



Biga Groep onder de loep

Evaluatie eigenaarschap Biga Groep

Oktober 2021

1. Inleiding

In 2016 hebben de ZOU-gemeenten (Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist) besloten tot de aandelenaankoop van Biga Groep. Biga kreeg de opdracht inwoners met een Sw-indicatie te begeleiden en het bedrijf verder te ontwikkelen als social enterprise voor een bredere doelgroep arbeidsbeperkten.

Bij dit besluit is afgesproken om na een periode van vijf jaar op grond van een evaluatie na te denken over het eigenaarschap. In het raadsbesluit staan twee hoofdvragen centraal:

- Bevalt ons het eigenaarschap?
- Verlengen wij de opdracht aan Biga voor onbepaalde tijd?

Een ambtelijke werkgroep heeft vanuit de ZOU-gemeenten in dit document het eigenaarschap en de dienstverlening van Biga geëvalueerd, zodat de ZOU-gemeenten tot een bestuurlijk besluit kunnen komen.

1. Sw personeel

Onze zorgplicht betreffende de Sw medewerkers wordt uitgevoerd door de Biga. Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 is de instroom in de Wsw niet meer mogelijk. Daardoor is het Sw bestand sinds 2017 tot en met 2020 landelijk met ruim 15,6% gedaald. De Sw-populatie is in onze regio (Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist) in dezelfde periode met 12,2% gedaald. Financieel betekent dit dat de Wsw subsidie die we van het rijk ontvangen minder snel daalt dan het landelijk gemiddelde. Deze daling is een autonome ontwikkeling waarop Biga geen invloed heeft en wordt voornamelijk veroorzaakt door de uitstroom wegens pensioen en verhuizing.

Tabel 1: Daling Sw populatie 2017-2020

Landelijk	2017	2018	2019	2020	daling
Aantal Sw populatie (Subsidie eenheden)	78.600	74.500	70.700	66.300	15.6%
Bron	Sectorinformatie 2017-2020, Cedris				
Biga Groep	2017	2018	2019	2020	daling
Aantal Sw populatie (Subsidie eenheden)	375,23	363,54	351,86	329,38	12.2%
Bron	Jaarrekeningen 2017-2020, Biga Groep				

Tabel 1 betreft het aantal subsidie standaard eenheden. Deze cijfers zijn lager dan het aantal Sw medewerkers, omdat Wsw geïndiceerde in deeltijd kunnen werken.

Tabel 2: Sw populatie per gemeente t.o.v. aantal inwoners

Gemeente	Aantal Sw populatie (Standaard subsidie eenheden) 2020	Percentage Wsw	Aantal inwoners	Percentage inwoners
Bunnik	14,94	4,5%	15.341	7,7%

De Bilt	38,36	11,6%	43.384	22%
Utrechtse Heuvelrug	52,61	16%	49.946	25,3%
Wijk bij Duurstede	44,36	13,5%	23.925	12%
Zeist	179,11	54,4%	65.043	33%
Totaal	329,38	100%	197.642	100%
Bron	Jaarrapport 2020, Biga Groep		Inwoners per gemeente 2021, CBS	

In tabel 2 wordt de Sw populatie per gemeente t.o.v. het aantal inwoners weergegeven. Ten opzichte van het aantal inwoners hebben Zeist en in mindere mate Wijk bij Duurstede meer Sw medewerkers dan de andere ZOU-gemeenten.

De dienstverlening van Biga aan Sw medewerkers en de nieuwe doelgroepen is op grond van maatwerk ingericht. Dat betekent dat de woongemeente niet van belang is. Wel probeert Biga zoveel mogelijk deze mensen in hun eigen woongemeente te plaatsen. Bij Biga kunnen zij, dankzij gerichte trainingen, opleidingen en maatwerkbegeleiding, in gevarieerde sectoren als groen, schoonmaak, verpakken, catering, technische dienst en logistiek werkzaam zijn. Daarnaast kunnen mensen ook middels een detachering bij bedrijven of instellingen worden geplaatst.

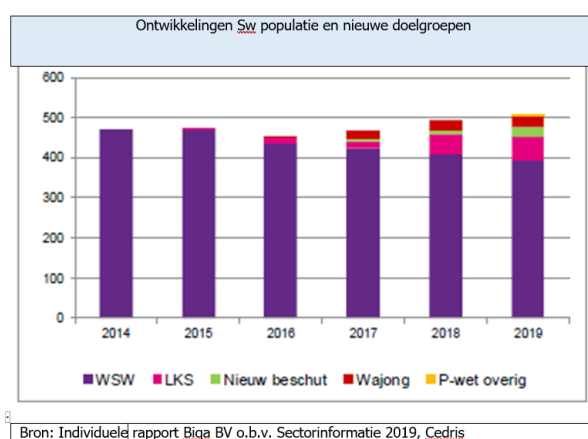
Aangezien de ZOU-gemeenten de subsidie die ze voor deze groep van het rijk ontvangen één op één via de RDWI doorsluizen naar Biga, is er regionaal geen discussie rondom de hoogte en de omvang van de subsidie. Biga heeft geen invloed op natuurlijk verloop, maar de daling van het aantal Sw medewerkers heeft wel een direct invloed op de hoogte van de rijkssubsidie.

2. Nieuwe doelgroepen

Dankzij de toename van het aantal personen uit de nieuwe doelgroepen (Banenafpraak en beschut werk) zien we dat de totale doelgroep sinds de inwerkingtreding van de Participatiewet landelijk ongeveer op het oorspronkelijke niveau van de Wsw is teruggekomen.

Uit de bestandsontwikkeling blijkt dat Biga als een sociaal ondernemer in staat is geweest om relatief meer personeel uit de nieuwe doelgroepen aan zich te binden ter vervanging van de Sw uitstroom. Dit betekent dat er momenteel meer mensen met beperkingen aan het werk zijn dan voor de inwerkingtreding van de Participatiewet (zie figuur 1).

Figuur 1: Ontwikkeling Sw populatie en nieuwe doelgroepen



3. Werkroute; een succesvolle samenwerking

Ten opzichte van de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht loopt onze sub-regio voorop in de plaatsing van nieuwe doelgroepen (oplegger evaluatie Werkroute). Dat is mede te danken aan het Team Werkroute dat sinds 2018 van start is gegaan. De Werkroute bestaat uit een aantal medewerkers van Biga en de RSD (klantregisseur, arbeidsdeskundige, loonwaardemeter, jobcoach en jobhunter) en

heeft als doelstelling om kandidaten met een indicatie banenafspraken of beschut werk op maat te begeleiden naar werk. Uit een evaluatie van de Werkroute (2020) blijkt dat de teamleden voor een gedeelde doelstelling op een constructieve manier met elkaar samenwerken. De bijdrage van Biga aan Werkroute wordt gefinancierd uit het positieve resultaat.

Tabel 3: Aantallen banenafspraken	
Aantal mensen met indicatie banenafspraken	551
Aantal plaatsingen	274
Waarvan met loonkostensubsidie	166
Participatiegraad	50%
Bron	Rapportage Werkroute, RDWI en Biga, november 2020

Dit neemt niet weg dat de arbeidsparticipatie van nieuwe doelgroepen in 2019 afvlakte en in 2020 zelfs daalde (van 53% naar 46%). Deze neerwaartse beweging is een landelijke trend die hoogstwaarschijnlijk veroorzaakt is door de corona-crisis.

In principe worden alle kandidaten met een advies beschut werk geplaatst. Inmiddels zijn er 33 mensen met een advies beschut werk, waarvan er 27 werken (zie tabel 4). Meestal is daar ongeveer 3 maanden voor nodig. De meeste beschutte werkplekken worden gerealiseerd bij Biga. Dat heeft voor het grootste deel te maken met de wettelijke kaders en de zwaarte van de doelgroep, of de hoge begeleidingsbehoefte; lang niet iedere reguliere werkgever is in staat of bereid om de benodigde omstandigheden te creëren en begeleiding (op werkplek) te bieden. Voor deze doelgroepen wordt de loonkostensubsidie op grond van de loonwaarde ingezet. Dat wordt gefinancierd uit de gebundelde uitkeringsbudgetten.

Tabel 4: Aantal plaatsingen beschut werk

Aantal plaatsingen beschut werk					
Plaatsingen Beschut	Werkgever	Aantal	31-12-2019	31-12-2018	17-5-2018
	Biga Participatie BV	23	22	10	10
	Externe partijen	4	4	0	0
	Totaal werkend	27	26	10	10

Bron: Rapportage Werkroute, RDWI en Biga, november 2020

De uitdaging is om meer mensen met een indicatie banenafspraken te plaatsen. Een deel van de kandidaten met indicatie banenafspraken of advies beschut werk heeft een uitkering van de RSD. Naar verwachting worden er met ingang van 2022 en in het kader van het 'Breed offensief' wetswijzigingen doorgevoerd om plaatsingen op de banenafspraken te stimuleren en te vereenvoudigen. De Werkroute maakt de zachte landing van deze wetswijziging in onze regio mogelijk. Voor deze nieuwe uitdaging is het van belang dat de continuïteit van de dienstverlening van Biga en de Werkroute goed geborgd blijft. Arbeidsbeperkten zullen er altijd zijn en gemeenten moeten ervoor zorgen dat ze in beeld zijn. Verder is het belangrijk om voor de arbeidsparticipatie van deze doelgroepen met Biga en de RDWI duidelijke kwalitatieve en kwantitatieve prestatieafspraken te maken.

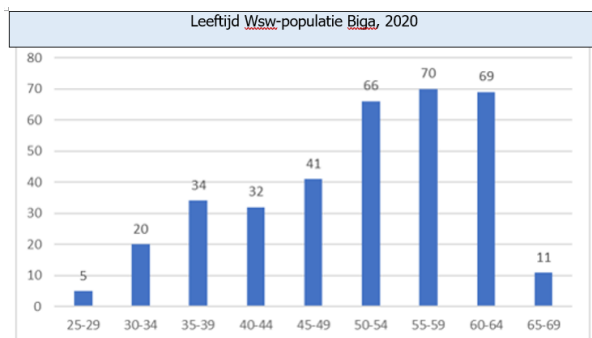
4. Geleidelijke afbouw Wsw

Een andere uitdaging in de komende jaren is de geleidelijke afbouw van de Wsw en de bijbehorende subsidie die een reëel financieel risico vormt voor de aandeelhoudende gemeenten. Gemeenten die meer aandelen hebben in Biga lopen in de toekomst ook meer risico vooral als de nieuwe instroom ter vervanging van de dalende Sw-populatie stagneert. De verdeling van aandelen is als volgt: Bunnik

(3,99%), De Bilt (13,20%), Wijk bij Duurstede (14,88%), Utrechtse Heuvelrug (22,10%) en Zeist (45,83%).

De verdeling naar leeftijd van de Sw-populatie is bepalend voor de snelheid waarop de Wsw en daarmee de bijbehorende subsidies worden afgebouwd (zie figuur 2). De Sw-uitstroom van Biga wijkt niet af van het landelijke beeld. Het Sw-bestand van Biga bestaat uit 43% 55-plussers. Dat komt overeen met het landelijke gemiddelde (44%).

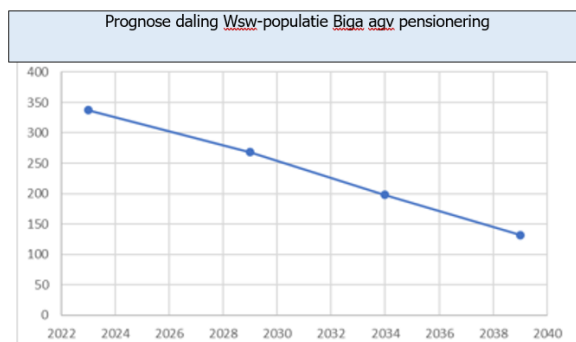
Figuur 2: Leeftijd Sw-populatie Biga, 2020



Bron: Biga-presentatie themasessie voor beleidsadviseurs, feb. 2021

Rekening houdende met uitstroom wegens pensionering zien we dat de Sw-populatie in onze regio binnen 15 jaar wordt gehalveerd (zie figuur 3). Om die reden is het van belang dat Biga de nieuwe doelgroepen die onder de Participatiewet vallen, blijvend aantrekt en zich verder ontwikkelt voor een bredere groep arbeidsbeperkten die onder UWV vallen.

Figuur 3: Prognose saling Sw-populatie agv pensionering

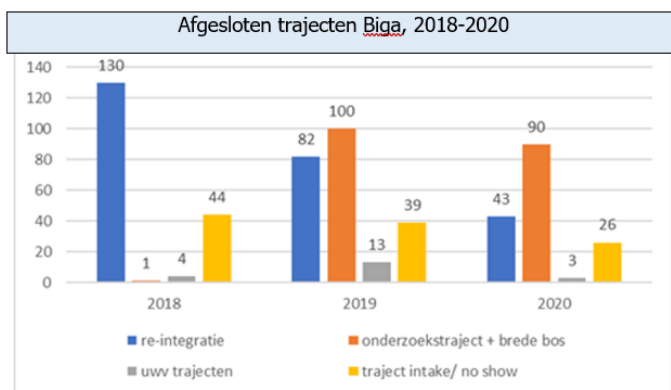


Bron: Biga-presentatie themasessie voor beleidsadviseurs, feb. 2021

5. Re-integratie- en onderzoekstrajecten

Mede door de additionele gemeentelijke bijdragen (600.000 per jaar) financiert en organiseert Biga, naast Werkroute, ook re-integratie- en onderzoekstrajecten om de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden in onze regio te bevorderen. In de voortgangsrapportages geeft Biga periodiek inzicht in de behaalde resultaten. Uit de onderstaande grafiek blijkt dat veel inwoners een re-integratie of onderzoekstraject hebben doorlopen. Dit betekent dat Biga naast de dienstverlening aan de Sw medewerkers en nieuwe doelgroepen, aanvullend aan de activiteiten van de RSD, een actieve rol kan spelen voor de re-integratie van andere doelgroepen die onder de Participatiewet vallen. Biga pakt hierin ook inwoners op die door Sociale Teams worden aangemeld.

Figuur 4: Afgesloten trajecten Biga, 2018-2020



Bron: Biga-presentatie themasessie voor beleidsadviseurs, feb. 2021

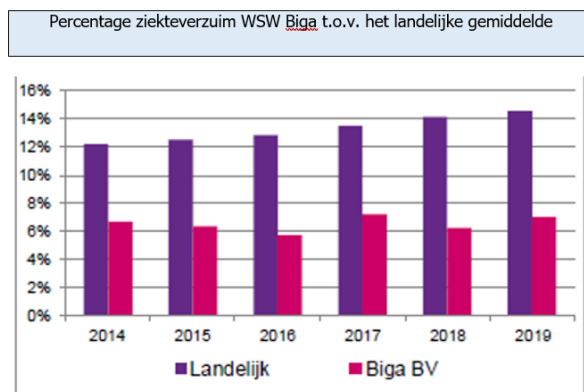
6. PSO keurmerk

De inzet van Biga voor kwetsbare groepen is niet onopgemerkt gebleven. In 2019 heeft Biga het PSO keurmerk met 30+ certificaat (Prestatieladder Socialer Ondernemen) gekregen. Het doel van de PSO gecertificeerde organisaties is om meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op een duurzame en kwalitatief goede wijze aan werk te helpen. Dit keurmerk is een bevestiging dat de overname van Biga ertoe geleid heeft dat Biga zich als een sociaal ondernemer kon ontwikkelen.

7. Laag ziekteverzuim

Landelijk leveren Sw bedrijven forse inspanningen om het ziekteverzuim onder het Sw personeel te beperken. De stijging van de gemiddelde leeftijd en de daaraan gerelateerde toename van de gezondheidsklachten zijn een factor die het ziekteverzuim doen oplopen. Echter, in verhouding met andere Sw-bedrijven is het ziekteverzuim bij Biga structureel laag (zie figuur 5). In 2019 was dat ongeveer 50% minder dan het landelijke gemiddelde. Dat laat zien dat Biga een veilige en gezonde werksfeer gecreëerd heeft voor deze kwetsbare mensen. Biga heeft in de totale periode vier tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. Het gemiddelde cijfer is 7,8 bij de laatste meting.

Figuur 5: Percentage ziekteverzuim Sw Biga t.o.v. het landelijke gemiddelde



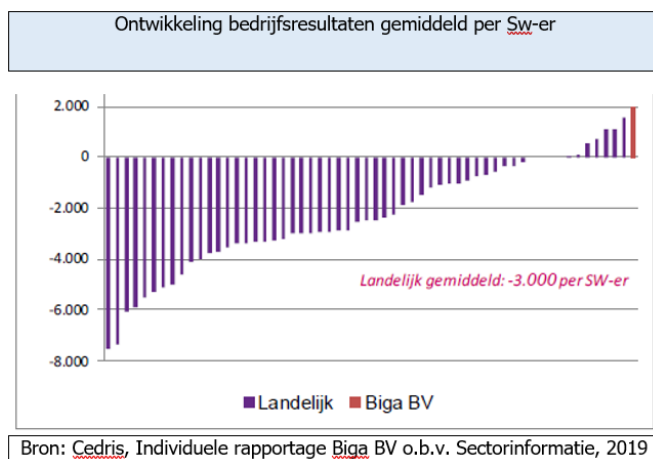
Bron: Cedris, Individuele rapportage Biga BV o.b.v. Sectorinformatie, 2019

8. Financiële gezondheid

Volgens Cedris is er landelijk met een totale Sw-populatie van ruim 70.700 (SE) een negatief bedrijfsresultaat behaald van -213 miljoen (zie figuur 6). Dit betekent een tekort van gemiddeld € 3.000 per Sw medewerker. Slechts een beperkt aantal sociale werkbedrijven had in 2019 nog een positief bedrijfsresultaat gerealiseerd. Bij een aantal werkbedrijven loopt dit verlies op tot meer dan € 5.000 per medewerker.

Uit de cijfers van Cedris kunnen wij de conclusie trekken dat Biga het beste financiële resultaat per medewerker heeft in heel Nederland.

Figuur 6: Ontwikkeling bedrijfsresultaten gemiddeld per Sw-er



Biga heeft, als een financieel gezond bedrijf, sinds de overname door de gemeenten jaarlijks een positief resultaat gerealiseerd, variërend van 1,1 tot 1,8 miljoen. De jaarlijkse financiële resultaten hebben ervoor gezorgd dat Biga een gezond weerstandscapaciteit van 10.940.000 heeft kunnen opbouwen. Om die reden is in april 2021, tijdens de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van Biga Groep, besloten tot het uitkeren van een dividend aan de vijf aandeelhouders ter grootte van het jaarresultaat 2019 ad € 1.200.000. Tevens is besloten om in 2021 25% van het jaarresultaat over 2020 uit te keren aan de vijf aandeelhouders. Deze bedragen worden verdeeld naar rato van de 'zuivere' omzet die door de deelnemende gemeenten aan Biga Groep is gegund (zie tabel 5).

Tabel 5: 'Zuivere' omzet voor Biga per gemeente in 2020			
Gemeente	Zuivere omzet	% van de zuivere omzet	% aandeel in Biga
Bunnik	303.508	7,26%	3,99%
De Bilt	1.235.301	29,55%	13,20%
Utrechtse Heuvelrug	695.441	16,64%	22,10%
Wijk bij Duurstede	235.320	5,63%	14,88%
Zeist	1.710.247	40,92%	45,83%
Totaal	4.179.816	100%	100%
Bron	Dividenduitkering resultaat 2019 en 2020, Biga 26 mei 2021		

Het succes van de Biga is voor een deel gebaseerd op de gemeentelijke opdrachten in de openbare ruimte en de schoonmaak. Ongeveer de helft van de Biga-omzet wordt gegeneerd dankzij de gemeentelijke opdrachten. Uit tabel 5 blijkt dat sommige aandeelhoudende gemeenten (Wijk bij Duurstede, Utrechtse Heuvelrug en Zeist) relatief minder opdrachten aan Biga geven dan De Bilt en Bunnik. Daardoor ontvangen Bunnik en De Bilt in verhouding meer dividend. De vraag is of de afspraken omtrent de preferred Suppliership duidelijk afgebakend zijn en of het de bedoeling is dat Biga ook de minder rendabele gemeentelijke opdrachten aanneemt. In principe hanteert Biga marktconforme prijzen, maar die prijs wordt in praktijk door de opdrachtgever bepaald. Zijn alle opdrachten passend voor de doelgroep en wat als Biga daarvoor onvoldoende capaciteit heeft? Het is mogelijk dat dat door de afgesproken dividend uitkering, die op basis van omzet per gemeente verdeeld wordt, stimulerend gaat werken voor evenwichtigere omzetverhoudingen. Duidelijk is dat Biga zonder gemeentelijke opdrachten (vooral groen en schoonmaak) onvoldoende winst kan genereren om bijvoorbeeld de minder rendabele interne werkplaatsen te compenseren. Dit onderwerp verdient meer aandacht en onderzoek.

Financieel zijn er, naast de geleidelijke daling van de Sw populatie, twee andere uitdagingen. De nieuwe doelgroepen zijn voor Biga t.o.v. Sw duurder. Om die reden moet Biga of strenger zijn wie er binnenkomt of het financiële effect incasseren. Dat heeft dan gevolgen voor de financiële resultaten in de toekomst. Daarnaast is de omzet van Biga voor ongeveer de helft afhankelijk van andere

opdrachtgevers. Biga heeft een aantal contracten met grote opdrachtgevers als defensie en het RIVM. Als deze contracten beëindigd worden, kan dat een financieel risico vormen indien Biga, om welke reden dan ook, geen of minder vervangende contracten binnen haalt.

9. Evaluatie governance Biga

In 2018 is Berenschot gevraagd om een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de governancestructuur van Biga. De algemene conclusie van Berenschot was als volgt:

"Ten aanzien van de samenwerking kunnen we vaststellen dat die tussen de gemeenten en met Biga goed verloopt. Betrokkenen komen elkaar veel tegen aan allerlei tafels, bij Biga, bij de RDWI en in het kader van het bredere sociale domein. De lijnen tussen de ambtelijke organisatie, bestuurders en de directie van Biga zijn kort. In voorkomende gevallen kan snel worden geschakeld. De samenwerking is gebaseerd op onderling vertrouwen en respect."

Berenschot constateerde wel een petten-probleem omdat de constructie te ingewikkeld is, maar de conclusie is dat de governance conform wet en regelgeving functioneert. Om die reden adviseert Berenschot de ZOU-gemeenten om te voorkomen dat er een uitgebreide discussie gaat plaatsvinden over de huidige governance. "Stop de energie nu vooral in de discussie over de toekomst van de uitvoering van de Participatiewet en wat daarvan de betekenis is voor Biga en RDWI."

Veder adviseerde Berenschot om in plaats van de Raad van Commissarissen (RvC) een raad van adviseurs (RvA) in te stellen om het risico op eventuele belangenverstrengeling te voorkomen. Echter, dat bleek juridisch geen optie te zijn. Biga is, volgens het Vennootschapsrecht, niet verplicht om een RvC in te stellen. De AVA heeft wel gebruik gemaakt van haar mogelijkheid om een RvC in te stellen. Op die manier wordt het toezicht en het eigenaarschap van elkaar gescheiden. Het instellen van een RvA betekent dat de AVA verantwoordelijk wordt voor het toezicht op de directie van Biga.

10. Impact van aandelenovername op Biga

De directie van Biga was in de veronderstelling de besluitvormingsprocessen, na de gemeentelijke overname, wegens de bureaucratie langer zou duren, maar Biga is daar anno 2021 positief over. Dat komt omdat het gedeelde doel, een inclusieve arbeidsmarkt, centraal staat. Volgens Biga zijn de schriftelijke verantwoording iets intensiever dan voorheen. De verhoudingen met de Raad van Commissarissen zijn ook erg constructief. De directie ziet de meerwaarde van die raad t.o.v. de constructie bij voormalige aandeelhouders.

11. Toekomst en ambities

Vooruitkijkend willen wij nagaan of Biga, in samenwerking met de RSD, in staat is om binnen de huidige structuur en middelen de toeleiding van arbeidsbeperkten naar de arbeidsmarkt efficiënt en doeltreffend te organiseren? Is Biga als een sociaal ondernemer financieel levensvatbaar nu de Wsw subsidie geleidelijk afneemt? Hebben wij als aandeelhouders voldoende vertrouwen dat Biga ondernemend en innovatief genoeg is voor nieuwe participatie uitdagingen? Is de huidige structuur van de gemeenschappelijke regeling RDWI en een separaat sociaal werkbedrijf, met gemeenten als aandeelhouders, toekomstbestendig?

Uit de evaluatie blijkt dat de meeste vragen nu positief beantwoord kunnen worden. Of de huidige structuur, hoe wij de RDWI en Biga gepositioneerd hebben, toekomstbestendig is, vraagt om een ander diepgaand onderzoek.

Momenteel hebben beide uitvoeringsorganisaties en hun doelgroepen vooral stabiliteit, rust en continuïteit nodig om het gevolg van corona te kunnen beperken en adequaat op de nieuwe wetswijzigingen te anticiperen.

12. Conclusie

Gedurende de afgelopen jaren kreeg Biga de kans zich volop te ontwikkelen op grond van voornoemde raadsbesluiten. Biga is ook toegegroeid naar een social enterprise. Als vertrouwd sociaal

werkbedrijf doet Biga het goed. Het is Biga gelukt om ter compensatie van de verwachte Sw daling voldoende instroom van nieuwe doelgroepen vanuit de Participatiewet te realiseren. De aandeelhoudende gemeenten zijn eigenaar van een goed lopend bedrijf. Er is al jaren sprake van positieve bedrijfsresultaten en een weerstandscapaciteit van 10.940.000 die voldoende is voor eventuele tegenvallers en risico's. Biga financiert ook re-integratie- en onderzoektrajecten voor bijstandsgerechtigden en sociale teams.

De gemeenten hebben een goed beeld over het functioneren van de organisatie via de jaarverslagen en de tussentijdse rapportages. Bij werkafspraken tussen Biga en opdrachtgevers zijn stabiliteit en vertrouwen belangrijk. Ook Sw-medewerkers en nieuwe doelgroepen hebben behoefte aan zekerheid en stabiliteit. Door de Corona-crisis ma(a)k(t)en veel bedrijven onzekere en onrustige tijden door.

De samenwerking tussen RSD en Biga heeft zich ontwikkeld in de afgelopen jaren. Zij vullen elkaar goed aan. De samenwerking met de RSD in de vorm van de Werkroute geeft ons het vertrouwen dat Biga in staat is om in het kader van het 'Breed Offensief' meer inwoners met beperkingen en afstand tot de arbeidsmarkt naar de arbeidsmarkt toe te leiden. De prestaties stemmen ons tevreden, maar de samenwerking tussen deze uitvoeringsorganisaties en de huidige organisatiestructuren vallen buiten de scope van deze evaluatie. Het voorstel is dan om de besluitvorming over het eigenaarschap en toekomst van Biga in relatie tot de Regionale Sociale Dienst te koppelen aan de nieuwe Strategische Kaders Participatiewet 2024-2027.

13. Aanbevelingen

1. Benadruk of herijk de afspraken betreffende het preferred suppliership zodat Biga verzekerd is van voldoende gemeentelijk werk en meerjarencontracten;
2. Borg de continuïteit en stabiliteit van de dienstverlening zodat Biga de huidige en komende uitdagingen en het na-ijleffect van de coronacrisis aankan;
3. Laat de toekomstbestendigheid van de huidige samenwerking, uitvoerings- en governancestructuur van de RDWI en Biga onderzoeken en dat koppelen aan de Strategische Kaders Participatiewet 2024-2027.