



Analyse voorstel Scalabor uitvoering Wsw 2023-2025

Eindrapportage

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoeksvragen	4
1.3	Aanpak.....	5
1.4	Leeswijzer	6
2.	Analyse voorstel Scalabor	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Voorstel Scalabor	7
2.3	Opbouw bedrag € 2.782.....	7
2.4	Analyse van de aannames onder het voorstel	8
2.5	Gevolgen afhaken één of meer gemeenten.....	12
2.6	Verlenging aanwijzingsbesluit en termijn financiële afspraken	13
3.	Landelijk en regionaal beeld.....	14
3.1	Inleiding	14
3.2	De landelijke ontwikkeling in vogelvlucht	14
3.3	Vergelijking met andere regio's.....	17
4.	Kansen door afnemen extra diensten	19
4.1	Analyse voorstel Scalabor	19
4.2	Andere prikkels	21
5.	Analyse gemeentelijke begrotingen SW	22
5.1	De uitvoering Wsw in gemeentelijk begrotingen	22
5.2	Situatie voor de MGR-gemeenten	22
6.	Risico's.....	25
6.1	Continuïteit Scalabor.....	25
6.2	Risico's financieringskant (bijdrage vanuit het Rijk)	25

6.3	Risico's kostenkant begroting MGR	26
7.	Afspraken bij start Scalabor	27
7.1	Afspraken over bijdragen aan weerstandsvermogen en winstmarges	27
7.2	Afspraken over breed ontwikkelbedrijf	27
8.	Scalabor als potentiële uitvoerder van arbeidsontwikkeling	29
9.	Omzetederving Corona.....	30
10.	Conclusies en aanbevelingen.....	31
	Bijlage 1 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Arnhem	34
	Bijlage 2 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Doesburg.....	35
	Bijlage 3 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Duiven.....	36
	Bijlage 4 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Lingewaard	37
	Bijlage 5 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Overbetuwe	38
	Bijlage 6 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Rheden.....	39
	Bijlage 7 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Rozendaal	40
	Bijlage 8 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Westervoort.....	41
	Bijlage 9 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Zevenaar	42

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De taken in de uitvoering van de Sociale Werkvoorziening zijn in de regio Midden-Gelderland gesplitst in het formeel en materieel werkgeverschap. Het formeel werkgeverschap van de SW-medewerkers is belegd bij een Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR SDCG, hierna afgekort als MGR) en het materieel werkgeverschap is sinds 2018 voor een periode van vijf jaar door de gemeenten in Midden-Gelderland toegewezen aan Scalabor BV. De gemeente Arnhem is enig aandeelhouder van Scalabor.

Per 1-1-2023 lopen de huidige contractafspraken met Scalabor af. Tot die datum detacheert de MGR namens de gemeenten de SW-medewerkers 'om niet' aan Scalabor. Scalabor financiert met de huidige opbrengst van de SW-medewerkers de begeleiding en ontwikkeling van SW-medewerkers.

De huidige kosten voor gemeenten bestaan dus uit de loonkosten van de SW-medewerkers en de kosten die samenhangen met het formeel werkgeverschap dat is belegd bij de MGR. Dat zijn de kosten voor de MGR + de kosten voor de personeels- en salarisadministratie. Deze personeels- en salarisadministratie is door de MGR uitbesteed aan Scalabor voor een bedrag van €750,- per fte.

Door de daling van het aantal SW-medewerkers en de vergrijzing van de doelgroep SW voorziet Scalabor oplopende tekorten in de bedrijfsvoering. Om deze reden ziet Scalabor zich genoodzaakt om vanaf 2023 een bijdrage te vragen aan gemeenten voor de begeleiding en ontwikkeling van SW-medewerkers.

Scalabor heeft een voorstel neergelegd bij gemeenten¹ waar gemeenten, conform de regeling uitvoering Wsw (behorend bij het Aanwijbsbesluit), voor het eind van 2021 op dienen te reageren. Het voorstel van Scalabor luidt als volgt:

- Het huidige aanwijbsbesluit waarin gemeenten Scalabor aanwijzen als materieel werkgever voor SW-medewerkers wordt per 1 januari 2023 voor **onbepaalde tijd** verlengd;
- Parallel worden voor een **periode van 3 jaar financiële afspraken** met gemeenten gemaakt;
- Er wordt een vast bedrag van gemiddeld €2.782 per Wsw medewerker (per FTE) per jaar in rekening gebracht door Scalabor bij gemeenten;
- Dit maximale bedrag per persoon daalt wanneer een gemeente meer diensten bij Scalabor afneemt in de vorm van arbeidsontwikkeling (AO) of groenvoorziening/schoonmaak etc.

De gemeenten willen een nadere analyse op het voorstel van Scalabor en hebben hiervoor Iroko ingeschakeld. In deze rapportage vindt deze analyse plaats.

1.2 Onderzoeksvragen

In de opdrachtformulering zijn de kernvragen van het onderzoek als volgt samengevat:

- Is het bedrag dat wordt gevraagd reëel en marktconform?

¹ Notitie 'Continuering werkgeverschap Wsw Midden Gelderland', 18 juni 2021

- Hoe verhoudt het voorstel zich tot het landelijk beeld/vergelijkbare regio's?
- Welke effecten heeft het voorstel op de gemeentelijke begrotingen voor de komende jaren (mede in perspectief tot het subsidieresultaat voor gemeenten)?

Een bestuurlijk/ ambtelijke stuurgroep heeft de vraagstelling nader uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. Elke onderzoeksvraag kent een aantal detail- of verdiepende vragen. De onderzoeksvragen zijn:

1. Nadere analyse van de opbouw van het voorstel van Scalabor

Uit welke componenten bestaat het bedrag van Scalabor. Op welke wijze komt het bedrag van € 2.782 tot stand?

2. De prijsstelling voor SW van Scalabor in perspectief

Hoe verhoudt het door Scalabor voorgestelde aanbod van € 2.782 (vanaf 2023) zich tot het landelijk beeld of vergelijkbare regio's (is het bedrag reëel/ marktconform)? Bij afwijkende bedragen, wat zijn hiervoor de verklaringen?

3. De financiën bij gemeenten in beeld

Hoe ontwikkelt het subsidieresultaat zich per gemeente (in totalen per gemeenten en per SE)?

4. Onderliggende afspraken feitelijk op een rij

Welke feitelijke afspraken zijn er tussen gemeenten (als opdrachtgever) en Scalabor?

5. De mogelijkheden voor arbeidsontwikkeling in relatie tot het voorstel

Onderdeel van het voorstel van Scalabor is arbeidsontwikkeling. Is het mogelijk om daar al meer duiding op te krijgen van de kant van Scalabor?

6. Helderheid over impact van corona

Hoe groot was het omzetverlies in afgelopen jaar door corona bij Scalabor? Hoe verhoudt dit zich tot de compensatie voor omzetverlies vanuit het rijk die door gemeenten is doorgezet naar Scalabor?

1.3 Aanpak

Het onderzoek is gebaseerd op de volgende data:

- Het voorstel van Scalabor zoals weergegeven in de notitie 'Continuering werkgeverschap Wsw Midden Gelderland' van 18 juni 2021;
- Documenten door de MGR ter beschikking gesteld en specifiek betrekking hebben op de GR Presikhaaf, de MGR en Scalabor.
- Documenten afkomstig van brancheorganisatie Cedris, het Rijk en Berenschot ter onderbouwing van de landelijke ontwikkelingen.
- De jaarrekening 2020 van Scalabor.
- De openbare meerjarenbegrotingen van een aantal Sociale Werkbedrijven en andere openbare informatie (bijvoorbeeld gemeenteraadsbesluiten) voor het beeld in andere regio's;
- Antwoorden op vragenlijsten verzonden naar alle gemeenten en de MGR, aangevuld met mondelinge toelichtingen waar nodig.

- Antwoorden op de vragenlijst verzonden aan Scalabor, aangevuld met mondelinge en schriftelijke toelichtingen en meerdere telefoongesprekken.

De teksten en cijfers die betrekking hebben op de gemeenten zijn naar hen gezonden ter verificatie. De hoofdstukken 2, 3, 4 en 9 zijn ter verificatie verstuurd naar Scalabor. Dit heeft geleid tot een aantal feitelijke bijstellingen.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van de rapportage is als volgt:

- Er wordt in hoofdstuk 2 een analyse gegeven van het aanbod van Scalabor. Ook wordt in hoofdstuk 2 benoemd wat de gevolgen zijn wanneer één of meer gemeenten besluiten om niet meer in te kopen bij Scalabor na 1 januari 2023.
- In hoofdstuk 3 wordt de ontwikkeling bij Scalabor in het perspectief geplaatst van de landelijke ontwikkelingen en van andere regio's.
- In hoofdstuk 4 wordt meer duiding gegeven aan de door Scalabor aangeboden mogelijkheden met betrekking tot arbeidsontwikkeling.
- In hoofdstuk 5 wordt inzicht gegeven in de bedragen die de individuele gemeenten nu begroot hebben voor de uitvoering van de Wsw en wordt bezien in hoeverre er dekking is voor het aanbod wat Scalabor doet.
- In hoofdstuk 6 worden (nadere) risico's benoemd.
- In hoofdstuk 7 wordt aangegeven welke voor dit rapport relevante afspraken gemaakt zijn bij de aanvang van Scalabor
- In hoofdstuk 8 wordt geïnventariseerd welke rol de gemeenten voor Scalabor zien, naast de uitvoering van de SW.
- Hoofdstuk 9 behandelt de gederfde omzet van Scalabor als gevolg van de pandemie.
- Tenslotte worden de conclusies en aanbevelingen gegeven (hoofdstuk 10).

2. Analyse voorstel Scalabor

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het voorstel van Scalabor. We analyseren het voorstel zelf en de aannames die daaronder liggen. Vervolgens gaan we in op de situatie dat een of meer gemeenten zouden besluiten niet in te gaan op het voorstel. Ten slotte behandelen we de contractuele termijnen die Scalabor voorstelt.

2.2 Voorstel Scalabor

Het voorstel van Scalabor bestaat uit verschillende componenten die door de opdrachtgever in de opdrachtformulering zijn weergegeven:

- Het huidige aanwijzingsbesluit waarin gemeenten Scalabor aanwijzen als materieel werkgever voor SW-medewerkers wordt per 1 januari 2023 voor **onbepaalde tijd** verlengd conform de huidige regeling in het aanwijzingsbesluit
- Parallel worden voor een **periode van 3 jaar financiële afspraken** met gemeenten gemaakt
- Er wordt een vast bedrag van gemiddeld €2.782 per Wsw medewerker per jaar in rekening gebracht door Scalabor bij gemeenten
- Dit maximale bedrag per persoon daalt wanneer een gemeente meer diensten bij Scalabor afneemt in de vorm van arbeidsontwikkeling of groenvoorziening/schoonmaak etc. ²

Met gemiddeld bedrag wordt door Scalabor bedoeld het gemiddelde over 2023, 2024 en 2025, omdat deze bedragen niet gelijk zijn. Ze lopen op. Met maximaal wordt bedoeld, dat er géén hogere bedragen in rekening zullen worden gebracht. Overigens is dit bedrag exclusief de € 750 per fte voor salaris- en personeelsadministratie en exclusief de bijdrage voor module 8, die beiden via de MGR aan Scalabor worden vergoed. Ook komen er boven op dit bedrag de kosten voor acquisitie van banen “begeleid werken” en de begeleiding van deze werknemers. Dat laatste zou voor alle gemeenten samen jaarlijks gaan om circa € 200.000. De gemiddelde bijdrage aan Scalabor komt met deze posten in totaal uit op circa € 3.700 per fte per jaar.

2.3 Opbouw bedrag € 2.782.

In tabel 2.1 is de opbouw van het door Scalabor voorgestelde bedrag per fte uitgewerkt. Het bedrag van € 2.782 komt tot stand door het verschil tussen de kosten voor de uitvoering van de Wsw en de netto omzet Wsw per jaar te bepalen. Ook wordt door Scalabor rekening gehouden met een wenselijk resultaat op de uitvoering van de Wsw van 2,5% van de omzet. Dit levert in de jaren 2023 – 2025 een negatief SW-exploitatieresultaat van Scalabor op van gemiddeld ruim € 3,4 miljoen per jaar. Vervolgens wordt het gemiddelde exploitatietekort gedeeld door de verwachte gemiddelde SW-bezetting uitgedrukt in fte. Dit leidt tot het bedrag van € 2.782 per SW-fte dat de gemeenten gaan betalen om Scalabor de Wsw te laten uitvoeren.

² Dit onderdeel wordt in een volgend hoofdstuk van deze rapportage behandeld.

Tabel 2.1 Opbouw van het bedrag van € 2.782

Geen index, x € 1.000	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Gem. 23-25
Omzet	€ 19.310	€ 20.466	€ 18.966	€ 17.466	€ 15.966	€ 14.466	€ 15.966
Kosten	€ 19.587	€ 20.830	€ 20.535	€ 19.870	€ 19.100	€ 18.060	€ 19.010
Resultaat SW	- € 277	- € 364	- € 1.569	- € 2.404	- € 3.134	- € 3.594	- € 3.043
Risico-opslag (2,5% v.d. omzet)				€ 437	€ 399	€ 362	€ 399
Bijdrage	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	€ 2.841	€ 3.533	€ 3.956	€ 3.443
Sw bezetting	1.723	1.634	1.509	1.384	1.259	1.134	1.259
Bijdrage per SW fte	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	€ 2.052	€ 2.806	€ 3.488	€ 2.782

Bron: Scalabor, Notitie 'Continuering werkgeverschap Wsw Midden Gelderland'

Het bedrag per fte lijkt in eerste aanleg een flinke stijging ten opzichte van de huidige situatie (bijdrage nihil). Uit de cijfers van Scalabor blijkt echter dat er in 2021 al een (relatief gering) tekort ontstaat op de exploitatie. In 2022 loopt dit al op tot een substantieel tekort van ruim € 1,5 mln. euro, ruim € 1.000 per SW-fte³. Het voorstel van Scalabor is dus gebaseerd op een ontwikkeling die al eerder ingezet is en overeenkomt met het landelijke beeld dat de exploitatieresultaten op de uitvoering van de Wsw onder druk staan.

2.4 Analyse van de aannames onder het voorstel

2.4.1 Een vaste bijdrage van 2.782 voor 3 jaar?

De bijdrage van € 2.782 per fte is een gemiddelde over de totale periode 2023-2025. Feitelijk loopt de gevraagde bijdrage op van € 2.052 per fte in 2023 naar € 3.488 per fte in 2025. We hebben aan Scalabor gevraagd of hun aanbod inhoudt dat in alle 3 de jaren een vaste bijdrage van € 2.782 per fte betaald wordt, of dat de bijdrage per fte geleidelijk oploopt.

De verschillen tussen beide situaties zijn als volgt:

- In het geval van een vaste bijdrage van € 2.782 betalen de gemeenten in 2023 meer dan feitelijk nodig is en in 2025 juist minder. Aangezien in 2023 ook het subsidietekort nog het hoogst is, worden de gemeentebegrotingen in dat jaar meer belast dan nodig.
- Uitgaande van verder gelijke aannames is er een (licht) financieel voordeel voor de gemeenten wanneer gekozen wordt voor variant waarin de bijdrage geleidelijk oploopt. Dat komt doordat het aantal fte aan Wsw'ers jaar op jaar daalt. Het voordeel is in totaal ongeveer 180.000 euro (over de drie jaren heen).
- Het bovenstaande voordeel verandert uiteraard als in de praktijk de ontwikkeling van het aantal Wsw'ers anders verloopt dan ingeschat. Wanneer de uitstroom lager blijkt dan waar Scalabor mee rekent wordt het voordeel van een geleidelijk oplopende bijdrage kleiner. Wanneer de uitstroom hoger blijkt, dan is het voordeel nog iets groter.

³ Hier is nog geen rekening gehouden met de wenselijke opslag van 2,5%.

Scalabor heeft aan ons aangegeven zelf uit te gaan van een geleidelijk oplopende bijdrage. Gezien de vergelijking hierboven is dat ook voor de gemeenten het meest gunstige uitgangspunt.

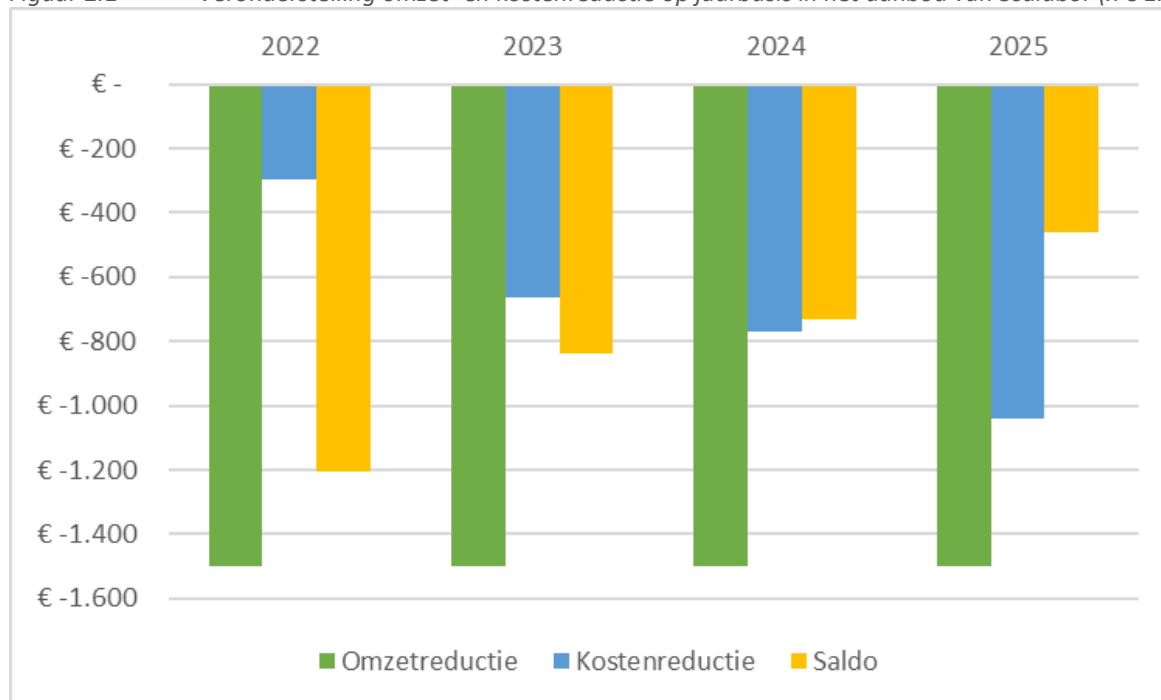
2.4.2 Ontwikkeling omzet en kosten

Wij hebben Scalabor gevraagd om een nadere uitsplitsing van de aannames in de ontwikkeling van omzet en kosten SW. De van Scalabor ontvangen antwoorden en toelichting waren niet op het door ons gevraagde detailniveau aangezien dat om bedrijfsvoeringsinformatie gaat. Wij hebben onze analyse dan ook gebaseerd op de informatie in het voorstel van Scalabor en op gesprekken met de directeur en de controller van Scalabor en nadere mondelinge en schriftelijke toelichting bij aanvullende vragen.

Uit het aanbod van Scalabor komen de volgende aannames naar voren:

- Omzet: Scalabor gaat er in haar aanbod van uit dat de omzet tussen 2022 en 2025 ieder jaar met € 1,5 mln. daalt, ofwel € 12.000 per uitstromende fte Wsw.
- Kosten: De veronderstelde kostenreductie verloopt niet lineair, maar loopt geleidelijk op. In 2022 verwacht Scalabor t.o.v. het jaar ervoor een kostenreductie van bijna € 300.000 euro te realiseren, in 2023 € 665.000 en in 2024 € 770.000. In 2025 is dat ruim € 1 mln. Dit is cumulatief.
- Cumulatief neemt het gat tussen omzet en kosten dus jaar op jaar toe, maar het tempo waarin dat gaat neemt geleidelijk af (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Veronderstelling omzet- en kostenreductie op jaarbasis in het aanbod van Scalabor (x € 1.000)



Bron: Scalabor, Notitie 'Continuering werkgeverschap Wsw Midden Gelderland', bewerking Iroko

Uit de gesprekken en toelichting van Scalabor komt naar voren dat Scalabor weinig extra mogelijkheden ziet om omzet en kosten op korte termijn dicht bij elkaar te brengen. Inzetten op een hogere omzet zou volgens Scalabor niet mogelijk zijn door bijvoorbeeld bestaande meerjarige contracten groepsdetachering waarin relatief lage

tarieven zijn afgesproken. Snellere kostenreductie of omzetverhoging zou in principe mogelijk zijn, maar de rigoureuze gevolgen die dat zou hebben, zouden politiek niet wenselijk zijn, volgens Scalabor.

In het voorstel van Scalabor wordt gesteld dat door een verouderde populatie minder hoge tarieven kunnen worden gerealiseerd doordat oudere werknemers minder makkelijk (blijvend) gedetacheerd kunnen worden en dus meer aangewezen zijn op minder goed renderend beschut werk én een hoger ziekteverzuim kennen. Bij de berekening van gederfde omzet door uitstroom lijkt met dat effect door Scalabor nog geen rekening gehouden te zijn.

2.4.3 Ontwikkeling aantal fte

In de onderbouwing van hun aanbod gaat Scalabor ervan uit dat het aantal werkzame Wsw-medewerkers vanaf 2022 ieder jaar met 125 fte daalt. Dit leidt tot de volgende veronderstelde ontwikkeling van het aantal Wsw-medewerkers dat werkzaam is bij Scalabor:

Tabel 2.2 Veronderstelde ontwikkeling aantal fte Wsw in het aanbod van Scalabor

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Sw-fte	1.723	1.634	1.509	1.384	1.259	1.134
Ontwikkeling jaarbasis		-5,2%	-7,6%	-8,3%	-9,0%	-9,9%

Bron: Scalabor, Notitie 'Continuering werkgeverschap Wsw Midden Gelderland', bewerking Iroko

Deze door Scalabor verwachte daling is veel groter dan waar de MGR van uit gaat in hun meerjarenbegroting. In die meerjarenbegroting wordt namelijk uitgegaan van een daling van het aantal Wsw'ers dat in dienst is van 6% per jaar. De MGR gaat in haar verwachtingen uit van uitstroom vanwege pensionering en andere redenen zoals overlijden, arbeidsongeschiktheid en verhuizing.

Desgevraagd heeft Scalabor ons informatie gegeven over hoe zij zijn gekomen tot hun aannames over het aantal werkzame Wsw-medewerkers. Daarin worden drie oorzaken voor de daling van het aantal Wsw-medewerkers onderscheiden:

- Pensionering;
- Uitstroom om andere redenen, zoals overlijden, arbeidsongeschiktheid, verhuizing;
- De invoering van de Regeling Vervroegde Uitstroom in de cao Wsw (RVU).

Belangrijk verschil tussen de MGR en Scalabor is dus de mogelijke uitstroom als gevolg van de RVU-regeling. De MGR neemt dit effect niet mee aangezien medewerkers weliswaar wel stoppen met werken, maar niet uit dienst treden. Voor Scalabor is relevant hoeveel SW-medewerkers daadwerkelijk werkzaam zijn.

Voor de eerste twee effecten geeft Scalabor aan uit te gaan van de in tabel 2.3 geschetste ontwikkeling in de komende jaren.

Tabel 2.3 Verwachte ontwikkeling aantal Wsw-medewerkers en verschil t.o.v. de veronderstelde 125fte in het aanbod van Scalabor

	Pensioen	Overig	Totaal	Vershil t.o.v. 125
2019	58,6	61,0	119,7	n.v.t.
2020	64,9	57,9	122,9	n.v.t.
2021	52,1	46,1	98,2	26,8
2022	47,4	41,9	89,3	35,7
2023	45,5	40,2	85,7	39,3
2024	58,2	51,4	109,6	15,4
2025	69,7	61,6	131,3	-6,3

Bron: Scalabor, bewerking Iroko

Uit de tabel komt naar voren dat de verwachte reguliere uitstroom (dus los van de nieuwe RVU-regeling) van jaar op jaar flink schommelt. In 2022 en 2023 is de verwachte reguliere uitstroom relatief laag, maar in 2024 en 2025 ligt die duidelijk hoger. Gemiddeld ligt de volgens Scalabor verwachte reguliere uitstroom tussen 2022 en 2025 op 104 fte per jaar, exclusief RVU. Dit is hoger dan waar de MGR vanuit gaat in haar meerjarenbegroting (gemiddeld 93 fte per jaar over dezelfde periode).

Scalabor geeft in haar onderbouwing van het aanbod met betrekking tot de RVU aan dat tot en met 2025 388 medewerkers theoretisch gebruik kunnen maken van de vervroegde uittredingsregeling. In het aanbod gaat Scalabor er van uit dat het zal gaan om gemiddeld daadwerkelijk gebruik van de regeling van 25 fte per jaar, in totaal over de jaren 2022 tot en met 2025 dus 100 fte die in dat geval tot eind 2025 vervroegd uittreden.

Hoe groot het daadwerkelijke gebruik van de RVU-regeling zal zijn is lastig te voorspellen op dit moment aangezien het gaat om een nieuwe regeling. Wel is te verwachten dat het effect op de krimp van het aantal werkzame Wsw-medewerkers geleidelijk uitdooft. Immers, medewerkers die vervroegd zijn uitgetreden waren anders enkele jaren later uitgestroomd vanwege pensioen of arbeidsongeschiktheid.

Leggen we de veronderstelling van Scalabor van 125 fte uitstroom per jaar naast de voorziene reguliere uitstroom (exclusief vervroegde uittreding), dan concluderen we dat er in de verwachting van Scalabor ook een verwachte uitdoving van het effect van de RVU te zien is. Wel is het koffiedik kijken of in 2022 en 2023 daadwerkelijk 36 respectievelijk 40 fte aan Wsw-medewerkers zal kiezen voor vervroegde uittreding. Ook is niet zeker hoeveel SW-medewerkers in de periode 2022-2025 uitstromen vanwege andere oorzaken dan pensioen of de RVU-regeling. Scalabor lijkt op dit punt een meer pessimistische aanname te hanteren dan de MGR.

2.4.4 Kostentoerekening aan SW of re-integratie

Uit de onderbouwing van het aanbod van Scalabor komt naar voren dat zij in hun exploitatie vanaf 2021 uitgaat van een positief resultaat op het onderdeel AO van € 849.000. Tegenover een groot tekort op de Wsw-uitvoering staat dus een winst op de AO-opdrachten.

Scalabor heeft mondeling aangegeven de overhead toe te rekenen aan de hand van relevante verdeelsleutels. Het is uiteraard aan Scalabor zelf om hier keuzes in te maken. Had de uitvoering plaatsgevonden in een gemeenschappelijke regeling dan zou de winst op de AO-uitvoering wellicht verrekend worden met het verlies op de SW en zou er onder de streep een bijdrage van de deelnemende gemeenten gevraagd worden, in plaats van een bijdrage per ingekochte dienst. Overigens dient hierbij te worden aangetekend dat de omzet AO grotendeels van Arnhem afkomstig is.

2.4.5 Risico-opslag

In het aanbod van Scalabor is een winst/risico-opslag opgenomen van 2,5% van de omzet. In het onderhandelingsakkoord voor de periode 2018-2022 is geen percentage voor een risico-opslag afgesproken. Wel is in het onderhandelaarsakkoord rekening gehouden met de situatie dat in een of meerdere jaren Scalabor een batig saldo op de uitvoering van de Wsw zou kunnen realiseren. Daarover is destijds afgesproken dat het bedrijf deze middelen kon reserveren voor frictie of om te kunnen investeren in verbetering van de organisatie.

Gegeven het feit dat gemeenten de uitvoering van de Wsw inkopen bij Scalabor en dus (op Arnhem na) geen risico lopen op de bedrijfsvoering van Scalabor is het op zichzelf niet vreemd dat Scalabor in haar aanbod rekening houdt met een risico-opslag. Een voorbeeld in de nabijheid van de regio waar iets vergelijkbaars gebeurd is bij de gemeente Oude IJsselstreek. Ook deze gemeente betaalt een risico-opslag aan Laborijn bij de inkoop van de uitvoering Wsw. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op dit voorbeeld.

2.5 Gevolgen afhaken één of meer gemeenten

Een van de gestelde onderzoeksvragen is om in beeld te brengen wat de gevolgen zouden zijn voor de hoogte van de bijdrage als één of meerdere gemeenten zouden besluiten niet mee te gaan met het voorstel. Deze vraag hebben wij voorgelegd aan Scalabor. Wij hebben Scalabor gevraagd om met een fictief voorbeeld aan te geven wat het afhaken van een of meerdere gemeente(n) met in totaal 175 fte aan Wsw-medewerkers zou betekenen voor nu gevraagde de bijdrage.

Dit rekenvoorbeeld is door Scalabor uitgewerkt met de volgende conclusie: een reductie van een groep van 175 fte vanaf 2023 zou een forse impact hebben op het bedrijfsresultaat van Scalabor. In dit rekenvoorbeeld zou de gemiddelde benodigde bijdrage voor de resterende gemeenten met circa € 1.300 per fte stijgen tot gemiddeld zo'n € 4.000 per fte (exclusief kosten administratie, module 8 en begeleiding Begeleid Werken) voor de periode 2023 tot en met 2025. Overigens dalen in dit rekenvoorbeeld de kosten na twee jaar op dezelfde wijze als in het reguliere voorstel van Scalabor.

Tabel 2.4 Onderbouwing verhoging bijdrage bij stopzetting gemeente(n) met in totaal 175 fte

	Effect in €
Gederfde omzet 175 fte x € 12.000	€ 2.100.000
Reductie 5 begeleiders en 1 staf x € 70.000	€ 420.000
Reductie overhead 40% over begeleiders en staf	€ 168.000
Saldo verslechtering resultaat	€ 1.512.000

Bron: Scalabor

2.6 Verlenging aanwijzingsbesluit en termijn financiële afspraken

In artikel 5.4 van de Regeling Uitvoering Wsw is geregeld dat de samenwerking tussen de gemeenten en Scalabor na de initiële periode van vijf jaar kan worden opgezegd met een opzegtermijn van 12 maanden. Het voorstel van Scalabor gaat er van uit dat in de periode van 2023 t/m 2025 tussentijdse opzegging niet mogelijk is. Na 2025 geldt wel een opzegtermijn van 12 maanden.

Het voorstel van Scalabor houdt ook in dat er over drie jaar wederom een moment komt waarin bepaald moet worden of gemeenten de uitvoering van de Wsw bij Scalabor continueren en tegen welk tarief en welke voorwaarden dat gebeurt. Gezien de huidige tendens van een steeds groter tekort op de bedrijfsvoering Wsw is te verwachten dat deze zich in eerste instantie na 2025 door zal zetten. Wel is er in de ontwikkeling een trend zichtbaar dat omzetreductie en kostenreductie op jaarbasis steeds dichterbij elkaar komen.

In het gesprek met de directeur en controller heeft Scalabor aangegeven zelf te verwachten dat of de bijdrage na 2025 verder zal stijgen afhankelijk is van een gezamenlijke inzet van gemeenten op AO binnen Scalabor en van landelijke keuzes van een nieuw kabinet rond de Sociaal Ontwikkelbedrijven. Bij ongewijzigd beleid en bij ongewijzigde AO-omzet verwacht Scalabor dat ook na 2025 de benodigde bijdrage voor de uitvoering SW per fte verder door stijgt.

3. Landelijk en regionaal beeld

3.1 Inleiding

Een belangrijke vraag van het onderzoek is hoe het voorstel van Scalabor voor de periode 2023-2025 gewogen moet worden ten opzichte van andere regio's en de landelijke ontwikkeling. Bij voorbaat geven we aan dat een exact antwoord hierop lastig te geven is. Dat komt enerzijds doordat er historisch, maar ook tegenwoordig nog een grote spreiding is in de financiële resultaten in de uitvoering van de Wsw. Bijvoorbeeld door een heel verschillende economische structuur en door verschillende keuzes in de toelating in de Wsw-regeling in de tweede helft van de vorige eeuw. Ten tweede hebben gemeenten sinds de invoering van de Participatiewet verschillende keuzes gemaakt in hoe zij de uitvoering van de Participatiewet organiseren. Daardoor is een landelijke vergelijking van uitvoeringsorganisaties lastiger geworden. Ten slotte is de situatie in de MGR-regio vrij uniek. Over het algemeen voeren gemeenten de Wsw nog samen uit, of hebben zij gekozen om het geheel lokaal op te pakken.

Het vergelijken van het aanbod van Scalabor met andere regio's of een landelijke gemiddelde ontwikkeling is dus per definitie appels met peren vergelijken. Het is van belang dat bij het lezen van dit hoofdstuk te beseffen. We richten ons daarom met name op de trends en hoe deze zich ontwikkelen ten opzichte van de verwachte ontwikkeling die Scalabor schetst in het aanbod. Tenslotte, begrotingen zijn met name één jaar vooruit relevant, daarna geeft het wel een beeld, maar zitten er veelal niet heel gedetailleerde berekeningen achter. Mutatis mutandis geldt dat dan natuurlijk ook voor het voorstel van Scalabor.

3.2 De landelijke ontwikkeling in vogelvlucht

3.2.1 De landelijke ontwikkeling in de afgelopen jaren vergeleken met Scalabor

Voor de ontwikkeling van het landelijke beeld in de afgelopen jaren zijn gegevens beschikbaar op basis van de Sectorinformatie van Cedris en de Wsw-thermometer uitgevoerd door Berenschot. Daarin bekijken we de periode tot en met 2019. 2020 laten we buiten beschouwing aangezien dit door de Corona-situatie geen representatief jaar is de trend te beoordelen.

De successievelijke publicaties van Cedris met sectorinformatie laten zien dat het gemiddeld landelijke exploitatieresultaat (exclusief overige bedrijfsopbrengsten en exclusief het subsidieresultaat) vanaf 2017 daalt. De daling was tussen 2017 en 2019 in totaal 300 euro per fte. Ook is waar te nemen dat het exploitatieresultaat per arbeidsjaar Wsw (AJ)⁴ in 2015 en 2016 is toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren.

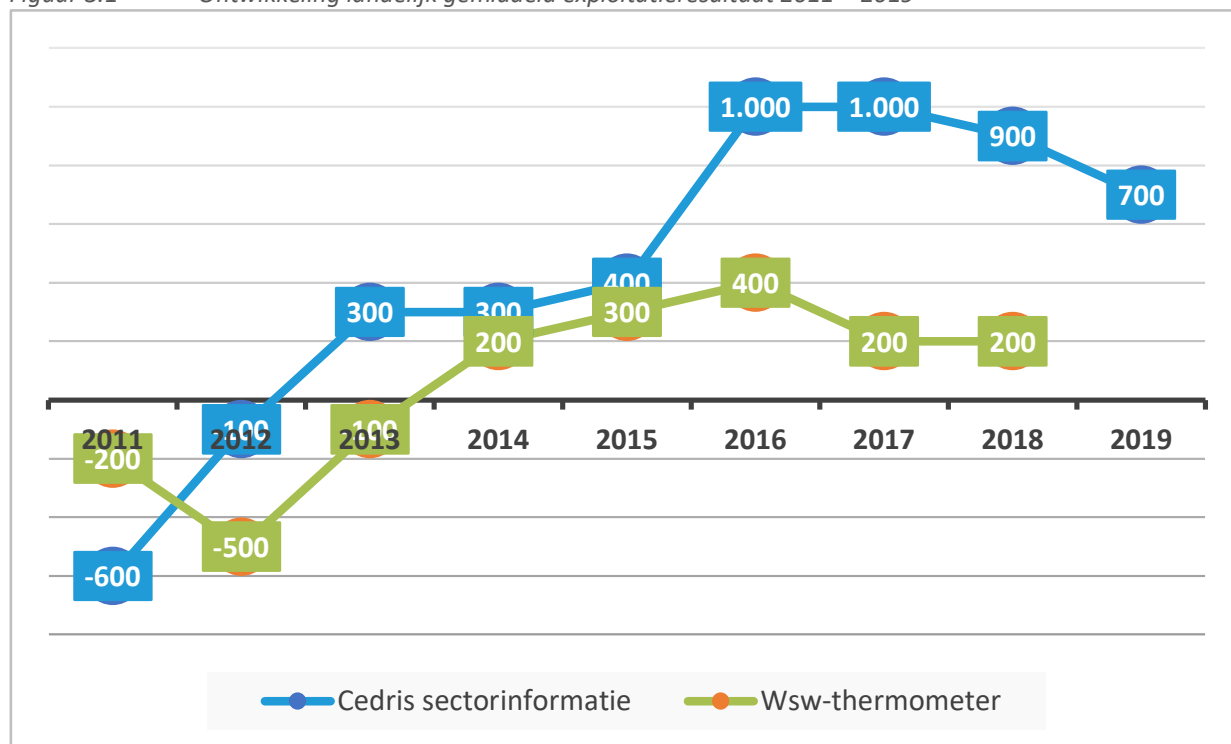
⁴ Een arbeidsjaar Wsw (AJ), voorheen standaardeenheid (SE), is de rekeneenheid die wordt gebruikt om het macro Wsw-deelbudget over gemeenten te verdelen. Een AJ is een arbeidsplaats van 36 uur, waarbij een Wsw-geïndiceerde in de handicapcategorie 'ernstig' een gewicht heeft van 1,25. Een medewerker met een ernstige handicap die 36 uur per week werkt, telt dus als 1,25 AJ. En een medewerker met een ernstige handicap die 18 uur per week werkt, telt als 0,625 AJ ($1,25 * (18/36)$).

Eenzelfde soort ontwikkeling (toename resultaat tot en met 2016, daarna beperkte afname) zien we op grond van de thermometer Wsw die Berenschot uitvoert in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁵

De verschillen tussen de twee reeksen hebben te maken met definitieverschillen. Daarbij gaat het vooral om de behandeling van de overige personeelskosten Wsw. Bij Cedris is dit opgenomen in het subsidieresultaat en bij de Wsw thermometer in het operationeel resultaat. Hierbij moet verder worden aangetekend dat Scalabor de prijsstelling uitdrukt per fte en de cijfers uit de twee landelijke bronnen per arbeidsjaar zijn uitgedrukt. Het exploitatieresultaat per fte wijkt iets af van het exploitatieresultaat per arbeidsjaar (het aantal fte is per definitie lager dan het aantal AJ).

De conclusie is dat tussen 2017 en 2019 landelijk het operationeel resultaat SW gemiddeld met 30% is gedaald in drie jaar tijd.

Figuur 3.1 Ontwikkeling landelijk gemiddeld exploitatieresultaat 2011 – 2019



Uit de schriftelijke beantwoording van onze vragen blijkt dat er bij Scalabor respectievelijk in 2018 en 2019 een positief saldo uit SW-bedrijfsvoering was van € 1.631.000 en € 751.000. Per fte is dat circa € 900 in 2018 circa € 435 in 2019. Omdat hierin ook de bijdrage en de kosten zijn meegenomen van de personeels- en salarisadministratie, is dit bedrag het beste te vergelijken met de cijfers van Cedris uit bovenstaande grafiek. Ook daar is in 2018 sprake van een bedrag van € 900. Dit is weliswaar per AJ en niet per fte, maar daar staat tegenover dat de gemeenten

⁵ In de thermometer Wsw wordt de term operationeel resultaat gehanteerd voor wat door Scalabor het exploitatieresultaat wordt genoemd.

extra betaalden voor module 8. Dus het beeld is dat de situatie 2018 voor Scalabor aardig overeenkomt met het landelijk gemiddelde. In 2019 is de situatie voor Scalabor duidelijk minder gunstig dan het landelijk gemiddelde⁶.

3.2.2 Toekomstige verwachting

Landelijk zijn er geen sector brede kwantitatieve prognoses opgesteld voor de ontwikkeling van het exploitatieresultaat van de uitvoering Wsw. In kwalitatieve zin geven Cedris en Berenschot hier wel enig beeld bij in hun recente rapporten.

In 2020 omschrijft Cedris haar verwachting van de toekomst in de publicatie Sectorinformatie 2019 als volgt op pagina 16⁷:

“(Er) was al geconstateerd dat inspanningen in de afgelopen jaren tot een substantiële verbetering van de bedrijfsvoering hebben geleid, maar dat hieraan nu een einde is gekomen. Met de ouder wordende populatie van Wsw-medewerkers is de komende jaren sprake van oplopende ziekteverzuim, afnemende productiviteit en extra begeleidingskosten. Deze zullen het bedrijfsvoeringsresultaat neerwaarts beïnvloeden en tot een daling van het financiële resultaat leiden.”

In 2021 beschrijft Cedris in de publicatie Sectorinformatie 2020 twee ontwikkelingen.

- De eerste sluit aan bij de verwachtingen die zij een jaar eerder publiceerden: een ouder wordende populatie met (dus) meer ziekteverzuim, een lagere productiviteit en minder mogelijkheden tot (het prolongeren van) detachering. Beschut werk levert vrijwel altijd minder op dan detachering terwijl de kosten van begeleiding, huisvesting, genereren van werk etc. altijd hoger zijn. Het bedrijfsvoeringsresultaat blijft daardoor dalen. Vooralsnog is compensatie door instroom van nieuwe groepen onzeker door de economische situatie en onzekerheid met betrekking tot budgetten.
- De tweede ontwikkeling is een door de snelle uitstroom uit de Wsw hogere subsidie per fte.
- Cedris verwacht dat in 2025 of 2026 (afhankelijk van een aantal variabelen) voor de sector als gemiddelde de situatie bereikt wordt dat de totale exploitatie van de Wsw (subsidieresultaat en exploitatieresultaat samen) rond nul uitkomen. Daarin is door het land heen nog wel een grote spreiding te verwachten.

Berenschot veronderstelt in de Thermometer Wsw dat het exploitatieresultaat in de toekomst op het niveau van 2018 blijft op grond van de volgende argumentatie (op pagina 34):

“Deze aanname is gebaseerd op enerzijds het ervaringsgegeven dat het operationeel resultaat vanaf 2011 tot en met 2018 gemiddeld met circa € 150,- per arbeidsjaar per jaar is verbeterd en anderzijds op de verwachting van sw-bedrijven dat de gemiddelde loonwaarde van Wsw-ers in de komende jaren omlaag gaat door de vergrijzing van het zittend bestand Wsw en doordat de gemiddelde productiviteit van de instroom in de Wsw in latere jaren lager is dan de productiviteit van de instroom in eerdere jaren.”

⁶ Scalabor tekent daarbij aan dat het werkelijk resultaat op SW van Scalabor in 2018 en 2019 hoger was, omdat in de weergegeven bedragen ook de verliezen op AO-opdrachten verrekend zijn.

⁷ Cedris hanteert het begrip bedrijfsvoeringsresultaat voor het exploitatieresultaat.

Wij denken dat Berenschot met deze aanname voorbijgaat aan de tendens (zie bovenstaande figuur 1) dat het exploitatieresultaat per AJ sinds 2016/2017 afneemt. De druk op het exploitatieresultaat zal toenemen naarmate de uitstroom van Wsw'ers verder vordert, tenzij daarop in voldoende mate wordt geanticipeerd door uitvoeringsorganisaties.

3.3 Vergelijking met andere regio's

Rijk van Nijmegen

Werkbedrijf Rijk van Nijmegen voert voor alle gemeenten in het Rijk van Nijmegen de SW uit en het integrale onderdeel werk van de Participatiewet. Uit de meest recente meerjarenbegroting van Werkbedrijf Rijk van Nijmegen blijkt dat ook in Nijmegen en omgeving de exploitatie van de Wsw onder druk staat. Van 2021 tot en met 2025 daalt de omzet naar verwachting met 25%. Personeelskosten ambtelijk en overige bedrijfskosten dalen naar verwachting mee, maar niet in hetzelfde tempo: 15% over vijf jaar. Het exploitatieresultaat SW blijft naar verwachting wel positief: het daalt van € 1.754 per fte in 2021 naar € 1.099 per fte in 2025.

Ook in het Rijk van Nijmegen is er een gemeente die de Wsw inkoopt: de gemeente West Maas en Waal. Zij maakt geen deel uit van de MGR Rijk van Nijmegen maar heeft een DVO afgesloten voor de uitvoering van de SW. In artikel 5.1 van deze DVO is over de vergoeding die West Maas en Waal daarvoor betaalt het volgende geregeld:

“De gemeente betaalt de MGR voor de uitvoering van het SW-werkgeverschap door het Werkbedrijf een bijdrage die gelijk is aan de bijdragen van andere gemeenten voor de uitvoering van het SW-werkgeverschap naar rato van het gemeentelijke aandeel in de totale SW-populatie, uitgaande van de gemiddelde loonkosten, opbrengsten en uitvoeringskosten voor de gehele WSW-groep.”

Dit bedrag wordt door Maas en Waal per kwartaal vooruitbetaald en wordt definitief vastgesteld en verrekend op basis van de jaarrekening.

Oude IJsselstreek/Laborijn

De gemeente Oude IJsselstreek is recent uitgetreden uit de GR Laborijn en koopt de uitvoering van de Wsw daar nu in. Het tarief dat Laborijn hiervoor in rekening brengt varieert van jaar tot jaar en verschilt qua constructie sterk van het aanbod van Scalabor. Oude IJsselstreek betaalt een vast bedrag voor de kosten van de uitvoering Wsw, vermeerderd met een vaste risico-opslag voor schade die ontstaat wanneer Oude IJsselstreek na vijf jaar besluit om niet meer in te kopen. De risico-opslag bedraagt € 229.000 per jaar. Jaarlijks wordt vervolgens bepaald welke omzet door Laborijn is gerealiseerd met de Wsw'ers van Oude IJsselstreek. Dit wordt in mindering gebracht van de kostenbijdrage. Bij een meevallende omzet betaalt Oude IJsselstreek per saldo dus een lagere bijdrage, maar bij tegenvallende omzetten betaalt Oude IJsselstreek juist meer⁸. Daarnaast betaalt Oude IJsselstreek zelf de salarissen van de medewerkers. Dat is inclusief het zogenaamde subsidietekort.

Uit de meerjarenbegroting van Laborijn blijkt dat voor de komende jaren voor Oude IJsselstreek wordt uitgegaan van de volgende bijdragen:

⁸ Bron: Collegebesluit gemeente Doetinchem, 16 juni 2020.

Tabel 3.1. Kosten inkoop SW Oude IJsselstreek bij Laborijn

	2021	2022	2023	2024	2025
Bijdrage directe kosten Wsw (x €1.000)	362	366	364	362	365
Bijdrage overhead incl. Risico-opslag (x €1.000)	1.470	1.407	1.411	1.434	1.375
Compensatie omzet Wsw (x €1.000)	1.317	1.441	1.507	1.498	1.478
Saldo (x €1.000)	515	332	268	298	262
Aantal medewerkers	198	188	179	170	161
Bijdrage per medewerker	2.600	1.765	1.500	1.750	1.630

Bron: Laborijn Samen Werkt, mwi 2021

Nota Bene: de bijdrage in de laatste regel van de bovenstaande tabel is per medewerker en niet per fte. Omdat niet elke werknemer full time werkt is het bedrag per fte dus hoger.

Inkoop van Rijswijk en Leidschendam-Voorburg bij De Binnenbaan

Ter bredere oriëntatie ook een voorbeeld uit het westen van het land: de gemeenten Rijswijk en Leidschendam-Voorburg. Deze twee gemeenten kopen de uitvoering van de Wsw in bij Werkbedrijf De Binnenbaan van de gemeente Zoetermeer. De gemeenten hebben daar een vast lumpsum bedrag voor afgesproken van respectievelijk 96.000 en 64.000 euro per jaar. De afspraak ligt vast voor een periode van vijf jaar. Als gemeenten hiermee voortijdig willen stoppen betalen zij een contractueel vastgelegde afkoopsom. Integraal onderdeel van de afspraken is verder dat de gemeenten ook andere diensten uitvoeren bij De Binnenbaan, zoals de uitvoering van Nieuw Beschut en de uitvoering van een aantal re-integratietrajecten⁹.

IJmond en Zuid-Kennemerland

Twee voorbeelden van sociale werkbedrijven met een meerjarenbegroting waarin de SW-exploitatie nog te onderscheiden is, zijn IJmond Werkt en Paswerk in Zuid-Kennemerland (Haarlem e.o.). Het betreft beide bedrijven waarin naast de SW ook andere participatiewet taken worden uitgevoerd. Bij IJmond Werkt zelfs de hele uitvoering werk & inkomen. Ook is de economische structuur in beide regio's relatief gunstig. Voor beide bedrijven geldt dat zij in de komende jaren nog een positief exploitatieresultaat SW (dus exclusief subsidieresultaat) kennen. Bij Paswerk gaat het om een ruim positief resultaat, bij IJmond Werkt beperkter. De ontwikkeling bij beide bedrijven verschilt wel sterk. Daar waar Paswerk een lichte daling van het exploitatieresultaat in de komende jaren verwacht, wordt in IJmond juist een sterke daling verwacht.

⁹ Bron: Onderhandelingsresultaat transitie DSW naar Werkbedrijf, versie 4, 4 november 2019.

4. Kansen door afnemen extra diensten

4.1 Analyse voorstel Scalabor

Scalabor geeft in haar voorstel aan dat de bijdrage die gemeenten betalen voor de Wsw kan worden gereduceerd door additionele diensten af te nemen bij Scalabor. In bijlage 5 van het voorstel wordt dit uitgewerkt. Er wordt daarbij gerekend met een mix van arbeidsontwikkeltrajecten en overige diensten.

4.1.1 Alleen AO-opdrachten of ook WSW-opdrachten groen/schoon?

In ons gesprek met de directie is door Scalabor een correctie gegeven op het voorstel. De directie geeft aan dat extra gemeentelijke opdrachten in bijvoorbeeld de groenvoorziening of de schoonmaak, anders dan gesuggereerd in het eerdere voorstel, niet zullen leiden tot een daling van de bijdrage Wsw per persoon. De reden hiervoor is dat door de uitstroom van Wsw'ers door pensionering etc. geen capaciteit beschikbaar is om extra opdrachten uit te voeren en dat verplaatsing van medewerkers op andere werksoorten niet of maar zeer beperkt mogelijk is. Hier speelt de ouder en steeds kwetsbaar wordende Wsw-populatie ook een belangrijke rol. Uitsluitend opdrachten in de vorm van arbeidsontwikkeling kunnen dus, volgens Scalabor, leiden tot een verbetering van de financiële vooruitzichten en daarmee tot een lagere bijdrage Wsw.

4.1.2 Wat levert een AO-opdracht de gemeenten op in het Wsw-tarief?

Scalabor hanteert in haar voorstel voor bijdragereductie door inkoop van AO-trajecten een tarief van € 7.500 per traject waarbij men een marge heeft van 20%: dat is € 1.500. Deze € 1.500 marge per traject wil Scalabor als korting geven op de extra bijdrage die gemeenten voor de Wsw betalen moeten.

Voorbeeld

Gemeente heeft in jaar x 100 Wsw'ers en koopt 50 trajecten in. De factuur wordt (uitgaande van het gemiddelde bedrag):

100 fte Wsw * € 2.782	= €278.200
Teruggave marge op 50 trajecten AO * € 1.500	= € 75.000 -/-

Per saldo te betalen aan Scalabor	= € 203.200

Bron: Scalabor

Wanneer een gemeente € 500.000 extra diensten afneemt bij Scalabor levert dat een marge op van € 100.000. Deze € 100.000 wordt vervolgens in mindering gebracht op de bijdrage van de gemeente aan de SW. Scalabor heeft aangegeven om dit voorstel verder uit te werken. Het hoeft dan niet per se te gaan om extra diensten maar überhaupt om de inkoop van AO. Wellicht dat hier eerst nog een gesprek met de aandeelhouder aan vooraf zal gaan om onder meer te bespreken wat een reële marge op AO is.

Scalabor geeft in de onderbouwing van haar aanbod aan dat zij vanuit het positieve resultaat van de afgelopen jaren 600.000 euro gereserveerd heeft voor de uitvoering van arbeidsontwikkeltrajecten voor gemeenten in de regio. Scalabor geeft daarbij aan dat deze reserve ingezet zou kunnen worden voor arbeidsontwikkeltrajecten en

dat ook daarmee de bijdrage Wsw kan worden beperkt. Ook dit wordt nog nader uitgewerkt en is onderwerp van gesprek met zowel aandeelhouder als inkopende gemeenten.

4.1.3 Werkt dit ook op de langere termijn?

Scalabor biedt de gemeenten aan het effect van de stijgende bijdrage SW te dempen door activiteiten en trajecten voor andere doelgroepen dan de SW onder te brengen bij Scalabor. In de praktijk zijn de mogelijkheden daarvoor eindig. De gemeentelijke budgetten voor re-integratie zijn immers niet onbeperkt en gemeenten zullen mogelijk niet alles bij één aanbieder willen neerleggen. Dat blijkt ook uit de ervaringen tot nu toe. De meeste gemeenten zien Scalabor als *een* aanbieder en niet bijvoorbeeld als *het* werkbedrijf of als *preferred supplier*.

4.1.4 Werken AO-opdrachten bij Scalabor door in kostenreductie op de Sw-uitvoering?

In het algemeen wordt de verbreding naar andere diensten op het terrein van de Participatiewet in de sector gezien als de manier om te komen tot een nieuwe toekomst van de voormalige SW-bedrijven. Ook in het bedrijfsplan op basis waarvan Scalabor is ontstaan staat dit idee centraal: Scalabor zou zich ontwikkelen tot een arbeidsontwikkelbedrijf voor een brede doelgroep. De werkzaamheden van Scalabor bestaan uit twee hoofdtaken: het uitvoeren van het materieel werkgeverschap van werknemers met een Wet Sociale Werkplaats (Wsw) indicatie en het ontwikkelen en begeleiden van werkzoekenden die onder de participatiewet vallen, naar passend werk. De gedachte daarbij was en is dat de kennis, ervaring, faciliteiten en het voorhanden zijnde werk in het kader van de Wsw dienstverlening ook ingezet kunnen worden om gemeenten te helpen werkzoekenden uit de bijstand te begeleiden naar werk.

Hoewel uit de opgave van Scalabor naar voren komt dat de AO-omzet ook in 2021 al substantieel is (€ 5,7 mln.) en er daar ook een positieve marge op gemaakt wordt (15%), geldt tevens dat het overgrote deel van de AO-opdrachten en omzet afkomstig is van de gemeente Arnhem. In haar aanbod geeft Scalabor aan dat een deel van de dekking van de benodigde bijdrage aan de Wsw ook gerealiseerd kan worden door meer AO-opdrachten aan Scalabor te gunnen.

Wij constateren dat er in het voorstel en rekenmodel van Scalabor geen directe link bestaat tussen een hogere inzet op AO-trajecten en verlaging van de kosten gerelateerd aan de uitvoering van de Wsw. In feite zegt Scalabor in haar voorstel dat zij bereid is de extra AO-opdrachten die gemeenten willen gunnen aan Scalabor zonder winstmarge uit te willen voeren. Immers, de winstmarge op deze opdrachten wordt 1-op-1 verrekend met de bijdrage Wsw.

Scalabor geeft in de gesprekken die wij met hen hebben gevoerd aan dat zij niet verwacht dat vrijvallend personeel uit de SW-uitvoering zal worden ingezet voor de extra AO-opdrachten, of dat zij verwachten dat daarvoor bijvoorbeeld vrijvallende huisvesting zal worden gebruikt. Ook is niet als eis opgenomen dat het zou moeten gaan om re-integratieopdrachten waarvoor de SW-infrastructuur wordt ingezet (bijvoorbeeld leerwerktrajecten binnen de Scalabor organisatie).

Wel komt uit de voetnoot in bijlage 5 van het Scalabor-voorstel naar voren dat zij verwacht met de extra AO-opdrachten een efficiencywinst te realiseren in de overhead. Scalabor geeft daar aan dat de marge op de extra

opdrachten hoger zal zijn dan op de huidige AO-opdrachten doordat de vaste lasten voor een groot deel al gedekt zijn.

Al met al concluderen wij dat Scalabor met haar aanbod niet direct een reductie in de uitvoeringskosten Wsw verwacht te realiseren, maar hiermee vooral beoogt om gemeenten alsnog te overtuigen om Scalabor in de toekomst in te zetten als breed arbeidsontwikkelbedrijf, gebruik makend van aanwezige kennis en expertise.

4.1.5 Kunnen gemeenten de extra opdrachten onderhands gunnen aan Scalabor?

Gemeenten mogen vrijwel zeker de bedoelde diensten niet onderhands gunnen aan Scalabor omdat de gemeenten (uitgezonderd Arnhem) geen toezicht kunnen houden op Scalabor als ware het hun eigen dienst. Gemeenten dienen dergelijke opdrachten (boven de aanbestedingsgrens) aan te besteden. Ze kunnen daarbij de opdracht voorbehouden aan SW- en vergelijkbare organisaties op grond van artikel 2.82 van de Aanbestedingswet. Maar dan is nog niet zeker dat Scalabor de opdracht kan worden gegund omdat de uitkomst van de aanbesteding moet worden afgewacht. Mogelijk is er een andere partij die het winnende aanbod indient.

In een aantal gevallen kan mogelijk de opdracht direct aan Scalabor worden gegund door de vestiging van een uitsluitend recht. Hiervoor moet Scalabor voldoen aan de eisen van een publiekrechtelijke instelling. Deze constructie is echter voor de gunning van AO-opdrachten waarschijnlijk minder relevant dan voor bijvoorbeeld opdrachten in de groenvoorziening of de schoonmaak.

4.2 Andere prikkels

De meeste gemeenten staan positief tegenover een vormgeving waarbij prikkels worden gegeven en gemeenten vervolgens meedelen in het resultaat maar vragen zich af op welke wijze dat kan worden geëffectueerd. Er is dan ook sprake van een complexe situatie. Scalabor is een (formeel) private partij die publieke taken uitvoert voor gemeenten. Slechts één gemeente is eigenaar (aandeelhouder) van deze organisatie. Beter dan begroot presteren leidt tot een hoger eigen vermogen. Dat is in het belang van de aandeelhouder. Wanneer op de één of andere wijze een deel van deze verbetering wordt teruggegeven aan de inkopende gemeenten (waar de aandeelhouder er uiteraard één van is) dan gaat dat ten koste van de positie van de aandeelhouder. Onderkend wordt dat het in ieders belang dat de organisatie beter presteert en het tarief in de toekomst niet verder stijgt of zelfs daalt.

5. Analyse gemeentelijke begrotingen SW

5.1 De uitvoering Wsw in gemeentelijk begrotingen

In de beoordeling van de financiering van de exploitatie van de Wsw wordt onderscheid gemaakt tussen het zogenaamde subsidieresultaat en het exploitatieresultaat.

- Het subsidieresultaat is het verschil tussen de salarissen van de Wsw'ers en de rijksbijdrage die de gemeente voor hen ontvangt. De gemeenten ontvangen de rijkssubsidie en maken dat – in het algemeen – over naar het Werkbedrijf dat er de salarissen van betaald.
- Het exploitatieresultaat van een Werkbedrijf zijn alle kosten die het Werkbedrijf maakt om Wsw'ers aan het werk te helpen en houden minus de opbrengsten die de Wsw'ers met hun werk genereren. Dat is bijvoorbeeld de vergoeding die een bedrijf betaald voor een Wsw'er die bij dat bedrijf gedetacheerd is of de opbrengst van een groenopdracht die het werkbedrijf voor een gemeente uitvoert.

Landelijk is het subsidieresultaat in de afgelopen jaren negatief, maar kon dat (deels) gecompenseerd worden door een positief exploitatieresultaat. Wanneer het exploitatieresultaat niet voldoende was om het negatieve subsidieresultaat te compenseren, betaalden de gemeenten een (aanvullende) gemeentelijke bijdrage. Wat we in de afgelopen jaren zien en ook voor de toekomst zichtbaar wordt (is reeds in vorige hoofdstukken besproken) is dat het subsidieresultaat minder negatief wordt en het bedrijfsresultaat juist onder druk komt te staan door een kleiner wordend en verouderend bestand SW-medewerkers.

5.2 Situatie voor de MGR-gemeenten

Specifiek voor de lokale situatie geldt het volgende.

- Bij de start van Scalabor is afgesproken dat het subsidieresultaat voor rekening komt van de gemeenten.
- Het exploitatieresultaat was de zaak van Scalabor. Zij garandeerde een uitvoering om niet, met dien verstande dat gemeenten extra betaalden voor salaris- en personeelsadministratie, module 8 en bepaalde kosten voor de uitvoering van Begeleid Werken.
- Het formele en materiële werkgeverschap is met de komst van Scalabor nadrukkelijk gescheiden. Het formele werkgeverschap is met de liquidatie van GR Presikhaaf overgegaan naar de MGR. Het materiële werkgeverschap ligt bij Scalabor. Daarvoor lag het beide bij Presikhaaf.

De MGR heeft aan haar kostenkant de salarissen van de Wsw'ers, de inkoop van de salaris- en personeelsadministratie en wat kleinere posten. Aan de batenkant neemt zij aan de hand van een eerder vastgestelde verdeelsleutel de bijdrage van de gemeenten op die zij nodig heeft om deze kosten te dekken. Die bijdrage is tot nu toe altijd hoger geweest dan de rijksbijdrage die de gemeenten ontvangen. Dit verschil dient te worden verwerkt in de gemeentelijke begrotingen.

Scalabor houdt in haar voorstel rekening met de bovengenoemde landelijke ontwikkeling van het subsidieresultaat. Het subsidieresultaat kan echter sterk verschillen tussen regio's en gemeenten, omdat er grote verschillen bestaan tussen regio's en gemeenten in de gemiddelde loonhoogte van de SW-medewerkers. Daarnaast wordt het rijksbudget jaarlijks op basis van t-1 aangepast op gemeentelijk niveau. Een snellere uitstroom van medewerkers leidt tot een snellere daling van de rijksbijdrage, een minder snelle uitstroom tot een minder snelle daling,

Het beeld dat het subsidieresultaat zowel in totaal als per AJ, onder de huidige omstandigheden, in de toekomst gaat verbeteren is al langer bekend. De gemeenten hebben het deelbudget Wsw vanuit de Meicirculaire 2020 overgenomen in hun meerjarenbegroting voor het betreffende taakveld (6.4 begeleide participatie). De Meicirculaire 2021 geeft macro gezien geen wezenlijk ander beeld dan de Meicirculaire 2020. Wel kunnen er verschuivingen tussen gemeenten zijn doordat de realisatiecijfers voor 2020 zijn verwerkt in het verdeelmodel.

Naast deze geldstromen komt er met het voorstel van Scalabor een geldstroom bij: een bijdrage voor de bedrijfsvoering van Scalabor die – zoals het er nu naar uit ziet – rechtstreeks van de gemeente naar Scalabor loopt. Scalabor geeft aan dat met het lagere subsidieresultaat er meer dekking zou zijn voor de bijdrage aan Scalabor. Niet alle gemeenten hebben de geactualiseerde bijdrage aan de MGR (personeelskosten SW en uitvoeringskosten) uit de meerjarenbegroting 2021 – 2024 van de MGR overgenomen in hun begroting 2021. De gunstiger cijfers in de meicirculaire van 2021 ten opzichte van die van 2020 is echter door een aantal gemeenten al verwerkt en de rijksbijdrage wordt jaarlijks bijgesteld. Voor de meeste gemeenten geldt dat zij op basis van het voorstel van Scalabor een bijstelling in de gemeentebegroting zullen moeten doorvoeren.

In onderstaande tabel 5.1 zijn de gevolgen van de extra geldstroom zichtbaar gemaakt. In de bijlagen wordt dit per gemeente uitgewerkt. Hierbij moeten de volgende kanttekeningen worden gemaakt.

- Het macrobudget kan variëren (zie verder hoofdstuk 6).
- De rijksbijdrage wordt jaarlijks aangepast aan de uitstroom waardoor de gemeentelijke budgetten navenant bijgesteld worden.
- Er heeft geen indexering plaatsgevonden.

De tabel geeft het volgende weer:

- In de eerste regel staat de rijksbijdrage aan de negen gemeenten. Dit is ontleend aan de meicirculaire 2021 en staat ook zo in alle gemeentelijke begrotingen.
- In de tweede regel staat de bijdrage aan de MGR zoals begroot door de MGR. Deze bijdrage is lager dan bij eerdere meerjarenbegrotingen. Niet alle gemeenten hebben deze lagere bijdrage al opgenomen in hun gemeentebegroting, een aantal hanteert nog de hogere bijdrage.
- De derde regel is het verschil tussen de rijksbijdrage en de bijdrage aan de MGR. Let op: dit is niet het zuivere subsidietekort maar omvat ook bijdrage voor de personeels- en salarisadministratie van € 750 per fte en een aantal andere kosten. Uit deze regel blijkt dat het subsidietekort daalt, niet alleen nominaal daalt maar ook relatief: van 9,4% van de rijksbijdrage in 2023, naar 5,9% in 2025.
- De vierde regel is het jaarlijks oplopende bedrag dat Scalabor in haar voorstel van de gemeenten (exclusief de buitengemeenten) vraagt, op basis van de raming van de bezetting in fte waar zij in haar voorstel van uit gaat.
- In de vierde regel wordt dit bedrag opgeteld bij het subsidieresultaat. Dit totaal is dus het subsidieresultaat zoals dat aan de MGR betaald wordt plús de bijdrage aan Scalabor voor dekking van het bedrijfsresultaat.
- In de vijfde regel hebben we de bedragen opgenomen die de gemeenten nu in hun gemeentebegrotingen hebben staan voor de uitvoering van de Wsw minus de rijksbijdrage. Dit is dus het bedrag dat ze nu uit eigen middelen moeten bekostigen.
- Dit wordt in de laatste regel gesaldeerd met de nieuwe benodigde bijdrage aan de uitvoering van de Wsw in de periode 2023-2025. Daaruit blijkt dat de gemeenten in 2023, 2024 en 2025 boven de reeds geraamde uitgaven

gezaamenlijk gemiddeld voor tussen de 2,2 en 2,6 miljoen dekking moeten zien te vinden. In de gemeentelijke uitsplitsing in de bijlagen worden de gemeentelijke verschillen zichtbaar. Daaruit blijkt dat de situatie per gemeente verschilt:

- Voor Arnhem, Overbetuwe, Rheden en Zevenaar geldt dat zij naar verwachting in alle drie de jaren meer uitgeven aan de uitvoering van de Wsw dan nu begroot.
- Voor Doesburg, Duiven en Lingewaard geldt dat in 2023 naar verwachting meer zal worden uitgegeven dan nu begroot, maar in 2025 juist minder.
- Voor Rozendaal en Westervoort is het saldo naar verwachting in alle jaren positief.

Tabel 5.1 Gevolgen voorstel Scalabor voor gemeentelijke begrotingen¹⁰

	2023	2024	2025
Rijksbijdrage in € 1.000	46.051	44.307	42.395
Bijdrage gemeenten aan MGR	50.695	47.679	44.843
Subsidietekort + kosten administratie etc.	-4.644	-3.373	-2.448
Bijdrage aan Scalabor *	-2.751	-3.422	-3.831
Saldo subsidietekort + bijdrage Scalabor	-7.395	-6.795	-6.279
Saldo zoals reeds in gemeentebegrotingen opgenomen	-5.213	-4.197	-3.833
Saldo	-2.182	-2.598	-2.446

* Uitgaande van een oplopende bijdrage per SW-fte van € 2.052 in 2023, € 2.806 in 2024 en € 3.488 in 2025

Scalabor gaat overigens uit van een grotere daling van de bezetting dan de meicirculaire. Deels wordt dat veroorzaakt doordat zij ervan uitgaat dat er jaarlijks 25 medewerkers gebruik maken van de RVU. Zij maken gedurende twee jaar geen deel meer uit van de bezetting maar hebben een soort prepensioen waarin zij een uitkering ontvangen ter hoogte van het minimumloon. Dit bedrag zal altijd lager zijn dan het huidige salaris maar moet nog steeds uit de rijksbijdrage bekostigd worden. Ook zonder dit effect is de verwachting van de daling van de bezetting groter dan waar de meicirculaire vanuit gaat en dus de MGR. Als deze verwachting van Scalabor juist is, dan hoeven de gemeenten in het eerste jaar minder salarissen betalen en zou er ruimte ontstaan om (een deel van) de bijdrage aan Scalabor te betalen. Dit effect wordt door de t-1 systematiek van het rijk echter het jaar daarop weer gecorrigeerd.

¹⁰ In de bijlage wordt dit uitgesplitst per gemeente.

6. Risico's

6.1 Continuïteit Scalabor

We gaan ervan uit dat de gemeente Arnhem zich bij een akkoord op het voorstel van Scalabor ook in 2023 – 2025 garant staat voor de continuïteit van Scalabor. Arnhem loopt in dat geval ook in 2023-2025 een risico wanneer de financiële resultaten van Scalabor dusdanig worden dat de continuïteit van de organisatie in gevaar komt, bijvoorbeeld door liquiditeits- en/of solvabiliteitsproblemen. De garantie houdt dan in dat de gemeente Arnhem zal moeten bijspringen om de continuïteit van de organisatie te waarborgen.

Dit risico bestaat op papier niet voor de overige gemeenten. Maar alle gemeenten hebben er wel belang bij dat de organisatie niet plotsklaps stopt gezien de verantwoordelijkheid die de gemeenten hebben om de Wsw'ers van een passende arbeidsplaats te voorzien. Het directe financiële risico voor de andere gemeenten is relatief klein. Maar als Scalabor haar activiteiten niet kan voortzetten, is het effect zeer ingrijpend en zal er acuut een andere uitvoering moeten worden georganiseerd met consequenties voor medewerkers maar in potentie ook aanzienlijke financiële effecten, waaronder aanloopkosten en investeringen.

Een ander risico lopen de gemeenten wanneer de daling van het aantal SW-medewerkers in een minder snel tempo verloopt dan Scalabor inschat. In dat geval betalen de gemeenten een hoger bedrag aan Scalabor (meer fte) dan nu verwacht.

6.2 Risico's financieringskant (bijdrage vanuit het Rijk)

De uitstroom uit de Wsw is landelijk gezien sinds 2015 hoger dan werd verwacht bij de voorbereiding van de Participatiewet. Het macrobudget voor de Wsw is daarop tot op heden niet aangepast. Wel is het macrobudget toegenomen door de loonprijsontwikkeling die vrijwel volledig wordt ingezet voor de indexatie van de Cao-lonen voor de SW-medewerkers.

Als gevolg hiervan zien we dat het deelbudget Wsw per arbeidsjaar Wsw (in prijzen van 2021) de komende jaren toeneemt van bijna € 28.500 in 2021 tot bijna € 31.700 in 2026.

De kans bestaat dat de Rijksoverheid op enig moment een greep gaat doen in het macrobudget Wsw op basis van het argument dat de uitstroom SW aanzienlijk hoger is dan voorzien. De kans bestaat echter ook dat de Rijksoverheid dit niet doet vanuit het argument dat de krimp van de Wsw de gemeenten sowieso voor uitdagingen in de bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisaties stelt. Maar het risico bestaat dus inderdaad dat op enig moment het macrobudget wordt bijgesteld en de gemeenten minder middelen van de Rijksoverheid ontvangen dan nu voorzien in de Meicirculaire 2021. Hoe hoog dit risico is, is op dit moment niet aan te geven.

Naar onze mening is dit een argument om in de beoordeling van het voorstel van Scalabor niet de koppeling te leggen tussen het exploitatieresultaat en het subsidieresultaat. Naar ons idee moet het voorstel van Scalabor op zichzelf worden beoordeeld zonder daarbij de ontwikkeling van het subsidieresultaat te betrekken. Voor het dekkingsvraagstuk bij gemeenten is het totaal van subsidieresultaat en exploitatieresultaat natuurlijk wel relevant.

6.3 Risico's kostenkant begroting MGR

De begroting van de module WgSW is overzichtelijk. Aan de kostenkant gaat het om de personeelskosten SW en de uitvoeringskosten. Wij achten de risico's in de uitvoeringskosten beperkt en qua financiële impact overzienbaar. Wel heeft Scalabor aangegeven het bedrag voor de personeels- en salarisadministratie met ingang van 2023 te indexeren. Dat is echter geen risico, maar een reële prijsontwikkeling.

Het risico bestaat dat in enig jaar de werkelijke uitstroom lager uitvalt waardoor de personeelskosten SW hoger zijn dan nu begroot. Dit geeft dan in het lopende jaar een nadeel op de gemeentelijke begroting omdat de Rijksoverheid het Wsw-deelbudget voor het lopende jaar niet aanpast aan de realisatiecijfers per gemeente.

Voor het daaropvolgende kalenderjaar wordt door de overheid dan echter uitgegaan van de hogere realisatie in t-1. Alles staat of valt dus met een adequate (en wellicht behoedzame) raming van de uitstroom in het begrotingsjaar. Dit risico is in een eerdere paragraaf al aangestipt. Het leidt tot hogere SW-salarislasten maar ook tot een hogere bijdrage aan Scalabor.

Voor 2022 wordt door de MGR echter uitgegaan van een uitstroom van 5%. Dit komt overeen met de uitstroom die voor de deelnemende gemeenten in totaal is aangenomen in de Meicirculaire 2021. De risico's lijken daarom vrij beperkt.

7. Afspraken bij start Scalabor

7.1 Afspraken over bijdragen aan weerstandsvermogen en winstmarges

Er zijn bij aanvang van Scalabor afspraken gemaakt over de initiële periode van vijf jaar. Niet over de periode daarna. Voor deze eerste periode van vijf jaar is afgesproken dat de gemeente Arnhem garant staat voor de continuïteit van Scalabor.

In het onderhandelingsakkoord tussen Werkvoorziening Midden Gelderland, de gemeente Arnhem en Scalabor BV is over weerstandsvermogen en winstmarges in artikel 1.4 het volgende geregeld:

“Mocht er in de eerste vijf jaar winst ontstaan uit de activiteiten, zullen de aandeelhouders/Scalabor deze inzetten voor een gezonde bedrijfsvoering, om investeringen af te betalen en een buffer te vormen om te innoveren, onzekerheden op te vangen en een de kosten te kunnen dekken in geval gemeenten na vijf jaar geen gebruik meer willen maken van de diensten van Scalabor. De frictiekosten die dan ontstaan zijn immers voor Scalabor. Op deze wijze komt eventuele winst ten goede aan de regio.”

Verder is afgesproken dat de SW-medewerkers ‘om niet’ worden gedetacheerd vanuit de MGR bij Scalabor en dat de gemeenten Scalabor geen vergoeding betalen voor de SW-werkplekken (bestaande uit leiding, begeleiding, staffuncties en infrastructuur). Wel betalen de gemeenten via de MGR een vergoeding van € 750 per fte voor de uitvoering van de personeels- en salarisadministratie voor de SW-medewerkers.

7.2 Afspraken over breed ontwikkelbedrijf

Uit het ontwerp-bedrijfsplan Scalabor 2018-2021 (oktober 2017) wordt duidelijk dat Scalabor een breed ontwikkelbedrijf beoogd te zijn:

“Scalabor richt zich op mensen die zonder ondersteuning geen plek op de arbeidsmarkt kunnen krijgen of behouden. Dat kunnen mensen zijn met een Wsw-dienstverband of mensen die onder de Participatiewet vallen, maar evengoed personen die vanuit een andere situatie ondersteuning nodig hebben: bijvoorbeeld cliënten van het UWV of zorginstellingen, niet-uitkeringsgerechtigden of mensen die bij een reguliere werkgever buiten de boot dreigen te vallen.”¹¹

Dit wordt uitgewerkt in het bedrijfsplan in een palet aan dienstverlening aan gemeenten. Daarin worden de gemeenten die nu deel uitmaken van de MGR expliciet benoemd. Ook in hoofdstuk 5 van het bedrijfsplan wordt benoemd dat Scalabor dienstverlening wil bieden aan gemeenten in het kader van de Participatiewet. In paragraaf 7.3 wordt de beschikbare kwantitatieve capaciteit benoemd:

“Uitgangspunt is dat Scalabor de komende jaren steeds 200 werkplekken beschikbaar heeft voor het uitvoeren van arbeidsontwikkelingstrajecten. Afhankelijk van het type en de duur van die trajecten zullen dat ongeveer 800 trajecten per jaar zijn. De eerste jaren zal het merendeel van die plaatsen worden gebruikt voor trajecten voor SW-

¹¹ Paragraaf 2.1

medewerkers. Naarmate voor een groter deel van de SW-medewerkers de definitief best passende werkplek is gerealiseerd, zullen de vrijkomende leerwerkplekken in toenemende mate worden ingezet voor anderen. Bijvoorbeeld diegenen die onder de Participatiewet vallen.”

In paragraaf 8.2 van het ontwerp-bedrijfsplan Scalabor blijkt dat hier ook in financiële zin rekening mee gehouden is, zonder dat dat verder onderbouwd wordt.

In het onderhandelingsakkoord en de beraadslagingen hierover in het AB van Werkvoorziening Midden Gelderland zijn hierover geen uitgesproken intenties laat staan afspraken terug te vinden. Wel is in de gesprekken aangegeven dat er brieven van colleges van de inkopende gemeenten zijn aan het college van Arnhem, waarin bevestigd zou zijn dat gemeenten Scalabor als breed ontwikkelbedrijf zouden zien. Echter nogmaals, zonder harde toezeggingen.

8. Scalabor als potentiële uitvoerder van arbeidsontwikkeling

Hieronder is in tabel 8.1 aangegeven in hoeverre de gemeenten anno 2021 Scalabor zien als potentiële uitvoerder voor arbeidsontwikkeling.

Tabel 8.1 *Beeld van gemeenten over Scalabor als uitvoerder arbeidsontwikkeling*

Gemeente	Antwoord
Arnhem	Scalabor is voor ons al uitvoerder van arbeidsontwikkeling voor kandidaten uit de Participatiewet, maar niet de enige partij. Nu jaarlijks ongeveer 300 trajecten arbeidsontwikkeling en een breed scala aan andere producten. Ook cliënten die naar werk kunnen.
Doesburg	Ziet Scalabor als potentiële uitvoerder van arbeidsontwikkeling voor kandidaten uit de Participatiewet.
Duiven	Scalabor is voor ons en onze RSD een marktpartij waar zaken mee gedaan zijn en worden.
Lingewaard	Bredere inkoop is wenselijk maar dan wel slagvaardig, op basis van maatwerk en niet exclusief.
Overbetuwe	Ziet Scalabor als een van de partners in de markt.
Rheden	Rheden ziet Scalabor als mogelijke partner vanuit wederzijds toegevoegde waarde. Er lopen al gesprekken, o.a. over mogelijke exploitatie van bestaande arbeidsvoorzieningsprojecten.
Rozendaal	Wil Scalabor breder benutten maar heeft momenteel geen Participatiewet kandidaten.
Westervoort	Scalabor is voor ons en onze RSD een marktpartij waar zaken mee gedaan zijn en worden.
Zevenaar	Inkoop is mogelijk maar als marktpartij naast andere aanbieders.

Uit de tabel komt het volgende beeld naar voren: Voor meeste gemeenten is Scalabor een marktpartij naast andere partijen. De meeste gemeenten willen vooral specifieke diensten (maatwerk) inkopen en niet zo zeer alle trajecten bij Scalabor inkopen, of de gehele uitvoering van de re-integratie bij Scalabor onderbrengen.

9. Omzeterderving Corona

Een van de onderzoeksvragen is om te onderzoeken of er meer helderheid gegeven kan worden over de impact van Corona op de bedrijfsvoering van Scalabor in 2020. Daarbij staan de volgende twee vragen centraal:

- Hoe groot was het omzetverlies door Corona bij Scalabor in 2020?
- Hoe verhoudt zich dit tot de compensatie voor omzetverlies vanuit het Rijk die door gemeenten is doorgezet naar Scalabor?

In tabel 9.1 is weergegeven hoe de gerealiseerde omzet van Scalabor in 2020 zich verhoudt tot de oorspronkelijke inschatting hiervan in de begroting. Uit de tabel komt naar voren dat Scalabor in 2020 in totaal € 3,8 mln. minder omzet heeft gerealiseerd dan begroot en daarbovenop nog € 100.000 aan overige bedrijfsopbrengsten. In totaal € 3,95 mln. Het gaat hierbij om zowel Wsw als AO gerelateerde omzet. Scalabor heeft volgens de jaarrekening € 3,69 mln. aan coronasteun ontvangen van de gemeenten.

Tabel 9.1 Gerealiseerde versus begrote omzet Scalabor in 2020, Wsw en AO samen, in €

2020	Begroot	Gerealiseerd	Verschil
Netto omzet	24.197.000	20.363.297	-3.833.703
Overige bedrijfsopbrengsten	3.291.400	3.175.890	-115.510
Totaal	27.488.400	23.539.187	-3.949.213

Bron Jaarrekening Scalabor 2020

10. Conclusies en aanbevelingen

Het voorstel van Scalabor

Scalabor heeft de gemeenten een voorstel gedaan voor de periode 2023 t/m 2025. Dit voorstel bestaat uit verschillende componenten:

- Het huidige aanwijzingsbesluit waarin gemeenten Scalabor aanwijzen als materieel werkgever voor SW-medewerkers wordt per 1 januari 2023 voor **onbepaalde tijd** verlengd conform de huidige regeling in het aanwijzingsbesluit
- Parallel worden voor een **periode van 3 jaar financiële afspraken** met gemeenten gemaakt
- Er wordt een vast bedrag van gemiddeld €2.782 per Wsw medewerker per jaar in rekening gebracht door Scalabor bij gemeenten
- Dit maximale bedrag per persoon daalt wanneer een gemeente meer diensten bij Scalabor afneemt in de vorm van arbeidsontwikkeling of groenvoorziening/schoonmaak etc.¹²

Scalabor gaat ervan uit dat er in de periode 2023 t/m 2025 niet tussentijds opgezegd kan worden. Daarna wel met een opzegtermijn van 12 maanden. De € 2.782 is een gemiddelde over de drie jaar.

Is het voorstel van Scalabor reëel?

De gevraagde bijdrage van gemiddeld € 2.782 is het gevolg van een door Scalabor verwacht oplopend tekort in de bedrijfsvoering van de Wsw. Dit ontstaat niet ineens in 2023, maar is de uitkomst van een ontwikkeling die al eerder gestart. Uitgangspunt in het voorstel is dat de omzet in de komende periode daalt door uitstroom van werknemers door pensioen, vervroegd uittreden of een andere reden. De kosten dalen niet in hetzelfde tempo mee. Wel vindt er in latere jaren een sterke kostenreductie plaats dan in het begin. Sterkere reductie van kosten of hogere omzet zou mogelijk zijn, maar vereist ingrijpen dat volgens de directie politiek meer gevoelig is. Parallel aan het verslechterende resultaat op de Wsw, verwacht Scalabor een relatief groot positief resultaat te realiseren op arbeidsontwikkelopdrachten. Toedeling van overhead aan Arbeidsontwikkeling en Wsw gebeurt volgens Scalabor op reële gronden.

Hoewel de trend dat de bedrijfsvoering van de Wsw onder druk staat ook landelijk zichtbaar is (zie het volgende kopje) zien wij een aantal punten waarop het voorstel van Scalabor aangescherpt zou kunnen worden:

- Er dient nog een keuze gemaakt te worden over de wijze waarop de gevraagde bijdrage zich jaar op jaar ontwikkelt. In het rapport hebben wij laten zien dat het voor de gemeenten gunstiger kan zijn om uit te gaan van een geleidelijk oplopende bijdrage, in plaats van een vaste bijdrage van 2.782 euro per fte voor drie jaar. Wij adviseren u hierover het gesprek aan te gaan met Scalabor.
- Het voorstel van Scalabor is gebaseerd op een forse reductie van het aantal SW-medewerkers. Zowel de uitstroom vanwege de nieuwe RVU-regeling als de uitstroom vanwege andere oorzaken dan pensioen is echter onzeker. Wij adviseren dan ook om met Scalabor in gesprek te gaan over de vraag wat een lagere uitstroom zou betekenen voor het tarief.

¹² Dit onderdeel wordt in een volgend hoofdstuk van deze rapportage behandeld.

- Scalabor gaat in haar voorstel uit van een jaarlijkse winst op AO-opdrachten van ongeveer 850.000 euro. Tegelijk wordt op een verliesgevende SW-uitvoering een winststopslag aan de gemeenten gevraagd van 2,5%. We adviseren het gesprek aan te gaan over een hogere toerekening van (overhead)kosten naar de AO-activiteiten, waardoor het resultaat op de Sw uitvoering verbetert. Met dien verstande dat de omzet AO nu grotendeels door Arnhem wordt ingebracht.
- Scalabor gaat ervan uit dat elke fte uitstroom tot een omzetsderving van € 12.000 per fte leidt. Maar stelt ook dat de oudere medewerkers minder productief zijn. In een gesprek kan worden gevraagd om de omzetsderving door uitstroom te herijken, specifiek op basis van de oudere groep.
- Scalabor zou in de periode tot en met 2022 dat Scalabor eventuele winsten reserveren voor de situatie dat gemeenten toch minder gebruik zouden maken van AO dan verwacht. Wij adviseren ook het gesprek aan te gaan over de mogelijkheden om een deel van de opgebouwde reserves in te zetten om het effect van bij de omzetsontwikkeling achterblijvende kostenafbouw in 2023-2025 te dempen.

Is het voorstel markconform/past het in het landelijke beeld?

De verwachting dat de bedrijfsvoering van de Wsw de komende jaren (verder) onder druk komt te staan past in het landelijk beeld. De onderbouwing die Scalabor daarvoor geeft is dezelfde die de brancheorganisatie Cedris geeft voor de landelijke ontwikkeling: een krimpende, ouder worden populatie Wsw-medewerkers met minder productiviteit en een hoger ziekteverzuim, die meer aangewezen zijn op relatief duurere werksoorten.

Cedris verwacht dat in 2025 of 2026 (afhankelijk van een aantal variabelen) voor de sector als gemiddelde de situatie bereikt wordt dat de totale exploitatie van de Wsw (subsidieresultaat en exploitatieresultaat samen) rond nul uitkomen. Uit hoofdstuk 5 komt naar voren dat de situatie in de regio Midden-Gelderland in 2025 minder positief is dan dit landelijke beeld. Dit door de combinatie van de ontwikkelingen bij Scalabor en een nog substantieel negatief subsidieresultaat.

Op meerdere plekken kopen gemeenten diensten voor de SW in bij een bedrijf of GR. De systematiek die daarbij gehanteerd wordt is verschillend. Bij de één gebeurt dat op basis van nacalculatie, bij de andere voor een vooraf gesteld vast bedrag. Bij de één wordt een risico-opslag gehanteerd, bij de andere niet. Ook de hoogte van tarieven varieert. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op twee gemeenten die bij werkbedrijven in de directe omgeving inkopen (Laborijn en het Werkbedrijf Rijk van Nijmegen). De begrote ontwikkeling van de bijdrage die deze gemeenten moeten leveren aan de materiele uitvoering van de Wsw is voor deze gemeenten naar verwachting gunstiger dan in het Scalabor voorstel. Echter, voor deze beide gemeenten geldt wel dat er sprake is van verrekening achteraf. Er is dus geen sprake van een vast afgesproken bijdrage.

Wat zijn de gevolgen van het voorstel van Scalabor voor de gemeentebegrotingen?

Scalabor gaat op basis van pensioenleeftijd en een historische verhouding tussen pensioen en andere oorzaken van uitstroom én benutting van de RVU uit van een percentueel hogere uitstroom dan de uitstroom waar het Rijk zich op baseert en stelt dat door een dalend subsidieresultaat een bijdrage aan Scalabor (deels) vergoed kan worden. De gunstiger cijfers in de meicirculaire van 2021 ten opzichte van die van 2020 is echter door een aantal gemeenten al verwerkt en de rijksbijdrage wordt jaarlijks bijgesteld. Voor de meeste gemeenten geldt dat zij op basis van het voorstel van Scalabor een bijstelling in de gemeentebegroting zullen moeten doorvoeren. De situatie verschilt per gemeente:

- Voor Arnhem, Overbetuwe, Rheden en Zevenaar geldt dat zij naar verwachting in alle drie de jaren meer uitgeven aan de uitvoering van de Wsw dan nu begroot.
- Voor Doesburg, Duiven en Lingewaard geldt dat in 2023 naar verwachting meer zal worden uitgegeven dan nu begroot, maar in 2025 juist minder.
- Voor Rozendaal en Westervoort is het saldo naar verwachting in alle jaren positief.

Risico's

Risico's die de gemeenten lopen liggen voor een groot deel bij aandeelhouder Arnhem. Arnhem heeft zich tot nu toe garant gesteld voor de continuïteit van Scalabor. Wanneer er grote tegenvallers zijn die niet door Scalabor zelf gedekt kunnen worden, betekent dat dat Arnhem aanvullend kapitaal zal moeten storten. Een risico voor alle gemeenten is het vertrek per 1 januari 2023 van één of meer gemeenten. Dit leidt tot een (nog) groter tekort.

Mogelijkheden voor AO-opdrachten

Scalabor is neergezet als breed ontwikkelbedrijf. Vanaf de start is Scalabor echter voor de meeste gemeenten vooral de uitvoerder van de SW geweest. Er lagen ook geen harde toezeggingen om Scalabor bredere te benutten. In de praktijk is het vooral Arnhem die naast Wsw ook AO inkoopt. De meeste andere gemeenten zien Scalabor als een van de mogelijke aanbieders voor AO-opdrachten, ook voor de toekomst. Scalabor wijst in haar voorstel op de kansen die er zijn om het bedrijf breder te benutten en doet ook een aanbieding om AO uit te voeren waarbij een deel van de kosten teruggegeven wordt in de vorm van een korting op het SW-tarief. In de gesprekken die wij met Scalabor hadden, werd duidelijk dat zij dergelijke voorstellen verder uit wil werken. Scalabor heeft aan ons aangegeven dat meer inkoop door gemeenten van andere diensten zoals groen- en schoonopdrachten die uitgevoerd worden door Wsw-medewerkers niet (meer) zal leiden tot een verbetering van het Wsw-resultaat. Door de krimpende en ouder wordende Wsw-populatie is er volgens Scalabor geen ruimte meer om voldoende (geschikte) Wsw-capaciteit vrij te maken om deze opdrachten uit te voeren.

Bijlage 1 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Arnhem

Arnhem (alle bedragen x € 1.000)	2023	2024	2025
Rijksbijdrage	24.912	23.863	22.845
Bijdrage aan MGR	27.160	25.556	24.047
Subsidietekort	-2.248	-1.693	-1.202
Bijdrage aan Scalabor *	-1.436	-1.786	-2.000
Subsidietekort + bijdrage aan Scalabor	-3.684	-3.480	-3.203
Subsidietekort zoals nu in gemeentebegroting	-2.281	-1.726	-1.236
Verschil	-1.403	-1.753	-1.967

* Uitgaande van een oplopende bijdrage per SW-fte van € 2.052 in 2023, € 2.806 in 2024 en € 3.488 in 2025

Bijlage 2 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Doesburg

Doesburg (alle bedragen x € 1.000)	2023	2024	2025
Rijksbijdrage	1.317	1.310	1.264
Bijdrage aan MGR	1.623	1.526	1.434
Subsidietekort	-306	-216	-170
Bijdrage aan Scalabor *	-91	-113	-126
Subsidietekort + bijdrage aan Scalabor	-396	-329	-296
Subsidietekort zoals nu in gemeentebegroting	-343	-267	-312
Verschil	-54	-62	16

* Uitgaande van een oplopende bijdrage per SW-fte van € 2.052 in 2023, € 2.806 in 2024 en € 3.488 in 2025

Bijlage 3 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Duiven

Duiven (alle bedragen x € 1.000)	2023	2024	2025
Rijksbijdrage	1.552	1.453	1.325
Bijdrage aan MGR	1.746	1.641	1.543
Subsidietekort	-194	-188	-217
Bijdrage aan Scalabor *	-98	-121	-136
Subsidietekort + bijdrage aan Scalabor	-291	-310	-353
Subsidietekort zoals nu in gemeentebegroting	-237	-320	-457
Verschil	-55	10	104

* Uitgaande van een oplopende bijdrage per SW-fte van € 2.052 in 2023, € 2.806 in 2024 en € 3.488 in 2025

Bijlage 4 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Lingewaard

Lingewaard (alle bedragen x € 1.000)	2023	2024	2025
Rijksbijdrage	3.433	3.352	3.231
Bijdrage aan MGR	4.113	3.866	3.634
Subsidietekort	-680	-515	-403
Bijdrage aan Scalabor *	-230	-286	-320
Subsidietekort + bijdrage aan Scalabor	-910	-801	-723
Subsidietekort zoals nu in gemeentebegroting	-798	-666	-787
Verschil	-112	-135	63

* Uitgaande van een oplopende bijdrage per SW-fte van € 2.052 in 2023, € 2.806 in 2024 en € 3.488 in 2025

Bijlage 5 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Overbetuwe

Overbetuwe (alle bedragen x € 1.000)	2023	2024	2025
Rijksbijdrage	3.161	3.020	2.946
Bijdrage aan MGR	3.461	3.254	3.058
Subsidietekort	-300	-233	-112
Bijdrage aan Scalabor *	-193	-241	-269
Subsidietekort + bijdrage aan Scalabor	-493	-474	-381
Subsidietekort zoals nu in gemeentebegroting	-363	-296	-175
Verschil	-130	-178	-207

* Uitgaande van een oplopende bijdrage per SW-fte van € 2.052 in 2023, € 2.806 in 2024 en € 3.488 in 2025

Bijlage 6 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Rheden

Rheden (alle bedragen x € 1.000)	2023	2024	2025
Rijksbijdrage	5.437	5.190	4.906
Bijdrage aan MGR	5.848	5.497	5.167
Subsidietekort	-411	-307	-261
Bijdrage aan Scalabor *	-327	-406	-455
Subsidietekort + bijdrage aan Scalabor	-738	-714	-716
Subsidietekort zoals nu in gemeentebegroting	-411	-307	-261
Verschil	-327	-407	-455

* Uitgaande van een oplopende bijdrage per SW-fte van € 2.052 in 2023, € 2.806 in 2024 en € 3.488 in 2025

Bijlage 7 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Rozendaal

Rozendaal (alle bedragen x € 1.000)	2023	2024	2025 ¹³
Rijksbijdrage	47	47	
Bijdrage aan MGR	48	45	
Subsidietekort	-1	3	
Bijdrage aan Scalabor *	-3	-3	
Subsidietekort + bijdrage aan Scalabor	-3	-1	
Subsidietekort zoals nu in gemeentebegroting	-4	-5	
Verschil	1	4	

* Uitgaande van een oplopende bijdrage per SW-fte van € 2.052 in 2023, € 2.806 in 2024 en € 3.488 in 2025

¹³ Voor 2025 ontbrak één van de gegevens. Daarom is er voor dat jaar geen opstelling gemaakt.

Bijlage 8 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Westervoort

Westervoort (alle bedragen x € 1.000)	2023	2024	2025
Rijksbijdrage	2.211	2.155	2.086
Bijdrage aan MGR	2.336	2.196	2.065
Subsidietekort	-126	-42	21
Bijdrage aan Scalabor *	-131	-162	-182
Subsidietekort + bijdrage aan Scalabor	-256	-204	-160
Subsidietekort zoals nu in gemeentebegroting	-282	-313	-382
Verschil	26	109	222

* Uitgaande van een oplopende bijdrage per SW-fte van € 2.052 in 2023, € 2.806 in 2024 en € 3.488 in 2025

Bijlage 9 Gevolgen voorstel Scalabor voor de begroting van Zevenaar

Zevenaar (alle bedragen x € 1.000)	2023	2024	2025
Rijksbijdrage	3.980	3.917	3.744
Bijdrage aan MGR	4.360	4.098	3.852
Subsidietekort	-379	-181	-108
Bijdrage aan Scalabor *	-244	-303	-339
Subsidietekort + bijdrage aan Scalabor	-623	-484	-447
Subsidietekort zoals nu in gemeentebegroting	-494	-296	-223
Verschil	-129	-188	-224

* Uitgaande van een oplopende bijdrage per SW-fte van € 2.052 in 2023, € 2.806 in 2024 en € 3.488 in 2025