werkgevers. Met het onderwijs heeft en maakt de gemeente in regionaal verband afspraken over de wijze waarop bijvoorbeeld leerlingen vanuit het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs het beste kunnen worden ondersteund richting de arbeidsmarkt. Zowel werkgevers als onderwijspartners hechten aan een effectieve regionale samenwerking. Onderwijspartners vanuit het vso en praktijkonderwijs geven aan dat maatwerk essentieel is voor de doorstroom van leerlingen vanuit het onderwijs naar de arbeidsmarkt.

Vanuit het oogpunt van samenwerking geldt dat de gemeente oplossingen primair zoekt in samenwerkingsrelaties met partners in de stad en de regio en als overheid een betrouwbaar vangnet vormen als dit (nog) niet te realiseren is.

De toekomstige uitvoeringsorganisatie moet zich continu bewust zijn van haar plaats in het regionale speelveld en haar verbinding met partners in de stad en de regio. Dit betekent dat regelmatig de afweging moet worden gemaakt welke taken de organisatie zelf oppakt, welke taken we in regionaal verband uitvoeren en welke

taken we door partners in de stad en de regio laten uitvoeren. De organisatie vervult hierin een ambassadeursrol voor de gemeente Zwolle als centrumgemeente in de regio.

4.2 Dilemma's

Bij de uitvoering van de taken van 'WRA - Wezo' spelen twee dilemma's een rol:

1. Moet de gemeente de taken zelf (publiek) uitvoeren of ligt een (meer) private uitvoering voor de hand?
2. Ligt qua schaal de uitvoering van de taken op lokaal of regionaal niveau voor de hand?

In de volgende twee paragrafen gaan we in op deze dilemma's. De hierna weergegeven indeling in taken volgt uit de huidige gezamenlijke aanpak 'Zwolle aan de slag'. Deze is aangevuld met taken die vallen onder de uitvoering van de Participatiewet, maar nu niet binnen de samenwerking 'WRA - Wezo' worden uitgevoerd (*). In hoofdstuk 3 is beschreven op welke manier deze taken in de huidige uitvoeringsstructuur zijn belegd.

4.2.1 Publiek of privaat

Taak	Publiek of privaat
Intake en diagnose	De regie op het uitkeringsbestand, en daarmee de verantwoordelijkheid voor intake, is wettelijk vastgelegd als publieke taak. (Een deel van) de diagnosetaken kunnen privaat worden uitgevoerd.
Inkomensverstrekking*	Inkomensverstrekking is een wettelijke taak die publiek moet worden uitgevoerd.
Werkgeversdienstverlening en matching	Werkgeversdienstverlening en matching kunnen zowel in een publieke als in een private setting worden uitgevoerd.
SW- oud 'binnen'	Beschut werk binnen de (oude) sociale werkvoorziening kan in theorie zowel publiek als privaat worden uitgevoerd. Op basis van ervaringen in het land is het (op dit moment) niet aannemelijk dat private partijen beschut werk willen overnemen.
SW- oud detachering	Detachering van medewerkers in de sociale werkvoorziening kan zowel publiek als privaat worden uitgevoerd. Bij semi-private uitvoering zijn de concurrentieverhoudingen een aandachtspunt.
Beschut werken nieuw	Beschut werken nieuw kan zowel in een publieke als private setting worden vormgegeven.
Training en opleiding	Training en opleiding van kandidaten kan zowel publiek als privaat worden uitgevoerd.
Leren op de werkvloer	Leren op de werkvloer kan bij private partijen worden vormgegeven maar kan ook (tijdelijk) binnen de bestaande publieke infrastructuur. Deze bestaande infrastructuur bouwt af door de stop op de instroom in de Wsw. Cruciale vraag is in hoeverre de bestaande structuur benut wordt om leren op de werkvloer te kunnen blijven vormgeven en hoe dit zich verhoudt tot het streven naar leerwerkplekken bij reguliere werkgevers.
Maatschappelijke participatie*	Maatschappelijke participatie is nu als opdracht bij het sociaal wijkteam belegd. Dit kan ook privaat, of in

	samenwerking met maatschappelijke partners, worden uitgevoerd.
Begeleiding op de werkvloer (jobcoaching)	Begeleiding op de werkvloer kan zowel publiek als privaat worden uitgevoerd.
Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (BBZ)	BBZ is een wettelijke taak die (in lijn met inkomensverstrekking) publiek moet worden uitgevoerd.
Arbeidsmatige dagbesteding*	Arbeidsmatige dagbesteding is nauw verbonden met de activiteiten van WRA – Wezo en wordt op dit moment (door middel van contractafspraken) uitgevoerd door zorginstellingen. Arbeidsmatige dagbesteding kan zowel publiek als privaat worden uitgevoerd.
RMC - Leerplicht	RMC / Leerplicht is een wettelijke taak van de gemeente die publiek moet worden uitgevoerd.

In algemene zin kan uit de bovenstaande uitsplitsing van taken worden geconcludeerd dat een groot aantal taken zowel in een publieke als private setting kan worden uitgevoerd. Dit geldt echter niet voor inkomensverstrekking, intake, RMC / Leerplicht en BBZ. Dit zijn taken die publiek moeten worden uitgevoerd.

Ligt nu een publieke uitvoering voor de hand of een (meer) private uitvoering? Een lastige vraag en in de context van 'WRA - Wezo' kent de beantwoording wellicht wat extra gewicht omdat het ene deel op dit moment publiek is georganiseerd (WRA) en het andere deel semi-privaat (Wezo NV). De opdracht aan 'WRA - Wezo' is voornamelijk gelieerd aan de uitvoering van de Participatiewet. De uitvoering van deze wet is een (publieke) opgave voor de gemeente, waarbij specifieke taken (waaronder inkomensverstrekking) niet mogen worden geprivatiseerd. Ook heeft de gemeente Zwolle gekozen voor uitvoering van een deel van deze wet via de publieke constructie van het sociaal wijkteam (activering richting maatschappelijke participatie).

De gemeente is en blijft dus verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en het realiseren van de gestelde beleidsdoelen. Bij een publieke uitvoering kan directer vanuit de gemeentelijke organisatie worden gestuurd (intern opdrachtgeverschap). Bij een privaat uitvoeringsmodel is de uitvoering op 'afstand' georganiseerd en dat betekent dat sturing en verantwoording niet direct binnen de eigen organisatiecyclus plaatsvindt. Er moet in dat geval extra aandacht worden gegeven aan het invullen van het opdrachtgeverschap van de gemeente (als 'moederorganisatie') en de opdrachtnemersrol van de nieuwe organisatie 'WRA - Wezo'.

Het is helder dat de uitvoering van de Participatiewet alleen kan slagen in nauwe samenwerking met de werkgevers in de regio. De werkgevers hebben immers de banen. Dat betekent dat we zo goed mogelijk moeten aansluiten bij de vraag en de werkwijze van werkgevers. Uit de interviewrondes voorafgaand aan de beleidsnotitie 'Naar een inclusieve arbeidsmarkt' en interviews met onze partners in de regio (waaronder VNO-NCW en MKB) blijkt dat werkgevers het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt zien als een gezamenlijke regionale opgave waarin vooral ruimte voor (sociaal) ondernemerschap van belang is.

De uitgangspunten zoals benoemd in de notitie '*Naar een inclusieve arbeidsmarkt*' zijn leidend, de vorm is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Het wordt wel als belangrijk gezien dat de nieuwe organisatie voldoende adaptief, wendbaar en ondernemend is en (bovenal) een betrouwbare samenwerkingspartner is. Het

‘wensbeeld’ in het kader van het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt is te komen tot een publiek-private samenwerking.

Bij de te maken keuze voor de vervolgstap in de samenwerking ‘WRA - Wezo’ dienen de genoemde aspecten te worden gewogen. Op basis van de interviews zien we dat op dit punt verschillende accenten worden gelegd. Het is niet zo dat de keuze tussen een private en een publieke uitvoering gaat over een keuze tussen goed of fout. Beide uitvoeringsvarianten zijn mogelijk. Dat maakt het sterk gevarieerde uitvoeringslandschap van de Participatiewet in Nederland wel duidelijk. Het gaat er vooral om dat er een weloverwogen keuze wordt gemaakt. Een keuze voor een organisatievorm die een logisch vervolg is op de bestaande uitvoering en aansluit op de gewenste uitvoering op langere termijn.

4.2.2 Lokaal of regionaal

Taak	Lokaal of regionaal
Intake en diagnose	Intake en diagnose van het uitkeringsbestand is een taak die betrekking heeft op de Zwolse inwoners. Het ligt niet voor de hand om dit in regionaal verband uit te voeren.
Inkomensverstrekking*	Inkomensverstrekking zou op termijn meer in regionaal verband kunnen worden uitgevoerd. Er is nu echter geen beweging in deze richting.
Werkgeversdienstverlening en matching	Het streven naar verdere regionalisering van deze taak ligt voor de hand, gelet op de afspraken in het regionaal werkbedrijf en de toenemende regionale (economische) samenwerking. Deze beweging is onderschreven door partners in de regio.
SW-oud ‘binnen’	Het volume van de sociale werkvoorziening is op dit moment nog voldoende om zelfstandig een infrastructuur ‘binnen’ in stand te houden. Gelet op de afbouw van de sw is op termijn regionale samenwerking met andere sw- bedrijven te overwegen.
SW-oud detachering	Voor detachering vanuit de sociale werkvoorziening geldt ook dat regionale samenwerking met andere sw-bedrijven (op termijn) een optie is om opdrachten te kunnen blijven genereren en vervullen.
Beschut werken nieuw	Regionale samenwerking op dit punt kan de efficiency in de uitvoering vergroten door het beter benutten van de werkinfrastructuur en koppeling van vraag en aanbod.
Training en opleiding	Regionale inkoop van opleidingen en trainingen is een optie.
Leren op de werkvloer	Ook het gebied van de infrastructuur voor leerwerken is regionale samenwerking een optie die kan zorgen voor het verbreden van de mogelijkheden.
Maatschappelijke participatie*	Het bevorderen van maatschappelijke participatie is een opdracht die sterk is verbonden aan de lokale infrastructuur. Regionale uitvoering ligt daarom niet voor de hand.
Begeleiding op de werkvloer (jobcoaching)	Regionale samenwerking op het gebied van jobcoaching is een optie.
Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (BBZ)	De BBZ wordt in de huidige situatie in regionaal verband uitgevoerd.

Arbeidsmatige dagbesteding*	Arbeidsmatige dagbesteding wordt in de huidige situatie door (regionale) zorginstellingen uitgevoerd.
RMC - Leerplicht	RMC – Leerplicht wordt in de huidige situatie in regionaal verband uitgevoerd.

Uit de bovenstaande splitsing van taken blijkt dat vooral voor de werkgeversdienstverlening (matching van vraag en aanbod) regionale samenwerking de aangewezen weg is. Regionaal is het uitgangspunt vastgesteld om in een netwerksamenwerking te komen tot eenduidige werkgeversdienstverlening.

Voor veel andere taken is regionale samenwerking een optie maar (vooralsnog) geen noodzaak. In het kader van 'lokaal vs regionaal' is de uitvoering van de taak 'sociale werkvoorziening' er één om goed te volgen. Op termijn kan de krimp van de sw-doelgroep en daarmee de infrastructuur rondom de sociale werkvoorziening zorgen voor de noodzaak (en meerwaarde) van regionaal samenwerken tussen (voormalige) sw-bedrijven.

De koers die de gemeente Zwolle kiest op het gebied van regionale samenwerking is van belang voor het toekomstscenario van 'WRA - Wezo'. Zwolle is centrumgemeente en wil een belangrijke ambassadeur zijn van en schakel in de regionale samenwerking. De arbeidsmarkt is niet lokaal maar regionaal georganiseerd en verschillen tussen gemeenten belemmeren een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt. Daarnaast is er sprake van toenemende economische samenwerking in de regio.

Gelet op de regionale focus en de ontwikkelingen op het gebied van de regionale samenwerking is het van belang dat de nieuwe organisatie 'WRA - Wezo' adaptief is, zich kan aanpassen aan de behoefte op regionale schaal. Het 'wensbeeld' is dat de nieuwe organisatie 'WRA - Wezo' als vliegwiel kan dienen voor intensivering van de regionale samenwerking op het gebied van arbeidsmarktbeleid en werkgeversdienstverlening.

4.3 Toetsingskader

De hiervoor beschreven dominante thema's en dilemma's spelen logischerwijs een belangrijke rol in het bepalen van het uiteindelijke advies voor een besturingsmodel. Op basis van de beschrijving in 4.1 en 4.2 én de beleidskaders uit hoofdstuk drie kunnen we een aantal toetsingscriteria vaststellen. In algemene zin is in ieder geval duidelijk dat we gaan van de huidige twee organisaties - enerzijds een gemeentelijke afdeling (WRA) en anderzijds een naamloze vennootschap (Wezo) - naar één centraal aangestuurde organisatie. Dit leidt ertoe dat sprake zal zijn van een vereenvoudiging van de aansturing op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Hierna staan de zes toetsingscriteria kort toegelicht.

- Het besturingsmodel dient aan te sluiten bij de doelstelling om een inclusieve arbeidsmarkt te realiseren. Het is belangrijk dat de nieuwe organisatie zo optimaal mogelijk bijdraagt aan het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt in Zwolle. Dit is de 'stip op de horizon' zoals beschreven in het beleidskader 'Naar een inclusieve arbeidsmarkt'.
- Het nieuwe besturingsmodel dient te zorgen voor een heldere scheiding van verantwoordelijkheden en transparantie in zeggenschap en aansturing. De gemeente wil regie voeren op de uitvoering van de Participatiewet én voert zelf ook een deel van de taken uit. De taken die de samenwerkingsorganisatie 'WRA - Wezo' gaat uitvoeren moeten goed zijn afgestemd met de taken die door de

gemeente worden uitgevoerd (denk bijvoorbeeld aan de afdeling Inkomensverstrekking en het sociaal wijkteam).

- Het besturingsmodel dient voldoende ruimte te bieden voor het adaptief en innovatief vermogen van de organisatie. De huidige tijd en de maatschappelijke opgave, het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt, vraagt flexibiliteit in de uitvoering. We weten waar we heen willen maar de weg ernaartoe is nog niet uitgestippeld. De nieuwe organisatie moet kunnen aansluiten op de behoefte in de markt / van de werkgevers.
- Het besturingsmodel dient samenwerking met partners te stimuleren. De maatschappelijke opgave kan alleen worden gerealiseerd als overheid, werkgevers en onderwijsinstellingen goed samenwerken. Daarnaast is regionale samenwerking binnen de arbeidsmarktregio en het Regionaal Werkbedrijf Zwolle een belangrijk gegeven. De nieuwe organisatie dient bij te dragen aan die samenwerking.
- Het besturingsmodel dient ruimte te bieden voor ondernemerschap en slagvaardigheid. Een inclusieve arbeidsmarkt en sociaal ondernemen staan in Nederland nog in de kinderschoenen. Om hierin de komende jaren vorderingen te maken moeten we ontdekken wat wel en wat niet werkt. Dat vraagt ondernemerschap (experimenteren) en een slagvaardige organisatie.
- Het besturingsmodel dient aan te sluiten bij toekomstige ontwikkelingen op de (regionale) arbeidsmarkt en in het sociaal domein (toekomstbestendig). De (lokale) overheid legt steeds meer verbindingen tussen werk, zorg en maatschappelijke ondersteuning. Dat doet de overheid samen met verschillende partners, vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Publiek-private samenwerking is de stip aan de horizon.

5. Advies nieuwe structuur

In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven welke thema's en dilemma's een rol spelen bij de keuze voor een nieuwe structuur (besturingsmodel) voor de organisatie 'WRA - Wezo'. Uit deze thema's en dilemma's én het vastgestelde beleidskader 'Naar een inclusieve arbeidsmarkt' hebben we vervolgens een toetsingskader opgesteld. In dit hoofdstuk beoordelen we aan de hand van dit toetsingskader vier (hoofd) besturingsmodellen en geven we onderbouwd ons advies voor de keuze van een nieuw besturingsmodel voor 'WRA - Wezo'.

5.1 Besturingsmodellen

Op basis van de interviews constateren we dat er voldoende draagvlak bestaat om een volgende stap in de samenwerking tussen 'WRA - Wezo' te zetten. De samenwerking wordt tot dusver als positief bestempeld, maar ook is duidelijk dat een integratie van beide organisaties de opbrengst van de samenwerking verder kan verbeteren. Door vanuit één organisatie(structuur) te gaan werken vereenvoudigt de aansturing en daardoor ook de onderlinge afstemming. Tevens kan de organisatie zich beter profileren en manifesteren, zowel lokaal als regionaal. Zoals al in de inleiding is aangegeven dient de huidige manier van samenwerken als vertrekpunt voor de verdere ontwikkeling.

Hierna geven we per (hoofd) besturingsmodel aan hoe we een en ander beoordelen in het licht van de overwegingen en het toetsingskader zoals beschreven in hoofdstuk vier. We beginnen met de 'buitenkanten', een privaat en een publiek model. Vervolgens behandelen we het publiek-private model om te eindigen met 'publiek via privaat'. Tenslotte gaan we in op de rechtsvormen.

Publiek	Publiek via privaat	Publiek-privaat	Privaat
Gemeentelijke afdeling	Overheids-nv Overheids-bv Stichting	nv, bv, joint venture, stichting, coöperatie	Uitvoering door externe private partij

5.1.1 Privaat

De gemeente heeft vanwege de kwetsbare doelgroep bewust gekozen zelf een duidelijke rol te willen spelen in de uitvoering van de Participatiewet. Dit betekent automatisch dat een private uitvoering van de huidige taak van 'WRA - Wezo' een aanzienlijke operatie zou betekenen. Daarbij is het op dit moment niet duidelijk of er ondernemers geïnteresseerd en bereid zijn de huidige taken van de afdeling WRA en Wezo voor rekening en risico (als opdrachtnemer) voor de gemeente (als opdrachtgever) uit te voeren. Als dit op basis van de uitgangspunten een wenselijk toekomstscenario zou zijn, dan is een grondiger onderzoek nodig om de kansen reëel te kunnen inschatten. Ook kan een volledig private uitvoering de (regionale) samenwerking bemoeilijken omdat de meeste partners binnen het RWB publieke organisaties zijn. Daarnaast moet er altijd een hele duidelijke 'lijn' zijn met de afdeling Inkomensondersteuning. Het is wettelijk verplicht om deze taak publiek te organiseren.

Op grond van voorgaande komen we voor een privaat uitvoeringsmodel niet tot een volledige beoordeling van het toetsingskader. Een privaat model is op dit moment een te grote verandering ten opzichte van de huidige situatie. Het is ongewis of er überhaupt private partijen geïnteresseerd zijn in het uitvoeren van de betreffende

taken en de samenwerking met diverse publieke partijen in het uitvoeringsveld is ingewikkeld.

Op grond van voorgaande komen wij tot de conclusie dat een volledig privaat besturingsmodel op dit moment geen passend en wenselijk uitvoeringsmodel is voor de samenwerkingsorganisatie 'WRA - Wezo'.

5.1.2 Publiek

Hierna beoordelen we (kwalitatief) de criteria uit het toetsingskader bij een publieke uitvoering.

Criterium	Toelichting
Inclusieve arbeidsmarkt	Werkgevers(organisaties) hebben in de aanloop naar de beleidsvorming met betrekking tot een ' <i>inclusieve arbeidsmarkt</i> ' expliciet aangegeven dat de inclusieve arbeidsmarkt een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle partners. Hierbij past het streven naar een publiek-private samenwerking. Een keuze voor een volledig publieke uitvoering ligt dan minder in de rede en kan worden gezien als 'stap terug'.
Scheiding in verantwoordelijkheden en transparantie in zeggenschap en aansturing	Bij een publiek uitvoeringsmodel is de gemeentelijke organisatie(structuur) leidend. Daarmee is duidelijk hoe de scheiding in verantwoordelijkheden is geregeld en is er eveneens transparantie in zeggenschap en aansturing.
Adaptief en innovatief vermogen	In een model van publieke uitvoering wordt de samenwerkingsorganisatie 'WRA - Wezo' een integraal onderdeel van een groter geheel, in dit geval de gemeentelijke organisatie. Dit betekent dat de organisatie in principe geen zelfstandige keuzes kan maken om aan te sluiten bij externe ontwikkelingen. Dit kan ten koste gaan van het adaptief en innovatief vermogen. ⁴
Samenwerking met partners	Sec een besturingsmodel bepaalt niet in hoeverre een organisatie samenwerkt of kan samenwerken met partners. Het zijn de medewerkers uit die organisatie die dit bepalen. De gemeente werkt met vele partners samen en dit kan daarom ook bij deze maatschappelijke opgave.
Ondernemerschap en slagvaardigheid	Net als bij 'samenwerking met partners' zijn 'ondernemerschap en slagvaardigheid' aspecten die meer worden bepaald door de cultuur van de organisatie dan door sec het besturingsmodel. Neemt niet weg dat de nieuwe organisatie bij een publieke uitvoering te maken heeft met het politiek-bestuurlijke krachtenveld. Dit kan op gespannen voet staan met ondernemerschap en slagvaardigheid.
Toekomstbestendig	Sociaal ondernemen en een inclusieve arbeidsmarkt staan in Nederland nog in de kinderschoenen, maar het is wel de weg van de toekomst. Het 'eindmodel' zal in dit licht zeker geen volledig publieke uitvoering zijn. Een volledig publieke uitvoering is daarmee niet toekomstbestendig.

⁴ De activiteiten van WRA – Wezo vinden plaats in een snel veranderend en dynamisch speelveld met (onder meer) werkgevers en onderwijs. De aard van het werk, en de noodzaak om hierin adaptief te zijn, is niet één-op-één vergelijkbaar met andere gemeentelijke afdelingen.

Op grond van voorgaande komen wij tot de conclusie dat een volledig publiek besturingsmodel vooral niet aansluit bij het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt in gezamenlijk eigenaarschap met partners. Daarnaast zorgt een publieke uitvoering mogelijk voor onvoldoende adaptief en innovatief vermogen omdat het niet als zelfstandige organisatie kan opereren.

5.1.3 Publiek-privaat

Hierna beoordelen we (kwalitatief) de criteria uit het toetsingskader bij een publiek-private uitvoering.

Criterium	Toelichting
Inclusieve arbeidsmarkt	Werkgevers(organisaties) hebben in de aanloop naar de beeldsvorming met betrekking tot een 'inclusieve arbeidsmarkt' expliciet aangegeven dat de inclusieve arbeidsmarkt een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle partners. Hierbij past het streven naar een publiek-private samenwerking.
Scheiding in verantwoordelijkheden en transparantie in zeggenschap en aansturing	Allereerst is het de vraag of partners op dit moment behoefte hebben aan een rol die gepaard gaat met zeggenschap en ondernemingsrisico. Daarnaast is het de vraag of de gemeente er verstandig aan doet om de zeggenschap over de eigen taak op korte termijn te delen met andere organisaties. Het zal hoe dan ook een uitdaging zijn om op basis van de huidige samenwerking in een publiek-privaat model te komen tot een heldere scheiding van verantwoordelijkheden en transparantie in zeggenschap en aansturing.
Adaptief en innovatief vermogen	In een model van publiek-private uitvoering is sprake van een grotendeels zelfstandige uitvoeringsorganisatie. Dit betekent dat de organisatie eigen keuzes kan maken om aan te sluiten bij externe ontwikkelingen. Uiteraard zal de gemeente als belangrijke opdrachtgever wel een duidelijke positie innemen.
Samenwerking met partners	Sec een besturingsmodel bepaalt niet in hoeverre een organisatie samenwerkt of kan samenwerken met partners. Het zijn de medewerkers uit die organisatie die dit bepalen. In een publiek-privaat uitvoeringsmodel is de samenwerking met de deelnemende partners in ieder geval bijna vanzelfsprekend.
Ondernemerschap en slagvaardigheid	Indien meerdere organisaties met verschillende belangen vanuit gedeeld eigenaarschap deelnemen binnen een organisatie kan dit ten koste gaan van ondernemerschap en slagvaardigheid. Het vraagt continue aandacht dat de deelnemers de focus houden op het collectieve belang. In algemene zin kan deelname van private partijen de cultuur van ondernemerschap positief beïnvloeden.
Toekomstbestendig	Het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt wordt ook door de werkgevers gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Een publiek-private samenwerking is daarmee toekomstbestendig.

Op grond van voorgaande komen wij tot de conclusie dat een publiek-private samenwerking past binnen de doelstelling van een inclusieve arbeidsmarkt; met name de scheiding in verantwoordelijkheden en transparantie in zeggenschap en aansturing vraagt in dit model extra aandacht.

5.1.4 Publiek via privaat

Het laatste besturingsmodel betreft een publieke uitvoering via een private constructie, namelijk een bv- of nv-constructie of een stichting. Hierna beoordelen we (kwalitatief) de criteria uit het toetsingskader bij een publiek-private uitvoering.

Criterium	Toelichting
Inclusieve arbeidsmarkt	Werkgevers(organisaties) hebben in de aanloop naar de beleidsvorming met betrekking tot een ' <i>inclusieve arbeidsmarkt</i> ' expliciet aangegeven dat de inclusieve arbeidsmarkt een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle partners. De keuze voor een 'publiek via privaat' model kan worden gezien als stap in de richting van een publiek-private samenwerking.
Scheiding in verantwoordelijkheden en transparantie in zeggenschap en aansturing	Mede vanwege de verschillende rollen (aandeelhouders- (bv/nv), bestuurs- en toezichtrol) is er een heldere scheiding mogelijk van verantwoordelijkheden en is sprake van transparantie in zeggenschap en aansturing. Wel vraagt dit om het goed invullen van de rollen: opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (de private constructie).
Adaptief en innovatief vermogen	In een model van 'publiek via private' uitvoering is sprake van een relatief zelfstandige uitvoeringsorganisatie. Dit betekent dat de organisatie eigen keuzes kan maken om aan te sluiten bij externe ontwikkelingen. De gemeente heeft als enig opdrachtgever 'aan de voorkant' wel een bepalende positie.
Samenwerking met partners	Sec een besturingsmodel bepaalt niet in hoeverre een organisatie samenwerkt of kan samenwerken met partners. Het zijn de medewerkers uit die organisatie die dit bepalen. Een 'publiek via privaat' model staat samenwerking niet in de weg. De afstemming met aanpalende gemeentelijke onderdelen vraagt expliciete aandacht.
Ondernemerschap en slagvaardigheid	De nieuwe organisatie kan in dit model - op basis van het publieke opdrachtgeverschap van de gemeente - zelfstandig opereren en als private onderneming keuzes maken in de uitvoering van de taken en de samenwerking met de partners.
Toekomstbestendig	Het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt wordt ook door de werkgevers gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Een 'publiek via privaat' model is daarin niet optimaal maar kan wel worden gezien als eerste stap in die richting. Vanuit de keuze voor een rechtsvorm kan de betrokkenheid van private partners langzaam maar zeker worden uitgebreid.

Op grond van voorgaande komen wij tot de conclusie dat 'publiek via privaat' aansluit bij de huidige uitvoeringspraktijk, voldoende sturingsmogelijkheden voor de gemeente geeft en ook de gewenste ruimte in de uitvoering van de taken. Het kan gezien worden als een eerste opmaat naar een publiek-private samenwerking in de toekomst.

5.2 Overwegingen en advies

Een publieke uitvoering (gemeentelijke afdeling) past in de grotendeels publieke uitvoering van de Participatiewet van dit moment, maar op basis van 'de stip op de horizon' - het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt - is een zuiver publieke uitvoering niet de logische stap. Daarnaast opereert de nieuwe organisatie 'WRA - Wezo' bij een publieke uitvoering niet zelfstandig maar als onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Dit kan ten koste gaan van het adaptief en innovatief vermogen, terwijl dit de komende jaren wel van de nieuwe organisatie wordt gevraagd. Tenslotte blijft de taakuitvoering grotendeels ongewijzigd. Dit betekent onder meer het realiseren van passend werk voor de medewerkers met een sw-dienstverband. De hoofdactiviteiten van Wezo - het detacheren van sw-medewerkers en het productiewerk dat wordt uitgevoerd door sw-medewerkers - worden in nauwe samenwerking met werkgevers en reeds in een private omgeving gerealiseerd.

Een publiek-privaat samenwerkingsmodel sluit ons inziens het beste aan bij de strategische opgave die voor ligt: het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt. De uitvoering van de Participatiewet is een publieke taak. Eén van de uitgangspunten van de Participatiewet is echter dat overheid, werkgevers en onderwijs gezamenlijk optrekken bij het bijeenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De komende jaren is er in veel sectoren sprake van personeelstekorten. Naar verwachting is alle arbeidscapaciteit nodig om aan de personeelsvraag van bedrijven te kunnen voldoen. Dit geldt ook voor inwoners die nu (nog) niet betaald werken, waaronder inwoners met een arbeidsbeperking. Ook deze groep dient in een zo regulier mogelijke omgeving te werken, waarbij de werkgever gecompenseerd wordt voor een eventuele lagere loonwaarde.

De rol van werkgevers en onderwijs in dit speelveld verschuift van samenwerkingspartner naar partij die ook daadwerkelijk wil participeren in samenwerkingsverbanden en hier mogelijk ook risicodragend in wil zijn. Dit zorgt voor meer evenwicht in de samenwerking en naar verwachting ook voor meer kansen voor onze inwoners. Door vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid een sluitende keten te realiseren van in- door- en uitstroom op de arbeidsmarkt kunnen we vraag en aanbod beter op elkaar laten aansluiten. De manier waarop publiek-private samenwerking zich verder ontwikkelt is een vraagstuk voor de komende jaren, maar de richting is duidelijk.

De uitvoering van de taak is op dit moment echter vooral publiek waardoor er nog geen sprake is van een gelijk speelveld en een gezamenlijke verantwoordelijkheid in de uitvoering. Dit roept niet alleen de vraag op of partners op dit moment al behoefte hebben aan een rol die gepaard gaat met zeggenschap en ondernemingsrisico, maar ook of de gemeente er verstandig aan doet om de zeggenschap over de eigen taak op korte termijn te delen met andere organisaties. Het zorgt niet voor een vereenvoudiging van de aansturing op ambtelijk en bestuurlijk niveau, noch voor een heldere scheiding van verantwoordelijkheden en transparantie in zeggenschap en aansturing.

Dit maakt op dit moment een publiek-private uitvoering lastig haalbaar. Het betreft wel het ideaalbeeld en volgens ons moet dit model dan ook niet worden losgelaten. Zoals gezegd is dit door werkgevers(organisaties) in het voortraject bevestigd. De komende jaren kan gewerkt worden aan het daadwerkelijk invullen van publiek-private samenwerking op deelgebieden van de uitvoering van de Participatiewet. Daarnaast kan onderzocht worden welke randvoorwaarden ingevuld dienen te worden om te komen tot een volwaardige publiek-private samenwerking in de toekomst. We verwachten dat we geleidelijk stappen kunnen zetten door de huidige samenwerking tussen overheid, werkgevers en onderwijs verder uit te bouwen en op onderdelen kunnen toewerken naar meer gezamenlijke verantwoordelijkheid. Op dit

moment wordt onderzocht of we op onderdelen kunnen werken via Social Impact Financiering; een vorm waarin private partijen en maatschappelijke partners verantwoordelijkheid nemen voor deelopdrachten die worden gefinancierd op basis van resultaat. Dit zou een eerste stap kunnen zijn naar een publiek-private samenwerking. Deze beweging past ook in de ambitie om sociale ondernemingen een belangrijke rol te geven bij de uitvoering van de Participatiewet.

Op basis van de huidige taakuitvoering en het gewenste toekomstbeeld adviseren wij een 'publiek via privaat' uitvoeringsmodel. Mede vanwege de verschillende rollen (aandeelhouders- (bv/nv), bestuurs- en toezichtrol) is er een heldere scheiding mogelijk van verantwoordelijkheden en is sprake van transparantie in zeggenschap en aansturing. Wel vraagt dit het goed invullen van de rol van opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (de private constructie). Daarnaast is het van belang dat de samenwerking met de aanpalende afdelingen van de gemeente Zwolle - denk aan Inkomensondersteuning en het sociaal wijkteam - goed wordt ingericht. Deze aspecten worden verder uitgewerkt in een nog op te stellen inrichtingsplan.

Voordeel van een private vorm is dat dit beter aansluit bij het streven om de werkgevers 'aan kop' te zetten en te komen tot een effectieve (regionale) samenwerking met (bijvoorbeeld) werkgevers en onderwijs. Daarnaast kan de organisatie relatief zelfstandig en op voldoende afstand van de politiek-bestuurlijke context opereren. Enerzijds moeten de 'lijntjes' met de gemeente Zwolle kort blijven vanwege de samenwerking met de aanpalende afdelingen, maar anderzijds is het in de uitvoering van de taken belangrijk dat de organisatie - binnen de gestelde kaders - flexibel en slagvaardig kan opereren.

Het ontwikkelen van publiek-private samenwerking binnen het domein van de Participatiewet is het streven. Dat is de stip op de horizon waar Zwolle, in het streven te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt, naar toe werkt. Een publieke uitvoering zou daarin een 'stap achteruit' zijn. Een publieke uitvoering via een private constructie is een 'stap vooruit', in de richting van een publiek-privaat besturingsmodel in de toekomst.

Op grond van voorgaande is het advies te kiezen voor een 'publiek via privaat' besturingsmodel. Dit model sluit het beste aan bij de huidige uitvoeringspraktijk en het kan gezien worden als eerste stap richting het 'wensmodel' van publiek-private samenwerking.

5.2.1 Rechtsvormen

Bij de organisatievorm publieke uitvoering via een private constructie kan uit drie rechtsvormen gekozen worden: een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap en een (gemeentelijke) stichting. Hierna worden de belangrijkste voor- en nadelen van deze modellen in het kader van deze opgave beschreven. Vervolgens wordt verder ingezoomd op de meest gewenste rechtsvorm.

Rechtsvorm	Toelichting voor- en nadelen
Naamloze vennootschap	Voordelen: Minder op afstand dan stichting. Goede controle- en aansturingsmogelijkheden door aandeelhouders (onder meer via benoeming bestuurders en commissarissen, vaststelling jaarrekening, decharge bestuurders, bevoegdheid tot het geven van algemene instructies, bevoegdheid belangrijke besluiten van het bestuur goed te keuren).

	Nadelen: Ten opzichte van bv meer formele wettelijke regels (onder meer regels rondom besluitvorming algemene vergadering van aandeelhouders, benoeming bestuurders en commissarissen en (dividend)uitkeringen). Winst van een nv staat ter beschikking van aandeelhouders. Omdat het in het kader van deze opgave gaat om een 'publieke' bv ligt het voor de hand eventuele winst te benutten voor de uitvoering van de maatschappelijke opdracht.
Besloten vennootschap	Voordelen: Minder op afstand dan stichting. Goede controle- en aansturingsmogelijkheden door aandeelhouders (onder meer via benoeming bestuurders en commissarissen, vaststelling jaarrekening, decharge bestuurders, bevoegdheid tot het geven van concrete instructies, bevoegdheid belangrijke besluiten van het bestuur goed te keuren). Ten opzichte van de nv zijn er minder formele wettelijke regels (o.m. regels rondom besluitvorming algemene vergadering van aandeelhouders, benoeming bestuurders en commissarissen, (dividend)uitkeringen, inkoop aandelen, mogelijkheid om specifieke financiële- of zeggenschapsrechten aan aandelen te verbinden). Samenwerkingsverbanden met derden zijn daardoor goed in een bv-vorm te gieten. Nadeel: De winst van de bv staat ter beschikking van aandeelhouders. Omdat het in het kader van deze opgave gaat om een 'publieke' nv ligt het voor de hand eventuele winst te benutten voor de uitvoering van de maatschappelijke opdracht.
Stichting	Voordeel: Stichting mag geen winstuitkeringen doen en wordt dus niet gezien als een commercieel vehikel. Nadelen: Meer op afstand. Minder controle- en aansturingsmogelijkheden voor aandeelhouders in vergelijking met bv of nv.

Op grond van voorgaande voor- en nadelen is er een voorkeur voor een bv of nv-constructie. Belangrijkste reden hiervoor is dat dit betere mogelijkheden biedt voor controle en aansturing, en minder op afstand staat. Wordt hiervoor gekozen dan kan de gemeente (zoals nu met Wezo het geval is) de aandeelhoudersrol vervullen en daarbij gebruik maken van haar aandeelhoudersbevoegdheden. Daarbij valt te denken aan:

- het benoemen en ontslaan van bestuurders en commissarissen;
- de vaststelling van jaarrekeningen;
- het verlenen van decharge aan bestuurders en commissarissen;
- het geven van instructies aan het bestuur (mits in de statuten voorzien);
- het verlenen van goedkeuring aan bepaalde belangrijke bestuursbesluiten (mits in de statuten voorzien).

Hiermee is het mogelijk om als aandeelhouder de nodige controle en sturing uit te oefenen, terwijl het bestuur en toezicht aan derden kan worden overgelaten. Een alternatief voor een nv of een bv vormt de stichting maar die kent geen aandeelhoudersstructuur. Daardoor ontbreken controle- en sturingsmogelijkheden zoals een aandeelhouder van een nv of een bv die wel heeft. Met een publieke

uitvoering via een private constructie sluit de gemeente goed aan bij de huidige, nu nog overwegend publieke, uitvoering van de Participatiewet.

De huidige Wezo is goed in te passen in deze private constructie. Daarbij is niet onbelangrijk dat het takenpakket van Wezo sowieso nog een bepaalde tijd een rol speelt gelet op de uitvoering van de Wsw. Wezo is een privaatrechtelijke rechtspersoon waarvan de gemeente Zwolle enig aandeelhouder is. De gemeente is daardoor als het ware 'eigenaar' van Wezo. Daarnaast kan het bestuur en toezicht zodanig worden ingericht dat de beoogde doelstellingen zo goed mogelijk kunnen worden gerealiseerd. Zo is het mogelijk om stakeholders een rol te laten vervullen, zodat voorkomen wordt dat de organisatie enkel als een verlengstuk van de gemeente wordt gezien. Bijzondere aandacht vraagt wel de invulling van de bestuurdersrol. Het bestuur van een dergelijke private organisatie is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken en vormt het gezicht naar buiten.

Te overwegen valt om de rechtsvorm (van Wezo) te wijzigen van nv in bv, zeker als in de toekomst een samenwerking met één of meerderde partijen wordt overwogen. Dat is een relatief eenvoudige ingreep. Het bv-recht bevat minder formele regels dan het nv-recht, onder meer op het vlak van (dividend)uitkeringen, het verbinden van bepaalde financiële- en zeggenschapsrechten aan aandelen en het benoemen van bestuurders en commissarissen door een individuele aandeelhouder. Daardoor kunnen eventuele samenwerkingsverbanden met derden eenvoudiger en beter vorm worden gegeven in een bv-structuur. Verder is niet onbelangrijk dat een aandeelhouder van een bv de bevoegdheid kan worden gegeven om concrete instructies aan het bestuur van de bv te geven. Bij de nv is die bevoegdheid beperkt tot het geven van algemene instructies. Bij een bv is in die zin meer sturing mogelijk, zonder dat de aandeelhouder op de stoel van de bestuurder gaat zitten.

Op grond van voorgaande is het advies te kiezen voor een bv. De aandeelhouder heeft bij een bv de bevoegdheid concrete instructies aan het bestuur van de bv te geven. Daarnaast kunnen eventuele samenwerkingsverbanden met derden (bijvoorbeeld private partijen) goed worden vormgegeven.

Voorbeelden vanuit andere gemeenten

De uitvoering van de Participatiewet in Nederland is heel divers georganiseerd. Dat komt doordat het vertrekpunt - de uitvoering van de Wsw en de Wwb tot 1 januari 2015 - en de ontwikkelrichting nergens identiek zijn. Toch zien we dichtbij soortgelijke ontwikkelingen als in Zwolle. Om dit te illustreren treft u hieronder drie voorbeelden:

In Lelystad wordt gekeken naar het oprichten van een social firm vanuit Concern voor Werk (NV, voormalig sw) en het Werkbedrijf Lelystad. De op te richten social firm dient zich onder meer te richten op het aangaan van allianties met werkgevers om zo het gedachtegoed van de inclusieve arbeidsmarkt vorm en inhoud te kunnen geven.

In de gemeente Deventer is Deventer Werktalent opgericht. Deventer Werktalent is onderdeel van de Gemeenschappelijke Regeling Sallcon (uitvoering sw), en daarmee een werkmaatschappij binnen de B.V. Sallcon. Werktalent voert de Participatiewet in Deventer uit, in samenwerking met de regio binnen het Regionaal Werkbedrijf. Hiermee kan Deventer Werktalent gebruikmaken van de opgebouwde infrastructuur van Sallcon, de kennis en ervaring met verschillende doelgroepen en de sterke relaties met partijen in de stad.

In West-Friesland werken 10 gemeenten, vanuit een gemeenschappelijke regeling, nauw samen binnen Empatec NV en Pastiel. Deze twee organisaties vormen een

maatschappelijke onderneming waarbij Empatec werkplekken biedt en Pastiel de afstand tot de arbeidsmarkt verkleint via onder andere de infrastructuur van Empatec (voormalig sw). Empatec ontwikkelt zich door als breed werk- en reïntegratiebedrijf voor de tien gemeenten in de uitvoering van de Participatiewet.

6. Van huidig naar nieuw

Uitgaande van het advies in hoofdstuk vijf wordt in dit hoofdstuk aangegeven wat dit betekent. Hoe gaan we van de huidige naar de nieuwe situatie? We staan achtereenvolgens stil bij positionering, opdrachtformulering, governance, personeel en financiën.

6.1 Positionering

De doorontwikkeling van 'WRA - Wezo' gaat over het integreren van twee onderdelen: een gemeentelijke afdeling en een naamloze vennootschap. Na de integratie staat er een nieuwe organisatie, met een nieuw profiel. Niet meer het voormalige sw-bedrijf, niet meer de re-integratietak van de sociale dienst, maar een organisatie die zich richt op het begeleiden en bemiddelen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar (beschut) werk. Indien nodig kunnen de betrokkenen ook in het werk worden begeleid.

Met de nieuwe organisatie moeten de 'schotten' tussen de Wsw en de Participatiewet definitief tot het verleden behoren. Er komt een nieuwe identiteit die wordt bepaald door het zo succesvol mogelijk bemiddelen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar regulier of beschut werk. Werk dat grotendeels bij andere werkgevers wordt uitgevoerd. De nieuwe organisatie is 'spin in het (regionale) web' van werkgevers en zorgt voor arbeidsfitte kandidaten die klaar zijn om aan de slag te gaan. Ze is aanjager van het gedachtegoed van de inclusieve arbeidsmarkt.

Het gaat bij de nieuwe organisatie niet om het realiseren van winst, maar om de maatschappelijke impact: zo veel mogelijk inwoners die nu aan de kant staan mee laten doen via werk. De nieuwe organisatie kan gezien worden als een sociale onderneming (social firm) met een klein werkbedrijf voor beschutte werkzaamheden (vangnet) en gedeeltelijk ook het arbeidsfit maken van kandidaten. Verder opereert het nadrukkelijk niet alleen op lokaal niveau maar vooral ook in regionaal verband. Het in te zetten instrumentarium wordt afgestemd met de gemeenten in de arbeidsmarktregio. Met werkgevers wordt samengewerkt op zoek naar duurzame werkplekken. Waar nodig compenseert de gemeente een verdien capaciteit onder het wettelijk minimumloon. Het onderwijs wordt betrokken voor het organiseren van noodzakelijke scholing of om de aansluiting 'onderwijs - arbeidsmarkt' te verbeteren (praktijkonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs).

Bij een nieuwe organisatie en een nieuw profiel hoort ook een nieuwe naam. Een naam die past bij het maatschappelijke vraagstuk waaraan gewerkt wordt en de toekomstige inclusieve arbeidsmarkt. Een passende communicatiestrategie zal onderdeel uitmaken van het implementatieproces.

6.2 Opdrachtformulering

De nieuwe organisatie krijgt de opdracht om de doelgroep van de Participatiewet van de gemeente Zwolle arbeidsfit te maken en te begeleiden naar een betaalde baan of beschut werk. Gebaseerd op het huidige aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente Zwolle bedient de nieuwe organisatie in totaal circa 1.700 inwoners vanuit de Participatiewet. De overige uitkeringsgerechtigden vallen buiten de opdracht van de organisatie omdat zij (nog) niet begeleid kunnen worden naar betaald werk. Tevens blijft het voor de nieuwe organisatie onverminderd de opdracht om te zorgen voor passend werk voor de ongeveer 700 medewerkers met een sw-dienstverband.

Het vertrekpunt is de huidige, gezamenlijke, taak van 'WRA - Wezo' en de wijze waarop deze taak op dit moment wordt uitgevoerd (zie hoofdstuk 3). Bij de voorbereiding op de daadwerkelijke inrichting van de organisatie wordt van een aantal taken nader bepaald of zij mee gaan naar de nieuwe organisatie of bij de gemeente blijven (zie paragraaf 6.4). Op taakniveau is de uitvoering tussen de gemeente en de nieuwe organisatie op dit moment nog als volgt verdeeld:

Taken gemeente	Taken 'WRA – Wezo'
• Beleidsontwikkeling Participatiewet / Maatschappelijke ontwikkeling • Inkomensverstrekking en inkomensondersteuning (o.a. schulddienstverlening) • Maatschappelijke participatie en sociale activering via sociaal wijkteam en andere maatschappelijke organisaties.	• Intake en diagnose • Werkgeversdienstverlening en matching • SW-oud 'binnen' • SW-oud 'detachering' • Beschut werken nieuw • Training en opleiding • Leren op de werkvloer • Begeleiding op de werkvloer (jobcoaching) • Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen • RMC - Leerplicht

Na de formele integratie wordt gewerkt aan het verder optimaliseren van de organisatie en de bijbehorende werkprocessen. Voortschrijdend inzicht kan aanleiding zijn om de taakverdeling tussen de gemeente en de nieuwe organisatie en eventuele samenwerkingspartners aan te passen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan ontwikkelingen op regionaal niveau. Daarnaast is de stip aan de horizon een publiek-private samenwerking. Het huidige voorkeursmodel 'publiek via privaat' is daarmee niet 'in beton gegoten' en wordt niet gezien als eindmodel.

De organisatie vormt een herkenbare en betrouwbare partner in de regio en vervult een aanjaagfunctie in de regionale samenwerking. Daarnaast kijkt de organisatie steeds kritisch naar het eigen takenpakket: kan de taak beter samen met of door partners worden uitgevoerd of is het nodig de activiteiten zelf uit te voeren? Onder partners verstaan we bijvoorbeeld maatschappelijke partners, werkgevers, onderwijsinstellingen en private partijen die een wezenlijke en aantoonbare bijdrage kunnen leveren aan onze opdracht. De nieuwe organisatie toont initiatief en ondernemerschap om te komen tot publiek-private allianties. Tenslotte wordt er gezorgd voor een zeer goede koppeling met de gemeentelijke afdelingen. Denk aan de samenwerking met de afdelingen Inkomensondersteuning en Maatschappelijke Ontwikkeling en de sociale wijkteams.

De route voor de komende jaren houdt dus in dat we, vanuit een overheids-bv, toewerken naar een publiek-private samenwerking. We doen dit via een geleidelijke weg waarin we deze ontwikkeling actief verkennen met werkgevers en onderwijs in de regio. Alle besluiten die we in de komende jaren nemen worden getoetst aan het criterium of dit past binnen het scenario van een publiek-private samenwerking. Dit zorgt ervoor dat we het doel scherp voor ogen houden. In de komende tijd wordt een routekaart opgesteld richting een publiek-private samenwerking waarin staat welke stappen we op welk moment gaan ondernemen om invulling te geven aan onze ambities.

6.3 Governance

Scheiding beleid en uitvoering

Uitgaande van ons advies om te komen tot een publieke uitvoering via een private constructie ontstaat een scheiding tussen beleid en uitvoering. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling op het gebied van de Participatiewet (via de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling) en vervult van daaruit de rol van opdrachtgever van nieuwe organisatie. Oftewel: het college bepaalt het beleid en de uitvoeringsorganisatie zorgt voor uitvoering hiervan.

Aandachtspunt bij de inrichting van de organisatie is dat er op ambtelijk niveau voldoende verbinding wordt gerealiseerd tussen beleidsontwikkeling en uitvoering.

Opdrachtgeverschap

De gemeente is in de opdrachtgever. Namens het college legt het managementteam afspraken met de aan te stellen directeur-bestuurder vast. Vanuit gemeentelijk perspectief wordt veel waarde gehecht aan het goed inrichten van het opdrachtgeverschap. De gemeente is immers verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet binnen de gestelde (financiële) kaders. Zowel ambtelijk als politiek-bestuurlijk dient er 'grip' te zijn op de uitvoering. Daarnaast dient de nieuwe uitvoeringsorganisatie intensief samen te werken met meerdere gemeentelijke onderdelen. Dit vraagt vanaf de start van de nieuwe organisatie een adequate invulling van het opdrachtgeverschap. De gemeente en de nieuwe organisatie dienen samen invulling te geven aan een actief partnerschap.

Omdat de nieuwe organisatie volledig eigendom is van de gemeente Zwolle, zijn de (Europese) aanbestedingsregels niet van toepassing en kan worden 'inbesteed'.

Directeur-bestuurder

Vanuit het advies te kiezen voor een bv wordt er een directeur-bestuurder aangesteld, die leidinggeeft aan de nieuwe organisatie. De directeur-bestuurder legt verantwoording af aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Die wordt gevormd door de gemeente Zwolle. De gemeente is daarin vertegenwoordigd door leden van het college van burgemeester en wethouders. Op basis van de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vindt er periodiek overleg plaats tussen de directeur-bestuurder en een vertegenwoordiging van het managementteam van de gemeente.

Raad van advies

Omdat Zwolle enig aandeelhouder is van de bv, ligt het instellen van een Raad van Commissarissen minder voor de hand. Een Raad van Commissarissen is belast met de wettelijke toezichtstaak en dient die ook serieus te nemen. Dat betekent onder meer dat de Raad van Commissarissen zich gevraagd en ongevraagd met het beleid van het bestuur dient te bemoeien. Over het algemeen bestaat er behoefte aan een Raad van Commissarissen als de aandeelhouder zelf niet bij machte is om voldoende sturing en controle uit te oefenen. In de beoogde structuur is de gemeente Zwolle de enig aandeelhouder en bepaalt rechtstreeks in afstemming met de directeur-bestuurder de koers van de organisatie.

Het alternatief voor een Raad van Commissarissen is een Raad van Advies (RvA). Dit is geen wettelijk orgaan en aan deze raad komen dus ook geen wettelijke bevoegdheden toe. Feitelijk kan een RvA wel invloed uitoefenen maar afdwingbaar is dat niet. Een RvA is dus meer een middel om stakeholders bij de nieuwe organisatie te betrekken. In dat verband kan een voordeel zijn dat toetreding tot een RvA laagdrempeliger is dan toetreding tot een Raad van Commissarissen met de daarbij behorende wettelijke verantwoordelijkheden. De onderlinge afspraken en

verhoudingen kunnen in overleg met de RvA zelf worden bepaald, deze worden niet wettelijk opgelegd. De belangrijkste doelen voor het instellen van een RvA zijn:

- Kwaliteit → De leden van de RvA brengen kennis, expertise en ervaring in waarmee de nieuwe organisatie zijn voordeel kan doen en beter kan aansluiten bij de wensen van partners.
- Versterking netwerk → De strategische opgave van een inclusieve arbeidsmarkt kan alleen worden volbracht in nauwe samenwerking met partners zoals werkgevers en onderwijsinstellingen. De RvA kan het netwerk van de nieuwe organisatie versterken.
- Transparantie → De partners kunnen zien dat we zonder winstoogmerk werken aan het maatschappelijke vraagstuk van inclusief ondernemen. Vanuit deze openheid willen we andere organisaties verbinden en binden.

Op grond van voorgaande is het advies om een Raad van Advies in te stellen. De RvA dient zich te richten op de kwaliteit van de nieuwe organisatie (excellente dienstverlening voor inwoners en werkgevers), versterking van het netwerk (naar een inclusieve arbeidsmarkt) en transparantie (resultaten nieuwe organisatie).

6.4 Personele en financiële uitwerking

Personeel

Op dit moment bedraagt de gezamenlijke formatie van WRA en Wezo 113,77 fte. Zoals in paragraaf 6.2 is aangegeven wordt in de voorbereiding op de daadwerkelijke inrichting van de organisatie van een aantal taken nader bepaald of zij mee gaan naar de nieuwe organisatie of bij de gemeente blijven. Deze taken zijn hierna gemarkeerd (*). Op dit moment ziet de gezamenlijke formatie er op hoofdlijnen als volgt uit:

Formatie WRA	FTE	Formatie Wezo	FTE
Poort*	5,69		
Zwolle in Beweging	7,72	Directie	1,00
Zwolle Werkt + contractpartners	4,88	Beschut werken	13,60
Zwolle Ontwikkelt	8,03	Detacheringen	9,40
Team Doelgroepenregister	3,53	HRM / P&O	9,10
Zwolle Ontwikkelt Statushouders	0,88	Bedrijfsvoering	16,10
Kracht on Tour	1,00		
Detacheringen	2,23		
Werkgeversdienstverlening	7,41		
Bijzondere doelgroepen*	0,56		
Medewerker SROI*	0,86		
Regionaal Bureau Zelfstandigen*	5,00		
RMC/Leerplicht*	8,42		
Bedrijfsvoering WRA	8,36		
Totaal WRA⁵	64,57	Totaal Wezo	49,20
Gezamenlijke formatie bedraagt op dit moment 113,77 fte			

Het uitgangspunt bij de integratie van WRA en Wezo is dat het betrokken personeel met een vast dienstverband overgaat naar de nieuwe entiteit. Voor medewerkers met een tijdelijk dienstverband (flexibele schil) blijven de bestaande flexibele afspraken

⁵ Afhankelijk van de te maken keuzes op genoemde taken (* - 24,77 fte) gaat er afgerond minimaal 40 en maximaal 65 fte over naar de nieuwe entiteit.

van kracht. De verwachting is dat de personele gevolgen (zeer) beperkt zijn. Het personeel niet-sw van Wezo volgt namelijk de arbeidsvoorwaarden die voortvloeien uit de (gemeentelijke) CAR/UWO. De medewerkers van WRA en Wezo kennen dus (nagenoeg) dezelfde arbeidsvoorwaarden. Bij het inrichten van de nieuwe organisatie moet er dus vooral gekeken worden naar het verschil in bedrijfsregelingen. Voor het sw-personeel verandert er niets. Het sw-personeel is en blijft in dienst van de gemeente. Dit heeft een wettelijke basis en verandert niet met een nieuwe governance. De bestaande rechten van het sw-personeel blijven daarmee volledig intact.

De individuele personele consequenties worden in een nader op te stellen inrichtingsplan beschreven. Dit inrichtingsplan geeft onder meer duidelijkheid over de formatie op functieniveau (was-wordt), de personele consequenties en de wijze waarop negatieve personele consequenties worden verzacht.

Financieel

In deze notitie is als vertrekpunt gesteld dat de toekomstige samenwerking voortvloeit uit de huidige gezamenlijke uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. Omdat de uitvoering van taken grotendeels ongewijzigd zal blijven, verandert de huidige kosten- en opbrengstenstructuur niet substantieel. We gaan daarom voor de nieuwe organisatie uit van de gezamenlijke begroting van WRA en Wezo. Dit betekent een financieel kader van € 11 mln. (exclusief sw-loonkosten) en een gezamenlijk formatieplan van 113,77 fte (zie hiervoor; exclusief sw-formatie).

Het samenvoegen van beide organisaties zorgt in enige mate voor frictiekosten. De frictiekosten ontstaan doordat er formatie vanuit de afdeling WRA over gaat naar de nieuwe organisatie. Voor het oprichten van de nieuwe organisatie (lees: het oprichten van de nieuwe nv of bv) wordt gebruik gemaakt van de huidige rechtsvorm van Wezo. Hierdoor leidt de overdracht van personeel van Wezo naar de nieuwe organisatie niet tot frictiekosten. De nieuwe organisatie kent uiteraard wel frictiekosten door het invlechten van de nieuwe formatie vanuit de afdeling WRA.

De exacte overdracht van formatie van de afdeling WRA naar de nieuwe organisatie is op dit moment nog niet definitief en bedraagt afgerond tussen de 40 en 65 fte (zie hiervoor bij personeel en voetnoot 4). Voor de berekening van de hierna weergegeven frictiekosten zijn we uitgegaan van overdracht van 40 fte. Deze overdracht heeft logischerwijs gevolgen voor de overhead van de gemeente. Dit is opgenomen in het programma bedrijfsvoering. Bij collegebesluit van 20 augustus 2016 is over de stijging en daling van het aantal fte's het volgende afgesproken:

- € 9.000 per fte voor kostensoorten die meteen tot meer/minder kosten bedrijfsvoering leiden
- € 5.500 per fte voor kosten die geleidelijk leiden tot meer/minder kosten bedrijfsvoering, besluitvorming door management
- € 7.500 per fte voor huisvestingskosten, besluitvorming door college/raad.

Deze normen worden in deze notitie gehanteerd voor de berekening van de frictiekosten. Omdat het om een substantiële omvang van de totale formatie gaat zal nog in detail worden uitgewerkt of de werkelijke frictiekosten ook op het niveau van de norm liggen.

Deze afspraken betekenen in het kader van deze notitie dat € 360.000 aan overheadkosten (40 fte x € 9.000) bij de gemeente direct wegvallen en beschikbaar komen voor de nieuwe organisatie. De daadwerkelijke frictiekosten voor de gemeente bedragen € 220.000 (40 fte x € 5.500). In dit onderdeel zijn kosten opgenomen van onder meer de afdelingen Financiën, HR en Communicatie. Bij de

huisvestingskosten wordt in deze notitie ervan uitgegaan dat die door het vertrek van 40 fte niet dalen bij de gemeente. De extra huisvestingskosten zijn bij de nieuwe organisatie wel in de bepaling van de frictiekosten meegenomen.

De overgang van 40 fte leidt logischerwijs tot extra overhead bij de nieuwe organisatie. Voor de berekening van de frictiekosten wordt ervan uitgegaan dat de juridische structuur van Wezo wordt omgevormd naar de rechtsvorm van de nieuwe organisatie die wordt gevestigd in het huidige pand van Wezo. Daarom is de overhead berekening van Wezo als referentie genomen voor de berekening van de extra overhead kosten bij de nieuwe organisatie.

Voor het bepalen van de extra kosten is gekeken naar de componenten waaruit de overhead dekking van de gemeente Zwolle is opgebouwd. De daarin opgenomen bedragen per fte worden afgezet tegen de bedragen per fte zoals is opgenomen in / af te leiden uit de begroting 2017 van Wezo. Op deze wijze kan worden bepaald wat de extra kosten zijn. Aanvullend is rekening gehouden met initiële investeringen in meubilair en dergelijke. Voor de overname van 40 fte maakt de nieuwe organisatie € 482.000 aan kosten.

Op grond van voorgaande is de conclusie als volgt:

De gemeente Zwolle heeft door de overdracht van de formatie ter grootte van 40 fte € 580.000 minder aan overheadkosten, exclusief de (daling van de) huisvestingskosten. Bij de nieuwe organisatie zijn de overheadkosten voor de overname van 40 fte € 482.000, inclusief de huisvestingskosten. Het voordeel op de overhead bedraagt € 98.000.

De gemeente staat daarbij nog wel voor de opgave van een geleidelijke afbouw van € 220.000 aan frictiekosten. Mogelijk kan dit worden verminderd door inzet van gemeentelijke capaciteit bij de nieuwe organisatie, ervan uitgaande dat hier behoefte ontstaat aan extra capaciteit op het gebied van bijvoorbeeld communicatie, management, HR en financiën. Dit zal nog in detail worden uitgewerkt.

Het voordeel op de overhead in de nieuwe organisatie is op basis van de normbedragen € 98.000 ten opzichte van de huidige overhead bij de gemeente. Hierbij is uitgegaan van overdracht van 40 fte. Het definitieve aantal over te dragen fte wordt in de voorbereiding op de daadwerkelijke inrichting van de organisatie nader bepaald.

In de verdere uitwerking van de gezamenlijke bedrijfsvoering wordt gekeken naar het in elkaar schuiven van huisvesting, HR-taken, ICT, financiële administratie. Er loopt in het kader van de samenwerking al een verkenning om het ICT-landschap te vereenvoudigen en een onderzoek naar gezamenlijke huisvesting. De resultaten hiervan worden uiteraard meegenomen in de uitwerking. Het realiseren van een gezamenlijke bedrijfsvoering zorgt naar verwachting op termijn voor efficiencyvoordelen.

6.5 Aandachtspunten vervolg besluitvorming

Participatieraad

De Participatieraad is in een bijeenkomst geïnformeerd over de hoofdlijnen van het adviesrapport. Met hen is vervolgens doorgesproken over de consequenties van de stappen voor inwoners.

Er is met de Participatieraad afgesproken dat zij actief betrokken worden bij de totstandkoming van het inrichtingsplan, omdat daar in het bijzonder de gevolgen voor sw-medewerkers en Participatiewetcliënten aan de orde komen.

Op voorhand heeft de Participatieraad al enkele aandachtspunten meegegeven ten behoeve van de uitwerking van het inrichtingsplan. Deze aandachtspunten zullen bij de totstandkoming van het inrichtingsplan worden verwerkt.

De aandachtspunten van de Participatieraad zijn:

- Heb oog voor de kwetsbare sw-medewerkers. Ook al hebben de keuzes over de governance wellicht geen directe invloed op hun werk(omgeving), elke verandering heeft voor hen meer impact, vanwege hun kwetsbaarheid.
- Neem de sw-medewerkers goed mee in het proces door heldere communicatie. Heb oog voor hun beleving van deze verandering.
- Begeleiding en scholing van medewerkers in de nieuwe organisatie: zorg dat zij elkaar kunnen versterken met kennis en deskundigheid over arbeidsbeperkten.
- Heb bij het inrichtingsplan aandacht voor de terugloop van het aantal sw-medewerkers en de consequenties hiervan voor de nieuwe organisatie.

Oprichting BV

Ervan uitgaande dat het (voorgenomen) collegebesluit na de raadsbehandeling definitief wordt, dan wordt er vervolgens een oprichtingsakte voor de bv opgesteld. Deze oprichtingsakte (ontwerpbesluit) wordt vastgesteld door het college (de formele aandeelhouder) en op grond van artikel 160, lid 2 Gemeentewet voor het indienen van wensen en bedenkingen voorgelegd aan de gemeenteraad.

Medezeggenschap

Het te nemen besluit over de governance betreft politiek primaat. De betrokken ondernemingsraden hebben hierin geen rol. Zij zijn wel meegenomen in het voorstel en hebben deze adviesnotitie ook ontvangen. Het inrichtingsplan wordt in het kader van de Wet op de ondernemingsraden voorgelegd aan de door beide betrokken ondernemingsraden ingestelde bijzondere ondernemingsraad.

Bijlage 1 Interviews stakeholders

College van B&W Zwolle / AVA Wezo groep Holding N.V.

- De heer R. de Heer
- Mevrouw N. Vedelaar
- De heer J. Brink

Raad van Commissarissen Wezo groep Holding N.V.

- Mevrouw T. Huisman
- De heer M. Hemmink
- De heer J. Majers
- De heer R. Kooijman

Gemeente Zwolle

- De heer M. Veeger - directeur strategie
- De heer H. Procé - directeur sociaal domein
- De heer W. Duursema - verbonden partijen
- Mevrouw I. Geveke - gemeentesecretaris / algemeen directeur
- De heer R. Noor - teamleider WRA

Wezo groep Holding N.V.

- Mevrouw A. Westerdijk - adviseur Participatie
- De heer L. van der Windt - controller
- Mevrouw K. Kranendonk - commercieel manager

Regionaal Werkbedrijf

- Mevrouw M. Koldewijn - programmamanager

Regionale partners

- De heer E. Peterman, MKB Regio Zwolle
- Mevrouw B. van Oortmarssen, de heer E. Veltink, FNV regio Zwolle
- Mevrouw M. Schuijjer, VNO-NCW Midden
- Mevrouw D. Speerstra, UWV regio Zwolle
- Mevrouw L. Pieters, De Ambelt (namens onderwijspartners)