



Mensenwerk

Rekenkameronderzoek naar functioneren van Drechtwerk



Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door een ad-hoc samenwerkingsverband van de Rekenkamer Dordrecht en de Rekenkamercommissies Alblasserdam, Albasserwaard-Vijfheerenlanden en Ridderkerk.



Leden Stuurgroep:

- D.V. Hindriks (voorzitter, Rekenkamer Dordrecht)
- I. Pröpper (rekenkamercommissie Alblasserwaard-Vijfheerenlanden)
- B. Sepers (rekenkamercommissie Ridderkerk)
- P. Visser (rekenkamercommissie Ridderkerk)
- W. Schneider (secretaris)

Het onderzoek werd uitgevoerd door:

PARTNERS + PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Drs. B.J. van Dam – senior-onderzoeker

T. van den Berg – onderzoeksassistent

Juni 2008

Contactpersoon:

Drs. D.V. Hindriks (voorzitter)

(t) 06 - 518 25 946

(e) dv.hindriks@dordrecht.nl

Email:

www.dordrecht.nl/rekenkamer

Voorwoord

Bij de rekenkamercommissie Alblasserdam bleek dat er twijfels bestonden over de gang van zaken bij de Gemeenschappelijke Regeling Drechtwerk. In het onderzoeksplan 2007 werd daarom dit onderwerp opgenomen, zo mogelijk samen met andere rekenkamercommissies. De rekenkamercommissie Alblasserdam heeft de rekenkamerfuncties van de andere betrokken gemeentes uitgenodigd om dat onderzoek samen uit te voeren. Na overleg bleek dat ook bij fracties in de gemeenteraden Dordrecht, Graafstroom, Nieuw-Lekkerland en Ridderkerk twijfels leefden. Het leidde tot een ad-hoc samenwerkingsverband tussen de rekenkamer Dordrecht en de rekenkamercommissies Alblasserdam, Alblasserwaard/ Vijfheerenlanden en Ridderkerk.

Het onderzoek is, na een onderhandse aanbesteding, uitgevoerd door Partners+Pröpper. Op 23 oktober 2007 is het onderzoek aangekondigd. De publicatie van het rapport was voorzien voor eind januari 2008. Al snel bleek dat het debat in de gemeenteraden was voorzien voor juni 2008 op basis van een nog uit te brengen toekomstvisie. De gevormde projectgroep heeft daarop besloten die tijd te benutten om het geplande onderzoek te verdiepen. Het bood ook de gelegenheid om de raadsleden van informatie te voorzien over de vraag of de toekomstvisie voldoende antwoord geeft op de gesignaleerde problemen en uitdagingen.

Dit rapport beoogt u inzicht te geven in de oorzaken van de financiële en inhoudelijke problemen bij Drechtwerk. Het beoogt ook een relatie te leggen tussen de analyse van het verleden en de verkenning van de toekomst. Daarmee kan de raad gefundeerde besluiten nemen. Dat is van belang voor de financiële huishouding, maar het is ook en vooral van belang voor de mensen die zijn aangewezen op de WSW. We hebben het rapport ernaar genoemd. Het gaat om de mensen van Drechtwerk en het is eerst en vooral MensenWerk.

De samenwerking tussen de deelnemende rekenkamercommissies is goed bevallen. We hopen dat het resultaat de extra inspanningen rechtvaardigt. Ook zijn we veel dank verschuldigd aan de leden van het management van Drechtwerk die ons alle benodigde informatie hebben verstrekt. Een bijzonder woord van dank geldt voor de heer J.B. van Nieuwenhuijzen, die ons hielp om de ingewikkelde financiële rapportages te doorgronden.

We wensen u veel leesplezier en een goed debat.

Inhoud

1	Bestuurlijke samenvatting.....	6
	Conclusies.....	9
	Aanbevelingen.....	9
2	Onderzoeksaanpak.....	11
2.1	Doel- en vraagstelling.....	11
2.2	Onderzoeksmodel en toetskader.....	11
2.3	Aanpak.....	12
3	De externe omgeving van Drechtwerk	13
3.1	Het ontstaan van de sociale werkvoorziening	13
3.2	De WSW 1998	13
3.3	Het spanningsveld tussen de sociale en financiële opgave	14
	3.3.1 Een omgeving met veel niet-beïnvloedbare factoren	14
	3.3.2 Niet elk SW-bedrijf is hetzelfde	15
	3.3.3 Gemeenten moeten eisen stellen aan hun SW-bedrijf	16
4	De lokale vertaling van de WSW	18
4.1	Gemeenschappelijke Regeling voor uitvoering WSW.....	18
	4.1.1 Doelstelling en taken van Drechtwerk.....	18
	4.1.2 Interne organisatie van Drechtwerk	18
	4.1.3 Sturing en controle door gemeenten	19
	4.1.4 De gemeentelijke bijdrage	20
4.2	Korte introductie van Drechtwerk (2003).....	20
4.3	Drechtwerk vanaf 2003 in vogelvlucht	23
	4.3.1 Het jaar 2003: donkere wolken pakken samen	23
	4.3.2 Het jaar 2004: kosten besparen.....	24
	4.3.3 Het jaar 2005: directiewisselingen	26
	4.3.4 Het jaar 2006: strategische heroriëntatie.....	28
	4.3.5 Het jaar 2007: voorbereiden op de toekomst	30
5	De sociale doelen van Drechtwerk.....	32
5.1	Instroom en plaatsing op een passende werkplek	32
	Arbeidsplaatsen, FTE's en SE.....	32
	5.1.1 Omzet en arbeidsplaatsen	33
	5.1.2 Taakstelling ministerie	35
	5.1.3 Taakstelling Begeleid Werken.....	36
	5.1.4 Passende werkplekken	37
	5.1.5 Omvang van de wachtlijst.....	37

5.1.6	Wachtduur op de wachtlijst.....	39
5.2	Doorstroom en uitstroom	39
5.2.1	Persoonlijk ontwikkelingsplan	40
5.2.2	Opleidingen voor WSW-ers.....	41
5.2.3	Leidinggevenden en arbeidsontwikkeling	42
5.2.4	Periodieke herindicaties	44
5.2.5	De beweging van binnen naar buiten.....	44
5.2.6	Ziekteverzuim van WSW-medewerkers.....	45
5.2.7	Uitstroom.....	46
6	De financieel-economische doelen	49
6.1	Bedrijfsresultaat na rijksbijdrage	50
6.2	De toegevoegde waarde	51
6.3	De rijksbijdrage en de loonkosten van WSW-ers.....	53
6.4	Effect van de bezuinigingen op niet-gesubsidieerd personeel.....	54
6.5	Buitengewone baten en lasten	56
6.6	De gemeentelijke bijdrage	57
6.7	Prestaties van divisies en kernbedrijven.....	58
6.8	Negatieve resultaten door managementbeslissingen	60
7	Sturing en controle door gemeenten.....	62
7.1	Aanwezigheid bij vergaderingen van het Algemeen bestuur	62
7.2	Behandeling van begrotingen en jaarrekeningen	63
7.3	Agendering en bespreking van onderwerpen.....	63
7.4	Gevoelens van de hoofdrolspelers over aansturing en controle.....	64
7.5	Inkoop van gemeenten bij Drechtwerk.....	65
8	Drechtwerk en de modernisering van de WSW.....	67
8.1	De modernisering van de WSW	67
8.1.1	Bevordering van sturing en controle van gemeenten	67
8.1.2	Verbetering van de positie van WSW-ers.....	68
8.1.3	Werkgevers stimuleren om WSW-ers in dienst te nemen	69
8.2	Is Drechtwerk voldoende voorbereid op de modernisering?.....	69
8.2.1	Formuleren sociale en financiële doelen.....	70
8.2.2	Systematiek van sturing en controle	70
9	Voorgenomen beleid biedt uitzicht op realisatie doelen?	73
10	Conclusies en aanbevelingen	77
10.1	Achtergrond, aanleiding en centraal thema van het onderzoek.....	77
10.2	Opdrachtgever en aanpak.....	77
10.3	Conclusies.....	78
10.3.1	Doeltreffendheid en doelmatigheid	78

10.3.2	Sturing en controle	80
10.3.3	De uitvoering van de WSW vanaf 2008	81
10.3.4	Uitzicht op de realisatie van gestelde doelen	82
10.4	Aanbevelingen	83
11	Bestuurlijke reacties	87
11.1	Alblasserdam	87
11.2	Dordrecht	87
11.3	Drechtwerk.....	90
11.4	Graafstroom	91
11.5	Nieuw-Lekkerland	91
11.6	Ridderkerk	92
12	Nawoord Rekenkamer(commissie)s	96
12.1	Alblasserdam	96
12.2	Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.....	96
12.3	Dordrecht	97
12.4	Ridderkerk	97
 Bijlagen		 100
Bijlage 1: Overzicht omvang van personeel WSW-ers		100
Bijlage 2: Drechtwerk in vogelvlucht.....		101
Bijlage 3: Begrotingen en jaarrekeningen behandeld in de gemeenteraad		102
Bijlage 4: Kwesties besproken in diverse overlegorganen		104
Bijlage 5: ‘Gevoelens’ van diverse bestuursorganen over elkaar.....		106
Bijlage 6: Bronnen		108
Bijlage 7: Lijst van geïnterviewde personen		110
Bijlage 8: Financieel overzicht		112
Bijlage 9: Samenvatting Toekomstvisie		115
Bijlage 10: Rekenkamerrapporten met betrekking tot Sociale Werkvoorziening		119
Bijlage 11: Lijst van afkortingen.....		127

1 Bestuurlijke samenvatting

Bij Drechtwerk werken ruim 1950 mensen met een indicatie. Ze worden begeleid door ruim 140 medewerkers zonder indicatie. De medewerkers genereren samen een omzet van 20 miljoen euro met een toegevoegde waarde van circa € 16 miljoen. Het biedt de medewerkers met een indicatie de mogelijkheid om deel te nemen aan de samenleving. Medewerkers kunnen door hun werk een bijdrage leveren en zichzelf ontwikkelen. De omzet is, door de beperkingen van de medewerkers met een indicatie, niet voldoende om de kosten te dekken. Het verschil wordt betaald uit publieke middelen van het rijk en de deelnemende gemeenten. Het rijk verstrekt een subsidie van ongeveer € 44 miljoen. De gemeenten willen in principe dat de exploitatie kostendekkend is, maar de afgelopen jaren is er een toenemende reguliere subsidie verstrekt die in 2006 opliep tot € 3,6 miljoen euro. Zowel het rijk als de gemeente heeft een sociaal doel met het verstrekken van de subsidie. Het rijk wil aan zoveel mogelijk mensen met een beperking een werkplek bieden. Het rijk wil daarmee mensen met een beperking in staat stellen om een bijdrage te leveren en hun arbeidsbekwaamheid bevorderen. De gemeente heeft voor het verstrekken van haar subsidie geen eigen sociale doelen geformuleerd. In de recent verschenen toekomstvisie wordt wel geformuleerd hoe de rijksdoelen beter moeten worden ingevuld en er worden financiële doelen geformuleerd. Maar het doel dat bereikt moet worden met de gemeentelijke bijdrage blijft onduidelijk. Kennelijk dient de gemeentelijke bijdrage niet om een sociaal doel te bereiken, maar om ontstane tekorten op te vangen.

Drechtwerk verkeert al jaren financieel in zwaar weer. De tekorten lopen op en genomen maatregelen hebben geen of weinig effect. Niet voor niets komt het SW-bedrijf al enkele jaren voor op de groslijst van onderzoeksonderwerpen bij verschillende rekenkamers in de regio. De situatie vraagt om een structurele oplossing, ook omdat met de wetgeving die in 2008 van kracht werd de verantwoordelijkheid nadrukkelijk bij de gemeenten is gelegd. Maar dat is niet eenvoudig, het is weerbarstige materie. Radar formuleert dat als volgt: "Drechtwerk is zwaar verliesgevend. Het is een grote, lastig bestuurbare organisatie die nog onvoldoende de beweging naar buiten heeft weten te maken." De deelnemende gemeenteraden is een voorstel gedaan¹ om over 2007 € 12,4 miljoen subsidie te verstrekken, waarvan € 7,6 miljoen éénmalig en € 1,5 miljoen om het extra verlies 2007 af te dekken.

Het roept de vraag op of die bijdrage echt eenmalig zal zijn en of vervolgens de sociale doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Om die vraag te kunnen beantwoorden is inzicht in het verleden essentieel. Wanneer de bron van de verliezen immers buiten Drechtwerk ligt, dan ligt het voor de hand de maatregelen daarop te richten. Wanneer de verliezen worden veroorzaakt doordat Drechtwerk de door het rijk gewenste verhoudingen tussen beschut binnen, beschut buiten en begeleid werken niet haalt dan moeten de maatregelen daarop gericht worden. Mogelijk ontstaan de verliezen door het bedienen van een markt met lage marges per uur en dan kan mogelijk een andere marktorientatie helpen. Kortom, een analyse van de oorzaken van de verliezen is essentieel om goede besluiten over de toekomst te kunnen nemen.

¹ 17 oktober 2007 Gewijzigde begroting 2007 Drechtwerk

Het samenwerkingsverband van de rekenkamercommissies Alblaserdam, Alblaserwaard/Vijfheerenlanden en Ridderkerk en de rekenkamer Dordrecht (verder "de rekenkamer") heeft vastgesteld dat de oorzaak van de problemen ligt in de besturing en besluitvorming over de bedrijfsvoering door het bestuur en de directie van Drechtwerk. Het ligt volgens de rekenkamer voor de hand dat ook de oplossing wordt gezocht in verbetering van die aansturing.

Het centrale thema bij dit onderzoek is het spanningsveld tussen realisatie van sociale doelen en financieel-economische doelen. Enerzijds willen de gemeenten invulling geven aan hun sociale taak, namelijk het aanbieden van arbeidsplaatsen aan mensen met een handicap. Anderzijds willen dezelfde gemeenten als aandeelhouder van hun SW-bedrijf binnen de begrote kosten blijven en hun gemeentelijke bijdragen beperkt houden. De vraag is hoe dit spanningsveld transparant en beheersbaar gemaakt kan worden.



Het onderzoek is gericht op de periode 2003-2006, met uitstapjes naar de periode daarvoor en daarna. In die periode daalde het bedrijfsresultaat ná rijksbijdrage van -€ 1,4 miljoen (in 2003) naar -€ 5,0 miljoen (in 2006). De verliezen zijn veroorzaakt door managementbeslissingen² (€ 5.5 miljoen) en

boekhoudkundige exercities (€ 4.4 miljoen). De toegevoegde waarde bleef 13% achter bij het landelijke gemiddelde. Bezuinigingsplannen leidden niet tot lagere, maar tot hogere kosten. Dat kwam ook door het inzetten van interim managers voor totaal € 1 miljoen. Ambtelijk personeel verschoof van indirect werk naar leidinggevende posities in het primaire proces, maar dat leidt niet tot lagere kosten. Het saldo buitengewone baten en lasten beïnvloedde het resultaat vóór gemeentelijke bijdrage in alle jaren aanzienlijk. Het leidde ertoe dat over de jaren 2004³, 2005, 2006 en 2007 een forse additionele bijdrage nodig was om verliesaldo's op te vangen. De totale gemeentelijke bijdrage lag de gehele periode boven drie normen ('gelijk aan de reguliere bijdrage', 'op het niveau van het landelijk gemiddelde', 'nul').

In de jaarverslagen stelt Drechtwerk steeds dat het financiële resultaat verschilde per divisie of kernbedrijf, wat zou moeten bevestigen dat een koerswijziging juist is. Dat treffen we opnieuw aan in de 'Toekomstvisie'. Maar omdat een deel van de kosten en opbrengsten van de holding niet wordt toegerekend aan de kernbedrijven en omdat geen inzicht bestaat in de gevolgen voor de rijkssubsidie ontbreekt een onderbouwing van deze voorgestelde koerswijziging.

² Onder managementbeslissingen verstaat de rekenkamer zowel besluiten van de directie die werden goedgekeurd door het bestuur als besluiten van het bestuur die werden uitgevoerd door de directie.

³ Deze bijdrage werd betaald in 2005 en is in dat jaar in de jaarrekening opgenomen.

Drechtwerk is over de periode 2003-2006 nauwelijks doeltreffend bij het realiseren van de sociale doelen op het gebied van instroom, doorstroom en uitstroom. De omzetdoelen werden niet gerealiseerd: de omzet steeg in 2006 naar € 20,0 miljoen, maar niet tot de beoogde € 20,9 miljoen. Het gemiddelde aantal FTE daalde naar 1.726 (in 2006). De taakstelling van het ministerie van SZW voor het realiseren van arbeidsplaatsen werd in twee van de vier jaar niet gerealiseerd. De taakstelling Begeleid Werken van het ministerie van SZW werd in geen enkel jaar gerealiseerd. De omvang van de wachtlijst groeide bij Drechtwerk sneller dan het landelijk gemiddelde. De wachtduur op de wachtlijst bij Drechtwerk lag in 2004 en 2006 onder de 12 maanden en voldeed wel aan de norm.

De doelstelling om te zorgen voor voldoende doorstroom en uitstroom van WSW-ers (arbeidsontwikkeling, de beweging van binnen naar buiten) is vrijwel niet gelukt. In 2006 stroomden slechts 4 van de 1.951 werknemers uit.

Ook de politiek-bestuurlijke sturing en controle voldeed niet. Bij 26 vergaderingen van het Algemeen Bestuur waren de wethouders van Nieuw-Lekkerland (11x), Alblasserdam (7x) en Graafstroom (7x) regelmatig afwezig. De gemeenteraden hebben in beperkte mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid 'gevoelens' en 'zienswijzen' te uiten ten aanzien van begrotingen en jaarrekeningen van Drechtwerk. Soms worden vragen gesteld en kritische opmerkingen gemaakt, maar altijd ging men unaniem akkoord. Uit interviews blijkt dat geen enkel gemeenteraadslid het gevoel heeft dat de raad enige invloed heeft op Drechtwerk.

Vanuit het besef dat een hogere omzet kan leiden tot een lagere gemeentelijke bijdrage, hebben de deelnemende gemeenten steeds inspanningen geleverd om meer 'in te kopen' bij Drechtwerk. Pas in 2007 werden gestelde doelen gehaald. Qua omzet bereikten Ridderkerk en Dordrecht hun target, in tegenstelling tot Alblasserdam, Graafstroom en Nieuw-Lekkerland. Qua aantal WSW-ers haalden Alblasserdam, Graafstroom, Ridderkerk en Nieuw-Lekkerland hun target en Dordrecht niet.

Met de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling hebben de deelnemende gemeenten weliswaar een stap gezet om te voldoen aan de vereisten van de WSW 2008, maar dat betekent niet dat Drechtwerk 'klaar' is voor een succesvolle uitvoering van de gemoderniseerde WSW. Want niet alleen de WSW 2008 geeft aanleiding om te veranderen, maar ook het gat tussen de gestelde doelen en de geleverde prestaties in de afgelopen jaren.

Sinds 26 maart jl. ligt er een nieuw beleidsplan op tafel: de 'Toekomstvisie Sociale Werkvoorziening voor de GR Drechtwerk'. Is dit beleidsstuk dan wél het begin van de oplossing? Helaas moet de Rekenkamer die vraag ontkennend beantwoorden, want een heldere probleemanalyse, een onderbouwd plan met oplossingen voor de werkelijke problemen en een gedegen Plan van Aanpak voor verandering ontbreekt in dit plan.

Conclusies

1. Drechtwerk heeft in de periode 2003-2006 de gestelde sociale en financiële doelen niet weten te behalen;
2. de sturing en controle vanuit de gemeenten was niet doeltreffend en verliep niet conform de afspraken hierover in de Gemeenschappelijke Regeling;
3. het verhogen van de inkoop van gemeenten door het aangaan van een (omzet-) convenant werd pas in 2007 gehaald;
4. geen van de drie bedrijfsplannen voor de oplossing van de problematiek van Drechtwerk leidde tot het gewenste resultaat. De kloof tussen het verwachtingspatroon en realisaties leidde tot twee directiewisselingen;
5. op dit moment is geen invulling gegeven aan de doelstelling van de WSW 2008 om de sturing en controle van gemeenten te verbeteren. Er zijn geen beleidsdoelen geformuleerd;
6. de 'Toekomstvisie' kan niet gezien worden als het begin van de oplossing: een heldere probleemanalyse, een onderbouwd plan met oplossingen voor de werkelijke problemen en een gedegen Plan van Aanpak voor verandering ontbreekt.

Aanbevelingen

Om de WSW vanaf 2008 met succes uit te voeren heeft de Rekenkamer 9 aanbevelingen geformuleerd.

Stel alle mensen met een beperking centraal, ogen op de bal

1. Richt (bestuur en directie) de focus op het realiseren van de taakstelling van het rijk (aantal SE). Op dit moment wordt onevenredig veel managementaandacht besteed aan arbeidsplaatsen op detacheringbasis en begeleid werken. De Rekenkamer vindt dat vooral ook aandacht besteed moet worden aan de grote groep WSW-ers zonder een dergelijk arbeidsperspectief.
2. Beschouw (alle betrokkenen) de problematiek bij Drechtwerk als een bedrijfsvoeringskwestie in een publieke omgeving. Sleutelwoorden zijn: focussen op het 'verbeteren van processen', 'beheersen', 'de juiste dingen juist doen'.

Werk gefaseerd van probleemanalyse naar oplossing

3. Maak (regiegroep) binnen een maand een gedegen Plan van Aanpak en leg dit voor aan het Algemeen bestuur (in paragraaf 10.4 staat een voorbeeld van een beproefde methode van een gefaseerde aanpak).

Investeer in de onderlinge relatie tussen gemeente en Drechtwerk

Een goede verstandhouding is van belang om gezamenlijk de problematiek te lijf te gaan. Vanuit dit perspectief doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

4. Organiseer (bestuur) op korte termijn met de belanghebbenden (raden, wethouders en Drechtwerk) een sessie over de aansturing en controle bij de uitvoering van de WSW.

5. Stel (regiegroep en directie) realistische bedrijfsplannen en begrotingen en wek geen valse verwachtingen bij de gemeenten. Raadsleden prefereren 'duidelijkheid vooraf' boven 'ambitieuze' plannen.
6. Stel (directie) een inzichtelijke⁴ begroting en resultatenrekening op en laat de informatie in die jaarstukken aansluiten op een vooraf afgestemde set aan indicatoren
7. Zolang gekozen wordt voor een constructie met een Algemeen Bestuur en/of Dagelijks Bestuur voor sturing en controle dienen portefeuillehouders:
 - te zorgen voor aanwezigheid bij vergaderingen van het Algemeen Bestuur;
 - belangrijke kwesties consequent te agenderen om 'de gevoelens en zienswijzen' van gemeenteraadsleden 'te proeven' en te gebruiken als input voor vergaderingen van het Algemeen Bestuur en/ of Dagelijks Bestuur.
8. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen eenduidig te zijn. Wanneer het DB verantwoordelijk is voor de aansturing van de Drechtwerk directie, dan dient zij ook bevoegd te zijn over het regiebureau. Of het regiebureau is een adviesorgaan van het AB ter voorbereiding van beleid. Als de AB/DB constructie uitsluitend de "aandeelhoudersrol" vervult past er geen rol van het AB richting regiebureau bij en tevens dienen de petten in dat geval ook in de portefeuilles daadwerkelijk gescheiden te worden.
9. De regiegroep dient nog dit jaar een oplossing te vinden voor de knelpunten rondom het convenant (zie onder andere de case Nieuw-Lekkerland).

⁴ Onder inzichtelijk verstaat de rekenkamer dat begroting en rekening de leden van de gemeenteraden de door hen gewenste informatie moeten leveren. Daartoe zal door het bestuur van Drechtwerk een voorstel aan de raden moeten worden gedaan.

2 Onderzoeksaanpak

Dit hoofdstuk beschrijft de manier waarop het onderzoek is aangepakt. De volgende aspecten worden besproken:

1. de doel- en vraagstelling;
2. het onderzoeksmodel en het toetskader;
3. de gevolgde aanpak.

2.1 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek heeft de volgende doelstelling:

1. het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van Drechtwerk (in de periode 2003-2006).
2. het beoordelen van de rol van gemeentebesturen bij het sturen en controleren van Drechtwerk (in de periode 2003-2006);
3. het beoordelen van de mate waarin en de wijze waarop gemeenten en Drechtwerk zijn uitgerust om de gemoderniseerde WSW 2008 succesvol uit te voeren;
4. het doen van praktische aanbevelingen.

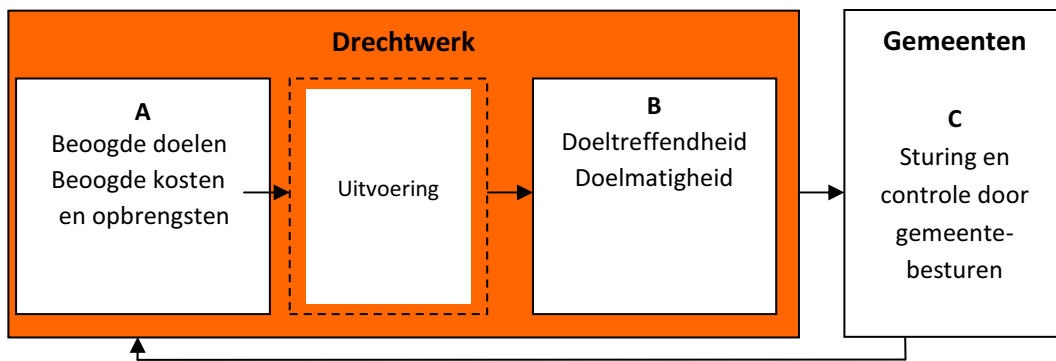
Deze doelstellingen zijn vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat betreft doeltreffendheid en doelmatigheid:
 - a. Wat zijn de beoogde doelen, kosten en opbrengsten van Drechtwerk?
 - b. Voert Drechtwerk de WSW doeltreffend uit?
 - c. Voert Drechtwerk de WSW doelmatig uit?
2. Wat betreft sturing en controle:
 - a. In hoeverre sturen en controleren de gemeenten Drechtwerk?
 - b. In hoeverre kopen de gemeenten zelf in bij Drechtwerk?
3. Wat betreft het succesvol uitvoeren van de gemoderniseerde WSW 2008:
 - a. Wat is de historie van de sociale werkvoorziening in Nederland?
 - b. Welke consequenties heeft de modernisering van de WSW in 2008?
 - c. In hoeverre zijn gemeenten en Drechtwerk voorbereid op de nieuwe WSW?

2.2 Onderzoeksmodel en toetskader

Het onderzoeksmodel in figuur 2.1 geeft een sterk vereenvoudigde weergave van het proces binnen Drechtwerk en de aansturing en controle door gemeenten. Het model vormt het roer op dit onderzoek voor wat betreft onderzoeksvragen 1 en 2.

Voor het toetskader is gebruik gemaakt van verschillende bronnen, zoals de wet- en regelgeving (WSW 1998, WSW 2008), de eigen doelstellingen van Drechtwerk (zoals vastgelegd in ondernemingsplannen), landelijke benchmarkgegevens en eigen normen van de rekenkamer.



Figuur 2.1: Onderzoeksmodel.

2.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door bestudering van schriftelijke stukken en het uitvoeren van interviews met diverse belanghebbenden. De uitkomsten zijn voorgelegd voor ambtelijk en bestuurlijk hoor- en wederhoor. Het onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid betreft de periode 2003-2006 (en waar mogelijk 2007). De sturing en controle door gemeenten strekt zich uit over dezelfde periode.

De Rekenkamer heeft de daadwerkelijke uitvoering van het onderzoek uitbesteed aan Partners+Pröpper, onderzoek- en adviesbureau te Vught.

3 De externe omgeving van Drechtwerk

Het functioneren van Drechtwerk kan niet los gezien worden van haar omgeving. In dit hoofdstuk wordt daarom eerst aandacht besteed aan die context. De volgende aspecten worden belicht:

1. het ontstaan van de sociale werkvoorziening;
2. de WSW 1998;
3. het spanningsveld tussen de sociale en financiële opgave.

3.1 Het ontstaan van de sociale werkvoorziening

Voor de Tweede Wereldoorlog zijn er in Nederland verschillende particuliere initiatieven, met op kleinschalige basis werkverschaffing aan gehandicapten. Vanaf 1950 komt er een gemeentelijke werkvoorzieningregeling voor gehandicapten, onder verantwoordelijkheid van gemeentelijke diensten van sociale zaken (de GSW-regeling).

Na een gestage toename van het aantal werknemers in deze GSW-regeling, wordt deze gemeentelijke regeling in 1969 vervangen door een rijksregeling. Daarna zijn er verschillende veranderingen in deze wetgeving, vooral op het gebied van de financiering.

Vanwege de toenemende kosten van de WSW wordt met ingang van 1989 een budgetfinanciering ingevoerd. Ieder SW-bedrijf krijgt een jaarlijkse taakstelling in termen van aantallen arbeidsplaatsen van 36 uur. Omdat de open eindfinanciering hiermee verleden tijd is geworden, ontstaat een verhoging van de financiële druk op de exploitatie van SW-organisaties.

3.2 De WSW 1998⁵

In 1998 treedt een nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) in werking. Het doel van deze nieuwe WSW is de stijging van de wachtlijsten een halt toe te roepen, meer nadruk te leggen op arbeidsontwikkeling en de regie van gemeenten te bevorderen.

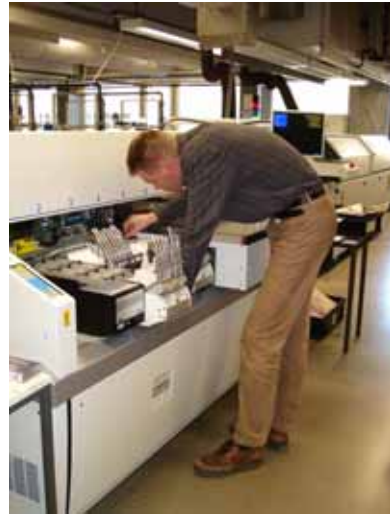
In een poging de stijgende wachtlijsten een halt toe te roepen wordt de doelgroep aangescherpt tot personen onder de 65 jaar die door lichamelijke, verstandelijke en psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn (artikel 1). Het doel van een SW-bedrijf wordt aan 'zoveel mogelijk ingezetenen met een SW-indicatie' een dienstbetrekking voor arbeid onder aangepaste omstandigheden aan te bieden (artikel 2).

Het gaat daarbij niet alléén om het verrichten van arbeid. Arbeid moet óók gericht zijn op 'bevordering van de arbeidsbekwaamheid' van de werknemer, met als ultiem doel 'arbeid onder normale omstandigheden' of ook wel 'regulier werk' (artikel 3). Deze arbeid hoeft niet alleen binnen de muren van een SW-bedrijf plaats te vinden ('beschut binnen'). De gemeente kan bijvoorbeeld ook (conform artikel 7) een subsidie verstrekken aan een werkgever die een arbeidsovereenkomst sluit met een WSW-er

⁵ Gebaseerd op De Wet Sociale Werkvoorziening, versie september 1997 en De WSW in beweging, VNG, p.12-14.

(begeleid werken). Arbeidsinpassing en begeleiding kan daarbij verzorgd worden door een professionele organisatie.

Als gevolg van de nieuwe wet vermindert de grip van de SW-bedrijven op de loonkosten van een WSW-er, omdat de sector een eigen CAO krijgt (artikel 2). De subsidie vanuit Den Haag, die wordt verstrekt ter dekking van de loonkosten, is evenmin beïnvloedbaar. De hoogte van deze subsidie is onder meer afhankelijk van het aantal dienstbetrekkingen, de omvang van de wachtlijst en de subsidie uit het voorgaande jaar. Na afloop van het jaar volgt een verrekening: als bijvoorbeeld zou blijken dat de gemeente de uitkering niet volledig of onrechtmatig heeft besteed, dan wordt een bedrag teruggevorderd (artikel 9).



De modernisering van de WSW in 1998 zorgde helaas niet voor een toename van het aantal WSW-ers in reguliere werkomgevingen en evenmin voor een grotere regie van gemeenten. In 2001 wordt daarom besloten tot een nieuwe ronde in de modernisering van de WSW. Deze modernisering verloopt in twee stappen:

1. In januari 2005 wordt de indicatie van WSW-ers overgeheveld van SW-bedrijven naar het Centrum voor Werk en Inkomen (de indicatiecriteria blijven hetzelfde)
2. In januari 2008 wordt de nieuwe WSW van kracht (de WSW 2008 wordt verder beschreven in hoofdstuk 8).

3.3 Het spanningsveld tussen de sociale en financiële opgave

Voor een gemeente is de aansturing van een SW-bedrijf niet eenvoudig. Er is een spanningsveld voor gemeenten als uitvoerder van zorgtaken en aandeelhouder van een SW-bedrijf:

- Aan de ene kant wil een gemeente invulling geven aan haar sociale taak, namelijk het aanbieden van arbeidsplaatsen aan mensen met lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen (het ontwikkelen van arbeidsvaardigheden is daar als doelstelling steeds nadrukkelijker bij gekomen).
- Aan de andere kant willen dezelfde gemeenten – dit keer in hun rol als aandeelhouder – dat hun SW-bedrijf winst maakt of in ieder geval financieel binnen de begroting blijft. Dit laatste vergt een bedrijfsmatige aansturing.

De vraag is waar de beide doelstellingen in balans zijn.

3.3.1 Een omgeving met veel niet-beïnvloedbare factoren

Sommige betrokkenen bij de SW-sector willen vooral benadrukken dat de speelruimte van een gemeente beperkt is: 'SW-bedrijven zijn pure uitvoeringsorganisaties en opereren in een omgeving met veel niet-beïnvloedbare factoren'. De stelling is dat een SW-bedrijf nauwelijks doelmatig kan werken en altijd een nadelige positie heeft ten opzichte van een 'regulier' bedrijf. Hierbij wordt gewezen op de volgende factoren:

- We kunnen moeilijk onze omzet acquireren, want gemeenten en andere werkgevers letten bij het aanbesteden vooral op prijs en flexibiliteit. Op die factoren is een SW-bedrijf ten opzichte van reguliere aanbieders in het nadeel.
- We hebben weinig invloed op de productiviteit van WSW-medewerkers, want we zijn wettelijk verplicht de WSW-ers bovenaan de wachtlijst aan te nemen (instroom gebeurt op volgorde van binnenkomst: first in, first out). De mate van inzetbaarheid en productiviteit van de betreffende WSW-er speelt geen rol bij de indiensttreding.
- We hebben te maken met een CAO voor de WSW-sector, die boven het minimumloon ligt. Als gevolg hiervan hebben we – ten opzichte van een regulier bedrijf waar het minimumloon de norm is – een concurrentienadeel.
- We zijn van Den Haag afhankelijk voor de subsidie. En deze ligt sinds 2004 lager dan de loonkosten van de WSW-medewerkers.
- We moeten diverse WSW-ers (de allerzwaksten) ophalen en thuisbrengen met groepsvervoer of individueel vervoer. Dit vervoer past prima bij onze sociale taak, maar verhoogt wel de bedrijfskosten.
- We sturen op arbeidsontwikkeling van WSW-ers en hierdoor ziet een afdelingschef zijn/ haar beste, meest productieve WSW-medewerkers doorstromen naar een andere functie, binnen of buiten een SW-bedrijf. Vanuit de sociale doelstelling is die doorstroom prima, maar bedrijfseconomisch gezien is dit nadelig voor de productiviteit en kwaliteit.

Al deze factoren zijn in bepaalde mate relevant en maken dat een SW-bedrijf niet optimaal bedrijfsmatig kan werken, zoals een regulier bedrijf. Dit verklaart echter niet waarom het ene SW-bedrijf beter presteert dan het andere wat betreft realisatie van sociale en financiële doelen. Blijkbaar zijn er wel degelijk ‘knoppen’ waar een SW-bedrijf aan kan draaien om een hogere doeltreffendheid en doelmatigheid te bereiken.

3.3.2 Niet elk SW-bedrijf is hetzelfde

De onderstaande fictieve opstelling in tabel 3.1 illustreert dit. Er worden drie SW-bedrijven gepresenteerd, waarbij op het eerste gezicht SW-bedrijf A het beste bedrijf lijkt. Immers, dit bedrijf heeft het laagste kostenniveau. Als we de ‘black box’ openen krijgen we echter een beter inzicht. Wat blijkt? SW-bedrijf A heeft een kostenniveau van 100, opgebouwd uit normale bedrijfskosten (50), extra kosten (40) als gevolg van de sociale taak (lagere productiviteit, vervoerskosten en uitstroom van de beste medewerkers) en kosten als gevolg van ondoelmatig werken (10). SW-bedrijf B heeft een hoger kostenniveau (110), maar dit blijkt het gevolg van meer inzet op de sociale taak. SW-bedrijf C tenslotte lijkt het minst doelmatig met een kostenniveau van 115. Echter, het openen van de ‘black box’ leidt tot het inzicht dat de oorzaak ligt in het leveren van meer inspanningen om de sociale taak uit te oefenen. De te vermijden kosten als gevolg van minder doelmatig werken liggen zelfs op het laagste niveau van de drie! Dus welk bedrijf doet het nu het beste?

	SW-bedrijf A	SW-bedrijf B	SW-bedrijf C
Kosten als gevolg van minder doelmatig werken dan noodzakelijk	10	10	5
Kosten als gevolg van de uitoefening van de sociale taak	40	50	60
Normale bedrijfskosten, die een regulier bedrijf ook heeft	50	50	50
Totale bedrijfskosten	100	110	115

Tabel 3.1: Drie fictieve SW-bedrijven met een verschillend kostenniveau.

3.3.3 Gemeenten moeten eisen stellen aan hun SW-bedrijf

In het algemeen zullen gemeenten best bereid zijn een financiële bijdrage te betalen aan hun SW-bedrijven. Het is in Nederland namelijk maatschappelijk aanvaard dat ook mensen met een SW-indicatie kunnen werken en zich (zo mogelijk) kunnen ontwikkelen. En dat mag geld kosten.

Echter, dat wil niet zeggen dat op voorhand een politiek debat over een SW-bedrijf vermeden moet worden. De praktijk leert – ook rondom Drechtwerk – dat discussies soms worden ‘doodgeslagen’ met het argument dat het gaat om de ‘allerzwaksten’ en dat ‘we onze sociale verantwoordelijkheid moeten nemen’. Het is wel degelijk zo dat gemeenten kritische vragen mogen stellen en voorwaarden mogen verbinden aan het verstrekken van hun gemeentelijke bijdrage.



Enkele voorwaarden kunnen zijn.

- Er is een uitgekiend marketingbeleid. Dat beleid maakt gebruik van sterke punten, speelt in op kansen in de markt en houdt rekening met zwakke punten van het eigen bedrijf en bedreigingen van de markt. Het moet leiden tot de productie van de juiste producten met de juiste marge voor de juiste klantengroepen.
- Er wordt optimaal doeltreffend en doelmatig gewerkt. De norm kan hierbij worden afgeleid van vergelijkbare SW-bedrijven. Een doelstelling zou kunnen zijn: ‘Wij willen behoren tot de top 5 van de SW-bedrijven qua realisatie van sociale doelen en dat mag resulteren in een x% hoger kostenniveau.’ Dit stelt eisen aan de eigen interne bedrijfsvoering.
- Er is inzicht in de prestaties op sociaal en financieel gebied. Er is transparantie in de planning en verantwoording, waarbij helder is (zowel wat betreft doelstellingen als kosten) wat sociale taken en bedrijfsmatige taken zijn. Kortom, een SW-bedrijf behoort geen ‘black box’ te zijn.
- Een gemeente heeft optimale grip op beleid en uitvoering. Dilemma’s tussen sociale en bedrijfsmatige activiteiten zijn expliciet gemaakt en over dilemma’s vindt expliciet besluitvorming plaats.

Gemeenten mogen (en moeten zelfs) eisen stellen aan hun SW-bedrijf. Het gaat immers om de inzet van gemeenschapsgeld voor het realiseren van sociale doelen. Tegelijkertijd heeft een SW-bedrijf recht op duidelijkheid over wat van haar wordt verwacht. Dit betekent dat een gemeente haar sociale en financiële doelen expliciteert en daarbij aangeeft in hoeverre men bereid is hiervoor een bijdrage te leveren. In termen van een financiële bijdrage (gemeentelijke bijdrage) en/ of in termen van het aanbieden van werk. De vraag is in hoeverre de Drechtwerk-case voldoet aan die voorwaarden. Dat is het centrale thema van dit onderzoek.

Samenvatting

De WSW en andere externe niet-beïnvloedbare factoren beperken een autonome bedrijfsvoering door Drechtwerk. Dit verklaart niet waarom de prestaties van SW-bedrijf onderling uiteenlopen. Blijkbaar zijn er wel degelijk 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden. In ieder geval moeten gemeenten inzicht hebben in de sociale en financiële prestaties van hun SW-bedrijf.

4 De lokale vertaling van de WSW

In 1990 gaat de Dienst Sociale Werkvoorziening van de gemeente Dordrecht verder onder de naam Drechtwerk. Een Gemeenschappelijke Regeling voor de uitvoering van de WSW wordt opgericht met deelname van 10 gemeenten. In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de Gemeenschappelijke Regeling (ofwel het 'oprichtingsverdrag') en een logboek van relevante gebeurtenissen in de onderzoeksperiode. Het hoofdstuk is verdeeld in de volgende paragrafen:

Paragraaf 4.1: Gemeenschappelijke Regeling voor uitvoering WSW;

Paragraaf 4.2: Korte introductie van Drechtwerk (2003);

Paragraaf 4.3: Drechtwerk vanaf 2003 in vogelvlucht.

4.1 Gemeenschappelijke Regeling voor uitvoering WSW

Alblasserdam, Barendrecht, Dordrecht, Graafstroom, Heerjansdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Nieuw-Lekkerland, Papendrecht, Ridderkerk, Sliedrecht en Zwijndrecht hebben Drechtwerk opgericht om de WSW uit te voeren. De formele basis voor die oprichting is de Gemeenschappelijke Regeling voor de uitvoering van de WSW betreffende het Openbaar Lichaam Sociale Werkvoorziening Drechtsteden.

Deze Gemeenschappelijke Regeling (GR) is voor ons onderzoek van belang, aangezien hierin is vastgelegd op welke manier de gemeenten en Drechtwerk samenwerken. De volgende aspecten worden in de Gemeenschappelijke Regeling beschreven:

1. doelstelling en taken van Drechtwerk;
2. interne organisatie van Drechtwerk;
3. sturing en controle door gemeenten;
4. de gemeentelijke bijdrage.

4.1.1 Doelstelling en taken van Drechtwerk

Doelstelling van de regeling is het behartigen van de belangen van de gemeenten op het terrein van de sociale werkvoorziening. Daartoe behoort het 'op bedrijfsmatige wijze' aanbieden van trajecten en diensten op het terrein van gesubsidieerde arbeid (artikel 3).

Om dit doel te realiseren zijn bijna alle taken en bevoegdheden betreffende de WSW vanuit de gemeenten gedelegeerd naar de Gemeenschappelijke Regeling. Hierbij treedt 'het Algemeen bestuur op in plaats van de gemeenteraad, het Dagelijks bestuur in plaats van het College van B&W en de voorzitter in plaats van de burgemeester' (artikel 4, lid 2).

4.1.2 Interne organisatie van Drechtwerk

Het openbare lichaam bestaat uit drie bestuursorganen, namelijk het Algemeen bestuur (AB), het Dagelijks bestuur (DB) en de voorzitter.

Het Algemeen bestuur

De leden van het Algemeen bestuur worden aangewezen door hun respectievelijke gemeenteraden (artikel 6). In de praktijk zijn dit wethouders. Het Algemeen Bestuur vergadert tenminste twee keer per jaar (artikel 8).

Het aantal stemmen per lid wordt naar rato gerelateerd aan het aantal inwoners van de deelnemende gemeenten (artikel 10). Het Algemeen bestuur is onder meer belast met het vaststellen van de bedrijfs- en beleidsplannen, het vaststellen van de begroting en jaarrekening en het vaststellen van de winstbestemming/ verliesdekking (artikel 11).

Het Dagelijks bestuur

Het Dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en tenminste twee andere leden. Op basis van artikel 14 (lid 2) kunnen deskundigen worden aangetrokken. Belangrijkste taak van het Dagelijks bestuur is het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van het Algemeen bestuur (artikel 14).

De voorzitter

De voorzitter van het Dagelijks bestuur (en Algemeen bestuur) wordt aangewezen door de gemeenteraad van Dordrecht. Ook dit is een wethouder.

4.1.3 Sturing en controle door gemeenten

Om sturing en controle door gemeenten mogelijk te maken, zijn afspraken gemaakt over het geven van informatie en over de planning & control-cyclus.

Het geven van informatie

De leden van het Algemeen bestuur dienen te zorgen voor de link met de gemeenteraden. Zij dienen 'gevraagd' en 'ongevraagd' informatie aan hun respectievelijke raden te geven die benodigd is voor een juiste beoordeling van het (gevoerde en te voeren) beleid van Drechtwerk (artikel 12).

De planning & control-cyclus

Niet de individuele gemeenten, maar het Algemeen bestuur heeft de taak om begrotingen, bedrijfs- en beleidsplannen en jaarrekeningen vast te stellen. Het Algemeen bestuur kan daarbij rekening houden met 'gevoelens' of 'zienswijzen' van de verschillende gemeenteraden.

Voor de begroting (en de bedrijfsplannen) verloopt dit proces in vier stappen (artikel 29):

1. het Dagelijks bestuur zendt jaarlijks vóór 20 april een ontwerpbegroting voor het komende kalenderjaar aan de raden van de deelnemende gemeenten;
2. de raden kunnen vervolgens binnen twee maanden na toezending van deze ontwerpbegroting het Dagelijks bestuur schriftelijk hun 'gevoelens' uiten;
3. het Dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze gevoelens zijn vervat bij de ontwerpbegroting en het Algemeen bestuur stelt vervolgens voor 1 juli de begroting vast;
4. het Dagelijks bestuur zendt de begroting binnen twee weken na vaststelling, doch voor 15 juli, aan Gedeputeerde staten van de provincie.

Ook het vaststellen van de jaarrekening verloopt in vier stappen (artikel 31):

1. het Dagelijks bestuur biedt de jaarrekening, inclusief de verklaring van de accountant, jaarlijks vóór 1 april ter vaststelling aan het Algemeen bestuur aan onder gelijktijdige toezending aan de raden van de deelnemende gemeenten;
2. de raden van de deelnemende gemeenten kunnen binnen twee maanden nadat de jaarrekening is toegezonden hun 'zienswijze' bij het Algemeen bestuur indienen;
3. het Algemeen bestuur onderzoekt de jaarrekening en stelt haar vast vóór 1 juli;
4. het Dagelijks bestuur zendt de jaarrekening binnen twee weken na vaststelling, doch voor 15 juli aan de Gedeputeerde staten. Tegelijkertijd doet het Dagelijks bestuur van de vaststelling door het Algemeen bestuur mededeling aan de deelnemende gemeenten.

4.1.4 De gemeentelijke bijdrage

De meeste gemeenten in Nederland betalen een gemeentelijke bijdrage aan het SW-bedrijf waarin zij deelnemen, los van het exploitatieresultaat. Bij Drechtwerk wordt dit de 'reguliere bijdrage' genoemd. In elke begroting wordt de hoogte van die bijdrage genoemd, die elke gemeente is verschuldigd voor het komende jaar. Als verdeelsleutel



wordt het aantal geplaatste werknemers uit iedere afzonderlijke gemeente gehanteerd. Deze bijdrage wordt bij wijze van voorschot in vier delen aan Drechtwerk overgemaakt (artikel 30).

Naast de 'reguliere bijdrage', is het mogelijk dat Drechtwerk een additionele bijdrage aan de deelnemende gemeenten vraagt. Dit

kan voorkomen in geval van een verliessaldo: het Algemeen bestuur zal dan op voorstel van het Dagelijks bestuur een plan vaststellen dat is gericht op het afbouwen en/ of dekken van dit saldo in maximaal drie jaren. Hierbij wordt bepaald in hoeverre de reserves (kunnen) worden aangesproken dan wel gemeenten worden gevraagd een extra bijdrage te doen. Een dergelijk plan wordt vastgesteld nadat de raden van de gemeenten gedurende een termijn van twee maanden in de gelegenheid zijn gesteld hun mening te geven. Deze bijdrage wordt door de gemeente gedragen in verhouding tot het aantal geplaatste medewerkers uit elke gemeente⁶.

4.2 Korte introductie van Drechtwerk (2003)

Deze paragraaf beschrijft de stand van zaken bij Drechtwerk in januari 2003. Daarna volgt in paragraaf 4.3 een logboek van de belangrijkste gebeurtenissen bij Drechtwerk vanaf dat moment.

⁶ In geval van een exploitatieoverschot (met inbegrip van de gemeentelijke bijdragen) wordt dit saldo gereserveerd of verdeeld onder de deelnemende gemeenten.

In januari 2003 werken 1.900 WSW-ers bij Drechtwerk⁷. Het SW-bedrijf bestaat uit twee divisies: Industriële Dienstverlening (IDVL) en Zakelijke Dienstverlening (ZDVL). Elke divisie bestaat uit een aantal bedrijfsonderdelen. De beide divisies hebben een eigen divisie-manager en elk bedrijfsonderdeel wordt aangestuurd door een bedrijfsleider. Stimulans BV, een dochter van Drechtwerk, is actief op het gebied van reïntegratie. Tabel 4.1. geeft inzicht in de verdeling van de WSW-ers over de divisies en de staf. Het gaat hierbij om het gemiddeld aantal WSW-ers over 2003 in FTE.

	Bedrijfsonderdelen	# WSW-ers (in FTE)
Industriële Dienstverlening	Assemblage; Verpakken; Elektronica; Metaal; Drukkerij	968,6
Zakelijke Dienstverlening	Groen (inclusief kassen); Facilites (Schoonmaak); Detacheringen.	661,4
Staf	Bestuurssecretariaat, Indicatiecommissie, Directiesecretariaat, Kamdienst, P&O, F&C, PR/ Relatiemanagement	137
Totaal		1767

Tabel 4.1: Gemiddeld aantal WSW-ers in 2003 in FTE⁸.

Van de tien deelnemende gemeenten bij Drechtwerk is de gemeente Dordrecht verreweg de grootste 'stakeholder'. Deze gemeente heeft de meeste WSW-ers bij Drechtwerk en levert ook de grootste gemeentelijke bijdrage.

	Aantal WSW-ers (# personen)	Gemeentelijke bijdrage (x €1.000)
Alblasserdam	79	72
Dordrecht	1.041	904
Graafstroom	16	14
Nieuw-Lekkerland	26	24
Ridderkerk	159	139
Overig	517	451
Totaal	1.838	1.604

Tabel 4.2: Het aantal WSW-ers per 1-1-2003 (bron: Marap, eerste kwartaal 2003) en de gemeentelijke bijdrage (bron: jaarverslag 2003, p.15). De opgave van de aantallen wijkt in de MARAP af van de opgave in het jaarverslag (1.900 totaal).

Het beleid van Drechtwerk is vastgelegd in het Strategisch Plan 'Drechtwerk op Koers'.⁹ Volgens de Algemeen directeur zijn in dit ondernemingsplan de sociale en financiële doelen van Drechtwerk in balans, nadat de aandacht voor arbeidsontwikkeling met de

⁷ Jaarverslag 2003 pag. 44

⁸ Bron: jaarverslag 2003, p.45, Integriteitaudit, Deloitte & Touche, augustus 2003.

⁹ Drehtwerk op Koers: Strategisch Plan, juni 2001.

reorganisatie van 1997-1999 vrijwel volledig was weggeslagen. 'De organisatie was alleen maar gericht op werk'.¹⁰

Nota Bene

In dit rapport worden verschillende getallen gebruikt bij het aanduiden van de omvang van het WSW-personeel. Soms wordt gesproken over aantallen personen, soms over aantallen FTE, soms over aantallen per 1 januari, soms over gemiddelden. Ook wordt gesproken over SE. Dit zijn standardeenheden, die gebruikt worden door het rijk om de hoogte van de subsidie vast te stellen. Een licht gehandicapte telt minder dan een zwaar gehandicapte (1.25 SE). In de tabellen wordt steeds aangegeven over welke eenheden gesproken wordt. Zie ook bijlage 1.

Drechtwerk op Koers. Strategisch Plan 2002-2005.

Visie:

Drechtwerk ontleent haar bestaansrecht aan het ontwikkelen van arbeidsgehandicapten door arbeid en richt zich secundair op mensen uit andere regelingen. Drechtwerk biedt geen zorg, maar zoekt wel intensieve samenwerking met zorginstellingen.

Ambitie en missie:

Het maximaal ontwikkelen van mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt (...) in een klantgerichte, bedrijfsmatig aangestuurde en financieel gezonde organisatie.

Doelstelling en strategie (ijkpunt is eind 2005):

Financieel: Drechtwerk geen negatief eigen vermogen. De omzet is gegroeid van omgerekend € 20,7 miljoen (in 2002) tot € 24,3 miljoen (in 2005). De indirecte kosten zijn afgenomen van omgerekend € 6,8 tot € 6,3 miljoen. Er is een afbouw verlostuwwaarde van € 2,3 miljoen tot € 1,4 miljoen en de financiële lasten van vóór 2001 zijn afgewikkeld.

Commercieel: Drechtwerk richt zich op Industriële en Zakelijke Dienstverlening. Producten en diensten voldoen aan vier voorwaarden: passend werk, markt/ investeringsdrempel, rentabiliteit en marktpotentie. Metaal, Elektronica en Drukkerij voldoen beperkt aan deze criteria, in tegenstelling tot (groeps)detacheringen, Groen en Schoonmaken. Het omzedeel van Zakelijke Dienstverlening is vergroot van 55% tot 65%. Stimulans BV blijft zich richten op het verzorgen van reïntegratietrajecten.

Personeel: Iedereen heeft een persoonlijk ontwikkelingsplan ten behoeve van de ontwikkeling van arbeidsvaardigheden. Het aantal medewerkers buiten de beschutte omgeving is toegenomen van 44% tot 55%, zowel voor de Zakelijke als Industriële Dienstverlening. Medewerkers geven een ruime voldoende voor het presteren van Drechtwerk. Leidinggevendenden hebben minimaal één opleiding op het gebied van leidinggeven. De cultuur is marktgericht, klantgericht, resultaatgericht en open. Het ziekteverzuim ligt 2% onder het landelijk SW-gemiddelde.

Processen: Drechtwerk heeft zich ontwikkeld van een activiteiten- naar procesgerichte organisatie. De bedrijfsprocessen zijn in kaart gebracht, doelmatig ingericht, leveren toegevoegde waarde en zijn gekoppeld aan prestatie-indicatoren.

¹⁰ Interview met toenmalig Algemeen directeur, januari 2008.

Allianties en partnerships. Voor Metaal, Elektronica en Drukkerij wordt samenwerking gezocht met marktpartijen. Met betrekking tot zorg wordt samenwerking gezocht met zorginstellingen.

Tabel 4.3: Samenvatting doelstellingen uit Strategisch Plan 2002-2005.

4.3 Drechtwerk vanaf 2003 in vogelvlucht

Deze paragraaf geeft enige 'highlights' van Drechtwerk in de periode vanaf 2003 tot 2006. In het kort laten de jaren zich als volgt samenvatten:

1. het jaar 2003: donkere wolken pakken samen;
2. het jaar 2004: kosten besparen;
3. het jaar 2005: directiewisselingen;
4. het jaar 2006: strategische heroriëntatie.

4.3.1 Het jaar 2003: donkere wolken pakken samen

In maart en april 2003 spreekt het Dagelijks bestuur uitvoerig over de ontwerp jaarrekening 2002, omdat accountant Deloitte & Touche geen goedkeurende verklaring wil afgeven. Aanleiding voor de discussie was de wens van Drechtwerk om 'afschrijvingswinst' te realiseren, zodat een vordering op gemeenten van € 4,7 miljoen (voorzieningen vakantiegeld en -dagen) kon vervallen en een negatief exploitatiesaldo werd voorkomen. Aanvankelijk wilde Drechtwerk dit realiseren door gebouwen, machines en installaties te herwaarderen, maar Deloitte & Touche keurde dat niet goed. Een andere oplossing (namelijk het verlengen van de afschrijvingstermijn), was volgens de accountant wel toegestaan, maar niet wenselijk. In een reactie meldt de directie van Drechtwerk dat het management van Drechtwerk en de accountant van mening waren dat de openstaande vordering door de gemeenten dienden te worden betaald. Het bestuur zag dat volgens de reactie anders. Uiteindelijk duurde de discussie tussen Drechtwerk en Deloitte & Touche ruim anderhalf jaar.

In augustus 2003 rapporteert Deloitte & Touche over de cultuur bij Drechtwerk¹¹. Eén van de conclusies is dat binnen de top van Drechtwerk de belangen van de eigen functie, afdeling of divisie veelal prevaleren boven het collectief. Met name de scheidslijn tussen de divisies Industriële Dienstverlening en Zakelijke Dienstverlening leidt tot het missen van kansen, volgens Deloitte¹².

In september 2003 kondigt de directie kostenbesparingen aan, omdat Drechtwerk afstevent op een verlies van bijna € 1 miljoen. Diverse leden van zowel het Dagelijks bestuur als het Algemeen bestuur zijn hier niet content mee; men heeft het gevoel dat het wapen van kostenbesparingen is uitgewerkt. Zij willen meer nadruk op verhoging van de toegevoegde waarde door WSW-ers versneld over te plaatsen van industriële naar (meer winstgevende) dienstverlenende activiteiten. Men realiseert zich ook dat het

¹¹ Integriteitaudit Drechtwerk, Deloitte & Touche, augustus 2003.

¹² Volgens Deloitte is een te sterke sturing op financiële indicatoren oorzaak van de beperkte samenwerking. 'Afdelingen en divisies zijn gefocussed op het behalen van de eigen (financiële) doelstellingen'. Bron: Integriteitaudit Drechtwerk, augustus 2003, p. 11.

verhogen van de toegevoegde waarde makkelijker is gezegd dan gedaan. Een lid van het Dagelijks bestuur: 'De Nederlandse economie stagneert, waarom vragen we ons dan überhaupt af waarom de toegevoegde waarde bij Drechtwerk niet hard genoeg stijgt?'¹³.

Op 22 oktober 2003 besluit het Dagelijks bestuur om Deloitte & Touche, die tenminste 13 jaar huisaccountant van Drechtwerk is, te vervangen door PricewaterhouseCoopers. Opgemerkt wordt dat het 'gezond is om periodiek van accountant te wisselen' en dat een 'goed samenspel tussen organisatie en accountant van belang is'. Het Algemeen bestuur gaat op 19 november 2003 akkoord¹⁴. De wisseling is volgens een reactie van de directie van Drechtwerk gebaseerd op een advies van de controller, vooruitlopend op Europese regelgeving. Verwezen werd naar Duitsland waar elke 4 jaar van accountantskantoor zou worden gewisseld¹⁵. In 2007 is niet opnieuw van accountantskantoor gewisseld.

4.3.2 Het jaar 2004: kosten besparen

Op basis van 'Drechtwerk op Koers' wordt gewerkt aan bevordering van arbeidsontwikkeling met ondersteuning van 'job-coaches', persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP's) en opleidingen. Via een (nieuwe) STAP-afdeling worden WSW-ers begeleid van de wachtlijst naar een passende werkplek¹⁶.

In juni 2004 wordt – na diverse gesprekken en onderhandelingen – de Drukkerij overgedragen aan een commerciële partner. Een deel van de tien WSW-ers en zeven ambtelijke medewerkers gaan mee. De technologische ontwikkeling vergen (te) hoge investeringen en ook zou deze activiteit niet bijdragen aan de sociale doelstelling van Drechtwerk.



Medio 2004 worden – conform 'Drechtwerk op Koers' – om kosten te besparen WSW-ers uit de (gehuurde) productiehallen aan de Vierlinghstraat teruggehaald naar hoofdgebouw aan de Kamerlingh Onnesweg. Op 17 november 2004 stemt het Algemeen bestuur in met een renovatieplan voor het hoofdgebouw (investeringsom: € 7,5 miljoen).

Op 1 september 2004 bespreken het Dagelijks bestuur en het Algemeen bestuur het 'Veranderplan Drechtwerk 2005-2008'. Met dit plan wil de directie (wederom) kosten

¹³ Notulen Dagelijks bestuur en Algemeen bestuur, 3 september 2003.

¹⁴ Notulen Dagelijks bestuur, 22 oktober 2003 en Algemeen bestuur, 19 november 2003.

¹⁵ Opmerking: de rekenkamer heeft geen Duitse voorschriften gevonden die verplichten elke 4 jaar van accountantskantoor te wisselen en kent verschillende voorbeelden van Duitse ondernemingen waar dat niet gebruikelijk is.

¹⁶ De letters Stap staan voor Stage en Toeleiding naar een Arbeidsplaats.

besparen om de ernstige financiële problemen bij ongewijzigd beleid van Drechtwerk te lijf te gaan. Enkele kritische vragen in het Dagelijks bestuur en het Algemeen bestuur zijn: 'Moeten verliesgevende activiteiten werkelijk beëindigd worden?'; 'Is rekening gehouden met de balans tussen sociale en financiële doelstellingen van Drechtwerk?'; 'Waarom wordt geen beroep gedaan op gemeentelijke bijdrage?'; 'Waarom wordt niet meer gestuurd op verhoging van de omzet?'; 'Waartoe leidt de vorming van een divisie Bedrijven, afgezien van groot geschuif met stoelen?'; Hoe realistisch zijn sommige maatregelen?'.

Op 15 december 2004 stellen het Dagelijks bestuur en het Algemeen bestuur uiteindelijk het Veranderplan vast. Omdat er nog een 'gat' gedicht moest worden, wordt besloten een extra omzetsijging in 2005 te begroten van € 450.000. Een aantal bestuursleden zet vraagtekens bij deze relatief grote omzetsijging ('In het verleden was dit altijd de achilleshiel. Waarom probeert Drechtwerk dit weer?')¹⁷.

Een stuurgroep (bestaande uit de algemeen directeur, vier MT-leden, twee OR-leden en een externe verandermanager) wordt ingericht om de implementatie van het Veranderplan 2005-2008 te begeleiden.

Veranderplan Drechtwerk 2005-2008 (september 2004)

Inleiding

In 2004 komt Drechtwerk in financiële problemen. De directie stelt een pakket (extra) kostenbesparende maatregelen voor (geen focus op omzetverhoging). Het pakket moet resulteren in een besparing van circa € 1,7 miljoen en positief exploitatieresultaat in 2008, zodat extra bijdrages vanuit de gemeenten niet meer nodig zijn.

Maatregelen om kosten te besparen

De belangrijkste maatregelen zijn (financieel effect in 2008 tussen haakjes):

- Centraliseren van de stafdiensten F&C (Finance & Control) en P&O (Personeel & Organisatie) en reduceren van kosten met 22% (€ 760.000). Industriële Dienstverlening en Zakelijke Dienstverlening onderbrengen in een nieuwe divisie 'Bedrijven', kostenreductie van stafdiensten van deze nieuwe divisie met 15% (€ 440.000). Activiteiten van Stimulus BV, detacheren, begeleid werken en WWB bundelen in nieuwe divisie 'Arbeidsintegratie' (€ 100.000). Centraliseren van inkoopfunctie (150.000).
- Beperking van het individueel personenvervoer van WSW-ers (€ 300.000).
- Bij Metaal (€ 300.000), (machinaal) Verpakken (€ 150.000) en de Kwekerij (€ 200.000) resultaten verbeteren voor januari 2006. Als dat niet lukt, dan beëindiging, krimp of overdracht overwegen.
- Herstructurering van BTA (Bedrijfstrainingafdeling) activiteiten (€ 240.000).
- Informatisering (200.000) en Catering uitbesteden (€ 100.000).
- Indiciestelling WSW overhevelen naar Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) (€ 150.000).

¹⁷ Notulen van Dagelijks bestuur en Algemeen bestuur, 15 december 2004.

- Betere benutting subsidiemogelijkheden (€ 150.000)
- Collectieve sluiting Drechtwerk van 2 weken (in 2005) en 3 weken (vanaf 2006) (€ 50.000)
- Verlagen van opleidingbudget van € 900.000 met € 50.000.
- Aanpassen van contracten met beveiligingsdiensten (€ 50.000).
- Herstructureren van PR/relatiemanagement (€ 50.000).
- Omzet verhogen via ontplooiën van kleinschalige activiteiten in de dienstverlening en 'Preferred supplier'-status bij deelnemende gemeenten.

Doelstelling en strategie:

Financieel: Op 1 januari 2006: een netto groei in toegevoegde waarde van 3% per jaar. Geen productieafdelingen meer met een negatief netto operationeel resultaat (zonder toerekening van algemene overheid, maar met toerekening van huisvestingskosten). Ombuiging van het exploitatieresultaat met tenminste € 2,3 miljoen. Geen negatief eigen vermogen meer.

Commercieel: Op 1 januari 2006: inbedding van het commerciële traject (marketing, verkoop en after sales) in de organisatie. Opstart twee nieuwe activiteiten. Op 1 januari 2008: waardering van klanten hoger dan 7,3.

Personeel: Op 1 januari 2006: hoger kader hanteert een stijl van coachend leidinggeven, er is een onderzoekscentrum annex reïntegratieafdeling (waar WSW-ers tijdelijk kunnen werken) en een p-instrumentarium om arbeidsontwikkeling te ondersteunen. Op 1 januari 2007: hoger cijfer dan 7,0 qua medewerkertevredenheid. Op 1 januari 2009: midden en lager kader hanteert een stijl van coachend leidinggeven.

Processen: Op 1 januari 2006 zijn alle processen van begeleiding, doorstroom en uitstroom van medewerkers geactualiseerd en operationeel.

4.3.3 Het jaar 2005: directiewisselingen

In het begin van het jaar wordt gestart met uitvoering van het Veranderplan 2005-2008, waarbij de nadruk ligt op reductie van personeel met ambtelijke status. De target in de omzetontwikkeling wordt niet gehaald en ook in de kostensfeer zijn nog niet alle doelen behaald. In een enkel geval zijn de gestelde doelen niet haalbaar (catering, beveiliging, bedrijfssluiting), vooralsnog niet haalbaar (personenvervoer) of worden de doelen pas in een later stadium gerealiseerd (informatisering, verhuur leegstaande panden, verlofstuwmeer)¹⁸.

Op 16 februari 2005, twee maanden na vaststelling van het Veranderplan, wordt bekend gemaakt dat de Algemeen Directeur Drechtwerk gaat verlaten (hij gaat op 55-jarige leeftijd met vervroegd pensioen). Uit interviews met leden van het Dagelijks bestuur kan worden opgemaakt dat zijn vertrek te maken heeft met onvrede over het (te lang) uitblijven van zichtbare verbeteringen.

Op 1 april 2005 is – op basis van het Veranderplan – de centralisatie van de stafdiensten Finance & Control en P&O gerealiseerd, evenals de herbeoordeling sleutelfuncties met

¹⁸ Marap, eerste kwartaal 2005.

als gevolg het boventallig verklaren van 60 medewerkers met een ambtelijke of WSW-status¹⁹.

Op 7 april 2005 benoemt het Algemeen bestuur – op voorstel van het Dagelijks bestuur – een interim-directeur voor de periode van zes maanden.



Na een voorbereiding van ruim 1 jaar gaat medio 2005 de renovatie van het hoofdgebouw van start met de vervanging van de verwarmingsinstallatie en een deel van de daken.

Op 17 mei 2005 keurt de accountant de jaarrekening 2004 goed. Het bedrijfsresultaat na rijksbijdrage²⁰ is verder gedaald van -€ 1,4 naar -€ 3,3 miljoen. Voornaamste oorzaak is een daling van de toegevoegde waarde (€ 0,5 mln.), stijging van het aantal WSW-ers en de WSW-loonkosten (€ 1,7 mln.) en een stijging van pensioenlasten WSW en niet-WSW (€ 1,1 mln.). Het verliessaldo 2004 zal door de deelnemende gemeenten bijgesteld worden. Zie ook hoofdstuk 6.

De (nieuwe) Algemeen Directeur a.i. neemt op 20 april 2005 voor het eerst deel aan een vergadering van het Dagelijks bestuur en Algemeen bestuur. Hij vindt het Veranderplan 'onhaalbaar' en ook moet het bestuur 'zichzelf niet voor de gek houden'. Diverse leden van het Algemeen bestuur wijzen op de voor hun beperkte mogelijkheden om op afstand werkelijk zicht te krijgen op Drechtwerk²¹.

Op 25 mei 2005 zegt de Algemeen Directeur a.i. dat er wel is bezuinigd, maar niet is veranderd. Daarvoor is een ander type management nodig. Het Algemeen bestuur gaat akkoord met de werving van een nieuw directieteam (twee functionarissen met niet-ambtelijke status voor de periode van twee jaar) en de afvloeiing van twee MT-leden.

Ook presenteert de Algemeen Directeur a.i. aanvullende maatregelen om het financiële tekort in 2005 te beperken. Eén van de maatregelen is een instroomstop voor WSW-ers, vanwege het gebrek aan voldoende passend werk. Enkele leden van het Dagelijks bestuur waarschuwen voor een terugvordering van de rijksbijdrage bij het niet behalen van de taakstelling. Het Algemeen bestuur gaat uiteindelijk akkoord met het voorstel om in 2005 een instroomstop te hanteren, tenzij sprake is van een lucratieve arbeidsplaats. Ook met een afbouw van individueel personenvervoer en een formatiereductie van ambtelijk personeel gaat het Algemeen bestuur akkoord.²²

¹⁹ Jaarverslag 2005, p.3.

²⁰ Volgens de opstelling van het jaarverslag.

²¹ Notulen Dagelijks bestuur en Algemeen bestuur, 20 april 2005.

²² Notulen Dagelijks bestuur en Algemeen bestuur, 25 mei 2005.

In september 2005 besluit het Algemeen bestuur een strategisch onderzoek op te starten naar de toekomst van Drechtwerk (aanleiding is de aanstaande modernisering van de WSW). De Algemeen Directeur a.i. toont zich weinig optimistisch over de toekomst van de sociale werkvoorziening. De cultuur is als een 'blok beton' en het is 'een utopie' te veronderstellen dat grote groepen arbeidsgehandicapten kunnen werken op de reguliere arbeidsmarkt²³.

Op 17 oktober 2005 start een nieuwe Algemeen Directeur voor een periode van twee jaar. Hij ziet het als zijn opdracht binnen twee jaar een verandering in te zetten. Vanaf 1 januari krijgt hij gezelschap van een nieuwe directeur Operations (ook voor een periode van twee jaar).

Op voorstel van de nieuwe Algemeen Directeur besluit het Dagelijks bestuur op 23 november 2005 de renovatie van het hoofdgebouw voorlopig stil te leggen, in afwachting van de uitkomsten van het strategisch onderzoek. Op dat moment is € 1,6 miljoen uitgegeven aan renovatie van de verwarmingsinstallatie en een deel van de daken.

Op 23 december 2005 wordt Werxaam BV opgericht. Elke nieuwe ambtelijke medewerker bij Drechtwerk wordt vanaf dat moment in deze BV opgenomen. Deze medewerkers hebben dezelfde arbeidsvoorwaarden als de ambtenaren, met uitzondering van de wachtgeldrechten. Het doel hiervan is wachtgeldverplichtingen uit te sluiten in geval van ontslag²⁴.

4.3.4 Het jaar 2006: strategische heroriëntatie

Op 15 februari 2006 presenteert de Algemeen Directeur een visiedocument met als kern een opsplitsing van Drechtwerk in een beschut bedrijf en een ontwikkelbedrijf. Het Dagelijks bestuur heeft diverse bezwaren (de interne veranderingsbereidheid is gering, het risico van een eilandencultuur ligt op de loer, de onderbouwing is gebrekkig) en wil de discussie liever voeren in het kader van het (net) opgestarte strategisch onderzoek naar de toekomst van Drechtwerk.²⁵

Op 26 april 2006 presenteert de Algemeen Directeur een ondernemingsplan. Hij vindt dat in het verleden te veel focus is gelegd op kostenreductie en wil de problemen te lijf door krachtig te sturen op verhoging van omzet en toegevoegde waarde. Dit betekent een afbouw van industriële activiteiten en de ontwikkeling van dienstverlenende activiteiten. Voor ongeveer 600 medewerkers zullen alternatieve werkzaamheden gezocht moeten worden in de dienstensector, in de detachering en/of op basis van Begeleid Werken²⁶. Het plan wordt vertaald in de begroting 2007 en op 30 augustus 2006 akkoord bevonden door het Dagelijks bestuur en het Algemeen bestuur.

²³ Notulen Algemeen bestuur, 28 september 2005.

²⁴ Werxaam is een B.V. en 100% dochteronderneming van Drechtwerk. Anno 2008 zitten 33 ambtelijk medewerkers in deze BV.

²⁵ Notulen Algemeen bestuur, 15 februari 2006.

²⁶ Jaarverslag 2006, p.1.

In het kader van de nieuwe strategie wordt in 2006 begonnen met het opsplitsen van de divisies Industriële Dienstverlening en Zakelijke Dienstverlening in kleinere kernbedrijven met een grotere mate van zelfstandigheid (salarisadministratie, P&O en staf blijven achter in de holding, van waaruit doorbelastingen naar de kernbedrijven plaatsvinden). Dit injecteert ondernemingslust in Drechtwerk en zorgt voor een hogere omzet, zo stelt de directie. Tevens worden nieuwe activiteiten ontwikkeld, zoals Gastvrij (catering bij externe bedrijven), De Beste EHBO-doos en Digitaliseren (digitaliseren van archieven). De eenheden Facilities (Schoonmaak) en Groen verhuizen van het hoofdgebouw naar locaties elders²⁷.

In mei 2006 verschijnt de (door de accountant goedgekeurde) jaarrekening 2005. Het bedrijfsresultaat na rijksbijdrage is verder gedaald van -€ 3,3 naar -€ 4,2 miljoen. De algemene kosten daalden met € 0,5 miljoen, maar dat was niet voldoende om de daling van de toegevoegde waarde (€ 0,5), de stijging van de WSW-loonkosten (€ 0,6 mln.) en de terugvordering van subsidie (€ 0,7 mln.) te compenseren. Met aftrek van een negatief saldo baten en lasten resulteert dit in een gemeentelijke bijdrage van -€ 5,7 miljoen. Aan de gemeenten wordt een extra bijdrage over 2005 gevraagd van € 4,0 miljoen (verliessaldo 2005) (zie ook hoofdstuk 6).

Als blijkt dat één van de kostenbesparende maatregelen uit het Veranderplan (beperking individueel vervoer van WSW-ers van en naar Drechtwerk) niet geheel gerealiseerd kan worden, besluit het Dagelijks bestuur dat met ingang van januari 2007 de kosten voor dit vervoer bij de gemeenten wordt neergelegd (in 2006: € 200.000). Een lid van het Dagelijks bestuur merkt op: 'Drechtwerk vraagt wel veel van gemeenten: aanzuiveren van tekorten, meer diensten afnemen en nu ook de vergoeding van vervoerskosten'.²⁸

Ondernemingsplan 2005-2007 (april 2006)

Kern van het plan is het verplaatsen van grote aantallen WSW-medewerkers naar arbeidsplaatsen die beter aansluiten bij hun capaciteiten, een gepaste uitdaging betekenen en een hogere productiviteit vertegenwoordigen. Ofwel verplaatsing van indirecte naar directe activiteiten en van activiteiten met lage naar hoge(re) toegevoegde waarde. Het ontwikkelen van mensen leidt tot het verrichten van werk met een hogere productiviteit en een structurele verbetering van het bedrijfseconomisch resultaat.

Deze verplaatsing lukt alleen als de kernbedrijven voldoende werkgelegenheid weten te creëren. En dat vergt een actieve marktbenadering en het ontwikkelen van innovatieve dienstverlening. Gemeentelijke convenanten, waarbij de kernboodschap 'geen geld, maar arbeidsplaatsen' is, zijn daarbij een steun in de rug.

Het ontwikkelen van mensen in hun arbeidsmogelijkheden staat centraal. Dat kan beter als dat gebeurt in bedrijven met een duidelijk doel. Daarom wordt onderscheid gemaakt tussen een ontwikkelbedrijf, het beschut bedrijf en de kernbedrijven. Sociaal en

²⁷ Bron: jaarverslag 2006, Accountantverslag PWC, 18 april 2007.

²⁸ Notulen Dagelijks bestuur, 28 juni 2006.

bedrijfseconomisch wordt van deze bedrijven verschillende resultaten verwacht.

Het pand aan de Kamerlingh Onnesweg is ingericht voor massale, fabrieksmatige arbeid. Dit past niet bij de ontwikkeling die Drechtwerk doormaakt van fabrieksmatige productie naar dienstverlening. Ook is er grote achterstand in het bouwkundige onderhoud en biedt het pand geen aantrekkelijke mogelijkheden voor verzelfstandiging van de bedrijfsonderdelen. Alle reden dus om afscheid te nemen van het pand.

Het ondernemingsplan is vertaald in de begroting 2007 en een meerjarenraming 2008-2010. In 2007 zou de omzet uitkomen op € 23,1 miljoen en daarna groeien tot € 25,6 miljoen in 2010. Het bedrijfsresultaat ná rijksbijdrage zou in 2007 uitkomen op -€ 4,2 miljoen en in de jaren 2008-2010 schommelen rond de -€ 3,0 miljoen. Dit verschil zouden de gemeenten moeten bijpassen.²⁹

4.3.5 Het jaar 2007: voorbereiden op de toekomst

In februari 2007 blijkt dat de biedingen op het onroerend goed aan de Kamerlingh Onnesweg niet overeenkomen met de boekwaarde bij Drechtwerk (de boekwaarde is circa € 14,9 miljoen, het bod van een kandidaat-koper is € 11 miljoen). Het verschil is een gevolg van de verlenging van de afschrijvingstermijn, dat destijds werd ingegeven om 'afschrijvingswinst' te creëren. Een financiële commissie van Drechtwerk stelt voor het onroerend goed af te waarderen en het verschil ten laste te leggen van het resultaat van het boekjaar 2007.³⁰

In februari 2007 verschijnt het rapport 'Modernisering WSW voor de in Drechtwerk samenwerkende gemeenten' van adviesbureau Radar. Kern van het rapport is als volgt: 'Om meer grip en invloed te krijgen wordt een Regiebureau opgericht om WSW-taken uit te voeren. Een regiecommissie vormt de



ambtelijke link tussen de gemeenten en de GR. Drechtwerk wordt opgesplitst in drie bedrijven: Beschut Binnen, Beschut Buiten en Deta/Begeleid Werken³¹. Het rapport zal een centrale rol spelen in de discussies over de toekomst van Drechtwerk (zie verder hoofdstuk 8).

²⁹ Begroting 2007.

³⁰ Dit is één van de onderdelen van de actie 'Schoon Schip', waarover de (deelnemende) gemeenten zich nog moeten uitspreken na een 'second opinion'. Op dit moment is nog geen besluit genomen over de verkoop van het pand.

³¹ Modernisering WSW voor de in Drechtwerk samenwerkende gemeenten, februari 2007.

Tijdens de vergaderingen van het Algemeen bestuur en het Dagelijks bestuur over dit 'Radarrapport' wordt ook gesproken over de aansturing van Drechtwerk door de politiek. De Algemeen Directeur pleit voor meer afstand tussen de politieke besturing en de bedrijfsvoering. De politiek kan de doelen formuleren en een Raad van Commissarissen kan als klankbord fungeren voor de bedrijfsvoering. Diverse bestuursleden zijn het daarmee eens.³² Een Regiegroep wordt geïnstalleerd met als taak het 'Radarrapport' verder uit te werken en een implementatieplan te maken.

In april 2007 verschijnt de (door de accountant goedgekeurde) jaarrekening 2006. Het bedrijfsresultaat na rijksbijdrage is (wederom) gedaald van -€ 4,4 naar -€ 5,0 miljoen. Oorzaak is vooral een stijging van de loonkosten van de WSW-ers en een lagere rijksbijdrage. Aan de gemeenten wordt een bijdrage gevraagd van in totaal € 5,5 miljoen. Als positief element kan de stijging van de omzet en toegevoegde waarde worden gezien (zie ook hoofdstuk 6).

In mei 2007 staat de werving van een nieuwe Algemeen Directeur voor het eerst op de agenda van het Dagelijks bestuur. Volgens de vacaturetekst wordt gezocht naar 'een ondernemer (...) die de kunst verstaat om sociale en economische doelen evenwichtig te managen'.³³

In december 2007 vertrekt de Algemeen Directeur. Uit interviews blijkt dat er sprake is van een vertrouwensbreuk tussen de directie en het Dagelijks bestuur. Het gaat daarbij om de mate van transparantie, de kwaliteit van de begrotingen en de onderbouwing van plannen. Een Algemeen Directeur wordt aangesteld op ad interim basis, totdat een nieuwe Algemeen Directeur is aangesteld.

Samenvatting

Met het ondertekenen van een Gemeenschappelijke Regeling hebben deelnemende gemeenten veel taken en bevoegdheden overgedragen op het gebied van de WSW.

In de ondernemingsplannen van Drechtwerk wordt gesproken over de balans tussen de sociale en financiële doelen. Bij 'Drechtwerk op Koers' zijn doelen op financieel en sociaal gebied zeer SMART geformuleerd. Het ondernemingsplan 2005-2007 spreekt over 'het ontwikkelen van mensen' dat leidt tot 'werk met een hogere productiviteit' en 'een structurele verbetering van bedrijfseconomische resultaten'.

In de periode 2003-medio 2005 kwam Drechtwerk in zwaar weer en werd het accent op kostenreductie gelegd. In de periode medio 2005-2007 verschoof het accent naar verhoging van de omzet (stimuleren ondernemingszin, van binnen naar buiten, convenanten). De koerswijziging kan ook gezien worden tegen de achtergrond van de economie in die jaren.

De financiële resultaten verslechteren, waardoor in toenemende mate een beroep gedaan moet worden op extra bijdrages van de (deelnemende) gemeenten. De spanning tussen verwachtingen en realisaties leidt tot directiewisselingen.

³² Notulen Dagelijks bestuur en Algemeen bestuur, 14 februari 2007.

³³ Binnenlands Bestuur, 19 oktober 2007.

5 De sociale doelen van Drechtwerk

Bij Drechtwerk staat het realiseren van sociale én financiële doelen centraal. In dit hoofdstuk staan de sociale doelen centraal. Het gaat dan om het aanbieden van arbeidsplekken en het (zo mogelijk) ontwikkelen van arbeidsvaardigheden met als (ultiem) doel een arbeidsplaats bij een 'reguliere' werkgever. Het hoofdstuk is opgedeeld in twee paragrafen:

Paragraaf 5.1: Instroom in de WSW.

Paragraaf 5.2: Doorstroom en uitstroom uit de WSW.

5.1 Instroom en plaatsing op een passende werkplek

In de WSW 1998 is het doel van een SW-bedrijf als volgt geformuleerd: 'het aanbieden van een dienstbetrekking voor arbeid onder aangepaste omstandigheden aan zoveel mogelijk ingezetenen met een SW-indicatie'. In hoeverre was Drechtwerk doeltreffend bij het realiseren van die doelstelling? Dit beoordelen we aan de hand van de volgende meetpunten.

1. Hoeveel omzet en arbeidsplaatsen zijn binnengehaald?
2. Is de taakstelling van het ministerie gerealiseerd?
3. Is de taakstelling Begeleid werken gerealiseerd?
4. Is gezorgd voor passende werkplekken?
5. Hoe lang is de wachtlijst?
6. Hoe lang is de wachtduur op de wachtlijst?

Arbeidsplaatsen, FTE's en SE

In de volgende paragrafen en hoofdstukken is sprake van aantallen, FTE's en SE. Aantal staat daarbij voor een arbeidsplaats van een individu. Dat kan een voltijd baan zijn of een part time baan. Het aantal part time banen drukken we uit in voltijds eenheden ofwel Full Time Equivalent (FTE).

Omdat niet iedere individu dezelfde beperking heeft wordt de subsidie van het rijk niet gebaseerd op FTE's, maar op zogenaamde standaard eenheden (SE). Een individu die voltijd werkt met een grote beperking kan tellen voor 1,25 SE en een individu die voltijd werkt met een kleine beperking kan tellen voor 0,75 SE. De zwaarte van een handicap wordt bepaald bij het vaststellen van de WSW-indicatie en die zwaarte wordt regelmatig getoetst. De verhouding tussen FTE's en SE's wordt bepaald door de gemiddelde beperking van de medewerkers met een WSW-indicatie. Wanneer de gemiddelde beperking per FTE daalt, blijft de subsidie per SE gelijk, maar daalt de subsidie per FTE. Om de opbrengst van een ingezette medewerker met een WSW-indicatie te bepalen is het dus van belang om te kijken naar zijn SE gewicht en de toegevoegde waarde van de omzet die de medewerker kan genereren. Dat totaal bedrag moet worden afgezet tegen de loonkosten, de secundaire voorzieningen en de benodigde begeleiding. Wanneer de totale opbrengst en de kosten van de medewerkers in evenwicht zijn kan de WSW-instelling zonder verlies werken. Een hoge toegevoegde waarde per FTE is daarmee geen garantie voor een positief resultaat. Dat resultaat hangt mede af van hoogte van de loonkosten, de verkregen rijkssubsidie en de begeleidingskosten.

5.1.1 Omzet en arbeidsplaatsen

Norm

De normen ontleen we aan de drie verschillende beleidsplannen, te weten 'Drechtwerk op Koers', het 'Veranderplan' en het 'Ondernemingsplan'.

- In Drechtwerk op Koers 2002-2005 stonden de volgende doelen centraal:
 - a. het commerciële traject (marketing, verkoop en after sales) is ingebed in de organisatie;
 - b. opdrachtgevers geven Drechtwerk een ruime voldoende;
 - c. een omzet van € 20,7 miljoen in 2002 en omzetgroei van 2% (in 2002) tot 0,5% (in 2005).
- In het Veranderplan 2005-2008 was het doel:
 - a. een extra omzetstijging van € 450.000 (in 2005).
- In het ondernemingsplan 2005-2007 waren de doelen:
 - a. een (meer) actieve marktbenadering;
 - b. het ontwikkelen van nieuwe diensten;
 - c. een hogere omzet bij gemeenten via gemeentelijke convenanten;
 - d. een omzet van € 20,9 miljoen (in 2006) en € 23,1 miljoen (in 2007), oplopend tot € 25,6 miljoen in 2010.

Bevindingen

In de periode 2002-2005 ('Drechtwerk op Koers' is dan het beleid) zijn de inspanningen geleverd. Aan marketing en verkoop werd gewerkt door een divisie manager, bedrijfsleiders en accountmanagers. Ook kreeg Drechtwerk in 2003 met een 7,3 een ruime voldoende van klanten.³⁴ Echter, de omzet bleef achter bij de gestelde doelen: in de jaren 2003 tot 2005 stagneerde de omzet en daalde het gemiddeld aantal arbeidsplaatsen van 2.052 (in 2003) naar 1.957 (in 2005).



Het Veranderplan 2005-2008, dat eind 2004 werd opgesteld, werd ook niet gerealiseerd qua omzet. De begrote omzetstijging van € 450.000 bleef uit.

In de periode vanaf 2006 ('Ondernemingsplan 2005-2007' was beleid) zijn de beloofde inspanningen geleverd: Nieuwe managers werden benoemd (onder andere bij Kassen en Groen) met als doel de introductie van meer ondernemerschap. Een nieuwe afdeling werd opgericht (Drechtwerk Pioniers) met als doel nieuwe activiteiten in de dienstverlening te ontwikkelen. Dit resulteerde in nieuwe activiteiten als Wasserij, de EHBO-doos, Catering en Digitalisering (van oude archieven). Ook werd sterk ingezet op het sluiten van convenanten met gemeenten (zie hoofdstuk 7). De omzet steeg van € 19.1 miljoen (in 2005) naar € 20,0 miljoen (in 2006), maar niet tot de beoogde € 20,9

³⁴ Bij een klanttevredenheid onderzoek onder 163 klanten kreeg Drechtwerk een score van 7,3. Bron: Klanttevredenheidsstudie Drechtwerk, ICMA International, 2003.

miljoen in 2006. Het gemiddeld aantal FTE daalde gering: van 1.756 (in 2005) naar 1.726 (in 2006).³⁵

	2003	2004	2005	2006
Omzet (x 1 mln. €)	19.2	19.0	19.1	20.0
Gemiddeld # FTE (excl. Begeleid Werken)	1.756	1.769	1.736	1.726
Gemiddeld SE	1.798	1.825	1.787	1.774

Tabel 5.1: Omzet en gemiddeld aantal WSW-ers (in FTE excl. BW). (Bron: Jaarverslag 2006.)

Uit diverse interviews kan worden opgemaakt dat gemeenten niet helemaal tevreden zijn over de prijsstellingen van Drechtwerk. De leden van het Algemeen bestuur van Ridderkerk en Nieuw-Lekkerland vinden Drechtwerk 'soms veel te duur'. De vertegenwoordiger van Ridderkerk heeft in het Algemeen bestuur van Drechtwerk gevraagd om de oorzaken van 'winnende en verliezende offertes' bij aanbestedingen, maar heeft nooit een overtuigende verklaring gekregen.

Het belang van een zorgvuldig verkoopproces en begeleiding

Uit interviews blijkt dat het verkoopproces en de kwaliteit van de dienstverlening soms te kort schiet. Het risico hiervan kan zijn een mismatch tussen de functievereisten en arbeidsvaardigheden van de WSW-er(s). Met als mogelijk gevolg een 'gemiste verkoop' of zelfs een 'verloren klant'.

Een lid van het Algemeen bestuur:

'De computershop Alternate uit Ridderkerk had tien arbeidsplaatsen voor WSW-ers. Het ging onder meer om orders picken en het onderhoud van het parkeerterrein. Het was geen succes: alle tien zijn nu weg en niet vervangen. De oorzaak? Een slechte begeleiding vanuit Drechtwerk (wisselende begeleiders), geen tijdige meldingen bij ziekte en een beperkte flexibiliteit. De Drechtwerkers namen in de laatste twee weken vrij, er was ook geen personenvervoer geregeld. Daar was Alternate niet blij mee.' Vanuit Drechtwerk wordt aangegeven dat Alternate en Drechtwerk inderdaad geen match was. De wensen van Alternate en de realisaties van Drechtwerk lopen simpelweg uiteen. De Rekenkamer vindt dat dit eerder, dus voordat een contract werd gesloten, vastgesteld had kunnen en moeten worden.

In een reactie meldt de directie van Drechtwerk: "Als voormalig medebestuurder van een Duitse onderneming is mij (aldus de controller) volkomen helder dat onze medewerkers daar niet kunnen aarden. Vol trots verkondigde de directeur van Alternate Nederland dat hij vanuit zijn kantoor kon zien hoe vaak de medewerkers van zijn bedrijf de werkplek verlieten en dat de medewerkers dienden uit te kloppen om het toilet te bezoeken. Uiteraard behoorde het opnemen van vrije dagen tegen het einde van het jaar niet tot de mogelijkheden gegeven het feit dat de kerstperiode de drukte het grootst was. De verslagen van de medewerkers laat zien dat het opnemen van vrije dagen eigenlijk in het geheel niet mogelijk was."

³⁵ Jaarverslag 2006.

Een (ander) lid van het Algemeen bestuur:

‘Eén van de kritieke succesfactoren, als het gaat om werken bij reguliere bedrijven, is communicatie en begeleiding. Drechtwerk gaat er teveel vanuit dat WSW-ers zomaar geplaatst kunnen worden. In de praktijk is dat niet het geval. Wij hadden een slechte ervaring met een loketbediende op ons gemeentehuis en een medewerker bij de Brandweer. Drechtwerk wekte verwachtingen maar kon die niet waarmaken, onder andere door gebrek aan begeleiding. Dat zorgt voor wantrouwen, waardoor je niet snel teruggaat naar het bedrijf.’

Leden van de Ondernemingsraad:

‘Detachering is een interessante markt, maar de trajectbegeleiding en de communicatie richting de externe bedrijven moet dan wel beter. De begeleiding, die in handen is van het bedrijfs onderdeel Drechtwerk Personeel, is nu geen succesfactor. Daar zou beter op gestuurd moeten worden.’

5.1.2 Taakstelling ministerie*Norm*

Conform de WSW 1998 kreeg elk WSW-bedrijf subsidie voor het realiseren van arbeidsplaatsen.³⁶ Heeft Drechtwerk die taakstelling gerealiseerd?

Bevindingen³⁷

Drechtwerk heeft de taakstelling van het ministerie in 2003 en 2005 niet gerealiseerd (in 2005 is het ‘instroomstop’-besluit van het Algemeen bestuur de oorzaak). Als gevolg van de onderrealisatie wordt Drechtwerk geconfronteerd met een terugvordering van het ministerie in 2003 en 2005 van respectievelijk € 974.000 (42 x € 23.190) en € 696.000 (28,1 x € 24.698).³⁸ Tevens werd de taakstelling in 2005 en 2007 verlaagd³⁹. Die verlaagde taakstelling heeft vervolgens gevolgen voor het resultaat wanneer de begeleidingskosten niet evenredig verlaagd kunnen worden.

	2003	2004	2005	2006
Taakstelling in SE	1840	1825	1815	1774
Realisatie in SE	1798	1825	1787	1774
Over- /onder realisatie in SE	-42	0	-28	0

Tabel 5.2: Taakstelling en realisatie (SE is standardeenheden).

Wanneer de taakstelling niet wordt gerealiseerd leidt dat tot verlaging van de rijkssubsidie en tot lagere toegevoegde waarde. Daar staan lagere loonkosten WSW

³⁶ Zie Artikel 8 en 9 WSW 1998. Bij onderrealisatie wordt de rijkssubsidie voor dat deel teruggevorderd. Alles wat boven de taakstelling wordt gerealiseerd, dient een SW-bedrijf zelf te bekostigen. Onderrealisatie in het ene jaar kan dus niet worden gecompenseerd door overrealisatie in het andere jaar.

³⁷ Jaarverslagen Drechtwerk, Uitvoering WSW 2005, Inspectie Werk en Inkomen.

³⁸ Rapport van Bevindingen inzake de controle van jaarrekening 2003, PWC, april 2004.

³⁹ In 2007 werd de taakstelling verlaagd van 1774 naar 1742.

tegenover en er kunnen lagere begeleidingskosten (niet WSW-personeel) tegenover staan.

	2003	2004	2005	2006
Over- /onder realisatie in SE	-42	0	-28	0
Lagere rijkssubsidie	-974	0	-696	0
Lagere kosten WSW-medewerkers	+1.029	0	+748	0
Lagere toegevoegde waarde	-394	0	-227	0
Lagere kosten begeleiding	0	0	0	0
Financieel gevolg onderrealisatie SE	-339	0	-175	0

Tabel 5.3: Gevolgen onderrealisatie.

5.1.3 Taakstelling Begeleid Werken

Norm

Conform een ministeriële regeling, die is ingevoerd om werken in een reguliere omgeving te stimuleren, dient jaarlijks 25% van de nieuwe medewerkers vanaf de wachtlijst bij voorrang te worden geplaatst in Begeleid Werken (BW).⁴⁰

Bevindingen

In geen enkel jaar heeft Drechtwerk deze taakstelling gerealiseerd. Maar alleen in 2004 en 2005 was er volgens het ministerie sprake van verwijtbaarheid, met als gevolg een terugvordering van het rijk á € 428.000 over beide jaren.⁴¹ Kanttekening hierbij: een minderheid van de SW-bedrijven in Nederland haalde deze taakstelling: 8% (in 2003), 16% (in 2004), 25% (in 2005) en 48% (in 2006).⁴²

	2003	2004	2005	2006
Aantal nieuwe werknemers bij Drechtwerk	241	92	88	160
Aantal nieuwe medewerkers in BW	12	20	10	23
Realisatie bij Drechtwerk (in %)	5%	22%	11%	14%

Tabel 5.4: Bestemming van nieuwe medewerkers na uitstroom van wachtlijst.

⁴⁰ Indien deze taakstelling niet wordt gerealiseerd (en dit verwijtbaar wordt geacht aan het SW-bedrijf) wordt de subsidie verlaagd met de omvang van de onderrealisatie. Bron: Uitvoering WSW 2005, p.12-13, Inspectie Werk en Inkomen. De taakstelling Begeleid Werken, die in 1998 werd ingevoerd, vervalt per januari 2008 omdat WSW-ers met een PGB voor BW zelf een begeleid werkenplek kunnen zoeken als zij dat willen.

⁴¹ Jaarverslag 2006, p.16.

⁴² Uitvoering WSW 2006, Inspectie Werk en Inkomen, p.11.

5.1.4 Passende werkplekken

Norm

Voor een WSW-er gaat het niet alleen om een werkplek, maar ook om een passende werkplek. Daarom is het van belang dat Drechtwerk zich voldoende inspant voor het plaatsen van WSW-ers op een passende werkplek (= norm Rekenkamer). Is dit ook gebeurd?

Bevindingen

Drechtwerk heeft zich in de periode 2003-2006 ingespannen om WSW-ers te plaatsen op passende werkplekken: in 2003 zorgt een plaatsingscommissie



voor toewijzing aan een activiteit.⁴³ In het kader van 'Drechtwerk op Koers' wordt vanaf juni 2003 een nieuwe afdeling opgezet (de STAP-afdeling) met als doel vaardigheden en kansen op arbeidsontwikkeling van nieuwe WSW-ers in kaart te brengen en een passende werkplek te identificeren. Centraal daarbij staan onder meer vakoriëntatie, sociale en communicatieve vaardigheden en voorbereiding op bedrijfstraining.⁴⁴ In 2005 werd de STAP-afdeling (samen met BTA en Ark) ondergebracht in het nieuwe 'Expertisecentrum'. Hier krijgen nieuwe medewerkers een eerste introductie en oriëntatie op werken bij Drechtwerk. Door middel van een 'assessment' kregen WSW-ers een rapportage over hun eigen arbeidsvaardigheden en een passende werkplek.

5.1.5 Omvang van de wachtlijst

Norm

Het doel van een SW-bedrijf is zoveel mogelijk ingezetenen met een SW-indicatie een dienstbetrekking te bieden. De omvang van de wachtlijst geeft in bepaalde mate inzicht in de mate waarin Drechtwerk doeltreffend is in het realiseren van deze doelstelling. De Rekenkamer neemt als norm dat die wachtlijst niet sneller groeit dan het landelijk gemiddelde.

Bevindingen

Uit de gegevens blijkt dat Drechtwerk deze norm over de periode 2003-2006 niet haalde: het aantal personen op de wachtlijst groeide van 80 (in 2003) naar 260 (in 2006), waarmee de wachtlijst sneller groeide dan het landelijk gemiddelde⁴⁵. Vooral in 2005 groeide de wachtlijst harder, volgens de afdeling P&O van Drechtwerk als gevolg van de instroomstop. De groei van de wachtlijst is niet geheel te wijten aan Drechtwerk. De onderrealisatie in 2003 (42 SE) en in 2005 (28 SE) verklaart slechts een deel van de groei

⁴³ Deze commissie bestaat uit het hoofd P&O, een arbeidsdeskundige, een jobcoach per divisie, een vertegenwoordiger van de indicatiecommissie en een medewerker van wachtlijstbeheer. Bron: Drechtwerk op Koers, p. 32-33.

⁴⁴ Jaarverslag 2003, p.6.

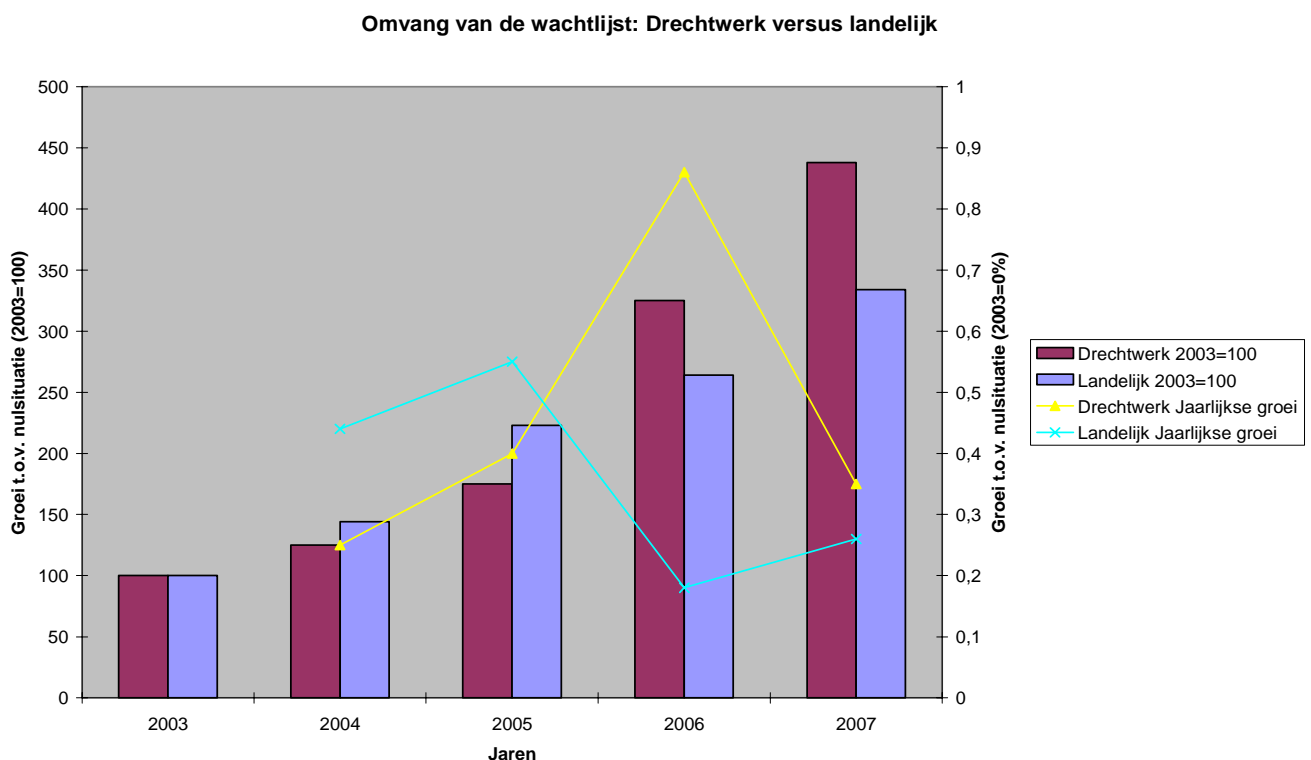
⁴⁵ Drechtwerk Maraps, jaarrapport WSW-statistiek 2006, p.38, Inspectie Werk en Inkomen, Uitvoering WSW 2006, p.12.

van de wachtlijst. De groei kan slechts geremd worden door het in dienst nemen van medewerkers en dat wordt beperkt door de taakstelling. De taakstelling is mogelijk ook beïnvloed door de lagere realisatie en zo kan een onderrealisatie lang doorwerken.

De praktijk leert dat niet iedereen op de wachtlijst inderdaad zit te wachten op een WSW-plaats. Dit zou ook het geval zijn bij Drechtwerk: in 2004 zouden circa 25 van de 70 mensen op de wachtlijst niet bereid zijn om op korte termijn te werken⁴⁶. Het gaat daarbij onder meer om mensen die op een tijdelijk contract zitten, in detentie zitten of gewoonweg niet willen. Deze mensen konden krachtens de WSW 1998 niet van de wachtlijst gevoerd worden⁴⁷. Vanwege deze situatie zette Drechtwerk zich – vanaf 2006 – in voor een ‘schone’ wachtlijst.

		2003	2004	2005	2006	2007
Drechtwerk	Aantal per 1/1	80	100	140	260	350
	2003=100	100	125	175	325	438
	Jaarlijkse groei		25%	40%	86%	35%
Landelijk	Aantal per 1/1	5.845	8.435	13.030	15.457	19.545
	2003=100	100	144	223	264	334
	Jaarlijkse groei		44%	55%	18%	26%

Tabel 5.5: Het aantal personen op de wachtlijst per 1 januari.



Figuur 5.1: Het aantal personen op de wachtlijst per 1 januari.

⁴⁶ Notulen Dagelijks bestuur, 26 mei 2004.

⁴⁷ Dat kan krachtens de WSW 2008 wél.

5.1.6 Wachtduur op de wachtlijst

Norm

De wachtduur op de wachtlijst zegt ook iets over de mate waarin Drechtwerk doeltreffend is bij de doelstelling om zo veel mogelijk WSW-ers arbeid aan te bieden.

We hanteren twee normen:

1. de wachttijd is niet langer dan het landelijk gemiddelde;
2. de wachttijd is 12 maanden (opgenomen in de WSW 2008).

Bevindingen

De wachtduur bij Drechtwerk lag in 2004, 2005 en 2006 op respectievelijk 8, 14 en 9 maanden. Het gaat hierbij om de gemiddelde wachttijd van mensen die instromen bij Drechtwerk. Deze realisatie ligt onder het landelijk gemiddelde en de norm uit de WSW 2008.⁴⁸

	2003	2004	2005	2006
Drechtwerk	N.B.	8	14	9
Landelijk gemiddelde	9	9/10	13/14	16/17

Tabel 5.6: De gemiddelde tijd op de wachtlijst in maanden.

5.2 Doorstroom en uitstroom

Eenmaal in dienst van Drechtwerk kan, conform de doelstelling uit de WSW 1998, worden gewerkt aan de bevordering van de arbeidsbekwaamheid van werknemers. We meten de realisatie van deze doelstelling aan de hand van de volgende meetpunten:

1. Heeft iedere WSW-medewerker een Persoonlijk ontwikkelingsplan?
2. Krijgt iedere WSW-medewerker een opleiding?
3. Wordt een leidinggevende gesteund en beoordeeld op arbeidsontwikkeling?
4. Wordt periodiek gecontroleerd of een WSW-er nog steeds een WSW-er is?
5. Hoe is de verdeling van WSW-ers naar het soort arbeidsplaats?
6. Licht het ziekteverzuim op een acceptabel niveau?
7. Is er voldoende uitstroom naar 'regulier' werk?

Arbeidsontwikkeling is niet voor iedere WSW-er weggelegd

In de WSW 1998 is arbeid en het bevorderen van arbeidsbekwaamheid als doel vastgelegd. Voor diverse WSW-medewerkers is dat laatste echter niet weggelegd. Het bieden van werk aan deze groep lijkt het hoogst haalbare doel. Het SW-bedrijf is voor hen een soort zorginstelling, waaraan bedrijfsmatig werken ondergeschikt wordt gemaakt. De gemeenten zullen moeten bepalen waar de balans tussen de sociale en financiële doelen ligt.

Het Ondernemingsplan 2005-2007:

'Het beschut bedrijf is een zorgomgeving van Drechtwerk. Hier werken WSW-ers met een ernstige handicap, als gevolg waarvan ze niet kunnen opereren in een flexibele, renderende productieorganisatie. Ook kunnen ze niet verder doorontwikkelen in die richting. Het gaat

⁴⁸ Bron: interview Drechtwerk en Jaarrapport WSW-statistiek 2006, p.42, Research voor Beleid, juli 2007.

om circa 125 medewerkers (in 2006) bij de afdelingen Verpakken, Elektronica en Kwekerij. Dit bedrijf heeft een structureel tekort van circa € 0,7 miljoen, als gevolg van een lage productiecapaciteit en relatief hoge kosten voor begeleiding.'

Een lid van het Dagelijks bestuur:

'Voor 400 WSW-ers, die meer zorgcliënten zijn dan werknemers, zou vooral gezocht moeten worden naar zorgbudgetten. De samenwerking met zorginstelling GGZ Grote Rivieren had in het bijzonder als doel om zorggeuro's naar Drechtwerk te trekken' (Bron: interview).

De Bedrijfsleider Atelier:

'Bij mijn bedrijf werken circa 200 WSW-ers. In het algemeen staan ze op de laagste sport van de werkladder. Toch heeft ieder een eigen ontwikkelplan. Vorig jaar stroomden negen uit naar andere bedrijven en detachering. Ik wil graag doorgaan met arbeidsontwikkeling' (Bron: interview).

5.2.1 Persoonlijk ontwikkelingsplan

Norm

Een Persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) is een prima hulpmiddel bij de ontwikkeling van arbeidsvaardigheden. De volgende norm wordt gehanteerd:

- iedere WSW-medewerker heeft een Persoonlijk ontwikkelingsplan⁴⁹ (norm komt uit 'Drechtwerk op Koers').

Een andere norm is het aantal gesprekken dat gevoerd wordt in het kader van het POP. De Rekenkamer constateert dat Drechtwerk haar eigen normen in de loop der tijd verlaagde.

- In 2003 is het doel jaarlijks drie gesprekken te voeren: een ontwikkelgesprek (aan het begin van het jaar), een halfjaarlijks tussengesprek en een beoordelingsgesprek (aan het eind van het jaar).
- Later wordt dit aantal teruggebracht van drie naar twee.
- Uit de Marap's blijkt dat de planning is één gesprek per medewerker per jaar.

De Rekenkamer voegt als norm toe dat een ontwikkelingsplan geen 'papieren tijger' is, maar dat het daadwerkelijk gebruikt wordt.

Bevindingen

Aan deze normen wordt in de periode vanaf 2003 slechts gedeeltelijk voldaan. Bij een personeelsbestand van circa 1.900 WSW-ers zouden (bij twee gesprekken per WSW-er) jaarlijks 3.800 gesprekken gevoerd moeten worden, maar dat is niet gebeurd. In 2003 worden 118 ontwikkelgesprekken en 82 beoordelingsgesprekken gevoerd. In 2004

⁴⁹ Een POP bevat basisinformatie als handicap, opleiding, medisch advies en arbeidsverleden en daarnaast werkwensen, werkmogelijkheden en motivatie van de medewerker. Gedurende de arbeidsovereenkomst wordt steeds informatie toegevoegd, in de vorm van functionerings- en beoordelingsgesprekken, gevolgde opleidingen en trainingen.

worden 1.083 van de 1.956 geplande gesprekken gevoerd, in 2005 925 van de geplande 1920 en in 2006 1.172 van de geplande 1.928 gesprekken⁵⁰. In het plan wordt van de eigen norm afgeweken en ook dat bijgestelde plan wordt niet gehaald.

De gesprekken krijgen (met name vanaf 2004) wel een gepaste follow-up. Er worden afspraken gemaakt over gedragsaspecten (zoals op tijd komen, persoonlijke verzorging, aanspreken van collega's en leidinggevend en ziekmelden) en opleidingen aangeboden⁵¹.



Leden van de Ondernemingsraad en de bedrijfsleiders noemen 'tijdgebrek' als reden voor het niet realiseren van deze doelstelling.⁵² Vanaf 2007 wordt bij Drechtwerk met een 'werkcladderscan' gewerkt, een soort softwareprogramma voor ondersteuning bij arbeidsontwikkeling.⁵³ Van dit instrument, wat overigens in ontwikkeling is, wordt veel verwacht.

5.2.2 Opleidingen voor WSW-ers

Norm

Het volgen van opleidingen kan een prima instrument zijn om arbeidsvaardigheden van WSW-medewerkers te ontwikkelen. Deze opleidingen moeten wel aansluiten op de behoefte van WSW-ers. Drechtwerk heeft geen specifieke normen gehanteerd op dit gebied.

Bevindingen

In 2004 en 2005 namen gemiddeld 555 WSW-ers deel aan een cursus. Het ging daarbij om de ontwikkeling van algemene vaardigheden en vakgerichte kennis. Cursussen op het gebied van algemene vaardigheden omvatten sociale hygiëne, weerbaarheid, assertiviteit, computercursussen, Nederlandse taal en Lezen en Schrijven. Vakgerichte cursussen omvatten Basisgroen, Bosmaaien, Werken met de Motorkettingzaag, Schoonmaak, Arbo, EHBO, Kantoorautomatisering en Elektronica.

⁵⁰ Vanaf 2004 worden POP-gesprekken vervangen door IOP (Individueel ontwikkelplan)-gesprekken.

⁵¹ Bron: interviews met bedrijfsleiders.

⁵² Bron: Integriteitaudit, Deloitte & Touche, interviews met bedrijfsleiders en OR-leden.

⁵³ De werkcladderscan wordt inmiddels door circa 30% van de SW-bedrijven gebruikt. Het geeft een score op 11 competenties, op basis waarvan een positie op de werkcladder (0-5) wordt berekend en wordt bepaald en wat nodig is om hoger te komen. Hierbij is inmiddels voor een aantal competenties een trainingsprogramma ontwikkeld.

Uit gegevens van P&O blijkt dat er in de periode 2004-2006 gemiddeld circa € 275.000 aan opleidingen is uitgegeven. In dit bedrag zitten de bovengenoemde opleidingen en opleidingen voor leidinggevend (zie volgende paragraaf)⁵⁴. In 2003 was sprake van een terugvordering van opleidingssubsidie á € 140.000. Dit had te maken met het niet kunnen voldoen aan administratieve verplichtingen van de Europese Commissie en niet met het daadwerkelijke aanbod van opleidingen.

5.2.3 Leidinggevend en arbeidsontwikkeling

Norm

Arbidsontwikkeling is een kernactiviteit van Drechtwerk. Daarom is het van belang dat leidinggevend worden gesteund en beoordeeld inzake de arbeidsontwikkeling van hun medewerkers (=norm van de Rekenkamer). Is dit ook gebeurd?

Bevindingen

De norm wordt slechts gedeeltelijk gehaald: in 2003 en 2004 worden leidinggevend ondersteund door 'job-coaches' en opleidingen. Ook krijgen leidinggevend ondersteuning van twee medewerkers van GGZ De Grote Rivieren. In 2003 en 2004 wordt hier voor een bedrag van € 756.000 respectievelijk € 1.030.000 in geïnvesteerd⁵⁵. De opleidingen omvatten het trainingsprogramma VLOT (Voortvarend Leidinggevend Ontwikkeltraject) en BOEI (Bedrijfsondersteuning met eigen initiatief) en een basiscursus Psychiatrie (omgaan met WSW-ers met een psychische handicap). Een kanttekening hierbij is dat volgens Deloitte & Touche (in 2003) in de praktijk de verantwoordelijkheid tussen staf en lijn niet altijd duidelijk was (bijvoorbeeld bij de job-coaches) en cursussen niet altijd aansloten bij de kennis en behoefte van de medewerkers.⁵⁶ In het kader van de bezuinigingen worden in 2005 de programma's VLOT en BOEI geschrapt⁵⁷.

Leidinggevend zijn beoordeeld, maar dat gebeurde niet volledig conform de doelstellingen. In 2003 worden 118 van de 135 (geplande) ontwikkelgesprekken gevoerd en 82 van de 135 beoordelingsgesprekken. In 2004 zijn dat 93 van de 132 ontwikkelgesprekken en 89 van de 132 beoordelingsgesprekken. In 2005 wordt geen enkel van de 132 geplande ontwikkelgesprekken gevoerd en 66 van de 132 beoordelingsgesprekken.⁵⁸

In 2006 doet extern onderzoeksbureau Kieboom onderzoek naar de situatie op de werkvloer bij een deel van het bedrijf. Enkele conclusies uit dit onderzoek zijn: 'Voor de hulpbehoevende mensen op de werkvloer zijn de leidinggevend gemiddeld welwillend. De direct leidinggevend hebben onvoldoende kennis van de mate van

⁵⁴ In het Veranderplan wordt gesproken over een opleidingsbudget van € 900.000. Dit bedrag omvat ook andersoortige kosten.

⁵⁵ Bron: jaarverslag 2003 en 2004.

⁵⁶ Bron: Integriteitaudit Drechtwerk, Deloitte & Touche, augustus 2003. Het ging hierbij om een cursus Nederlands, die voor allochtonen niet geschikt was.

⁵⁷ Bron: jaarverslag 2005.

⁵⁸ Bron: Maraps Drechtwerk. In 2006 wordt dit niet meer geregistreerd.

beperking en weten onvoldoende hoe je een goede aansluiting krijgt bij de medewerkers, zodat hun niveau van welbevinden en productie omhoog kan gaan. Direct leidinggevendenden hebben onvoldoende inzicht in eigen functioneren. Er is een bijzonder groot gat tussen de directie en de werkvloer. De bedrijfsmanager biedt te weinig steun en ontvangt te weinig steun.⁵⁹ De Algemeen Directeur, die van mening is dat de onderzoeksbevindingen in mindere mate zijn terug te vinden bij andere bedrijven van Drechtwerk, en het hoofd van de afdeling P&O menen dat een té grote focus op kostenreducties hun tol eisen⁶⁰. In een toelichting geeft het hoofd P&O aan dat in het verleden een aantal malen vanuit kostenoverweging de keuze is gemaakt om WSW-medewerkers te plaatsen op leidinggevende posities. 'Daarbij zijn te veel concessies gedaan ten aanzien van de kwaliteit'.

Diverse Drechtwerkers geven aan dat het bevorderen van doorstroom en/ of uitstroom en een gezonde (financiële) exploitatie tegenstrijdige doelstellingen (kunnen) zijn. Zie hiervoor ook het onderstaande kader.

Het Drechtwerk-dilemma: Laat ik mijn beste medewerkers gaan of juist niet?

Veel SW-bedrijven hebben moeite om de sociale doelstelling (bevordering doorstroom en uitstroom) te combineren met de financiële doelstelling (gezonde exploitatie). Dit dilemma speelt ook in de praktijk van Drechtwerk.

De Algemeen Directeur a.i.:

'Er is een rare spagaat. Detacheringmogelijkheden zijn op zich aanwezig, maar dit betekent wel dat de beste mensen uit met name de fragiele industriële bedrijfsactiviteiten wegvallen. Met alle gevolgen van dien' (Dagelijks bestuur, 31 augustus 2005).

De bedrijfsleiders:

'Dit dilemma is inderdaad herkenbaar in onze praktijk. Liever laat je je beste medewerkers niet gaan.'

'De Algemeen Directeur legde vooral nadruk op arbeidsontwikkeling . De directeur Operations lette meer op het financiële resultaat'.

'De Wasserij viel onder de Algemeen Directeur. Die gaf de ruimte om te ontwikkelen. Het andere deel van Drechtwerk Facilitair viel onder de Directeur Operations. Die was juist heel intern gericht. Kortom, een tweezijdige leiding'.

De Ondernemingsraad:

'De vraag is of de werkladderscan daadwerkelijk wordt gehanteerd. Immers, wanneer je mensen buiten het bedrijf zet, is dat nadelig voor je bedrijf. In die zin is er dus wel wat angst om mensen heel goed op te leiden en naar buiten te laten doorstromen.'

⁵⁹ Bron: Kieboom Training & Development, april 2006. Aanleiding voor het onderzoek zijn klachten van medewerkers op de afdeling Verpakken. Er zijn interviews gehouden met 14 medewerkers, 3 direct leidinggevendenden en 1 manager.

⁶⁰ Notulen Dagelijks bestuur, 28 juni en 18 oktober 2006.

5.2.4 Periodieke herindicaties

Norm

In artikel 11 (lid 2) van de WSW 1998 was bepaald dat alle WSW-ers een periodieke herindicatie moeten krijgen. Dit om vast te kunnen stellen of men nog steeds tot de doelgroep behoort en te borgen dat WSW-gelden alleen voor de juiste doelgroep gebruikt worden. Vanaf januari 2005 zijn – conform landelijke wetgeving – deze herindicaties overgedragen aan het Centrum voor Werk en Inkomen en dient Drechtwerk de WSW-ers tijdig aan te melden bij het deze instantie⁶¹. De norm is dat Drechtwerk zich voldoende inspant om WSW-ers tijdig te (laten) herindiceren.

Bevindingen

De Rekenkamer constateert dat Drechtwerk zich inspande om WSW-ers tijdig te (laten) herindiceren. In 2005 zijn 225 herindicaties uitgevoerd, bij 22 mensen werd die herindicatie te laat uitgevoerd (waarvan 5 verwijtbaar aan Drechtwerk). In 2006 zijn 150 herindicaties uitgevoerd, bij 16 mensen werd die herindicatie te laat uitgevoerd (waarvan 8 verwijtbaar aan Drechtwerk).

	2003	2004	2005	2006
Totaal aantal herindicaties	n.b.	n.b.	225	150
Herindicatie te laat?	n.b.	n.b.	22	16
Verwijtbaar aan Drechtwerk	n.b.	n.b.	5	8

Tabel 5.7: Aantal herindicaties bij Drechtwerk.

5.2.5 De beweging van binnen naar buiten

Norm

Bij Drechtwerk is al lange tijd ‘de beweging van binnen naar buiten’ als beleid opgenomen in de plannen. Uitgangspunt daarbij is dat die beweging goed is voor zowel arbeidsontwikkeling als de financiële resultaten:

- In ‘Drechtwerk op Koers’ is het doel: een toename van het aantal medewerkers buiten de beschutte omgeving van 44% (in 2002) naar 55% (december 2005).
- In 2006 wordt de ‘Cedris-norm’ (3x 1/3^e) omarmd: 33% van de WSW-medewerkers werkt binnen de muren van Drechtwerk (‘beschut binnen’), 33% werkt buiten de muren (‘beschut buiten’) en 33% werkt gedetacheerd of in dienst van externe werkgever (‘Begeleid Werken’).

Bevindingen

In de periode 2003-2006 worden diverse inspanningen geleverd om ‘de beweging van binnen naar buiten’ te realiseren: in 2004 wordt de actie ‘de Uitdaging’ gehouden om WSW-ers van Industriële Dienstverlening te interesseren voor een detachingsplek. Hieraan is ook een premie van € 400 verbonden. De resultaten hiervan zijn beperkt: tussen Industriële Dienstverlening en Zakelijke Dienstverlening vindt eigenlijk alleen

⁶¹ Het niet-tijdig realiseren leidt niet tot boetes. Wel kan het leiden tot niet-rechtmatige besteding van de rijksbijdrage. Dit kan leiden tot een onderrealisatie en terugvordering.

personele uitwisseling plaats om pieken op te vangen. Dit resulteerde niet in de beoogde toename van 44% naar 55%.

	2003	2004	2005	2006
Drechtwerk	n.b.	81%: 19%	85%: 15%	85%: 15%

Tabel 5.8: De verdeling tussen intern (beschut binnen, beschut buiten) en extern (detachering/ BW).⁶²

Vanaf 2006 sorteerde de afbouw van Verpakken en de ontwikkeling van nieuwe activiteiten in de zakelijke dienstverlening wel resultaat, maar de Cedris-norm werd nog niet gehaald (zie tabel 5.9).

	Bedrijfsonderdelen	Norm	Eind 2006	Eind 2007
Beschut binnen	Staf, Metaal, Elektronica, Atelier, Facilitair, Kassen, Personeel, Pioniers, Gastvrij, EHBO	33%	54%	50%
Beschut buiten	Metaal, Facilitair, Groen, Gastvrij, Digitalisering	33%	38%	30%
Gedetacheerd/ BW (Begeleid werken)	Personeel, Begeleid Werken	33%	18%	20%

Tabel 5.9. De Cedris-norm en realisaties bij Drechtwerk. (Bron: Regiebureau, 2008.)

5.2.6 Ziekteverzuim van WSW-medewerkers

Norm

In 'Drechtwerk op Koers' is als norm vastgelegd dat het ziekteverzuim vanaf eind 2005 2% onder het landelijk SW-gemiddelde ligt.

Bevindingen

Drechtwerk heeft zich ingespannen om het ziekteverzuim te beheersen. In 2003 worden – naar aanleiding van een bezoek aan het WSW-bedrijf Zuidhoek in Zierikzee – nieuwe maatregelen aangekondigd. Om het ziekteverzuim terug te dringen wordt na één ziektedag contact opgenomen met de ziektmelder en vaker zal contact worden gelegd door leidinggevende. In 2005 stellen bedrijfsartsen van de Arbo-dienst met alle leidinggevendenden van Industriële Dienstverlening een actieplan op om het ziekteverzuim naar aanvaardbare proporties terug te brengen. In augustus 2006 wordt in het Dagelijks bestuur een notitie ziekteverzuimbeleid vastgesteld. Leidinggevendenden worden verantwoordelijk gemaakt voor het verzuim gedurende de eerste vijf weken. Ook worden ze ondersteund via SMT-gesprekken en periodieke verzuimrapportages.

Ondanks deze inspanningen is de geformuleerde doelstelling niet gehaald. De percentages lagen op of zelfs boven de landelijke cijfers (zie tabel 5.9). Deze

⁶² Publiek Overzicht Resultaten (POR), WSW 2004 t/m 2006.

verzuimcijfers liggen trouwens ver boven verzuimpercentages bij de reguliere bedrijven in de agrarische sector (2,5%) en industriële sector (5%).⁶³

Het hoofd P&O erkent dat de verzuimcijfers nog steeds (te) hoog zijn. Mogelijke verklaringen zijn: de verschillende reorganisaties, het opheffen van bedrijven, verhuizingen, wisselingen in de wacht bij leidinggevend en de kwaliteit van het middenkader.⁶⁴

	2003	2004	2005	2006
Ziekteverzuim bij Drechtwerk	13,7	13,5	13,4	13,3
Landelijk gemiddelde (Cedris)		13,6	13,0	12,8

Tabel 5.10: Ziekteverzuim bij Drechtwerk. (Bron: Drechtwerk, www.cedris.nl.)

5.2.7 Uitstroom

Norm

Uitstroom naar regulier werk is het uiteindelijke doel van arbeidsontwikkeling. Op basis van landelijke gegevens is bekend dat de uitstroom uit de WSW naar reguliere werk zeer beperkt is. Cedris noemt een percentage van 0,2%⁶⁵

Bevindingen

Uitstroom naar regulier werk is ook bij Drechtwerk minimaal: het gaat om 8 medewerkers (in 2003), 11 (in 2004), 12 (in 2005) en 4 in 2006). Op het totale werknemersbestand bij Drechtwerk is dat 0,2 tot 0,6 procent.⁶⁶

	2003	2004	2005	2006
Gemiddeld # WSW-ers	1.962	2.000	1.957	1.951
Uitstroom naar regulier werk (in personen)	8	11	12	4
Uitstroom naar regulier (in %)	0,4%	0,5%	0,6%	0,2%

Tabel 5.11: Uitstroom in aantal personen (exclusief Begeleid Werken)⁶⁷.

Uitstroom naar regulier werk is mede beperkt omdat financiële prikkels voor zowel het SW-bedrijf als de individuele WSW-ers ontbreken, zeggen betrokkenen binnen en buiten Drechtwerk.

⁶³ Bron: Stigas, FME en CBS.

⁶⁴ Bron: interview.

⁶⁵ Bron: Cedris, bedrijfsvergelijkend onderzoek 2006, p.18. Ook: Jaarrapport Wsw-statistiek 2006, Research voor beleid, p.60.

⁶⁶ Het overgrote deel van uitstroom bij Drechtwerk wordt veroorzaakt door langdurige arbeidsongeschiktheid (na twee jaar), overlijden, ouderdomspensioen, ontslag op eigen verzoek niet zijnde uitstroom, vut en factorwijziging.

⁶⁷ Bron: jaarverslagen 2003-2006, Jaarrapport WSW-statistiek 2006, p.60, Research voor Beleid.

Uitstroom is mede beperkt omdat financiële prikkels ontbreken

Uitstroom naar regulier werk is mede beperkt omdat financiële prikkels voor zowel het SW-bedrijf als de individuele WSW-ers ontbreken, zeggen diverse betrokkenen binnen en buiten Drechtwerk:

Het hoofd van de afdeling P&O van Drechtwerk:

‘Bij Drechtwerk zetten we niet in op uitstroom naar regulier werk. Dat is voor ons niet interessant, want het levert geen geld op. Begeleid werken of detachering is beter, want dat levert financieel wel wat op. Echter, als een WSW-medewerker wil uitstromen, dan helpen we die’.

‘Zowel het rijk als de gemeente is hier nog nooit op ingegaan, in de zin van: ‘wij bieden jullie een premie per uitgestroomde WSW-er naar regulier werk’. Daar wordt dus niet op gestuurd’ (Bron: interview, januari 2007).

Raad voor Werk en Inkomen:

‘Uitstroom wordt belemmerd door een relatief ‘luke’ CAO-WSW. Met ‘luke’ wordt bedoeld dat in vergelijking met marktconforme CAO’s (bijvoorbeeld groen, metaal, verpakken), de CAO-WSW zowel qua primaire als secundaire arbeidsvoorwaarden uitstroombelemmerend van karakter is’ (Bron: Veranderplan, p.4.).

Samenvatting

Drechtwerk is over de periode 2003-2006 nauwelijks doeltreffend bij het realiseren van de sociale doelen. Wat betreft instroom en plaatsing op passende werkplekken zijn de bevindingen:

- er zijn inspanningen geleverd om de omzet en het aantal arbeidsplaatsen te verhogen. De beoogde omzetdoelen werden echter niet gerealiseerd en het gemiddeld aantal arbeidsplaatsen daalde;
- de taakstelling van het ministerie is in 2004 en 2006 gerealiseerd, maar niet in 2003 en 2005.
- de taakstelling Begeleid Werken is in geen enkel jaar gerealiseerd, maar alleen in 2004 en 2005 was dat verwijtbaar;
- Drechtwerk heeft zich ingespannen voor passende werkplekken;
- de omvang van de wachtlijst groeide sneller dan het landelijk gemiddelde;
- de wachtduur op de wachtlijst lag in de periode 2004-2006 onder of op het landelijke gemiddelde en in 2004 en 2006 onder de 12 maanden.

Wat betreft doorstroom en uitstroom zijn de bevindingen:

- persoonlijke ontwikkelingsgesprekken worden niet altijd gevoerd, maar krijgen wel de juiste follow-up;
- opleidingen worden aangeboden aan WSW-medewerkers;
- leidinggevende worden gesteund en beoordeeld op arbeidsontwikkeling, maar niet conform de eigen norm. Een rapport van Kieboom wijst op tekortkomingen op de werkvloer bij Verpakken;
- er zijn periodieke controles of een WSW-er nog steeds tot de doelgroep behoort;
- er zijn inspanningen om de beweging ‘van binnen naar buiten’ te realiseren, maar de eigen doelen zijn niet gerealiseerd;

- het ziekteverzuim ligt boven de gestelde norm (landelijke gemiddelde);
- uitstroom vanuit de WSW naar 'regulier' werk is minimaal.

6 De financieel-economische doelen

Voor een 'gemiddeld lokaal bestuurder' is het lastig om zicht te krijgen op de financiële resultaten van Drechtwerk. Eén van de oorzaken is het weelderige gebruik van uiteenlopende indicatoren, zoals 'verlies', 'operationeel resultaat', 'subsidieresultaat', 'bedrijfsresultaat' en 'exploitatieresultaat'. Omdat deze ook nog eens door elkaar gebruikt worden, is het spreekwoordelijke bos door de bomen al gauw niet meer zichtbaar. Bovendien worden kosten in verschillende jaren zonder nadere toelichting onder een andere post gerubriceerd.

Het jaarverslag 2006 over de resultaten:

'Drechtwerk is in staat geweest om het verlies over 2005 ad € 5,7 miljoen in het verslagjaar 2006 terug te brengen naar € 5,5 miljoen. Daarbij moet direct worden opgemerkt dat het bedrijf operationeel gezien aanzienlijk beter heeft gepresteerd, maar dat door maatregelen vanuit de rijksoverheid (...) het effect hiervan op het totale exploitatieresultaat slechts zeer beperkt zichtbaar is. Om het totale exploitatieresultaat van Drechtwerk inzichtelijk te maken dient een onderscheid gemaakt te worden gemaakt in het 'operationeel resultaat', het 'subsidieresultaat' en de 'eenmalige baten en lasten.'

In dit hoofdstuk wordt een poging gedaan de financiële resultaten van Drechtwerk over de periode 2003-2006 consistent en vergelijkbaar te presenteren. Drechtwerk is geen 'regulier' bedrijf. Daarom is vooral het onderscheid tussen kosten van de WSW-medewerkers, de kosten van de niet-WSW-medewerkers en de overige (min of meer vaste) kosten van belang. Bijzondere kosten zijn in dit overzicht verantwoord onder "buitengewone lasten". In tabel 6.1 op de volgende pagina worden de kerncijfers gepresenteerd.

Uit een analyse van deze resultaten blijkt onder meer het volgende:

1. het bedrijfsresultaat na rijksbijdrage daalde van -€ 1,4 miljoen (in 2003) tot -€ 5,0 miljoen (in 2006);
2. de toegevoegde waarde per FTE bleef achter bij het landelijk gemiddelde. De toegevoegde waarde per uur daalde;
3. de rijkssubsidie is niet (meer) voldoende om de loonkosten van WSW-ers te dekken;
4. ondanks de afslankingsoperatie stijgen de kosten van niet-gesubsidieerde medewerkers en ondanks aangekondigde bezuinigingen stijgen de algemene kosten;
5. buitengewone baten en lasten beïnvloeden het resultaat voor gemeentelijke bijdrage aanzienlijk;
6. de gemeentelijk bijdrage moet flink stijgen om tekorten te dekken;
7. prestaties van verschillende bedrijven lopen uiteen;
8. een aanzienlijk deel van de negatieve resultaten zijn veroorzaakt door management beslissingen.

Kerncijfers Drechtwerk					
	2002	2003	2004	2005	2006
Netto omzet	18.173	19.693	19.031	19.149	20.005
Kosten van grond- en hulpstoffen	-3.042	-4.198	-3.982	-4.606	-4.146
Indirecte productiekosten	-154	-193	-170	-184	0
Toegevoegde waarde	14.977	15.302	14.879	14.359	15.859
Overige opbrengsten	1.110	463	1.097	1.073	917
Totaal opbrengsten	16.087	15.765	15.976	15.432	16.776
Kosten WSW-medewerkers	-41.298	-44.057	-46.804	-47.415	-48.535
Kosten niet-gesubsidieerde medewerkers	-8.150	-8.762	-9.003	-8.906	-8.707
Algemene kosten	-9.186	-7.934	-8.174	-7.630	-8.421
Resultaat voor rijksbijdrage	-42.547	-44.988	-48.005	-48.519	-48.887
Rijksbijdrage jaarrekening	42.174	44.205	44.665	44.834	43.858
Terugvordering taakstelling arbeidsplaatsen	-1.216	-974	-1	-696	0
Dekkingseffect tekort arbeidsplaatsen	305	339	0	175	0
Resultaat na rijksbijdrage	-1.284	-1.418	-3.341	-4.206	-5.029
Buitengewone baten	4.771	3.536	352	69	909
Buitengewone lasten	-607	-1.241	-440	-1.582	-1.406
Resultaat voor gemeentelijke bijdragen	2.880	877	-3.429	-5.719	-5.526
Gemeentelijke bijdrage regulier	1.529	1.604	1.689	1.660	3.642
Gemeentelijke bijdragen aan tekorten	-4.100			5.770	1.884
Exploitatieresultaat	309	2.481	-1.740	1.711	0

Tabel 6.1: Financiële resultaten van Drechtwerk (alle bedragen x € 1.000).⁶⁸

6.1 Bedrijfsresultaat na rijksbijdrage

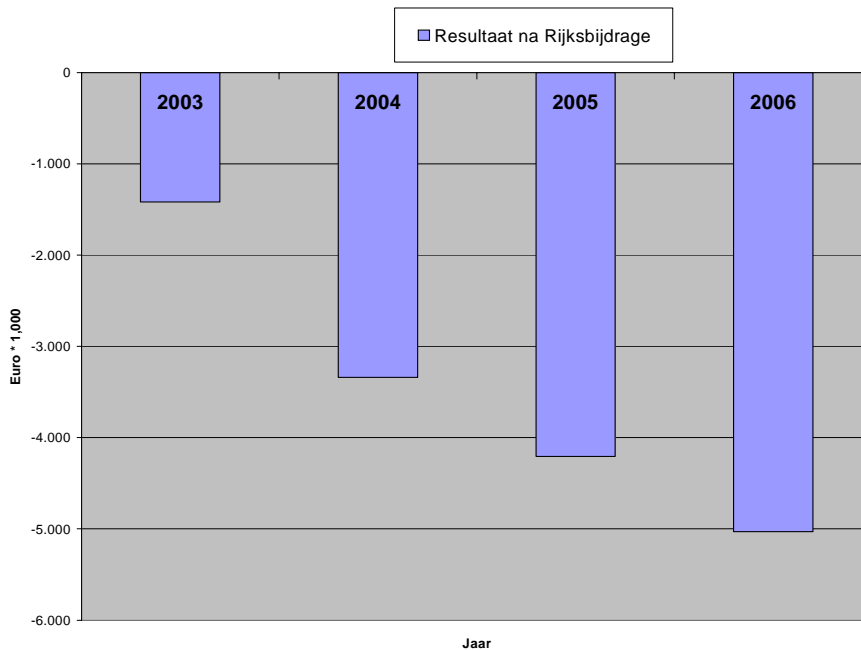
In de periode 2002-2006 is het bedrijfsresultaat na rijksbijdrage gedaald van -1,3 miljoen in 2002 via -€ 1,4 miljoen (in 2003) tot -€ 5,0 miljoen (in 2006):

In de jaren 2003-2006 is de afschrijving aanzienlijk verlaagd door het hanteren van een langere afschrijvingstermijn. In 2002 wordt nog € 1,74 miljoen afgeschreven. In de jaren daarna wordt dit € 1,4 miljoen. Samen met de boekwinst in 2002 ad € 4,8 miljoen verklaart dit de inhaalafschrijving die in 2007 nodig blijkt.

In 2003 is het bedrijfsresultaat na rijksbijdrage -€ 1,4 miljoen, met name als gevolg van hogere bedrijfslasten en het achterblijven van de toegevoegde waarde. In 2004 is het bedrijfsresultaat na rijksbijdrage verder gedaald van -€ 1,4 naar -€ 3,3 miljoen. Voornaamste oorzaak is dan een stijging van de WSW-loonkosten, stijging van de niet-WSW loonkosten, stijging van pensioenlasten WSW en niet-WSW, stijging van de algemene kosten. In 2005 daalt het bedrijfsresultaat na rijksbijdrage verder van -€ 3,3 naar -€ 4,2 miljoen. Onder meer orders met een laag rendement (resultierend in een

⁶⁸ Zie paragraaf 4.1.4 voor een toelichting op het begrip reguliere bijdrage.

lagere toegevoegde waarde) en stijgende loonkosten van WSW-ers zijn oorzaak. In 2006 daalt het bedrijfsresultaat na rijksbijdrage (wederom) van -€ 4,2 naar -€ 5,0 miljoen. Oorzaak is met name een stijging van de loonkosten van de WSW-ers en een lagere rijksbijdrage. Als positief element kan gezien worden de stijging van de omzet en toegevoegde waarde.



Figuur 6.1: Resultaat Drechtwerk na rijksbijdrage.

6.2 De toegevoegde waarde

Norm

In de periode 2003-2006 probeerde Drechtwerk te sturen op de toegevoegde waarde (= het verschil tussen de omzet en de externe kosten voor hulp- en grondstoffen). Deze indicator geeft eigenlijk aan hoeveel Drechtwerk verdient. De toegevoegde waarde per FTE zou op het landelijk gemiddelde moeten liggen, vond het bestuur zelf.

Bevindingen

De Rekenkamer constateert dat in de periode 2003 tot 2005 de toegevoegde waarde daalde van € 15,3 tot € 14,4 miljoen om daarna te stijgen naar € 15,9 miljoen in 2006.⁶⁹ Als verklaringen voor de daling in 2003-2005 worden de lage tarieforders (om vooral het bedrijf Assemblage/ Verpakken te kunnen voorzien van voldoende werk) aangewezen. Voor de stijging in 2006 wordt gewezen op de betere conjunctuur, een actievere klantbenadering, een verschuiving van indirect personeel naar de productie en van industriële naar dienstverlenende activiteiten met hogere opbrengsten en het afstoten van orders met lage tarieven.

⁶⁹ Volgens de Marap kwartaal 4 2007 is de toegevoegde waarde gestegen naar 17.335 in 2007.

De Toegevoegde waarde per FTE daalde van € 8.512 (2003) naar € 8.272 (2005) en steeg daarna naar € 9.189 in 2006. In alle jaren bleef deze indicator bij Drechtwerk onder het landelijk gemiddelde, alhoewel de groei van 2003 naar 2006 gelijke tred hield (beide 8%).

	2003	2004	2005	2006
Drechtwerk	8.512	8.410	8.272	9.189
Landelijk gemiddelde	9.765	10.082	9.814	10.530

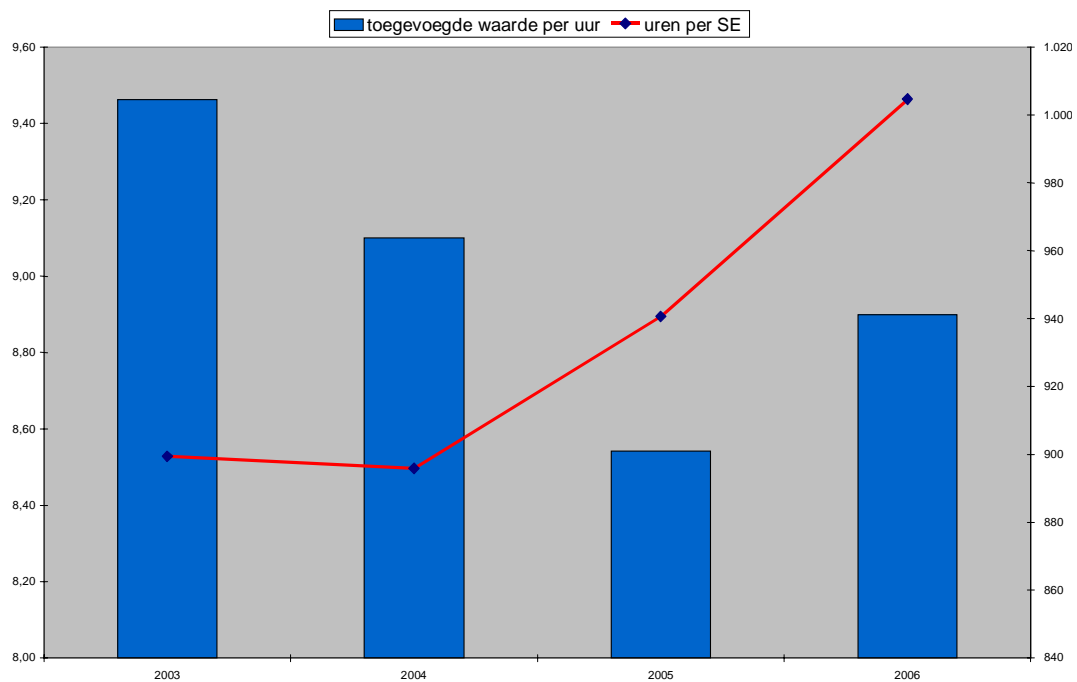
Tabel 6.2: Netto toegevoegde waarde/ FTE. (Bron: jaarverslag 2006, Cedris.)

De toegevoegde waarde per SE bepaalt samen met de rijkssubsidie de dekking voor de kosten van begeleiding en de algemene kosten. Die toegevoegde waarde wordt bepaald door het inzetten van uren en door de toegevoegde waarde per uur. Deze indicatoren hebben zich ontwikkeld volgens tabel 6.3.

	2003	2004	2005	2006
Toegevoegde waarde per SE	8.511	8.152	8.034	8.941
Toegevoegde waarde per uur	9,46	9,10	8,54	8,90

Tabel 6.3: Netto toegevoegde waarde/ SE. (Bron: jaarverslagen 2003-2006.)

Het doel om een hogere toegevoegde waarde te realiseren is in beperkte mate gehaald. Dat is vooral gebeurd door harder te gaan werken (per SE steeg het aantal uren van 899 naar 1005), niet door slimmer te werken.



Figuur 6.2: TW per uur in vergelijking tot uren per SE.

6.3 De rijksbijdrage en de loonkosten van WSW-ers

Als verklaring van de verliessituatie wijst Drechtwerk vaak op een 'wig' tussen de stijgende loonkosten (die bepaald wordt door de CAO) en de achterblijvende rijkssubsidie.

Drechtwerk vindt dat de loonkosten van WSW-ers gedekt zouden moeten worden door de rijksbijdrage. Echter, vanaf 2004 is die rijksbijdrage niet meer voldoende om de loonkosten te dekken en in 2006 is het (negatief) verschil zelfs opgelopen tot circa € 4,7 miljoen (zie tabel 6.1). Het rijk vindt daarentegen dat SW-bedrijven niet 'automatisch' moet rekenen



op dekking van de CAO door het rijk. De oorzaak van de stijgende loonkosten ligt niet zozeer in de primaire arbeidsvoorwaarden, maar in de secundaire arbeidsvoorwaarden. En wat dat betreft houdt Den Haag vast aan rijksbrede regelingen.

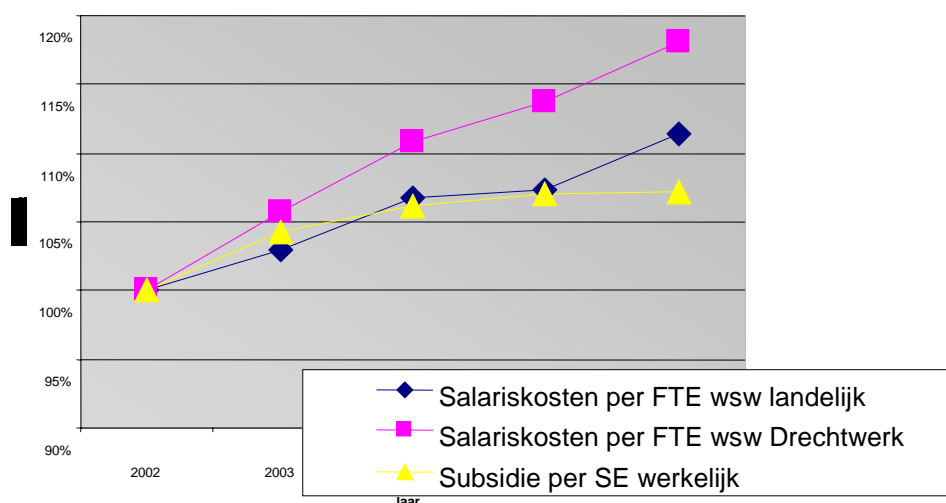
Overigens liggen de gemiddelde salariskosten per FTE WSW-er vanaf 2005 bij Drechtwerk boven het landelijk gemiddelde. Een woordvoerder van Drechtwerk noemt als oorzaak dat WSW-ers lange tijd hoger werden ingeschaald dan strikt noodzakelijk. Daar is vanaf begin 2007 een eind aan gekomen, nadat de directie besloot instromende WSW-medewerkers op een lager salaris niveau in te schalen⁷⁰. Deze salarismaatregel zal pas op langere termijn effect sorteren.

	2003	2004	2005	2006
Kosten per FTE WSW-er (Drechtwerk)	23.883	25.023	25.696	26.686
Rijkssubsidie per FTE WSW-er	24.618	25.247	25.428	25.412
Verschil Drechtwerk	735	224	-268	-1.274
Verschil landelijk (ofwel de wig)	488	224	280	-674
Salariskosten per FTE WSW-er (landelijk)	24.130	25.023	25.148	26.086

Tabel 6.4: Salariskosten van een WSW-er bij Drechtwerk afgezet tegen de rijkssubsidie per FTE ('de wig') en tegen het landelijk gemiddelde aan salariskosten. (Bron: jaarverslagen 2003-2006 en Cedris.)

⁷⁰ Bron: interview hoofd Finance & Control, januari 2008.

Loonkosten versus subsidie



Figuur 6.3: Loonkosten versus subsidie.

Overigens dekt de rijkssubsidie tot en met 2005 de loonkosten per SE.

	2003	2004	2005	2006
Salariskosten per SE WSW-er (Drechtwerk)	23.473	24.539	25.241	26.268
Rijkssubsidie per SE WSW-er	24.045	24.472	24.698	24.727
Verschil	428	67	-543	-1.541

Tabel 6.5: De salariskosten van een SE bij Drechtwerk afgezet tegen de rijkssubsidie per SE. (Bron: jaarverslagen 2003-2006.)

De toename van de wig wordt voor een groot deel veroorzaakt door het eigen loonbeleid van Drechtwerk. Dat is uit te drukken in het verschil tussen de landelijke wig en het verschil bij Drechtwerk. Dat loopt op van een positief verschil ad € 247 per FTE naar –€ 600 per FTE.

	2003	2004	2005	2006
Verschil Drechtwerk versus landelijk	247	0	-548	-600
Financieel effect loonbeleid	+435	0	-961	-1047

Tabel 6.6: Financieel effect loonbeleid Drechtwerk. (Bron: jaarverslagen 2003-2006.)

6.4 Effect van de bezuinigen op niet-gesubsidieerd personeel

Het Veranderplan 2005-2008 moest onder meer leiden tot een reductie van personele kosten van niet-gesubsidieerde medewerkers. Deze doelstelling is niet gerealiseerd. Integendeel, deze kosten stegen van € 8,4 miljoen in 2002 naar € 9,3 miljoen in 2006. De daling met € 0,2 miljoen van € 9,5 miljoen naar € 9,3 miljoen in 2006 wordt veroorzaakt door € 0,6 miljoen lagere sociale lasten. De gelijkblijvende verhouding tussen WSW-ers en niet-WSW-ers wijst eveneens op het uitblijven van de gewenste kostenbesparing (zie tabel 6.7). Wat is er dan gebeurd?

Op 1 april 2005 werden – vanuit het Veranderplan – ruim 40 medewerkers met een ambtelijke status boventallig verklaard. Van deze medewerkers gingen 5 á 6 medewerkers met vervroegd pensioen, vonden 5 á 6 medewerkers elders een baan en werd in een enkel geval een tijdelijk contract niet verlengd. Alle overige personen werden herplaatst binnen Drechtwerk, onder meer in leidinggevende functies bij de afdeling Groen. Er vielen geen gedwongen ontslagen, dat was de uitkomst van onderhandelingen tussen Drechtwerk en de bonden.

Het Veranderplan leidde dus niet tot een daling van personele kosten. De salarissen van het ambtelijk personeel nam af, maar dat werd gecompenseerd door een stijging van loonkosten van gecontracteerde medewerkers (via Werxaam BV) en medewerkers niet in loondienst (inhuur van extern personeel en interim management). In tabellen 6.7 en 6.8 wordt dat zichtbaar gemaakt. De ‘bezuinigingsoperatie’ leidde overigens ook tot een stijging van andere kosten. Het ‘ontslag’ van de eigen elektriciens leidde tot de inhuur van een installatiebedrijf en ook namen de kosten voormalig personeel (FPU-kosten) toe⁷¹.

	2003	2004	2005	2006
WSW-medewerkers (excl.BW)	1.756	1.769	1.736	1.726
Niet-WSW-medewerkers	149	151	143	142
Verhouding WSW-/niet WSW	11,8	11,7	12,1	12,2

Tabel 6.7: De aantallen niet-gesubsidieerde medewerkers en aantallen medewerkers in FTE (excl. Begeleid Werken).

Kosten niet-gesubsidieerde medewerkers na bezuiniging (inclusief FPU-gevolgen)	2002	2003	2004	2005	2006
Salarissen ambtelijke medewerkers	-5.895	-6.243	-6.449	-6.384	-5.339
Sociale lasten ambtelijke medewerkers	-1.229	-1.387	-1.596	-1.365	-753
Salarissen gecontracteerde medewerkers	-786	-879	-565	-488	-1.899
Medewerkers niet in loondienst (interim)		0	0	-489	-553
Overige personeelskosten niet WSW-medewerkers	-240	-594	-593	-180	-163
FPU	-202	-341	-200	-634	-573
Totaal	-8.352	-9.444	-9.403	-9.540	-9.280

Tabel 6.8: De kosten van niet-gesubsidieerde medewerkers en aantallen medewerkers in FTE (excl. Begeleid Werken).⁷²

Dat het doel niet gehaald werd, blijkt ook uit een vergelijking tussen begroting en werkelijkheid 2006.

⁷¹ Bron: interview voormalige controller en jaarverslag 2005, p.31.

⁷² Bron: jaarverslagen 2003-2006.

Kosten niet-gesubsidieerde medewerkers	2006		
	Realiteit	Begroot	Vershil
Salarissen ambtelijke medewerkers	-5.339	-5.301	-38
Sociale lasten ambtelijke medewerkers	-753	-796	43
Salarissen gecontracteerde medewerkers	-1.899	-1.854	-45
Medewerkers niet in loondienst (interim)	-553	-235	-318
Overige personeelskosten niet WSW-medewerkers	-163	-156	-7
Totaal	-8.707	-8.342	-365

Tabel 6.9 Kosten niet-WSW begroot versus werkelijk 2006.

Kortom, het Veranderplan leidde niet tot een daling van personele kosten. Wel leidde het tot een verschuiving van indirect personeel naar leidinggevende functies in onder meer Groen.⁷³

6.5 Buitengewone baten en lasten

Het resultaat vóór gemeentelijke bijdrage van Drechtwerk is in sterke mate bepaald door de buitengewone baten en lasten. In 2002 had de 'afschrijvingswinst' van € 4,8 miljoen grote gevolgen voor het resultaat. In 2003 was er volgens het jaarverslag ook een positief saldo buitengewone baten en lasten van € 2,9 miljoen, wat zorgde voor omzetting van een bedrijfsresultaat ná rijksbijdrage van -€ 2,2 miljoen in een bedrijfsresultaat vóór gemeentelijk bijdrage van +€ 0,8 miljoen! Dit was voornamelijk



het gevolg van de vrijval van vakantiegelden, dat weer het gevolg was van een verandering van boekhoudkundige regels (de comptabiliteitsvoorschriften 95 werden vervangen door het Besluit Begroting en Verantwoording)⁷⁴. De rekenkamer rekent de kosten voormalig personeel (conform jaarverslag 2006) en het dekkingseffect van niet-gerealiseerde SE eveneens tot de buitengewone lasten om het resultaat na rijksbijdrage beter vergelijkbaar te maken.

De centrale boodschap is als volgt: Een positief resultaat vóór gemeentelijke bijdrage hoeft niet per se het gevolg te zijn van het goed presteren van Drechtwerk (en vice versa).

⁷³ In 2008 is het gemiddeld aantal medewerkers weer gestegen tot 165. Bron: interview voormalige controller.

⁷⁴ Jaarverslag 2003, p.4.

Buitengewone baten en lasten	2002	2003	2004	2005	2006
Buitengewone baten					
Herwaardering afschrijvingen	4.771				
Vrijval vakantiegelden		1.961	0	0	0
Vrijval verlofstuwmeer		845	134	32	335
Vrijval subsidie voorgaande jaren		492	0	0	0
Vrijval voorziening inactieven		0	0	0	477
Diversen		238	218	39	97
<i>Totaal</i>	<i>4.771</i>	<i>3.536</i>	<i>352</i>	<i>69</i>	<i>909</i>
Buitengewone lasten					
Dotatie ADV-spaarplan	-100	-258	-133	-89	-129
Teruggevorderde opleidingssubsidie		-140	0		
Dotatie verlofrechten personeel		0	0	-497	0
Kosten voormalig personeel (FPU)	-202	-341	-200	-634	-573
Dekkingstekort niet realiseren taakstelling arbeidsplaatsen	-305	-339	0	-175	0
Terugvordering taakstelling begeleid werken					-428
Afrekening pensioenlasten 2002-2005		0	0	0	-179
Diversen		-163	-107	-187	-97
<i>Totaal</i>	<i>-607</i>	<i>-1.241</i>	<i>-440</i>	<i>-1.582</i>	<i>-1.406</i>

Tabel 6.10: Buitengewone baten en lasten Drechtwerk.

Binnen de buitengewone lasten komen enkele posten voor die een gevolg zijn van managementbeslissingen.

Buitengewone lasten	2003	2004	2005	2006
Teruggevorderde opleidingssubsidie	-140	0		
Kosten voormalig personeel (FPU)	-341	-200	-634	-573
Dekkingstekort niet realiseren taakstelling arbeidsplaatsen	-339	0	-175	0
Terugvordering taakstelling begeleid werken				-428
Totaal	-820	-200	-809	-1.001

Tabel 6.11 Buitengewone lasten door management beslissingen.

6.6 De gemeentelijke bijdrage

Norm

Voor het beoordelen van de financiële bijdrage van gemeenten aan Drechtwerk hanteren we drie normen:

1. de bijdrage is gelijk aan de 'reguliere bijdrage';
2. de bijdrage ligt op het landelijk gemiddelde;
3. de bijdrage is 'nul' (deze norm is door VNG op een congres genoemd).

Bevindingen

In 2003 en 2004 is de gemeentelijke bijdrage circa € 1,6 tot € 1,7 miljoen. In 2005 en 2006 ligt die bijdrage aanzienlijk hoger: respectievelijk € 7,4 en € 5,5 miljoen (zie tabel 6.6). Dit betekent dat geen enkele van de bovengenoemde normen is gerealiseerd:

- over de jaren 2004 tot en met 2006 werd van de (deelnemende) een extra bijdrage gevraagd (bovenop de reguliere bijdrage) om verliezen in die jaren op te vangen;
- de bijdrages bij Drechtwerk (regulier plus additioneel) lagen boven het landelijk gemiddelde;
- een bijdrage van ‘nul’ (de norm van VNG) is daarmee ook niet gehaald.

Gemeentelijke bijdrage bij Drechtwerk en het landelijk gemiddelde				
	2003	2004	2005	2006
Reguliere bijdrage bij Drechtwerk per mw	857	874	876	876
Landelijk gemiddelde per mw (in € 's)	557	674	939	838
<i>Gemeentelijke bijdrage (x € 1.000). Totaal en per deelnemende gemeente (Bron: jaarverslagen)</i>				
	2003	2004	2005	2006
Reguliere bijdrage	1.604	1.689	1.660	3.642 ⁷⁵
Verliessaldo 2004			1.740	
Verliessaldo 2005			4.030	
Verliessaldo 2006				1.884
Totale gemeentelijke bijdrage	1.604	1.689	7.430	5.526
Per gemeente:				
– Alblasterdam	72	75	319	235
– Dordrecht	904	957	4.214	3.120
– Graafstroom	14	16	65	44
– N-Lekkerland	24	23	94	73
– Ridderkerk	139	145	643	475
– Overig	451	473	2.095	1.579

Tabel 6.12: Gemeentelijk bijdrages bij Drechtwerk. (Bron: Cedris, p. 4-9.)

Uit benchmarkgegevens blijkt dat ongeveer de helft van de (ruim 90) SW-bedrijven in Nederland kampt met een exploitatieverlies. Deze bedrijven hebben allemaal een reguliere gemeentelijke bijdrage nodig om de tekorten te dekken. Het financiële resultaat exclusief gemeentelijke bijdrage tussen 2003 en 2005 verslechterde.⁷⁶

6.7 Prestaties van divisies en kernbedrijven

In de jaarrekeningen 2003 tot en met 2006 vestigt Drechtwerk aandacht op het feit dat de verschillende divisies en bedrijfsonderdelen ieder een verschillende bijdrage leveren aan het totale financiële resultaat van Drechtwerk.

In de jaren 2003 tot en met 2005 worden cijfers op divisieniveau gepresenteerd. De boodschap is dat Industriële Dienstverlening verlies lijdt en Zakelijke Dienstverlening winst boekt. Hierbij wordt aangetekend dat niet alle kosten en opbrengsten van de

⁷⁵ Dit bedrag bestaat uit een reguliere bijdrage van € 1.686 en een extra gemeentelijke bijdrage van € 1.997. Bron: begroting 2006.

⁷⁶ Bedrijfsvergelijkingen voor de SW-bedrijven in 2005, september 2006, Cedris en De financiële situatie van de Sociale Werkvoorziening in beeld, mei 2007, Ecorys.

stafdiensten zijn verrekend in deze cijfers. Een werkelijk inzicht in de rentabiliteit van de divisies is dus niet gegeven.

	Industriële Dienstverlening	Zakelijke Dienstverlening
2003	Met gemiddeld 968 FTE aan WSW-ers een omzet van € 10,5 miljoen en een exploitatieresultaat van -€ 2,1 miljoen.	Met gemiddeld 661 FTE aan WSW-ers een omzet van € 8,7 miljoen en een exploitatieresultaat van +€ 1,5 miljoen
2004	Met gemiddeld 973 FTE aan WSW-ers een omzet van € 10,1 miljoen en een exploitatieresultaat van -€ 2.8 miljoen.	Met gemiddeld 667 FTE aan WSW-ers een omzet van € 9,0 miljoen en een exploitatieresultaat van € 1,5 miljoen
2005	Met gemiddeld 889 FTE een resultaat van -€ 3,9 miljoen.	Met gemiddeld 479 FTE een resultaat van +€ 0,8 miljoen.

Tabel 6.13: Presentatie van resultaten per divisie. (Bron: Jaarverslagen 2003, 2004 en 2005. In 2006 worden de gegevens op een andere manier gepresenteerd. Aantal FTE aan WSW-ers in stafdiensten zijn niet meegerekend.)

Blijkbaar werkt er een groot aantal FTE in de staf:

2003: 127 FTE

2004: 138 FTE

2005: 368 FTE

In het jaarverslag 2006 presenteert de directie de cijfers niet meer per divisie, maar per kernbedrijf. Hiermee wordt nog sterker de nadruk gelegd op mogelijke verschillen in rendement per bedrijfsactiviteit. Volgens de directie groeien in het bijzonder de bedrijven in de dienstverlening (Groen, Schoonmaak en Personeel) fors. 'De meer industriële bedrijven (Verpakken/ Assemblage en Metaal) zijn verantwoordelijk voor het verlies'. Dit sterkt de directie in de overtuiging dat Drechtwerk zich met name op dienstverlening zal moeten richten.

Bedrijf	Activiteit	Resultaat vóór gemeentelijke bijdrage	Aantal FTE
Verpakken/ Assemblage	Verpakken en assembleren, ontwikkelen en herplaatsen van medewerkers (School) en zorg bieden voor ernstig gehandicapten (Atelier)	-2.1	584
Kassen	Telen van planten	-1.0	131
Metaal	Platen verwerken van staal, rvs en aluminium	-0,4	116
Elektronica	Assemblage van halffabrikaten en eindproducten	0,2	107
Personeel	Detacheringen (individueel, groepen) begeleid werken	0,3	337
Facilitair	Schoonmaken, Wasserij	0,4	84
Groen	Schoffelen, zwerfvuil e.d.	1.1	342

Tabel 6.14: Diverse kernbedrijven en hun resultaat (in miljoen €). (Bron: jaarverslag 2006.)

Bij dat laatste moet worden aangetekend dat circa € 4,0 miljoen aan kosten en opbrengsten van de holding in 2006 (nog) niet zijn toegerekend aan/ verwerkt in de resultaten per bedrijfsonderdeel.⁷⁷ Of bijvoorbeeld de rijkssubsidie is toegerekend op basis van FTE of SE wordt niet duidelijk en dat kan een aanzienlijk effect hebben op het resultaat. Bovendien valt op dat de toegevoegde waarde per productief uur daalt. Dat wijst op het inzetten van extra uren in minder renderende sectoren. Helaas ontbreekt een sluitende en gecontroleerde analyse in het jaarverslag. Dus hoewel een sluitende analyse van de resultaten ontbreekt, vormt het wel de basis voor voorgestelde veranderingen.

6.8 Negatieve resultaten door managementbeslissingen

Onder managementbeslissingen worden zowel besluiten van de directie als van het bestuur verstaan, ook omdat de directiebesluiten onder verantwoordelijkheid van het bestuur zijn genomen. In een reactie meldt de directie Drechtwerk dat de kosten voormalig personeel en het aannemen van interim-managers zijn veroorzaakt door ingrijpen van het bestuur.

Gevolgen managementbeslissingen	2003	2004	2005	2006
Teruggevorderde opleidingssubsidie	-140	0		
Kosten voormalig personeel (FPU)	-341	-200	-634	-573
Dekkingstekort niet realiseren taakstelling arbeidsplaatsen	-339	0	-175	0
Terugvordering taakstelling begeleid werken				-428
Hogere kosten medewerkers	436	-1	-962	-1.047
Overschrijding begroting niet-wsw	-132	52	418	-365
Interim managers			-489	-553
Totaal	-516	-149	-1.842	-2.966

Tabel 6.15: Financiële gevolgen managementbeslissingen.

Samenvatting

Een analyse van de financiële prestaties van Drechtwerk (in 2003-2006) leert het volgende:

- Het bedrijfsresultaat ná rijksbijdrage is gedaald.
- De toegevoegde waarde is gedaald van 2003 tot 2005 en steeg in 2006. De toegevoegde waarde per uur is gedaald. De toegevoegde waarde per FTE bleef onder het landelijke gemiddelde, ondanks een stijging in 2006.
- Door de taakstelling WSW niet te realiseren ontstaan in 2002, 2003 en 2005 dekkingsverliezen.
- De rijksbijdrage is vanaf 2006 niet (meer) voldoende om loonkosten van WSW-ers te dekken.
- Ondanks de afslankingsoperatie stijgen de kosten van niet-gesubsidieerde medewerkers. Wel vindt een verschuiving plaats van ambtelijk personeel van indirect werk naar leidinggevende posities in het primair proces (onder meer bij Groen).
- De buitengewone baten en lasten beïnvloedden het resultaat voor gemeentelijke

⁷⁷ Marap, 4^e kwartaal 2006.

bijdrage in alle jaren aanzienlijk.

- Naast de reguliere bijdrage, is voor de jaren 2004 tot 2006 een forse additionele bijdrage nodig om verliessaldo's op te vangen.
- Drechtwerk zegt dat de financiële resultaten per divisies en kernbedrijven verschilt, hetgeen hen sterkt in de veronderstelling dat een koerswijziging (van industrie naar dienstverlening) juist is. Omdat een deel van de kosten en opbrengsten van de holding niet zijn toegerekend aan de kernbedrijven, ontbreekt een sluitende analyse en onderbouwing van deze voorgestelde koerswijziging.
- Een aanzienlijk deel van de negatieve resultaten zijn veroorzaakt door management beslissingen.

7 Sturing en controle door gemeenten

In dit hoofdstuk staat de sturing en controle van de (deelnemende) gemeenten centraal. De kwaliteit van de gemeentelijke aansturing en controle wordt gemeten aan de hand van de volgende meetpunten:

1. Waren de wethouders altijd aanwezig bij de vergaderingen van het Algemeen bestuur?
2. Hebben gemeenten altijd gebruik gemaakt van de mogelijkheid hun zienswijze te geven op begrotingen en jaarrekeningen van Drechtwerk?
3. Zijn belangrijke kwesties altijd geagendeerd en besproken in de raden?
4. Hoe zijn de gevoelens van de hoofdrolspelers over de aansturing en controle?
5. In hoeverre hebben gemeenten diensten afgenomen bij Drechtwerk?

Uitgangspunt bij beoordeling van sturing en controle

Uitgangspunt bij de sturing en controle van gemeenten in de periode 2003-2006 is de toen geldende Gemeenschappelijke Regeling. Hierin zijn afspraken gemaakt over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de gemeenten, het Algemeen bestuur en het Dagelijks bestuur over de planning & control-cyclus en het informeren van de gemeenteraden door de leden van het Algemeen bestuur als vertegenwoordiger van de gemeenteraden. Zie paragraaf 4.1.

7.1 Aanwezigheid bij vergaderingen van het Algemeen bestuur

Norm

Volgens de Gemeenschappelijke Regeling treedt het Algemeen Bestuur in plaats van de gemeenteraden. In de Gemeenschappelijke Regeling is bepaald dat dit orgaan tenminste twee keer per jaar bijeenkomt. De aanwezigheid van wethouders tijdens deze vergaderingen is daarmee een instrument voor sturing en controle. De vraag is: waren de wethouders inderdaad altijd aanwezig? (=norm van de Rekenkamer)

Bevindingen

Het Algemeen bestuur heeft in de periode 2003-2006 26 keer vergaderd, dus conform de norm van tenminste tweemaal per jaar. Tijdens deze vergaderingen waren de vertegenwoordigers van de gemeenteraden van Dordrecht en Ridderkerk bijna altijd aanwezig. De wethouders van de kleinere gemeenten Nieuw-Lekkerland (11x), Alblasterdam (7x) en Graafstroom (7x) waren echter regelmatig afwezig⁷⁸. Door hun afwezigheid maakten zij niet gebruik van de gelegenheid om te sturen en te controleren.

	2003	2004	2005	2006	Totaal
Aantal vergaderingen AB	5	5	9	7	26
Alblasterdam afwezig?	1	3	2	1	7
Dordrecht afwezig?	0	1	1	0	2
Graafstroom afwezig?	0	2	3	2	7
Nieuw-Lekkerland afwezig?	3	2	3	3	11
Ridderkerk afwezig?	1	1	1	1	4

Tabel 7.1: Afwezigheid van gemeenten tijdens vergaderingen van het Algemeen bestuur.

⁷⁸ Gebaseerd op de notulen Algemeen bestuur in de periode 2003-2006.

7.2 Behandeling van begrotingen en jaarrekeningen

Norm

Conform de Gemeenschappelijke regeling worden de jaarlijkse begrotingen en jaarrekeningen vastgesteld door het Algemeen bestuur. Daarbij zal het Algemeen bestuur wel rekening houden met 'gevoelens' en 'zienswijzen' van de verschillende raden van de deelnemende gemeenten (zie paragraaf 4.1). Hebben de gemeenten inderdaad van die mogelijkheid gebruik gemaakt?

Bevindingen

De (deelnemende) gemeenteraden hebben in beperkte mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid hun 'gevoelens' en 'zienswijzen' over de begrotingen en jaarrekeningen van Drechtwerk kenbaar te maken. Er worden soms vragen gesteld en kritische opmerkingen gemaakt, die door de wethouder worden meegenomen, maar altijd gaat men unaniem akkoord (zie bijlage 3).

In een toelichting zeggen raadsleden niet het gevoel te hebben dat ze werkelijk invloed hebben op de voorgestelde begrotingen. 'Het is moeilijk een hard statement te maken en de begroting af te wijzen, want je weet de gevolgen niet. Bovendien, de keuzes zijn door het Algemeen bestuur en Dagelijks bestuur al gemaakt en daar heb je ook een Gemeenschappelijke regeling voor'. Ook zeggen raadsleden dat de begrotingen en jaarrekeningen niet echt inzicht geven. 'Het zijn vaak lijvige, ingewikkelde stukken en je hebt geen tijd om alles door te nemen. Er worden ook geen duidelijke keuzes voorgelegd'. Enkele raadsleden zouden meer beknopte informatie willen zien over enkele belangrijke zaken⁷⁹.



7.3 Agendering en bespreking van onderwerpen

Norm

Conform artikel 12 van de Gemeenschappelijke regeling over informatie en verantwoording dienen leden van het Algemeen bestuur aan hun gemeenteraden gevraagd en ongevraagd de benodigde informatie te verstrekken, zodat die in staat worden gesteld het gevoerde/ te voeren beleid juist te beoordelen.

De vraag is in hoeverre dit in de praktijk gebeurd is. We meten dit aan de hand van zeven belangrijke kwesties.

Bevindingen

Een analyse van de behandeling van deze zeven kwesties leert dat de actieve en passieve informatieplicht niet geheel uit de verf is gekomen: de herwaardering, het Veranderplan, het vertrek van de Algemeen Directeur en de instroomstop zijn niet besproken of alleen achteraf; het convenant en het 'Radarrapport' zijn in de meeste

⁷⁹ Bron: Interviews met raadsleden.

gemeenten wel besproken en het ondernemingsplan is niet expliciet besproken, maar wel in de vorm van de begroting 2007 (zie ook bijlage 4).

Kwestie	Onderwerp	Besproken?
1	De herwaardering van activa om 'afschrijvingswinst' te creëren (2002/2003)	Over de herwaardering zijn de gemeenteraden niet of pas achteraf geïnformeerd. Wél stond dit voornemen vermeld in het strategisch plan 'Drechtwerk op Koers'. Voor een aantal raadsleden werd de impact van dit besluit pas in 2007 met de actie 'Schoon schip' duidelijk.
2	Het Veranderplan om kosten te besparen (2004)	Het Veranderplan is in diverse raden toegelicht door de Algemeen Directeur, maar pas nadat de maatregelen reeds in gang waren gezet.
3	Het vertrek van de Algemeen Directeur en de komst van een interim-manager (2005)	In Dordrecht, Alblasserdam en Ridderkerk is het vertrek genoemd, in de andere gemeenten niet.
4	Het besluit tot een instroomstop voor nieuwe WSW-ers (2005)	In geen enkele gemeenteraad besproken.
5	Het ondernemingsplan van de nieuwe Algemeen Directeur (2006)	Niet als afzonderlijk document voorgelegd aan de raden en niet expliciet aan de orde gesteld. Wel de vertaling ervan in de begroting 2007.
6	Het convenant om inkoop bij Drechtwerk te bevorderen (2005/2006)	In alle gemeenteraden besproken.
7	Het 'Radar'-rapport over de toekomst van Drechtwerk (2007)	In alle gemeenten besproken, behalve in Alblasserdam (ter inzage gelegen).

Tabel 7.2. De bespreking van zeven kwesties in de gemeenteraden.

7.4 Gevoelens van de hoofdrolspelers over aansturing en controle

Uit de interviews blijkt dat geen enkel gemeenteraadslid het gevoel heeft dat de raad enige invloed heeft op Drechtwerk.⁸⁰ Maar ook de leden van directie, het Managementteam, Dagelijks bestuur en Algemeen bestuur zijn niet tevreden over de aansturing en controle van Drechtwerk. Zij zijn kritisch over het functioneren van de bestuursorganen van de Gemeenschappelijke Regeling, maar ook over hun eigen functioneren in dit speelveld.

Om inzicht te geven in de 'gevoelens' tussen directie, bestuursleden in Algemeen bestuur en Dagelijks bestuur en raadsleden is een 'gevoelensmatrix' opgesteld (zie bijlage 5).

⁸⁰ In het kader van dit onderzoek zijn 17 raadsleden geïnterviewd.

7.5 Inkoop van gemeenten bij Drechtwerk

Norm

Vanuit het besef dat een hogere omzet bij Drechtwerk kan leiden tot een lagere gemeentelijke bijdrage, heeft de directie en het Dagelijks bestuur en Algemeen bestuur steeds actief gestuurd op bevordering van de inkoop door deelnemende gemeenten. De volgende normen worden gehanteerd:

- Drechtwerk en de gemeenten spannen zich voldoende in om de omzet te bevorderen;
- de gerealiseerde omzet en het aantal WSW-ers ligt op de targets.

Bevindingen:

Er zijn continu inspanningen geleverd om de omzet bij gemeenten te bevorderen: vanaf 2002 is er een bonusregeling om gemeenten te stimuleren producten en diensten bij Drechtwerk af te nemen⁸¹. Indien gemeenten hun targets halen ligt een bonus in het verschiet. De gemeente met de grootste omzetstijging krijgt een 'Drechtwerk-trofee'. In het Veranderplan 2005-2008 wordt opgenomen dat Drechtwerk 'Preferred supplier' wil worden van deelnemende gemeenten. In het Algemeen bestuur wordt afgesproken dat de portefeuillehouders dit kwestie zullen bespreken in hun colleges⁸². Op 31 augustus 2005 spreken het Dagelijks bestuur en het Algemeen bestuur voor het eerst over de (on)mogelijkheden om via het sluiten van een convenant meer omzet te verkrijgen bij gemeenten, hetgeen in februari 2006 leidt tot een (door het Algemeen bestuur) geaccordeerd ontwerpconvenant.

Wat betreft de resultaten: in de periode 2004-2006 werden de beoogde omzetdoelen niet gehaald, want de omzet bij gemeenten daalde van € 4,2 miljoen (2004) naar € 3,7 miljoen (in 2006). In 2007 zijn de targets uit het convenant qua omzet (€ 5,3 miljoen) en qua aantal WSW-ers bijna behaald.

Uitgesplitst naar gemeente is het beeld als volgt.

- Qua omzet bereikten in het bijzonder Ridderkerk en (in mindere mate) Dordrecht hun target, in tegenstelling tot Alblasserdam, Graafstroom en Nieuw-Lekkerland.
- Qua aantal WSW-ers haalden Alblasserdam, Graafstroom, Ridderkerk en Nieuw-Lekkerland hun target en Dordrecht niet.

Inmiddels hebben 9 van de 10 (deelnemende) gemeenten het convenant getekend. Alleen Nieuw-Lekkerland heeft nog niet getekend, hoewel zij krachtens het Algemeen bestuursbesluit wel gebonden worden gehouden. Volgens de portefeuillehouder van Nieuw-Lekkerland heeft zijn gemeente weinig mogelijkheden om de target te halen, gezien het volume aan beschikbaar werk en de (volgens hem) tekortschietende kwaliteit van de dienstverlening van Drechtwerk.

⁸¹ Die staat bekend onder de naam Bonusregeling Drechtwerk 2002.

⁸² Notulen Algemeen bestuur, 16 februari 2005.

		2004	2005	2006	2007
Totaal omzet	Norm			5.343	5.343
	Realisatie	4.275	3.950	3.737	5.268
<i>Waarvan door:</i>					
Alblasserdam	Norm	-	-	246	246
	Realisatie	118	136	121	166
Dordrecht	Norm	-	-	2.387	2.387
	Realisatie	2.463	2.192	1.964	2.262
Graafstroom	Norm	-	-	92	92
	Realisatie	0	0	0,19	33
Nieuw-Lekkerland	Norm	-	-	105	105
	Realisatie	21	20	20	23
Ridderkerk	Norm	-	-	560	560
	Realisatie	770	690	598	795
Overige gemeenten	Norm			1.953	1.953
	Realisatie			1.034	1.989
<i>Gefactureerde omzet aan gemeenten, incl. onderhanden werk. Alle bedragen x € 1.000. De norm voor 2007 is gelijk aan 2006.</i>					
	Norm '06/'07	# WSW-ers 1/1/06	# WSW-ers 1/1/07	# WSW-ers 1/1/08	
Totaal	94	43	69	94	
Alblasserdam	4	0	4	4	
Dordrecht	53	29	40	44	
Graafstroom	1	0	0	1	
N-Lekkerland	1	0	1	1	
Ridderkerk	8	7	15	15	
Overige gemeenten	27	7	9	29	
<i>Aantal WSW-medewerkers als gedetacheerde bij gemeenten per 1/1 van het jaar. (Bron: Marap 4^e kwartaal 2007.)</i>					

Tabel 7.3: Targets en realisaties qua omzet en aantal WSW-ers bij deelnemende gemeenten. (Bron: Marap, 4^e kwartaal 2007.)

Samenvatting

- De wethouders van Nieuw-Lekkerland (11x), Alblasserdam (7x) en Graafstroom (7x) waren regelmatig afwezig bij vergaderingen van het Algemeen Bestuur.
- De (deelnemende) gemeenteraden hebben in beperkte mate hun ‘gevoelens’ en ‘zienswijzen’ geuit over de begrotingen en jaarrekeningen van Drechtwerk.
- De actieve en passieve informatieplicht is niet geheel uit de verf is gekomen.
- Geen enkel gemeenteraadslid heeft het gevoel dat de raad enige invloed heeft op Drechtwerk. Ook directieleden, MT-leden, leden van Dagelijks Bestuur/Algemeen Bestuur zijn tevreden over de aansturing van Drechtwerk.
- Er zijn inspanningen geleverd om de omzet bij gemeenten te bevorderen, maar dat leidde niet tot behalen van de targets (in 2007 worden de targets uit de convenanten bijna gehaald).

8 Drechtwerk en de modernisering van de WSW

In de vorige hoofdstukken hebben we gezien hoe Drechtwerk presteerde in de periode 2003-2006. De rekenkamer stelt vast dat er het nodige verbeterpotentieel is bij het realiseren van de sociale doelen, de financiële doelen en de sturing en controle. Het ligt dus voor de hand dat maatregelen worden genomen om de uitvoering van de WSW te verbeteren. Maar ook de modernisering van de WSW geeft aanleiding voor maatregelen. De vraag is alleen: wát moet er nu precies veranderen?

Dit hoofdstuk handelt over de toekomst van Drechtwerk. Het hoofdstuk is opgedeeld in de twee onderdelen:

1. Wat behelst de modernisering van de WSW precies?
2. Is Drechtwerk voldoende voorbereid op de modernisering?

8.1 De modernisering van de WSW ⁸³

De modernisering van de WSW in 1998 zorgde helaas niet voor een toename van het aantal WSW-ers in reguliere werkomgevingen en evenmin voor een grotere regie van gemeenten. In 2001 wordt daarom besloten tot een nieuwe ronde in de modernisering van de WSW. Deze modernisering verloopt in twee stappen:

1. in januari 2005 wordt de indicatie van WSW-ers overgeheveld van SW-bedrijven naar het Centrum voor Werk en Inkomen (de indicatiecriteria blijven hetzelfde);
2. in januari 2008 wordt de nieuwe WSW van kracht.

Met de introductie van de WSW 2008 komt het realiseren van aangepaste arbeidsplaatsen voor WSW-ers in een zo regulier mogelijke arbeidsomgeving nog meer centraal te staan. Dit wordt gerealiseerd via de volgende lijnen:

1. bevordering van sturing en controle van gemeenten;
2. verbetering van de positie van WSW-ers;
3. werkgevers stimuleren om WSW-ers in dienst te nemen.

8.1.1 Bevordering van sturing en controle van gemeenten

Met de nieuwe WSW 2008 beoogt het rijk de sturing en controle van gemeenten over het doel en de inzet van de WSW te bevorderen. De gemeente zou een betere afweging kunnen maken tussen het bedrijfseconomische belang van het SW-bedrijf enerzijds en het belang van de Wsw-geïndiceerden anderzijds.

De WSW 2008 legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van WSW-taken (zoals wachtlijstbeheer en realiseren van passende arbeidsplaatsen) in handen van gemeenten. In dat kader wordt de jaarlijkse rijksbijdrage overgemaakt aan de



⁸³ Gebaseerd op De WSW in beweging, p.21-22 en de Concept Wet Sociale Werkvoorziening 2008, de Memorie van Toelichting op deze wet en het Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken.

individuele gemeenten (en niet meer rechtstreeks aan de SW-bedrijven) en moeten gemeenten ⁸⁴ verantwoording afleggen over de besteding van dit geld.

Voor Drechtwerk en de (deelnemende) gemeenten betekent dit een grote verandering. Immers, planning en verantwoording en de bijbehorende geldstromen waren altijd een primaire aangelegenheid tussen Drechtwerk en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zonder wezenlijke tussenkomst van de individuele gemeenten. Alle (deelnemende) gemeenten kunnen de verantwoording opnemen in de jaarrekening. Nog steeds geldt daarbij dat – indien de toegekende rijkssubsidie niet volledig of onrechtmatig is besteed – de uitkering (ter hoogte van dat deel) wordt teruggevorderd.

Dit alles neemt niet weg dat de (deelnemende) gemeente de uitvoering van WSW-taken kunnen mandateren aan Drechtwerk of een ander SW-bedrijf. In dit geval zullen de gemeenten met de WSW-taken ook hun rijksbijdrage moeten overdragen. Voorwaarde is wel dat de prestaties van de individuele gemeenten zichtbaar blijven⁸⁴.

Wat verandert er voor gemeenten met de WSW 2008?

Het formuleren en verantwoorden van WSW-beleid was altijd een primaire aangelegenheid tussen Drechtwerk en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zonder tussenkomst van de individuele gemeenten.

Met de WSW 2008 is de uitvoering van WSW-taken (zoals wachtlijstbeheer en realiseren van passende arbeidsplaatsen) de verantwoordelijkheid van de gemeente geworden. In dit kader wordt de rijksbijdrage jaarlijks overgemaakt aan de individuele gemeenten. De gemeenten moeten hier zelf een bestemming aan geven en ook ⁸⁴ verantwoording afleggen over de besteding van dit geld.

De deelnemende gemeenten kunnen de uitvoering van WSW-taken uitbesteden aan een SW-bedrijf (met deze taken moeten de gemeenten ook hun rijksbijdrage overdragen). In dat geval zullen de prestaties van de individuele gemeenten wel zichtbaar moeten blijven. Zo zal ook de wachtlijst op individuele basis, dus per deelnemende gemeente, beheerd moeten worden.

8.1.2 Verbetering van de positie van WSW-ers

De tweede doelstelling van de WSW 2008 is de positie van WSW-geïndiceerden te versterken. Dit wordt ingevuld op de volgende manieren.

- Elke WSW-geïndiceerde heeft recht op tijdige plaatsing op een passende arbeidsplaats. Dit betekent in concreto dat na 12 maanden op de wachtlijst een klacht ingediend kan worden bij de gemeente⁸⁵. Daar staat tegenover dat met de WSW 2008 bepaalde groepen WSW-geïndiceerden voorrang kunnen krijgen (onder de WSW 1998 gold het First in, First out-principe).
- WSW-geïndiceerden, die een Begeleid Werkenplaats zoeken, hebben recht op keuze uit tenminste twee begeleidingsorganisaties. Eén daarvan kan worden aangedragen door de WSW-geïndiceerde zelf, als de gemeente er na zes maanden niet in

⁸⁴ Het gaat dan bijvoorbeeld om de wachtlijst en het aantal arbeidsplaatsen.

⁸⁵ Voorwaarde is wel dat voldoende WSW-budget beschikbaar is of dat andere WSW-ers met een lagere plaats op de wachtlijst eerder instroomden

geslaagd is een Begeleid Werkenplaats te realiseren. Ook heeft een WSW-geïndiceerde recht op een persoonsgebonden budget (PGB), waarmee gezocht kan worden naar een begeleid werkenplek (eventueel via inschakeling van een organisatie).

- Een WSW-geïndiceerde heeft nu recht op terugkeer in de WSW, als deze persoon vrijwillig regulier ging werken en onvrijwillig werkloos werd.⁸⁶
- Tenslotte krijgen WSW-geïndiceerden recht op cliëntenparticipatie.

8.1.3 Werkgevers stimuleren om WSW-ers in dienst te nemen

Om werkgevers te stimuleren arbeidsplaatsen te bieden voor WSW-ers zijn de volgende maatregelen genomen:

- Werkgevers krijgen een permanente no-riskpolis bij ziekte en arbeidsongeschiktheid voor WSW-ers op een Begeleid Werkenplaats. Hiermee wordt Begeleid Werken voor werkgevers aantrekkelijker gemaakt (al ingevoerd per januari 2006).
- Gemeenten zijn verplicht de subsidie aan de werkgever door te betalen, in geval een WSW-er zijn indicatie verliest (tot het moment dat de gemeente een passend alternatief aanbod heeft gedaan).
- Voor SW-bedrijven en gemeenten is een handreiking gemaakt. Deze handreiking is een hulpmiddel bij het ontwikkelen van een aanpak om werkgevers te stimuleren meer werkplekken te realiseren.⁸⁷

8.2 Is Drechtwerk voldoende voorbereid op de modernisering?

Bij Drechtwerk stonden de jaren 2006 en 2007 deels in het teken van een strategische heroriëntatie en de modernisering van de WSW. Inmiddels is ook een aantal concrete maatregelen genomen in het kader van de modernisering (zie kader).

Welke concrete maatregelen zijn genomen ter voorbereiding van de WSW?

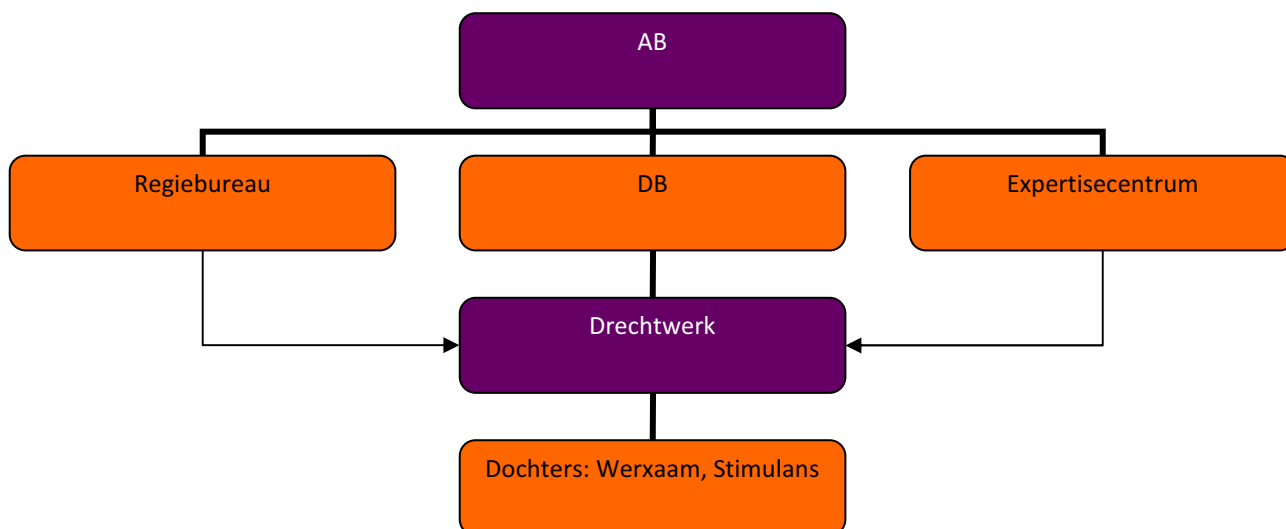
Er is een nieuwe Gemeenschappelijke regeling aangenomen, waarmee een Regiebureau is opgericht en geborgd is dat de rijkssubsidie van de gemeenten naar Drechtwerk wordt geleid. Het Regiebureau voert de volgende WSW-taken uit:

- het beheren van de wachtlijst;
- het plaatsen van WSW-ers op passende werkplekken;
- het coördineren van Begeleid Werken;
- uitvoering van de herindicaties;
- coördinatie Persoonsgebonden Budget (PGB);
- cliëntenparticipatie;
- het formuleren van beleid en opstellen van prestatieafspraken.

Het Regiebureau werkt onder verantwoordelijkheid van het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke regeling. Dat geldt ook voor het Expertisecentrum, dat ook uit Drechtwerk is gehaald (zie figuur 8.1.).

⁸⁶ De terugkeergarantie bestond al, maar de regels zijn wel wat gewijzigd.

⁸⁷ Buitenkans, Aanbevelingen om meer WSW-ers in een reguliere werkomgeving te brengen, Raad voor Werk en Inkomen, oktober 2006



Figuur 8.1. Organogram Drechtwerk per 1 januari 2008

Norm

Om de vraag te beoordelen of Drechtwerk voldoende voorbereid is op de modernisering worden de volgende normen gehanteerd.

1. De sociale en financiële doelen zijn helder geformuleerd.
2. De systematiek van sturing en controle is adequaat.

8.2.1 Formuleren sociale en financiële doelen

Norm

De sociale en financiële doelen zijn helder geformuleerd (evalueerbaar en resultaatgericht). De doelen kunnen worden afgeleid van wet- en regelgeving, van benchmarkgegevens van vergelijkbare SW-bedrijven (of bedrijven uit andere sectoren) en van eigen normen.

Bevindingen

Op dit moment hebben de (deelnemende) gemeenten nog geen doelen op het gebied van WSW geformuleerd, ook al was langere tijd bekend dat dit per januari 2008 geregeld zou moeten zijn. Wel is een Regiebureau opgericht dat zich (onder meer) zal bezighouden met het formuleren van doelstellingen op gebied van instroom, doorstroom en uitstroom en de ontwikkeling van arbeidsvaardigheden en het vertalen van beleidsdoelen in concrete prestatieafspraken.

Het is niet aantoonbaar dat deze maatregel inderdaad zal leiden tot het formuleren van doelen door de *gemeenten*. Het risico is aanwezig dat de gemeenten met het Regiebureau hun verantwoordelijkheid hebben 'weggezet'. Het Regiebureau wordt aangestuurd door het Algemeen bestuur van de GR.

8.2.2 Systematiek van sturing en controle

Norm

De systematiek van sturing en controle is adequaat. Dit betekent:

- a. dilemma's tussen bedrijfsmatig werken en realisatie van sociale doelen zijn transparant en beheersbaar gemaakt;
- b. de gewenste management informatie is in beeld en adequaat;
- c. de P&C-cyclus is ingericht en werkt adequaat;
- d. de informatievoorziening aan de raad verloopt adequaat, zodat de raad haar deze kaderstellende en controlerende rol kan waarmaken.

Bevindingen

In het voorgaande hebben we geconstateerd dat voor veel raadsleden (en in mindere mate de leden van het Algemeen Bestuur) Drechtwerk een 'black box' is. Dilemma's tussen bedrijfsmatig werken en realisatie van sociale doelen zijn niet altijd transparant en beheersbaar gemaakt. De gemeenten weten niet of Drechtwerk doelmatig werkt en/of of de gevraagde gemeentelijke bijdrages reëel zijn ten opzichte van de realisatie van sociale doelen. De dilemma's zijn nog niet goed in beeld, onder meer omdat de doelen nog niet bepaald zijn.

Op dit moment ontbreekt nog relevante managementinformatie om op basis daarvan goed te kunnen sturen. Bijvoorbeeld:

- Hoe is de kostenopbouw van Drechtwerk en is die acceptabel?
- Wat zijn de (integrale) kosten en opbrengsten van de individuele bedrijfsonderdelen? (Detachering genereert hogere opbrengsten, maar hoe zit het met de kosten van deze arbeidsplaatsen? Op dit moment zijn bij de gepresenteerde winst- en verliescijfers van onderdelen nog niet alle holdingkosten zijn versleuteld).

De Rekenkamer stelt vast dat met de huidige managementinformatie Drechtwerk en de gemeenten geen goed onderbouwde beslissingen kunnen nemen.

Categorie	Kostensoorten
Kosten als gevolg van minder doelmatig werken dan noodzakelijk	<ul style="list-style-type: none"> – Inefficiënties in de bedrijfsvoering – relatief hoge primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden WSW – verkeerde investeringen – te dure inkoop
Kosten als gevolg van de uitoefening van de sociale taak	<ul style="list-style-type: none"> – Begeleiding – Opleidingen – Job-coaches – Ziekteverzuim – Vervoer van/naar arbeidsplaats – Doorstroom en uitstroom
Normale bedrijfskosten, die een regulier bedrijf ook heeft	<ul style="list-style-type: none"> – Management – Acquisitiekosten – Huur van panden – Alle stafdiensten, zoals Finance & Control, P&O, Automatisering

Tabel 8.2: De kostenopbouw van een SW-bedrijf.



In paragraaf 7.2 over de behandeling van begrotingen en jaarrekeningen is vastgesteld dat de huidige inrichting van de P&C-cyclus tekortkomingen heeft. Raadsleden hebben het gevoel geen invloed te hebben en begrotingen en jaarrekeningen bieden hen niet echt inzicht.

De nieuwe Gemeenschappelijke regeling (door de meeste gemeenten geaccordeerd eind 2007) laat de huidige P&C-cyclus ongemoeid. Wel is geregeld dat de deelnemende gemeenten hun ontvangen rijkssubsidie na ontvangst terstond doorsturen aan de regeling (artikel 33). De nieuwe Gemeenschappelijke Regeling alleen zal de geconstateerde knelpunten niet oplossen.

In paragraaf 7.3 is vastgesteld dat de informatievoorziening van de wethouders richting hun raden niet goed uit de verf komt. Belangrijke kwesties worden niet of pas achteraf gemeld. Daarbij constateert de Rekenkamer dat ook leden van de directie, het Algemeen bestuur en Dagelijks bestuur niet tevreden zijn over de huidige situatie. In de nieuwe Gemeenschappelijke regeling is de systematiek ongemoeid gelaten. Qua aansturing en controle levert de (vernieuwde) Gemeenschappelijke regeling geen bijdrage aan een verbetering van de situatie.

Samenvatting

Niet alleen de WSW 2008 maar ook de huidige problemen en ambities van Drechtwerk geven bij Drechtwerk aanleiding voor verandering.

Doel van de WSW 2008 is het realiseren van aangepaste arbeidsplaatsen voor WSW-ers in een zo regulier mogelijke werkomgeving nog meer centraal te stellen. Hiertoe wordt de sturing en controle van gemeenten bevorderd, de positie van WSW-ers verbeterd en worden werkgevers gestimuleerd om WSW-ers in dienst te nemen.

Daarnaast duidt een confrontatie van normen met realisaties op gebied van sociale en financiële doelen en sturing en controle op een kloof tussen de huidige situatie en de (gewenste) toekomstige situatie.

Met de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling hebben de deelnemende gemeenten weliswaar een stap gezet om te voldoen aan de vereisten van de WSW 2008, maar dat betekent niet dat Drechtwerk 'klaar' is voor een succesvolle uitvoering van de gemoderniseerde WSW. Want niet alleen de WSW 2008 geeft aanleiding om te veranderen, maar ook het gat tussen de gestelde doelen en de geleverde prestaties in de afgelopen jaren.

9 Voorgenomen beleid biedt uitzicht op realisatie doelen?

De strategische plannen Drechtwerk op Koers 2002-2005, het Veranderplan 2005-2008 en het Ondernemingsplan 2005-2007 werden met enthousiasme gepresenteerd en met instemming ontvangen, maar sorteerden uiteindelijk niet het gewenste effect. Sinds 26 maart jl. ligt een 'Toekomstvisie Sociale Werkvoorziening voor de GR Drechtwerk' op tafel. Is dit beleidsstuk dan wel het begin van de oplossing?

Second opinion PricewaterhouseCoopers

Op verzoek van de Regiegroep heeft ook PricewaterhouseCoopers zich in een second opinion uitgesproken over het beleidsplan 'de Toekomstvisie'. In het vervolg van dit stuk wordt dit commentaar toegevoegd.

Norm

De Rekenkamer vindt dat 'De Toekomstvisie' het begin van een oplossing voor de problematiek bij Drechtwerk kan zijn, als voldaan wordt aan de volgende normen:

- a. een heldere probleemanalyse en goed inzicht in de werkelijke oorzaken van het niet-realiseren van de gestelde doelen ligt ten grondslag aan het voorgestelde beleid in de 'Toekomstvisie';
- b. het voorgestelde beleid in 'de Toekomstvisie' bevat een afgewogen set maatregelen, die aansluiten bij de geschetste probleemanalyse en de werkelijke oorzaken daarvan;
- c. er is een gedegen plan om te komen tot de gewenste situatie, waarbij rekening wordt gehouden met risico's.

De Rekenkamer oordeelt dat in de 'Toekomstvisie Sociale Werkvoorziening voor de GR Drechtwerk' niet het begin van de oplossing is, want een heldere probleemanalyse, een onderbouwd plan met oplossingen voor de werkelijke problemen en een gedegen Plan van Aanpak voor verandering ontbreekt.

Heldere probleemanalyse

In het rapport 'Toekomstvisie Sociale Werkvoorziening voor de GR Drechtwerk' wordt in deel 1 een analyse gegeven van de huidige situatie. De Rekenkamer oordeelt dat de gepresenteerde probleemanalyse niet helder is⁸⁸.

De Rekenkamer baseert dit op het volgende:

- de omvang van de problematiek wordt niet blootgelegd. Het verschil tussen de huidige en de gewenste situatie is niet ten volle inzichtelijk gemaakt;
- in de tekst lopen de problemen en de oplossingen door elkaar heen;
- het is terecht dat de externe omgeving (wetgeving, CAO, rijkssubsidie, mogelijke ontwikkelingen) worden genoemd, maar deze worden niet helder gescheiden van de eigen interne problematiek en de mogelijkheden die aan te pakken. Er wordt

⁸⁸ Zie bijlage 9 voor een samenvatting van 'De toekomstvisie'.

- geen onderscheid gemaakt tussen beïnvloedbare factoren en niet-beïnvloedbare factoren;
- er is geen financiële analyse van de huidige situatie. De financiële resultaten van de verschillende producten/diensten van Drechtwerk zijn bijvoorbeeld niet inzichtelijk gemaakt. Ook is niet helder wat normale bedrijfskosten zijn, welke kosten gemoeid zijn met de uitvoering van de WSW-taak en welke kosten pure ‘verspilling’;
 - er worden diverse problemen genoemd, waarvan afgevraagd kan worden of deze de werkelijke kernproblemen van Drechtwerk zijn. Het inhuren van interim managers (wisselingen in de directie) was in de afgelopen jaren een weloverwogen beslissing, maar nu blijken die oorzaak van het probleem te zijn geweest);
 - een aantal problemen en/of vraagstukken wordt niet genoemd of wel genoemd maar niet nader uitgewerkt, zoals de huidige productportfolio, knelpunten in het verkoopproces, de mate van begeleiding van WSW-ers in detachering, de voor- en nadelen van het vasthouden van ‘goede’ medewerkers, het telkenmale niet kunnen inlossen van de (gewekte) verwachtingen en de (tekortschietende) aansturing en regie van gemeenten;
 - er is een aanzet van een SWOT-analyse, maar deze wordt niet uitgewerkt in termen van ‘wat is nu het kernprobleem’ of ‘wat is de kernoplossing’ van Drechtwerk (combineren van sterke punten, zwakke punten, kansen, bedreigingen);
 - de huidige schottenproblematiek verhindert Drechtwerk waarschijnlijk optimaal efficiënt te werken, maar in hoeverre die situatie schadelijk is, is niet inzichtelijk.

Commentaar PricewaterhouseCoopers

PricewaterhouseCoopers ziet wel een heldere probleemanalyse, maar mist wel de achterliggende oorzaak van tekortkomingen. De Rekenkamer baseert dit op de volgende citaten uit de Second Opinion:

Algemeen:

‘Het rapport van de regiegroep spreekt klare taal en kent een heldere analyse van knelpunten en oplossingen. De knelpunten en oplossingen delen wij in grote lijnen.’

‘Die knelpunten en oplossingen zijn zachtheid van de cijfers, de noodzaak tot versterking sturingsinformatie, versterking sturing en regie van deelnemende gemeenten, vergroten marktgerichtheid, veranderen van de organisatie.’

Afwijken van het gemiddelde:

‘Drechtwerk wijkt op een aantal belangrijke punten af van gemiddelden, zoals wachttijd en de verdeling van medewerkers. Wij treffen geen antwoord aan op de vraag waarom Drechtwerk afwijkt. Het antwoord is relevant voor het formuleren van reële en haalbare doelstellingen voor de organisatie.’

Oplossingen sluiten aan bij de werkelijke problemen

Deel 2 van de ‘Toekomstvisie’ gaat over de toekomst van de sociale werkvoorziening. De Rekenkamer oordeelt dat het geschetste beleid onvoldoende onderbouwd is. De maatregelen sluiten niet aan bij de werkelijke problemen.

De Rekenkamer baseert dit op het volgende:

- ‘ketensamenwerking aan de onderkant van de arbeidsmarkt’ en ‘een vergaande samenwerking met marktpartijen’ worden gepresenteerd als dé oplossing, maar niet wordt aantoonbaar gemaakt of (en zo ja, in hoeverre) deze optie het werkelijke probleem zal oplossen;
- de gepresenteerde doelstelling om het WSW-personeel te verdelen volgens de Cedris-norm (3 x 1/3) is niet getoetst op haalbaarheid en financiële gevolgen;
- het is niet aannemelijk gemaakt dat marktpartijen inderdaad activiteiten van Drechtwerk (beschut buiten, detacheren, begeleid werken) willen overnemen;
- het is niet aannemelijk gemaakt dat uitvoering van bepaalde WSW-taken beter in publiekprivate of private vorm kan gebeuren dan in publieke vorm;
- nadelen en risico’s van de optie worden niet in kaart gebracht (te denken valt bijvoorbeeld aan de driedeling, mogelijke eilandvorming en beperking van doorstroom) ;
- er worden geen alternatieve opties gepresenteerd;
- in de tekst lopen ‘de geschetste oplossing’ en ‘de route naar de gewenste situatie’ (acties, verantwoordelijken, deelnemers) door elkaar heen.

Commentaar PricewaterhouseCoopers

PricewaterhouseCoopers plaatst, net als de Rekenkamer, vraagtekens bij de markttechnische haalbaarheid van de plannen. Daarnaast wijst het bureau op de kracht van het Regiebureau. De Rekenkamer baseert dit op de volgende citaten uit de Second Opinion:

Over organiseren van externe sturing:

‘Het organiseren van de externe sturing vraagt om professioneel en kwalitatief opdrachtgeverschap van het regiebureau. Wij menen, overigens zonder specifieke analyse van het regiebureau gedaan te hebben, dat het Regiebureau hierop versterkt zou kunnen worden.’

Over de aansluiting op de markt:

‘(...) geen of nauwelijks marktverkenningen zijn gedaan. Ook wordt niet concreet ingegaan op hoe de aansluiting op de markt moet plaatsvinden. Wij vinden de beweging van binnen naar buiten te veel aangevlogen vanuit redeneringen van binnen naar buiten’.

Over de uitplaatsing van onderdelen:

‘Wij geven u in overweging te onderzoeken of uitplaatsing van onderdelen van Drechtwerk wenselijk is en te realiseren valt en onder welke constructie dit kan plaatsvinden’.

Een gedegen plan van Aanpak om te komen tot de gewenste situatie

In hoofdstukken 6, 7 en 8 wordt een ‘stappenplan’ gegeven voor de transitie van de huidige naar de gewenste situatie. De Rekenkamer is van oordeel dat niet gesproken kan worden van een gedegen Plan van Aanpak voor de transitie. Zij baseert dat op het volgende:

- de acties zijn niet specifiek, meetbaar en in de tijd uitgezet;
- de positie van de gemeenteraden is nauwelijks zichtbaar, terwijl de WSW 2008 stelt dat de gemeenteraden nadrukkelijk(er) bij de uitvoering van deze wet betrokken moeten zijn. Wel worden de gemeenteraden gevraagd naar hun ‘gevoelens’ over de

‘Toekomstvisie’, maar de praktijk leert dat deze vorm van regie en sturing niet goed werkt;

- de mening van de Ondernemingsraad en vakbonden is niet bekend, terwijl de gemeenteraden dat wellicht wel willen betrekken bij het bepalen van hun standpunt;
- in het stappenplan wordt onvoldoende rekening gehouden met risico’s.

Commentaar PricewaterhouseCoopers

PricewaterhouseCoopers vindt, net als de Rekenkamer, dat de haalbaarheid van de samenwerking met de markt niet aangetoond is. Ook de organisatiekracht van het Regiebureau vergt aandacht. De Rekenkamer baseert dit op de volgende citaten uit de Second Opinion:

Prioriteitsstelling in de opgave:

‘De grote opgave dient o.i. door het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur nadrukkelijk te worden gemanaged (...). Een keuze zal moeten worden gemaakt tussen de verschillende opgaven (prioriteitsstelling: eerst dit en dan dat, dit wel en dat niet). Het gevaar bestaat anders dat te veel van Drechtwerk wordt gevraagd en dat de doelstellingen niet of onvoldoende worden ingevuld.’

‘Alvorens een betrouwbare ketenpartner in de arbeidsvoorziening te kunnen worden zou o.i. eerst intern orde op zaken gesteld moeten worden (aansluiting op markt en aanpassing organisatie).’

Samenvatting

Het Algemeen Bestuur van Drechtwerk heeft haar voorgenomen beleid vastgelegd in het beleidsdocument ‘Toekomstvisie sociale werkvoorziening voor de GR Drechtwerk’. Dit document geeft aan dat op welke wijze –volgens het Algemeen Bestuur- Drechtwerk de komende jaren moet veranderen en welke aanpassingen in de aansturing en structuur van het samenwerkingsverband nodig zijn.

Sinds 26 maart jl. ligt er een nieuw beleidsplan op tafel: de ‘Toekomstvisie Sociale Werkvoorziening voor de GR Drechtwerk’. Is dit beleidsstuk dan wel het begin van de oplossing? De Rekenkamer oordeelt van niet, want een heldere probleemanalyse, een onderbouwd plan met oplossingen voor de werkelijke problemen en een gedegen Plan van Aanpak voor verandering ontbreekt in dit plan.

10 Conclusies en aanbevelingen

10.1 Achtergrond, aanleiding en centraal thema van het onderzoek

De aanleiding voor dit onderzoek is de modernisering van de WSW per 1 januari 2008, de (aanhoudende) financiële tekorten bij Drechtwerk, het verschil tussen de (gewekte) verwachtingen bij de deelnemende gemeenten en de daadwerkelijke realisaties van Drechtwerk.

Het onderzoek is gericht op de periode 2003-2006, maar uitstapjes zijn gemaakt naar de periode daarvoor en daarna. De volgende vragen staan centraal:

- Hoe doeltreffend en doelmatig was Drechtwerk?
- Hoe was de gemeentelijke aansturing en controle richting Drechtwerk?
- In hoeverre is Drechtwerk momenteel 'klaar' om de gemoderniseerde WSW met succes uit te voeren?
- Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor een succesvolle uitvoering van de WSW?

In april jl., toen dit rekenkameronderzoek zich in de afrondende fase bevond, kreeg de Rekenkamer het document 'Toekomstvisie sociale werkvoorziening voor de GR Drechtwerk' aangereikt. In dit document van het Algemeen Bestuur wordt richting gegeven voor de aanpak van de problemen. Omdat de Rekenkamer de gemeenteraad optimaal wil ondersteunen bij het analyseren van de huidige problematiek en het beoordelen van oplossingen voor de toekomst, is een extra onderzoeksvraag toegevoegd, namelijk:

- Biedt de 'Toekomstvisie' uitzicht op het realiseren van de gestelde doelen, m.a.w. is dit beleidsdocument het begin van de oplossing?

Het centrale thema bij dit onderzoek is het spanningsveld tussen realisatie van sociale doelen en financieel-economische doelen. Enerzijds willen de gemeenten invulling geven aan hun sociale taak, namelijk het aanbieden van arbeidsplaatsen aan mensen met een handicap. Anderzijds willen dezelfde gemeenten als aandeelhouder van hun SW-bedrijf binnen de begrote kosten blijven en hun gemeentelijke bijdragen beperkt houden. De vraag is hoe dit spanningsveld transparant en beheersbaar gemaakt kan worden.

10.2 Opdrachtgever en aanpak

Opdrachtgever van dit onderzoek is een 'ad hoc'-samenwerkingsverband tussen de rekenkamercommissie Alblasterdam, de rekenkamer Alblasterwaard/ Vijfheerenlanden (Graafstroom en Nieuw-Lekkerland), de Rekenkamer Dordrecht en de rekenkamercommissie Ridderkerk. Dit verklaart waarom in dit rapport deze gemeenten 'extra' aandacht krijgen. De opdrachtgever wordt hierna aangeduid als 'de Rekenkamer'.

Het onderzoek is uitgevoerd door bestudering van schriftelijke stukken (waaronder de Gemeenschappelijke Regeling, jaarstukken en notulen) en het uitvoeren van interviews

met diverse belanghebbenden. De uitkomsten zijn voorgelegd voor ambtelijk en bestuurlijk hoor- en wederhoor.

10.3 Conclusies

De hoofdconclusies van dit onderzoek zijn als volgt:

- Drechtwerk heeft in de periode 2003-2006 de gestelde sociale en financiële doelen niet weten te behalen;
- de sturing en controle vanuit de gemeenten was niet doeltreffend en verliep niet conform de afspraken hierover in de Gemeenschappelijke Regeling;
- het verhogen van de inkoop van gemeenten door het aangaan van een (omzet-)convenant werd pas in 2007 gehaald;
- in de periode 2003-2006 waren drie verschillende bedrijfsplannen voor de oplossing van de problematiek van Drechtwerk, maar geen van allen leidde tot het gewenste resultaat. De kloof tussen het verwachtingspatroon en realisaties leidde tot twee directiewisselingen;
- op dit moment is geen invulling gegeven aan de doelstelling van de WSW 2008 om de sturing en controle van gemeenten te verbeteren. Er zijn geen beleidsdoelen geformuleerd;
- de 'Toekomstvisie' kan niet gezien worden als het begin van de oplossing: een heldere probleemanalyse, een onderbouwd plan met oplossingen voor de werkelijke problemen en een gedegen Plan van Aanpak voor verandering ontbreekt.

In de paragrafen 10.3.1 tot en met 10.3.4 worden de hoofdconclusies nader onderbouwd.

10.3.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Drechtwerk is over de periode 2003-2006 nauwelijks doeltreffend bij het realiseren van de sociale doelen op het gebied van instroom, doorstroom en uitstroom. Ook de financieel-economische doelen zijn niet gerealiseerd.

Instroom

De doelstelling om de beoogde hoeveelheid arbeidsplaatsen te realiseren voor WSW-ers is voor een groot deel niet gelukt. De doelstelling om te zorgen voor passende werkplekken is wel gelukt. Deze conclusies zijn gebaseerd op het volgende:

- de omzetdoelen uit 'Drechtwerk op Koers', het Veranderplan en het Ondernemingsplan werden niet gerealiseerd: de omzet bleef in de jaren 2003-2005 steken rond de € 19,1 miljoen en steeg in 2006 naar € 20,0 miljoen, maar niet tot de beoogde € 20,9 miljoen. Het gemiddeld aantal FTE daalde van 1.756 (in 2003) naar 1.726 (in 2006);
- de taakstelling van het ministerie van SZW voor het realiseren van arbeidsplaatsen werd in twee van de vier jaar niet gerealiseerd. In 2003 was de onderrealisatie 22 (norm: 1.820) en in 2005 27 (norm: 1.815);
- de taakstelling Begeleid Werken van het ministerie van SZW (25% van de instroom naar Begeleid Werken) werd in geen enkel jaar gerealiseerd, hoewel dat alleen in 2004 en 2005 verwijtbaar was;

- Drechtwerk heeft zich ingespannen voor passende werkplekken via de STAP-afdeling en (later) het Expertisecentrum;
- de omvang van de wachtlijst groeide bij Drechtwerk sneller dan bij het landelijk gemiddelde;
- de wachtduur op de wachtlijst bij Drechtwerk lag in de periode 2004-2006 op of onder het landelijke gemiddelde en in 2004 en 2006 onder de 12 maanden (de norm van 12 maanden staat centraal in de WSW 2008).

Doorstroom en uitstroom

De doelstelling om te zorgen voor voldoende doorstroom en uitstroom van WSW-ers (arbeidsontwikkeling, de beweging van binnen naar buiten) is vrijwel niet gelukt. Dit is gebaseerd op het volgende:

- de norm van Drechtwerk om jaarlijks met iedere WSW-medewerker meerdere persoonlijke ontwikkelingsgesprekken te voeren is vanaf 2003 niet gehaald. Wél kregen de gevoerde ontwikkelingsgesprekken follow-up;
- er werden opleidingen ten behoeve van arbeidsontwikkeling aangeboden aan WSW-medewerkers, maar de doeltreffendheid kan niet beoordeeld worden omdat normen in termen van aantallen of budgetten niet in beeld waren;
- leidinggevenden werden gesteund en beoordeeld op arbeidsontwikkeling, maar niet conform de eigen norm. Het aantal geplande ontwikkelgesprekken werd niet gerealiseerd. Een onafhankelijk rapport wees op tekortkomingen bij leidinggevenden bij de afdeling Verpakken. Leidinggevenden blijken terughoudend bij het laten doorstromen van hun medewerkers, omdat dit op gespannen voet kan staan met het realiseren van doelstellingen van de eigen afdeling;
- Drechtwerk spande zich voldoende in om periodiek te (laten) controleren of een WSW-er nog steeds tot de doelgroep behoort. In slechts enkele gevallen is Drechtwerk (deels) verantwoordelijk voor een te late herindicatie;
- bij Drechtwerk werd getracht de beweging ‘van binnen naar buiten’ te realiseren, maar de eigen doelen werden niet gerealiseerd (in Drechtwerk op Koers was de norm een toename van 44% naar 55% van de WSW-medewerkers buiten de beschutte omgeving, later werd de Cedris-norm van 3x 1/3 gehanteerd);
- het ziekteverzuim lag in 2004 op de norm (het landelijk gemiddelde), maar in 2005 en 2006 daar (ongeveer 0,5 %) boven;
- de uitstroom vanuit de WSW naar ‘regulier’ werk was bij Drechtwerk minimaal. In 2006 stroomden slechts 4 van de 1.951 werknemers uit. Het ontbreken van financiële prikkels was mede debet aan die lage aantallen.

Financieel-economische doelen

Een analyse van de financiële prestaties van Drechtwerk (in 2003-2006) leert dat onvoldoende doelmatig is gewerkt. Dit is gebaseerd op het volgende:

- het bedrijfsresultaat ná rijksbijdrage daalde van -€ 1,4 miljoen (in 2003) naar -€ 5,0 miljoen (in 2006);

- een aanzienlijk deel van de verliezen is veroorzaakt door managementbeslissingen⁸⁹ (€ 5.5 miljoen) en boekhoudkundige exercities (€ 4.4 miljoen);
- de netto toegevoegde bleef onder het landelijke gemiddelde: in 2003 was die € 8.512 (landelijk: € 9.765) en in 2006 € 9.189 (landelijk: € 10.530);
- de rijksbijdrage was vanaf 2005 niet (meer) voldoende om loonkosten van WSW-ers te dekken. In 2006 was het (negatieve) verschil bijna € 1,6 miljoen. Dat werd voor € 1,0 miljoen veroorzaakt door het loonbeleid van Drechtwerk. Dekkingsverliezen ontstaan door de taakstelling niet te realiseren;
- ondanks de afslankingsoperatie (het Veranderplan) bleven de kosten van niet-gesubsidieerde medewerkers stijgen. Wel verschoof ambtelijk personeel van indirect werk naar leidinggevende posities in het primair proces (onder meer bij Groen);
- het saldo buitengewone baten en lasten (in 2003 -€ 2.975 miljoen en in 2005 -€ 1.399⁹⁰) beïnvloedde het resultaat vóór gemeentelijke bijdrage in alle jaren aanzienlijk;
- Over de jaren 2004⁹¹, 2005 en 2006 was –naast de reguliere bijdrage– een forse additionele bijdrage nodig om verliessaldo's op te vangen. De totale gemeentelijke bijdrage in 2003 (€ 1.6 miljoen), 2004 (€ 1.7 miljoen), 2005 (€ 7.4 miljoen) en 2006 (€ 5.5 miljoen) lag boven drie normen ('gelijk aan de reguliere bijdrage', 'op het niveau van het landelijk gemiddelde', 'nul');
- in de jaarverslagen stelde Drechtwerk steeds dat het financiële resultaat verschilde per divisie of kernbedrijf, wat zou moeten bevestigen dat een koerswijziging (van industrie naar dienstverlening) juist is. Maar omdat een deel van de kosten en opbrengsten van de holding niet werd toegerekend aan de kernbedrijven, ontbrak een onderbouwing van deze voorgestelde koerswijziging.

10.3.2 Sturing en controle

De sturing en controle vanuit de gemeenten verliep niet doeltreffend. De inkoop van gemeenten was lange tijd onvoldoende, totdat in 2007 de afgesproken inkoopvolumes wel werden gehaald. Dit is gebaseerd op het volgende:

Politiek-bestuurlijke sturing en controle

De sturing en controle van gemeenten richting Drechtwerk, waarover in de Gemeenschappelijke Regeling afspraken zijn gemaakt, kwam in de praktijk onvoldoende uit de verf. Dit is gebaseerd op het volgende:

- bij 26 vergaderingen van het Algemeen Bestuur waren de wethouders van Nieuw-Lekkerland (11x), Alblasterdam (7x) en Graafstroom (7x) regelmatig afwezig, waarmee deze gemeenten een kans lieten lopen om adequaat te kunnen sturen en controleren;
- de (deelnemende) gemeenteraden hebben in beperkte mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid 'gevoelens' en 'zienswijzen' te uiten ten aanzien van begrotingen en

⁸⁹ Onder managementbeslissingen verstaat de rekenkamer zowel besluiten van de directie die werden goedgekeurd door het bestuur als besluiten van het bestuur die werden uitgevoerd door de directie.

⁹⁰ Opgave jaarrekening voor herschikking door rekenkamer.

⁹¹ Deze bijdrage werd betaald in 2005 en is in dat jaar in de jaarrekening opgenomen.

- jaarrekeningen van Drechtwerk. Soms worden vragen gesteld en kritische opmerkingen gemaakt, maar altijd ging men unaniem akkoord;
- een analyse van de behandeling van zeven belangrijke kwesties leert dat de actieve en passieve informatieplicht niet goed werkte: De herwaardering, het Veranderplan, het vertrek van de Algemeen Directeur en de instroomstop zijn niet besproken of alleen achteraf. Het (omzet-)convenant en het 'Radarrapport' werden in de meeste gemeenten wel besproken. Het ondernemingsplan is niet expliciet besproken, maar wel in de vorm van de begroting 2007;
 - uit interviews blijkt dat geen enkel gemeenteraadslid het gevoel heeft dat de raad enige invloed heeft op Drechtwerk. Ook directieleden, MT-leden, leden van Dagelijks Bestuur/Algemeen Bestuur zijn ontevreden over de aansturing van Drechtwerk.

Inkoop door de gemeenten

Vanuit het besef dat een hogere omzet kan leiden tot een lagere gemeentelijke bijdrage, hebben de deelnemende gemeenten steeds inspanningen geleverd om meer 'in te kopen' bij Drechtwerk. Pas in 2007 werden gestelde doelen gehaald. De bevindingen zijn als volgt:

- vanaf 2002 is er een bonusregeling en in februari 2006 stelt het Algemeen bestuur een convenant vast;
- in de periode 2004-2006 werden de beoogde omzetdoelen niet gehaald, want de omzet bij gemeenten daalde van € 4,2 miljoen (2004) naar € 3,7 miljoen (in 2006). Vanaf 2007 zijn de targets uit het convenant qua omzet (€ 5,3 miljoen) en qua aantal WSW-ers wel behaald;
- het beeld per gemeente (in 2007) verschilt:
 - a Qua omzet bereikten met name Ridderkerk en (in mindere mate) Dordrecht hun target, in tegenstelling tot Alblasserdam, Graafstroom en Nieuw-Lekkerland;
 - b Qua aantal WSW-ers haalden Alblasserdam, Graafstroom, Ridderkerk en Nieuw-Lekkerland hun target en Dordrecht niet.

10.3.3 De uitvoering van de WSW vanaf 2008

Eén van de doelstellingen van de WSW 2008 is de sturing en controle van gemeenten te bevorderen. Op dit moment is geen invulling gegeven aan die doelstelling. Er zijn geen beleidsdoelen geformuleerd en ook is de huidige sturing en controle op die doelen niet adequaat.

Succesvolle uitvoering van de WSW vanaf 2008

Op dit moment, zo moet de Rekenkamer vaststellen, voldoen de gemeenten niet aan de feitelijke doelstelling van de WSW 2008. Er zijn geen beleidsdoelen geformuleerd en de sturing en regie op die doelen is nog niet adequaat:

Dat de sociale en financiële doelen (nog) niet zijn geformuleerd, baseert de Rekenkamer op het volgende:

- de (deelnemende) gemeenten hebben (nog) geen doelen op het gebied van WSW geformuleerd. Dit is wel één van de belangrijkste taken van de gemeenten, gezien hun nieuwe verantwoordelijkheid;

- weliswaar is er een Regiebureau opgericht dat zich (onder meer) zal bezighouden met het formuleren van doelstellingen en het vertalen van beleidsdoelen in concrete prestatieafspraken. Maar er kan niet aangetoond worden dat deze maatregel inderdaad zal leiden tot het oppakken van de beleidsfunctie door de *gemeenten*. Het risico is aanwezig dat de gemeenten met het Regiebureau hun verantwoordelijkheid hebben ‘weggezet’.

Dat de systematiek van sturing en controle (nog) niet adequaat is, baseert de Rekenkamer op het volgende:

- de Rekenkamer constateert dat voor veel raadsleden (en in mindere mate de leden van het Algemeen Bestuur) Drechtwerk een ‘black box’ is. De dilemma’s tussen bedrijfsmatig werken en realisatie van sociale doelen zijn niet transparant en beheersbaar gemaakt. De gemeenten weten ook niet of Drechtwerk voldoende doelmatig werkt en/ of de gemeentelijke bijdrages reëel zijn;
- ook stelt de Rekenkamer vast dat op dit moment relevante managementinformatie ontbreekt. Met de huidige managementinformatie kunnen de gemeenten en Drechtwerk geen goed onderbouwde beslissingen nemen;
- de P&C-cyclus werkt niet adequaat. Raadsleden vinden dat de begrotingen en jaarrekeningen onvoldoende inzicht bieden en hebben het gevoel geen invloed te hebben. De nieuwe Gemeenschappelijke regeling laat deze huidige situatie rond de P&C-cyclus echter ongemoeid;
- tenslotte, de informatievoorziening vanuit de wethouders aan de raad verloopt niet adequaat. Als gevolg hiervan kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol niet waarmaken. In de nieuwe Gemeenschappelijke regeling wordt de huidige systematiek ongemoeid gelaten. Een bijdrage aan de verbetering van de aansturing en controle kan dus niet verwacht worden van de Gemeenschappelijke regeling.

10.3.4 Uitzicht op de realisatie van gestelde doelen

Met de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling hebben de deelnemende gemeenten weliswaar een stap gezet om te voldoen aan de vereisten van de WSW 2008, maar dat betekent niet dat Drechtwerk ‘klaar’ is voor een succesvolle uitvoering van de gemoderniseerde WSW. Want niet alleen de WSW 2008 geeft aanleiding om te veranderen, maar ook het gat tussen de gestelde doelen en de geleverde prestaties in de afgelopen jaren.



Sinds 26 maart jl. ligt er een nieuw beleidsplan op tafel: de ‘Toekomstvisie Sociale Werkvoorziening voor de GR Drechtwerk’. Is dit beleidsstuk dan wel het begin van de oplossing? Helaas moet de Rekenkamer die vraag ontkennend beantwoorden, want een heldere probleemanalyse, een onderbouwd plan met oplossingen voor de werkelijke problemen en een gedegen Plan van Aanpak voor verandering ontbreekt in dit plan.

Het risico is aanwezig dat dit plan eenzelfde lot is beschoren als de eerder gepresenteerde strategische

plannen, zoals 'Drechtwerk op Koers 2002-2005', het 'Veranderplan 2005-2008' en het 'Ondernemingsplan 2005-2007'. Deze plannen werden met veel enthousiasme gepresenteerd en met instemming begroet, maar sorteerden niet het gewenste effect.

10.4 Aanbevelingen

Wat is er nodig om de WSW vanaf 2008 met succes uit te voeren? Hiervoor heeft de Rekenkamer 9 aanbevelingen geformuleerd, waarvan de eerste twee een algemeen karakter hebben.

Houd je ogen gericht op de bal

1. Richt de focus op het realiseren van de taakstelling van het rijk (aantal SE). De Rekenkamer wil hiermee zeggen dat op dit moment onevenredig veel managementaandacht wordt besteedt aan de (relatief beperkte) groep WSW-ers met (mogelijk) perspectief op een arbeidsplaats op (individuele) detacheringbasis en begeleid werken. De Rekenkamer vindt daarentegen dat vooral ook aandacht besteed moet worden aan de (relatief grote) groep WSW-ers zonder een dergelijk arbeidsperspectief. Voor deze groep is het hebben van werk en het krijgen van opleidingen een pure vorm van 'meedoen aan de maatschappij'. En dat is ook de reden waarom het rijk haar jaarlijkse subsidie geeft. Deze aanbeveling houdt ook in dat de structuurdiscussie vooralsnog in de koelkast gezet kan worden.
2. Beschouw de problematiek bij Drechtwerk als een bedrijfsvoeringskwestie in een publieke omgeving. Sleutelwoorden zijn: focussen op het 'verbeteren van processen', 'beheersen', 'de juiste dingen juist doen'.

Werk gefaseerd van probleemanalyse naar oplossing

3. Maak eerst een gedegen Plan van Aanpak binnen een beperkte periode van een maand, en leg dit voor aan het Algemeen Bestuur. Hanteer de volgende uitgangspunten:
 - de problematiek bij Drechtwerk is complex. Knip de aanpak daarom op in stukjes en bouw go/nogo-momenten in om het beheersbaar te maken;
 - zorg voor actieve participatie van gemeenten bij het veranderingsproces (en de medewerkers bij Drechtwerk). Dit kan via het Algemeen Bestuur, maar ook via een 'klankbordgroep' met raadsleden;
 - leg de (deelnemende) gemeenten heldere keuzes voor;
 - kies een beproefde methode voor de aanpak van bedrijfsvoeringskwesties, waarvan de onderstaande aanpak een voorbeeld is (zie tabel 10.1).

Fase	Doel	Stappen (niet uitputtend)	Periode
1. Huidige situatie *	Breng de huidige situatie in kaart	<ul style="list-style-type: none"> – maak een analyse van het gat tussen de sociale doelen en realisaties; – maak een analyse van de financiële prestaties van Drechtwerk, inclusief het rendement van producten/diensten; – selecteer de kernprocessen bij Drechtwerk en maak een knelpuntenanalyse; – maak een SWOT-analyse; – presenteer de uitkomsten en stel gezamenlijk vast wat het werkelijke kernprobleem is. 	Juni/juli
2. Visie bepalen *	Bepaal op basis van 'as is' –fase een aantal opties en maak een keuze als uitgangspunt voor uitwerking	<ul style="list-style-type: none"> – stel uitgangspunten voor beleid op (inclusief doelen op sociaal en financieel gebied); – ontwikkel een beperkt aantal opties voor de toekomst, beoordeel deze op relevante criteria als haalbaarheid en reken deze door; – maak een keuze. 	Sept
3. Toekomstige situatie *	Maak een ontwerp van het gekozen scenario	<ul style="list-style-type: none"> – werk de geselecteerde optie uit, in termen van processen, structuur en gevolgen voor sociale en financiële gevolgen. Zorg voor voldoende onderbouwing; – Zorg voor finale besluitvorming over de uitwerkte optie. Zorg daarbij voor een pessimistisch en optimistisch scenario. 	Okt/nov
4. Implementatie *	Implementeren	<ul style="list-style-type: none"> – maak een implementatieplan; – implementeer. 	Dec/jan

Tabel 10.1: Een voorbeeld van een gefaseerde aanpak.

Ad 1: Breng de huidige situatie (=heldere analyse van de werkelijke problematiek) in kaart. Van essentieel belang daarbij is het spanningsveld tussen het uitvoeren van de sociale taak en het bewaken van de financieel-economische belangen te benoemen, transparant en beheersbaar te maken. Belangrijke elementen zijn onder meer:

- het scheiden van niet-beïnvloedbare en beïnvloedbare factoren (factoren als de hoogte van de rijkssubsidie en de CAO zijn gegeven);
- het analyseren van het gat tussen doelstellingen en realisaties op sociaal en financieel gebied (de indicatoren uit dit rapport kunnen gebruikt worden);
- het maken van een SWOT-analyse (inclusief destilleren van kernprobleem);

- het inzichtelijk maken van de kosten en opbrengsten van de verschillende producten en diensten van Drechtwerk (inclusief een correcte toerekening van overheadkosten) en de kostenstructuur van Drechtwerk als geheel (welke kosten zijn normale bedrijfskosten, welke (additionele) kosten zijn gemoeid met het uitvoeren van de sociale taken en wat is verspilling?);
- het selecteren van kernprocessen bij Drechtwerk (zoals verkoop en begeleiding) en het maken van een knelpuntenanalyse;
- het presenteren van de uitkomsten en gezamenlijk vaststellen van het werkelijke kernprobleem.

Ad 2: Maak opties inzichtelijk en maak een keuze. Op basis van de probleemanalyse kunnen diverse opties voor de toekomst opgesteld worden. Hierbij moeten gemeenten aangeven welke sociale en financieel-economische doelen nagestreefd moeten worden, teneinde een keuze te kunnen maken. Het resultaat moet een voldoende onderbouwd plan met een aantoonbare relatie tussen het voorgestelde beleid, de te nemen maatregelen en de daadwerkelijke problematiek van Drechtwerk zijn. Bij een keuze voor het uitplaatsen van activiteiten moet inzicht zijn in de markttechnische haalbaarheid. Besteed aan risico's voldoende aandacht.

Ad 3: Werk de gekozen optie binnen een periode van maximaal drie maanden uit. Onderdeel van deze optie is onder meer:

- het bepalen van de belangrijkste sociale en financiële doelen plus de normwaarden;
- een blauwdruk van de processen (instroom, doorstroom, uitstroom), randvoorwaarden en de resultaten van die processen.

Ad 4: Stel een implementatieplan op, breng dit in de besluitvorming en richt (na accordering) een implementatieteam op.

Investeer in de onderlinge relatie tussen gemeente en Drechtwerk

Uit het rekenkameronderzoek is gebleken dat de verstandhouding tussen de gemeenten en Drechtwerk niet goed is. Een goede verstandhouding is echter van belang om gezamenlijk de problematiek te lijf te gaan. Een goede verstandhouding heeft te maken met inhoud (transparantie, helderheid) en relatie. Vanuit dit perspectief doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

4. Organiseer op korte termijn met de belanghebbenden (raad, wethouders en Drechtwerk) een sessie over de aansturing en controle bij de uitvoering van de WSW. Gebruik daarbij hoofdstuk 7 van dit rapport als agenda.
5. Stel realistische bedrijfsplannen en begrotingen en wek geen valse verwachtingen bij de gemeenten. Raadsleden prefereren 'duidelijkheid vooraf' boven 'ambitieuze plannen, waarvan achteraf bekend moet worden dat ze niet gerealiseerd zijn en extra gemeentelijke bijdrages benodigd zijn'.

6. Stel een inzichtelijke⁹² begroting en resultatenrekening op en laat de informatie in die jaarstukken aansluiten op een vooraf afgestemde set aan indicatoren, teneinde transparantie en helderheid te bevorderen.
7. Zolang gekozen wordt voor een constructie met een Algemeen Bestuur en/of Dagelijks Bestuur voor sturing en controle dienen portefeuillehouders:
 - te zorgen voor aanwezigheid bij vergaderingen van het Algemeen Bestuur;
 - belangrijke kwesties consequent te agenderen om ‘de gevoelens en zienswijzen’ van gemeenteraadsleden ‘te proeven’ en te gebruiken als input voor vergaderingen van het Algemeen Bestuur en/of Dagelijks Bestuur.
8. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen eenduidig te zijn. Wanneer het DB verantwoordelijk is voor de aansturing van de Drechtwerk directie, dan dient zij ook bevoegd te zijn over het regiebureau. Een andere optie is dat het regiebureau een adviesorgaan wordt van het AB ter voorbereiding van beleid, waarna het DB de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse sturing behoudt.

Wellicht is het de bedoeling dat de AB/DB constructie uitsluitend de “aandeelhoudersrol” vervult. De subsidiegeversrol” zou dan, aangestuurd door individuele wethouders via een regiebureau plaats kunnen vinden waarin gemandateerde ambtenaren bijeen komen. Daar past geen rol van het AB richting regiebureau bij en tevens dienen de petten in dat geval ook in de portefeuilles daadwerkelijk gescheiden te worden.
9. De regiegroep dient nog dit jaar een oplossing te vinden voor de knelpunten rondom het convenant (zie onder andere de case Nieuw-Lekkerland).

⁹² Onder inzichtelijk verstaat de rekenkamer dat begroting en rekening de leden van de gemeenteraden de door hen gewenste informatie moet leveren. Daartoe zal door het bestuur van Drechtwerk een voorstel aan de raden moeten worden gedaan.

11 Bestuurlijke reacties

11.1 Alblisserdam

Van het college is binnen de afgesproken termijn geen bestuurlijke reactie ontvangen.

11.2 Dordrecht

De volgende reactie mochten wij ontvangen van de gemeente Dordrecht:

Geachte heer Hindriks,

Het college dankt de rekenkamer voor haar onderzoek naar Drechtwerk. Het rapport sterkt het college in zijn mening dat de weg die door het college is ingeslagen met betrekking tot Drechtwerk de juiste is. Die weg bestaat uit drie onderdelen:

1. de oplossing voor de toekomst ligt buiten de kaders van het bedrijf en de huidige wetgeving;
2. het inzetten op het vergroten van transparantie en voorspelbaarheid;
3. het kritisch volgen van de ontwikkeling van het bedrijf en de resultaten.

Vanwege de grote hoeveelheid stukken die op dit moment bij de raad voorligt, heeft het college besloten zich te beperken in zijn bestuurlijke reactie omdat de stukken die nu voorliggen (de begrotingen, de toekomstvisie en de second opinion daarop) voor een groot deel ook voor zichzelf spreken.

Ons college zal hieronder ingaan op de hoofdconclusies van het onderzoek zoals die zijn genoemd in paragraaf 10.3.

- Drechtwerk was in de periode 2003-2006 niet in staat de gestelde sociale en financiële doelen te behalen;
 - a. Het college onderschrijft op hoofdlijnen deze conclusie van de rekenkamer. Daarbij horen wel drie nuances. Ten eerste dat Drechtwerk in deze periode weliswaar niet de doelstellingen op instroom, doorstroom en uitstroom noch de financiële doelen heeft behaald maar dat de organisatie er ook in deze periode wel toe in staat is geweest om meer dan 1.700 mensen passend werk en een arbeidsritme te bieden. Ten tweede dat een deel van de financiële problematiek (zie ook toekomstvisie) in deze periode werd veroorzaakt doordat het rijk de subsidiekraan minder sterk liet stromen. Daarnaast worden in de toekomstvisie een aantal beschouwingen gewijd aan de mate waarin de CAO en de taakstellingen onbedoelde averechtse effecten hebben op doorstroom en uitstroom. Ten derde worden een aantal opmerkingen gemaakt over de oplopende wachttijd. Daarvoor geldt dat de CAO een belangrijke beperkende factor is in het daadwerkelijk realiseren van uitstroom (die naast natuurlijk verloop bepalend is voor de mate waarin nieuwe instroom daadwerkelijk kan plaatsvinden). Daarbij moet wel worden aangetekend dat er met scherpere sturing vanuit de directie en het bestuur wel een minder grote wachttijd had kunnen zijn, zoals mag blijken uit het niet realiseren van de volledige taakstelling op totaal aantal SE' ers en Begeleid Werken plaatsen. De andere kant van de medaille is dat de indicatiestelling door het CWI gebeurt op eigen verzoek van mensen en dat

- de invloed van de gemeenten daarop beperkt is. Overigens is dit laatste ook een belangrijke reden om te komen tot een nieuw ketenontwerp.
- b. Het college onderschrijft de aanbeveling 2 van de rekenkamer.
 - c. Bij aanbeveling 1 is een nuance op zijn plaats aangezien wij van mening zijn dat alle wsw'ers aandacht behoeven. Overigens moet duidelijk zijn dat het geven van aandacht aan de mensen in de categorie detacheren/begeleid werken heel nadrukkelijk beide doelen van het bedrijf dient (mensontwikkeling en financieel). In de second opinion wordt op dit vlak door PWC de waardevolle suggestie gedaan om het regiebureau beleid te laten ontwikkelen voor het wachtlijstbeheer waarbij "First in First out" niet meer het enige criterium is. Het is het college onduidelijk welke structuurdiscussie door de rekenkamer bedoeld wordt. Als het hier gaat om de opdeling van het bedrijf in drieën dan blijkt uit de toekomstvisie dat dit inderdaad niet aan de orde is.
- de sturing en controle vanuit de gemeenten was niet doeltreffend en verliep niet conform de afspraken hierover in de Gemeenschappelijke Regeling;
 - a. Ook deze conclusie wordt op hoofdlijnen door het college onderschreven maar dan vooral omdat de afstand tussen de gemeente en Drechtwerk in de onderzochte periode als te groot wordt ervaren en omdat een transparante ontwikkeling aan de hand van indicatoren niet scherp vast te stellen is. De argumenten die de rekenkamer noemt zijn niet allemaal ter zake omdat verschillende van de door hen onderzochte cases ook echt uitvoerende zaken zijn waarvan het niet onlogisch is dat deze niet in de raad aan de orde zijn geweest (bv. Vertrek algemeen directeur en instroomstop).
 - b. Aanbeveling 7 is wat het college betreft niet op haar of haar leden van toepassing aangezien de aanwezigheid zeer frequent was en is en ook informatievoorziening naar de raad op belangrijke momenten heeft plaatsgevonden.
 - c. In aanbeveling 8 geeft de rekenkamer een aantal suggesties voor een alternatieve inrichting van de structuur. Wij volgen daar de voorstellen van het bestuur in de toekomstvisie, die overigens ook als een van de opties door de rekenkamer worden benoemd. Het DB en het AB van Drechtwerk zijn vanuit de eigenaarsrol verantwoordelijk voor het bedrijf. Het DB is in de directe aansturing verantwoordelijk voor zowel het bedrijf als het regiebureau. Dit is conform de gemeenschappelijke regeling. De eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de aansturing en regie wordt door de lokale portefeuillehouders vervuld (het gaat dan dus bijvoorbeeld om wachtlijstbeleid, mensontwikkelingsdoelstellingen en het convenant). In sommige gevallen zijn dit ook de leden van het AB en op dat moment hebben zij zoals in elke gemeenschappelijke regeling dus een belangenafweging te maken.
 - het verhogen van de inkoop van gemeenten door het aangaan van een (omzet-) convenant werd pas in 2007 gehaald;
 - a. Voor de gemeente Dordrecht geldt dat steeds voldoende aandacht is besteed aan het gunnen van opdrachten aan Drechtwerk. Een aandachtspunt is wel dat we het aantal gedetacheerde medewerkers moeten ophogen.
 - b. In aanbeveling 9 geeft de rekenkamer aan dat de regiegroep een oplossing moet vinden voor de convenantproblemen. Het sluiten van het convenant voor 2008 met alle gemeenten is aanstaande en is een verantwoordelijkheid

- van het bestuur van Drechtwerk. In Dordrecht wordt net als in voorgaande jaren hard gewerkt aan het realiseren van de doelstellingen die in het convenant zijn opgenomen.
- in de periode 2003-2006 waren drie verschillende bedrijfsplannen voor de oplossing van de problematiek van Drechtwerk, maar geen van allen leidde tot het gewenste resultaat. De kloof tussen het verwachtingspatroon en realisaties leidde tot twee directiewisselingen;
 - a. Er zijn inderdaad drie bedrijfsplannen geweest in deze periode. Het college is van mening dat het ontbreken van een strategische visie op de ontwikkeling van de Wsw een van de oorzaken is geweest dat deze bedrijfsplannen elkaar snel hebben opgevolgd. Wel moet vastgesteld worden dat de hoofdlijnen van het laatste bedrijfsplan nog steeds overeind staan (en in 2007 ook tot resultaat hebben geleid) en dat dit dus niet de aanleiding was voor het vertrek van de directie. Het feit dat daarvoor directiewisselingen hebben plaatsgevonden is eerder te waarderen als daadwerkelijke sturing op het realiseren van resultaten (terwijl deze achterbleven). Dit doet echter niets af aan het feit dat meer samenhang in de ontwikkeling van het bedrijf wenselijk was geweest.
 - op dit moment is geen invulling gegeven aan de doelstelling van de WSW 2008 om de sturing en controle van gemeenten te verbeteren. Er zijn geen beleidsdoelen geformuleerd;
 - a. Het is onduidelijk over welk moment door de rekenkamer wordt gesproken. Met de vaststelling van de toekomstvisie zijn SMART-doelstellingen gesteld als het gaat om de wachtlijst, de verdeling van medewerkers over beschut binnen, beschut buiten en detacheren/begeleid werken en de gemeentelijke bijdrage⁹³. Het college deelt de opvatting van de rekenkamer dat een verdere operationalisering van deze doelstellingen aan de orde is en dat het van belang is dat de gemeenten ook tijd en capaciteit investeren in de aansturing van Drechtwerk. Ook is het college met de rekenkamer van mening dat de transparantie van indicatoren, managementinformatie en de PenC-cylus onvoldoende was en nog steeds is om strak te kunnen sturen. Wel is in de toekomstvisie en de begrotingen 2008 en 2009 daarin een eerste slag gemaakt en zal vanuit het regiebureau gestuurd worden op consistente verantwoording op deze indicatoren in de producten van de PenC-cyclus. Daarmee komen we tegemoet aan aanbeveling 6 van de rekenkamer.
 - b. Overigens is in de begrotingen over 2008 en 2009 ook voorzien in een andere aanbeveling (5) van de rekenkamer namelijk het opstellen van realistische bedrijfsplannen (ook de onderzoekers van PWC zijn het op dit vlak met ons eens).
 - de "Toekomstvisie" kan niet gezien worden als het begin van de oplossing: een heldere probleemanalyse, een onderbouwd plan met oplossingen voor de werkelijke problemen en een gedegen Plan van Aanpak voor verandering ontbreken.

⁹³ Overigens wordt over deze laatste in de bestuurlijke samenvatting ten onrechte aangegeven dat gemeenten vinden dat deze nul zou moeten zijn. De opdracht aan het bestuur van Drechtwerk is dat deze voorspelbaar dient te zijn en op het landelijk gemiddelde.

- a. Met betrekking tot het oordeel over de toekomstvisie verschilt het college deels wel en deels niet van mening met de rekenkamer. We zijn (met de onderzoekers van PriceWaterhouseCoopers (PWC) die een second opinion hebben uitgevoerd) van mening dat er wel degelijk een heldere probleemanalyse is neergelegd. Zoals uit de inhoud en naam van dit document blijkt betreft het hier een lange termijn visie voor de uitvoering van de Wsw. In deze visie is een brede analyse van de problematiek op het terrein van de Wsw in het algemeen en in onze regio in het bijzonder opgenomen. De oplossingen die in de toekomstvisie zijn gepresenteerd beoordeelt het college in algemene zin ook als goed onderbouwd. Dat geldt zowel voor de aanbevelingen op het gebied van de inhoud als waar het gaat om de structuur.
- b. Wel vindt het college (met de rekenkamer en PWC) dat het uitvoeren van marktanalyses per bedrijf een betere onderbouwing kan geven. Wij vragen dan ook aan de directie om deze ten behoeve van het bedrijfsplan uit te voeren. Daarnaast zal de directie in het bedrijfsplan ook definitieve plannen moeten presenteren voor de vormgeving van de bestuurlijke sturing door het instellen van een raad van toezicht. Dat in de toekomstvisie geen gedegen plan van aanpak voor de verandering is opgenomen is naar het oordeel van het college een juiste conclusie van de rekenkamer. De regiegroep had niet als opdracht een implementatieplan te maken, dat is een taak van de directie.
- c. Op basis van de visie zal door de directie van Drechtwerk voor eind september een bedrijfsplan worden opgesteld dat ook een implementatieplan zal zijn. Met de vaststelling van de toekomstvisie zijn we volgens het college dus aan het einde van stap 2 van de door de rekenkamer voorgestelde vier stappen in aanbeveling 3. Er zijn namelijk analyses gemaakt van de huidige situatie, er is een sterkte-zwakke analyse gemaakt en er is een gedeelde mening over het probleem. Verder zijn er in de toekomstvisie heldere uitgangspunten voor beleid opgesteld (het ontwerp van een keten en de ontwikkeling naar de markt) inclusief sociale en financiële doelen. We zijn nu zover dat per onderdeel van Drechtwerk op basis van deze uitgangspunten en beleidsdoelen keuzes gemaakt kunnen worden voor de toekomst. Het college is van mening dat de directie van Drechtwerk het stappenplan dat de rekenkamer voorstelt zou kunnen volgen richting het bedrijfsplan. De eerste stap is via het doen van marktanalyses per bedrijf keuzes maken voor de precieze optie voor de toekomst (het einde van stap 2).

Hoogachtend,
Het college van Burgemeester en Wethouders
de secretaris de burgemeester
H.W.M. Wesseling R.J.G. Bandell

11.3 Drechtwerk

De volgende reactie mochten wij ontvangen van het Dagelijks bestuur van Drechtwerk:

Geachte heer Hindriks,

namens de voorzitter van het Dagelijks Bestuur van Drechtwerk bericht ik u het volgende:

Het Dagelijks Bestuur heeft kennis genomen van het rekenkamerrapport m.b.t. Drechtwerk. Het Bestuur onthoudt zich nu van een reactie op het rapport. Het is nu aan de gemeentebestuurders om te reageren op het concept.

Na de behandeling van het rapport in de gemeenteraden zullen wij de reacties van de gemeenten op het definitieve rapport betrekken bij de uitwerking van het Ondernemingsplan in september.

Met vriendelijke groet,

J.W.H. Smits
Hoofd Regiebureau WSW/bestuurssecretaris

11.4 Graafstroom

Van het college is binnen de afgesproken termijn geen bestuurlijke reactie ontvangen.

11.5 Nieuw-Lekkerland

De volgende reactie mochten wij ontvangen van de gemeente Nieuw-Lekkerland:

Geachte mevrouw Van Oosterhout,

Met belangstelling hebben we kennis genomen van het Rekenkamerrapport "Mensenwerk". In deze brief vindt u onze reactie op de conclusies en aanbevelingen. Met de conclusies 1 en 3 tot en met 5 zijn we het eens.

Conclusie 2: de sturing en controle vanuit de gemeenten was niet doeltreffend en verliep niet conform de afspraken hierover in de Gemeenschappelijke Regeling.

Uw conclusie is herkenbaar, en we erkennen ook dat de sturing en controle niet doeltreffend verliep. Echter ons inziens blijkt voor Nieuw-Lekkerland niet dat de controle niet liep conform de afspraken uit de Gemeenschappelijke Regeling.

Conclusie 6: de "Toekomstvisie" kan niet gezien worden als het begin van de oplossing: een heldere probleemanalyse, een onderbouwd plan met oplossingen voor de werkelijke problemen en een gedegen Plan van Aanpak voor verandering ontbreekt.

Deze conclusie onderschrijven we (nog) niet. Om tot een goed oordeel te komen zijn we nog in afwachting van de second opinion van PWC en de reacties hierop van Drechtwerk en de Regiecommissie. Daarnaast willen we opmerken dat het tijd is om aan de slag te gaan en het niet reëel is om alles tot op het bot te analyseren. De "Toekomstvisie" geeft de problemen in grote lijnen weer met daarbij de oplossingsrichtingen.

De aanbevelingen 2, 4 tot en met 6 en 9 onderschrijven we.

Bij aanbeveling 1 willen wij allereerst opmerken dat we het van belang achten dat er veel aandacht wordt besteed aan begeleid werken en aan arbeidsplaatsen op detacheringbasis. Natuurlijk mag dit niet ten koste gaan van andere doelgroepen. Graag zouden we van de Rekenkamer vernemen waarop ze haar conclusies baseert dat er onevenredig veel tijd besteed wordt aan de genoemde doelgroepen en of dit ten koste gaat van de andere doelgroepen.

Naar aanleiding van aanbeveling 3 vragen wij ons af of het nuttig is om een Plan van Aanpak op te stellen. Er is reeds een proces in gang gezet en het lijkt ons onverstandig om dit stil te leggen of een andere koers te gaan varen. Wij vinden wel dat het proces, met bijbehorende planning, helder en inzichtelijk moet zijn.

Aanbeveling 7 onderschrijven wij, maar we willen wel opmerken dat de gemeenteraad zelf bepaalt welke zaken worden geagendeerd.

Wij zijn het met aanbeveling 8 eens daar u stelt dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden eenduidig dienen te zijn. Wij erkennen ook de zorg omtrent de rol van het Regiebureau. Echter het lijkt ons onmogelijk in de huidige situatie de “dubbele petten” problematiek op te lossen.

Hoogachtend,
Burgemeesters en wethouders van Nieuw-Lekkerland,
Mr. J.G.E.M. van Rooij Ir. M. Houtman
Loco-secretaris Waarnemend burgemeester

11.6 Ridderkerk

De volgende reactie mochten wij ontvangen van de gemeente Ridderkerk:

Geachte heer Sepers,

Naar aanleiding van het door u toegezonden rapport MensenWerk van de Rekenkamer, doen wij u bij deze onze reactie toekomen.

Algemeen

Het college onderschrijft in het algemeen de conclusie dat de deelnemende gemeenten onvoldoende gestuurd hebben op de uitvoering van de WSW. De mogelijkheden daartoe zijn in de ogen van het college ook beperkt. Wanneer in het bestuur van Drechtwerk tegen een besluit wordt gestemd, maar dit besluit toch een meerderheid krijgt, wordt het besluit gewoon uitgevoerd en moeten alle gemeenten daaraan voldoen. Datzelfde geldt als een gemeenteraad aangeeft tegen een begrotingswijziging te zijn.

Omdat het college wel van mening is dat er meer sturing op de uitvoering van de WSW noodzakelijk is, doet de gemeente Ridderkerk ook actief mee aan de toekomstdiscussie en wordt samen met onze buurgemeenten Barendrecht en Albrandswaard onderzocht welke mogelijkheden wij hebben om de WSW (gezamenlijk) uit te voeren.

Formuleren sociale en financiële doelen

De gemeente Ridderkerk heeft als sociaal beleidsdoel voor de WSW in de begroting staan dat de wachttijd niet langer dan 12 maanden mag zijn. De uitvoering daarvan heeft de gemeente Ridderkerk bij Drechtwerk neergelegd.

Sturen op financiën is lastig ten opzichte van een bedrijf dat voortdurende tekorten presenteert en begrotingen bijstelt. Het meest haalbare doel is dat binnen de begroting moet worden gewerkt. Het college is ook voornemens aan de Raad te adviseren in de toekomst geen bijstellingen van de gemeentelijke bijdrage ten opzichte van de oorspronkelijke begroting meer te accepteren.

Dat het regiebureau het risico meebrengt dat gemeenten het beleid ten aanzien van de WSW op afstand zetten, is door de gemeente Ridderkerk reeds als bezwaar geopperd toen werd voorgesteld een regiebureau in te stellen. Dit hebben wij in onze reactie op het Radar-rapport reeds beschreven.

Om de gewenste omzetgroei en toegevoegde waarde te realiseren zijn vanaf 2006 convenanten gesloten tussen Drechtwerk en de aangesloten gemeenten. Dit heeft vanaf 2007 effect gehad. Voor Ridderkerk geldt dat de omzetdoelen uit de convenanten altijd ruimschoots zijn gehaald.

De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de omzet van het bedrijf wordt door Ridderkerk ook als positief ervaren. De mate waarin het bedrijf afhankelijk is van de gemeentelijke bijdrage is wel een discussiepunt.

Daarnaast vindt het college het wrang dat, in de huidige situatie waarin de targets van de afgesloten convenanten worden behaald, de gemeente toch wordt geconfronteerd met extra bijdragen, o.a. omdat andere gemeenten niet voldoen aan de afspraken.

Sturing en controle

De opmerkingen dat de managementinformatie van Drechtwerk onvoldoende is en dat de P&C-cyclus niet goed functioneert, worden door het college onderschreven.

Ten aanzien van de informatievoorziening aan de Raad, geldt dat in Ridderkerk vrijwel alle ontwikkelingen en documenten aan de Raad zijn gemeld cq. met de Raad zijn besproken.

Onze Raad voert momenteel een discussie over de wijze waarop zij sturing kan geven aan/binnen? verbonden partijen.

Toekomstvisie

Het geven van een oordeel over de Toekomstvisie was in oorsprong geen deel van de opdracht van de Rekenkamer, de te onderzoeken periode liep immers tot 2006. De Toekomstvisie moet ook nog met de Raden worden besproken.

De bevindingen van de Rekenkamer inzake het verleden van Drechtwerk zouden het kader kunnen zijn van waaruit de Raad de Toekomstvisie beoordeeld.

De Rekenkamer is van mening dat de Toekomstvisie geen heldere probleemanalyse bevat. Op zich is die probleemanalyse er wel, maar klopt de constatering dat de oplossingsrichting onvoldoende met harde cijfers en analyses zijn onderbouwd.

Ten aanzien van de ketensamenwerking merkt de Rekenkamer op dat deze wordt beschouwd als oplossing voor de problematiek van Drechtwerk. Dat is niet juist, de Toekomstvisie geeft aan dat een goede uitvoering van de WSW slechts mogelijk is als de WSW meer dan nu als een onderdeel van het arbeidsmarktbeleid wordt gezien. Goede ketensamenwerking wordt gezien als een middel om de aansluiting op het regionaal en lokaal arbeidsmarktbeleid te realiseren. Dat staat los van het bedrijf Drechtwerk.

De BAR-gemeenten gaan in hun onderzoek ook uit van het versterken van de ketenbenadering. Daarbij wordt onderzocht op welke wijze de keten voor deze gemeenten het meest efficiënt kan worden ingevuld.

De Rekenkamer constateert dat de 1/3-1/3-1/3 benadering niet wordt onderbouwd. Op zich is dat juist. In de Toekomstvisie wordt deze benadering ook genuanceerd, de voorgestelde verhouding voor Drechtwerk in de nabije toekomst is ook anders, met een groter aandeel van de doelgroep beschut binnen en beschut buiten. Deze afwijking zou het college ook graag beargumenteerd zien, aangezien het een afwijking is van de door CEDRIS gestelde norm.

Het klopt dat in de Toekomstvisie geen analyse van de risico's is opgenomen. Het stuk is met name richtinggevend. Een analyse van de risico's zal wel moeten gebeuren als de Toekomstvisie wordt vertaald in een Bedrijfsplan.

Aanbevelingen

1. Ogen gericht op de bal
De vraag is of het realiseren van een aantal arbeidsplaatsen de echte bal is. De modernisering van de WSW gaat nu juist uit van het zo regulier mogelijk laten werken van de SW-er. Ook vanuit sociaal oogpunt, meedoen aan de samenleving, lijkt een zo regulier mogelijke werkplek essentieel. De aanbeveling om juist hierop minder in te zetten, wordt niet onderschreven.
2. Van probleemanalyse naar oplossing
Dit gaat een beetje voorbij aan al het werk dat met het opstellen van de Toekomstvisie is gedaan. Er is nog wel een nadere analyse van de Toekomstvisie nodig, met name ten aanzien van de financiën, de haalbaarheid van de 1/3-1/3-1/3 benadering en de marktpotentie van de bedrijfsonderdelen die men op de markt wil brengen.
Het doen van deze analyse en het verwerken daarvan in een stappenplan voor de realisatie van de Toekomstvisie, is reeds een vervolgoopdracht van het bestuur van Drechtwerk aan de directie van het bedrijf.
3. Relatie gemeente – Drechtwerk
Het opstellen van realistische en inzichtelijke begrotingen, bedrijfsplannen en jaarrekeningen is op zich een terechte aanbeveling. Daar staat tegenover dat de Raad zich eigenlijk niet moet willen inlaten met de bedrijfsvoering van Drechtwerk. In zijn rol als beleidsbepaler zou de Raad doelen moeten stellen ten aanzien van de WSW en is de vraag aan Drechtwerk om aan de Raad op een inzichtelijke wijze verslag uit te brengen over de realisatie van de doelen.

De Rekenkamer vraagt om een duidelijker afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat raakt aan de discussie over de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol.

In de discussie over de Toekomstvisie in het bestuur is besloten hierin nog geen al te grote veranderingen aan te brengen.

De opdrachtgeversrol van de gemeenten wordt ondersteund door het Regiebureau. Hierbij geldt dan het reeds eerder genoemde nadeel dat hiermee de WSW alsnog “op afstand” komt te staan.

Het college van Ridderkerk is van mening dat de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol van elkaar moeten worden gescheiden. Dit is ook reeds verwoord in onze reactie op het Radar-rapport en daarom hebben wij bijvoorbeeld tegen de instelling van het Regiebureau gestemd.

Voor een betere scheiding tussen deze verantwoordelijkheden zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen de bestuursvergaderingen van het bedrijf Drechtwerk en portefeuilleoverleg van wethouders Sociale Zaken die verantwoordelijk zijn voor de WSW. In het bestuur kunnen dan andere wethouders plaatsnemen. Het college ziet hier voordelen in, omdat daarmee een duidelijke scheiding tussen de verantwoordelijkheden als bestuurslid en de verantwoordelijkheden als wethouder Sociale Zaken ontstaat.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk,	
de secretaris,	de burgemeester,
W.C.M. Lissenberg	J.H.M. Hermans-Vloedveld

12 Nawoord Rekenkamer(commissie)s

De rekenkamers danken de colleges en de directie van Drechtwerk voor hun bestuurlijke reacties op de conclusies en aanbevelingen van het rapport MensenWerk. De reacties zijn in hoofdstuk 11 opgenomen. In de onderstaande paragrafen worden de bestuurlijke reacties voorzien van een nawoord door de rekenkamer(commissie)s van de betreffende gemeenten.

12.1 Alblasserdam

Van het college is binnen de afgesproken termijn geen bestuurlijke reactie ontvangen.

12.2 Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

De regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden heeft met tevredenheid kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van Nieuw-Lekkerland. In grote lijnen spreekt hieruit erkenning en herkenning van het rekenkamerrapport "Mensenwerk". Uit de reactie spreekt een grote zorg en betrokkenheid om dit onderwerp voortvarend aan te pakken.

De rekenkamer pleit voor daadkracht gebaseerd op een heldere analyse en een goede visie. Dit vraagt niet om uitgebreide tot op het bot uitgewerkte analyses. Kern is voldoende rust en aandacht voor het bepalen van een goede visie en strategie. Deze visie en strategie kunnen ook gaandeweg het traject worden ontwikkeld in een continu proces. Het rapport van de rekenkamer beoogt hieraan een bijdrage te leveren.

Het college onderschrijft (nog) niet de conclusie van de Rekenkamer dat de toekomstvisie het begin van de oplossing is (conclusie 6). Men wil eerst meer informatie (second opinion PwC, reactie Drechtwerk) om tot een oordeel te komen. Bovendien is het tijd om aan de slag te gaan, zegt het college. De Rekenkamer benadrukt dat het belangrijk is eerst een goed plan te maken, voordat ingrijpende veranderingen worden ingezet. De recente ervaringen bij Drechtwerk met het opstellen van reorganisatieplannen en de uitvoering daarvan zeggen genoeg.

Het college wil weten op welke basis de conclusie wordt getrokken dat onevenredig veel tijd wordt besteed aan begeleid werken/detacheren en dat dit ten koste gaat van de SW-ers die beschut binnen werken (aanbeveling 1). De Rekenkamer baseert dit op onze constatering dat veel aandacht in het Radar-rapport en de Toekomstvisie wordt besteed aan discussies over de structuur van Drechtwerk (het opsplitsen van het bedrijf in drie delen om de beweging van binnen naar buiten te stimuleren). Deze discussie leidt de aandacht af van de huidige problemen in de bedrijfsvoering, zoals die in het rapport worden blootgelegd, en die door ingrepen in de bedrijfsvoering opgelost zouden kunnen worden. De structuurdiscussie en (mogelijk) het daadwerkelijke opsplitsen van Drechtwerk kost veel managementaandacht, waarbij niet is aangetoond dat de huidige problemen worden aangepakt.

Het college betwijfelt het nut van een Plan van Aanpak (aanbeveling 3). Het proces is in gang gezet en stillegging of een andere koers uitzetten is onverstandig, zegt het college.

Het is voor de Rekenkamer vanzelfsprekend dat een gedegen Plan van Aanpak de basis is voor uitzicht op verbetering.

Van het college van Graafstroom is binnen de afgesproken termijn geen bestuurlijke reactie ontvangen. De Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden betreurt dit.

12.3 Dordrecht

De rekenkamer Dordrecht stelt met genoeg vast dat het college van B&W Dordrecht de conclusies en aanbevelingen merendeels onderschrijft. Het college voorziet conclusies en aanbevelingen van duiding, geeft enige nuances en geeft er nadere invulling aan.

Met het rekenkamer rapport "Mensenwerk", de Toekomstvisie, de second opinion van Price Waterhouse Coopers en de reacties van de betrokken colleges beschikken de leden van de betrokken gemeenteraden nu over voldoende feiten, oordelen, conclusies, aanbevelingen en oplossingsrichtingen. De leden van de gemeenteraad kunnen daarmee een diepgaand debat over de toekomst van Drechtwerk en in het bijzonder de mensen die van deze regeling afhankelijk zijn voeren. De rekenkamer Dordrecht hoopt met dit rapport een bijdrage aan dat debat te hebben geleverd en zo de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken.

12.4 Ridderkerk

Hieronder volgt het nawoord van de Rekenkamercommissie Ridderkerk. De Rekenkamercommissie is verheugd te lezen dat het college de conclusies en aanbevelingen in zeer belangrijke mate onderschrijft. De Rekenkamercommissie maakt de volgende opmerkingen.

Algemeen

Het college onderschrijft in het algemeen de conclusie dat de deelnemende gemeenten onvoldoende gestuurd hebben op de uitvoering van de WSW maar dat de mogelijkheden hiertoe beperkt zijn omdat bij meerderheid wordt besloten. De Rekenkamercommissie erkent dat besluitvorming bij meerderheid een beperking kan betekenen voor individuele gemeenten. Uit het onderzoek komt inderdaad naar voren dat Ridderkerk eigen standpunten heeft ingenomen en dat Ridderkerk een betrokken deelnemer is door het leveren van commentaar en stellen van vragen op voorgenomen beleid.

Formuleren sociale en financiële doelen

Het college stelt in zijn reactie dat Ridderkerk als sociaal beleidsdoel voor de WSW in de begroting heeft staan dat de wachttijd niet langer dan 12 maanden mag zijn. De Rekenkamercommissie merkt op dat naast de wachttijd meer doelstellingen geformuleerd zouden kunnen worden (zie hoofdstukken 5 en 6).

Het college merkt op dat sturen op financiën lastig is ten opzichte van een bedrijf dat voortdurende tekorten presenteert en begrotingen bijstelt. De Rekenkamercommissie

zou deze stelling willen omdraaien. Als er sprake is van voordurende financiële tekorten en begrotingen worden bijgesteld moet juist gestuurd worden op financiën.

Toekomstvisie

De reactie van het college kan verschillend worden geïnterpreteerd. Als het college meent dat de Rekenkamercommissie de ketensamenwerking als oplossing voor de problemen van Drechtwerk beschouwt, is dat niet juist. De Rekenkamercommissie wijst erop dat de Toekomstvisie dit als de oplossing presenteert. In dit laatste geval is er geen verschil van inzicht tussen college en Rekenkamercommissie.

Aanbevelingen

Het college vraagt zich af of het realiseren van een aantal arbeidsplaatsen de echte bal is nu de WSW er vanuit gaat zoveel mogelijk mensen met een SW indicatie regulier te laten werken. Het college onderschrijft deze aanbeveling niet. De Rekenkamercommissie constateert dat veel aandacht uitgaat naar begeleid werken en detachering. Deze aandacht resulteert in een uitstroom van het aantal SW-ers naar regulier werk. In 2006 stroomden 4 personen naar regulier werk. De aanbeveling stelt voor de aandacht meer te richten op het overgrote deel (in 2006 ruim 1900 medewerkers met een WSW indicatie) van de SW-ers dat niet zal uitstromen.

Het college stelt in zijn reactie dat aanbeveling 2 voorbij gaat aan het werk dat met het opstellen van de Toekomstvisie is gedaan. De Rekenkamercommissie constateert dat de gepresenteerde probleemanalyse niet helder is. In de analyse ontbreekt het blootleggen en benoemen van de problematiek. Het ontbreekt aan voorstellen gericht op de oplossing van de daadwerkelijke problemen. Op basis van de toekomstvisie is het volgens het onderzoek van de Rekenkamercommissie niet mogelijk te komen tot een verantwoord en effectief bedrijfsplan, plan van aanpak dan wel een stappenplan.

Het college onderschrijft dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk dienen te zijn. De Rekenkamercommissie ondersteunt het standpunt van het college over een zuivere verdeling van de eigenaars en opdrachtgeversrol en daarmee ook het standpunt van het college over het regiebureau.



Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht omvang van personeel WSW-ers

In dit rapport wordt de omvang van het personeelsbestand aan WSW-ers op verschillende manieren aangeduid. In deze bijlage een overzicht.

Gemeente	2003	2004	2005	2006
Alblasserdam	79	87	82	
Dordrecht	1.041	1.115	1.079	
Graafstroom	16	20	17	
Nieuw-Lekkerland	6	28	24	
Ridderkerk	159	165	165	
Totaal	1838	1.975	1.904	

Tabe B1.1: Aantal WSW-ers per gemeente in aantallen personen per januari van dat jaar. (Bron: Marap's Drechtwerk (in 2006 niet opgenomen).)

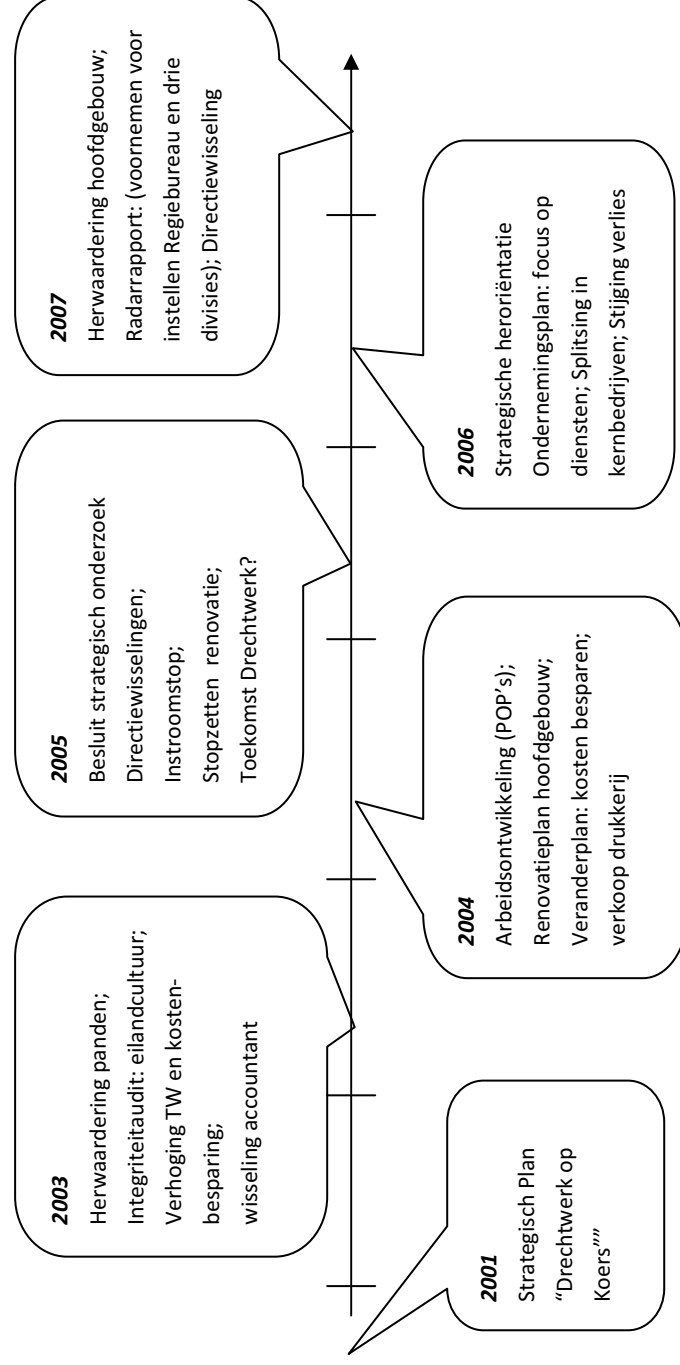
	2003	2004	2005	2006
Gemiddeld # FTE (excl. Begeleid Werken)	1.756	1.769	1.736	1.726

Tabel B1.2: Gemiddeld aantal WSW-ers (in FTE excl. BW). (Bron: jaarverslag 2006.)

	2003	2004	2005	2006
Taakstelling in SE	1840	1825	1815	1774
Realisatie in SE	1798	1825	1788	1774

Tabel B1.3: Taakstelling en realisatie (SE is standardeenheden).

Bijlage 2: Drechtwerk in vogelvlucht



Bijlage 3: Begrotingen en jaarrekeningen behandeld in de gemeenteraad

Jaarstuk	Behandeld in de raad van:
Begroting 2003	Alblasserdam: Nee; Dordrecht: Nee; Graafstroom: Voor kennisgeving aangenomen; Ridderkerk: Ja, er wordt conform het voorstel van het college van B&W besloten om in te stemmen met de begroting; N-Lekkerland: ?
Jaarrekening 2003	Alblasserdam: Ja, de raad stemt hiermee in; Dordrecht: Ja, de raad stemt unaniem in; Graafstroom:? ; Ridderkerk: Ja, met een verhoging van de gemeentelijke bijdrage wordt ingestemd; N-Lekkerland:?
Begroting 2004	Alblasserdam: Stond wel op de agenda, maar er zijn geen inhoudelijke opmerkingen over gemaakt; Dordrecht: Ja, conform besloten; Graafstroom:? ; Ridderkerk: Ja, de raad stemt in met de begroting, maar maakt zich wel over zorgen over de hoogte van de gemeentelijke bijdrage. Drechtwerk moet blijven. N-Lekkerland: ?
Begrotingswijziging 2004	Alblasserdam: Ja, de raad stemt hiermee in. Dordrecht: Ja, conform besloten. Graafstroom: Nee. Ridderkerk: Nee; N-Lekkerland: ?
Jaarrekening 2004	Alblasserdam: Ja, de raad stemt hiermee in. Er zijn wel grote twijfels over de bestaande organisatiestructuur en de mate van grip op de organisatie. Dordrecht: Ja, de raad stemt unaniem in. Wel wordt op verzoek van de fractie van B.V. DORDT de situatie bij Drechtwerk nogmaals in een besloten vergadering van de commissie bestuur en middelen besproken. Graafstroom: Nee; Ridderkerk: Ja, de raad heeft grote zorgen over de financiën van Drechtwerk, maar vertrouwt op de toezegging van het college om hier hard aan te gaan werken. N-Lekkerland: ?.
Begroting 2005	Alblasserdam: Ja, de raad stemt hiermee in. Dordrecht: Ja, conform besloten. Graafstroom: Nee. Ridderkerk: Nee. N-Lekkerland: Ja, positieve discussie. Advies: probeer de omzet te verhogen door professionalisering van de acquisitie.
Begrotingswijziging 2005 (eerste), waarin Veranderplan is verwerkt.	Alblasserdam: Nee. Dordrecht: Ja, de raad stemt unaniem in met de eerste begrotingswijziging. Wel heeft de raad voorzichtige twijfels bij de vraag of de begroting realistisch genoeg is, ook gezien de lastige ontwikkelingen binnen de sector. Graafstroom: ? Ridderkerk Ja, de raad heeft grote zorgen over de financiën van Drechtwerk, maar vertrouwt op de toezegging van het college om hier hard aan te gaan werken. N-Lekkerland: ?
Begrotingswijziging 2005 (tweede), n.a.v. benoeming Alg.	Alblasserdam: Nee. Dordrecht: Ja, de raad stemt unaniem in met de wijziging van de begroting 2005. Wel moet er, gezien de financiële ontwikkelingen, volgens de raad nu echt eens iets gebeuren. Graafstroom:? Ridderkerk: Nee. N-Lekkerland: ?

Jaarstuk	Behandeld in de raad van:
Directeur a.i.	
Begrotingswijziging 2005 (derde)	<p>Alblasserdam: Ja, de raad stemt hiermee in, maar wil graag zien dat er aandacht komt voor de vraag of er meer werk voor de Alblasserdamse WSW-ers gecreëerd kan worden. Dordrecht: Ja, de raad stemt unaniem in met het voorstel. Graafstroom:? Ridderkerk: Nee. N-Lekkerland: ?</p>
Jaarrekening 2005	<p>Alblasserdam: Voor kennisgeving aangenomen. Dordrecht: Nee. Graafstroom: Ja, goedgekeurd. Ridderkerk: Ja, de raad gaat akkoord met de jaarrekening en met extra bijdrage van € 155.000 ter dekking van het exploitatietekort over 2005. Het steeds terugkeren van tekorten is wel een zeer slechte zaak en ingrijpen is noodzakelijk. N-Lekkerland: ?</p>
Begroting 2006	<p>Alblasserdam: Ja, de raad stemt hiermee in, maar de raad wil graag zien dat er aandacht komt voor de vraag of er meer werk voor de Alblasserdamse WSW-ers gecreëerd kan worden. Dordrecht: Ja, er wordt ingestemd met de ontwerpbegroting en de daarin opgenomen gemeentelijke bijdrage. Graafstroom: ? Ridderkerk: Ja, de raad stemt in met het voorstel, maar vindt het jammer nu pas geconfronteerd te worden met een verlies uit 2004. N-Lekkerland: ?</p>
Begrotingswijziging 2006	<p>Alblasserdam: Nee; Dordrecht: Ja, de raad stemt unaniem in met het voorstel tot het goedkeuren van de gewijzigde begroting 2006 (maar maakt zich wel zorgen over de ontwikkelingen bij Drechtwerk); Graafstroom: Nee; Ridderkerk: Nee; N-Lekkerland: Nee.</p>
Jaarrekening 2006	<p>Alblasserdam: Nee. Dordrecht: Nee. Graafstroom: Ja. Waardering voor eerste resultaten strategische koerswijziging, Ridderkerk: Ja, de reactie van het college wordt ter kennisgeving aangenomen. N-Lekkerland: Nee</p>

Bijlage 4: Kwesties besproken in diverse overlegorganen

Kwestie besproken	In Dagelijks bestuur	In Algemeen bestuur	In de gemeenteraad van:
1. Herwaardering hoofdgebouw KO-weg, machines, installaties e.d. (2003)	Ja, in het kader van de ontwerp jaarrekening 2002 uitvoerig besproken in twee vergaderingen.	Ja, in kader van ontwerp jaarrekening 2002 is deze kwestie genoemd. Er worden geen lastige vragen gesteld.	Alblasserdam: Nee, men is achteraf geïnformeerd. Dordrecht: Raadsleden kunnen zich niet goed herinneren. Griffie weet niet (RIS loopt vanaf 2004). Graafstroom: ? Ridderkerk: Eén raadslid weet het niet, ander zegt ja (Algemeen Directeur heeft toelichting gegeven) en weer een ander zegt nee. N-Lekkerland: Raadslid kan het zich niet herinneren.
2. Veranderplan (eind 2004)	Uitvoerig besproken tijdens drie vergaderingen.	Uitvoerig besproken tijdens drie vergaderingen.	Alblasserdam: Ja, er was presentatie. Er was twijfel of het plan daadwerkelijk gaat werken. Dordrecht: Ja, Algemeen Directeur is geweest, maar nádat het Veranderplan al is ingezet. Graafstroom: ? Ridderkerk: Her was een intern Drechtwerk document, dat niet in de raad is besproken. Wel een presentatie door Algemeen Directeur in de raad. N-Lekkerland: ?:
3. Vertrek algemeen directeur/ komst interim-manager (begin 2005)	Op 16/2 en 25/2.	Op 16/2 wordt vertrek genoemd en tijdens volgende AB op 7/4 wordt een opvolger aangedragen. AB-ers vinden dat ze eerder en beter geïnformeerd zouden moeten worden.	Alblasserdam: Ja, is wel genoemd door lid AB in raadsvergadering. Verder niet besproken. Dordrecht: Ja, is verteld. Graafstroom: Niet bekend. Ridderkerk: Ja, Algemeen Directeur meldde zelf zijn vertrek. N-Lekkerland: Niet bekend
4. Instroomstop nieuwe WSW-ers (medio 2005)	Op 25/5.	Ja, op 20/4 en 25/5 (akkoord, tenzij winstgevend).	Alblasserdam: Nee. Dordrecht: Nee. Graafstroom: Nee. Ridderkerk: Nee. N-Lekkerland: Nee.
5. Ondernemingsplan	28/6	26/4, 30/8 en 20/12	Alblasserdam: ? Dordrecht: Niet als afzonderlijk document voorgelegd

Kwestie besproken	In Dagelijks bestuur	In Algemeen bestuur	In de gemeenteraad van:
2005-2007 (2006)			aan de raden en dus ook niet expliciet aan de orde gesteld; Graafstroom: ? Ridderkerk: Nee, niet specifiek besproken. Wel de vertaling ervan in de begroting 2007. Ook presentatie gehad bij Drechtwerk. N-Lekkerland: ?.
6.Convenant Drechtwerk-gemeenten (2005, 2006)	Op 31/8/05 wordt voor het eerst gesproken over convenanten. Daarna nog vele malen.	Ja, in februari 2006 stemt het AB in met deze convenanten.	Alblasserdam: Ja, waarbij aandacht is gevraagd voor het plaatsen van mensen bij de gemeente en eventuele andere bedrijven: hoe is dat te controleren en bij te sturen? Dordrecht: Ja; Graafstroom Ja. Het gros van de fracties is blij met het convenant, maar zij hebben nog wel wat vragen, bijvoorbeeld met betrekking tot de verliezen van Drechtwerk en het aantal arbeidsplaatsen. Ridderkerk: Ja, hoewel er angst is of het in toom houden van de kosten nu wel zal lukken. Bij de bespreking van de gewijzigde ontwerpbegroting 2007, in december jl. , is aangegeven dat Ridderkerk aan haar verplichtingen voldoet, maar andere deelnemers niet/nog niet geheel. N-Lekkerland: Ja, positief advies .
7.Strategische verkenning 'Modernisering WSW' (2007)	Ja, diverse keren	Ja, ook via workshops	Alblasserdam: Nee, stuk is via RIS ter kennis van de raad gebracht, maar niet behandeld in commissie/ raad. Dordrecht: Ja, presentatie en commissie. Raad unaniem akkoord met het raadsvoorstel. Graafstroom: ? Ridderkerk: De raad is wel in het bezit gesteld van het Radarrapport. De inhoud is niet besproken. Bij bespreking van de gewijzigde ontwerpbegroting 2007 (in december) is besloten dat afgewacht wordt op het definitieve standpunt van het bestuur van Drechtwerk over de lange termijn toekomst. N-Lekkerland: Ja.

Bijlage 5: 'Gevoelens' van diverse bestuursorganen over elkaar

	Over de Directie/ het Managementteam	Over het Dagelijks bestuur/ Algemeen bestuur	Over de gemeenteraad
Leden van de Directie / het MT:		<p>'Omdat gemeenten zich zo lang afzijdig hielden, ontbreekt het nogal eens aan kennis over en ervaring met de WSW. Zelfs al willen ze zich er tegenaan bemoeien, ze weten niet vaak hoe. Wethouders voelen zich vaak overgeleverd aan de directie van de onderneming'</p> <p>'Ik heb mij vaak verbaasd over de wijze van sturing en controle vanuit de gemeenten'.</p>	<p>'De directie ondersteunde de wethouders door jaarlijks langs de raden te gaan en het een en ander toe te lichten'.</p> <p>'Gemeenten geven niet expliciet aan wat ze willen. De enige focus op doelmatigheid en doeltreffendheid voldoet niet: het is zaak om een strategie, een lange termijnvisie te ontwikkelen.'</p> <p>'Bij een GR vragen gemeenteraden zich vaak af: waar gaan wij nu nog over? Eigenlijk is dat dubbel, omdat ze met de GR de uitvoering zelf hebben weggezet'.</p> <p>'In de raad is Drechtwerk een beladen onderwerp. Het gaat om een zwakke groep mensen, die veel sympathie oproept. Hierdoor lijkt de discussie wel eens te verstommen'.</p>
Het DB/AB:	<p>'Wij hebben niet het gevoel dat we grip hebben op Drechtwerk. In oktober 2007 mochten we een besteding van € 800.000 goedkeuren, dat al was uitgegeven'.</p> <p>'De afstand met Drechtwerk is te groot. De directie is te weinig transparant en geeft geen goede</p>	<p>'Onze mogelijkheden om op afstand werkelijk zicht te krijgen op Drechtwerk zijn beperkt.'</p> <p>'Gemeentelijke bestuurders staan verder af van bedrijfsvoeringvraagstukken. Zij houden vooral hun bestuurlijke belangen in de gaten. Centraal staat: hoe leg ik het uit aan de raad?'</p> <p>'Een dilemma is dat de gemeente haar eigen belangen heeft, en Drechtwerk ook.'</p>	

<p>De gemeenteraad:</p>	<p>informatie. Een kleine gemeente heeft geen ambtelijke capaciteit om al die pakken papier te doorgronden'.</p> <p>'Van Drechtwerk krijg je geen hoogte. Het is een black box'.</p>	<p>'Er is geen continuïteit doordat er elke vier jaar een nieuw bestuur komt.'</p> <p>Als de wethouder zegt: 'Voor deze mensen heb je toch alles over?' durf je weinig kritisch te zijn.'</p> <p>'Wethouders doen hun best, maar kunnen Drechtwerk ook niet aansturen'.</p>	<p>'De raad heeft altijd trouw de verhalen van AB-leden aangehoord. We hebben het te lang laten doorsudderen'.</p> <p>'We hebben geen grip op Drechtwerk'.</p> <p>'De raad is niet altijd scherp genoeg. We moeten kritischer zijn'.</p>

Bijlage 6: Bronnen

Algemeen

- Algemene Rekenkamer, *Sociale Werkvoorziening*, 2001.
- Binnenlands Bestuur, *Vacature Algemeen Directeur Drechtwerk*, 19 oktober 2007.
- Cedris, *Bedrijfsvergelijkingen voor de SW-bedrijven in 2005*, september 2006.
- Deloitte & Touche, *Controle jaarrekening 2002 Drechtwerk*, april 2003.
- Deloitte & Touche, *Integriteitaudit Drechtwerk*, augustus 2003.
- Ecorys, *De financiële situatie van de Sociale Werkvoorziening in beeld*, mei 2007.
- ICMA International, *Klanttevredenheidsstudie Drechtwerk*, 2003.
- Inspectie Werk en Inkomen, *Uitvoering WSW 2005*, maart 2007.
- Kieboom Training & Development, *Rapportage van onderzoek Drechtwerk*, april 2006.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Publiek Overzicht Resultaten (POR) WSW, 2004, 2005, 2006*.
- PricewaterhouseCoopers, *Accountantverslag Drechtwerk*, 18 april 2007.
- PricewaterhouseCoopers, *Rapport van Bevindingen inzake de controle van jaarrekening 2003*, April 2004.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, *De WSW in beweging*, juni 2006.
- Raad voor Werk en Inkomen, *Buitenkans: Aanbevelingen om meer WSW-ers in een reguliere werkomgeving te brengen*, oktober 2006.
- Radar, *Modernisering WSW voor de in Drechtwerk samenwerkende gemeenten*, februari 2007
- Regiebureau, *Intern stuk Drechtwerk*, datum onbekend.
- Rekenkamer Rotterdam, *Zicht op werk*, 4 oktober 2007.
- Rekenkamer Utrecht, *UW Holding BV – Sturing en toezicht door de gemeente Utrecht*, februari 2008
- Rekenkamer Venlo, *Verbonden Partijen/ WAA*, juli 2007.
- Rekenkamer Zaanstad, *Sociale Werkvoorziening in Zaanstad*, september 2006.
- Rekenkamercommissie Groningen, *DSW Stadspark*, mei 2007.
- Rekenkamercommissie Veenendaal, *IW4-bedrijven*, februari 2007.
- Research voor Beleid, *Jaarrapport WSW-statistiek 2006*, juli 2007.

Wetten en regelingen

- Gemeenschappelijke Regeling voor de uitvoering van de WSW betreffende het Openbaar Lichaam Sociale Werkvoorziening Drechtsteden*, 12 december 2001.
- Wet Sociale Werkvoorziening 1998*, 11 september 1997.
- Conceptwet Sociale Werkvoorziening 2008*, 6 november 2007.

Drechtwerk

- Drechtwerk, *Begrotingen 2003, 2004, 2005, 2006, 2007*.
- Drechtwerk, *Drechtwerk op Koers: Strategisch Plan 2002-2005*, juni 2001.
- Drechtwerk, *Jaarverslagen 2003, 2004, 2005, 2006*.

Drechtwerk, *Maraps* 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.

Drechtwerk, *Notulen Algemeen bestuur*, 19 november 2003, 16 februari 2005, 28 september 2005, 15 februari 2006.

Drechtwerk, *Notulen Dagelijks bestuur*, 19 maart 2003, 23 april 2003, 22 oktober 2003, 26 mei 2004, 28 juni 2006, 18 oktober 2006.

Drechtwerk, *Notulen Dagelijks bestuur en Algemeen bestuur*, 3 september 2003, 15 december 2004, 20 april 2005, 25 mei 2005, 14 februari 2007.

Drechtwerk, *Ondernemingsplan Drechtwerk 2005-2007*, april 2006.

Drechtwerk, *Veranderplan Drechtwerk 2005-2008*, september 2004.

Internet

www.cbs.nl

www.cedris.nl

www.stigas.nl

www.fme.nl

Bijlage 7: Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Functie
Dhr. A. van Abeelen	Raadslid, gemeente Ridderkerk
Dhr. T. Alderliesten	Raadslid, gemeente Ridderkerk
Dhr. G. van Andel	Beleidsmedewerker, gemeente Alblasterdam
Mevr. J. van Benthem	Raadslid, gemeente Dordrecht
Dhr. E. Breedveld	Raadslid, gemeente Nieuw-Lekkerland
Mevr. H. van den Berg	Wethouder Werk, Economie en Zorg, gemeente Ridderkerk
Mevr. M. van den Berk	Lid Dagelijks bestuur Ondernemingsraad, Drechtwerk
Dhr. J.E. Drenth	Bedrijfsleider Elektronica, Drechtwerk
Dhr. E. Van Eijl	Oud- Wethouder Sociale Zaken, gemeente Graafstroom
Dhr. J.M. Van Gangelen	Adviserend lid Dagelijks bestuur, Drechtwerk
Dhr. C. Goedhart	Adviserend lid Dagelijks bestuur, Drechtwerk
Dhr. P. de Gruijter	Raadslid, gemeente Nieuw-Lekkerland
Dhr. H. van Houcke	Raadslid, gemeente Ridderkerk
Mevr. C. Jansen-Marseille	Raadslid, gemeente Dordrecht
Dhr. M. Jongkind	Beleidsmedewerker, gemeente Nieuw-Lekkerland
Dhr. P. van Klooster	Bedrijfsleider Metaal en Assemblage, Drechtwerk
Dhr. G. Koelemij	Oud- Algemeen Directeur, Drechtwerk
Dhr. P. Kuipers	Oud- Algemeen Directeur, Drechtwerk
Mevr. H. de Kovel-Gorter	Hoofd afdeling Personeel en Organisatie, Drechtwerk
Dhr. J. Lagendijk	Raadslid, gemeente Ridderkerk
Mevr. N. Meijer	Bedrijfsleider Atelier, Drechtwerk
Dhr. W. Nederpelt	Raadslid, gemeente Dordrecht
Dhr. W. Onderdelinden	Raadslid, gemeente Ridderkerk
Dhr. A. den Ouden	Raadslid, gemeente Ridderkerk
Dhr. F. Ozdere	Wethouder Sociale Zaken, gemeente Nieuw-Lekkerland
Dhr. D. Reijers	Bedrijfsleider Groen, Drechtwerk
Dhr. A. Ruikes	Raadslid, gemeente Alblasterdam
Mevr. M. Ruisch	Raadslid, gemeente Dordrecht
Dhr. M. Schurink	Directeur Stadsbestuur Bestuurs Centrum, gemeente Dordrecht Voorzitter Regiegroep, Drechtwerk
Dhr. J.W. Steeman	Beleidsmedewerker, gemeente Ridderkerk
Dhr. A. van der Steen	Voorzitter Dagelijks bestuur Ondernemingsraad, Drechtwerk
Dhr. J.W. Spigt	Wethouder Sociale Zaken, gemeente Dordrecht Voorzitter Dagelijks bestuur, Drechtwerk
Dhr. P. Tiebosch	Raadslid, gemeente Dordrecht
Mevr. C. Vermeij	Bedrijfsleider Facilitair, Drechtwerk

Dhr. L. Veth	Raadslid, gemeente Nieuw-Lekkerland
Dhr. R. van Velzen	Bedrijfsleider Kassen, Drechtwerk
Dhr. G. van Wijk	Hoofd Finance & Control
Dhr. T. van Wouwe	Vicevoorzitter Dagelijks bestuur Ondernemingsraad, Drechtwerk
Dhr. A. Zwaan	Raadslid, gemeente Alblasterdam
Dhr. B. van der Zwaan	Oud- Wethouder Werkgelegenheid, Milieu, Bedrijven, gemeente Dordrecht Oud- Voorzitter Dagelijks bestuur, Drechtwerk

Bijlage 8: Financieel overzicht

	Kerncijfers	2002	2003	2004	2005	2006
	Netto-omzet	18.173	19.693	19.031	19.149	20.005
	Kosten van grond- en hulpstoffen	-3.042	-4.198	-3.982	-4.606	-4.146
	Indirecte productiekosten	-154	-193	-170	-184	0
	Toegevoegde Waarde	14.977	15.302	14.879	14.359	15.859
	Overige opbrengsten	1.110	463	1.097	1.073	917
	Totaal opbrengsten	16.087	15.765	15.976	15.432	16.776
A	Kosten SW-medewerkers	-41.298	-44.057	-46.804	-47.415	-48.535
B	Kosten niet-gesubsidieerde medewerkers	-8.150	-8.762	-9.003	-8.906	-8.707
C	Algemene kosten	-9.186	-7.934	-8.174	-7.630	-8.421
	Resultaat voor rijksbijdrage	-42.547	-44.988	-48.005	-48.519	-48.887
	Rijksbijdrage jaarrekening	42.174	44.205	44.665	44.834	43.858
	Terugvordering taakstelling arbeidsplaatsen	-1.216	-974	-1	-696	0
	Dekkingseffect tekort arbeidsplaatsen	305	339	0	175	0
	Resultaat na rijksbijdrage	-1.284	-1.418	-3.341	-4.206	-5.029
	Buitengewone baten	4.771	3.536	352	69	909
	Buitengewone lasten	-607	-1.241	-440	-1.582	-1.406
	Resultaten voor gemeentelijke bijdragen	2.880	877	-3.249	-5.719	-5.526
	Gemeentelijke bijdragen regulier	1.529	1.604	1.689	1.660	3.642
	Gemeentelijke bijdragen aan tekorten	-4.100			5.770	1.884
	Exploitatieresultaat	309	2.481	-1.740	1.711	0

Specificaties kosten

A	Kosten SW-medewerkers	2002	2003	2004	2005	2006
	Lonen SW-medewerkers	-32.213	-33.872	-35.528	-35.668	-39.026
	Sociale lasten SW-medewerkers	-7.656	-8.330	-9.259	-9.441	-7.567
	Vervoerskosten WSW-medewerkers	-1.020	-1.378	-1.482	-1.671	-1.296
	Eigen bijdragen vervoer WSW-medewerkers	70	73	80	60	52
	Overige personeelskosten WSW-medewerkers	-479	-550	-615	-695	-698

	Totaal	-41.298	-44.057	-46.804	-47.415	-48.535
--	---------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

B	Kosten niet-gesubsidieerde medewerkers na bezuiniging (inclusief FPU-gevolgen)	2002	2003	2004	2005	2006
	Salarissen ambtelijke medewerkers	-5.895	-6.243	-6.449	-6.384	-5.339
	Sociale lasten ambtelijke medewerkers	-1.229	-1.387	-1.596	-1.365	-753
	Salarissen gecontracteerde medewerkers	-786	-879	-565	-488	-1.899
	Medewerkers niet in loondienst (interim)		0	0	-489	-553
	Overige personeelskosten niet WSW-medewerkers	-240	-253	-393	-180	-163
	Totaal	-8.150	-8.762	-9.003	-8.906	-8.707

C	Algemene kosten	2002	2003	2004	2005	2006
	Afschrijvingen	-1.740	-1.404	-1.346	-1.353	-1.448
	Rentekosten	-610	-673	-751	-725	-703
	Onderhoudskosten	-1.037	-963	-884	-808	-1.145
	Energiekosten	-737	-819	-947	-1.168	-1.274
	Huur	-695	-650	-673	-619	-663
	Belastingen en verzekeringen	-375	-465	-522	-476	-443
	Kantoorkosten	-640	-544	-568	-613	-640
	Verkoopkosten	-324	-231	-241	-183	-187
	Externe adviseurs	-1.480	-1.149	-1.153	-927	-1.094
	Overige kosten	-1.548	-1.036	-1.089	-758	-824
	Totaal	-9.186	-7.934	-8.174	-7.630	-8.421

D	Buitengewone baten en lasten	2002	2003	2004	2005	2006
	Buitengewone baten					
	Herwaardering afschrijvingen	4.771				
	Vrijval vakantiegelden		1.961	0	0	0
	Vrijval verlofstuwmeer		845	134	32	335
	Vrijval subsidie voorgaande jaren		492	0	0	0
	Vrijval voorziening inactieven		0	0	0	477
	Diversen		238	218	39	97
	Totaal	4.771	3.536	352	69	909
	Buitengewone lasten					
	Dotatie ADV-spaarplan	-100	-258	-133	-89	-129
	Teruggevorderde opleidingssubsidie		-140	0		
	Dotatie verlofrechten personeel		0	0	-497	0

	Kosten voormalig personeel (FPU)	-202	-341	-200	-634	-573
	Dekkingstekort niet realiseren taakstelling arbeidsplaatsen	-305	-339	0	-175	0
	Terugvordering taakstelling begeleid werken					-428
	Afrekening pensioenlasten 2002-2005		0	0	0	-179
	Diversen		-163	-107	-187	-97
	Totaal	-607	-1.241	-440	-1.582	-1.406

E	Gevolgen management-beslissingen	2002	2003	2004	2005	2006
	Teruggevorderde opleidingssubsidie		-140	0		
	Kosten voormalig personeel (FPU)		-341	-200	-634	-573
	Dekkingstekort niet realiseren taakstelling arbeidsplaatsen		-339	0	-175	0
	Terugvordering taakstelling begeleid werken					-428
	Hogere kosten medewerkers		436	-1	-962	-1.047
	Overschrijding begroting niet-wsw		-132	52	418	-365
	Interim managers				-489	-553
	Totaal		-516	-149	-1.842	-2.966

Bijlage 9: Samenvatting Toekomstvisie

Inleiding

In de huidige bedrijfsvorm zal Drechtwerk het niet voor elkaar krijgen de wachtlijst voor haar doelgroep in te korten, deze doelgroep te begeleiden naar een reguliere arbeidssituatie of een evenwichtige exploitatie te bereiken. Drechtwerk dient dan ook niet in de huidige vorm door te gaan. De Toekomstvisie gaat in op de toekomstige invulling van de sociale werkvoorziening voor het huidige samenwerkingsverband van de GR Drechtwerk. Hoe dient de sociale werkvoorziening in het algemeen ingevuld te worden, welke aanpassingen in de structuur en aansturing van het samenwerkingsverband zijn nodig, welke stappen dient het bestuur na vaststelling van de visie te zetten en welke keuzes moeten de aangesloten gemeenten maken? Dat zijn vragen waar de Toekomstvisie op in zal gaan.

Deel 1. Huidige situatie

De algemene doelstelling van de Wet sociale werkvoorziening is om aan zoveel mogelijk voor de WSW-geïndiceerde inwoners van de aangesloten gemeenten een dienstbetrekking aan te bieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden. Daarbij kan er een onderscheid worden gemaakt tussen de categorieën beschut binnen, beschut buiten (of groepsgewijs gedetacheerd) en begeleid werken (PGB of individuele detachering op een reguliere arbeidsplaats). Deze meer algemene doelstelling wordt vertaald in twee meer concrete doelen:

- 1 meer doorstroming en uitstroom van het WSW-personeel: 'van binnen naar buiten'. Daarbij is de norm 3 maal $1/3^e$ voor respectievelijk beschut binnen, beschut buiten en detacheringen/begeleid werken het referentiekader. De Toekomstvisie beoogt de toekomstige invulling van de sociale werkvoorziening op een dusdanige manier vorm te geven dat er een situatie te realiseren is die het voor Drechtwerk mogelijk maakt in 2010 een verdeling te bereiken van 3 maal $1/3^e$;
- 2 een verkorting van de wachttijd voor WSW-geïndiceerden. Verschillende omstandigheden maken deze doelstelling echter lastig, zoals de complexer wordende problematiek van WSW-geïndiceerden, de subsidiewijze van het rijk en de voor Wsw-werknemers gunstige CAO die doorstroom en uitstroom belemmert. Wel kan de wachtlijst opgeschoond gaan worden. De Toekomstvisie beoogt een situatie te realiseren die het voor Drechtwerk mogelijk maakt in 2010 weer op de gemiddelde wachttijd te zitten.

Deze doelen kunnen niet zonder de nodige middelen worden behaald. Deze middelen bestaan uit de Toegevoegde Waarde (TW) van Drechtwerk, de rijkssubsidie en de gemeentelijke bijdrage, waarbij de laatste in principe op het landelijk gemiddelde dient te zitten. Om dat te kunnen bewerkstelligen dient er maximale sturing op de TW plaats te vinden. Een andere randvoorwaarde is de kwaliteitsverbetering van de organisatie, met name wat betreft de continuïteit van het management, de kwaliteit en efficiency van de overhead en de transparantie in het functioneren en veranderen van de organisatie.

Vier knelpunten in de huidige situatie:

- 1 er wordt in onvoldoende mate passende arbeid aangeboden: de doorstroom en ontwikkeling van geïndiceerden is onvoldoende en ook de uitstroom uit de WSW naar regulier werk is onvoldoende;
- 2 te lange wachttijden: 55% van de geïndiceerden had een wachttijd langer dan 1 jaar;
- 3 structurele tekorten in de exploitatie: de uitvoering van de WSW kost gemeenten aanzienlijk meer dan wat er voor wordt begroot, de overheadkosten vanwege de wisselingen in het management liggen erg hoog, het ziekteverzuim onder zowel de professionals als de WSW-ers ligt hoog en kosten gaan voor de baten uit;
- 4 de complexe bestuurlijke aansturing en de sturingsinformatie: dit heeft niet alleen te maken met de afstand tussen het bedrijf en de gemeenten, maar ook met de tekortschietende sturingsinformatie.

Kansen en ontwikkelingen die tegemoet kunnen komen aan bovenstaande knelpunten:

- 1 integraal arbeidsmarktbeleid: aansluiting bij het aanbod van overige arbeidsmarktvoorzieningen biedt mogelijkheden om de beweging van binnen naar buiten te bevorderen, WSW-ers sneller aan passende werkplekken te helpen en ook om kosten te besparen;
- 2 publiekprivate samenwerking om op die manier de markt voor Drechtwerk producten te verbreden en meer mogelijkheden te bieden voor regulier werk;
- 3 ontschotting rijkssubsidie: gemeenten krijgen per 1 januari 2009 veel meer vrijheid om subsidies in te zetten voor doelgroepen, waaronder de WSW-doelgroep.

Er doen zich echter ook hindernissen voor, zoals de verlaging en berekening van de rijkssubsidie en het gegeven dat de CAO voor werknemers met een WSW-dienstverband erg gunstig lijkt te zijn (wat de doorstroom belemmert). Andere te noemen ontwikkelingen zijn de modernisering van de WSW en fundamentele herbezinning op de WSW door de commissie De Vries die op dit moment plaatsvindt, de roep om meer ketensamenwerking in het kader van de Wmo en een groei van de Wajong populatie wat in de toekomst een behoorlijke druk kan gaan geven op de WSW-wachtlijsten.

Deel 2. Toekomst sociale werkvoorziening

Verskillende oplossingsrichtingen voor de hierboven geschetste problematiek zijn:

- 1 ketensamenwerking voor de arbeidsmarkt om op die manier de sociale doelen te kunnen realiseren. Om dit proces te optimaliseren moet er één keten van intake en reïntegratie worden gevormd, waarin de processen van sociale diensten en de sociale werkvoorziening aan elkaar worden gekoppeld. Belangrijke samenwerkingspartners zijn het CWI/ UWV, onderwijsinstellingen, werkgevers, zorginstellingen en reïntegratiebedrijven;
- 2 aanpassingen in het bedrijf Drechtwerk om op die manier meer mensen met een WSW-indicatie aan het werk te helpen in een reguliere arbeidsomgeving: in de begrotingen komen prestatieafspraken te staan ten aanzien van de doorstroom en Drechtwerk wordt nog meer een 'mensontwikkel'-bedrijf. De werkzaamheden zijn inmiddels al (deels) aangepast aan de beweging van binnen naar buiten, maar er kunnen nog enkele stappen worden gezet. Zo kan het grootste deel van activiteiten die onder beschermd buiten en detacheren/begeleid werken vallen naar de markt gebracht worden (of kan er meer intensief met de markt samengewerkt worden), hetzij onder strakke garanties rondom de maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De overhead (ambtelijk apparaat) binnen Drechtwerk zal aan die situatie aangepast dienen te worden.

Deel 3. Opties voor aansturing

Om een sluitende exploitatie te kunnen realiseren moet de sturingsinformatie op orde worden gebracht. Belangrijk is daarbij dat de financiële resultaten per 1/3^e onderdeel inzichtelijk worden gemaakt.

Verschillende uitgangspunten zijn van belang bij de wijze van aansturing:

- 1 de inhoud bepaalt de structuur;
- 2 ten aanzien van een verbonden partij neemt de gemeente twee rollen aan, te weten regisseur/ opdrachtgever (afstemming beleidsstrategie en de vertaling daarvan in de uitvoering) en eigenaar (beheersmatige aansturing);
- 3 kwaliteit van de regiefunctie van gemeenten;
- 4 expertise in de gemeentelijke organisatie;
- 5 wat betreft rechtsvorm: (publiek-)privaat waar privaat kan, publiek waar publiek moet.

Op basis van genoemde uitgangspunten dient er voor de meest geschikte rechtsvorm en structuur een onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds beschut binnen en anderzijds beschut buiten, detacheringen en begeleid werken. Ten aanzien van beschut binnen dienen gemeenten te kiezen voor gedwongen winkelnering, om zo te voorkomen dat concurrentie optreedt en de exploitatie van deze organisatie onder druk staat. Dit betekent dat alle WSW-ers die tot deze categorie horen, ook bij deze organisatie zullen worden ondergebracht. Voor beschut buiten, detachering en begeleid werken kan er zowel voor een zuiver publiekrechtelijke structuur als een publiekrechtelijk structuur met privaatrechtelijke participatie worden gekozen. Het is echter op dit moment nog niet mogelijk om tot een verandering van rechtsvorm (privatiseren) of structuur (onderbrengen bij andere GR) te komen. Wel is het noodzakelijk direct te starten met acties om te komen tot een (al dan niet nieuwe) rechtsvorm om mogelijke uittredingen en samenwerking met de markt ook daadwerkelijk tot stand te kunnen brengen. Ook zijn er enkele wijzigingen in de structuur van GR nodig, te weten:

- het versterken (sterker onderscheiden) van de verschillende rollen van gemeenten. Zo kan de rol van eigenaar versterkt worden door het invoeren van een klankbordfunctie van de concerncontrollers of een verdere opwaardering van de kwaliteitszetsels en kan de rol van opdrachtgever versterkt worden door scherpere prestatieafspraken en de begrotingen en Marap's. Het Regiebureau draagt ook bij aan de versterking van deze laatste rol;
- verdeling van verantwoordelijkheden binnen de GR: er dient een zelfde verantwoordelijkheidsverdeling als die tussen raad en college gehanteerd te worden. Het DB dient expliciet in de rol van eerste toezichthouder op de directie te worden gepositioneerd, waar het AB de invulling van die rol controleert. Het DB zou daarvoor maandelijks moeten vergaderen, het AB afgestemd op het verschijnen van de P&C documenten.

Na de presentatie van de Toekomstvisie is het tijd voor de gemeenten om aan te geven of zij willen blijven participeren in het samenwerkingsverband van de GR Drechtwerk. Daarvoor is het noodzakelijk alle kosten per optie (wel, gedeeltelijk of niet meedoen) op een rijtje te zetten, hetgeen de financiële commissie dan ook zal doen.

Deel 4. Vervolg en implementatie

Na besluitvorming in het Algemeen Bestuur wordt dit document aangeboden aan de deelnemende gemeenten met de vraag om hun gevoelens hiervoor kenbaar te maken aan het bestuur van Drechtwerk. Ook wordt het aangeboden aan de Bestuurscommissie van de SDD en aan de gemeentebesturen wat betreft de andere sociale diensten, de Ondernemingsraad, vakorganisaties en overige partners/organisaties in de keten.

De afzonderlijke gemeenten zullen een beslissing nemen over het al dan niet continueren van de betrokkenheid bij Drechtwerk. Ook dienen zij een beslissing te nemen over het onderschrijven van de in de Toekomstvisie aangegeven uitgangspunten voor ketensamenwerking.

Bij de implementatie wordt er ook een bestuursopdracht geformuleerd die in principe uit twee delen bestaat. De opdracht bestaat in de eerste plaats uit de opdrachtverstrekking aan de directie van Drechtwerk waarin de beweging van binnen naar buiten en de bedrijfsvoering centraal staat. In de tweede plaats gaat het om de opdrachtverstrekking aan het hoofd van het Regiebureau dat zich vooral richt op de ketensamenwerking met de partners op het gebied van reïntegratie en werk.

Bijlage 10: Rekenkamerrapporten met betrekking tot Sociale Werkvoorziening

Titel	Conclusies en aanbevelingen	Wat is ermee gedaan?
<p>Algemene Rekenkamer, <i>Sociale werkvoorziening</i> (2001)</p>	<p>Conclusies</p> <ul style="list-style-type: none"> – Er komt er nog steeds weinig terecht van het streven om Wsw-werknemers uit te laten stromen naar regulier werk (minder dan 1% van het werknemersbestand). <p>Ook het instrument begeleid werken komt nauwelijks van de grond.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Het behouden van de betere werknemers krijgt vaak voorrang. Sw-bedrijven onderschrijven de reïntegratiedoelstelling van de Wsw veelal wel, maar krijgen te weinig prikkels en hebben te weinig belang om deze uit te voeren. – De onafhankelijke indicatie wordt in de praktijk beïnvloed door de sw-bedrijven doordat zij intensief betrokken zijn bij de voorbereiding van het indicatie-advies. <p>Het systeem van periodieke herindicatie biedt onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk.</p> <ul style="list-style-type: none"> – De wachttijden zijn nog steeds te lang. – Er wordt een grote spanning ervaren tussen het realiseren van de doelstellingen ‘creëren van een beschutte werkomgeving’ en ‘streven naar reguliere arbeid’. <p>Aanbevelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Stimuleer begeleid werken vanuit het oude werknemersbestand en beloon gemeenten voor geleverde prestaties op dit punt. – Probeer een duidelijke opdrachtgever– opdrachtnemer relatie tussen gemeenten en uitvoerende organisaties te bewerkstelligen, waarin wordt vastgelegd welke inspanningen voor welke doelstellingen verwacht worden en wie waarvoor verantwoordelijk is. 	<p>Volgens het rapport zelf:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Er is een onderzoek aanbesteed naar de oorzaken van de lange gemiddelde wachtduur. Ook is er in de begroting van 2002 aangegeven dat er zal worden gestreefd naar een wachttijdverkorting van 1 jaar. – De indicatiestelling is ondergebracht bij het Centrum voor Werk en Inkomen. – Begeleid werken vanuit het oude werknemersbestand is met ingang van 2002 gaan meetellen bij de realisatie. <p>Volgens het rapport <i>Terugblik 2007</i> (Algemene Rekenkamer):</p> <ul style="list-style-type: none"> – De minister heeft een moderniseringstraject in gang gezet om de gemeentelijke regierol te versterken. Het moderniseringstraject heeft inmiddels geleid tot de Wsw 2008. – Per 1 januari 2005 voerde de minister

Titel Rekenkamerrapport	Conclusies en aanbevelingen	Wat is ermee gedaan?
	<ul style="list-style-type: none"> – Maak het systeem van herindicatie flexibeler. – Voeg aan het indicatiebesluit een uitspraak toe over de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt, zodat gemeenten en sw-bedrijven kunnen afspreken welke inspanningen nodig zijn en op welke termijn iemand kan uitstromen. 	<p>enkele maatregelen door om de wachttijd terug te dringen. Ook de nieuwe Wsw bevat maatregelen om de wachttijden terug te dringen. De voornaamste maatregel is de invoering van het recht op plaatsing binnen twaalf maanden.</p>
Rekenkamer Zaanstad, <i>Sociale Werkvoorziening in Zaanstad</i> (september 2006)	<p>Conclusies</p> <ul style="list-style-type: none"> – De wachttijstproblematiek bij uitvoeringsorganisatie Baanstede is naar het oordeel van de rekenkamer zorgwekkend groot. Bovendien is er vanuit Baanstede te weinig aandacht voor de reductie van deze wachttijst. Daarnaast schiet de informatievoorziening aan de wachtenden tekort. – Baanstede realiseert het totaal aantal werkplekken dat zij van het rijk moet realiseren. De doelstelling begeleid werken wordt echter niet gerealiseerd. – Onvoldoende marktbenadering. – Baanstede slaagt er niet in de herindicaties tijdig aan te melden bij het CWI. – Onvoldoende zicht op de effectiviteit van het beleid rondom de persoonlijke ontwikkeling van sw-ers. – Het exploitatieresultaat is hoger dan het sectorgemiddelde. Ook de loonkosten voor sw-ers en overige kosten liggen hoger. – De gemeenschappelijke regeling bevat geen prikkel voor de gemeenten om meer bij Baanstede in te kopen. – Gemeente en bestuur van Baanstede geven onvoldoende invulling aan sturing, verantwoording en toezicht houden en zijn te eenzijdig gericht op de financiële administratie. 	<p>Vanuit het rapport zelf:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Uitbreiding ambtelijke organisatie. <p>Volgens documenten Zaanstad (programmabegroting, raadsverslagen, brief college):</p> <ul style="list-style-type: none"> – De extra middelen vanuit het rijk zijn ingezet voor het vervoegd laten instromen van diegenen die op de wachtlijst van Baanstede staan. – Instelling stuurgroep om een plan van aanpak ten aanzien van de bedrijfsvoering te formuleren. – Externe projectleider heeft voorstellen ontwikkeld waarin wordt ingegaan op welke wijze de modernisering kan worden vormgegeven en welke gevolgen er zijn in de verschillende

Titel Rekenkamerrapport	Conclusies en aanbevelingen	Wat is ermee gedaan?
	<p>– De gemeente Zaanstad heeft geen richtinggevende beleidsdoelstellingen geformuleerd voor de uitvoering van de Wsw. Ook van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van Baanstede gaat weinig sturende en richtinggevende werking uit.</p> <p>– De verantwoording aan de gemeenteraad schiet ernstig tekort.</p> <p>– Het bestuur van Baanstede maakt weinig gebruik van de toezichtsbevoegdheden. Ook de gemeenteraad heeft haar controlerende rol de afgelopen jaren slechts beperkt ingevuld.</p> <p>Aanbevelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ontwikkel een gemeentelijk beleidsplan voor de uitvoering van de Wsw. – Versterk de ambtelijke inzet op het terrein van de sociale werkvoorziening. – Het college dient de informatievoorziening aan de raad te verbeteren. – De raad dient een gemeentelijk beleidsplan vast te stellen waarin de doelen voor de uitvoering van de Wsw zijn vastgelegd. Gebruik dit al toetsingkader. – Baanstede dient beleid te ontwikkelen ter beperking van de omvang en duur van de wachtlijst. – Actievere marktbenadering. – Baanstede dient leidinggevend ook aan te sturen op de sociale kant van de uitvoering van de Wsw. – Verbeter het zicht op de sociale prestaties. – Stel jaarlijks een analyse op van ontwikkelingen in beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare kosten van Baanstede en de mogelijke gevolgen hiervan voor het financiële resultaat. – Het algemeen bestuur dient op basis van het beleid van de deelnemende gemeenten jaarlijks sociale en financiële prestatieafspraken met Baanstede vast te 	<p>scenario's voor de bestaande gemeenschappelijke regeling en dus Baanstede.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beleidsplan voor de sociale werkvoorziening waarin de gemeente aangeeft welke sociale doelstellingen zij nastreeft, hoe de aansturing is geregeld en welke financiële kaders worden gehanteerd. – In december 2007 wordt gesproken over de bevoegdheden van de raad ten aanzien van Baanstede. Besloten wordt dat het vaststellen van de verordening inzake het wachtlijstbeheer, persoonsgebonden budget en deelnemersparticipatie een bevoegdheid van de raad blijven.

Titel Rekenkamerrapport	Conclusies en aanbevelingen	Wat is ermee gedaan?
Rekenkamercommissie Veenendaal, <i>IW4-bedrijven</i> , februari 2007	stellen. Conclusies: – Er zijn relatief beperkte verliezen. – Hogere gemeentelijke bijdragen zijn onvermijdelijk. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de effecten van 1) mindere omzet door slechtere marktpositie, 2) meer kosten als gevolg van rijksbeleidswijzigingen, 3) meer kosten als gevolg van de mindere prestaties ten aanzien van de sociale doelstellingen. Aanbevelingen: – Waar mogelijk onderhands gunnen van opdrachten om zo de exploitatie te verbeteren. – Het explicieter vastleggen en volgen van de sociale doelstellingen waar IW4 aan moet voldoen.	Volgens documenten Veenendaal (reactie college, jaarverslag Rekenkamer): – Instelling werkgroep die zich richt op: 1) Het versterken van de gemeentelijke verantwoordelijkheid; 2) Het versterken van de rechten van SW-geïndiceerden en 3) Het betrekken van reguliere werkgevers. In december 2007 is het visiedocument dat door deze werkgroep is opgesteld en waarin o.a. wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente meer regie kan voeren door de raad vastgesteld.
Rekenkamercommissie Groningen, <i>DSW Stadspark</i> , mei 2007	Conclusies: – De gemeentelijke bijdrage aan de Dienst Sociale Werkvoorziening (DSW) is een van de hoogste van Nederland. – De raad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie hebben geen duidelijk en gezamenlijk standpunt geformuleerd over het trilemma van de SW-bedrijven (productiviteit, re-integratie, sociale doelstelling). – De invulling van de sociale doelstelling bij de DSW is niet expliciet geconcretiseerd. Aanbevelingen: – Als raad aangeven welke plek de DSW zou moeten innemen binnen het trilemma van de drie doelstellingen.	Vanuit het rapport zelf: – Reeds voor het schrijven van hert rapport zijn er enkele belangrijke maatregelen genomen om het ziekteverzuim tegen te gaan (zoals bijvoorbeeld de aanpak van kort verzuim en betere managementinformatie) of de hoge SW-loonkosten aan te pakken. Volgens documenten Groningen

Titel Rekenkamerrapport	Conclusies en aanbevelingen	Wat is ermee gedaan?
Rekenkamer Venlo, <i>Verbonden Partijen</i> / WAA, juli 2007	<p>– Invulling geven aan de plek die de DSW dient in te nemen in het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid en aangeven hoe de integrale uitvoering van dit beleid verder vorm gegeven kan worden.</p> <p>– Aangeven hoe de raad wenst te sturen op de DSW en daarbij op meer dan alleen de financiën en de bedrijfsvoering richten.</p> <p>– Het toetsingskader uit dit onderzoek als rapportageformat gebruiken.</p> <p>– De gemeentelijke bijdrage koppelen aan te bereiken resultaten die wel beïnvloedbaar zijn en met het college afspraken maken over bijv. de ontwikkeling van de externe omzet en het realiseren van hogere marges.</p> <p>Conclusies:</p> <p>– Een algemeen beleidskader ten aanzien van verbonden partijen ontbreekt.</p> <p>– De raad dient zicht te blijven houden op de vraag of de doelstellingen voor het aangaan van de verbonden partij worden gerealiseerd.</p> <p>– De door de gemeente zelf opgestelde informatie over de uitvoeringsorganisatie WAA wordt door de raad slechts beperkt gebruikt.</p> <p>– De termijnen voor het aanleveren van de planning- en controldocumenten van het WAA zijn niet voldoende afgebakend.</p> <p>– De invloed van de raad ten aanzien van de uitvoering van de gemeenschappelijke regeling is in het geval van het WAA verminderd door de oprichting van een NV voor de uitvoering.</p> <p>Aanbevelingen:</p> <p>– Stel een beleidsnota of –visie op waarin de afwegingscriteria en verantwoordingseisen ten aanzien van verbonden partijen zijn vastgelegd.</p> <p>– Bewerkstellig dat de gemeentelijke organisatie voldoende eigen kennis en kunde</p>	<p>(raadsverslagen):</p> <p>– De raad heeft de aanbevelingen van de rekenkamercommissie aangenomen en het college opdracht gegeven met voorstellen tot uitvoering van de aanbevelingen te komen.</p> <p>– Jaarlijkse discussie over de toekomst van DSW, om op die manier beter te kunnen sturen.</p> <p>Vanuit het rapport zelf:</p> <p>– Voorbereiding opstellen algemeen beleidskader verbonden partijen.</p> <p>Jaarverslag Rekenkamer Venlo:</p> <p>– De raad heeft in september 2007 ingestemd met de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Op basis daarvan heeft hij het college opdracht gegeven om de verbeterlagen te gaan uitvoeren en binnen een jaar de voortgang daarvan aan de commissie Sociaal Maatschappelijke Zaken terug te koppelen</p>

Titel Rekenkamerrapport	Conclusies en aanbevelingen	Wat is ermee gedaan?
	<p>heeft op het gebied van de werkzaamheden van de gemeenschappelijke regeling WAA om de eigenaar- en opdrachtgeversrol vanuit de gemeente adequaat te kunnen invullen.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Leg termijnen voor het aanleveren van planning- en controledocumenten met de bijbehorende datum en de reactie van de gemeente hierop, officieel en helder vast in de gemeenschappelijke regeling en/of een op te stellen nota. – Zorg als gemeente voor de borging van het toezicht op de beheersbaarheid van de uitvoering van een publieke taak door de gemeenschappelijke regeling. 	
<p>Rekenkamer Rotterdam, <i>Zicht op werk</i> (4 oktober 2007)</p>	<p>Conclusies:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Er zijn voor de periode 2006-2010 door het college geen beleidsdoelen geformuleerd over de te behalen resultaten met reïntegratietrajecten. – De raad kan op basis van de informatie die hij krijgt van het college niet vaststellen wat de resultaten zijn die met reïntegratietrajecten worden gehaald. <p>Aanbevelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Maak een expliciete keuze tussen wel of niet sturen op de te bereiken resultaten met reïntegratietrajecten. – Wanneer wordt gekozen voor sturing dient in beleid vastgelegd te worden welke doelen met reïntegratietrajecten worden nagestreefd. Daarbij dienen ook eisen aan de duurzaamheid van de uitstroom naar werk geformuleerd te worden. – Bij de beleidsverantwoording dienen eenduidige definities gebruikt te worden. Maak deze ook kenbaar aan de raad. 	<p>Vanuit het rapport zelf:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Er komt een nieuw informatiesysteem (RAAK), waarmee het college verwacht over twee jaar betere informatie beschikbaar te hebben. – Betere sturing op de doelstellingen (uit de uitkering en aan het werk) in plaats van op de aantallen trajecten en de plaatsingen uit die trajecten. – Verbeteringen in de kwartaalrapportages. – De doelen van reïntegratietrajecten worden niet vastgelegd in beleid, omdat daarmee de speelruimte om maatwerktrajecten en losse instrumenten in te kopen beperkt wordt.

Titel	Conclusies en aanbevelingen	Wat is ermee gedaan?
<p>Rekenkamer Utrecht, <i>UW Holding BV – sturing en toezicht door de gemeente Utrecht</i>, februari 2008</p>	<p>Conclusies:</p> <ul style="list-style-type: none"> – UW Holding BV komt structureel geld tekort voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). – De gemeente heeft UW structureel financieel ondersteund, in totaal voor een bedrag van circa EUR 2,6 miljoen in de periode 2000-2007. Hiermee is aan een belangrijke voorwaarde voor de zelfstandigheid van UW (1997) niet voldaan. – De aansturing van UW door de gemeente was onvoldoende samenhangend. De gemeente, als resultaatverantwoordelijke voor de Wsw, heeft tot op heden geen duurzaam houdbare regeling getroffen voor de financiering van de uitvoering van de Wsw door UW. – Het (financiële) toezicht van de gemeente op UW schoot in de periode 2001-2005 tekort. De gemeente heeft de financiële en bestuurlijke risico's die zich voordeden (2001-2005) laat opgemerkt en aangepakt. – Het toezicht door de Raad van Commissarissen van UW schiet tekort. Ook de RvC heeft problemen in de bedrijfsvoering van UW laat opgemerkt en aangepakt. – De informatievoorziening van het college van B&W aan de gemeenteraad over UW schiet tekort. <p>Aanbevelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – In een nota verbonden partijen de uitgangspunten vast te leggen voor de sturing van en het toezicht op verbonden partijen door de gemeente, waaronder UW Holding BV. Maak in dit kader afspraken met de raad over de informatievoorziening over de verbonden partijen. – Voor de raad in beeld te brengen wat het structurele financiële tekort is aan rijksbijdrage voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening door UW Holding BV. 	<p>Vanuit het rapport zelf:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Eind eerste kwartaal 2008 zal een nota verbonden partijen afgerond worden waarmee algemene afspraken over sturing en toezicht op verbonden partijen worden vastgesteld. – Het tekort zal jaarlijks in beeld worden gebracht. – De periode 2006 tot en met 2008 wordt benut om maatregelen te treffen om de Wsw weer kostendekkend te krijgen (volgens de inhoud van de nota 'De toekomst van UW en de Wsw in Utrecht', mei 2007). – Bezien van de rol van de RvC in zijn geheel.

Titel Rekenkamerrapport	Conclusies en aanbevelingen	Wat is ermee gedaan?
	<ul style="list-style-type: none"> – Toe te werken naar een duurzaam houdbare regeling voor de financiering van de uitvoering van de Wsw door UW Holding BV. – De kwaliteit van het toezicht op UW te waarborgen door de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op de verbonden partijen neer te leggen bij één centrale dienst. – Geen wethouder meer voor te dragen voor benoeming in de Raad van Commissarissen. Draag als gemeente een vakdeskundige commissaris voor die het aandeelhoudersbelang voor ogen heeft. 	

Bijlage 11: Lijst van afkortingen

Afktoring	Betekenis
AB	Algemeen bestuur
BOEI	Bedrijfsondersteuning met eigen initiatief
BTA	Bedrijfstrainingafdeling
BW	Begeleid Werken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DB	Dagelijks bestuur
FME	Federatie voor de Metaal- en Elektrotechnische Industrie
FPU	Flexibel Pensioen en Uittreden
GR	Gemeenschappelijke Regeling
IOP	Individueel ontwikkelplan
OR	Ondernemingsraad
POP	Persoonlijk ontwikkelingsplan
POR	Publiek Overzicht Resultaten
SE	Standaardeenheden
STAP	Stage en Toeleiding naar een Arbeidsplaats
TW	Toegevoegde Waarde
VLOT	Voortvarend Leidinggeven Ontwikkeltraject
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening