

Geen panacee

# Verzelfstandiging van sw-activiteiten biedt kansen

DOOR Bruno Fermin, Gerard Ruis en Henk van der Pas

**De komst van de Participatiewet en de decentralisatie van beleid naar gemeenten hebben gevolgen voor de sociale werkbedrijven. Door krimp van de sw-bezetting komt de continuïteit van bestaande activiteiten in gevaar. Hoe kan het verzelfstandigen van sw-activiteiten bijdragen aan duurzame werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt?**

**D**oor het wegvallen van nieuwe instroom van sw-medewerkers hebben sw-bedrijven geen vanzelfsprekende positie meer. Ook andere partijen, zoals kringloop-bedrijven en organisaties voor arbeidsmatige dagbesteding, melden zich als dienstverlener voor het realiseren van de participatiedoelstelling. Gecombineerd met de geleidelijk oplopende forse bezuinigingen op het budget van de Participatiewet, levert dit in veel gemeenten en gemeenschappelijke regelingen puzzels op over de nieuwe rol en positie van het oude sw-bedrijf op de regionale arbeidsmarkt.

## Petten

De richting waarin de (voormalige) sw-bedrijven zich ontwikkelen, verschilt per regio en hangt mede af van de beleidskeuzes die gemeenten maken. Deze keuzes komen niet altijd rationeel tot stand. Het bestaan van financiële tekorten of een slechte ervaring in het verleden met het sw-bedrijf zijn soms bepalend voor de beeldvorming. Hoe de verhoudingen ook zijn, in alle gevallen is het belangrijk dat gemeenten en sw-bedrijven gezamenlijk een goede analyse maken. Onze indruk is dat niet overal

een breed gedragen visie ten grondslag ligt aan de besluitvorming over de toekomst van de bestaande sw-infrastructuur. Dat is ook logisch: gemeenten hebben vaak meerdere petten op als het gaat om het sw-bedrijf. Behalve dat gemeenten subsidies verstrekken, zijn zij vaak ook eigenaar, bestuurder of toezichthouder van het sw-bedrijf. Daarnaast zijn gemeenten opdrachtgever voor de uitvoering van de Wsw en blijven zij ook in de toekomst zorgplichtig voor passend werk voor de sw-medewerkers. Daar komt nog bij dat gemeenten in de regio veelal grote opdrachtgevers zijn van werk dat sw-medewerkers doen, zoals in de groenvoorziening en schoonmaak. En bovenal zijn gemeenten medebepalend voor het (toekomstige) regionale arbeidsmarktbeleid waarin werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een speerpunt is. Deze verschillende rollen, en de noodzaak om daarin samen te werken met andere gemeenten die soms net iets anders willen, maken een rationele belangenafweging ingewikkeld. Niet voor niets draaien de adviesbureaus uren om de bestuurders te voorzien van hun, vaak tegenstrijdige, adviezen. De keuzes die gemeenten en sw-bedrijven uiteindelijk maken, lopen sterk

uiteen: van fusie van de sociale dienst met het sw-bedrijf, of ontwikkelen naar een breed regionaal werk/leerbedrijf tot verzelfstandiging en privatisering van (een deel van) de sw-activiteiten. In dit artikel gaan we in op de keuze voor verzelfstandiging, omdat het ombouwen van sw naar een sociale firma voor veel gemeenten nog onontgonnen terrein is. Om sw-bedrijven en gemeenten die verzelfstandiging overwegen te ondersteunen, hebben Cedris (Vereniging voor sociale werkgelegenheid) en SBCM (A&O-fonds sw) vorig jaar casestudies laten uitvoeren bij een aantal sw-bedrijven en verzelfstandigde onderdelen daarvan. De lessen uit deze casestudies zijn opgenomen in de publicatie 'Van sw naar sociale firma'.<sup>1</sup>

## Sociale firma

Een sociale firma is een bedrijf waar het werken met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt integraal onderdeel is van het business model. Anders dan sw-bedrijven ontvangen sociale firma's geen structurele subsidie van de gemeente, afgezien van loonkostensubsidies waar elke werkgever aanspraak op kan maken. Het verzelfstandigen van activiteiten tot een sociale firma heeft als doel



Stockbyte Think / George Doyle

Belangrijk aandachtspunt: voor de meeste medewerkers heeft de overdracht van de vertrouwde sw naar een private werkomgeving veel impact.

om activiteiten die voorheen in het sw bedrijf werden uitgevoerd, op afstand te plaatsen. Uitgangspunt is dat door overname van activiteiten door een sociaal ondernemer een zelfstandige entiteit ontstaat die toekomstbestendig is, zowel in bedrijfseconomische zin als in het bieden van werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

### Combinatie

Het verzelfstandigen van sw-activiteiten tot een sociale firma biedt kansen.

Een sociale firma combineert veelal de commerciële kwaliteiten en drijfveren van een (sociale) ondernemer met de expertise van een sw-bedrijf met het plaatsen, detacheren en begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het is een oplossing die bijdraagt aan een evenwichtiger verdeling van de financiële risico's tussen publieke en private partijen. Het gevolg is dat ook de werkomgeving voor medewerkers meer marktconform wordt. De ervaring in de onderzochte cases is dat sw-medewerkers

na overdracht naar een sociale firma productiever worden, minder verzuimen en vaak ook trots zijn dat ze nu bij een 'regulier' bedrijf werken.

### Succesfactoren

Bij het verzelfstandigen van een sw-activiteit gaat het in principe om een integrale overgang van de werkprocessen, klanten, medewerkers en werkleiding. Het management van een sociale firma wordt meestal ingevuld door de ondernemer van buiten het sw-bedrijf.

## Uit de Handreiking<sup>2</sup>: aandachtspunten bij verzelfstandigen sw-activiteiten

Een sociale firma heeft twee doelen. Het realiseren van een maatschappelijke missie, in dit geval het bieden van werkgelegenheid voor een kwetsbare doelgroep, en dat te doen in de vorm van een zelfstandige onderneming die financieel rendeert. De case-studies hebben aandachtspunten en tips opgeleverd bij de onderhandelingen en de overdracht van de sw-activiteit. Uit de Handreiking<sup>2</sup>:

### Juridisch en bedrijfseconomisch

Bij de keuze voor een rechtsvorm, de mate van zeggenschap en financiering van de activiteit geldt in het algemeen dat een beperkt belang of zeggenschap van gemeente of sw-bedrijf in de sociale firma minder risico voor de gemeente betekent en meer ruimte voor de ondernemer om te ondernemen. Maar het betekent ook dat gemeente of sw-bedrijf minder invloed hebben op het bedrijfs- en personeelsbeleid.

- Voor een sw-bedrijf is borging van duurzame werkgelegenheid een belangrijk doel bij een verzelfstandiging en gaat het niet per se om de beste overnameprijs. Vanuit dat oogpunt stellen partijen bij voorkeur meerjarige overeenkomsten op en worden de overnameprijs en tarieven bepaald.
- Bij het waarderen van de marktpositie speelt profilering als sociale firma een rol. Niet alleen vanwege het positieve imago bij klanten en samenwerkingspartners, maar ook voor social return-eisen die overheden vaak stellen bij aanbestedingen. Om eerlijke concurrentie (level playing field) te waarborgen, is een reële prijs en transparantie van gemaakte keuzes essentieel.
- De gemaakte afspraken vastleggen in een overeenkomst inzake overdracht en voor de medewerkers veelal in een detacheringsovereenkomst. Bij een joint venture richten de partijen een BV op en regelt een aandeelhoudersovereenkomst de relatie tussen de partijen.
- Bij de overdracht gaat het ondernemersrisico van een sw-bedrijf (publiek) over naar de sociale firma (privaat). Andere risico's waarover het goed is om afspraken te maken zijn onder meer de terugkeer van sw-medewerkers, tariefontwikkeling en aansprakelijkheid.

### Personele overdracht en kwaliteit werkgelegenheid

- Een belangrijk doel van de overdracht is het behouden of vergroten van passende en duurzame werkgelegenheid voor de doelgroep. Vanuit dat doel is het goed dat partijen afspraken maken over onder meer de overdracht van personeel, arbeidsvoorwaarden, ziekteverzuim, instroom van nieuwe medewerkers en de gevolgen voor de bezetting bij groei en krimp van de activiteit.
- Het is ook belangrijk om wederzijdse verwachtingen uit te spreken en heldere afspraken te maken over de rol en invulling van de aansturing en begeleiding van medewerkers. Binnen een sociale firma is de werkcultuur vaak anders dan in het sw-bedrijf. Niet alle medewerkers en leidinggevendenden van sw-bedrijven blijken die omslag te kunnen maken.
- Voor de duurzame inzetbaarheid is het van belang dat partijen goede afspraken maken over de rolverdeling inzake de ontwikkeling en opleiding van sw-medewerkers.
- Voor de meeste medewerkers heeft de overdracht van de vertrouwde sw naar een private werkomgeving een grote impact en vaak ook onzekerheid tot gevolg. Daarom is het cruciaal om hen goed te informeren, vragen te laten stellen en tijd te geven om zich te identificeren met de nieuwe organisatie. Een communicatieplan en afstemming met de ondernemingsraad dragen hieraan bij.

begeleiders in een groepsdetachering. Dit werkte zo goed dat Cycloon daarna vergelijkbare afspraken heeft gemaakt met zes andere sw-bedrijven. De case van Cycloon en de andere cases laten zien dat de ondernemer vaak expertise en ervaring heeft in de betreffende marktsector. Hij kan investeren en uitbouwen. Voor het sw-bedrijf is vooral de continuïteit van werkgelegenheid voor de sw-medewerkers belangrijk en daarnaast de opbrengsten uit detachering of begeleid werken. Voor de (sociaal) ondernemer is belangrijk dat hij de exploitatie rendabel kan maken en ruimte heeft voor ondernemerschap.

De motieven van sw-bedrijf en ondernemer stemmen dus niet vanzelf overeen. Wel is er het gemeenschappelijk belang dat de activiteit succesvol is en toekomstperspectief heeft.

Voor de toekomstige personele bezetting zal een ondernemer willen weten of hij als aanvulling op de uitstroom van sw-ers kan rekenen op instroom vanuit de Participatiewet. En zo ja: hoe en door wie dat wordt geregeld en tegen welke condities? Op dit punt zijn nog veel verbeteringen mogelijk omdat gemeenten niet altijd helder hebben of en hoe ze deze garanties kunnen bieden. Of dit een groot obstakel wordt hangt onder meer af van de betrokkenheid van de gemeente, de relatie tussen de gemeente en het sw-bedrijf en het regionale arbeidsmarktbeleid.

### Discussies

De praktijk leert dat voor een succesvolle overdracht het cruciaal is dat sw-bedrijf en ondernemer voldoende tijd nemen om elkaar te leren kennen, de wederzijdse intenties te verkennen en een vertrouwensrelatie op te bouwen. Zaken die een overdracht onder druk kunnen zetten, zijn onder meer: een (te) groot cultuurverschil tussen sw-bedrijf en sociale firma of onvoldoende kennis en ervaring van de ondernemer met de doelgroep. Ook tegenvallende resultaten kunnen negatief doorwerken, bijvoorbeeld door toenemende druk op medewerkers of discussies over de overeengekomen tarieven. Maar met een goede voorbereiding en investeren in wederzijds vertrouwen, ontstaan mooie nieuwe kansen. In de genoemde publicatie zijn de uitkomsten van de casestudies verwerkt in een handreiking met daarin onder meer

Vaak kiezen partijen bij de overdracht voor detachering van de medewerkers vanuit het sw-bedrijf. Deze keuze voor detachering beperkt de risico's voor de, vaak startende, ondernemer en biedt de

medewerkers meer zekerheid. Een voorbeeld hiervan is de casestudie over post-bedrijf Cycloon, die de verlieslijdende postactiviteit van sw-bedrijf Wezo (Zwolle) overnam inclusief de medewerkers en

succes- en faalfactoren, aandachtspunten en een stappenplan voor een succesvolle overdracht van activiteiten.

### Risico's

Gemeenten en sw-bedrijven gebruiken de handreiking veelal voor het op een rij krijgen van de voor- en nadelen van privatisering van onderdelen van het sw-bedrijf. Zo kleven er ook risico's aan de verkoop van onderdelen uit een publieke infrastructuur. Vaak zijn in het begin de inrichtingskeuzes nog niet in evenwicht. Het implementatieproces gaat vooral via proefondervindelijk leren (*trial and error*). Sommige gemeenten kopen bijvoorbeeld – na een periode van experimenteren met uitvoering door een verzelfstandigde corporatie – toch weer in bij een sw-bedrijf omdat de organisatie van de uitvoering ingewikkelder bleek

ten en infrastructuur waarover een sw-bedrijf (minimaal) moet beschikken om haar kerndienstverlening – het arbeidsfit maken van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en het bieden van leerwerktrajecten en beschutte werkplekken – kosteneffectief aan te kunnen bieden? Maar ook om als partner van gemeente(n) en regionale werkgevers in de toekomst een relevante rol te kunnen spelen in de uitvoering van de Participatiewet en de banenafpraak, als daar behoefte aan is?

2. Harde garanties op werkgelegenheid en ondernemen gaan niet samen. Hoe borg je duurzame werkgelegenheid voor de doelgroep bij de overdracht van activiteiten. Wat kun je wel en niet vastleggen in contracten? De praktijk laat zien dat

## Een sociale firma combineert de commerciële kwaliteiten en drijfveren van een ondernemer met de expertise van een sw-bedrijf.

dan verwacht. Een ander risico is het verlies van een 'terugkeervoorziening' voor de doelgroep als bedrijfsonderdelen inclusief de opdrachten zijn verkocht. Wanneer gedetacheerde medewerkers na verloop van tijd, bijvoorbeeld door (markt)omstandigheden, weer terugkeren naar het sw-bedrijf, is het werk 'weg'. Deze situaties komen in de praktijk voor en daarop moet je als gemeente bedacht zijn. Bij verzelfstandiging wordt de zeggenschap van de gemeente minder of verdwijnt deze, en daarmee ook de sturingsmogelijkheden op plaatsing van de doelgroep. Daarmee levert de verkoop van onderdelen van het sw-bedrijf ook dilemma's op.

### Dilemma's

In de discussies die we hierover met sw-bedrijven voeren, onderscheiden we twee onderwerpen die volgens de praktijk een verdere verkenning en uitwerking behoeven:

1. Gevolgen voor de toekomstige (semi) publieke infrastructuur. Tot hoe ver kun je onderdelen van een sw-bedrijf privatiseren: hoe bepaal je een optimale portfolio aan activitei-

ondanks goede intenties bij aanvang, de verzelfstandiging soms minder gunstig uitpakt voor de medewerkers dan verwacht. Er kunnen, zoals altijd bij detacheringen, problemen ontstaan met sw-medewerkers die onvoldoende presteren en niet passen in de nieuwe omgeving. Of als bij tegenvallende bedrijfsresultaten de ondernemer overweegt het aantal werkplekken in te krimpen of activiteiten te verplaatsen naar lage lonen landen. Verzelfstandiging betekent opereren op de vrije markt en dus meer onzekerheid. Niet alle zaken zijn contractueel dicht te timmeren. Hoe laat je ruimte aan de ondernemer om te ondernemen en beding je tegelijk zoveel mogelijk garanties voor de medewerkers? Sommige gemeenten leggen contractueel vast dat zij werk, zoals groenonderhoud, een aantal jaar garanderen voor de sociale firma en medewerkers. Ook wordt soms vastgelegd dat bij terugkeer van medewerkers ook het werk mee terugkomt of zelfs dat overgedragen productiemiddelen weer teruggaan naar het sw-bedrijf.

### Hoe verder?

Dat er zaken in de praktijk mis of anders gaan dan verwacht, wil niet zeggen dat verzelfstandiging geen interessante optie is. De praktijk wijst wel uit dat het goed is realistisch te zijn over de verwachtingen. Verzelfstandiging is geen panacee voor alle (financiële) vraagstukken waar gemeenten mee kampen. Verlieslijdende sw-activiteiten zijn niet per sé interessant voor de markt en zullen naar verwachting, ook na overdracht aan een marktpartij, niet (snel) succesvol worden.

Onze boodschap aan gemeenten is om dit vraagstuk vooral inhoudelijk te benaderen. Niemand heeft baat bij slepende discussies over behoud dan wel opheffen van instituties, zoals een sw-bedrijf. Wat wel helpt: als gemeente op basis van een degelijke inhoudelijke analyse bepalen

- a) wat nodig is voor de doelgroep van de Participatiewet,
- b) wat ze al in huis hebben dat behouden moet blijven,
- c) waarvan ze afscheid willen nemen én
- d) wat er nog ontbreekt en dus ontwikkeld moet worden. Op grond van zo'n brede oriëntatie kan een gemeente op verantwoorde wijze tot de conclusie komen dat zij een deel van de sw-activiteiten wil verzelfstandigen of privatiseren. ■

**Bruno Fermin** is projectleider bij SBCM, A&O-fonds sw. **Gerard Ruis** is senior adviseur van Cedris, vereniging voor sociale werkgelegenheid. **Henk van der Pas** van Van der Pas Governance Consultancy Management heeft de casestudies uitgevoerd.

Contact: b.fermin@caop.nl of gruis@cedris.nl

### Noten

1. [www.sbcm.nl/producten/creeren-van-werk](http://www.sbcm.nl/producten/creeren-van-werk)
2. Handreiking 'Van sw naar sociale firma': [www.sbcm.nl/producten/creeren-van-werk](http://www.sbcm.nl/producten/creeren-van-werk)

Om zicht te krijgen op de oplossingsrichtingen voor vraagstukken en kennis te delen, organiseren Cedris en SBCM dit jaar sessies voor sw-bedrijven en gemeenten | [www.sbcm.nl](http://www.sbcm.nl) en [www.cedris.nl](http://www.cedris.nl)