

De toekomst van DSW Rijswijk e.o.

**Een onderzoek naar de rol van het sociaal werkbedrijf bij de uitvoering
van de Wet Werken naar vermogen**

IROKO februari 2012

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 De toekomst van DSW Rijswijk e.o	3
1.3 Opbouw en leeswijzer	3
2. Kaders	5
2.1 De Wet Werken naar Vermogen	5
2.2 Doelgroepen	6
2.3 Financieel kader	11
2.4 Conclusies	13
3. Bedrijfskundig onderzoek	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Benchmark	15
3.3 Financiën	20
3.4 Bedrijfsvoering	24
3.5 Arbeidsontwikkeling van sw-medewerkers	29
3.6 Individuele detachering en Begeleid Werken	35
3.7 Re-integratietrajecten	40
3.8 Conclusie	47
4. Keuzes in de bedrijfsvoering	49
4.1 Inleiding	49
4.2 Sturing op kosten en baten	50
4.3 Sturing op arbeidsontwikkeling	53
4.4 Van Binnen naar buiten	56
4.5 Het uitvoeren van arbeidsmatige dagbesteding	59
4.6 Het uitvoeren van re-integratietrajecten	63
4.7 Randvoorwaarden	66
5. Keuzes voor de sturing van de uitvoering	70
5.1 Inleiding	70
5.2 Afwegingen bij de sturingsvraag	71
5.3 Mogelijke sturingsmodellen	72
5.4 Scenario's	75
6. Samenvatting en conclusies	81

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2013 treedt de Wet Werken naar Vermogen (WWnV) in werking. Deze wet voegt de huidige regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt samen. De WWnV maakt daarmee een einde aan de uitvoering van de Wsw in zijn huidige vorm. Bovendien leidt de wet tot grote veranderingen in de re-integratie van burgers met een beperking. Naast inhoudelijke consequenties heeft de invoering tevens grote financiële gevolgen. Het kabinet voert gelijktijdig een aantal vergaande bezuinigingen door op de budgetten voor uitvoering van de sociale werkvoorziening en de re-integratie.

Invoering van de WWnV dwingt de voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening en re-integratie verantwoordelijke gemeenten tot heroverweging van hun beleid. De beperkte hoeveelheid beschikbare middelen draagt er bovendien toe bij dat gemeenten nadenken over de toekomstige rol van het sociaal werkbedrijf daarin. Afhankelijk van de te maken keuzes is een herstructurering van het sociaal werkbedrijf noodzakelijk. De Rijksoverheid heeft hiervoor een herstructureringsfaciliteit beschikbaar gesteld. Gemeenten die een onderbouwd herstructureringsplan indienen kunnen op dit fonds een beroep doen.

1.2 De toekomst van DSW Rijswijk e.o.

De gemeenten die deelnemen in de Gemeenschappelijk Regeling DSW Rijswijk e.o. willen in het kader van de genoemde ontwikkelingen komen tot een afgewogen keuze omtrent de rol van DSW in het toekomstig arbeidsmarktbeleid. Welke producten en diensten voert DSW op welke wijze uit voor welke doelgroepen. Blijft de rol van DSW in de toekomst beperkt tot het uitvoeren van beschut werk of ontwikkelt het uitvoeringsbedrijf zich tot een regionaal re-integratiebedrijf voor alle doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt?

Om te komen tot een afgewogen keuze spelen verschillende juridische, financiële bestuurskundige en bedrijfskundige vragen een rol. Het voor u liggende rapport vormt de weerslag van een onderzoek naar deze verschillende aspecten. Op basis van het onderzoek maken de gemeenten een keuze voor de vorm en de richting van de toekomstige uitvoering van de sociale werkvoorziening en de WWnV. Deze keuze kan gevolgen hebben voor de organisatie en de werkwijze van DSW. Op basis hiervan leggen de gemeenten een claim op de herstructureringsfaciliteit.

1.3 Opbouw en leeswijzer

De opbouw van dit onderzoeksrapport volgt uit de vragen die alle betrokken partijen zich tijdens het proces hebben gesteld. Startend met de logische vragen: Wat komt er op ons af? Hoe doet DSW het eigenlijk vergeleken bij andere bedrijven in de branche? Vervolgend met de combinatie van deze beide onderwerpen: wat heeft de invoering van de WWnV voor gevolgen voor de bedrijfsvoering en voor de sturing?

Hoofdstuk 2: kaders

In dit hoofdstuk komen de wettelijk en financiële kaders van de WWnV aan bod. Het hoofdstuk geeft een beeld van de wettelijke veranderingen en de financiële ruimte voor de uitvoering. Welke doelgroepen zijn te onderscheiden, wat is de omvang van deze doelgroepen en hoe groot is het ontschot budget in verhouding tot de kosten van de uitvoering bij ongewijzigd beleid.

Hoofdstuk 3: analyse van de bedrijfsvoering

In hoofdstuk 3 staat de huidige bedrijfsvoering van het uitvoeringsbedrijf centraal. De vraag is in hoeverre DSW kan worden vergeleken met de andere bedrijven in de branche. Vervolgens kijken we naar de cijfers. We vergelijken de belangrijkste bedrijfskundige ratio's met de branche. Het blijft echter niet bij de cijfers alleen. Ook de manier waarop DSW uitvoering geeft aan arbeidsontwikkeling, detachering, begeleid werken en re-integratie passeert de revue.

Hoofdstuk 4: keuzes voor de uitvoering

In hoofdstuk 4 staat de vraag centraal op welke manier het uitvoeringsbedrijf de Wsw kan uitvoeren binnen de daarvoor gegeven budgettaire grenzen. Is het mogelijk om de exploitatieresultaten te verbeteren door omzetverhoging of verlaging van de kosten? Of is een andere koers noodzakelijk? Wat is de toegevoegde waarde van de arbeidsmatige dagopvang waarvoor de gemeenten vanaf 2013 ook verantwoordelijk worden? Wat is de bijdrage van re-integratie?

Hoofdstuk 5: keuzes voor de sturing

In hoofdstuk 5 kijken we naar de sturingsbehoefte van de gemeenten. We kijken eerst naar de verschillende producten en diensten die in de toekomst worden uitgevoerd voor de verschillende doelgroepen. Vervolgens nemen we de sturingsbehoefte van de gemeenten onder de loep. Daaruit volgen verschillende scenario's om de uitvoering in de toekomst vorm te geven.

Hoofdstuk 6: conclusie en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk trekken we de conclusie voor de richting van de uitvoering en de sturing daarvan.

Hoofdstuk 2: Kaders

2.1 De Wet Werken naar Vermogen

Aanleiding

Ons land kent van oudsher een groot aantal sociale regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Naast op basis van het arbeidsverleden verklaarbare verschillen in uitkeringsniveau bestaan er tevens grote verschillen in rechten en plichten met betrekking tot re-integratie. Deze verschillen worden steeds vaker gezien als improductief. Ze werken rechtsongelijkheid in de hand en bevatten onvoldoende prikkels voor de uitstroom naar betaald werk. Uit onderzoek blijkt dat naast de 150.000 mensen die met behulp van langdurige ondersteuning aan het werk zijn, nog minstens zo'n 250.000 mensen met een beperking langs de kant staan.

In de afgelopen jaren is van links tot rechts politiek draagvlak gegroeid voor de samenvoeging van de verschillende regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het huidige kabinet heeft definitief gekozen voor een dergelijke samenvoeging. Concreet betekent dit dat de WWB, alsmede (een gedeelte van) de Wajong en de Wsw met ingang van 1 januari 2013 opgaan in de Wet Werken naar Vermogen (WWnV). De gemeenten worden daarmee integraal verantwoordelijk voor zowel de uitkering als de re-integratie van de groeiende doelgroep aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Middelen

De schaarse financiële middelen voor re-integratie worden traditioneel besteed aan een relatief klein deel van de doelgroep. Met name de sociale werkvoorziening legt een groot beslag op de beschikbare budgetten. Voor de re-integratie van zo'n 100.000 mensen met een arbeidsbeperking die zijn aangewezen op beschermd werk wordt meer uitgegeven als voor de re-integratie van ruim 300.000 burgers met een bijstandsuitkering. Naast de samenvoeging van de verschillende regelingen worden ook de verschillende budgetten gericht op re-integratie samengevoegd tot één ontschot budget.

Het kabinet voert tegelijkertijd forse bezuinigingen door op de gecombineerde budgetten voor de uitvoering van de Wsw en de re-integratie van bijstandsgerechtigde burgers. De totale bijdrage van het Rijk zal in 2015 maar liefst een kwart lager zijn dan in 2011! Het kabinet is van mening dat met name de sociale werkvoorziening met fors minder geld toekan. De uitgaven voor de sociale werkvoorziening drukken bovendien zwaar op het ontschot re-integratiebudget. Bij ongewijzigd beleid geven gemeenten in 2015 gemiddeld meer dan 80% van het totale budget uit aan de uitvoering van de sociale werkvoorziening.

Gevolgen

De samenvoeging van de regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het afbouwen van de voor de uitvoering beschikbare middelen dwingen gemeenten tot het zoeken naar een nieuwe, betaalbare en efficiënte structuur voor de arbeidsparticipatie van mensen die kunnen en willen werken naar vermogen. Werkgevers spelen hierin een veel grotere rol dan momenteel het geval is. Zij moeten worden verleid in een veel eerder stadium mensen met een beperking in dienst te nemen. Voor de compensatie van de vaak beperkte verdien capaciteit van de doelgroep kan de werkgever een beroep doen op loondispensatie.

De Wet werken naar Vermogen dwingt gemeenten tot herbezinning op het re-integratiebeleid en de rol van het sociaal werkbedrijf daarin. De WWnV vormt daarmee het kader voor een strategische keuze ten aanzien van de manier waarop de uitvoering van re-integratie in de toekomst zal worden vormgegeven. In dit hoofdstuk worden de kaders van de nieuwe wet geschetst. Zonder te diep in te gaan op de details worden achtereenvolgens de omvang en de samenstelling van de doelgroep en de voor de uitvoering beschikbare middelen behandeld.

2.2 Doelgroepen

Inleiding

Voor een beslissing over de toekomst van het re-integratiebeleid en de rol van het sociaal werkbedrijf daarin is de WWnV van cruciaal belang. Wanneer de Wet Werken naar Vermogen in 2013 ingaat, worden gemeenten naast de huidige uitkeringsgerechtigden in de WWB en de Wsw verantwoordelijk voor een deel van de Wajong populatie.

Voor een beslissing over de rol van het sociaal werkbedrijf in de toekomst is naast de invoering van de WWnV ook een wijziging in de AWBZ van belang. Gemeenten worden daardoor vanaf 1 januari 2013 ook verantwoordelijk voor onder andere het organiseren van een vorm van arbeidsmatige dagbesteding. Vanwege de overeenkomsten met de doelgroep die in aanmerking komt voor beschut werk in de sociale werkvoorziening gaan we hier ook in op de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding.

Achtereenvolgens gaan we in dit hoofdstuk in op de verschillende doelgroepen die tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten (gaan) behoren:

- Bijstand
- Wajong
- Wsw
- Arbeidsmatige dagopvang

Bijstand

In Nederland hebben volgens het CBS in februari 2011 312.500 mensen onder de 65 jaar een bijstandsuitkering. Dat betekent dat 1,87% van de burgers onder de 65 jaar een uitkering in het kader van de WWB of de WIJ heeft. De situatie voor de in DSW samenwerkende gemeenten is hiermee gemiddeld genomen vergelijkbaar. Rijswijk heeft ten opzichte van het bevolkingsaantal een relatief groot aantal bijstandsccliënten, Leidschendam-Voorburg bevindt zich duidelijk onder het landelijk gemiddelde. Zoals blijkt uit tabel I hebben de gemeenten samen momenteel 4.700 bijstandsccliënten.

	Aantal bijstandsccliënten	Percentage van de bevolking
Leidschendam-Voorburg	1330	1,84
Rijswijk	1010	2,17
Zoetermeer	2360	1,93
Totaal	4700	1,95

Tabel I: aantal bijstandsccliënten <65 jaar in februari 2011 ¹

Wajong

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat slechts een klein deel van de Wajong wordt samengevoegd met de verschillende bijstandsregelingen en de Wsw. De rechten van alle bestaande Wajongers worden gerespecteerd. Bovendien blijft de Wajong in de toekomst bestaan voor diegenen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

- Burgers die voor 1 januari 2012 een uitkering aanvragen blijven vallen onder het bestaande door het UWV uitgevoerde Wajong-regime. Burgers die na 1 januari 2012 een Wajong-uitkering aanvragen worden beoordeeld volgens de huidige in de Wajong opgenomen normen. Indien zij niet als volledig en duurzaam arbeidsongeschikt worden beoordeeld krijgen zij echter slechts een tijdelijke uitkering. Vanaf 2014 wordt deze groep overgeheveld naar de WWnV.

¹ Cijfers afkomstig van CBS statline

- Burgers die na 1 januari 2013 een Wajong-uitkering aanvragen worden beoordeeld op volledigheid en duurzaamheid van de arbeidshandicap. Indien zij niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn worden ze doorverwezen naar de aanvraagprocedure van de WWnV. Zij moeten daarvoor dus voldoen aan de (aangescherpte) eisen met betrekking tot middelen en gezinsinkomen.

De bestaande Wajongers komen echter ook in de toekomst voor rekening en verantwoording van het UWV. Slechts diegenen die na 1 januari 2012 een Wajong uitkering aanvragen en niet als volledig en duurzaam arbeidsongeschikt worden beoordeeld komen uiteindelijk in het kader van de WWnV voor rekening en verantwoording van de gemeenten. Om de omvang van deze groep te kunnen beoordelen moet worden gekeken naar de instroom in de Wajong.

- De instroom in de nieuwe Wajong loopt terug. De nieuwe Wajong, die vanaf 2010 van kracht is, legt veel meer nadruk op wat jongeren nog wel kunnen. De omschakeling van de naar de nieuwe regeling heeft een dempend effect gehad op het aantal aanvragen. De totale instroom voor 2010 komt uit op 17.800.²
- Het kabinet verwacht dat van deze groep 37,5% volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zal zijn. Van de overige 62,5% zal de helft naar verwachting niet in aanmerking komen voor inkomensondersteuning uit de WWnV vanwege de partner- en middelentoets.
- Deze "niet uitkeringsgerechtigden" (Nuggers), doen mogelijk wel een beroep op re-integratieondersteuning van de gemeente en het instrument loondispensatie. De gemeente hoeft echter hun loon niet aan te vullen.

	Percentages	Aantallen
Wajong: volledig en duurzaam AO	37,5 %	6.675
NUG : heeft (eigen) middelen	31,25%	5.563
WWnV : stroomt in de WWnV in	31,25%	5.563
Totaal		17.800

Tabel II: Prognose ten aanzien van instroom Wajongers in de WWnV³

Uit het bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat van de instroom in de Wajong landelijk jaarlijks ruim 5.000 personen in aanmerking komen voor een uitkering in het kader van de WWnV. Zoals blijkt uit de cijfers van tabel III gaat het voor de in DSW samenwerkende gemeenten in totaal om 54 personen per jaar, iets meer dan 1% van het totaal aantal bijstandsccliënten. Nog eens dat aantal heeft geen recht op inkomensondersteuning, maar kan eventueel een beroep doen op ondersteuning bij re-integratie.

	Percentage Wajong	Aantal
Leidschendam/Voorburg	0,26	14
Rijswijk	0,18	10
Zoetermeer	0,53	29
Totaal	0,97	54
<i>Landelijk</i>	<i>100</i>	<i>5.563</i>

Tabel III: prognose ten aanzien van regionale instroom Wajongers in de WWnV⁴

² UWV Wajongmonitor 2010, tweede rapportage (21 juni 2011)

³ UWV Wajongmonitor 2010, tweede rapportage (21 juni 2011)

⁴ Cijfers afkomstig uit de atlas SV 2010, regionale informatie sociale verzekeringen, UWV WERKbedrijf

Wsw

Ook de Wsw wordt niet helemaal opgeheven. Zo wordt ook aan de rechten van de huidige geïndiceerden met een dienstverband niet getornd. De bescherming strekt zich bovendien uit tot de wachtlijst. Iedere burger die voor 15 mei 2011 een indicatie heeft ontvangen voor de sociale werkvoorziening behoudt zijn of haar volledige rechten, ongeacht of hij of zij reeds een dienstverband heeft of nog op de wachtlijst staat.

- Mensen die op of na 15 mei 2011 een Wsw indicatie krijgen zullen in principe niet meer instromen in de Wsw, tenzij ze voor 1 januari 2013 een dienstverband hebben gekregen. Dat betekent dat dergelijke geïndiceerden in gemeenten met een korte wachtlijst nog volgens de oude wet instromen in de sociale werkvoorziening.
- Een uitzondering hierop zijn mensen die in aanmerking komen voor de nieuwe indicatie "beschut werk". Burgers met deze nieuwe indicatie komen naar rato van 3:1 in aanmerking voor een dienstverband. Voor iedere drie burgers met een bestaande indicatie die uitstromen door pensionering of verhuizing stroomt er één burger met een nieuwe indicatie in.
- De mensen op de Wsw-wachtlijst met een Wwb of WIJ-uitkering dan wel met een uitkering op basis van de Wajong aangevraagd na 1 januari 2012 vallen met ingang van 1 januari 2013 onder de Wet werken naar vermogen.

Volgens de in het bestuursakkoord gemaakte afspraken heeft de invoering van de WWnV gevolgen voor het aantal dienstverbanden van mensen die zijn aangewezen op beschermd werk. Burgers die volgens de nieuwe systematiek worden geïndiceerd voor beschermd werk krijgen volgens de verhouding 3:1 een dienstverband aangeboden. Uiteindelijk loopt de omvang van de Wsw hierdoor op termijn terug tot 1/3 van de huidige omvang. Uit tabel IV blijkt dat deze krimp in het aantal dienstverbanden gegeven de jaarlijkse uitstroom van gemiddeld 3% slechts langzaam voortschrijdt.

	2011	2015		
	Taakstelling	Oud	Nieuw	Totaal
Leidschendam/Voorburg	161	147	5	152
Rijswijk	126	115	4	119
Zoetermeer	350	319	10	329
Totaal	637	581	19	600
<i>Landelijk</i>	<i>90.804</i>	<i>82.874</i>	<i>2.617</i>	<i>85.491</i>

Tabel IV: ontwikkeling aantal dienstverbanden in de regio⁵

Overigens heeft het opgaan van de Wsw in de WWnV op korte termijn nauwelijks consequenties voor de omvang van de totale doelgroep waar de gemeenten verantwoordelijk voor zijn.

- De gemeenten zijn momenteel verantwoordelijk voor hun burgers met een SW-dienstverband en blijven dat ook na invoering van de WWnV.
- De gemeenten zijn momenteel verantwoordelijk voor de burgers op de wachtlijst voor zover zij een uitkering hebben in het kader van de WWB of de WIJ en blijven dat ook na de invoering van de WWnV.
- Het UWV is momenteel verantwoordelijk voor de burgers op de wachtlijst met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering en blijft dat voor hen die op basis van de indicatiedatum niet meer kunnen instromen in de sociale werkvoorziening.

⁵ Cijfers taakstelling 2011 afkomstig van het Ministerie van SZW

Arbeidsmatige dagbesteding

Het kabinet zet erop in dat zoveel mogelijk mensen mee kunnen doen aan de maatschappij. Naast de Wet Werken naar Vermogen wordt ook de AWBZ-functie begeleiding en de jeugdzorg gedecentraliseerd naar gemeenten. Onderdeel van AWBZ begeleiding is dagbesteding. Het kabinet wil de begeleiding dichterbij de burger organiseren, waarbij ook een efficiëncyslag wordt ingeboekt. De arbeidsmatige dagbesteding en de sociale werkplaats hebben overeenkomsten.

- Gemeenten worden vanaf 1 januari 2013 verantwoordelijk voor burgers die voor het eerst of opnieuw een beroep doen op begeleiding.
- Burgers die al een indicatie voor begeleiding hebben, komen uiterlijk op 1 januari 2014 voor verantwoording van de gemeenten.
- Gemeenten krijgen de beschikking over de huidige middelen voor begeleiding. Het Rijk past hierop echter een efficiëncykorting van 5% toe.

Op dit moment ontvangen op 1 januari 2011 volgens cijfers van het CIZ ruim 700.000 mensen een vorm van AWBZ betaalde zorg. Ongeveer 200.000 mensen ontvangen een vorm van extramurale begeleiding. Zoals blijkt uit de cijfers in tabel X is deze groep redelijk evenwichtig over het land verdeeld. De in DSW samenwerkende gemeenten hebben 1,44% van het landelijk aantal inwoners en 1,26% van het aantal mensen dat een vorm van begeleiding ontvangt.

	Aantal indicaties	Aantal extramuraal Begeleiding	Percentage extramuraal begeleiding
Leidschendam-Voorburg	2.987	732	0,36%
Rijswijk	2.198	574	0,28%
Zoetermeer	3.767	1.252	0,61%
Totaal	8.952	2.558	1,26%
<i>Nederland</i>	<i>727.211</i>	<i>203.667</i>	<i>100%</i>

- **Tabel X: totaal aantal indicaties CIZ op 1 januari 2011** ⁶

Slechts een relatief klein deel van het aantal mensen dat is geïndiceerd voor begeleiding ontvangt een vorm van arbeidsmatige dagbesteding. Cijfers over de omvang van deze groep ontbreken goeddeels. Deze groep wordt ingeschat op rond de 30.000 mensen. Dit aantal kan worden onderbouwd met het onderzoek van Research voor Beleid uit 2006. Meer recente cijfers zijn niet beschikbaar. Zoals blijkt uit de cijfers in tabel XI ging het in 2006 om maximaal 27.500 personen.

	Maximaal aantal cliënten	Aantal dagdelen	Budget
Gehandicaptenzorg	20.000	5.800.000	207.000.000
GGZ	7.500	2.700.000	20.000.000
Totaal	27.500	8.500.000	227.000.000

- **Tabel XI: Omvang dagbesteding** ⁷

⁶ Bron: CIZ; cijfers en feiten,

⁷ Research voor beleid, arbeidsmatige dagbesteding, een verkennend onderzoek naar aard en omvang, 2006

Cijfers over het aantal cliënten dat een beroep doet op arbeidsmatige dagbesteding ontbreken goeddeels omdat arbeidsmatige dagbesteding niet afzonderlijk wordt geregistreerd. Beschikbare cijfers van het CIZ over het aantal indicaties voor groepsbegeleiding per gemeente geven geen betrouwbaar beeld. Groepsbegeleiding is een verzamelnaam voor uiteenlopende vormen van dagbesteding. Het aantal cliënten dat daadwerkelijk een beroep doet op arbeidsmatige dagbesteding is dan ook aanmerkelijk kleiner. Het Ministerie heeft toegezegd om te komen met een verdeelmodel voor de over te hevelen budgetten over het land.

Bij gebrek aan betrouwbare gegevens is de beste benadering om de omvang van de groep cliënten met een vorm van arbeidsmatige dagbesteding in te schatten het extrapoleren van de situatie in 2006 zoals in tabel XII.

	extramuraal begeleiding	extramuraal begeleiding	Extrapolatie arbeidsmatig
Leidschendam-Voorburg	732	0,36%	99
Rijswijk	574	0,28%	77
Zoetermeer	1.252	0,61%	168
Totaal	2.558	1,26%	347
<i>Nederland</i>	<i>203.667</i>	<i>100%</i>	<i>27.500</i>

- **Tabel XII: extrapolatie omvang doelgroep arbeidsmatige dagbesteding**

2.3 Financieel kader

Inleiding

Tijdens de gesprekken tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Rijksoverheid in het kader van het bestuursakkoord bleek dat er veel verwarring bestaat over het financiële kader voor de uitvoering van de Wet Werken naar Vermogen. Een en ander hangt samen met de grote verschillen tussen de huidige financieringsstructuur van de sociale werkvoorziening en de toekomstige verdeling van rijksmiddelen in het kader van de WWnV. In deze paragraaf wordt het financieel kader geschetst voor de gemeenten die samenwerken in DSW. Dit financieel kader is een belangrijk uitgangspunt voor het nemen van strategische beslissingen.

Financieringsstructuur

De Minister van SZW stelt in de huidige structuur jaarlijks het subsidiebedrag per arbeidsjaar Wsw vast. De beschikbare middelen worden op basis van een verdeelmodel naar behoefte over de gemeenten (her)verdeeld. De verdeling van de middelen vindt plaats op basis van het totaal aantal geïndiceerden. Hierbij is niet van belang of de geïndiceerde op de wachtlijst staat of reeds een dienstverband heeft. De effecten van de jaarlijkse (her)verdeling blijven beperkt tot een door de Minister vastgesteld maximumpercentage.

Met de introductie van de Wet Werken naar Vermogen wordt de financieringsstructuur van de sector sterk gewijzigd. In het kader van de samenvoeging van de regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden tevens de (re-integratie)budgetten van de verschillende wetten samengevoegd. Van dit ontschotte budget dienen gemeenten met ingang van 2013 zowel de exploitatie van de Wsw als de re-integratie van overige doelgroepen te betalen. De financiering per arbeidsjaar Wsw behoort met ingang van 2013 tot het verleden.

Bezuiniging en ontschotting

Dit heeft vergaande consequenties voor de financiering van de re-integratie in het algemeen en de sociale werkvoorziening in het bijzonder. Omdat de verplichtingen in het kader van de sociale werkvoorziening vrijwel geheel vastliggen in loonkosten, wordt sterk bepalend welk gedeelte van het ontschotte budget nodig is voor de financiering van de sociale werkvoorziening. Het resterende gedeelte kan worden aangewend voor de financiering van re-integratietrajecten voor andere doelgroepen.

De kosten van de sociale werkvoorziening wegen zo zwaar door op dit ontschotte budget dat in 2015 bij ongewijzigd beleid landelijk gemiddeld nog slechts 30% van het huidige werkbudget resteert voor re-integratietrajecten. Het gaat hier echter slechts om een gemiddelde. Kleinere gemeenten hebben vaak al een wat beperkter werkbudget. Met name kleinere gemeenten met een relatief groot percentage dienstverbanden in de sociale werkvoorziening behoren tot de nadeelgemeenten. Zij hebben in veel gevallen aan het totale ontschotte re-integratiebudget niet voldoende om de kosten van de sociale werkvoorziening te betalen.

Situatie per gemeente 2015

Uit tabel V blijkt dat de situatie in de regio sterk positief afwijkt van het landelijk beeld. Het aantal dienstverbanden in het kader van de sociale werkvoorziening ligt voor de gemeenten die samenwerken in DSW op ongeveer de helft van het landelijk gemiddelde. Leidschendam-Voorburg zit daar met 2,2 dienstverbanden per 1000 inwoners zelfs nog ruim onder. De gunstige uitgangspositie vertaalt zich in een relatief positief financieel kader voor de DSW-gemeenten in 2015.

	Aantal inwoners	Taakstelling Wsw	Per 1000 inwoners
Leidschendam-Voorburg	72.120	161	2,234
Rijswijk	46.553	126	2,717
Zoetermeer	121.964	350	2,869
Totaal	240.637	637	2,607
Landelijk	16.669.112	90.803	5,447

Tabel V: aantal dienstverbanden per 1000 inwoners in 2011⁸

In tabel VI is een overzicht gemaakt van het financieel kader van de DSW-gemeenten bij ongewijzigd beleid in 2015. In de budgetten zijn alle bezuinigingen die door het kabinet zijn aangekondigd (Wsw en re-integratiebudget) verwerkt. Ook is rekening gehouden met aangekondigde krimp in de sociale werkvoorziening als gevolg van de beperking van de instroom tot mensen die zijn aangewezen op beschut werk. Uit de tabel blijkt dat de samenwerkende gemeenten in tegenstelling tot vele anderen een aanzienlijk bedrag overhouden dat kan worden besteed aan de re-integratie van andere doelgroepen.

	Ontschot budget 2015	Kosten Wsw 2015	Resteert re-integratie
Leidschendam-Voorburg	7.578.753	4.224.990	3.353.763
Rijswijk	5.694.776	3.316.813	2.377.963
Zoetermeer	14.559.714	9.176.630	5.383.084
Totaal	27.833.243	16.718.433	11.114.810
Landelijk	2.719.461.289	2.372.130.281	347.331.008

Tabel VI: financieel kader re-integratie 2015⁹

De relatief gunstige uitgangssituatie vrijwaart de samenwerkende gemeenten echter niet voor de gevolgen van de bezuinigingen. Alle gemeenten zullen in 2015 bij ongewijzigd beleid aanzienlijk minder te besteden hebben aan de re-integratie van andere doelgroepen dan momenteel het geval is. Uit de cijfers in tabel VII blijkt dat het beslag dat de sociale werkvoorziening legt op het ontschotte budget stijgt van gemiddeld 47% in de huidige situatie tot 60% in 2015.

	Gecombineerd budget 2011	Kosten SW 2011	% SW	Ontschot budget 2015	Kosten SW 2015	% SW
Leidschendam-Voorburg	10.241.558	4.512.607	44	7.578.753	4.224.990	56
Rijswijk	7.695.644	3.542.605	46	5.694.776	3.316.813	58
Zoetermeer	19.675.290	9.801.330	50	14.559.714	9.176.630	63
Totaal	37.612.492	17.856.542	47	27.833.243	16.718.433	60
Landelijk	3.674.947.688	2.533.665.891	69	2.719.461.289	2.372.130.281	87

Tabel VII: beslag van de sociale werkvoorziening op het ontschotte budget in 2015¹⁰

⁸ Gegevens taakstelling afkomstig Ministerie SZW 2011

⁹ Berekeningsmethodiek wordt in detail uitgeschreven in de bijlagen

¹⁰ Berekeningsmethodiek wordt in detail uitgeschreven in de bijlagen

2.4 Conclusies

De samenvoeging van de wetten en regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt heeft invloed op de omvang van de nieuwe doelgroep WWnV, die voor rekening en verantwoording van de gemeenten komt. De verwachting is dat als gevolg van de wettelijke maatregelen jaarlijks een instroom van jonggehandicapten zal plaatsvinden. Getalsmatig zal deze instroom naar verwachting overigens deels wegvallen tegen de geringere instroom die wordt veroorzaakt door aanscherping van de normen voor het gezinsinkomen in de bijstandswetgeving. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat de conjunctuur de belangrijkste bepalende factor zal zijn voor de omvang van het bijstandsbestand.

De samenvoeging van de regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal effect hebben op de samenstelling van het bijstandsbestand. De toekomstige instroom van jonggehandicapten zal het aantal burgers met een medische, psychische of psychiatrische beperking op den duur steeds verder doen toenemen. De verwachting is dat er geen fundamenteel maar veel meer een gradueel verschil tussen de zittende populatie en de instroom van jonggehandicapten zal bestaan. Het percentage bijstandsccliënten met een beperking dat met behulp van loondispensatie aan de slag zal moeten worden geholpen stijgt.

Wijziging van de financieringsstructuur maakt dat het in de toekomst niet meer mogelijk zal zijn om te spreken van een rijksbijdrage en een gemeentelijke aanvulling daarop. Het zal veel meer zo zijn dat de kosten per arbeidsjaar tussen de verschillende gemeenten en bedrijven vergeleken zullen worden. Uit de inventarisatie van de financiële situatie in de regio in 2015 blijkt dat de uitvoering van de sociale werkvoorziening bij ongewijzigd beleid een steeds groter beslag legt op de schaarse middelen die resteren voor re-integratie van de doelgroep van de Wet Werken naar Vermogen. Voor re-integratie van de andere doelgroepen die vallen onder de Wet Werken naar Vermogen blijft daardoor steeds minder geld over.

De gelijktijdige wijziging van de AWBZ maakt dat de gemeenten vanaf 2013 onder andere verantwoordelijk worden voor de arbeidsmatige dagbesteding. De omvang van de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding is slechts op basis van landelijke cijfers in te schatten en ligt voor de regio op ongeveer 400 deelnemers. Deze doelgroep komt qua aanpak, begeleiding en productieprestaties dicht in de buurt van de huidige doelgroep Wsw beschut en zal zeker overeenkomsten vertonen met de nieuwe doelgroep Wsw beschut in het kader van de WWnV.

De drie gemeenten in de gemeenschappelijke regeling DSW moeten tot aan 2015 een flink deel van hun (ontschot) budget voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening en re-integratie inleveren. Het totale budget voor de uitvoering van de Wsw en de uitvoering van re-integratie voor de doelgroep WWnv zal met 10 miljoen afnemen. Bij ongewijzigd beleid zullen de gemeenten 60% daarvan moeten besteden aan de uitvoering van de Wsw. In deze zeer forse budgetkorting en het beslag dat de uitvoering van de sociale werkvoorziening legt op de steeds schaarsere middelen ligt de ratio om de toekomstige rol van DSW in het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid te onderzoeken.

Hoofdstuk 3: Bedrijfskundig onderzoek

3.1 Inleiding

Om een juiste keuze te kunnen maken voor de toekomst van DSW Rijswijk e.o. is het van groot belang om inzicht te hebben in de huidige stand van zaken met betrekking tot de bedrijfsvoering van het uitvoeringsbedrijf. IROKO heeft daarom een bedrijfskundig onderzoek gedaan naar de bedrijfsvoering. Uiteraard hebben we bij dit onderzoek de nadruk gelegd op die elementen die voor de keuze van een scenario van de toekomst belangrijk zijn.

In de eerste plaats hebben we gekeken naar de financiële kant. De bezuinigingen op de rijksbijdrage leiden tot een steeds grotere druk op de exploitatie van het uitvoeringsbedrijf. De subsidie-inkomsten lopen de komende jaren sterk terug. Dit werpt de vraag op waar en in hoeverre het uitvoeringsbedrijf extra inkomsten kan genereren. Bovendien wordt de vraag naar de kostenstructuur steeds relevanter. Is het uitvoeringsbedrijf efficiënt georganiseerd? Hoe verhouden kosten en uitgaven zich ten opzichte van het sectorale gemiddelde? In paragraaf 2 zijn de financiën van het bedrijf met name door deze bril bekeken.

De manier waarop het bedrijf omgaat met arbeidsontwikkeling is in het licht van de scenario's eveneens een belangrijk element. Arbeidsontwikkeling is de kernopdracht van de sociale werkvoorziening. Het is echter ook de kernopdracht van de nieuwe WWnV. De wijze waarop het bedrijf momenteel omgaat met arbeidsontwikkeling werpt enig licht op de manier waarop ze in de toekomst om zal gaan met de ontwikkeling en begeleiding van de doelgroep die een re-integratietraject krijgt aangeboden in het kader van de nieuwe WWnV. In het licht van deze vraag hebben we in paragraaf 3 de huidige praktijk van arbeidsontwikkeling onder de loep genomen.

Arbeidsontwikkeling moet uiteindelijk volgens de formulering van de Wsw leiden tot plaatsing van geïndiceerden op een zo regulier mogelijke plek op de arbeidsmarkt. Plaatsing op basis van detachering of Begeleid Werken bij een reguliere werkgever is bovendien een wezenlijk aspect van het huidige verdienmodel van het uitvoeringsbedrijf. De hogere opbrengsten en lagere kosten van dergelijke plaatsingen leiden tot verbetering van het exploitatieresultaat. Daarnaast geven met name de huidige prestaties op het gebied van begeleid werken enig inzicht in de zo belangrijke mogelijkheden van het uitvoeringsbedrijf mensen met behulp van subsidies te plaatsen op de reguliere arbeidsmarkt. In paragraaf 4 hebben we hiernaar onderzoek gedaan.

Tenslotte is uiteraard de huidige praktijk op het gebied van re-integratie van belang. Naast arbeidsontwikkeling voor de doelgroep van de sociale werkplaats, voert DSW op dit moment ook re-integratietrajecten uit voor de doelgroep WWB/WIJ van de drie gemeenten. Ook uit de analyse van de prestaties die DSW op dit terrein levert kan inzicht ontstaan in de capaciteiten en mogelijkheden die het bedrijf heeft om re-integratietrajecten uit te voeren op het gebied van de WWnV. DSW voert veel (maar niet alle) re-integratietrajecten uit onder de noemer van de Stichting Power. In paragraaf 5 is een analyse gemaakt van de re-integratiecontracten die de verschillende gemeenten met deze stichting hebben.

3.2 Benchmark

Vooraf

Voor de vergelijking van de financiën en de bedrijfsvoering van DSW met de collega-bedrijven in de sector is belangrijk te weten in hoeverre de in de benchmark opgenomen bedrijven onderling vergelijkbaar zijn. Om deze vraag te beantwoorden bekijken we eerst de bedrijfskarakteristiek van DSW ten opzichte van de andere uitvoeringsbedrijven. Relevante elementen zijn: de ontwikkeling van het bestand (extern, op locatie en intern); de soorten indicaties (lichamelijk, verstandelijk, psychisch); instroom en uitstroom naar geslacht, leeftijd en (zwaarte) beperking in vermogen.

Voor een overzicht van de financiële huishouding van het uitvoeringsbedrijf maken we gebruik van de laatste goedgekeurde jaarrekening van het uitvoeringsbedrijf. Hoewel we in een aantal gevallen eveneens gebruik maken van onderliggende of aanvullende informatie geeft de jaarrekening doorgaans het meest accurate beeld van de bedrijfsvoering. Het gaat bij de financiële huishouding van het uitvoeringsbedrijf overigens niet slechts om de uitvoering van de sociale werkvoorziening, maar tevens om de trajecten gericht op de re-integratie van burgers in de WWB en de WIJ.

Voor de vergelijking van de prestaties van het bedrijf maken we gebruik van de landelijke benchmark waarvoor brancheorganisatie Cedris jaarlijks opdracht verstrekt. Voor wie niet thuis is in de sector zijn de financiën van het sw-bedrijf op het eerste gezicht vaak lastig te begrijpen. Om de complexiteit te verminderen en de vergelijkbaarheid van de resultaten te bevorderen, zijn de resultaten ingedeeld in vijf verschillende categorieën: subsidieresultaat, toegevoegde waarde, personele en materiële overhead en de gemeentelijke bijdrage.

Bedrijfskarakteristiek

Bij de methodiek van benchmarking is de belangrijkste vraag of en in hoeverre de onderzochte organisaties vergelijkbaar zijn. Om die vraag te kunnen beantwoorden kijken we eerst naar de bedrijfskarakteristiek van DSW ten opzichte van de overige onderzochte bedrijven in de sector. De sector geeft aan dat met name de omvang van de doelgroep die is ingestroomd voor 1998, de verdeling van de doelgroep naar leeftijd, de verdeling van de doelgroep op de werkkladder en de verdeling van de doelgroep in handicapcategorie daarin belangrijke elementen zijn. We kijken daarom eerst gedetailleerder naar deze elementen en naar hun effect op de prestaties van het uitvoeringsbedrijf.

Doelgroep naar instroomdatum

Uit tabel I blijkt dat DSW in vergelijking tot de landelijke situatie meer geïndiceerden van voor 1998 in dienst heeft dan gemiddeld. Uit de Cedris benchmark blijkt dat DSW met 47% een wat grotere doelgroep van voor 1998 in dienst heeft. Nadere inventarisatie door DSW leidt tot de constatering dat doelgroep van voor 1998 de laatste jaren door naadloze overname van arbeidsovereenkomsten van andere uitvoeringsbedrijven nog eens 7% is gegroeid.

DSW	54 % ¹¹
Landelijk	41 %

Tabel I: verdeling doelgroep naar instroomdatum voor en na 1998 (Cedris benchmark 2010)

¹¹ De Cedris benchmark geeft hier 47%.

Achtergrond

Het jaar 1998 markeert een belangrijke breuk in de wetgeving rond de sociale werkvoorziening. De rijksoverheid voerde in dat jaar de onafhankelijke indicatiestelling in. Voor 1998 was sprake van indicatiecommissies waarin naast de gemeente ook het uitvoeringsbedrijf en onafhankelijke experts zitting hadden. Deze praktijk leidde ertoe dat de arbeidsmarktsituatie een belangrijke rol speelde bij de indicatie. In regio's met een slechte arbeidsmarkt kreeg een aanzienlijk hoger percentage van de bevolking een indicatie dan elders. Deze verschillen zijn tot op de dag van vandaag terug te zien in de verdeling van het totaal aantal arbeidsjaren over het land.

De Rijksoverheid beoogde met de nieuwe wetgeving naast een onafhankelijk oordeel nog een ander doel: de introductie van (arbeids)ontwikkeling. De indicatie voor de sociale werkvoorziening was niet langer een indicatie voor het leven. De Rijksoverheid gaf de uitvoeringsbedrijven opdracht tot ontwikkeling en uitstroom. De nieuwe wet bevat een herindicatie om periodiek te bezien of en in welke mate de geïndiceerde nog recht had op een plaats in de sociale werkvoorziening. De wet bevatte ook een duidelijke stok achter de deur voor de doelgroep. De indicatie kon vanaf dat moment worden ingetrokken als de geïndiceerde niet meewerkt aan arbeidsontwikkeling of (uit)plaatsing.

Impact

De omvang van de doelgroep van voor 1998 kan invloed hebben op de prestaties van het uitvoeringsbedrijf. Het uitvoeringsbedrijf heeft ten opzichte van deze doelgroep geen formeel instrumentarium om de geïndiceerde te dwingen in het kader van arbeidsontwikkeling een plaats elders binnen of buiten de muren van het bedrijf te aanvaarden. De indicatie van deze doelgroep kan immers niet worden ingetrokken. De ervaring leert echter dat bedrijven die succesvol zijn in de uitplaatsing op de reguliere arbeidsmarkt daarvoor met name positieve argumenten gebruiken. Dwang werkt niet. Het komt zelden voor dat indicaties worden ingetrokken omdat mensen weigeren mee te werken aan (her)plaatsing in het kader van arbeidsontwikkeling.

De samenstelling van de doelgroep die voor 1998 is ingestroomd is anders dan die van de doelgroep die na die datum is binnengekomen. Uit onderzoek blijkt dat in de oude doelgroep meer lichamelijke en in de nieuwe doelgroep meer psychische handicaps voorkomen. In het algemeen ligt het niveau van de doelgroep die voor 1998 is ingestroomd aanmerkelijk hoger dan het niveau van de doelgroep van na die datum. De verdien capaciteit van de oude doelgroep ligt dan ook aanmerkelijk hoger. De wat grotere omvang van de doelgroep van voor 1998 betekent dat de totale verdien capaciteit van het bedrijf hoger zou moeten liggen dan landelijk gemiddeld. De Nettot Toegevoegde Waarde van DSW ligt inderdaad wat hoger dan landelijk gemiddeld.

Handicapcategorie

Zoals blijkt uit de tabel heeft DSW een iets hoger percentage zwaar gehandicapten dan landelijk gemiddeld.

	Matig	Ernstig
DSW	86%	14% ¹²
Landelijk	88%	12%

Tabel II: verhouding matig en ernstig gehandicapten (Cedris benchmark 2010)

¹² De Cedris Benchmark geeft hier 10%.

Achtergrond

Het UWV Werkbedrijf is verantwoordelijk voor de onafhankelijke indicatiestelling voor de sociale werkvoorziening. De afgegeven indicatie geeft naast geldigheid, duur en mogelijkheden op de reguliere arbeidsmarkt ook uitsluitel over de mate van de arbeidshandicap van de geïndiceerde. Het UWV Werkbedrijf gebruikt hiervoor de categorieën matig of ernstig gehandicapt. Deze handicapcategorie is belangrijk omdat de Rijksoverheid voor de categorie ernstig 125% van de rijkssubsidie per arbeidsjaar toekent.

Impact

Het aantal zwaar gehandicapte werknemers kan de vergelijkbaarheid van de resultaten van de benchmark beïnvloeden. Veel bedrijven met een bovengemiddelde gemeentelijke bijdrage motiveren deze extra financiële injectie met het argument dat een relatief groot deel van hun doelgroep valt in de categorie zwaar gehandicapt. Daarnaast zijn veel uitvoeringsbedrijven van mening dat een grotere doelgroep zwaar gehandicapten van invloed is op de resultaten van de arbeidsontwikkeling. Mensen met het predicaat "zwaar gehandicapt" zouden moeilijker zijn uit te plaatsen op de reguliere arbeidsmarkt.

Het is sterk de vraag of minder goede exploitatieresultaten zijn te verklaren door een relatief hoog percentage ernstig gehandicapten. De lagere verdien capaciteit van deze doelgroep leidt uiteraard tot een lagere netto toegevoegde waarde in de productie. Deze lagere toegevoegde waarde wordt echter gecompenseerd door een 25% hogere rijksbijdrage per arbeidsjaar. Per saldo is de invloed van het percentage ernstig gehandicapten op de exploitatie derhalve gering.

De handicapcategorie zegt bovendien weinig over de mogelijkheden tot uitplaatsing op de reguliere arbeidsmarkt. Daarvoor is een andere categorie op het indicatiebesluit beschikbaar: de indicatie of iemand al dan niet geschikt is voor begeleid werken. Wel blijkt in de praktijk dat de aanpassingen aan de werkplek voor ernstig gehandicapte werknemers vaak groter zijn, zodat de uitplaatsing van deze werknemers meer moeite kost. Desondanks heeft de indicatie "begeleid werken" een grotere voorspellende waarde voor de uitplaatsing van werknemers dan de indicatie matig of ernstig gehandicapt.

Leeftijd van de doelgroep

Uit tabel III blijkt dat de leeftijdsopbouw van DSW slechts in zeer geringe mate afwijkt van het landelijk gemiddelde. DSW heeft zowel minder jongeren onder de 24 in dienst als minder werknemers in de leeftijd 55+.

	-24	24-34	35-44	45-55	55-
DSW	4,7%	14,5%	23,2%	34,2%	23,4%
Landelijk	5,1%	13,2%	22,4%	33,9%	25,5%

Tabel III: leeftijdsopbouw in perspectief (Cedris benchmark 2010)

Achtergrond

Het uitvoeringsbedrijf kent een salarisgebouw dat is geënt op de afspraken in de CAO. Veel uitvoeringsbedrijven wijten de oplopende gemeentelijke bijdrage aan het feit dat ze op de belangrijkste kostenpost van de uitvoering, de salariskosten van de doelgroep, geen enkele invloed hebben. De sectorale CAO laat echter voldoende ruimte voor een salarisstructuur die past binnen het door de rijksoverheid verstrekte subsidiekader. Dat de CAO wel degelijk interpretatieruimte toelaat blijkt overduidelijk uit de uiteenlopende manieren waarop de verschillende uitvoeringsbedrijven omgaan met salariëring van hun werknemers.

Impact

De leeftijdsopbouw in het bedrijf heeft echter desondanks invloed op de arbeidskosten. Het salarisgebouw voorziet zonder uitzondering in een structuur met schalen en periodieken. Oudere werknemers met meer ervaring verdienen een hoger salaris dan hun jongere collega's. Het bedrijf heeft hierop echter zeker de nodige invloed. Zij hebben de verantwoordelijkheid voor de inrichting van het loongebouw en het beleid dat het bedrijf voert bij het toekennen van de jaarlijkse periodieken.

De leeftijdsopbouw weegt door in de salarislaster van het uitvoeringsbedrijf. De salariskosten van de doelgroep vormt gemiddeld ruim 70% van de totale kosten. De leeftijdsopbouw kan derhalve een grote invloed hebben op de kostenstructuur. De manier waarop het bedrijf omgaat met het loongebouw en het bevorderingsbeleid maken in de praktijk een groot verschil. De verschillen tussen DSW en de rest van de sector zijn op dit gebied echter dusdanig gering dat de effecten beperkt zullen zijn.

Verdeling doelgroep op de werkladder

Zoals blijkt uit tabel IV heeft DSW relatief veel mensen in beschermd werk, en veel minder mensen in vormen van groepsdetachering.

	Test	Intern	WOL	Groepsdeta	Indiv. deta	BW
DSW	0%	67%	12%	0%	17%	3%
Landelijk	1%	47%	24%	8%	15%	5%

Tabel IV: verdeling op de werkladder (Cedris benchmark 2010)

Achtergrond

De sociale werkvoorziening gebruikt reeds langere tijd een sectorale werkladder die goeddeels aansluit op de door de gemeenten gebruikte participatieladder. Deze werkladder kent de volgende treden:

- Test en training; dit betreft de geïndiceerden waarvan nog niet is vastgesteld welke vaardigheden zij hebben cq welke vaardigheden ze moeten ontwikkelen. Het gaat vaak om een periode van verlengde intake die bij DSW "Jobhouse" heet.
- Interne plaatsing; hierbij gaat het om geïndiceerden die werken in de beschermde productie van het uitvoeringsbedrijf. Deze beschermde werkplekken bestaan zowel binnen (bijv. verpakken) of buiten (bijv. groen) de muren van het bedrijf.
- Werken op locatie; het gaat hier om een werkvorm waarbij de beschermde productie als het ware wordt overgebracht naar de locatie van de klant. Het uitvoeringsbedrijf zet de werkleider en zijn mensen in voor hetzelfde werk op een andere locatie. De klant betaalt voor de hoeveelheid verricht werk.
- Groepsdetachering; deze vorm van detachering lijkt heel erg op het werken op locatie. Het uitvoeringsbedrijf detacheert in deze werkvorm werkleiders en meerdere werknemers op basis van een detacheringsovereenkomst naar een klant. De klant betaalt op basis van gewerkte uren.
- Individuele detachering; het uitvoeringsbedrijf detacheert de werknemers op basis van een individuele detacheringsovereenkomst naar een klant. De klant stuurt de gedetacheerde werknemer volgens de normale hiërarchie aan. De klant betaalt een fee per uur.
- Begeleid werken; deze constructie gaat uit van een arbeidsovereenkomst tussen een reguliere werkgever en de geïndiceerde. Het uitvoeringsbedrijf gebruikt (een deel van) de rijksbijdrage als loonkostensubsidie. De geïndiceerde stroom hiermee dus niet uit, maar blijft meetellen in de taakstelling en subsidiering.

Interpretatie

De sector heeft bij de introductie van de werkladder zichzelf ten doel gesteld dat een derde van de werknemers beschut binnen werkt, een derde beschut buiten en een derde op een beschutte positie bij een werkgever op de reguliere arbeidsmarkt. Cedris rekent de groep werknemers die beschut buiten werkt in de benchmark bij de categorie "intern". DSW rekent deze groep onder de categorie Werken Op Locatie. DSW rekent bovendien in tegenstelling tot Cedris 4% tot de groepsdetachering. Door deze interpretatieverschillen ziet de werkladder er in de visie van DSW uit zoals hieronder weergegeven.

	Test	Intern	WOL	Groepsdeta	Indiv. deta	BW
DSW	0%	55%	20%	4%	17%	3%
Landelijk	1%	47%	24%	8%	15%	5%

Tabel V: verdeling op de werkladder volgens DSW

Impact

Het is sterk de vraag wat deze categorie zegt over de onderlinge vergelijkbaarheid van de resultaten van de benchmark. Sinds 1998 is de kernopdracht voor de sociale werkvoorziening om mensen te ontwikkelen naar een zo regulier mogelijke plek op de arbeidsmarkt. De werkladder is een instrument om de resultaten van deze ontwikkeling in kaart te brengen. Deze positie van de werknemers op de werkladder is dus geen bedrijfskarakteristiek, maar een van de belangrijkste resultaatgebieden van het uitvoeringsbedrijf.

Conclusie

Uit een korte vergelijking van de bedrijfskarakteristieken blijkt dat DSW een wat grotere doelgroep heeft die is ingestroomd voor 1998. Het effect daarvan op de prestaties is naar verwachting beperkt. DSW heeft het voor een wat grotere groep geïndiceerden minder formele middelen ter beschikking om hen te bewegen tot uitstroom naar een plek op de reguliere arbeidsmarkt. Daarentegen zou de hogere arbeidsproductiviteit van deze doelgroep een positief effect moeten hebben op de verdiencapaciteit van het uitvoeringsbedrijf.

DSW heeft een iets hoger percentage ernstig gehandicapten in dienst dan landelijk het geval is. Hoewel de ernst van de arbeidshandicap weinig zegt over de kansen op de reguliere arbeidsmarkt, is plaatsing van zwaar gehandicapte werknemers vaak in de praktijk wat lastiger te realiseren. Doorgaans moeten meer aanpassingen worden gedaan om de werkplek geschikt te maken. Het verschil met de landelijke cijfers is echter dermate klein dat daarvan geen merkbaar effect wordt verwacht op de uitplaatsingscijfers.

De verschillen tussen de werknemers van DSW en de overige bedrijven op het gebied van leeftijd zijn uiterst gering. De gemiddelde leeftijd lijkt bij DSW een fractie lager te liggen. Hoewel een iets lagere leeftijd theoretisch een positief effect kan hebben op de salarislasten, lijkt het verschil met de collega-bedrijven te klein om daadwerkelijk invloed te hebben op de salarislasten van het bedrijf.

Al met al mogen we uit de analyse van de belangrijkste bedrijfskarakteristieken de conclusie trekken dat DSW nauwelijks afwijkt van het landelijk gemiddelde. De afwijkende elementen in de bedrijfskarakteristiek heffen bovendien elkaar deels op. De invloed van de afwijkende elementen op de bedrijfsvoering is grotendeels theoretisch.

3.3 Financiën

De gemeenten hebben gevraagd om een bedrijfskundige doorlichting van DSW. Alvorens in te gaan op de bedrijfsvoering nemen we daartoe eerst de financiële situatie van het bedrijf onder loop. Daarvoor hebben we vooral gebruik gemaakt van de laatste goedgekeurde jaarrekening van DSW.

Jaarrekening 2010

De jaarrekening vermeldt over het verslagjaar 2010 een positief resultaat voor bestemming van ruim €445.000. Dit is inclusief de gemeentelijke bijdrage van € 1000,- per arbeidsjaar. Het genoemde resultaat is als volgt opgebouwd:

Resultaat Wsw	-707.281
Gemeentelijke bijdrage	591.000
Resultaat Wsw na gemeentelijke bijdrage	-116.181
Resultaat verkoop Duco	134.667
Resultaat Krijnen	- 17.146
Onttrekking bestemmingsreserve	198.686
Resultaat Wsw	200.026
Resultaat Work First/WAW	245.630
Totaal resultaat	445.630

Tabel VI: resultaat DSW 2010 (jaarrekening DSW 2010)

De jaarrekening van het uitvoeringsbedrijf bestaat uit twee verschillende elementen:

Programmarekening Wsw

Het bedrijf heeft de meeste inkomsten en uitgaven in het kader het programma sociale werkvoorziening. Hieronder vallen de exploitatie van de gehele infrastructuur en alle werkzaamheden uitgevoerd door geïndiceerde werknemers.

Krijnen is een volle dochter waar het bedrijf de dienstverbanden van het niet-ambtelijk eigen personeel heeft ondergebracht. In de programmarekening Wsw ontbreekt een heldere weergave van deze niet-ambtelijke loonkosten. Deze zijn niet herkenbaar terug te vinden onder de verzamelrubriek dienstverlening derden onder de overige bedrijfskosten. Het is niet mogelijk op deze manier een goed beeld te krijgen van de personele kosten die zijn gemoeid met de exploitatie van de sociale werkvoorziening.

De verkoop Duco betreft een eenmalige bate als gevolg van de verkoop van een bedrijfsonderdeel aan het genoemde bedrijf. Hoewel het financieel jaarverslag deze eenmalige bate afzonderlijk benoemt, is deze niet herkenbaar terug te vinden in de baten (bedrijfsopbrengsten) of kosten (incidentele baten en lasten) van de programmarekening Wsw. Deze weergave van de cijfers bemoeilijkt een goed zicht op de exploitatie.

Onder het kopje overige bedrijfsopbrengsten brengt DSW onder andere de doorbelaste kosten van de re-integratieactiviteiten in de Stichting Power in. In de programmarekening zijn deze kosten niet uitgesplitst. Daardoor is niet zichtbaar dat naast de in de jaarrekening van de Stichting Power genoemde € 182.000 ook nog een bedrag van rond de 100.000 rechtstreeks aan de gemeenten wordt doorbelast.

Bijdrage gemeenten in beheer en bestuurskosten	48.487
Toegevoegde waarde/kosten Work First	102.556
Doorbelaste kosten Stichting Power	281.719

Tabel VII: overige bedrijfsopbrengsten DSW (jaarrekening DSW 2010)

De weergave van de doorbelaste kosten aan Power in een verzamelpost maakt het bovendien onmogelijk conclusies te trekken over de materiële en personele kosten die samenhangen met de uitvoering van Work First trajecten. Dit maakt het vervolgens moeilijk uit de programmarekening conclusies te trekken over de materiële en personele kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van de Wsw.

De programmarekening Wsw geeft al met al niet een erg helder beeld van de exploitatie van de sociale werkvoorziening. De, boekhoudkundig juiste, maar ondoorzichtige manier waarop de bovengenoemde cijfers zijn verwerkt leidt ertoe dat het in het genoemde exploitatietekort op de uitvoering van de sociale werkvoorziening van € 116.181 in de programmarekening niet is terug te vinden.

Baten	€ 22.741.438
Lasten	€ 22.740.098
Resultaat programma Wsw voor bestemming	€ 1.340

Tabel VIII: Samenvatting programmarekening Wsw (Jaarrekening DSW 2010)

Programmarekening Work First/WAW

DSW heeft naast de programmarekening sociale werkvoorziening ook een programmarekening Work First/WAW. In deze programmarekening is een deel van de inkomsten en uitgaven voor re-integratietrajecten voor de deelnemende gemeenten verantwoord.

DSW voert een ander deel van de re-integratieactiviteiten uit onder vlag van de stichting Power. Het batig resultaat van de exploitatie is bestemd voor de uitvoering van de publieke taken door DSW. Uit het financieel jaarverslag DSW blijkt niet of er sprake is van een batig saldo en op welke manier dat ten goede komt aan de uitvoering van de publieke taken. Uit de jaarrekening van Power blijkt dat het exploitatieresultaat van 2010 van 107.203 euro is toegevoegd aan het eigen vermogen van de stichting.

DSW brengt de trajecten in het kader van Work First onder in het programma Work First/Werken aan Werk. Het bedrijf geeft hier een overzicht van de kosten en baten van de door de drie gemeenten ingekochte werkplekken. In dit overzicht zijn echter slechts een beperkte hoeveelheid directe personele en materiële kosten opgenomen. De indruk bestaat dat er geen overheadkosten worden doorberekend aan deze trajecten.

Opvallend is de grote bijdrage van de activiteiten op het gebied van re-integratie aan het uiteindelijke resultaat. Zoals blijkt uit de cijfers in de tabel bestaat het resultaat voor bestemming voor meer dan 50% uit het positief resultaat van Work First/Werken aan Werk. Dat betekent dat meer dan de helft van het totale resultaat van de gemeenschappelijke regeling bestaat uit het verhuren van ruim 60 werkplekken in het kader van de re-integratie van de WWB.

Baten	487.740
Lasten	242.136
Resultaat programma WAW voor bestemming	245.604

Tabel IX: Samenvatting programmarekening Work First/WAW (Jaarrekening DSW 2010)

Jaarrekening Stichting Power

DSW brengt veruit de meeste activiteiten ten aanzien van re-integratie onder in de stichting Power. Hoewel deze stichting formeel losstaat van DSW zijn bestuur en directie van beide organisaties identiek. Power is werkgever voor een groot aantal verloningsconstructies, en voert trajecten uit gericht op de re-integratie van jongeren in de WIJ. De loonadministratie, de personele begeleiding en de fysieke werkomgeving koopt Power in bij DSW.

In de jaarrekening neemt de stichting een bedrag van ruim € 182.000 op als doorbelasting van de kosten gemaakt door DSW. De kosten worden in de jaarrekening niet uitgesplitst of toegelicht. De programmarekening Wsw vermeldt een bedrag aan doorbelaste kosten van € 281.719. Het verschil tussen beide bedragen wordt niet verklaard. Navraag leert dat het resterende bedrag van om en nabij de 100.000 euro aan de gemeenten wordt doorbelast.

Totaal baten	€ 2.868.555
Salarissen	€ 2.565.676
Algemene kosten	€ 7.577
Lasten voorgaande jaren	€ 5.292
Kosten DSW	€ 182.807
Totaal lasten	€ 2.761.352
Resultaat Power	€ 107.203

Tabel IX: Samenvatting jaarrekening stichting Power

Vermogenspositie DSW

Naast de beide programmarekeningen bevat de jaarrekening uiteraard ook informatie over de balans. In deze paragraaf willen we kort stilstaan bij de balans, met name bij de vermogenspositie van het bedrijf. DSW heeft ultimo 2010 voor ruim 1,9 miljoen euro aan reserves om tegenslagen in de toekomst te kunnen opvangen.

Bestemmingsreserve	€ 152.721
Weerstandsvermogen	€ 1.782.168
Totaal reserves	€ 1.934.889

Tabel X: opbouw eigen vermogen DSW in 2010 (Jaarrekening DSW 2010)

Als we kijken naar de balans, dan lijkt de vermogenspositie van DSW ruim voldoende. De solvabiliteit (de mate waarin de schulden gedekt worden door het eigen vermogen) ligt met 39% ruim boven de gangbare norm van minimaal 20%.

Totale schuld	Kortlopend	Langlopend	Eigen vermogen	Solvabiliteit
4.877.000	2.731.777	2.145.223	1.934.889	39%

Tabel XI: solvabiliteit (Jaarrekening DSW 2010)

De zogenoemde "current ratio" (de mate waarin kort lopende schulden worden gedekt door vlottende activa zoals voorraden en dergelijke) ligt met 1,42 net onder de algemeen aanvaarde norm die ligt tussen 1,5 en 2.

Vlottende activa	Kortlopende schuld	Current ratio
3.877.000	2.731.777	1,42

Tabel XII: current ratio (Jaarrekening DSW 2010)

Als we echter kijken naar de omvang van het eigen vermogen als weerstandsvermogen ziet de situatie er minder rooskleurig uit. Normaliter is een weerstandsvermogen (de onbestemde reserves) van bijna 2 miljoen euro voor een organisatie als DSW voldoende om negatieve exploitatieresultaten te kunnen opvangen zonder de gemeentelijke bijdrage te verhogen.

In het licht van de bezuinigingen die de Rijksoverheid momenteel doorvoert is het weerstandsvermogen echter gering. De Rijksoverheid boekte eind 2010 reeds besparingen in ter hoogte van € 2.200 per SE door verlaging van het uitvoeringsbudget en het niet compenseren van stijgende loonkosten.

De gevolgen van de genoemde bezuinigingen voor DSW overtreffen met een bedrag van meer dan € 1.300.000 ruimschoots de helft van het weerstandsvermogen. Dat betekent dat bij ongewijzigd beleid het weerstandsvermogen in 2013 is verdampt.

Conclusie

De jaarrekening van DSW is weinig transparant. De programmarekening Wsw biedt geen inzicht in de exploitatie van de sociale werkvoorziening. Het niet herkenbaar verwerken van uiteenlopende zaken als de loonkosten van het niet-ambtelijk personeel, de verkoop van een bedrijfsonderdeel, de doorbelasting voor een deel van de re-integratietrajecten en de toegevoegde waarde van een deel van de re-integratiecliënten belemmeren ieder zicht op de exploitatie van het programma. Het negatieve exploitatiesaldo van de sociale werkvoorziening van ruim € 116.000 uit het financieel jaarverslag is niet als zodanig terug te vinden in de programmarekening.

De programmarekening Work First/WAW is evenmin erg transparant. Het programma bevat slechts een klein deel van de kosten en opbrengsten van de door of bij DSW uitgevoerde re-integratietrajecten. De indruk bestaat dat overheadkosten niet zijn doorbelast, terwijl de toegevoegde waarde van de cliënten wel is opgenomen bij de baten. De programmarekening laat daardoor ten onrechte een marge op re-integratie zien van meer dan 50% van de omzet. De wijze waarop de programmarekening is opgebouwd belemmert het zicht op de exploitatie van het programma.

De meeste activiteiten ten aanzien van re-integratie vinden plaats in de stichting Power. De stichting staat formeel los van DSW en heeft een eigen jaarrekening. De stichting belast de kosten van begeleiding en loonadministratie door aan DSW. De doorbelasting is noch in de jaarrekening Power, noch in de programmarekening Wsw uitgesplitst. Het opnemen van de doorbelasting als verzamelpost belemmert elk zicht op de verhouding tussen personele en materiële kosten. Hoewel het uiteindelijke resultaat van de stichting Power is bestemd voor de uitvoering van de publieke taken door DSW, wordt dat resultaat toegevoegd aan het eigen vermogen van de stichting.

Hoewel er geen enkele reden is om aan de juistheid van de cijfers te twijfelen, leidt de wijze van administratie ertoe dat er geen helder beeld bestaat van de exploitatieresultaten van de verschillende onderdelen van het bedrijf. Wij adviseren om inkomsten en uitgaven voor de uitvoering van de wettelijke taken en de re-integratie volledig van elkaar te scheiden. DSW heeft overigens in 2011 een andere manier van administratie van de re-integratieactiviteiten ingevoerd.

De opbouw van de financiële administratie lijkt voornamelijk gestoeld op boekhoudkundige uitgangspunten. De cijfers die op deze manier worden gegenereerd zijn niet geschikt als sturingsinformatie. Met name op het gebied van re-integratie ontbreekt het inzicht in kosten en baten. Het is niet mogelijk op grond van de jaarcijfers vast te stellen wat de juiste prijs voor deze trajecten is en wat de bijdrage is aan het totale resultaat. We adviseren de financiële huishouding zo in te richten dat daadwerkelijke sturing op de resultaten mogelijk wordt.

3.4 Bedrijfsvoering

De benchmark van de bedrijfsvoering bestaat uit vijf verschillende categorieën: subsidieresultaat, toegevoegde waarde, personele en materiële overhead, en gemeentelijke bijdrage. Deze categorieën komen in het vervolg van dit hoofdstuk achtereenvolgens aan de orde.

Subsidieresultaat

De kosten van een SW bedrijf bestaan voor het grootste gedeelte uit loonkosten. In 2008 bestond landelijk gemiddeld 71% van de kosten van alle uitvoeringsbedrijven uit lonen, premies, pensioen en overige loongerelateerde bestanddelen van de doelgroep. Voor de bedrijfsvoering is het subsidieresultaat, de mate waarin de rijksbijdrage de arbeidskosten van de doelgroep afdekt, daarom van groot belang.

Traditioneel is de Rijksbijdrage voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening gebaseerd op de arbeidskosten van de doelgroep. De arbeidskosten bestaan uit de loonkosten, de daarbij behorende sociale lasten, de pensioenlasten en de kosten voor gratificaties, opleidingen, vervoer en dergelijke. De Rijksoverheid paste (tot voor kort) de jaarlijkse subsidie aan de stijgende sociale lasten aan.

Hoewel hiervan landelijk geen cijfers worden bijgehouden is het beeld dat het gemiddelde sociaal werkbedrijf in de sector met de rijkssubsidie niet in staat is de arbeidskosten van de doelgroep af te dekken. In de onderstaande tabel is het subsidieresultaat voor DSW berekend. Voor een zuiver beeld hebben we de begeleid werkers uit de berekening gehaald. Zij hebben een contract met een reguliere werkgever. DSW betaalt deze groep dus geen loon.

Rijksbijdrage Wsw	€ 15.985.380
Rijksbijdrage BW	€ 514.520
Rijksbijdrage Dienstverbanden	€ 15.470.860
Lonen	€ 14.924.061
Overige lasten	€ 640.980
Totaal arbeidskosten	€ 15.565.041
Aantal FTE Wsw per 31/12¹³	585
Aantal FTE BW per 31/12	19
Aantal FTE dienstverbanden per 31/12	566
Arbeidskosten per arbeidsjaar	27.500
Subsidieresultaat	-/- € 94.181
Subsidieresultaat per FTE Wsw	-/- € 160,99

Tabel XIII: het subsidieresultaat van DSW in 2010 (Jaarrekening DSW 2010)

Hoewel DSW net als veel andere bedrijven in de sector aan de rijkssubsidie niet voldoende heeft om de arbeidskosten af te dekken, blijkt uit tabel V dat het bedrijf de schade weet te beperken tot minder dan € 100.000.

¹³ Er is gekozen voor het aantal FTE per 31/12 omdat de Cedris benchmark dit aantal gebruikt voor de doorrekening.

Als we inzoomen op de oorzaak voor dit gunstige subsidieresultaat dan blijkt dat de DSW de arbeidskosten van de doelgroep goed in de greep heeft. Zoals blijkt uit tabel XIV zijn de gemiddelde arbeidskosten bij DSW per arbeidsjaar ten opzichte van 2006 nauwelijks gestegen. De landelijke arbeidskosten vertonen een sterker stijgende tendens zoals blijkt uit tabel XV.

	Arbeidskosten AJ 2006	Arbeidskosten AJ 2010
DSW	€ 27.401	€ 27.500
Landelijk	€ 27.042	€ 27.587

Tabel XIV: arbeidskosten 2010 in perspectief (Cedris benchmark 2010)

Omzet en netto toegevoegde waarde

Eén van de belangrijkste graadmeters voor de bedrijfsvoering is de Netto Toegevoegde Waarde. Dit cijfer geeft inzicht in de verwerving van opdrachten en de omvang van de productie. We berekenen de netto toegevoegde waarde door omzet te corrigeren voor de directe kosten die samenhangen met de productie zoals bijvoorbeeld grondstoffen, halffabricaten en uitbesteed werk. De salariskosten voor de doelgroep worden hierbij niet meegerekend. Deze zijn verwerkt in het subsidieresultaat.

Bedrijven in de sector gebruiken het begrip netto toegevoegde waarde om de waarde van de productie onderling te kunnen benchmarken. De term omzet volstaat daarvoor niet. Sommige bedrijven produceren goederen met een hoge factuurprijs, maar moeten daarvoor ook dure halffabricaten inkopen of veel kosten maken voor uitbesteed werk. Als we alleen kijken naar de omzet zouden dergelijke bedrijven met kop en schouders boven de rest uitsteken. De netto toegevoegde waarde zou voor deze bedrijven echter de facto niet hoger liggen.

Toch kan het begrip "netto" in de netto toegevoegde waarde soms erg verwarrend zijn. Het begrip netto lijkt aan te geven dat het hier gaat om winst in economische zin. Het cijfer zegt echter op zichzelf niets over winst of verlies. De overige opbrengsten maken namelijk geen deel uit van de netto toegevoegde waarde. Bovendien worden de personele kosten (arbeidskosten van de professionals) en de materiële kosten (overige bedrijfskosten) niet meegenomen bij de berekening van dit cijfer.

Om de toegevoegde waarde van DSW te kunnen vergelijken met de overige bedrijven in de sector moeten we eerst een correctie toepassen op de Cedris benchmark. In de benchmark zijn de vergoeding voor bestuurskosten, de toegevoegde waarde van re-integratiekandidaten in de Stichting Power en de doorbelaste kosten aan de stichting Power geboekt als netto toegevoegde waarde. Het gaat hierbij wel om inkomsten, maar niet om toegevoegde waarde.

Omzet	€ 6.139.058
Directe kosten	€ 406.863
Netto toegevoegde waarde	€ 5.732.196
Gemiddeld aantal AJ	585
NTW DSW per AJ	€ 9.798

Tabel XV: herberekening benchmark netto toegevoegde waarde 2010 per arbeidsjaar

Na herberekening ziet de benchmark met de overige bedrijven in de sector eruit zoals weergegeven in tabel XVI. De netto toegevoegde waarde van DSW ligt per arbeidsjaar met bijna € 9.800 een kleine € 400 per arbeidsjaar boven het landelijk gemiddelde.

Dit is een goede prestatie vergeleken met het resultaat van 2006 toen de toegevoegde waarde van het bedrijf per FTE nog zo'n 2.000 euro onder het landelijk gemiddelde lag. Deze gunstiger verhouding tot het gemiddelde is deels te danken aan een stijging van de toegevoegde waarde van DSW. De netto toegevoegde waarde van de overige sw-bedrijven is in dezelfde periode aanmerkelijk gedaald.

	NTW per AJ 2006	NTW per AJ 2010
DSW	€ 9.104	€ 9.798
Landelijk	€ 11.110	€ 9.419

Tabel XVI: netto toegevoegde waarde per AJ in 2006 en 2010 (IROKO quick scan/Cedris 2010)

Overheadkosten

Om zicht te krijgen op het totale resultaat van het uitvoeringsbedrijf is naast het subsidieresultaat en de netto toegevoegde waarde als belangrijkste inkomstenbron inzicht in de overheadkosten als belangrijkste uitgavencomponent noodzakelijk. Deze overheadkosten bestaan uit twee belangrijke onderdelen: de personele en materiële kosten. Deze worden hieronder toegelicht.

Personele kosten

Bij de overhead spelen de arbeidskosten van het eigen personeel een belangrijke rol. Zij worden in de benchmark aangeduid met het begrip professionals om ze te onderscheiden van de doelgroep. DSW kent twee typen eigen personeel: professionals met een ambtelijke aanstelling en de professionals in dienst van Krijnen BV. Het voordeel van het onderbrengen van personeel bij Krijnen BV is dat de kosten lager zijn en er op deze wijze geen wachtgeldverplichtingen kunnen ontstaan.

In de eerste plaats is de vraag hoe de personele overhead van DSW zich verhoudt tot de collegae in de sector. Een objectieve vergelijking wordt bemoeilijkt doordat Cedris in de benchmark geen onderscheid maakt tussen de professionals die zich bezighouden met de sw-doelgroep en de professionals die re-integratietrajecten begeleiden. Dit maakt de beoordeling van de personele overhead afhankelijk van een goed inzicht in de omvang van de re-integratieportefeuille. Deze ontbreekt zowel op landelijk als op lokaal niveau.

Om toch enig inzicht te krijgen in de relatieve omvang van de personele overhead hebben we de re-integratietrajecten uit de cijfers gehaald. Door de alles terug te rekenen tot de verhouding tussen het totaal aantal professionals en het totaal aantal SW-medewerkers worden de cijfers van DSW vergelijkbaar met die van de collegae in het land. Zoals blijkt uit de cijfers in tabel XVII ligt de verhouding tussen de professionals en de doelgroep bij DSW ongeveer op het landelijk gemiddelde.

	Aantal Wsw	Aantal professionals	Verhouding
DSW	700	75	1: 9,30
Landelijk	1160	125	1: 9,28

Tabel XVII: verhouding aantal professionals-aantal doelgroepmedewerkers (Cedris 2010)

De kosten van de personele overhead worden naast het aantal tevens bepaald door de arbeidskosten van de professionals. DSW betaalt inclusief premies, pensioenen en bijkomende kosten bijna € 66.000 voor haar ambtelijk medewerkers. Het salarisoniveau van de medewerkers met een dienstverband bij Krijnen liggen aanmerkelijk lager. De gemiddelde arbeidskosten van de professionals liggen bij DSW met ruim € 52.500 per werknemer ruim onder het landelijk gemiddelde van € 54.713.

Professionals	Loonsom	Arbeidskosten	Totaal	FTE	Gemiddeld
DSW (ambtelijk)	€ 1.970.392	€ 90.629	€ 2.061.021	31,3	€ 65.847
DSW (Krijnen)	geen spec	geen spec	€ 1.577.122	37,9	€ 41.612
Gemiddeld			€ 3.638.143	69,2	€ 52.574
Landelijk					€ 54.713

Tabel XVIII benchmark van de arbeidskosten per professional (Cedris benchmark 2010)

Voor een volledig beeld moet uiteraard naast worden gekeken naar de totale personele lasten inclusief de kosten van ingehuurd personeel. Als we de inhuur in het plaatje betrekken, ziet het beeld er minder rooskleurig uit. DSW geeft, inclusief ingehuurde krachten, omgerekend per professional aanzienlijk meer uit dan landelijk gemiddeld.

Professionals (inclusief inhuur)	
DSW	€ 64.874
Landelijk	€ 57.516

Tabel X: kosten professionals inclusief inhuur (bron: Cedris Benchmark 2010)

Materiële kosten

De materiële overhead is sterk bepalend voor het uiteindelijke bedrijfsresultaat. In deze post die formeel wordt aangeduid als "overige bedrijfskosten" worden alle overheadkosten meegenomen die niet direct aan personeel of productie zijn toe te rekenen. Hieronder bevinden zich bijvoorbeeld de kosten van huisvesting, energie, marketing en dergelijke.

Zeer ongebruikelijk is echter om in de overige bedrijfskosten ook een deel van de personele lasten mee te calculeren. Toch zijn onder de titel dienstverlening derden onder anderen de kosten voor de inhuur van professionals van de eigen personeelsbv meegerekend. In deze post is overigens ook de inhuur van uitzendkrachten meegerekend. Hierdoor lijken de overige bedrijfskosten ten onrechte extreem hoog te zijn.

De materiële overheadkosten bij DSW liggen verhoudingsgewijs hoog. Als de post dienstverlening derden en de incidentele baten en lasten buiten beschouwing worden gelaten, is het kostenniveau van DSW berekend volgens de cijfers in de jaarrekening ruim € 4.700 euro per arbeidsjaar. Hoewel de materiële kosten daarmee sinds 2006 zo'n € 200 zijn gedaald liggen de kosten volgens de Cedris benchmark nog steeds ruim € 300 per arbeidsjaar hoger dan landelijk gemiddeld.

	DSW	Landelijk gemiddeld
Materiële kosten	€ 4.363.357	€ 4.509.000
Kosten dienstverlening derden	-/- € 2.318.306	
Subtotaal materiële kosten	€ 2.045.051	€ 4.509.000
Afschrijvingen	€ 582.890	
Rentelasten	€ 186.741	
Totaal materiële kosten	€ 2.814.682	€ 4.509.000
SE's gemiddeld	590	1.020
Materiële kosten per SE¹⁴	€ 4.771	€ 4.421

Tabel XIX: overige bedrijfskosten in perspectief (Jaarrekening DSW 2010/Cedris benchmark 2010)

¹⁴ Omwille van het beschikbare landelijke vergelijkingsmateriaal zijn de materiële kosten in SE berekend.

Gemeentelijke bijdrage

In tegenstelling tot in het recente verleden doet Cedris geen onderzoek meer naar de gemeentelijke bijdrage in Nederland. Eigen onderzoek van IROKO wijst uit dat de gemeentelijke bijdrage in 2010 op € 910 per SE uitkomt.¹⁵ Omdat cijfers voor een aantal grote gemeentelijke uitvoeringsbedrijven niet beschikbaar zijn, zal dit bedrag in de praktijk nog wat hoger liggen.

Veel gemeenten komen met het uitvoeringsbedrijf overeen dat ze jaarlijks de tekorten op de exploitatie bijpassen. Indien de gemeenten in de gemeenschappelijke regeling DSW deze afspraak zouden hebben gemaakt was de totale gemeentelijke bijdrage beperkt gebleven tot € 145.470. Als het resultaat van de jaarrekening van de stichting Power van € 107.551 hierbij wordt opgeteld is er bijna sprake van een sluitende begroting.

De samenwerkende gemeenten dragen in de praktijk bij aan de exploitatie van DSW volgens een tevoren op basis van de begroting bepaald exploitatietekort. Volgens de jaarrekening 2010 komt de gemeentelijke bijdrage uit op precies € 1.000 per arbeidsjaar. Dit bedrag is in lijn met het landelijk gemiddelde. Hiermee presteert DSW aanzienlijk beter dan in 2006.

	2006	2010
Gemeentelijke bijdrage DSW	€ 2.138	€ 1000
Gemeentelijke bijdrage landelijk	€ 982	€ 910

Tabel XXI: gemeentelijke bijdrage per SE (Onderzoek IROKO 2010)

Conclusie

DSW heeft sinds de quick scan die IROKO in 2008 uitvoerde de bedrijfsvoering op een aantal punten aanzienlijk verbeterd. Het bedrijf wist de arbeidskosten van doelgroep terug te dringen en verbeterde daarmee het subsidieresultaat. DSW wist eveneens de Netto Toegevoegde Waarde te verbeteren, waar de meeste bedrijven een forse veer moesten laten. Tenslotte slaagde DSW erin om de materiële kosten terug te dringen waar veel bedrijven deze kosten langzaam verder zagen oplopen. Dit resulteert in een halvering van de gemeentelijke bijdrage van ruim € 2100 naar exact € 1000.

Als we inzoomen op de bedrijfsvoering dan zien we dat DSW anno 2010 op alle fronten gemiddeld presteert. De relatief lage arbeidskosten voor de doelgroep leiden tot een in landelijk perspectief beperkt negatief subsidieresultaat. De Netto Toegevoegde Waarde ligt inmiddels ongeveer op het landelijk gemiddelde. Het bedrijf heeft geen grote personele overhead, en de kosten van de professionals liggen onder het landelijk gemiddelde. De winst die op dat front wordt geboekt gaat echter verloren door de hoge kosten aan ingehuurd professionals. Ook de materiële kosten blijven hoger dan bij de collega-bedrijven. Uiteindelijk leidt een en ander tot een gemeentelijke bijdrage die in landelijk perspectief gemiddeld te noemen is.

¹⁵ Omwille van het beschikbare landelijke vergelijkingsmateriaal is de gemeentelijke bijdrage berekend in SE.

3.5 Arbeidsontwikkeling van SW-medewerkers

Achtergrond

Vanaf 1998 is in de Wet Sociale Werkvoorziening voor sociaal werkbedrijven de opdracht opgenomen geïndiceerde medewerkers met een arbeidsbeperking zodanig te ontwikkelen dat zij in een zo regulier mogelijke omgeving kunnen werken. Voor 1998 waren sociaal werkbedrijven vooral productiebedrijven waar men werkte met medewerkers met een arbeidsbeperking. Via allerlei aanpassingen (2005) en moderniseringsvoorstellen (2008) heeft de wetgever geprobeerd om te sturen op de ontwikkeling en doorstroming van Wsw geïndiceerden.

De koerswijziging van 1998 is ingegeven door de gedachte dat alleen doorstroom van medewerkers naar externe werkplekken ervoor zou kunnen zorgen dat geïndiceerden op de wachtlijsten ook daadwerkelijk een kans zouden krijgen zich via het uitvoeringsbedrijf door te ontwikkelen. Bovendien wordt gaandeweg duidelijk dat de productiegestuurde uitvoering in toenemende mate te kampen heeft met tekorten op de exploitatie, terwijl bedrijven die vooral sturen op plaatsing van geïndiceerden op externe werkplekken veel betere exploitatieresultaten boeken. Externe plaatsingen genereren een veel hogere opbrengst en/of lagere kosten dan interne plaatsingen.

Arbeidsontwikkeling doorvoeren in een productieomgeving is echter niet eenvoudig. Het vraagt om standvastige sturing en een strakke inrichting van de ondersteunende werkprocessen. Of een sociaal werkbedrijf succesvol is in arbeidsontwikkeling, is vooral af te leiden uit de interne mobiliteit tussen afdelingen en uit het aantal en de duurzaamheid van plaatsingen bij externe werkgevers. Om arbeidsontwikkeling goed te kunnen uitvoeren is dan ook een meetinstrument nodig dat verbinding legt met de treden op de werkladder Wsw. Zo kan worden vastgesteld waar de medewerker staat en wat er moet gebeuren om een medewerker verder te brengen. Dit laatste moet worden vastgelegd in een Individueel Ontwikkelingsplan (IOP), conform de bepalingen in de CAO.

Vanaf de invoering van de WWNV op 1 januari 2013 komt de uitvoering van de Wsw in zijn huidige vorm te vervallen, met uitzondering van een beperkt aantal geïndiceerden die zijn aangewezen op beschut werk. De inschatting is dat de huidige sector uiteindelijk met tweederde van de huidige omvang zal krimpen. Gemeenten zullen moeten afwegen of hun uitvoeringsbedrijf een rol krijgt toebedeeld in de toeleiding van de nieuwe doelgroep naar de arbeidsmarkt. Dit zal niet meer gaan via een arbeidsovereenkomst, maar in de vorm van een re-integratietraject. Alleen een sociaal werkbedrijf met een goed draaiend arbeidsontwikkelingsprogramma zal in staat zijn deze nieuwe doelgroep op een goede manier te bedienen.

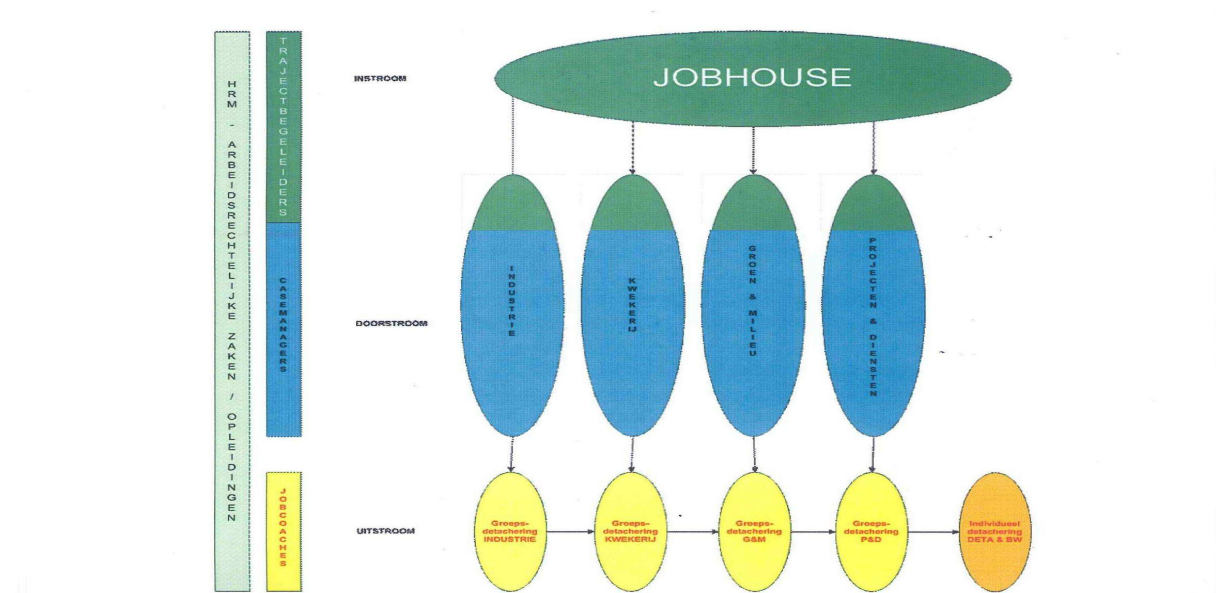
De huidige situatie bij DSW

Uit de notities en documenten die zijn aangeleverd voor dit onderzoek ontbreekt een visiedocument over arbeidsontwikkeling. DSW heeft wel het nodige vastgelegd over het te gebruiken instrumentarium, de wijze van uitvoering en de frequentie van meting maar heeft haar fundamentele uitgangspunten en keuzes op dit punt niet verankerd in een document. Zo is bijvoorbeeld geen fundamentele keuze vastgelegd voor arbeidsontwikkeling boven productiedoelen. Ook is geen keuze vastgelegd omtrent de zogenoemde sleutelfunctionarissen (sw-medewerkers die wel kunnen uitstromen maar in het belang van de productiedoelstellingen worden vastgehouden).

De uitvoering van arbeidsontwikkeling begint met een methodiek voor meting van competenties. De DSW beschikt over zo'n methodiek. Doelstelling is dat alle medewerkers uit de doelgroep met enige regelmaat (in principe één keer per jaar) een meting ondergaan die inzicht geeft in de aanwezige werknemerscompetenties. Door regelmatige meting ontstaat inzicht in de aanwezige en nog te ontwikkelen competenties. DSW vertaalt dit inzicht naar een Individueel Ontwikkelingsplan (IOP). In dit IOP staan onder meer de actiepunten die moeten leiden tot verbetering in het functioneren van medewerkers. De methodiek omvat verder tips voor medewerkers en voor begeleiders om de beoogde competenties te verbeteren. DSW hanteert een standaardformulier voor het noteren van het IOP.

Wanneer de hierboven beschreven methodiek niet voldoende inzicht biedt in de mogelijkheden van de kandidaat kan ook nog een aanvullend meetinstrument worden ingezet in de vorm van een Melba-test. Melba is een methodiek die 29 kenmerken gebruikt om enerzijds een functie adequaat te beschrijven, anderzijds om de capaciteiten van een persoon in beeld te brengen. Door de uitvoering van een meting in Melba wordt als het ware een verdiepingsslag gemaakt, waardoor een (nog) beter inzicht ontstaat in de ontwikkelingspotentie van de medewerker. Bij DSW is één medewerker gecertificeerd voor het uitvoeren van Melba-testen.

Alle nieuwe instromers in de Wsw krijgen een zogenaamd Jobhousetraject aangeboden. Dit is een voortraject waarin nieuwe medewerkers voor een periode van maximaal 3 maanden werken aan hun portfolio. Binnen dit traject staan een aantal thema's centraal, die ertoe moeten leiden dat deze nieuwe medewerkers zich kunnen bewegen in een nieuwe werksituatie en zichzelf beter leren begrijpen. Ook dit programma mondt uiteindelijk uit in een meting op de gedragscompetenties en een IOP. Het Jobhousetraject kan fysiek een plek hebben op een daarvoor aangewezen afdeling binnen DSW, maar kan ook fysiek plaatsvinden op een andere werkplek. De Jobhouse-methodiek wordt ook toegepast voor trajectkandidaten WWB.



Figuur 1: Procesgang Jobhouse

De uitvoering van arbeidsontwikkeling is belegd bij interne trajectbegeleiders van DSW en bij de werkleiding. De trajectbegeleiders ondersteunen de werkleider en voeren soms aanvullend onderzoek uit. Er is regelmatig overleg tussen werkleiders en trajectbegeleiders. De trajectbegeleiders monitoren de uitvoering van de IOP's en hebben een grote rol in de bepaling van het moment van doorstroom van kandidaten. Om de omslag van productiegestuurde organisatie naar arbeidsontwikkelingsbedrijf nog beter tot stand te laten komen verzorgen medewerkers van de afdeling arbeidsontwikkeling op geregelde basis zogenaamde roadshows. Doelstelling van deze bijeenkomsten is om vooral medewerkers op de werkvloer te ondersteunen bij hun taak de ontwikkeling van medewerkers te bevorderen.

Uit het bovenstaande is de conclusie te trekken dat de voornemens van DSW rond arbeidsontwikkeling zoals die zijn vastgelegd in notities en documenten een goede basis geven voor een adequate uitvoering van arbeidsontwikkeling, maar dat een bovenliggende visie op arbeidsontwikkeling ontbreekt.

De registratie van arbeidsontwikkeling

Sociaal werkbedrijven moeten grote inspanningen leveren om arbeidsontwikkeling daadwerkelijk tot stand te brengen. Het is dus van belang dat al deze inspanningen kunnen worden gevolgd en overdracht van informatie gemakkelijk kan plaatsvinden. Managementsturing op de uitvoering van arbeidsontwikkeling kan immers alleen maar plaatsvinden wanneer er betrouwbare en actuele informatie beschikbaar is.

De DSW beschikt daarvoor over een goed personeelbeheer- en cliëntvolgsysteem, Compas. De leverancier van Compas is marktleider binnen de sociale werkvoorziening. Het merendeel van de sociaal werkbedrijven in Nederland gebruikt dit softwarepakket. Dit pakket biedt alle mogelijkheden om inzicht te verschaffen over de stand van zaken rond arbeidsontwikkeling, met name vanuit het cliënt- volgdeel van het systeem.

Vanuit het systeem kan onder meer worden gevolgd of en hoeveel IOP's er zijn opgesteld en hoeveel mobiliteit er tot stand komt als gevolg van arbeidsontwikkeling. Ook de scores van metingen kunnen in Compas worden vastgelegd, meer bepaald in het elektronisch dossier van een medewerker. Het pakket kent ook een planningsmodule die sturing geeft aan de realisatie van afspraken.

DSW heeft een eigen functioneel beheerder van het pakket. Door allerlei omstandigheden heeft het bedrijf zich recent genoodzaakt gezien de leverancier van het pakket te vragen deze functioneel beheerder op structurele basis te ondersteunen. IROKO heeft samen met de leverancier is gekeken naar de huidige inrichting van Compas bij DSW en naar het gebruik van het systeem. Hierbij vallen een aantal zaken op:

- De methodiek van arbeidsontwikkeling is ingericht in het systeem en de scores kunnen worden ingevoerd. De uitkomsten van de scores zijn echter niet verbonden met de treden op de werkladder. Onduidelijk blijft dus op welke trede een medewerker nu staat en waarheen hij onderweg is.
- De scores van arbeidsontwikkelingsmetingen kunnen automatisch worden verwerkt in het IOP formulier. Het voordeel daarvan is dat de resultaten tijdens de IOP gesprekken kunnen worden getoetst en nieuwe doelstellingen kunnen worden afgesproken. DSW maakt van deze functie momenteel geen gebruik.
- DSW is bezig met de vulling en actualisering van het systeem als het gaat om de registratie van IOP's in Compas. In 2011 zijn tot op heden (t/m eind november) voor de 700 werknemers 286 IOP's opgesteld en ingevoerd in het systeem.

- De scores die de werkleider doet met behulp van de methodiek arbeidsontwikkeling worden door de werkleider niet direct in het systeem gezet, maar op papier aangeleverd. De trajectbegeleider of de administratieve ondersteuner zet de scores in Compas.
- De mobiliteit van medewerkers is niet of heel lastig in beeld te brengen via Compas bij DSW.

De personele inzet op arbeidsontwikkeling

Elke leidinggevende binnen DSW heeft een verantwoordelijkheid voor de uitvoering van arbeidsontwikkeling. Met werkleiders zijn taakstellende afspraken gemaakt als het gaat om het bereiken van ontwikkelingsresultaten. Naast de inzet van werkleiders en andere leidinggevendenden heeft DSW een coördinator arbeidsontwikkeling en re-integratie en 1,8 fte trajectbegeleiding. In totaal is er dus 0,5 en 1,8 = 2,3 fte specifiek ingezet op arbeidsontwikkeling.

Zoals uit het overzicht hieronder blijkt is de inzet op arbeidsontwikkeling door DSW weliswaar in verhouding sterk toegenomen ten opzichte van 2008, maar blijft de inzet zeer sterk achter vergeleken met landelijke cijfers. Uit de cijfers blijkt dat DSW in verhouding heel weinig menskracht inzet op arbeidsontwikkeling ten opzichte van landelijke scores.

Het aantal recente IOP's lijkt sterk achter te blijven. DSW huurt van de leverancier van het cliëntvolgsysteem deskundige ondersteuning in. Uit een door deze onafhankelijke deskundige gegenereerd overzicht blijkt dat slechts 40,8% van de medewerkers een geregistreerd recent IOP heeft. DSW hanteert in haar interne managementinformatie over 2010 een aantal van 74%.

DSW presteert gemiddeld (cijfers 2010) als het gaat om interne mobiliteit. Opmerkelijk zijn de cijfers van de nieuwe instroom in 2010: een relatief groot deel van de nieuwe instroom stroomt in op een beschutte werkplek, terwijl een relatief klein deel van de instroom wordt gedetacheerd of naar een begeleid werken plek gaat. Dat wijkt negatief af van landelijke instroomcijfers.

Activiteit	DSW 2010	Landelijk 2010	DSW 2008
• Inzet personeel arbeidsontwikkeling ten opzichte van de doelgroep	1:233	1:30	1:700
• Aantal actuele geregistreerde IOP's in de periode jan t/m november 2010	286 (40,8%)	Niet beschikbaar	Geen actuele IOP's
• Mobiliteit op de werkladder inclusief deta en BW in aantallen 2010			Niet beschikbaar
<i>Omhoog</i>	66	57	
<i>Naar beneden</i>	42	36	
<i>Netto resultaat</i>	24	21	
• Nieuwe instroom Wsw op de trede op de werkladder 2010 ¹⁶			Niet beschikbaar
<i>Beschut</i>	59%	53%	
<i>Werken Op Locatie</i>	24%	14%	
<i>Groepsdetachering</i>	0%	7%	
<i>Individuele Detachering</i>	9%	11%	
<i>Begeleid Werken</i>	8%	14%	

Tabel XXII: Cijfers uit de landelijke Cedris benchmark 2010 DSW en uit Compas DSW

Aanvullingen uit de interviews

De meeste geïnterviewden bevestigen dat DSW grote stappen heeft gezet als het gaat om arbeidsontwikkeling en de daadwerkelijke invoering ervan. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het aannemen van nieuwe werkleiders en voorlieden die meer gericht zijn op ontwikkeling dan op productie. Deze nieuwe collega's nemen ook anderen mee in de gedachte dat ontwikkeling van mensen de centrale gedachte is bij de uitvoering van de Wsw.

De ondersteuning van het automatiseringssysteem is volgens medewerkers van DSW ook verbeterd, maar nog niet optimaal. Met name rapportages zijn moeilijk te genereren. Uit interviews blijkt dat er met name op het niveau van de werkleiding nauwelijks toezicht is op het nakomen van afspraken en het invullen van taakstellende afspraken rond ontwikkeling. Bij een verzoek om toelevering van een kandidaat wordt er vaak afgegaan op het oordeel van de leidinggevende en minder op de scores of het stadium van ontwikkeling van een kandidaat. Sommige geïnterviewden vinden dat de afdeling P&O een grotere rol zou moeten spelen in het monitoren van arbeidsontwikkeling.

In principe moet iedereen een actueel IOP hebben, zoals ook vastgelegd in interne afspraken. De trajectbegeleiders hebben op geregelde basis overleg met werkleiders met als doel ook zittende medewerkers onder de aandacht van leidinggevendenden te houden. De geïndiceerden zelf hebben hierin natuurlijk ook een rol. Door hen te laten deelnemen aan trainingen en cursussen (bijvoorbeeld een voorbereidingscursus voor uitplaatsing naar een reguliere werkplek) wordt weerstand bij medewerkers verkleind.

¹⁶ De cijfers die DSW hier geeft wijken af van de cijfers in de Cedris benchmark.

Conclusie

Ten opzichte van de resultaten uit de in 2008 door IROKO uitgevoerde Quick Scan heeft DSW zeker stappen gezet als het gaat om de daadwerkelijke invoering van arbeidsontwikkeling. DSW beschikt inmiddels over een methodiek voor arbeidsontwikkeling en op de werkvloer is meer begrip voor en duidelijkheid over arbeidsontwikkeling ontstaan. In de structuur van het bedrijf heeft arbeidsontwikkeling een plek gekregen door de inrichting van een ontwikkelingsafdeling en de inrichting van een faciliteit voor de opvang en diagnosestelling van nieuwe instromers Wsw. De interne trajectbegeleiding maakt een gemotiveerde indruk en is ter zake kundig.

Toch zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen. De omvang van de inzet van DSW personeel op de ondersteuning en uitvoering van arbeidsontwikkeling is ten opzichte van de situatie in 2008 verbeterd, maar is in landelijk perspectief heel beperkt gebleven. Het aantal actuele IOP's opgesteld in 2011 t/m november voldoet niet aan de doelstelling beschreven in de notitie van DSW over arbeidsontwikkeling waarin staat dat iedere medewerker elk jaar een geactualiseerd ontwikkelingsplan moet krijgen. Uit de door de extern van de leverancier van het pakket ingehuurde deskundige gegenereerde overzichten blijkt dat slechts een kleine 41 % van de SW-medewerkers op dit moment beschikt over een actueel en geregistreerd IOP. DSW hanteert een percentage van 74%.

De door DSW gebruikte meetinstrumenten voor arbeidsontwikkeling zijn goed gekozen, maar de wijze van registratie, omissies in de inrichting van het softwarepakket en de beperkte registratie van activiteiten daarin hebben tot gevolg dat overzicht ontbreekt en management rapportage en daardoor managementsturing ontbreekt. Hoewel DSW al in een vroeg stadium geïndiceerden van de wachtlijst spreekt en er snel ontwikkelingsmetingen worden gedaan heeft het bedrijf een relatief hoge instroom op de onderste treden van de werkladder. Mogelijk is er een relatie met de fysieke locatie van het Jobhouse waar iedere medewerker na binnenkomst in eerste aanleg wordt geplaatst.

Bovenliggende conclusie is dat er zeker verbeteringen te constateren zijn ten opzichte van de situatie in 2008, maar dat de verwachte optimalisatie van arbeidsontwikkeling in de achterliggende periode (nog) niet heeft plaatsgevonden.

3.6 Individuele detachering en Begeleid Werken

Achtergrond

In de Wet Sociale Werkvoorziening wordt gesproken over het doel van de uitvoering van de Wsw: het aanbieden van passende arbeidsplaatsen in een zo regulier mogelijke omgeving. In feite zou het meest ultieme resultaat van een ontwikkelingstraject binnen de Wsw zijn dat een geïndiceerde medewerker zover kan worden ontwikkeld dat een reguliere plaatsing zonder subsidie kan plaatsvinden. In de uitvoering van de sociale werkvoorziening komt een reguliere plaatsing zonder subsidie echter zelden voor. Het hoogst haalbare resultaat in de praktijk bestaat uit een plaatsing bij een werkgever op de reguliere arbeidsmarkt met behulp van loonkostensubsidie uit de Wsw.

Bij de invoering van de nWsw in 1998 stond de bepaling rond zo regulier mogelijk uitplaatsen voor de eerste keer zowel in de wet als in het uitvoeringsbesluit. Toen na enkele jaren bleek dat de uitvoering van plaatsingen in een zo regulier mogelijke omgeving achterbleven, heeft de sector zichzelf daarvoor een opgave gesteld: 1/3 van de SW medewerkers is blijvend aangewezen op werken in een beschutte omgeving binnen de muren, 1/3 kan beschut buiten werken (groen, schoonmaak, post, groepsdetachering, etc) en 1/3 kan individueel worden uitgeplaatst via individuele detachering of via Begeleid Werken. In de loop van de jaren erna is deze definiëring gaan schuiven, waardoor er verschillende interpretaties zijn ontstaan. Wij houden vast aan de oorspronkelijke definitie van de sector zelf.

Uitplaatsing bij een reguliere werkgever vindt op twee manieren plaats: via *detachering* en via *Begeleid Werken*.

Bij *detachering* blijft de geïndiceerde medewerker in dienst bij het SW bedrijf en betaalt de werkgever een inleenvergoeding op basis van de prestaties van de medewerker. Deze inleenvergoeding ligt lager dan de inleenvergoeding die nodig is om alle arbeidskosten te van de medewerker te betalen. Op deze manier vergoed het uitvoeringsbedrijf de lagere productiviteit van de medewerker. Alle verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de arbeidsovereenkomst blijven bij het sociaal werkbedrijf. Het bedrijf voert bijvoorbeeld ziekteverzuimbeleid uit en draagt zorg voor opleiding en ontwikkeling van de medewerker.

Bij een plaatsing in het kader van *Begeleid Werken* krijgt de geïndiceerde medewerker een dienstverband bij een werkgever en betaalt de werkgever de medewerker loon volgens de CAO van de werkgever. Het uitvoeringsbedrijf betaalt de werkgever uit de Rijksbijdrage een loonkostensubsidie ter compensatie van de verminderde productiviteit van de werknemer. Hoewel de medewerker geen dienstverband meer heeft bij het uitvoeringsbedrijf blijft hij toch onderdeel uitmaken van de taakstelling. Bij het mislukken van een externe plaatsing Wsw kan de medewerker er al of niet tijdelijk terugkeren.

Plaatsingen Begeleid Werken lijken qua aanpak en structuur veel op de toekomstige plaatsingen in het kader van de Wet Werken naar Vermogen (WWnV). Een kandidaat met een arbeidsbeperking stroomt in op een reguliere werkplek, de werkgever biedt een arbeidsovereenkomst en de werkgever betaalt op basis van productiviteit (loonwaarde). De scores van een SW bedrijf in Begeleid Werken doen dus in zekere zin een voorspelling over het vermogen van het bedrijf om adequaat uitvoering te geven aan trajecten WWnV.

De Rijksoverheid onderkent het belang van plaatsingen in begeleid werken en stimuleert plaatsing op deze basis. Landelijk neemt het aantal plaatsingen Begeleid Werken jaarlijks toe, ondanks crisis en oplopende werkloosheid. Belangenorganisatie Cedris heeft recent bekend gemaakt dat er in 2010 ruim 3.000 extra plaatsingen BW zijn gerealiseerd. Plaatsingen vanuit de Wsw bij een reguliere werkgever zijn goed voor de betrokken werknemers Wsw, maar hebben ook een positief effect op de exploitatie van het SW bedrijf. De kosten en opbrengsten van externe plaatsingen hebben een veel gunstiger verhouding dan bijvoorbeeld bij beschutte werkplekken binnen de muren van het SW bedrijf.

De huidige situatie bij DSW

Er zijn geen visiedocumenten beschikbaar gesteld waarin DSW fundamentele keuzes maakt inzake de uitvoering van detachering en Begeleid Werken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een expliciete voorkeur voor detachering of begeleid werken in de marktwerking. De informatie over de huidige stand van zaken komt uit interviews. Deze informatie kan maar deels worden onderbouwd vanuit cijfermatige gegevens. Officiële informatie is niet beschikbaar over 2011, omdat er nog geen sprake is van een jaarafsluiting en cijfers uit de Wsw statistiek over 2011. De cijfers die wij in dit hoofdstuk gebruiken zijn daarom uit 2010. Het betreft informatie uit de Cedris Benchmark (Wsw statistiek), uit het Publiek Overzicht Resultaten Wsw van het ministerie en uit de jaarcijfers van DSW.

De interne werkprocessen voor detachering en Begeleid Werken zijn op orde en belegd bij een aparte afdeling binnen DSW. Deze afdeling bestaat uit een manager, drie jobcoaches en 2,4 fte administratieve ondersteuning. De afdeling detachering en Begeleid Werken krijgt via interne stromen kandidaten aangeleverd die geschikt gemaakt zijn voor individuele uitplaatsing. Groepsgewijze uitplaatsing behoort niet tot de verantwoordelijkheid van deze afdeling. De kandidaten die worden aangeleverd beschikken over een portfolio waaruit blijkt waar hun sterke en zwakkere kanten liggen. Op basis hiervan kan de afdeling detachering en Begeleid Werken dan een profiel opstellen. Dit profiel van de kandidaat wordt doorgestuurd naar het Werkplein, het Werkgeversservicepunt Zoetermeer (WGSP) en/of het Rijswijks Werkcentrum (RWC).

DSW doet zelf geen inspanningen om mensen uit te plaatsen, maar sluis alle geschikte kandidaten door naar het WGSP. DSW ervaart een aantal knelpunten in de samenwerking met het WGSP met betrekking tot de uitplaatsing van haar doelgroep. Het WGSP is dienstverlenend naar de werkgever en is vooral succesvol in het plaatsen van werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Het WGSP richt zich tot nu toe minder op de werkzoekenden met een beperking, bijvoorbeeld door taakafplitsing (jobcarving) toe te passen om functies geschikt te maken voor de doelgroep. Er zijn in 2011 slechts 2 kandidaten van DSW geplaatst via het WGSP. DSW en WGSP zijn hierover met elkaar in gesprek.

Het proces van detachering en Begeleid Werken wordt ondersteund vanuit het eerder besproken cliëntvolgsysteem. Hoewel het systeem kan worden geoptimaliseerd voor de registratie en de ondersteuning van werkprocessen is registratie ook bij detachering en Begeleid Werken een probleem. De manager van de afdeling detachering en Begeleid Werken stelt dat er is veel verbeterd aan Compas, maar het systeem levert nog steeds geen gemakkelijk toegankelijke informatie. Compas ondersteunt in principe ook facturatie aan werkgevers. Desondanks vindt facturatie niet plaats vanuit Compas, maar worden rekeningen separaat gegenereerd.

DSW werkt met targets voor uitplaatsing. Voor 2011 is dit target gesteld op 165 mensen extern op een individuele plek buiten de muren van de DSW. Volgens opgave van DSW is dat aantal inmiddels gerealiseerd. Er zouden op dit moment 147 medewerkers op een individuele werkplek zitten en 22 op een begeleid werken werkplek. De jobcoaches van DSW zijn vooral actief bij de eerste beoordeling van kandidaten die worden voorgedragen voor detachering of Begeleid Werken en zij begeleiden kandidaten op een werkplek. Daarnaast werken zij samen met de werkmakelaars van het WGSP en het RWC om de samenwerking te bevorderen en te komen tot een gezamenlijke arbeidsmarktbenadering. Veel kandidaten nemen deel aan een voorbereidingscursus intern bij DSW. Deze cursus is in 2011 driemaal uitgevoerd voor ongeveer 20 personen in totaal.

Uit het bovenstaande blijkt dat Detachering en Begeleid Werken een organisatorische plek heeft gekregen binnen DSW. Werkprocessen zijn vastgelegd en kandidaten worden voorbereid op uitplaatsing. Opmerkelijk is ook hier het gebrek aan sturingsinformatie. Zoals in interviews werd gezegd: er gebeurt heel veel, maar er blijft ook veel onzichtbaar. Net als bij arbeidsontwikkeling blijkt ook hier het op zich geschikte softwarepakket niet of onvoldoende te worden benut.

DSW is van mening dat de acquisitie via het WGSP en het RWC een kans verdient. Het bedrijf honoreert dan ook de beleidsmatige afspraken die met Zoetermeer en Rijswijk over acquisitie zijn gemaakt. De benadering blijkt echter vooralsnog weinig succesvol. Het is op basis van de informatie van DSW zelf onduidelijk hoeveel nieuwe plaatsingen er zijn gerealiseerd afgezet tegen de targets die zijn afgesproken. Het wekt in dit verband overigens enige verbazing dat de gedetacheerde populatie desondanks in de laatste jaren fors is gegroeid.

Resultaten

In deze paragraaf zetten we een aantal landelijke cijfers en cijfers van DSW tegen elkaar af. Het gaat steeds om cijfers die een relatie hebben met detachering en Begeleid Werken of de weg er naar toe. De cijfers komen uit drie officiële bronnen: De Wsw statistiek (Cedris Benchmark), het Publiek overzicht resultaten Wsw en de jaarcijfers van DSW. Alle cijfers hebben betrekking op 2010.

De benchmark biedt de gelegenheid om de verdeling van geïndiceerde medewerkers op de werkladder Wsw in perspectief te zetten.¹⁷ Deze verdeling geeft percentages aan hoeveel medewerkers landelijk en bij DSW op de verschillende treden van de werkladder staan. Uit deze cijfers blijkt dat DSW relatief veel medewerkers op beschutte werkplekken heeft en weinig medewerkers in groepsdetachering heeft. Individuele detachering doet DSW beter dan landelijk en de BW scoring is onder het landelijk gemiddelde.

	Landelijk	DSW
Test en training	1%	0-1%
Intern	47%	67%
Werken op Locatie	24%	12%
Groepsdetachering	8%	0-1%
Individuele detachering	15%	17%
Begeleid Werken	5%	3%

Tabel XXIII: verdeling Wsw op de werkladder in 2010 (Cedris benchmark 2010)

¹⁷ DSW heeft een andere interpretatie van de werkladder die is weergegeven in tabel V. De conclusie dat DSW ten opzichte van het landelijk beeld relatief veel mensen binnen de muren heeft, minder mensen wegzet in groepsdetachering, goed presteert op individuele detachering en matig op begeleid werken blijft overeind.

DSW heeft ook medewerkers zonder indicatie: dat is de oude groep Wsw-ers die al voor de invoering van de indicatiestelling in 1998 in dienst was bij DSW. Deze groep beschikt over het algemeen over meer potentieel dan de groep die na 1998 is ingestroomd. Uit de Wsw statistiek blijkt dat deze groep bij DSW relatief veel vaker op een beschutte werkplek werkt dan elders in Nederland. Landelijk gaat het om 49%, terwijl er bij DSW 66% van deze groep op een beschutte werkplek zit. Slechts een klein gedeelte van deze groep wordt geplaatst op groepsdetacheringen.

	Landelijk	DSW
Test en training	0%	0-1%
Intern	49%	66%
Werken op Locatie	24%	12%
Groepsdetachering	9%	0-1%
Individuele detachering	16%	20%
Begeleid Werken	1%	1%

Tabel XXIV: verdeling Wsw voor 1998 op de werkladder in 2010 (Cedris benchmark 2010)

Ook uit de cijfers van de nieuwe instromers Wsw bij DSW blijkt dat zij relatief laag instromen op de treden van de werkladder vergeleken met de rest van Nederland. Er stromen meer Wsw-ers in op beschermde werkplekken dan landelijk en minder in groepsdetacheringen en op Begeleid Werken plekken.

2010	Landelijk	DSW
Intern	53%	67%
Werken op Locatie	14%	15%
Groepsdetachering	7%	0-1%
Individuele detachering	11%	11%
Begeleid Werken	14%	8%

Tabel XXV: instroom op de treden van de werkladder vanaf de wachtlijst 2010 (Cedris 2010)

Opmerkelijk is de grote bijdrage die gemeenten leveren aan de realisatie van met name detacheringsplaatsen! Uit de door DSW aan Cedris ter beschikking gestelde gegevens blijkt dat maar liefst 42% van alle individuele plaatsingen detachering worden gerealiseerd bij gemeenten. Na een herberekening komt DSW tot het veel lagere percentage van 25%. Zelfs dit lagere percentage is echter nog steeds tweemaal zo hoog dan gemiddeld in de rest van het land. DSW hoeft voor realisatie van deze plekken minder commerciële inspanningen te doen. Er mag verondersteld worden dat de gunfactor bij de deelnemende gemeenten groter is dan bij marktpartijen.

2010	Landelijk	DSW
Begeleid werken bij gemeenten	1.5%	0.7%
Detachering bij gemeenten	13.2%	42.1%
Geplaatst bij andere organisaties	85.3%	57.2%

Tabel XXVI: plaatsingen deta en BW bij gemeenten en elders (Cedris benchmark 2010)

Uit de jaarcijfers van DSW over 2010 blijkt dat er aan het einde van dat jaar 121 individuele detacheringen zijn naast 23 plaatsingen Begeleid Werken. Deze aantallen kloppen met de verhoudingsgetallen in de Wsw statistiek. Uit de laatste kwartaalrapportage blijkt dat er in 2011 26 individuele detacheringen zijn bijgekomen. Het resultaat Begeleid werken blijft daarbij achter. In 2011 is er in totaal één plaatsing BW afgegaan.

2010	DSW Rijswijk 2010	DSW Rijswijk 2011
Individuele detachering	121	147
Begeleid Werken	23	22

Tabel XXVII: jaarcijfers DSW 2010 en eigen opgave 2011 DSW

Als we het aantal individuele detacheringen en Begeleid Werkers in 2007 vergelijken met de situatie in 2010 dan heeft er een zeer aanmerkelijke verbetering plaatsgevonden. Het aantal detacheringen is in de tussenliggende periode toegenomen van 34 naar 121 personen. De cijfers laten echter zien dat het aantal plaatsingen Begeleid Werken niet is toegenomen. 2010. In 2007 hadden 23 kandidaten een dienstverband in het kader van Begeleid Werken, waarvan 11 bij een werkgever en 12 via een verloningsconstructie bij Randstad. Dit cijfer is in 2011 gedaald naar 22. In dat opzicht dus een terugval, afwegende dat er inmiddels drie jaren verstreken zijn.

2010	DSW Rijswijk 2008	DSW Rijswijk 2010
Aantal BW plaatsingen	23	23 (22 in 2011)
Aantallen detacheringen	34	121

Tabel XXVIII: cijfers uit de quick scan 2008 versus de situatie in 2010

Conclusie

Ook bij individuele detachering en Begeleid Werken ontbreekt een bovenliggende visie op de uitgangspunten. Wel hebben detachering en in mindere mate Begeleid Werken een plek gekregen in de organisatie met afgesproken werkprocessen en taakverdelingen. Net als bij arbeidsontwikkeling is ook hier de insteek dus vooral operationeel.

Er zitten relatief veel geïndiceerde medewerkers in het beschutte deel van het bedrijf. Dat geldt voor nieuwe instromers, maar ook voor SW-ers zonder indicatie van voor 1998. In totaal, maar ook voor deze specifieke groepen doet DSW het minder dan de rest van Nederland. Ook de handicapzwaarte van de Sw-ers bij DSW geeft hiervoor geen verklaring. DSW heeft nauwelijks meer ernstig gehandicapten dan de rest van Nederland.

DSW hanteert targets voor de verhoging van het aantal externe plaatsingen. In zijn totaliteit lijken de targets voor individuele plaatsingen dit jaar te worden gerealiseerd. Opmerkelijk hierbij is dat DSW geen inspanningen doet om mensen daadwerkelijk extern te plaatsen. Dat wordt overgelaten aan het WGSP, met matige resultaten. Dat er toch sprake is van een forse stijging van het aantal individuele detacheringen valt wellicht te verklaren door plaatsing van gedetacheerde medewerkers bij gemeenten. Het aantal plaatsingen bij de eigen gemeenten ligt minimaal twee maal zo hoog dan elders.

De resultaten Begeleid Werken zijn heel matig. Zeker als deze worden afgezet tegen de situatie die we aantreffen bij de vorige quick scan van het bedrijf. Er is ten opzichte van 2008 geen enkele verbetering te constateren. Sterker nog: uit de interviews blijkt dat er in 2011 22 BW plaatsingen zullen zijn. Een achteruitgang ten opzichte van eind 2007. Zoals eerder gezegd vertonen BW plaatsingen grote overeenkomsten met plaatsingen in het kader van de WWnV. De prestaties van DSW geven in dat opzicht dus een zorgelijk perspectief.

Tenslotte moet ook de managementsturing op resultaten als gering worden omschreven. Hoewel er formeel sprake is van targets voor het aantal individueel gedetacheerden en begeleid werkenden is sturing daarop in de praktijk vrijwel non-existent. Door onderbenutting van het registratiesysteem hebben uitvoerders en managers moeite met het volgen van het proces en het genereren van informatie. Bovenliggende rapportages komen moeilijk tot stand.

3.7 Re-integratietrajecten

Achtergrond

Het uitvoeren van re-integratietrajecten was tot aan de eeuwwisseling voorbehouden aan de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Toen deze monopoliepositie verviel en re-integratie geprivatiseerd werd, kwamen er vele nieuwe partijen op de markt. Ook de sociale werkvoorziening is op deze markt actief geworden. Sommige sociaal werkbedrijven hebben de re-integratie ondergebracht binnen de al bestaande organisatie. Anderen hebben ervoor gekozen de uitvoering van trajecten om juridisch-administratieve redenen apart te beleggen.

De uitvoering van re-integratietrajecten heeft een sterke verwantschap met de uitvoering van arbeidsontwikkeling in de sociale werkvoorziening: een cliënt komt binnen, volgt een ontwikkelingstraject en wordt uitgeplaatst. Bovendien beschikt het sociaal werkbedrijf over een heel waardevol instrument als het gaat om re-integratie: werk! Re-integreren vanuit werk geeft een veel sneller en duurzamer effect dan re-integreren zonder de werkcomponent.

Veel sociaal werkbedrijven re-integreren hun cliënten door ze mee te laten werken op een productieafdeling of in het groen met daarbij extra begeleiding, zodat de cliënt wordt voorbereid op regulier werk bij een externe werkgever. Sommige bedrijven bieden trajecten aan die een deel van het re-integratieproces omvatten, bijvoorbeeld alleen diagnose of alleen arbeidsgewenning. Alle varianten zijn mogelijk, uiteindelijk bepaalt de opdrachtgever hoe het re-integratietraject moet worden ingezet en uitgevoerd.

Gemeenten hebben er in toenemende mate belang bij hun re-integratietrajecten onder te brengen bij het eigen sociaal werkbedrijf. Door re-integratietrajecten te gunnen aan het eigen uitvoeringsbedrijf, krijgt het een nieuwe bron van inkomsten en daardoor een gunstiger exploitatieresultaat. Dit zorgt op zijn beurt weer voor een vermindering van de gemeentelijke bijdragen. Het gevaar ligt echter op de loer dat deze situatie leidt tot een vorm van gedwongen winkelnering waarbij het resultaat te wensen overlaat.

Stichting Power

DSW heeft ervoor gekozen de uitvoering van re-integratieactiviteiten grotendeels onder te brengen in een aparte Stichting met de naam 'Stichting Power'. De doelstelling van de Stichting is volgens de jaarrekening 2010: personen met een afstand tot de arbeidsmarkt en behorende tot onder andere de doelgroep van de WSW, de WWB en de WIA, te bemiddelen en te begeleiden naar een 'economische zelfstandige positie op de arbeidsmarkt'.

In de praktijk is echter momenteel geen sprake van re-integratie van mensen uit de genoemde doelgroepen naar de arbeidsmarkt door de stichting. Met name de gemeente Zoetermeer en in mindere mate de gemeente Rijswijk heeft nadrukkelijk trajecten ingekocht die zijn gericht op het opdoen van werknemersvaardigheden. De begeleiding van de mensen wordt overgelaten aan extern ingehuurd bedrijven. De gemeente neemt zelf in het WGSP en het RWC de bemiddeling op zich.

De Stichting heeft geen visie-document waarin de visie en aanpak van de organisatie uiteen wordt gezet. Uit de jaarrekening 2010 en de contracten die zij heeft afgesloten met de gemeenten, blijkt dat de Stichting vooral een administratieve en juridische rol vervult. De jaarrekening vermeldt dat zij de volgende drie diensten aanbiedt:

- Re-integratieactiviteiten voor bijstandsgerechtigden (WWB/WIJ). De uitvoering van deze activiteiten heeft de Stichting belegd bij DSW. DSW biedt de werkplek en, wanneer contractueel afgesproken, de begeleiding en aanvullende diensten als vervoer. Deze trajectvorm staat te boek als 'werk met behoud van uitkering'.

- Dienstverbanden voor mensen die op de wachtlijst Wsw staan of oud-bijstandsgerechtigden. Deze mensen zijn werkzaam bij DSW of een werkgever. Deze constructie wordt ook wel 'verloning' genoemd.
- Payroll-activiteiten voor de gemeente Zoetermeer. Deze activiteiten bestaan uit de salarisadministratie, facturaties e.d. voor een oude groep bijstandsgerechtigden die bij Stichting Power een arbeidsovereenkomst hebben van maximaal 3 jaar.

Analyse van de gemeentelijke opdrachten

De gemeenten hebben gezamenlijk elf contracten met de Stichting Power afgesloten. De gemeenten Rijswijk en Zoetermeer hebben ieder vijf contracten, de gemeente Leidschendam/ Voorburg heeft er één. Onderstaande tabel licht de inhoud van de contracten kort toe. In de bijlage is een uitgebreidere toelichting opgenomen.

Kijkend tabel XXIX, dan vallen de contracten onder te verdelen naar vijf soorten opdrachten voor Stichting Power: verloning; werkplekken met behoud van uitkering; werkplekken met behoud van uitkering en (traject)begeleiding op deze werkplek; overige diensten zoals nazorg, een arbeidskundige test en vervoer; payroll-activiteiten.

Gemeente	Contract	Toelichting
Leidschendam/ Voorburg	Werken aan Werk	<ul style="list-style-type: none"> • Re-integratietrajecten voor WWB-ers • DSW biedt werkplek en begeleiding • Trajectbegeleiding, vervoer, arbo, arbeidskundige test en nazorg • Betaling per traject -> €816 per traject • Looptijd: 01/01/2011 - 01/01/2012
Rijswijk	Werken aan Werk	<ul style="list-style-type: none"> • 30 full time werkplekken voor WWB-ers • DSW biedt werkplek en begeleiding • Trajectduur: 6 weken, max. 3-6 maanden • €150.000 + €20.000 vervoer • Looptijd: 01/06/2009 – 31/08/2010, stilzwijgende verlenging max. 3 x 1 jaar
	Wij	<ul style="list-style-type: none"> • Werkplek binnen (€716) of buiten DSW (€300) • Arbeidsovereenkomst • Trajectbegeleiding • Plaatsingsgesprekken • Nazorg (€150) • Looptijd: 01/06/2010 – 31/05/2011, stilzwijgende verlenging max. 3 x een jaar.
	ID/ WIW	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsovereenkomst van 1 jaar met verlenging tot 2 jaar • Werkplek en begeleiding naar uitstroom • 5 personen
	Ontwikkelbanen	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsovereenkomst WWB-ers
	Wachtlijstdienstverbanden	<ul style="list-style-type: none"> • Het contract is niet uitgevoerd. De voornaamste reden lijkt te liggen in de bezuinigingsslag die het Rijk heeft opgelegd aan het UWV. Hierdoor werden door het UWV geen mensen aangemeld.
Zoetermeer	Werken aan Werk	<ul style="list-style-type: none"> • Re-integratie voor WWB-ers • DSW biedt werkplek • Begeleiding door Get Involved • Trajectduur: in principe max. 3 maanden • 30 full time werkplekken, €15.000 per 4 weken • Looptijd: 01/07/2005, elke 3 maanden stilzwijgend verlengd
	Wij	<ul style="list-style-type: none"> • Spoedopvang, werkplek, trajectbegeleiding, nazorg na plaatsing werkgever • Kosten werkplek €420, begeleiding spoed €380, begeleiding werkplek €523, nazorg €152. • Looptijd: 01/10/2009 – 01/10/2010, na aflopen jaarlijks opnieuw onderhandelen.
	ID/ WIW	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsovereenkomst onbepaalde tijd • 5 medewerkers
	Zoetermeerbanen	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsovereenkomst looptijd 1 jaar, max. 2 keer verlengen • Payroll-activiteiten

	Wachtlijstdienstverbanden	De gemeenten kopen wachtlijstdienstverbanden in voor de WWB-doelgroep. De uitvoering daarvan verloopt naar wens. Het UWV koopt wachtlijstdienstverbanden in voor Wajongeren of mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Dit contract wordt niet uitgevoerd. De voornaamste reden lijkt te liggen in de bezuinigingsslag die het Rijk heeft opgelegd aan het UWV.
--	---------------------------	--

Tabel XXIX: samenvatting contracten re-integratie (DSW 2010)

Opvallend is dat de contracten voor dienstverlening met de naam Werken aan Werk zijn afgesloten tussen de Stichting Power en de gemeente Leidschendam-Voorburg en Zoetermeer. Het contract voor werken aan werk met de gemeente Rijswijk is echter niet afgesloten door de Stichting Power, maar door DSW. Overigens worden de inkomsten en uitgaven voor Werken aan Werk voor alle gemeenten vermeld in de programmarekening Work First/WAW in de jaarstukken van DSW.

Uit de tabel valt tevens af te lezen dat de inhoud van de contracten verschilt, ook al zijn ze bedoeld voor dezelfde doelgroep. Neem ook hier de contracten in het kader van Werken aan Werk als voorbeeld. Alle drie de gemeenten hebben hiervoor een contract afgesloten. Deze contracten zijn alle drie verschillend zowel qua doel, als dienstverlening en kosten.

Ook de duur van de contracten en de manier waarop deze verlengd worden, verschillen. Zo zijn er contracten met een expliciete einddatum, contracten die een looptijd hebben van een jaar en contracten die stilzwijgend worden verlengd.

Tot slot valt op dat in de contracten nauwelijks afspraken zijn gemaakt over het te behalen resultaat. Zo is door de gemeenten niet opgenomen wat precies wordt verstaan onder 'het opdoen van arbeidsritme en arbeidsvaardigheden' en hoe dit moet worden bereikt. Ook ontbreekt in een aantal contracten afspraken over de frequentie en inhoud van rapportages over het verloop van de trajecten en de gesloten arbeidsovereenkomsten.

Resultaten

De jaarrekening van Stichting Power geeft inzicht in de resultaten die de organisatie in 2010 heeft behaald. Onderstaand figuur laat de in- en uitstroom zien in Werken aan Werk trajecten en trajecten in het kader van de Wet Investeren Jongeren (WIJ). Alleen de gemeenten Zoetermeer en Rijswijk zijn in de tabel genoemd. De reden is dat het contract van de gemeente Leidschendam/Voorburg in het kader van de Werk aan Werk-trajecten pas dit jaar is ingegaan. Ook heeft Leidschendam/Voorburg geen contract met Stichting Power afgesloten in het kader van de WIJ.

Specificatie Instroom/ uitstroom							
	Z'meer		Rijswijk		L'dam	Zoetermeer	Zoetermeer
	WAW	Wij	WA W	Wij	WAW	Werkmaat	Zoetermeerbanen
Beginstand	26	0	16	1	1	0	79
Instroom	101	74	90	3	1	0	52
Uitstroom	85	48	91	0	2	0	29
Eindstand	42	26	15	4	0	0	102

Tabel XXX: in- en doorstroom Werken aan Werk en Wij-trajecten (Jaarrekening Stichting Power)

De gemeenten Rijswijk en Zoetermeer hebben in 2010 beide 30 full time Werken aan Werk-plekken ingekocht, 60 in totaal. De tabel laat zien dat voor Rijswijk de uitstroom in 2010 voor deze trajecten (net iets) hoger was dan de instroom. Kijkend naar trajecten in het kader van de WIJ, dan is dit juist andersom: 2010 laat een hogere instroom dan uitstroom zien.

Tabel XXXI geeft een overzicht van het aantal mensen dat via Stichting Power een arbeidsovereenkomst heeft. Dit aantal bedraagt in 2010 44 personen.

Overige contracten i.k.v. re-integratie	Aantal arbeidsovereenkomsten
ID/ WIW Zoetermeer	5
ID/ WIW Rijswijk	5
Ontwikkelbanen Rijswijk	2
Wachtlijstdienstverbanden WWB Zoetermeer	11
Wachtlijstdienstverbanden Rijswijk	1
Wachtlijstdienstverbanden Leidschendam	11
Overige dienstverbanden (uit diverse regelingen waaronder Wij)	9
Totaal aantal	44

Tabel XXXI: personen met Power arbeidsovereenkomst naar regeling (Jaarrekening Power 2010)

Bovenstaande tabellen geven een indruk van het aantal mensen dat in 2010 in- en uit een traject is gestroomd, danwel een arbeidsovereenkomst had via de Stichting Power. De jaarrekening licht de cijfers echter niet toe. Vragen als "Wat is de gemiddelde duur van een traject?", "Hoeveel trajecten zijn succesvol afgesloten?" en "Hoeveel mensen stromen er uit naar een baan bij een werkgever?" blijven daardoor onbeantwoord.

Omzet

De jaarrekening van Stichting Power bevat ook informatie over de herkomst van de omzet. Onderstaande tabel zet dit uiteen.

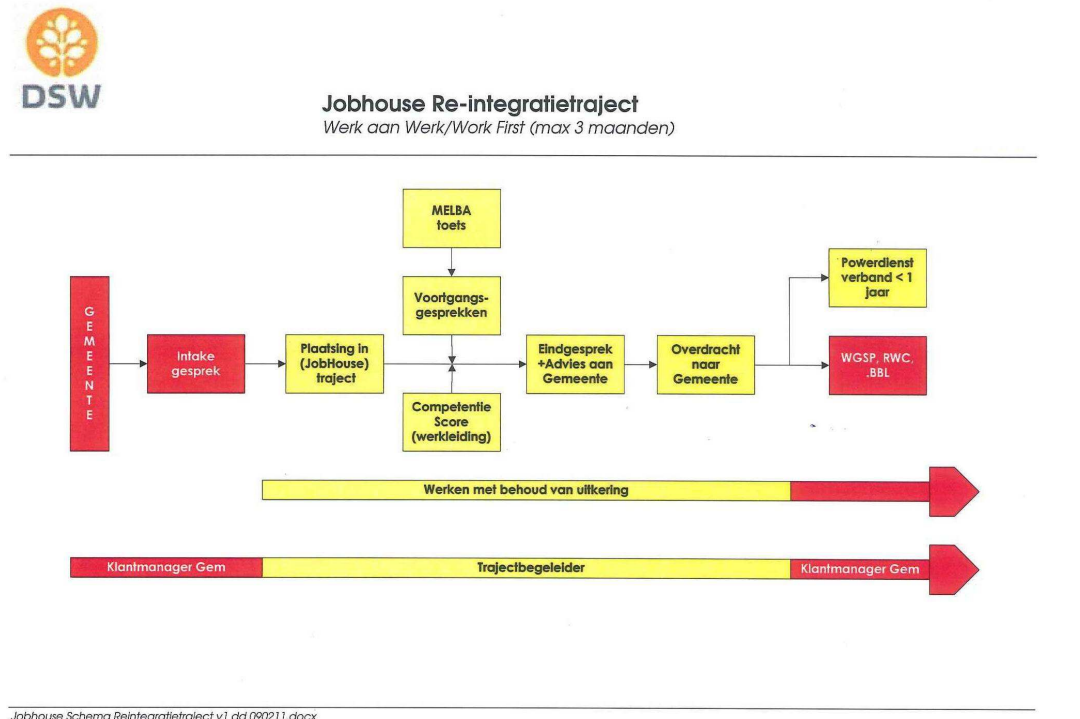
Re-integratiecontract	Omzet 2010 (€)
Zoetermeerbaan	€ 1.841.490
Wachtlijstdienstverbanden (L/VB, R'wijk, Z'meer)	€ 437.322
Buitenstedse ID-ers (Z'meer, R'wijk)	€ 283.603
Leidschendambaan	€ 4.373
Ontwikkelbaan (Rijswijk)	€ 31.457
Re-integratiebaan (Z'meer)	€ 5.000
WAW	€ 2.506
Wij Werkleerbanen (R'wijk, Z'meer)	€ 191.052
Opbrengst Div.	€ 1.612
Totaal	€ 2.798.414

Tabel XXXII: omzet naar re-integratiecontract (Jaarrekening Stichting Power)

De totale omzet bedraagt bijna €2.8 miljoen. De tabel laat zien dat een groot deel van de omzet komt uit het 'Zoetermeerbanen'-contract en de payroll-activiteiten die de Stichting Power voor de gemeente Zoetermeer verricht. Daarna volgen de contracten in het kader van de Wachtlijstdienstverbanden en de ID'ers. Deze omzetten bestaan vrijwel geheel uit de salarislaster van de verschillende verloningsconstructies. De Stichting Power behaalde in 2010 een positief resultaat van €107.203.

Methodiek en uitvoering

DSW voert voor de Stichting Power de trajecten uit. DSW heeft hiervoor een coördinator arbeidsontwikkeling en re-integratie in dienst en twee trajectbegeleiders. De twee trajectbegeleiders vullen samen ongeveer 1.7 fte in. DSW heeft voor de ontwikkeling van werknemersvaardigheden een aantal instrumenten beschikbaar. Zo geeft onderstaand



figuur het proces weer dat deelnemers aan een Werken aan Werk-traject doorlopen. Het figuur laat zien dat het traject deels door klantmanagers van de gemeente en deels door de trajectbegeleider van DSW wordt ondersteund. De klantmanager verzorgt het intakegesprek. De trajectbegeleider scoort de competenties van de persoon, maakt waar nodig een verdiepingsslag met een Melba-test en voert voortgangsgesprekken met de deelnemer. DSW schrijft op basis hiervan een overdrachtsadvies aan de gemeente. Afhankelijk hiervan volgt een dienstverband bij Stichting Power of neemt de klantmanager de uitvoering over en zorgt er, met behulp van onder andere het Werkgeversservicepunt, voor dat de persoon aan de slag gaat bij een reguliere werkgever. De uitplaatsing naar werk wordt conform afspraak dus niet gedaan door Stichting Power of DSW zelf.

DSW gebruikt voor de uitvoering van trajecten een intakeformulier. Dit formulier bevat gegevens over de soort uitkering, persoonsgegevens, zijn/ haar beperkingen etc. Hoewel het een uitgebreid document is, valt op dat de verwijzing naar het soort contract waaraan uitvoering moet worden gegeven, ontbreekt. Evenals de eisen die daar uit voort komen danwel de manier waarop de re-integratiedoelstelling (bijvoorbeeld het opdoen van arbeidsritme en werknemersvaardigheden) moet worden bereikt. Hierdoor is onduidelijk waar de trajectbegeleider nu precies op stuurt.

Naast het intakeformulier heeft DSW twee evaluatieformulieren opgesteld waarmee het traject in het kader van Werken aan Werk of de Wij, wordt geëvalueerd. Vermoedelijk vormen deze documenten de basis voor het afsluitende rapport voor de gemeente. Het ene document bevat zeven competenties voor goed werknemerschap (waaronder 'inzet en motivatie', 'samenwerken' en 'respect') die overigens niet worden genoemd in het

hierboven besproken intakeformulier, het andere document deelt de persoon in naar niveau.

DSW onderscheidt vier niveaus:

Niveau 0. Is niet gemotiveerd en niet flexibel

Niveau 1. Laat basisgedrag zien op verzoek en onder intensieve begeleiding

Niveau 2. Laat gewenst gedrag zien op verzoek van en onder enige begeleiding

Niveau 3. Laat zelfstandig gewenst gedrag zien na instructie

Niveau 4. Vertoont zelfstandigheid en op eigen initiatief effectief gedrag.

Het vaststellen van een bepaald niveau, lijkt vooral te gebeuren op basis van gesprekken met de betreffende deelnemer en de ervaring van de werkleider en de trajectbegeleider met deze deelnemer. Uit een interview met een trajectbegeleider, komt naar voren dat voor de trajectbegeleiding van re-integratie-cliënten dezelfde methoden worden gebruikt als voor de arbeidsontwikkeling van SW-medewerkers. Dit zijn persoonlijke gesprekken, het scoren op competenties en het maken van werkafspraken met de trajectbegeleider en de werkleiding over de vordering.

Deze gegevens worden ingevoerd in Compas, het registratiesysteem dat eerder is besproken in het hoofdstuk 'Arbeidsontwikkeling'. Een blik in Compas leert dat er 70 trajecten 'voor derden' (dat wil zeggen andere doelgroepen dan de werknemers met een SW-indicatie) in het systeem staan geregistreerd. Dit terwijl er in 2010, in het kader van WAW-en Wij-trajecten voor de gemeenten Zoetermeer en Rijswijk, bij elkaar opgeteld alleen al 269 mensen zijn ingestroomd. Overigens kunnen alleen de trajectbegeleider en de werkleider bij DSW in Compas, de klantmanagers van de gemeenten hebben hier geen toegang toe.

Uit het interview met de trajectbegeleider komt naar voren dat de samenwerking met de drie gemeenten verschilt. Vooral de samenwerking met de gemeente Leidschendam/Voorburg is eind 2011 zeer intensief. De uitvoering van het 'Werken aan Werk'-contract wordt deels uitgevoerd door de betreffende klantmanagers en teamleider van de gemeente Leidschendam/Voorburg die gedetacheerd zijn en werken vanuit het DSW-gebouw. Dit maakt dat er korte lijnen zijn, het traject van een re-integratieklant efficiënter verloopt en de mogelijke uitplaatsing sneller lijkt plaats te vinden.

Conclusie

De Stichting Power heeft vooral een juridische en administratieve taak. De daadwerkelijke ontwikkeling van personen is uitbesteed aan DSW. Een overkoepelend visie-document dat de visie en aanpak van re-integratietrajecten omschrijft, ontbreekt.

De contracten die gemeenten met Stichting Power hebben gesloten, kennen veel en grote inhoudelijke verschillen. Daarbij valt te denken aan looptijd, verantwoording en uitvoering. Opvallend is dat in de contracten nauwelijks afspraken zijn gemaakt over wanneer een traject succesvol is doorlopen. Hierdoor is het onduidelijk of een traject 'nut' heeft gehad en ontbreekt de benodigde informatie om te kunnen sturen op resultaat.

Kijkend naar het re-integratieproces, dan voorziet DSW alleen in een werkplek en, wanneer dat is afgesproken in het contract, ook de begeleiding en overige diensten. De uitplaatsing van een persoon wordt echter verricht door andere organisaties, waaronder het WGSP. Niet duidelijk is hoeveel mensen daadwerkelijk worden uitgeplaatst na afloop van een traject. De sterk vraaggerichte aanpak van het WGSP heeft echter voor de doelgroep met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt slechts zeer gering succes.

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat over de trajectbegeleiding in het kader van re-integratie hetzelfde gezegd kan worden als over de arbeidsontwikkeling van Wsw-ers in het hoofdstuk arbeidsontwikkeling: DSW heeft in de afgelopen jaren stappen gezet om re-integratietrajecten verder vorm te geven. De meetinstrumenten zijn goed gekozen en kunnen hier en daar verder verfijnd worden, maar de beperkte registratie heeft tot gevolg dat het overzicht ontbreekt, hetgeen ten koste gaat van de managementrapportage – en sturing, ontbreekt.

De bezuinigingen op de re-integratiebudgetten en de komst van de Wet Werken naar Vermogen, leiden ertoe dat gemeenten hun re-integratiebeleid zullen moeten herzien. Zo zal er bijvoorbeeld voor bepaalde verloningsconstructies niet of nauwelijks meer geld zijn. Gemeenten zullen keuzes moeten maken wie er in de toekomst gere-integreerd wordt, hoe dit gebeurt en wanneer en voor wie het instrument loondispensatie wordt ingezet. Het advies is te kiezen voor één overzichtelijke aanpak met duidelijke doelstellingen en dito taakverdeling zodat gestuurd kan worden op zo effectief mogelijke re-integratietrajecten én zoveel mogelijk uitplaatsingen.

3.8 Conclusie

Het bedrijfskundig onderzoek naar DSW Rijswijk e.o. is uitgevoerd om de keuzes die de deelnemende gemeenten willen maken in het kader van de invoering van de Wet Werken naar Vermogen te ondersteunen. Immers, naast de visie die de gemeenten hebben ontwikkeld over de wijze waarop de re-integratie en de Wsw in de toekomst moet worden uitgevoerd wegen de prestaties van DSW mee in het bepalen van een uiteindelijke keuze voor de rol die het sociaal werkbedrijf zal vervullen in de nieuwe situatie.

In het bedrijfskundig onderzoek is daarom vooral gekeken naar aspecten in de bedrijfsvoering die een directe relatie hebben met de variabelen in die keuze: de financiële situatie, de bedrijfsvoering van DSW en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan ontwikkeling en toeleiding van medewerkers van DSW met een Wsw indicatie en van re-integratiekandidaten met een WWB uitkering. Indien mogelijk is ook een vergelijking getrokken met een eerder uitgevoerd bedrijfskundig onderzoek bij DSW in juni 2008.

Financiën en bedrijfsvoering

Hoewel wij ervan overtuigd zijn dat de kosten en opbrengsten van de organisatie op een rechtmatige wijze zijn verwerkt in de boekhouding van DSW vinden we de wijze waarop zaken in de financiële administratie verwerkt zijn weinig transparant. Het vraagt heel veel inspanning om posten te kunnen duiden en verbindingen te kunnen leggen. In de jaarrekening 2010 van DSW is geen goed onderscheid te maken tussen de kosten en baten van de uitvoering van de Wsw en de kosten en baten van overige activiteiten. Dit alles leidt niet alleen tot een gebrek aan inzicht in het reilen en zeilen van het bedrijf, maar het vermindert tevens de sturingskracht van de organisatie.

De bedrijfsvoering van DSW kan als gemiddeld tot iets boven gemiddeld worden beoordeeld en dat is een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van de quick scan die we eerder uitvoerden. Kosten en baten zijn beter met elkaar in balans gekomen. Dat heeft geresulteerd in een halvering van de gemeentelijke bijdrage ten opzichte van 2006. Daarbij moet worden aangetekend dat het exploitatieresultaat negatief blijft. De gemeenten betalen in 2010 nog steeds een extra bijdrage van zo'n € 1000 per arbeidsjaar. Deze bijdrage ligt echter op een landelijk gemiddeld niveau.

Arbeidsontwikkeling

De invoering van de Wet Werken naar Vermogen en de afweging van de gemeenten om DSW daarin wel of geen rol te gunnen heeft ook een sterke inhoudelijke component. De uitvoering van re-integratieactiviteiten, de uitvoering van arbeidsontwikkelingstrajecten en de resultaten die daarmee worden bereikt zijn immers vergelijkbaar met de trajecten die in de toekomst moeten worden uitgevoerd in het kader van de WWnV. In die zin zijn de resultaten een voorspelling van het succes van toekomstige trajecten.

Als het gaat om arbeidsontwikkeling kan worden geconstateerd dat DSW sinds 2008 zeker stappen gezet heeft. Dat heeft zich bijvoorbeeld vertaald naar inbedding in de structuur van de organisatie, de aanstelling van nieuwe ontwikkelingsgerichte functionarissen en de keuze voor een methodiek van arbeidsontwikkeling. Toch beoordelen wij de in drie jaar doorgemaakte ontwikkeling als mager. De bovenliggende visie op arbeidsontwikkeling ontbreekt en de benadering van het onderwerp is vooral operationeel. De omvang van de inzet van specifieke medewerkers voor arbeidsontwikkeling blijft achter bij de gemiddelde inzet in Nederland en een aantal essentiële keuzes in de methodiek zijn niet doorgevoerd. Ook hier ontbreekt volledige transparantie in het proces door slechte registratie en onderbenutting van het cliëntvolgsysteem, waardoor mogelijk behaalde resultaten, bijvoorbeeld vertaald naar de interne mobiliteit van medewerkers binnen DSW, verborgen blijven.

Individuele detachering en Begeleid Werken

Via de statistiek van de Wsw en de jaarcijfers 2010 van DSW is er wel inzicht in de resultaten die DSW heeft behaald als het gaat om uitplaatsing naar een zo regulier mogelijke werkomgeving van sw-geïndiceerden. Daarin kan een verbetering worden geconstateerd ten opzichte van 2008 als het gaat om individuele detachering. In 2010 scoort DSW op dit punt landelijk gemiddeld of zelfs iets daarboven. Het bedrijf werft zelf niet of nauwelijks actief externe werkplekken. Het positieve resultaat lijkt voor een zeer belangrijk deel toe te schrijven aan de bijdragen die de deelnemende gemeenten leveren. Meer dan twee maal zoveel individueel gedetacheerden dan landelijk gemiddeld zijn geplaatst bij de gemeenten.

De toename van het aantal individueel gedetacheerden is niet zichtbaar bij het aantal plaatsingen Begeleid Werken. Het aantal plaatsingen op dit gebied is sinds 2008 niet toegenomen. Hierbij speelt ongetwijfeld een rol dat DSW zelf niet of nauwelijks acquisitie doet voor dergelijke plekken. DSW geeft zelf ook aan op het punt van begeleid werken weinig mogelijkheden te zien voor verdere groei. Dit resultaat wijkt af van landelijke ontwikkelingen, waar het aantal plaatsingen in begeleid werken ondanks het economisch tij in 2010 juist fors is toegenomen. Trajecten Begeleid Werken vertonen in aanpak en uitvoering grote overeenkomsten met het nieuwe proces van werken in het kader van de Wet Werken naar Vermogen.

Re-integratie

De deelnemende gemeenten hebben naar aanleiding van eerder onderzoek in 2008 besloten om een toenemend aantal trajecten gericht op ontwikkeling onder te brengen bij DSW. De jaarrekening van de Stichting Power over 2010 maakt duidelijk dat dit ondanks wat opstartproblemen ook in toenemende mate gebeurt. Zo maken de gemeenten optimaal gebruik van het principe dat re-integreren vanuit werk het beste resultaat oplevert. De gemeenten hebben gevarieerde contractafspraken gemaakt met DSW met daarin verschillende doelstellingen en looptijden. Dat maakt het overigens voor DSW administratief niet altijd even gemakkelijk.

Door het uitvoeringsbedrijf een steeds groter aantal re-integratetrajecten te gunnen hebben de gemeenten optimaal geprofiteerd van het beschikbare re-integratiebudget van de afgelopen jaren. De uitvoering van re-integratieactiviteiten zoals het opdoen van werknemersvaardigheden, het aanbieden van werkplekken en in mindere mate de verloning van bijstandsgerechtigden heeft een sterk positief effect op de exploitatie van DSW. Het is echter minder duidelijk welke resultaten DSW hier tegenover heeft gesteld. In de contracten is niet altijd even specifiek beschreven welk resultaat moet worden bereikt. In geen van deze contracten is aan DSW een uitplaatsingsverplichting opgelegd.

4. Keuzes in de bedrijfsvoering

4.1 Inleiding

De invoering van de WWnV betekent een aanzienlijke uitbreiding van de doelgroep waar de gemeenten verantwoordelijk voor zijn. Voor re-integratie en uitplaatsing van deze doelgroep is tegelijkertijd minder geld beschikbaar. Dit leidt tot de vraag hoe de bedrijfsvoering zo kan worden ingericht dat de uitvoering blijft binnen het voor de uitvoering beschikbare ontschotte budget. Welke maatregelen zijn mogelijk om de sociale werkvoorziening ondanks de van rijkswege opgelegde bezuinigingen in uiterlijk 2018 kostenneutraal uit te voeren?

Voor de beantwoording van deze vraag kijken we eerst naar de meest voor de hand liggende mogelijkheid: biedt de huidige bedrijfsvoering ruimte voor een substantiële verhoging van de opbrengsten of een aanzienlijke verlaging van de kosten? Vervolgens kijken we naar een alternatief scenario: biedt arbeidsontwikkeling en door- en uitstroom een mogelijkheid voor een aanzienlijke verbetering van het exploitatieresultaat? Als dat het geval is: hoeveel sw-medewerkers moeten er dan door- of uitstromen om de exploitatie in balans te brengen?

Naast de uitvoering van producten en diensten gericht op de huidige doelgroep van medewerkers in de sociale werkvoorziening biedt de uitvoering van activiteiten voor de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding en de doelgroep re-integratie mogelijk een aanvullende bron van inkomsten. Om de gemeenten de mogelijkheid te geven voor de uitvoering van deze doelgroepen een separate keuze te kunnen maken onderzoeken we de mogelijke opbrengsten en kosten van dergelijke activiteiten afzonderlijk.

Tenslotte kijken we in dit hoofdstuk naar de vraag wat er nodig is om de bedrijfsvoering anders in te richten. Wat is er nodig om de geconstateerde mogelijkheden in de praktijk ook daadwerkelijk waar te maken. Dit gedeelte van het hoofdstuk vormt de opmaat naar het uitwerken van een transitieplan dat in aanmerking komt voor een bijdrage uit het door de rijksoverheid opgezette herstructureringsfonds voor de Wsw.

4.2 Sturing op kosten en baten

Een van de voor de hand liggende keuzes om exploitatieverliezen ondanks de lagere rijksbijdrage te voorkomen is een strakke sturing op kosten en baten. Is het reëel om te veronderstellen dat een verhoging van de inkomsten en een verlaging van de kosten leidt tot een minimaal kostendekkende exploitatie in de nabije toekomst? Anders gesteld: is binnen de grenzen van de huidige bedrijfsvoering een combinatie van omzetverhoging en kostenverlaging haalbaar van rond de 3 miljoen euro in 2015? Om deze vraag te beantwoorden kijken we naar de verschillende categorieën van inkomsten en uitgaven die we in het bedrijfskundige hoofdstuk hebben onderscheiden.

Subsidieresultaat

Het subsidieresultaat koppelt de belangrijkste inkomstenbron en de belangrijkste uitgavenpost van het uitvoeringsbedrijf. Onder subsidieresultaat verstaan we de rijkssubsidie minus de arbeidskosten van de doelgroep. Deze arbeidskosten bestaan naast salarissen uit werkgeverslasten, pensioenlasten, incidentele beloningen, vervoerskosten en dergelijke.

Het subsidieresultaat zal de komende jaren aanmerkelijk verslechteren. Omdat de rijksbijdrage vanaf 2013 deel zal uitmaken van het ontschot budget in het kader van de WWnV is de hoogte van het budget voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening vanaf die datum een punt van discussie. De VNG rekent met een teruggang van € 27.080 per SE in 2010 naar een bedrag van € 22.050 vanaf 2015.

De belangrijkste factor om het subsidieresultaat positief te beïnvloeden is de manier waarop het uitvoeringsbedrijf de verplichtingen uit de CAO vertaalt in het functie- en salarisgebouw. Het bedrijf kan de arbeidskosten slechts op langere termijn beïnvloeden. Het is praktisch (vrijwel) onmogelijk salarissen of andere arbeidsvoorwaarden tussentijds in negatieve zin aan te passen.

Subsidieresultaat per FTE Wsw	-/- € 160,99
--------------------------------------	---------------------

Tabel 1: subsidieresultaat DSW per FTE

Een andere manier om het subsidieresultaat te verbeteren is het afschaffen van de CAO voor de nieuwe instroom. Deze maatregel heeft een positief effect op de totale arbeidskosten. Het uitvoeringsbedrijf heeft echter uiteraard geen invloed op landelijke afspraken over lonen en arbeidsvoorwaarden. Het directe effect van het afschaffen van de CAO voor de nieuwe instroom wordt bovendien beperkt door dat ook de huidige CAO de mogelijkheid kent sw-medewerkers vijf jaar lang het minimumloon uit te betalen.

In het bedrijfskundig hoofdstuk hebben we al de conclusie getrokken dat DSW de arbeidskosten goed in de greep heeft. Er is in 2010 sprake van een gering subsidietekort van ongeveer 94.000 euro. Hoewel exacte landelijke cijfers op dit vlak ontbreken, bestaat de indruk dat DSW daarmee aanmerkelijk beter presteert dan het gemiddelde. Mogelijkheden om op korte termijn op de arbeidskosten te bezuinigen zijn daarom buitengewoon gering.

Netto Toegevoegde Waarde

De Netto Toegevoegde Waarde is de omzet die het uitvoeringsbedrijf genereert minus de directe orderkosten die daar tegenover staan. Een van de manieren om de exploitatieresultaten te verbeteren is een verhoging van de prijzen die het uitvoeringsbedrijf voor zijn dienstverlening berekent aan opdrachtgevers.

Uiteraard maakt de constante alertheid voor een goede prijs een belangrijk onderdeel uit van de commerciële activiteiten van het uitvoeringsbedrijf. De vraag is echter of het reëel is om te veronderstellen dat een aanzienlijke en structurele verhoging van het prijsniveau mogelijk is.

In het bedrijfskundig hoofdstuk hebben we de conclusie getrokken dat DSW erin is geslaagd de Netto Toegevoegde Waarde tussen 2006 en 2010 te verhogen, terwijl de landelijke trend wijst op een aanzienlijke daling. Deze daling correspondeert met de instroom van een doelgroep met een steeds lagere verdien capaciteit.

	NTW per AJ 2006	NTW per AJ 2010
DSW	€ 9.104	€ 9.798
Landelijk	€ 11.110	€ 9.419

Tabel II: NTW per arbeidsjaar

De best presterende sw-bedrijven laten een wisselende NTW zien. Deze NTW is onder meer afhankelijk van de producten die het bedrijf voert. Deze producten genereren bij sommige bedrijven een aanzienlijk hogere toegevoegde waarde dan bij DSW. Vaak staan daartegenover echter ook weer hogere kosten voor huisvesting en machines.

Bij nadere bestudering blijkt dat de hogere NTW van goed presterende bedrijven doorgaans niet in eerste instantie samenhangt met een beter presterende interne productie, maar het gevolg is van een grotere groep medewerkers die individueel is geplaatst bij reguliere werkgevers.

De conclusie mag luiden dat gezien de dalende arbeidsproductiviteit van de instroom en de goede resultaten van DSW in landelijk perspectief niet verwacht mag worden dat een aanzienlijke verbetering van de NTW de sleutel vormt tot de benodigde verbetering van het exploitatieresultaat in 2015 of daarna.

Personele overhead

De salarissen van ambtelijke en niet-ambtelijke professionals vormen een belangrijke kostenpost voor het uitvoeringsbedrijf. De exploitatieresultaten kunnen aanzienlijk worden verbeterd door te bezuinigen op deze post. Ook hier is de vraag: is een aanmerkelijke verbetering gezien de bedrijfsvoering op korte termijn een reële optie?

De mogelijke besparing op de kosten van professionals bestaat uit twee factoren. In de eerste plaats de kosten van het personeel dat niet behoort tot de doelgroep. Daarbij past een vergelijkbare opmerking die eerder bij de arbeidskosten van de doelgroep is gemaakt. De mogelijkheden om de primaire en/of secundaire arbeidsvoorwaarden in negatieve zin bij te stellen zijn zeer gering.

In het bedrijfskundig hoofdstuk is bovendien de conclusie getrokken dat de kosten van de ambtelijke en niet-ambtelijke professionals nauwelijks afwijken van het landelijk gemiddelde. Alleen de inhuur ligt op een aanzienlijk hoger niveau dan landelijk te doen gebruikelijk. Hier lijkt dus winst te behalen. Deze winst staat echter niet in verhouding tot het door de rijksoverheid te bezuinigen bedrag.

	Arbeidskosten exclusief inhuur	Arbeidskosten inclusief inhuur
DSW	€ 52.574	€ 64.874
Landelijk	€ 54.713	€ 57.516

Tabel III: arbeidskosten professionals per FTE (op 31/12)

In de tweede plaats zijn de kosten van de professionals uiteraard afhankelijk van het aantal professionals dat het uitvoeringsbedrijf in dienst heeft. In het bedrijfskundig hoofdstuk is de conclusie getrokken dat de personele overhead van DSW vergelijkbaar is met die van de collegae uit de sector. Het is derhalve niet aannemelijk dat hierop grote winst kan worden geboekt.

	Aantal Wsw	Aantal professionals	Verhouding
DSW	700	75	1: 9,30
Landelijk	1160	125	1: 9,28

Tabel IV: verhouding professionals vs doelgroep

Deze constatering kleurt met de bevindingen van een ambtelijke werkgroep die in de lente van 2011 onderzoek heeft gedaan naar mogelijkheden op korte termijn besparingen te realiseren. Ook deze werkgroep kwam tot de conclusie dat "quick wins" op het gebied van personele overhead niet aanwezig waren.

De conclusie mag luiden dat op het terrein van de personele overhead zeker winst kan worden geboekt door de inhuur van professionals van buiten terug te brengen. Verder lijken aanzienlijke verbeteringen op korte termijn een weinig reële optie om de grote bezuinigingen van rijkswege in te vullen.

Materiële overhead

De laatste grote kostenpost is de materiële overhead. Uit het bedrijfskundig hoofdstuk blijkt dat DSW relatief hoge materiële kosten heeft. Per subsidie-eenheid wordt ruim € 300 meer uitgegeven aan materiële overhead dan landelijk gemiddeld. Hier lijkt een verbetering van de bedrijfsvoering mogelijk.

Er zijn geen landelijke cijfers omtrent de materiële overheadkosten van de best presterende bedrijven in de sector. Als we de cijfers afzetten tegen een aantal goed presterende bedrijven waarvan we over de cijfers beschikken dan blijken de materiële overheadkosten soms tot 1000 euro per SE lager uit te vallen. Ook op basis van deze cijfers lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat verbetering mogelijk is.

	Materiële overhead
DSW	€ 4.771
Landelijk	€ 4.421

Tabel V: materiële overhead in perspectief

Hierbij moet worden aangetekend dat een deel van de hoge overheadkosten van DSW is gelegen in de huurovereenkomst die DSW heeft afgesloten voor de huur van de hoofdvestiging aan de Edelgasstraat in Zoetermeer. Ook in het onderzoek dat IROKO in 2008 uitvoerde is reeds de conclusie getrokken dat de huurkosten van 160 euro per M2 aanzienlijk hoger liggen dan elders.

De post huren bedraagt in de jaarcijfers van 2010 bijna 30% van de (voor personele kosten geschoonde) materiële kosten. Hoewel zowel de ervaring met goed presterende sw-bedrijven als de landelijke benchmark aangeven dat een verlaging van de materiële overheadkosten tot de mogelijkheden behoort, wordt de speelruimte sterk beperkt door de in beton gegoten huurkosten.

Conclusie

In het bedrijfskundige hoofdstuk is reeds de conclusie getrokken dat de bedrijfsvoering van DSW vergeleken met andere uitvoeringsbedrijven in Nederland op een gemiddeld niveau ligt. Op de verschillende onderdelen van de benchmark presteert DSW op of omtrent het gemiddelde.

Hoewel Cedris daarvan de laatste jaren geen overzicht meer geeft, zijn er natuurlijk bedrijven die op de verschillende onderdelen (veel) beter presteren dan gemiddeld. Daaruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat verbetering van de huidige bedrijfsvoering bij DSW tot de mogelijkheden behoort.

Uit de cijfers zoals gepresenteerd in het bedrijfskundige hoofdstuk blijkt echter eveneens dat de beïnvloedingsruimte voor verbetering op onderdelen beperkt is, zeker als je die afzet tegen de omvang van de aangekondigde bezuinigingen. Anders gesteld: hoewel verbetering van de bedrijfsvoering op onderdelen zeker mogelijk is, is het weinig reëel dat dit opweegt tegen de bezuinigingen die de rijksoverheid doorvoert.

4.3 Sturing op arbeidsontwikkeling

Inleiding

De Rijksoverheid propageert reeds sinds 1998 arbeidsontwikkeling en uitplaatsing van werknemers als alternatief voor de van oudsher productiegerichte uitvoeringsbedrijven in de sociale werkvoorziening. Arbeidsontwikkeling is echter niet slechts een methode om de doelgroep zo regulier mogelijk te laten werken. De door- en uitstroom van werknemers leidt tot hogere opbrengsten en lagere kosten. Arbeidsontwikkeling en uitplaatsing levert op die manier een grote bijdrage aan de verbetering van het exploitatieresultaat.

Vrijwel alle bedrijven in de sector profileren zichzelf inmiddels als arbeidsontwikkelbedrijf. De meesten hebben met name sinds de wetswijziging in 2008 ook in de praktijk stappen gezet in de ontwikkeling van hun medewerkers. Er zijn echter nog weinig bedrijven die voluit de keuze voor ontwikkeling hebben gemaakt en daarvan ook financieel de vruchten plukken. Levert de keuze voor een intensivering van arbeidsontwikkeling en door- en uitstroom naar een zo regulier mogelijke positie op de arbeidsmarkt een reëel perspectief op een sluitende bedrijfsvoering in de toekomst op?

Rentabiliteit van de verschillende werksoorten

De sociale werkvoorziening kan worden opgedeeld in drie verschillende werksoorten. Naast beschut werk binnen de muren (onder andere productie, verpakken) is er sprake van beschut werk buiten de muren (onder andere groen, facilitair, groepsdetachering) en uitplaatsing naar een reguliere werkgever (individuele detachering en Begeleid Werken). Deze verschillende werksoorten hebben een sterk afwijkende kosten en batenstructuur.

De medewerkers met de geringste arbeidsproductiviteit zijn doorgaans werkzaam in de beschermde productie binnen de muren. De beschermde productie kent een relatief lage NTW per medewerker uit de doelgroep. Met name de kosten van de infrastructuur, naast het gebouw onder andere de apparatuur waarmee wordt gewerkt, wegen zwaar door op de resultaten. De exploitatie van interne afdelingen vertoont in de hele sector dan ook zonder uitzondering tekorten.

Anders ligt dit bij de beschermde productie buiten de muren van het bedrijf. Bedrijven voeren met wisselend succes groepsdetachering en dienstverlening op het gebied van facilitaire zaken, catering, postbezorging en groenactiviteiten uit. Desondanks levert de exploitatie van dergelijke activiteiten doorgaans een positieve bijdrage aan het exploitatieresultaat. De Netto Toegevoegde Waarde is, hoewel wisselend, hoger. De grootste winst ten opzichte van de beschermde productie is gelegen in de lagere uitvoeringskosten.

De individuele uitplaatsing op basis van detachering en begeleid werken levert het hoogste rendement op. De Netto Toegevoegde Waarde van individuele detachering bedraagt soms het dubbele van die van de interne productie. De kosten van begeleiding liggen relatief laag. Omdat de sw-medewerkers volledig buiten de deur werken worden er niet of nauwelijks kosten voor gebouwen doorbelast. Individuele uitplaatsing buiten de muren levert uiteindelijk veruit het hoogste economische rendement op.

De situatie bij DSW

Om te kunnen doorrekenen op welke manier arbeidsontwikkeling van invloed is op het totale exploitatieresultaat van DSW hebben we de resultaten van de verschillende werksoorten onderzocht.

	FTE	Subsidie resultaat	NTW	NTW per FTE	Salarissen Prof	Overige kosten en baten	Door belasting	Exploitatie resultaat	Exploitat ie resultaat per FTE
Duco/loon opdrachten	99,69	112.245	817.117	8.197	93.751	1.750 ¹⁸	663.720	170.141 ¹⁹	1.707
Montage VOM	44,48	42.055	150.468	3.383	612.842	-35.972	557.555	-941.902	-21.176
Verpakken	52,48	210.917	263.053	5.012	179.597	32.133	655.960	-393.720	-7.502
Tasseron	17,11	145.064	55.864	3.265	0	12.408	63.974	124.546	7.279
Kwekerij Sionsgaerde	95,09	63.698	674.324	7.091	299.556	397.578	427.698	-386.810	-4.068
Totaal beschut binnen	309	573.979	1.960.826	6.346	1.185.746	407.897	2.368.907	-1.427.745	-4.623
Facilitair	30,77	-105.808	173.405	5.636	246.411	126.188	236.941	-541.943	-17.613
Groen en milieu	80,31	205.302	1.640.190	20.423	514.392	348.642	363.344	619.114	7.709
Totaal beschut buiten	111	99.494	1.813.595	18.358	760.803	474.830	600.285	77.171	695
Detacheren	108,31	83.155	1.576.012	14.551	58.385	71.872	404.968	1.123.942	10.377
Begeleid werken	19	514.520	-159.061	-8.372		27.336		328.123	17.270
Totaal Buiten	127	597.675	1.416.951	11.130	58.385	99.208	404.968	1.452.065	11.406

Tabel VI: resultaten per afdeling 2010

In tabel VI ziet u de inmiddels bekende begrippen de revue passeren voor de belangrijkste afdelingen die DSW kent. We hebben daarbij gekozen voor de belangrijkste afdelingen van het bedrijf. Deze keuze betekent dat bijvoorbeeld de inmiddels opgeheven afdeling atelier niet is opgenomen. Ook een aantal projecten zijn buiten beschouwing gelaten.

In de cijfers is de algemene lijn met betrekking tot de toegevoegde waarde van de verschillende werksoorten herkenbaar. De lagere NTW, maar met name de hogere doorbelasting van de kosten van huur, machines en dergelijke zorgen voor een exploitatieverlies op de beschermde productie. Gemiddeld moet op de belangrijkste beschermde afdelingen in 2010 ongeveer 4.500 per FTE worden toegelegd.

¹⁸ De eenmalige bate van de verkoop van Duco is hierin niet meegenomen

¹⁹ De opbrengsten van de uitvoering van re-integratietrajecten zijn hierin niet meegenomen

De beschutte werkzaamheden buiten de muren hebben een hogere NTW en kennen een veel lagere doorbelasting dan de interne afdelingen. Met name de afdeling groen levert een forse bijdrage aan het exploitatieresultaat. De negatieve bijdrage van de facilitaire dienstverlening wordt mede veroorzaakt door de in dit resultaat opgenomen kantinekosten. De activiteiten op het gebied van groepsdetachering zijn niet afzonderlijk zichtbaar en zijn daarom niet opgenomen.

De activiteiten op het gebied van detachering en Begeleid Werken kennen eveneens en in lijn met het landelijk beeld een hoge toegevoegde waarde. Omdat bij deze afdelingen de personele en materiële overhead niet of nauwelijks een rol speelt is er sprake van een gunstig exploitatieresultaat per FTE.

Conclusie

De exploitatieresultaten van de verschillende afdelingen bij DSW zijn in lijn met het algemene beeld dat de activiteiten binnen de muren een negatief exploitatiesaldo opleveren. De activiteiten op het gebied van detachering en begeleid werken zorgen ook bij DSW voor de meeste inkomsten.

4.4 Van binnen naar buiten

Inleiding

Door te investeren in arbeidsontwikkeling wordt het mogelijk om meer mensen te laten doorstromen naar al dan niet beschut werk buiten de muren. Door minder mensen binnen de muren te laten werken nemen de opbrengsten toe en de kosten af. Op deze manier wordt het mogelijk om de exploitatie (sterk) te verbeteren. In deze paragraaf brengen we in kaart welke beweging nodig is om de exploitatie van de sociale werkvoorziening ondanks de budgetkortingen van het rijk in 2018 kostendekkend te maken.

Rekenmodel voor door- en uitstroom

IROKO heeft een rekenmodel ontwikkeld om in grote lijnen te kunnen berekenen wat er nodig is om in 2018 zwarte cijfers te kunnen schrijven. De basis van dit model is een in-, door- en uitstroomberekening die is weergegeven in tabel VII. Daarbij is gewerkt met de volgende aannames:

Uitgangspunten

We starten met het aantal medewerkers dat in 2010 volgens opgave van DSW percentueel werkzaam was op de verschillende treden van de werkladder en de daaraan gekoppelde activiteiten beschut binnen, beschut buiten en individueel gedetacheerd/Begeleid Werken. Omdat er nog geen officiële cijfers zijn over 2011 wordt uitgegaan van dezelfde verdeling over de werkladder als in 2010.

De taakstelling in 2011 ligt hoger dan die in 2010. Met name de gemeente Zoetermeer heeft voor 2011 in de landelijke verdeelsystematiek aanzienlijk meer plaatsen toegewezen gekregen dan in 2010. Voor 2012 geldt overigens het omgekeerde: de taakstelling van de gemeenten gaat omlaag. Op het moment dat de officiële cijfers beschikbaar zijn kan het model worden bijgewerkt.

De gemeenten hebben een hogere taakstelling dan ze bij DSW realiseren. Deze discrepantie wordt veroorzaakt door verhuizing van sw-medewerkers naar andere gemeenten. Omdat voor 2011 officiële gegevens vooralsnog ontbreken is uitgegaan van de dezelfde verhouding tussen taakstelling en realisatie als in 2010. Op het moment dat de officiële cijfers beschikbaar zijn kan het model worden bijgewerkt.

Ontwikkeling van het bestand

Belangrijk is vervolgens om rekening te houden met de natuurlijke uitstroom uit de sociale werkvoorziening als gevolg van pensionering, verhuizing etc. Deze uitstroom bedraagt momenteel gemiddeld ongeveer 3% op jaarbasis. Deze uitstroom treedt op door het gehele bedrijf. De tabel vermeldt uitstroom op alle verschillende werksoorten.

De WWvN kent zoals eerder beschreven een (nieuwe) indicatie voor mensen die zijn aangewezen op beschut werk. Voor iedere drie uitstromende medewerkers uit de oude doelgroep stroomt er volgens afspraak vanaf 2013 een met een nieuwe indicatie in. Omdat van deze doelgroep op voorhand duidelijk is dat zij zijn aangewezen op beschut werk binnen de muren, stromen zij slechts in op werksoorten beschut binnen.

Doorstroom

Vanaf 2012 gaan we uit van een intensieve sturing op doorstroom van sw-medewerkers van de beschermde afdelingen naar de activiteiten op locatie (zoals groen of facilitaire dienstverlening) of groepsdetachering met werkleiding bij reguliere werkgevers. Dit betekent met name een grote investering in het aantal groepsdetacheringen. De plaatsen in groen en facilitair komen vrij omdat hier wordt geïnvesteerd in een doorstroom naar doorstroom naar individuele detachering en begeleid werken.

Intensieve sturing op doorstroom leidt tot een situatie waarin nog slechts de helft van de populatie in 2018 een beschutte werkplek heeft. Van deze ruim 250 medewerkers is nog maar een klein deel werkzaam in de eigen infrastructuur. Deze infrastructuur is dan ook veel kleiner dan momenteel het geval is. Ze biedt plaats aan dat deel van de doelgroep dat structureel is aangewezen op beschut werk binnen. De overige medewerkers die zijn aangewezen op beschut werk werken op locatie bij een reguliere werkgever of in de dienstverlening buiten de muren van het bedrijf.

De andere helft is op basis van individuele detachering of begeleid werken geplaatst op een plek bij een reguliere werkgever. Het voor uitplaatsing van deze doelgroep verantwoordelijke (bedrijfs)onderdeel heeft baat bij arbeidsontwikkeling om de doorstroom op gang te houden. Dat (bedrijfs)onderdeel is tevens verantwoordelijk voor de werkgeversbenadering. Hier ligt de combinatie met de nieuwe doelgroep WWnV met loondispensatie voor de hand.

	dec 2010	dec 2011	dec 2012	dec 2013	dec 2014	dec 2015	dec 2016	dec 2017	dec 2018
Medew beschut binnen	328	338	338	298	240	165	104	88	85
Doorstroom naar Groepsdeta/WOL*			-41	-54	-71	-60	-17	-6	-4
Uitstroom vanaf 2013				-10	-9	-7	-5	-3	-3
Instroom vanaf 2013				6	6	6	6	6	5
Totaal beschut binnen	328	338	298	240	165	104	88	85	84
Groepsdeta/Wol	140	160	160	140	164	198	213	204	191
Doorstroom vanuit beschut binnen				54	71	60	17	6	4
Doorstroom naar detachering/BW			-19	-26	-34	-39	-20	-13	-8
Uitstroom vanaf 2013				-5	-4	-5	-6	-6	-6
Totaal groepsdeta/WOL	140	160	140	164	198	213	204	191	180
Gedetacheerd of BW	117	140	140	160	181	210	244	257	263
Doorstroom vanuit groepsdeta/WOL			19	26	34	39	20	13	8
Uitstroom vanaf 2013				-4	-5	-5	-6	-7	-8
Totaal Deta/BW	117	140	160	181	210	244	257	263	263
Totaal FTE	585	638	597	585	573	561	550	538	527
Totaal SE	602	657	615	602	589	577	566	554	543

Tabel VII: Rekenmodel door- en uitstroom (inclusief krimp)

Effecten op de exploitatie

Wanneer de beweging van binnen naar buiten zoals beschreven in de vorige paragraaf wordt gekoppeld aan de kosten en opbrengsten van de verschillende activiteiten zoals weergegeven in tabel VII, dan ontstaat een beeld van de mogelijke effecten van door- en uitstroom op de exploitatie van jaar tot jaar.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Exploitatieresultaat beschut binnen	-1.514.422	-1.563.146	-1.375.569	-1.108.064	-764.278	-481.048	-408.167	-390.808	-387.641
Exploitatieresultaat beschut buiten	97.540	110.809	97.512	114.045	137.331	148.170	141.803	132.805	125.333
Exploitatieresultaat Deta/BW	1.334.472	1.600.910	1.819.216	2.062.263	2.391.905	2.779.398	2.933.104	2.995.677	3.000.806

Tabel VIII: mogelijke ontwikkeling exploitatieresultaat per werksoort 2012-2018

In tabel VIII is duidelijk zichtbaar dat hoewel de verliezen op de interne werkplekken blijven, de afnemende groep die daarvan afhankelijk is in toenemende mate zorgt voor een beperking van dat verlies. De resultaten van de activiteiten beschut buiten stijgen bescheiden. Met name het exploitatieresultaat van de activiteiten buiten de deur stijgt aanzienlijk.

In tabel VIII zijn de exploitatieresultaten van de verschillende activiteiten weergegeven in termen van 2010. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de budgetkortingen van het rijk. Vanaf 2013 ontvangen de gemeenten een ontschot budget voor de uitvoering van de WWnV. Eventuele tekorten op de uitvoering van de Wsw gaan daarin ten koste van het voor re-integratie beschikbare budget. Om dat te voorkomen is in het onderstaande overzicht vanaf 2013 gerekend met een rekenbedrag per subsidie-eenheid zoals dat door de VNG wordt gehanteerd.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rekenbijdrage per SE (bron VNG)	27.080	25.758	25.758	23.200	22.050	22.050	22.050	22.050	22.050
Korting per SE tov situatie 2010		1.322	1.322	3.880	5.030	5.030	5.030	5.030	5.030
Totale korting volgens rekenbijdrage		867.946	812.745	2.334.415	2.964.469	2.903.943	2.844.654	2.786.575	2.729.682

Tabel IX: budgetkorting volgens rekenbijdrage

Als we de exploitatie van de verschillende activiteiten afzetten tegen de budgetkortingen die het rijk de komende jaren in verschillende stappen doorvoert ontstaat een beeld van de mogelijke ontwikkeling van het exploitatieresultaat bij sturing op arbeidsontwikkeling. Hieruit blijkt dat een goed geplande en gestuurde arbeidsontwikkeling en de daarop gebaseerde door- en uitstroom een kostendekkende exploitatie mogelijk maakt. In tabel X is het exploitatieresultaat doorgerekend op basis van een intensieve sturing op arbeidsontwikkeling en afgezet tegen de situatie die ontstaat bij ongewijzigd beleid.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Exploitatieresultaat ongewijzigd beleid	-82.410	-950.356	-895.155	-2.416.825	-3.046.880	-2.986.353	-2.927.064	-2.868.985	-2.812.092
Exploitatieresultaat arbeidsontwikkeling	-82.410	-719.373	-271.585	-1.266.171	-1.199.512	-457.423	-177.914	-48.900	8.816

Tabel X: mogelijke ontwikkeling exploitatieresultaat op basis van rekenmodel

4.5 Het uitvoeren van arbeidsmatige dagbesteding

Inleiding

Naast de uitvoering van de sociale werkvoorziening kan DSW inkomsten verwerven door de uitvoering van activiteiten voor andere doelgroepen. Een van die activiteiten is het aanbieden van arbeidsmatige dagbesteding. Om het effect van de inkoop van de arbeidsmatige dagbesteding te kunnen berekenen zijn cijfers noodzakelijk over de omvang van deze doelgroep in de regio en de voor deze doelgroep beschikbare subsidies. Samen met een inschatting van de personele en materiële overhead die noodzakelijk is ontstaat een beeld van het mogelijke effect op de exploitatie van DSW.

Omvang van de doelgroep

In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat uit de extrapolatie van de cijfers van Research voor Beleid op basis van de meest recente indicatiegegevens van het CIZ blijkt dat de doelgroep in de steden Leidschendam-Voorburg, Rijswijk en Zoetermeer een omvang heeft van bijna 350 personen. Op basis van een gemiddelde tijdsbesteding van 6 dagdelen per week heeft de doelgroep derhalve een omvang van ongeveer 200 FTE.²⁰

	Extramurale begeleiding	% extramurale begeleiding	Extrapolatie arbeidsmatig
Leidschendam-Voorburg	732	0,36%	99
Rijswijk	574	0,28%	77
Zoetermeer	1.252	0,61%	168
Totaal	2.558	1,26%	347
<i>Nederland</i>	<i>203.667</i>	<i>100%</i>	<i>27.500</i>

Tabel XI: extrapolatie omvang doelgroep arbeidsmatige dagbesteding

Beschikbaar subsidiebedrag

Op dit moment bepaalt de Nederlandse Zorgautoriteit (Nza) de hoogte van de subsidie waarmee de momenteel uit de AWBZ gefinancierde dienstverlening wordt ingekocht. De Nza heeft de subsidie voor de functie begeleiding waaronder de arbeidsmatige dagbesteding valt voor 2011 vastgesteld op € 33,18 per dagdeel. Het gaat hierbij om een basisbedrag, voor specifieke doelgroepen als visueel gehandicapten en zwaarder gehandicapten geldt een hoger tarief. Omdat de doelgroep die is aangewezen op arbeidsmatige dagbesteding behoort tot de bovenkant van de doelgroep die recht heeft op begeleiding gaan we voor de doorrekening uit van het basistarief van € 8,30 per uur.

In het zogenoemde bestuursakkoord hebben Rijksoverheid en provinciale en gemeentelijke overheden afgesproken om de functie begeleiding onder de compensatieplicht van de WMO te brengen. Bij deze overheveling van verantwoordelijkheden past het Rijk een efficiencykorting toe van 5%. Dat betekent dat er een subsidie resteert van € 7,88 per uur. Overigens krijgen de gemeenten een apart budget voor uitvoeringskosten. Het genoemde tarief kan derhalve volledig voor inkoop van activiteiten op het terrein van arbeidsmatige dagbesteding worden ingezet.

Prijs per uur 2011	€ 8,30
Prijs 2013 (ex inflatie)	€ 7,88
Gemiddeld aantal uren op jaarbasis	1.000
Aantal deelnemers in FTE	200
Totaal subsidiebedrag	€ 1.575.000

Tabel XII: beschikbare subsidie arbeidsmatige dagbesteding

²⁰ $347 \cdot (24/40) = 208,2$

Arbeidskosten

Voor de exploitatie van DSW zijn de arbeidskosten van de doelgroep een belangrijk item. Immers, de kosten voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening bestaan landelijk voor ruim 70% uit arbeidskosten van de doelgroep. Voor de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding geldt dat er geen sprake is van dienstverbanden en derhalve ook geen salaris wordt uitbetaald.

De arbeidskosten bestaan echter niet alleen uit salaris en loongerelateerde componenten. De vervoerskosten zijn een belangrijk item in de overige personele kosten. Voor de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding bestaat een aparte indicatie en een apart budget voor vervoer. Het tarief daarvoor is per doelgroep verschillend. De basisbijdrage voor vervoerskosten is door de Nza vastgesteld op € 10,46 per aanwezigheidsdag. Voor de meeste doelgroepen is overigens een hoger bedrag beschikbaar. Van het basisbedrag blijft na verrekening van de efficiencykorting ongeveer € 10 over. De vergoeding bedraagt per FTE dus gemiddeld € 217 per maand. De ervaring leert dat voor een dergelijk bedrag adequaat in vervoer kan worden voorzien.

De uitvoering van activiteiten voor de doelgroep die is aangewezen op arbeidsmatige dagbesteding heeft dus niet of nauwelijks effect op de loon- of arbeidskosten van DSW.

Totaal loonkosten	Nihil
Totaal arbeidskosten	Nihil

Tabel XIII: totale loon- en arbeidskosten arbeidsmatige dagbesteding

Netto toegevoegde waarde

De andere belangrijke inkomstenbron van het sociaal werkbedrijf is de Netto Toegevoegde Waarde. Deze bestaat uit de omzet minus de direct aan de omzet gerelateerde kosten. Zoals blijkt uit de gegevens in hoofdstuk 2 heeft DSW heeft gemiddeld een netto toegevoegde waarde van ruim € 9.716,- per arbeidsjaar. De NTW van de groep met de laagste arbeidsproductiviteit in de industriële productie (de montagewerkzaamheden) ligt met rond de € 3.265,- aanzienlijk lager.

De productiewaarde van de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding is beperkt. De doelgroep heeft per definitie een lagere loonwaarde dan de Wsw-doelgroep. Gegeven de normen bij de indicatiestelling van de sociale werkvoorziening gaat het om een loonwaarde lager dan 15%.

Een aantal GGZ-instellingen zijn er in het verleden toe overgegaan om de productiewaarde uit te keren aan de doelgroep. Dit leidde tot een gemiddelde uitkering van € 1,- per uur. Dit is het bedrag dat we ook hier gebruiken voor de benadering van de productiewaarde van de doelgroep. Per SE houden we een sectoraal gemiddelde van 1.000 productieve uren per jaar aan. De NTW voor de arbeidsmatige dagbesteding komt daarmee op 200.000 euro op jaarbasis.

NTW sw-populatie industrie	€ 3.265,-
NTW arbeidsmatige dagbesteding	€ 1.000,-
Totaal NTW	€ 200.000

Tabel XIV: Vergelijking NTW industrie en arbeidsmatige dagbesteding

Personele overhead

Uiteraard heeft de instroom van maximaal 200 FTE's voor arbeidsmatige dagbesteding consequenties voor de personele overhead. De doelgroep arbeidsmatige dagbesteding heeft meer begeleiding nodig dan de reguliere doelgroep in beschut werk. Navraag bij sociaal werkbedrijven die reeds enige ervaring hebben opgedaan met arbeidsmatige dagbesteding leert dat de directe begeleiding voor deze groep nog wat zwaarder is dan voor de minst productieve groepen in de reguliere sociale werkvoorziening.

Daartegenover staat een wat lager beroep op de overhead dan in de sociale werkvoorziening gebruikelijk is. Om te beginnen hoeft het uitvoeringsbedrijf deze doelgroep niet te ontwikkelen. De doelgroep is immers per definitie aangewezen op een beschutte werkvorm. Daarnaast heeft de doelgroep geen arbeidsovereenkomst en doet daarom een minder intensief beroep op personeelszaken en de salarisadministratie. Tenslotte is de verwachting dat de groep die is aangewezen op arbeidsmatige dagbesteding een plaats kan krijgen in de huidige werkzaamheden voor de minst productieve doelgroepen. Ze doen dus eveneens geen beroep op (extra) commercieel personeel.

Al met al gaan we hier uit van een vergelijkbare personele overhead als de overhead die nodig is voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening. In hoofdstuk 2 is gebleken dat de precieze personele overhead van DSW voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening niet goed is vast te stellen. Als we uitgaan van het landelijk gemiddelde van gemiddeld 1 professional op 11,4 mensen uit de doelgroep zijn er 17,5 personeelsleden nodig voor de begeleiding van de groep arbeidsmatige dagbesteding.

Deze medewerkers moeten deels van buitenaf worden aangetrokken. Een ander deel kan bestaan uit medewerkers die bijvoorbeeld als gevolg van de krimp van de Wsw-populatie op termijn herplaatst moeten worden. Volgens benchmarkgegevens uit 2010 bedragen de gemiddelde arbeidskosten van een medewerker € 52.575,-. De personele kosten voor de uitvoering van deze doelgroep komen daarmee op ruim € 920.000.

Aantal nieuwe medewerkers	17,5
Gemiddelde arbeidskosten	€ 52.575
Structurele effecten personele overhead	€ 920.000

Tabel XV: Totaal personele overhead arbeidsmatige dagbesteding

Materiële overhead

De materiële overhead bedraagt bij DSW globaal zo'n 4.700 euro per FTE. Een groot deel van deze kosten zijn gerelateerd aan huisvesting en onderhoud. Aangenomen dat er momenteel voldoende huisvesting beschikbaar is, leidt de instroom van 200 mensen niet tot uitbreiding van productiefaciliteiten, maar tot een intensievere benutting van de huidige, deels reeds afgeschreven faciliteiten. De instroom van de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding leidt dus tot een (sterke) verbetering van de materiële kosten per FTE.

Als de gemeenten ervoor kiezen te gaan sturen op arbeidsontwikkeling en de door- en uitstroom die daarvan het gevolg is, zal dat op den duur leiden tot een aanzienlijk kleinere infrastructuur. Een opletpunt hierbij is om de ingeboekte kostenbesparing te realiseren vanwege (on)mogelijkheid de huur van het huidige pand aan de Edelgasstraat tussentijds te beëindigen. Verhuur of het dorbellen van deze kosten op andere activiteiten zoals de arbeidsmatige dagbesteding is een optie toch kosten te besparen.

Omdat het niet mogelijk is om de impact van alle mogelijke keuzes afzonderlijk door te rekenen gaan we hier vooralsnog uit van de aanname dat de materiële overhead 50% van de huidige kosten zullen bedragen. Daarmee komt de materiële overhead uit op ongeveer 2.350 euro per FTE. De totale materiële kosten die met de arbeidsmatige dagbesteding zijn gemoeid komen daarmee op € 470.000.

Materiële overhead per FTE	2.350
Totaal materiële overhead	470.000

Tabel XVI: totaal materiële overhead arbeidsmatige dagbesteding

Effecten arbeidsmatige dagbesteding op de exploitatie

Door voor alle kostenposten de kosten en baten van de instroom van de doelgroep die is aangewezen op arbeidsmatige dagbesteding te berekenen kunnen de structurele effecten van een dergelijke beslissing op de exploitatie van het uitvoeringsbedrijf worden bepaald. De conclusie luidt dat de instroom van deze doelgroep een maximaal positief effect op de exploitatie heeft van rond de € 385.000,-, of € 1.925 per FTE.

	Baten
Subsidieresultaat	€ 1.575.000
NTW	€ 200.000
	Kosten
Personele overhead	€ 920.000
Materiële overhead	€ 470.000
Totaal	€ 385.000
Totaal per FTE	€ 1.925

Tabel XVII: structureel effect arbeidsmatige dagbesteding op de exploitatie

De gemeenten oriënteren zich momenteel op de mogelijkheden om de arbeidsmatige dagbesteding uit te voeren. Ze geven daarbij aan dat ze er vooralsnog niet voor zullen kiezen om de activiteiten bij de bestaande aanbieders na de ingangsdatum van de wijziging van de AWBZ onmiddellijk te beëindigen. De gemeenten beraden zich over de wenselijkheid om deze activiteiten in de toekomst onder te brengen bij DSW.

Om toch een beeld te geven van de bijdrage die het organiseren van activiteiten voor dagopvang kan leveren aan de exploitatie van DSW is hier een scenario weergegeven dat is gebaseerd op de aanname dat de gemeenten ervoor zullen kiezen om geleidelijk maximaal de helft van de doelgroep die in aanmerking komt voor arbeidsmatige dagbesteding onder te brengen bij DSW. Zoals blijkt uit de cijfers in tabel XVIII levert dit een substantiële bijdrage aan het uiteindelijke exploitatieresultaat.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
FTE's dagbesteding				15	30	45	60	75	100
Exploitatie resultaat dagbesteding				28.875	57.750	86.625	115.500	144.375	192.500

Tabel XVIII: bijdrage exploitatieresultaat geleidelijke overheveling arbeidsmatige dagbesteding

4.6 Het uitvoeren van re-integratietrajecten

Inleiding

Naast het uitvoeren van activiteiten op het gebied van arbeidsmatige dagbesteding is ook het onderbrengen van re-integratieactiviteiten een manier om de exploitatieresultaten van het uitvoeringsbedrijf te verbeteren. Uit de bedrijfskundige analyse blijkt dat DSW momenteel een groot aantal zeer verschillende trajecten uitvoert voor de gemeenten. De gemeenten staan voor de afweging of en zo ja hoeveel re-integratietrajecten zij willen blijven inkopen bij DSW. De vraag is wat de toegevoegde waarde van deze trajecten is op de exploitatieresultaten van het uitvoeringsbedrijf.

Zoals opgemerkt in het bedrijfskundige hoofdstuk is de wijze waarop re-integratie in de jaarrekening is weergegeven weinig transparant. De inkomsten en uitgaven ten behoeve van re-integratietrajecten zijn op afdelingsniveau slechts zeer ten dele zichtbaar. De toegevoegde waarde van de arbeid en de personele en materiële kosten van deze en overige trajecten zijn dus deels verwerkt in de resultaten van de verschillende afdelingen zoals die zijn opgenomen in tabel VI.

Om het effect van de inkoop van re-integratietrajecten op de toekomstige exploitatie te kunnen berekenen ontbreken de detailgegevens. Wel is het mogelijk om te benaderen wat de impact van de re-integratietrajecten is op de huidige bedrijfsvoering van DSW. Hiervoor putten we uit gegevens van de jaarrekening DSW en gegevens van de jaarrekening van de Stichting Power, de stichting die formeel opdrachtnemer is voor een groot deel van de gemeentelijke re-integratietrajecten.

Verloning

Het grootste gedeelte van de omzet van de re-integratietrajecten die worden uitgevoerd door de Stichting Power hangt samen met de vele verloningsconstructies die de gemeenten momenteel kennen: Zoetermeerbanen, Leidschendam-banen, ontwikkelbanen, re-integratiebanen, wachtlijstdienstverbanden en een aantal (buitenstedse) ID-banen uit het verleden. Als de omzet die daarop wordt geboekt en de kosten die de stichting Power maakt voor het uitbetalen van de salarissen van elkaar worden afgetrokken ontstaat een realistisch beeld van de netto omzet van deze constructies.

Omzet verloningsconstructies	€ 2.603.245
Arbeidskosten (inc loonadministratie)	€ 2.565.676
Totaal subsidieresultaat	€ 37.569

Tabel XIX: subsidieresultaat re-integratie

Netto Toegevoegde Waarde

De Netto Toegevoegde Waarde bestaat uit de netto omzet minus de direct aan de omzet toe te rekenen kosten zoals inkoop van grondstoffen of halffabricaten. Uit de exploitatierekening van het programma Work First en de jaarrekening van de stichting Power blijkt dat de niet uit verloning afkomstige omzet in totaal bijna 560.000 euro bedraagt. Omdat er geen sprake is van directe orderkosten bedraagt de NTW in de letterlijke zin van het woord op deze trajecten dus zo'n 560.000 euro. Tenslotte is er sprake van de rechtstreekse doorbelasting van een bedrag van € 98.912 aan personele kosten aan de gemeenten. Deze doorbelasting hangt samen met de inhuur van uitzendkrachten en het loon van een trajectbegeleider.

Overige omzet Power ²¹	€ 211.480
Omzet WAW	€ 348.160
Directe doorbelasting personeel gemeente	€ 98.912
Totaal NTW	€ 658.552

Tabel XX: NTW doelgroep re-integratie

Daarnaast hebben de re-integratiekandidaten uiteraard een zekere toegevoegde waarde voor de productie. DSW schat de productiewaarde van de jongeren die in het kader van de WIJ werken bij de stichting Power op ruim 102.000 euro. De toegevoegde waarde van de bijstandsgerechtigden in het kader van het programma Werken aan Werk ligt met 139.000 euro zelfs nog wat hoger. In totaal boeken DSW en Power nog eens voor bijna 250.000 euro aan toegevoegde waarde in.

Toegevoegde waarde Power	€ 102.556
Toegevoegde waarde WAW	€ 139.580
Totaal NTW	€ 242.136

Tabel XXI: NTW productie doelgroep re-integratie

De totale NTW van de trajecten die DSW uitvoert in het kader van re-integratie komt daarmee op 801.776 euro.

NTW re-integratie	€ 658.552
NTW productie	€ 242.136
Totaal NTW	€ 900.688

Tabel XXII: totaal NTW doelgroep Re-integratie

Personele overhead

Tegenover de opbrengsten van het uitvoeren van re-integratietrajecten staan natuurlijk de kosten die de uitvoering van deze werkzaamheden met zich meebrengen. Zoals bij de exploitatie van de Wsw bestaan deze kosten uit personele en materiële kosten. De personele kosten bestaan uit de arbeidskosten van de professionals die zich bezighouden met de begeleiding.

De arbeidskosten die DSW maakt voor de begeleiding van de kandidaten die in het kader van Werken aan Werk bij DSW werknemersvaardigheden en werkervaring opdoen bedragen volgens de programmarekening Work First/WAW 117.136 euro. Uit de programmarekening blijkt niet of hierbij ook de overhead is meegenomen.

De stichting Power brengt € 46.855 euro in rekening voor trajectbegeleiding. Daarnaast brengt Power een bedrag van € 85.952 aan beheerskosten in rekening. Het gaat hierbij grotendeels om personele kosten zoals bijvoorbeeld kosten voor de administratieve ondersteuning van de trajectbegeleiders.

Tenslotte is er sprake van een bedrag van € 98.912 aan personele kosten voor de inhuur van uitzendkrachten en het loon van een trajectbegeleider. Zoals eerder vermeld worden deze kosten direct doorbelast aan de gemeenten.

²¹ Hierbij zijn de baten vorige jaren niet ad € 53.831 niet meegerekend

Loonkosten WAW	€ 117.136
Loonkosten Power	€ 132.807
Loonkosten ten laste van gemeenten	€ 98.912
Totaal personele overhead	€ 348.855

Tabel XXIII: totaal personele overhead doelgroep re-integratie

Materiële kosten

De materiële kosten die samenhangen met het uitvoeren van re-integratietrajecten zijn ten dele gespecificeerd terug te vinden in de programmarekening Work First/WAW en in de jaarrekening van de Stichting Power. Opgeteld gaat het daarbij om ruim 182.000 euro aan kosten, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Kosten werkplekken WAW	€ 125.000
Algemene kosten Power ²²	€ 7.577
Kosten werkplekken	€ 50.000
Totaal kosten	€ 182.577

Tabel XXIV: totale materiële kosten doelgroep re-integratie

Structurele effecten op de exploitatie

Als de gemeenten niet langer aan DSW of Power opdracht zou geven tot het uitvoeren van re-integratietrajecten heeft dat de volgende gevolgen voor de exploitatie:

Resultaat verloning	€ 37.569
NTW re-integratie	€ 900.688
Personele overhead re-integratie	€ 348.855
Materiële overhead re-integratie	€ 182.577
Structureel effect re-integratie	€ 406.825

Tabel XXV: structureel effect re-integratie op de exploitatie

Conclusie

De kosten en baten van re-integratietrajecten zijn op afdelingsniveau slechts zeer ten dele afzonderlijk zichtbaar. Dit vertekent de exploitatieresultaten van de verschillende afdelingen zoals weergegeven in tabel VI van dit hoofdstuk. Het is dan ook niet mogelijk om het effect van de toekomstige inkoop van re-integratie op de exploitatieresultaten tot 2018 afzonderlijk door te rekenen. Om toch enig inzicht te bieden in de effecten van de inkoop van re-integratie op de exploitatie hebben we een benadering gemaakt van de verschillende met re-integratie samenhangende inkomsten en uitgaven in de jaarrekeningen van DSW en de Stichting Power.

Uit deze exercitie blijkt dat de inkoop van re-integratie een aanzienlijke bijdrage levert aan de exploitatie van DSW. De voor verloning geschoonde toegevoegde waarde van de re-integratietrajecten van het uitvoeringsbedrijf en de stichting Power bedraagt in totaal ruim € 900.000. Na aftrek van de personele en materiële kosten resteert een marge van ruim € 400.000. Gegeven de budgetkortingen van de rijksoverheid lijkt de vraag gerechtvaardigd of het logisch is dat het SW-bedrijf in de toekomst op deze dienstverlening een marge blijft maken van ruim 45%.

²² Hierbij zijn de bijzondere lasten ter hoogte van € 5.292

4. 7 Randvoorwaarden

Investeren in arbeidsontwikkeling en uitplaatsing heeft de potentie om ondanks de budgetkortingen uiteindelijk te komen tot een positief exploitatieresultaat. Wij achten de omvang van de door- en uitstroom zoals die in tabel VII is weergegeven praktisch realiseerbaar. De realisatie van de door- en uitstroom van veel grotere aantallen sw-medewerkers dan momenteel vereist wel een onvoorwaardelijke keuze voor arbeidsontwikkeling en door- en uitstroom als uitgangspunt van alle handelen.

Daarnaast zijn een aantal randvoorwaarden die de kans op het succesvol uitvoeren van de in de tabel weergegeven beweging voor een groot deel bepalen. In het navolgende komen deze randvoorwaarden per werksoort aan bod.

Beschut werk binnen

De grootste veranderingen zullen plaatsvinden in de uitvoering van beschut werk. De uitvoerder van beschut werk binnen heeft als taakstelling het aantal medewerkers in de bestaande productie met 2/3 terug te brengen van ruim 300 naar minder dan 100. De missie van dit bedrijfsonderdeel is om het potentieel van de bestaande medewerkers goed in kaart te brengen, de medewerkers met potentieel te laten doorstromen naar groen, facilitair of nieuwe nog te ontwikkelen diensten, en degenen met minder potentieel op basis van werken op locatie of groepsdetachering buiten de huidige infrastructuur te laten werken.

Keuzes

Om de beschreven beweging een kans van slagen te geven moet een duidelijke keuze worden gemaakt voor arbeidsontwikkeling en doorstroom. Anders gezegd: de missie moet worden vertaald naar de operatie. Dat betekent bijvoorbeeld dat vastgelegd moet worden dat iedereen die kan doorstromen ook doorstroomt. Dat betekent dat ook werkleiders met een indicatie en sw-medewerkers in de productie die momenteel gelden als onmisbaar moeten doorstromen als zij daartoe in staat zijn.

Bedrijfsvoering

De doorstroom van zoveel sw-medewerkers uit de huidige productie betekent dat het uitvoeringsbedrijf een keuze zal moeten maken voor sluiting van afdelingen. De omvang van de doorstroom is van dien aard dat het onmogelijk wordt om alle werksoorten die het bedrijf momenteel kent in stand te houden. De keuze voor de te sluiten afdeling(en) heeft uiteraard een kostencomponent, maar moet passen in de ingezette beweging. Ook de door de gemeenten geformuleerde vraag naar de toekomst van de kas moet in dit licht worden bekeken.

Huisvesting

Naast het sluiten van afdelingen is het natuurlijk eveneens nodig om in de loop van de tijd huisvesting af te stoten. Het opheffen van afdelingen en het vervallen van werkplekken in de huidige infrastructuur leidt onvermijdelijk tot een afnemende behoefte aan ruimte. Welke keuze ook wordt gemaakt met betrekking tot re-integratietrajecten; de WWnV vraagt om korte trajecten liefst zo vroeg mogelijk op locatie bij de werkgever. Het beslag op de beschikbare ruimte vanuit deze hoek zal dus beperkt blijven. Zolang het huurcontract het onmogelijk maakt de ruimte fysiek af te stoten kan onderhuur aan derden de kosten verder beperken.

Personeel

De directe begeleiding wordt naarmate de medewerker opklimt op de werkladder minder intensief. Doorstroom naar posities hoger op de werkladder betekent dus dat er minder, en ten dele ander, personeel nodig is voor de begeleiding. Daarnaast betekent de krimp dat op de langere termijn ook minder staffunctionarissen nodig zijn of dat deze gedeeld kunnen worden met andere sw-bedrijven in de regio. Deze beweging vereist een goed inzicht in de potentie van de professionals om ook elders in het bedrijf te kunnen werken, alsmede een planmatig traject om hen daarop zo vroeg mogelijk voor te bereiden.

Systemen

De beschreven beweging is alleen te maken als er een goed inzicht bestaat in het beschikbare potentieel en de ontwikkeling daarvan in de tijd. Het is van cruciaal belang dat het cliëntvolgsysteem optimaal wordt benut. Het beschikbare systeem moet worden geoptimaliseerd en er moeten verbindingen worden gelegd tussen de ontwikkeling en de plaats op de werkladder. Op deze manier is voor iedereen duidelijk hoeveel medewerkers op welk tijdstip klaar zijn voor de volgende stap.

Duurzame uitplaatsing

Hoewel dat in de tabel niet zichtbaar is, komen er altijd medewerkers terug voor wie de nieuwe plek niet passend blijkt te zijn. De ervaring leert dat deze terugval niet geheel te vermijden is. De ervaring leert echter ook dat een goed inzicht in het potentieel, een zorgvuldige planning en een goede begeleiding het aantal medewerkers dat terugvalt sterk beperkt. Zowel de professionals als de doelgroep zijn daarom gebaat bij een zorgvuldige werkwijze.

Beschut werk buiten

Het aantal medewerkers van beschut werk buiten zal de komende jaren flink groeien. Een deel van deze medewerkers bestaat uit de omzetting van medewerkers uit de beschutte productie binnen naar werken op locatie bij reguliere werkgevers. Medewerkers met meer potentie zullen instromen in groen, facilitair of nog te ontwikkelen nieuwe diensten. De missie van dit bedrijfsonderdeel is naast het realiseren van een positieve bijdrage aan de exploitatie het laten doorstromen van medewerkers met potentie naar individuele detachering of begeleid werken.

Systemen

Voor de uitvoering van activiteiten beschut buiten is het zo mogelijk nog belangrijker om het systeem van arbeidsontwikkeling te optimaliseren. De verbinding van de te ontwikkelen competenties met de trede op de werkladder is van groot belang voor het planmatig invullen van de doorstroomdoelstelling. Optimaal gebruik van het cliëntvolgsysteem is wezenlijk voor de inpassing van de medewerkers die doorstromen naar beschut buiten, en voor medewerkers die doorstromen naar een plek op basis van detachering of begeleid werken bij een reguliere werkgever.

Sturing

De uitvoerder van beschut werk buiten moet de controlfunctie aanscherpen om de beweging van binnen naar buiten te kunnen sturen. Het is van belang dat de uitvoering de verschillende werksoorten afzonderlijk in beeld brengt en transparant rapporteert over de resultaten. Momenteel wordt groepsdetachering en werken op locatie niet als afzonderlijke afdeling in de kostenstructuur zichtbaar gemaakt. Om sturing te kunnen geven aan de gevolgen van de beweging van binnen naar buiten zou het exploitatieresultaat van deze werksoorten in de toekomst apart moeten worden gemonitord.

Bedrijfsvoering

Uit de doorrekening van de verschillende afdelingen blijkt dat de exploitatieresultaten van dienstverlening aanmerkelijk beter zijn dan die van beschermd werk binnen. De afdeling groen draait meer dan uitstekende resultaten. De resultaten van de afdeling facilitair laten echter te wensen over. Het uitvoeringsbedrijf dient een keuze te maken deze werksoort verder te ontwikkelen of de afdeling te sluiten. Zeker als wordt gekozen voor deze laatste optie is het van belang om nieuwe goed renderende dienstverlening te ontwikkelen als post of catering te ontwikkelen gericht op de doorstroom van medewerkers.

Commercie

In eerste aanleg lijkt het voor de hand liggend dat de uitvoering van beschut buiten zich richt op Werken Op Locatie. Bij deze werksoort levert het uitvoeringsbedrijf de werkleiding mee. Werken op locatie heeft als voordeel dat het bedrijf minder dure infrastructuur nodig heeft. De inspanningen moeten er vervolgens op gericht zijn om de werkzaamheden op locatie om te zetten in groepsdetachering. Bij deze werksoort levert de opdrachtnemer de werkleiding. Op deze manier krijgt het uitvoeringsbedrijf meer greep op de personeelskosten.

Spreiding opdrachten

Op commercieel vlak is bovendien belangrijk dat de uitvoering het aantal opdrachten zoveel mogelijk spreidt om afhankelijkheid van een klein aantal grote opdrachtgevers te vermijden. Inzetten op meerdere kleine opdrachtgevers beperkt het risico dat bij economische tegenwind veel medewerkers tegelijkertijd terugkomen. Daarbij is de prijsdruk bij meerdere kleine opdrachtgevers veel lager dan bij een klein aantal grotere met alle gevolgen voor de tariefstelling van dien.

Individuele detachering en Begeleid Werken

De grootste uitdaging is om het aantal sw-medewerkers dat op basis van detachering of Begeleid Werken werkzaam is op de reguliere arbeidsmarkt te verdubbelen tot op termijn de helft van het totaal aantal werknemers. In de huidige populatie bestaat hiervoor voldoende potentie. Het UWV WERKbedrijf geeft voor rond de 50% van de indicaties aan dat plaatsing in begeleid werken mogelijk is. De missie van dit bedrijf(sonderdeel) is om zoveel mogelijk sw-medewerkers aan het werk te helpen en te houden bij een reguliere werkgever.

Arbeidsontwikkeling

De professionals van detacheren en begeleid werken zijn verantwoordelijk voor de trajectbegeleiding op de arbeidsontwikkeling van de doelgroep met de potentie om door te stromen in de gehele keten. De uitvoerder van detachering en begeleid werken kan de doelstelling alleen waarmaken als ze ook de regie heeft over de doorstroom. Het neerleggen van de regie bij dit bedrijfsonderdeel voorkomt bovendien dat afdelingen medewerkers vanwege hun toegevoegde waarde in de productie of dienstverlening vasthouden.

Integraal takenpakket

Uit ervaring blijkt dat een goed resultaat is gebaat bij een integraal takenpakket. Dat betekent dat zowel de (sturing op de) arbeidsontwikkeling als de begeleiding en de uitplaatsing in handen is van een en dezelfde persoon. De consulent is en blijft de vaste begeleider van de sw-medewerker of deze nu nog in beschut binnen of buiten of reeds bij een regulier werkgever werkt. De doelgroep is gebaat bij een vaste contactpersoon. De consulent kent de medewerker goed en kan deze dus beter "verkopen".

Professionals

De grote toename van het aantal sw-medewerkers die op basis van detachering en begeleid werken bij reguliere werkgevers worden geplaatst vergt natuurlijk een aanzienlijke investering in het aantal benodigde consulenten. Het is daarbij uiteraard verleidelijk om stafmedewerkers of voorlieden die elders overbodig worden voor deze taken in te zetten. Het grote belang van arbeidsontwikkeling en uitplaatsing voor het welslagen van de herstructurering maakt echter een kwalitatieve screening van de benodigde consulenten noodzakelijk.

Systemen

Ook voor de uitvoerder van detachering en begeleid werken is het ondersteunende cliëntvolgsysteem van eminent belang. In dit systeem is duidelijk zichtbaar wie de potentie heeft om door te stromen op welk moment. Op deze manier is de uitvoerder van detachering en begeleid werken in staat om de benodigde acquisitie-inspanning te kunnen inschatten.

Integrale werkgeversbenadering

De verdubbeling van het aantal bij reguliere werkgevers werkende sw-medewerkers vereist een zeer actieve werkgeversbenadering. Het is volstrekt logisch om deze werkgeversbenadering te koppelen aan de acquisitie van werkplekken op basis van loondispensatie voor de doelgroep van de WWnV. Hoewel de wettelijke maatregelen voor beide doelgroepen steeds verder uiteen lopen, is de doelgroep (vrijwel) identiek. Het is aan de gemeenten ondanks de wettelijke verschillen een zo logisch mogelijk aanbod te doen aan werkgevers en de administratieve rompslomp zoveel als mogelijk te beperken.

Aanbodgerichte benadering doelgroep

Zoetermeer heeft in het WGSP een succesvolle benadering van werkgevers vanuit de vraagzijde. Om de doelstelling ten aanzien van het aantal op basis van detachering en begeleid werken uit te plaatsen sw-medewerkers waar te maken is het advies deze benadering verder uit te bouwen met de meer op het aanbod gebaseerde benadering waarmee Leidschendam-Voorburg veel ervaring heeft opgebouwd. Beide benaderingswijzen kunnen elkaar bovendien wederzijds positief beïnvloeden.

Hoofdstuk 5: keuzes voor de sturing van de uitvoering

5.1 Inleiding

De toenemende verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening en het groeiende beslag daarvan op de financiële middelen stelt ook eisen aan de sturing. Het leidt tot de vraag naar de wijze waarop en de mate waarin gemeenten sturing willen geven aan de uitvoering van de Wsw en de mogelijk andere activiteiten in het kader van de WWnV die zij willen beleggen bij het uitvoeringsbedrijf.

Gemeenten zijn al sinds de invoering van de Wsw formeel eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. In het recente verleden verliepen taakstelling en financiering van de uitvoeringsbedrijven echter via de rijksoverheid. Gemeenten lieten veel taken in de praktijk over aan het uitvoeringsbedrijf. Vooral bij een verlegging van de bevoegdheden van individuele gemeenten naar een gemeenschappelijke regeling is de uitvoeringsorganisatie op afstand gekomen van de gemeenten en verlopen contacten vooral op bestuurlijk niveau.

Door de invoering van de WWnV, de ontschotting van budgetten en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen neemt de behoefte van gemeenten om daadwerkelijk sturing te geven aan een zo efficiënt en effectief mogelijke uitvoering van de sociale werkvoorziening en de andere activiteiten die de gemeenten bij het uitvoeringsbedrijf wensen neer te leggen toe. Naast de bestuurlijke contacten op hoger abstractieniveau bestaat in de praktijk een groeiende behoefte aan ambtelijke sturing op de uitvoering.

In dit hoofdstuk formuleren we eerst een afwegingskader voor de sturingsvraag: op welke onderdelen beoordelen de gemeenten of zij in voldoende mate sturing kunnen geven aan de uitvoering? Vervolgens onderzoeken we de in de uitvoering voorkomende bestuurlijk-juridische organisatiemodellen en de daarbij behorende sturingsmogelijkheden: is de toenemende sturingsbehoefte voor de gemeenten aanleiding om de uitvoering anders te organiseren? Tenslotte formuleren we scenario's voor de sturingsmogelijkheden binnen het huidige organisatiemodel.

5.2 Afwegingen bij de sturingsvraag

Ook de deelnemende gemeenten in de GR Rijswijk e.o. geven aan een toenemende behoefte te hebben aan meer sturing. Deze behoefte is zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau manifest. De behoefte van gemeenten aan meer sturing en grip focust zich rond de volgende afwegingen:

Financiële risico's

De financiële risico's die gemeenten lopen bij de uitvoering van de Wsw zijn groot. Ook in de huidige situatie worden gemeenten soms plotseling geconfronteerd met een miljoenenverlies op de exploitatie van het uitvoeringsbedrijf. Het financiële risico stijgt bovendien snel als gevolg van het teruglopen van de Rijksbijdrage. Als gevolg hiervan legt de uitvoering van de Wsw bij ongewijzigd beleid een onevenredig groot beslag op het ontschot budget. Hierdoor komt de uitvoering van trajecten voor andere groepen met een arbeidsbeperking in gevaar en/of lopende gemeenten in toenemende mate het gevaar dat ze grote extra investeringen moeten doen uit de algemene middelen.

Transparantie

Om goed te kunnen sturen is zicht van gemeenten op de bedrijfsvoering van het uitvoeringsbedrijf en de geldstromen die daarmee samenhangen van cruciaal belang. Om richting te kunnen geven aan de uitvoering van de Wsw is transparantie dan ook een absolute voorwaarde. Het gaat gemeenten dan met name om een antwoord op de vraag aan welke knoppen gedraaid kan worden om veranderingen/verbeteringen in de bedrijfsvoering van het uitvoeringsbedrijf te kunnen bewerkstelligen en het overzicht om de consequenties van deze veranderingen te kunnen overzien.

Beïnvloedingsmogelijkheden

Wanneer wordt voldaan aan het verlangen van gemeenten naar een meer transparante bedrijfsvoering nemen de beïnvloedingsmogelijkheden van gemeenten op de uitvoering toe. Gemeenten kunnen een gefundeerd en haalbaar beleid ontwikkelen en kunnen daarin keuzes maken die aansluiten bij de lokale of regionale behoeften. Ook kunnen gemeenten bij tegenvallende prestaties eerder ingrijpen in de bedrijfsvoering van het uitvoeringsbedrijf, waardoor oplopende exploitatieverliezen kunnen worden voorkomen.

Keuzevrijheid

Hoewel veel gemeenten samenwerken in een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoering van de Wsw is er toch soms behoefte aan de vrijheid om binnen de afgesproken kaders individuele keuzes te maken. Gemeenten zoeken naar een besturingsmodel waarbinnen hen deze ruimte geboden wordt.

5.3. Mogelijke sturingsmodellen

De toenemende behoefte aan sturing leidt tot de vraag of de huidige juridische vormgeving van de uitvoering voldoende sturingsmogelijkheden biedt. Zijn er juridische constructies denkbaar waarbinnen de sturingsmogelijkheden voor gemeenten groter zijn dan bij de gemeenschappelijke regeling?

Gemeentelijke afdeling

Een beperkt aantal gemeenten in ons land heeft ervoor gekozen om zelf de uitvoering van de sociale werkvoorziening ter hand te nemen. Het gaat opmerkelijk genoeg naast grote steden als Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag om een aantal kleinere steden zoals onder andere de gemeenten Maassluis, Schiedam en Vlaardingen.

In de genoemde steden heeft het uitvoeringsbedrijf het karakter van een gemeentelijke afdeling. De directeur van het uitvoeringsbedrijf is vaak een van de leden van het MT van de gemeente. De voordelen van een gemeentelijke ophanging van het uitvoeringsbedrijf op het terrein van sturing zijn evident. De gemeente heeft rechtstreeks invloed op de bedrijfsvoering en kan de financiële situatie van het bedrijf direct beïnvloeden. Naast de verantwoordelijk wethouder hebben ook de betrokken ambtelijk verantwoordelijken invloed op de dagelijkse gang van zaken.

De nadelen zijn echter eveneens voor de hand liggend: de schaalgrootte van het bedrijf is per definitie beperkt tot de gemeente in kwestie. Kleinere gemeenten kunnen in dit model weliswaar inkopen bij de centrumgemeente, maar zij hebben door de gekozen constructie juist een zeer beperkte sturingskracht op de uitvoering. Ander nadeel is dat het uitvoeringsbedrijf geen eigenstandige rechtsvorm heeft. Dit levert allerlei vraagstukken op zakelijk gebied op, onder meer ten aanzien van het personeel en de BTW.

Gemeenschappelijke regeling

Een groot aantal gemeenten in Nederland heeft gekozen voor intergemeentelijke samenwerking bij uitvoering van de sociale werkvoorziening en re-integratie. De dominante rechtsvorm in een dergelijke samenwerking is de gemeenschappelijke regeling.

De uitvoering van de Wsw in een gemeenschappelijke regeling is een vorm van verlengd openbaar bestuur. De afstand tussen de deelnemende gemeenten en de gemeenschappelijke regeling is wat groter dan in het geval van een gemeentelijke afdeling. De regeling laat de uitvoering over aan een openbaar lichaam met een eigenstandige rechtspersoonlijkheid. Desondanks hebben de gemeenten juridisch ook in dit model de mogelijkheid om rechtstreekse invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering. Praktisch heeft het uitvoeringsbedrijf in dit model een meer zelfstandige positie.

De wethouders van de deelnemende gemeenten vormen samen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Het bestuur stelt een directeur aan die de leiding heeft over de dagelijkse uitvoering. De verhouding tussen bestuur en directie wordt geregeld in een directiestatuut. Hierin kunnen meer of minder bevoegdheden aan de directie worden gemandateerd. Sturing vindt doorgaans plaats via de bestuurlijke lijn. Het hoofd sociale zaken heeft als ambtelijk opdrachtgever van re-integratieopdrachten niet of nauwelijks directe sturingsmogelijkheden.

De gemeenten hebben in de gemeenschappelijke regeling relatief weinig individuele keuzevrijheid. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering maakt de deelnemende gemeenten afhankelijk van compromissen. Als de gemeenten vergelijkbare beleidsdoelen hebben geformuleerd is dit probleem beheersbaar. Op het moment dat de belangen van de gemeenten of hun kijk op de doelstellingen sterk uiteen loopt kan dat problemen opleveren.

Besloten vennootschap

In de economische hausse van rond de eeuwwisseling heerste het optimistische idee dat gemeenten met de uitvoering van de sociale werkvoorziening geld konden verdienen. Een aantal gemeenten privatiseerden het uitvoeringsbedrijf in de vorm van een besloten vennootschap.

Privatisering vergroot de afstand tussen de gemeenten en het uitvoeringsbedrijf. De aandelen van de vennootschap zijn in handen van de gemeenten. De aandelen zijn niet vrij verhandelbaar, al kan in de statuten worden vastgelegd dat onder voorwaarden een beperkte overdracht aan derden mogelijk is. De gemeenten zijn, al dan niet in de vorm van een gemeenschappelijke regeling, opdrachtgever van het geprivatiseerde uitvoeringsbedrijf. Ze hebben hiermee de directe controle op de bedrijfsvoering opgegeven. Ze zijn echter als aandeelhouder nog steeds verantwoordelijk voor de financiële risico's daarvan.

De gemeenten houden wel bestuurlijke zeggenschap in de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA). De dagelijkse leiding is in handen van de directie. Vaak wordt een Raad van Commissarissen (RvC) geïnstalleerd om de aandeelhouder te helpen om toezicht te houden op de directie. De sturing door de aandeelhouders heeft meestal een algemeen karakter. De directie heeft doorgaans veel vrijheid om verdergaande beslissingen te nemen. De sturing via de bestuurlijke lijn is grotendeels vervangen door contractsturing door de hoofden sociale zaken.

Samenwerkende gemeenten hebben door de privatisering van de uitvoering tot op zekere hoogte de mogelijkheid om individueel keuzes te maken. Zij kunnen immers individuele contracten afsluiten met de private onderneming. Deze keuzevrijheid is echter grotendeels schijn. Onafhankelijke keuzes van de verschillende gemeenten leiden vaak tot een minder efficiënte uitvoering waarvan de gemeenten als aandeelhouder net zo goed de rekening betalen dan als deelnemer aan de gemeenschappelijk regeling. Bovendien is contractsturing vooral een effectief instrument als er een geloofwaardig alternatief bestaat. Het ontbreken daarvan maakt van contractsturing in de praktijk feitelijk een wassen neus.

Naamloze vennootschap

Bij privatisering in de vorm van een besloten vennootschap met gemeentelijke aandeelhouders blijven de risico's in de bedrijfsvoering bestaan, maar worden de mogelijkheden van beïnvloeding kleiner. Bij privatisering door de verkoop van aandelen aan een private investeerder zijn de exploitatierisico's voor de private aandeelhouder.

De privatisering van het uitvoeringsbedrijf in de vorm van een NV vergroot de afstand tussen de gemeente en het uitvoeringsbedrijf verder. Verschil met de BV is dat de aandelen van een NV in principe vrij verhandelbaar zijn. Hoewel de gemeenten de eerste aandeelhouders kunnen zijn, kunnen de aandelen in principe worden verkocht aan iedere investeerder die hierin een goede belegging ziet. De gemeenten hebben geen enkele zeggenschap meer over de bedrijfsvoering.

De verantwoordelijk wethouders hebben geen rechtstreekse rol meer bij de besturing van het uitvoeringsbedrijf. De directe invloed op de uitvoering is volledig vervangen door sturing op contractbasis. De controle op de uitvoering van de contractafspraken komt in de praktijk te liggen bij de hoofden sociale zaken. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat in het huidige politieke klimaat iedere investeerder afspraken zal willen maken over een bruidschat en/of opdrachtzekerheid voor de komende jaren. Daadwerkelijke sturing op de contractrelatie is derhalve pas op langere termijn mogelijk.

De verschillende gemeenten hebben in dit scenario een grote individuele keuzevrijheid. Immers, zij zijn niet langer verantwoordelijk voor de eventuele meerkosten of nadelige effecten op de exploitatie van de uitvoering. Wel zal het private uitvoeringsbedrijf de kosten van de gemeentelijke wensen doorrekenen in de prijs van de dienstverlening. Hoewel het de gemeenten vrij staat om te onderhandelen met andere mogelijke partners moet men zich realiseren dat de doelgroep die is aangewezen op beschermd werk niet gemakkelijk kan worden overgeheveld naar een andere aanbieder.

Conclusie

De gemeenschappelijke regeling biedt als besturingsmodel op zich voldoende aanknopingspunten voor de toekomst. Het gemeentelijk model biedt op zich meer sturingsmogelijkheden, maar aan dit model kleven ook duidelijke nadelen. De optie om van DSW een gemeentelijk bedrijf te maken betekent voor de beide andere gemeenten juist een aanzienlijk verlies van sturingsmogelijkheden. Deze optie is bovendien tegengesteld aan de trend in de regio om te komen tot meer samenwerking tussen de gemeenten bij de uitvoering van de sociale werkvoorziening.

De beide andere opties zijn vanuit sturingsoogpunt weinig aantrekkelijk. Privatisering, in welke vorm dan ook, leidt voor de gemeenten tot verlies aan directe invloed. Hiervoor krijgen de gemeenten een vorm van contractsturing terug. Het probleem is echter dat de gemeenten en het uitvoeringsbedrijf in de praktijk tot elkaar zijn veroordeeld. Privatisering is alleen geloofwaardig als de gemeente garant staat in de vorm van geld of langjarige opdrachten. Omdat een logische terugvaloptie ontbreekt biedt contractsturing de gemeenten eerder minder invloed op de dagelijkse praktijk.

Op zichzelf genomen zijn de deelnemende gemeenten met het huidige sturingsmodel niet ontevreden. De onderlinge samenwerking van de gemeenten binnen de GR verloopt constructief. Er lijkt derhalve op zichzelf gezien geen reden om af te zien van de gemeenschappelijke regeling als rechtsvorm. De behoefte van de gemeenten aan meer sturingsmogelijkheden kan worden gevonden binnen de huidige juridische vormgeving.

5.4 Scenario's

Regionale sturingsbehoefte

Als we de eerder genoemde criteria voor sturing afzetten tegen de feitelijke situatie binnen de Gemeenschappelijke Regeling DSW Rijswijk e.o. dan kan worden geconstateerd dat de deelnemende gemeenten de sturing op de uitvoering van de Wsw op bestuurlijk en ambtelijk niveau willen versterken. De behoefte van de deelnemende gemeenten aan meer sturingskracht wordt beïnvloed door een aantal factoren, die deels correleren met de eerder in dit hoofdstuk genoemde afwegingskader.

De argumenten voor versterking van de sturingskracht zijn vooral toe te schrijven aan de toename van de financiële risico's voor de uitvoering van de Wsw en de uitvoering van de WWnV. De gemeenten willen meer inzicht in de huidige en de te verwachten financiële situatie bij de uitvoering van de Wsw. Zoals blijkt uit de cijfers in hoofdstuk 2 legt de uitvoering van de sociale werkvoorziening een toenemend beslag op het toekomstige ontschot budget in het kader van de WWnV.

De deelnemende gemeenten hebben ook behoefte aan zicht op de wijze waarop inhoudelijk door de DSW wordt gestuurd op de uitvoering van de Wsw en de uitvoering van re-integratietrajecten in opdracht van de gemeenten. De gemeenten willen toetsen of de gemaakte afspraken worden ingevuld en de te behalen doelstellingen worden gerealiseerd. De gemeente betaalt immers in de WWnV meer dan ooit de rekening van een groot aantal bijstandsgerechtigden.

De gemeenten constateren, mede op basis van het bedrijfskundig onderzoek bij DSW, dat de transparantie op de twee genoemde aspecten op dit moment onvoldoende is. Als gevolg hiervan ervaren gemeenten onvoldoende beïnvloedings- en sturingsruimte op de uitvoering van Wsw en op de uitvoering van re-integratietrajecten. Het ontbreken van voldoende transparantie in de bedrijfsvoering en de financiële verantwoording geeft de gemeenten op dit moment onvoldoende mogelijkheden om beleidsmatige keuzes rond de invoering van de WWnV financieel en inhoudelijk te onderbouwen.

Scenario's

We hebben in dit hoofdstuk eerst gekeken naar de belangrijkste variabelen bij het geven van sturing. Vervolgens hebben we de mogelijke besturingsmodellen de revue laten passeren. In deze paragraaf combineren we beide elementen tot een advies voor het meest passende model voor de eerder uitgewerkte scenario's.

Om de discussie over sturingsmogelijkheden binnen de huidige gemeenschappelijke regeling te kunnen voeren hebben de gemeenten ervoor gekozen om drie samenhangende scenario's te beschrijven voor de uitvoering. In elk van deze scenario's hebben de gemeenten een verschillende mate van sturing op de uitvoering.

De gemeenten hebben in onderling overleg gekozen voor de volgende drie scenario's:

Scenario 1: DSW als regionaal werkbedrijf

Het scenario van DSW als regionaal bedrijf voor beschermt werk sluit aan op de groeiende behoefte aan sturing van de gemeenten. De activiteiten van het bedrijf worden gesplitst in twee delen. DSW blijft verantwoordelijk voor het organiseren van beschermd werk binnen (productie, montage) en buiten (groen, facilitair). De organisatie krijgt als target om de infrastructuur af te bouwen en zoveel mogelijk mensen met een beperkte potentie voor doorstroom op basis van werken op locatie of groepsdetachering bij reguliere werkgevers onder te brengen.

De gemeenten worden op hun beurt rechtstreeks verantwoordelijk voor de meest risicodragende onderdelen van het takenpakket: klantmanagers krijgen de regie op de (arbeids)ontwikkeling en de door- en uitstroom van sw-medewerkers naar individuele detachering en begeleid werken. Ze krijgen daardoor rechtstreekse invloed op de onderdelen die, zoals beschreven in hoofdstuk 4, op het beperken van exploitatietekorten op de totale uitvoering de grootste impact hebben. De gemeenten werken onderling nauw samen binnen een nieuw op te zetten unit onder de gemeenschappelijke regeling.

De splitsing in de sturing tussen een werkbedrijf en een ontwikkel- en plaatsingsbedrijf levert geen bijzondere transitiekosten op. Wel zullen kosten en omzet van arbeidsontwikkeling, individuele uitplaatsing en re-integratie verschuiven van de exploitatie van DSW naar de exploitatie van het gemeentelijk onderdeel.

Een korte typering van de rol van DSW in dit scenario:

Missie/visie

In dit scenario ontwikkelt DSW zich tot de regionale aanbieder van beschut werk binnen en beschut werk buiten. DSW heeft een sterke focus op het zo kostenefficiënt mogelijk organiseren van beschermde werkplekken en het zo veel mogelijk op basis van werken op locatie of groepsdetachering bij reguliere werkgevers plaatsen van sw-medewerkers die blijvend zijn aangewezen op beschermd werk.

Doelgroep

De doelgroep van DSW als regionaal werkbedrijf bestaat uit alle burgers die zijn aangewezen op beschut werk. Het gaat daarbij om de doelgroep die is aangewezen op een vorm van arbeidsmatige dagbesteding, dat deel van de huidige sw-doelgroep dat is aangewezen op een beschermde werkplek en de doelgroep die in de WWnV is geïndiceerd voor beschermd werk.

Producten en diensten

DSW organiseert zo efficiënt mogelijk beschut werk binnen en beschut werk buiten inclusief groepsdetachering. Het bedrijf houdt zich dus niet langer bezig met de trajectbegeleiding op de arbeidsontwikkeling van sw-medewerkers of de trajectbegeleiding van re-integratie gericht op door- en uitstroom naar detachering of begeleid werken.

Risicoprofiel

Het risico's voor de gemeenten in dit scenario zijn laag. Het uitvoeringsbedrijf concentreert zich op het binnenhalen van laaggeschoold productiewerk en op het uitvoeren van diensten voor grotendeels publieke opdrachtgevers. Het bedrijf staat niet voor grote investeringsbeslissingen, maar veel meer voor het afbouwen en beheren van de infrastructuur voor arbeidsmatige dagbesteding en sw-medewerkers die daarop echt zijn aangewezen.

Beïnvloedingsmogelijkheden

Het scenario van een regionaal werkbedrijf maakt enige afstand tussen de gemeenten en het uitvoeringsbedrijf mogelijk. De gemeenten hebben gegeven het lage risicoprofiel van het regionaal werkbedrijf in dit scenario veel minder behoefte aan het uitoefenen van directe invloed op de bedrijfsvoering. Sturing op hoofdlijnen en controle achteraf volstaat.

Keuzevrijheid gemeenten

De gemeenten hebben in het scenario van het regionaal werkbedrijf vooral behoefte aan een efficiënte uitvoering van een duidelijk omschreven taken voor een beperkte doelgroep. De uitvoering van dit takenpakket is bovendien relatief beleidsarm. De positionering van DSW als werkbedrijf vraagt niet om een grote mate van gemeentelijke keuzevrijheid.

Consequenties

De gemeenten nemen in dit scenario de verantwoordelijkheid voor de arbeidsontwikkeling en uitplaatsing op basis van detacheren en begeleid werken van een deel van de doelgroep met een sw-indicatie over van het sociaal werkbedrijf. Deze stap vereist een aanpassing van de huidige gemeenschappelijke regeling. Daarin is momenteel afgesproken de uitvoering van de sociale werkvoorziening geheel te laten uitvoeren door DSW.

Conclusie

De splitsing van de huidige uitvoering in een regionaal bedrijf voor beschermd werk binnen en buiten en een rechtsreeks door de gemeenten aangestuurd onderdeel voor arbeidsontwikkeling en individuele uitplaatsing naar een zo regulier mogelijke plek op de arbeidsmarkt speelt in op de behoefte van gemeenten aan meer sturing en beheersing van de risico's.

Scenario II: regionaal re-integratiebedrijf

Dit scenario beschrijft een voortzetting van het huidige beleid ten aanzien van de uitvoering van de sociale werkvoorziening en re-integratie. DSW ontwikkelt zich verder tot een regionaal arbeidsontwikkelings- en re-integratiebedrijf. Het bedrijf blijft verantwoordelijk voor het organiseren van beschermd werk binnen en beschermd werk buiten, maar ook voor arbeidsontwikkeling van sw-medewerkers en re-integratiekandidaten en de uitplaatsing van deze doelgroepen naar de arbeidsmarkt.

Dit scenario voldoet minder aan de sturingsbehoefte door de gemeenten. Uit de bedrijfskundige analyse is gebleken dat de afstand tussen de gemeenten en het bedrijf in de praktijk aanzienlijk is. De transparantie van de bedrijfsvoering en de financiële gegevens is beperkt. De gemeenten hebben geen of onvoldoende inzicht in de knoppen waar ze aan moeten draaien om de bedrijfsvoering en/of de financiële situatie positief te beïnvloeden.

De gemeenten hebben dan ook geen rechtstreekse invloed op de risico's van de omslag naar de in hoofdstuk 4 beschreven op arbeidsontwikkeling en door- en uitstroom gebaseerde bedrijfsvoering. Als DSW er niet of onvoldoende in slaagt om de daadwerkelijke beweging van binnen naar buiten op gang te brengen lopen de risico's op toenemende exploitatietekorten op.

Een korte typering van de rol van DSW in dit scenario:

Missie en visie

In dit scenario ontwikkelt DSW zich verder als het arbeidsontwikkel- en re-integratiebedrijf voor alle burgers met een beperking. Het sociaal werkbedrijf benut de in de loop van jaren opgebouwde kennis en de bestaande fysieke infrastructuur voor de ontwikkeling van de huidige geïndiceerde populatie, burgers die zijn geïndiceerd voor beschermd werk en de doelgroep zonder indicatie in de WWnV naar een zo regulier mogelijke plek op de arbeidsmarkt.

Doelgroep

De doelgroep van DSW bestaat in dit scenario uit de totale huidige doelgroep van de sociale werkvoorziening en de WWnV. DSW is in dit scenario sterk gefocussed op door- en uitstroom van sw-medewerkers en burgers met een re-integratietraject. De doelgroep dagbesteding heeft geen potentie voor door- en uitstroom. Deze doelgroep blijft in dit scenario belegd bij zorginstellingen.

Producten en diensten

DSW is in dit scenario verantwoordelijk voor zowel het organiseren van beschut werk als de uitvoering van arbeidsontwikkeling en de uitplaatsing op basis van individuele detachering of begeleid werken voor de sw-medewerkers. Het bedrijf is echter eveneens verantwoordelijk voor zowel de werkplekken als de trajectbegeleiding van de re-integratiedoelgroep.

Consequenties

Een keuze voor dit scenario betekent een intensivering van het huidige beleid. DSW blijft verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitplaatsing van de sw-doelgroep. Daarnaast besteden de gemeenten zoveel mogelijk re-integratietrajecten uit aan DSW. Het uitvoeringsbedrijf investeert in de ontwikkeling, de door- en uitstroom van zoveel mogelijk mensen uit de doelgroep van zowel de sociale werkvoorziening als de WWnV.

Risicoprofiel

Het risicoprofiel in dit scenario ligt hoger dan in het scenario van het regionaal werkbedrijf. DSW zal moeten investeren in het verder vormgeven van arbeidsontwikkeling voor de geïndiceerde doelgroep en de doelgroep van mensen met een beperking onder de WWnV. Het vergroten van de overhead van het langzaam krimpende bedrijf moet worden betaald uit het uitplaatsen van mensen naar een zo regulier mogelijke plek op de arbeidsmarkt. Als DSW hier niet in slaagt lopen de financiële risico's op.

Beïnvloedingsmogelijkheden

De gemeenten hebben gezien het hogere risicoprofiel van dit scenario behoefte aan een meer directe sturing dan bij het regionaal werkbedrijf. Sturing via alleen de bestuurlijke lijn lijkt onvoldoende. De directie van een regionaal re-integratiebedrijf heeft beslissingsruimte nodig, maar moet ook kunnen worden aangestuurd en afgerekend op de behaalde prestaties. Sturing op contractbasis van minimaal de re-integratieopdrachten ligt voor de hand.

Keuzevrijheid gemeenten

De gemeenten hebben in dit scenario meer behoefte aan keuzevrijheid dan in het geval van het regionaal werkbedrijf. Ten aanzien van de ontwikkeling en uitplaatsing van de doelgroep van burgers met een beperking zijn veel meer keuzes te maken dan ten aanzien van het aanbieden van werkplekken. Dat vraagt derhalve om meer keuzevrijheid voor individuele gemeenten.

Conclusie

Een regionaal re-integratiebedrijf vraagt om een besturingsmodel waarin de grotere risico's transparant worden gemaakt en via een contractrelatie kunnen worden gestuurd. De sturing binnen de huidige gemeenschappelijke regeling voldoet hierbij niet helemaal. De volledige privatisering van de uitvoering is gezien het sociaal-economisch klimaat niet realistisch. Splitsing van de wettelijke taakopdracht voor de sociale werkvoorziening en de re-integratie is hierbij een goede mogelijkheid.

Afhankelijk van de behoefte van de gemeenten aan meer keuzevrijheid kan ook worden gedacht aan het omvormen van de gemeenschappelijke regeling tot een shared service centre. De sturing op het nieuwe locale uitvoeringsbedrijf is directer dan in de huidige gemeenschappelijke regeling. Wel vergt het opsplitsen van de regeling in drie delen de nodige doorlooptijd en kosten.

Scenario 3: Regionale sociale dienst met uitvoeringsbedrijf voor werk en inkomen

Dit scenario gaat in op de behoefte van de gemeenten aan verdergaande samenwerking in de regio. De basis van het scenario wordt gevormd door de fusie tussen verschillende sociale diensten. Deze fusie betekent dat de gemeenten ook meer en meer hun beleid aangaande de rechtmatigheid op elkaar zullen afstemmen. Het ligt voor de hand dat een fusie eveneens zal betekenen dat het beleid van de gemeenten hun beleid aangaande doelmatigheid verder op elkaar zullen afstemmen. Gezamenlijke uitvoering van de sociale werkvoorziening én re-integratie is een logische vervolgstap.

De fusie van de regionale sociale dienst met DSW speelt vervolgens in op de groeiende sturingsbehoefte van de gemeenten. Een fusie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer garandeert een rechtstreekse invloed van de gemeenten op de uitvoering van de sociale werkvoorziening en re-integratie. De gemeenten in dit scenario beleggen net als in scenario 2 zowel de organisatie van het beschut werk als de ontwikkeling en uitplaatsing van alle doelgroepen in het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid beleggen bij DSW. In tegenstelling tot scenario 2 hebben de gemeenten in deze fusie daarop wel veel meer sturings- en beïnvloedingsruimte.

Uiteraard leidt een fusie tussen de sociale diensten en het uitvoeringsbedrijf tot aanzienlijke transitiekosten. Deze kosten gaan de transitie van DSW naar een volledig op arbeidsontwikkeling gerichte organisatie ver te boven. Zowel de transitie als de transitiekosten in dit scenario rechtvaardigen een afzonderlijk onderzoek.

Een korte typering van de rol van DSW in dit scenario:

Missie en visie

In dit scenario fuseren de sociale diensten van Leidschendam-Voorburg, Zoetermeer en DSW Rijswijk en omstreken tot een regionale sociale dienst met een re-integratieunit. Missie en visie van deze organisatie is mensen die een beroep doen op de Wsw of de WWnV zoveel als mogelijk te laten werken naar vermogen. Dat betekent uitplaatsing naar een plek op de reguliere arbeidsmarkt of al dan niet tijdelijk werk op een plek in de beschermde infrastructuur. Voor mensen die niet in staat zijn hiermee het sociaal minimum te verdienen voorziet de organisatie in een (aanvullende) uitkering.

Doelgroepen

DSW is in dit scenario als onderdeel van de nieuwe organisatie verantwoordelijk voor beschut werk binnen en buiten en de ontwikkeling en uitplaatsing van alle doelgroepen in het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid. Hierin past niet in eerste instantie de organisatie van de arbeidsmatige dagbesteding. Deze toevoeging aan de beschermde werkomgeving is meer gericht op zorg.

Risicoprofiel

De afstand tussen de gemeenten en de nieuwe fusieorganisatie moet klein zijn. De gemeenten moeten direct kunnen ingrijpen in het voor hen belangrijke beleids- en uitvoeringsproces van de nieuwe organisatie. Ze moeten eveneens voldoende mogelijkheden hebben om direct in te grijpen in de bedrijfsvoering van de re-integratieunit.

Beïnvloedingsmogelijkheden

De gemeenten hebben in dit scenario behoefte aan een directe vorm van sturing op beleids- én uitvoeringsprocessen. Sturing via zowel de bestuurlijke (wettelijke taken) als de ambtelijke lijn (uitvoering re-integratie) is gewenst.

Keuzevrijheid gemeenten

De gemeenten hebben in dit scenario weinig behoefte aan keuzevrijheid. Het opgeven van deze keuzevrijheid is een conditio sine qua non voor de totstandkoming van de regionale sociale dienst met eigen uitvoeringsunit. Deze komt er slechts op het moment dat gemeenten bereid zijn om de keuzes onderling nauw op elkaar af te stemmen.

Conclusie

De gemeenschappelijke regeling is het geëigende besturingsmodel voor dit scenario. De intergemeentelijke sociale dienst heeft een publiek karakter. Het is niet mogelijk om de publieke taken van de verstrekking van uitkeringen privaat te organiseren.

6. Samenvatting en conclusies

Werken naar vermogen

Gemeenten worden door de samenvoeging van de regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt tot de Wet Werken naar vermogen verantwoordelijk voor een grotere, maar vooral complexere doelgroep. De rijksoverheid stelt voor de uitvoering van de nieuwe wet een gecombineerd budget ter beschikking dat bestaat uit de huidige rijksbijdrage voor de sociale werkvoorziening en het werkbudget dat gemeenten momenteel ontvangen voor de re-integratie van bijstandsccliënten.

De drie gemeenten in de gemeenschappelijke regeling DSW moeten tot aan 2015 een flink deel van hun budgetten voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening en re-integratie inleveren. Het totale budget voor de uitvoering van de Wsw en de uitvoering van re-integratie voor de doelgroep WWnv zal in vijf jaar met ongeveer 10 miljoen euro afnemen. Bij ongewijzigd beleid zullen de gemeenten 60% van dit budget moeten besteden aan de uitvoering van de Wsw.

De forse budgetkorting en het beslag dat de uitvoering van de sociale werkvoorziening legt op de schaarse middelen is voor de gemeenten aanleiding om de toekomstige rol van het uitvoeringsbedrijf het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid te onderzoeken.

Bedrijfsvoering in perspectief

We zijn dit onderzoek begonnen met een analyse van de huidige prestaties van het uitvoeringsbedrijf. De bedrijfsvoering van DSW kan als gemiddeld tot iets boven gemiddeld worden beoordeeld en dat is een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van de quick scan die we in 2008 uitvoerden. Kosten en baten zijn beter met elkaar in balans gekomen. Dat heeft geresulteerd in een halvering van de gemeentelijke bijdrage ten opzichte van 2006. Daarbij moet worden aangetekend dat het exploitatieresultaat negatief blijft. De gemeenten betalen in 2010 nog steeds een extra bijdrage van zo'n € 1000 per arbeidsjaar. Deze bijdrage ligt echter op een landelijk gemiddeld niveau.

Hoewel wij ervan overtuigd zijn dat de kosten en opbrengsten van de organisatie op een rechtmatige wijze zijn verwerkt in de boekhouding van DSW vinden we de wijze waarop zaken in de financiële administratie verwerkt zijn weinig transparant. Het vraagt heel veel inspanning om posten te kunnen duiden en verbindingen te kunnen leggen. In de jaarrekening 2010 van DSW is geen goed onderscheid te maken tussen de kosten en baten van de uitvoering van de Wsw en de kosten en baten van overige activiteiten. Dit alles leidt niet alleen tot een gebrek aan inzicht in het reilen en zeilen van het bedrijf, maar het vermindert tevens de sturingskracht van de organisatie.

Arbeidsontwikkeling

Ook als het gaat om arbeidsontwikkeling kan worden geconstateerd dat DSW sinds 2008 zeker stappen gezet heeft zoals bijvoorbeeld in de keuze voor een methodiek, de inbedding daarvan in de organisatie en de aanstelling van personeel. Toch beoordelen wij de in drie jaar doorgemaakte ontwikkeling als mager. De bovenliggende visie op arbeidsontwikkeling ontbreekt en de benadering van het onderwerp is vooral operationeel. Een aantal essentiële keuzes in de methodiek zijn niet doorgevoerd. De omvang van de inzet van specifieke medewerkers voor arbeidsontwikkeling blijft achter bij het gemiddelde. Ook hier ontbreekt volledige transparantie in het proces. Slechte registratie en onderbenutting van het cliëntvolgsysteem belemmeren een goed zicht op de prestaties op het vlak van arbeidsontwikkeling.

Detachering en begeleid werken

Via de statistiek van de Wsw en de jaarcijfers 2010 van DSW is er wel inzicht in de resultaten die DSW heeft behaald als het gaat om uitplaatsing naar een zo regulier mogelijke werkomgeving van sw-geïndiceerden. Daarin kan een verbetering worden geconstateerd ten opzichte van 2008 als het gaat om individuele detachering. In 2010 scoort DSW op dit punt landelijk gemiddeld of zelfs iets daarboven. Het bedrijf werft zelf niet of nauwelijks actief externe werkplekken. Via het WGSP worden slechts heel weinig plaatsingen gerealiseerd. Het positieve resultaat lijkt voor een zeer belangrijk deel toe te schrijven aan de bijdragen die de deelnemende gemeenten leveren. Meer dan twee maal zoveel individueel gedetacheerden dan landelijk gemiddeld zijn geplaatst bij de gemeenten.

De toename van het aantal individueel gedetacheerden is niet zichtbaar bij het aantal plaatsingen Begeleid Werken. Het aantal plaatsingen op dit gebied is sinds 2008 niet toegenomen. Hierbij speelt ongetwijfeld een rol dat DSW zelf niet of nauwelijks acquisitie doet voor dergelijke plekken. Het WGSP boekt niet of nauwelijks resultaten op dit gebied. DSW geeft zelf ook aan op het punt van begeleid werken weinig mogelijkheden te zien voor verdere groei. Dit resultaat wijkt af van landelijke ontwikkelingen, waar het aantal plaatsingen in begeleid werken ondanks het economisch tij in 2010 juist fors is toegenomen. Trajecten Begeleid Werken vertonen in aanpak en uitvoering grote overeenkomsten met het nieuwe proces van werken in het kader van de Wet Werken naar Vermogen.

Re-integratie

De deelnemende gemeenten hebben naar aanleiding van eerder onderzoek in 2008 besloten om een toenemend aantal trajecten gericht op ontwikkeling onder te brengen bij DSW. De jaarrekening van de Stichting Power over 2010 maakt duidelijk dat dit ondanks wat opstartproblemen ook in toenemende mate gebeurt. Zo maken de gemeenten optimaal gebruik van het principe dat re-integreren vanuit werk het beste resultaat oplevert. De gemeenten hebben gevarieerde contractafspraken gemaakt met DSW met daarin verschillende doelstellingen en looptijden. Dat maakt het overigens voor DSW administratief niet altijd even gemakkelijk.

Door het uitvoeringsbedrijf een steeds groter aantal re-integratetrajecten te gunnen hebben de gemeenten optimaal geprofiteerd van het beschikbare re-integratiebudget van de afgelopen jaren. De uitvoering van re-integratieactiviteiten zoals het opdoen van werknemersvaardigheden, het aanbieden van werkplekken en in mindere mate de verloning van bijstandsgerechtigden heeft een sterk positief effect op de exploitatie van DSW. Het is echter minder duidelijk welke resultaten DSW hier tegenover heeft gesteld. In de contracten is niet altijd even specifiek beschreven welk resultaat moet worden bereikt. In geen van deze contracten is aan DSW een uitplaatsingsverplichting opgelegd.

Keuzes in de bedrijfsvoering

De door het Rijk doorgevoerde budgetkortingen leiden tot de vraag op welke manier de gemeenten kunnen voorkomen dat de uitvoering van de sociale werkvoorziening de komende jaren leidt tot oplopende exploitatietekorten bij het uitvoeringsbedrijf. Binnen de grenzen van de huidige bedrijfsvoering lijkt weinig ruimte te bestaan voor een rendementsverbetering die opweegt tegen de opgelegde bezuinigingen. Hoewel verbetering van de bedrijfsvoering op onderdelen zeker mogelijk lijkt, is het weinig reëel om te veronderstellen dat dergelijke verbeteringen binnen afzienbare tijd kunnen leiden tot een kostendekkende exploitatie.

Een alternatief dat deze potentie wel heeft is een zeer sterke intensivering van arbeidsontwikkeling en de door- en uitstroom van sw-medewerkers naar een zo regulier mogelijke positie op de arbeidsmarkt. Met name de kosten van infrastructuur veroorzaken tekorten op de exploitatie. Een scenario dat leidt tot een sluitende begroting in 2018 gaat uit van een veel kleinere infrastructuur dan momenteel het geval is. Veel sw-medewerkers zullen met de hun vertrouwde werkleiders gaan werken op locatie bij een reguliere werkgever. Daarnaast moet ongeveer de helft van de sw-medewerkers individueel worden geplaatst bij werkgevers op de reguliere arbeidsmarkt.

De taak waarvoor de uitvoering zich gesteld ziet is gezien de ervaringen van collega-bedrijven ons inziens op termijn zeker haalbaar. Dat wil echter niet zeggen dat deze taak ook eenvoudig is. Om het gestelde resultaat van kostendekkende uitvoering in 2018 te bereiken zijn eenduidige en transparante sturing, planmatige arbeidsontwikkeling en een forse investering in marktbewerking vanuit de aanbodzijde en begeleiding van geplaatste medewerkers de belangrijkste sleutels. Uit de bedrijfskundige analyse blijkt dat deze elementen niet per sé behoren tot de sterkste punten van de uitvoeringsorganisatie.

Keuzes in de sturing

De gemeenten lopen de komende jaren grote financiële risico's. Op het moment dat DSW er niet in slaagt om de omslag naar structurele arbeidsontwikkeling en door- en uitstroom van werknemers te maken zullen de exploitatietekorten snel oplopen. De gemeenten hebben dan ook in toenemende mate behoefte aan een sturing op de uitvoering die in lijn is met die risico's. Een sturingsmodel waarin ze goed zicht hebben op de prestaties van het uitvoeringsbedrijf. Een sturingsmodel waarin ze beschikken over mogelijkheden om in te grijpen in die bedrijfsvoering als dat nodig is.

Een kort onderzoek naar de in de Wsw gebruikelijke organisatiemodellen levert echter geen munitie op om de gemeenschappelijke regeling te vervangen door een ander organisatiemodel. Een gemeentelijke organisatievorm ligt in de regio gezien de tendens naar meer samenwerking niet voor de hand en biedt de andere partners die bij zo'n organisatie zouden inkopen nauwelijks mogelijkheden om te sturen. Het privatiseren van de uitvoering in de vorm van een BV of NV biedt de theoretisch aantrekkelijke mogelijkheid van contractsturing. Deze mogelijkheid is echter weinig realistisch omdat de geloofwaardig alternatief voor de uitvoering ontbreekt.

Omdat sturing op uitvoering de komende jaren van eminent belang is hebben de gemeenten drie scenario's geformuleerd voor de sturing van de uitvoering. In het eerste scenario trekken de gemeenten de uitvoering van de belangrijke onderdelen arbeidsontwikkeling en door- en uitstroom naar detachering en begeleid werken naar zich toe. De gemeente heeft daarmee rechtstreeks ambtelijke invloed op de belangrijkste risicofactoren. DSW ontwikkelt zich verder als een regionaal werkbedrijf. Hiervoor volstaat de huidige sturing via de bestuurlijke lijn.

In een tweede scenario blijft DSW verantwoordelijk voor zowel de arbeidsontwikkeling als de door- en uitstroom van sw-werknemers en re-integratiekandidaten. De gemeenten hebben in dit scenario veel echter veel minder sturingskracht. In de praktijk blijkt de bedrijfsvoering voor niet ingewijden vaak weinig transparant. De sturing via de bestuurlijke lijn biedt weinig ruimte voor directe invloed op de bedrijfsvoering. In dit scenario voldoet de gemeenschappelijke regeling als organisatiemodel niet geheel, en moet worden gedacht aan verdere verkenning van de mogelijkheden op contractsturing van minimaal de re-integratieopdrachten.

Het derde scenario is een volledige fusie van sociale diensten van de samenwerkende gemeenten en de uitvoering van de sociale werkvoorziening en de re-integratie. Dit scenario biedt door de fusie van opdrachtgever en opdrachtnemer directe beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeenten. Het is in sturingstechnisch opzicht dan ook een uitstekende optie. Het scenario is echter anderzijds meer een model voor de toekomst. De veronderstelde fusie van de sociale diensten van de betrokken gemeenten is immers een majeure operatie op zichzelf.