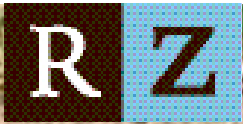


Vervolgonderzoek Sociale werkvoorziening in Zaanstad

februari 2010

Rekenkamer Zaanstad



Vervolgonderzoek

Sociale werkvoorziening in Zaanstad

februari 2010

Voorwoord

Voor u ligt het *Vervolgonderzoek Sociale werkvoorziening in Zaanstad*. Dit onderzoek is een vervolg op het in september 2006 gepubliceerde onderzoek *Sociale werkvoorziening in Zaanstad*. In dat onderzoek deed de rekenkamer in totaal 12 aanbevelingen. Drie jaar na publicatie onderzocht de rekenkamer op welke wijze er door het college van B&W, de gemeenteraad van Zaanstad en het algemeen bestuur van Baanstede uitvoering is gegeven aan aanbevelingen uit ons onderzoek. In dit rapport presenteren wij onze bevindingen en conclusies.

De sociale werkvoorziening in Zaanstad biedt mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap de mogelijkheid om aan de slag te gaan in een volwaardige baan die past bij hun mogelijkheden. Sinds de verschijning van ons rapport in 2006 is de sociale werkvoorziening gemoderniseerd. Dit betekende voor Baanstede dat zij zich wil ontwikkelen van een productiebedrijf gericht op het leveren van diensten naar een arbeidsontwikkelingsbedrijf. Het uiteindelijke doel van deze verandering is dat de mogelijkheden worden vergroot op doorstroming naar een reguliere baan van betrokkenen. Daarnaast is de betrokkenheid van de gemeenten bij de uitvoeringsorganisatie toegenomen, omdat de financiering van sociale werkvoorziening niet langer via het rijk maar via de gemeente loopt. Mede in het licht van deze ontwikkelingen is de rekenkamer nagegaan op welke wijze door verschillende partijen uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van 2006.

Dit vervolgonderzoek had niet op een goede wijze uitgevoerd kunnen worden zonder de medewerking van de Dienst Publiek, de raadsgriffie van Zaanstad en de uitvoeringsorganisatie Baanstede. Daarom bedanken wij allen die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door dr. E.V. Oppenhuis, senior onderzoeker bij de Rekenkamer Zaanstad.

dr. V.L. Eiff
directeur Rekenkamer Zaanstad

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding onderzoek	15
1.2 Onderzoeksvragen en aanpak	15
1.3 Leeswijzer	15
2 Rapport <i>Sociale werkvoorziening in Zaanstad</i>	17
2.1 Conclusies rapport 2006	17
2.2 Aanbevelingen	20
2.3 Bestuurlijke reacties en nawoord	21
3 Behandeling rapport in gemeenteraad	23
3.1 Procedure	23
3.2 Behandeling in de gemeenteraad	23
3.3 Conclusie	24
4 Stand van zaken per aanbeveling	27
4.1 Aanbevelingen voor het college van B&W	27
4.2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad van Zaanstad	33
4.3 Aanbevelingen voor het algemeen bestuur van Baanstede	34
4.4 Aanvullende besluiten gemeenteraad Zaanstad	46
5 Conclusies en aanvullende adviezen	49
5.1 Conclusies	49
5.2 Aanvullende adviezen	52
6 Bestuurlijke reacties en nawoord	55
6.1 Bestuurlijke reactie college van B&W Zaanstad	55
6.2 Nawoord rekenkamer	56
Bijlage 1 - Lijst met geïnterviewde personen	59
Bijlage 2 - Lijst met geraadpleegde documenten	61
Bijlage 3 - Lijst met gebruikte afkortingen	63
Bijlage 4 - Tabel doelstellingen, indicatoren en prestaties 2009 Baanstede	65

Samenvatting

In september 2006 publiceerde de Rekenkamer Zaanstad (hierna: rekenkamer) het rapport *Sociale werkvoorziening in Zaanstad*. Drie jaar later onderzocht de rekenkamer hoe het college van B&W, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van Baanstede uitvoering hebben gegeven aan de aan hen gerichte aanbevelingen om het beleid en de uitvoering van de sociale werkvoorziening te verbeteren.

Conclusie 2006

De rekenkamer kwam in het rapport *Sociale werkvoorziening* (september 2006) in de Zaanstad tot de volgende 3 hoofdconclusies:

1. De doeltreffendheid van de uitvoering van de Wsw schiet op onderdelen tekort.
 - a. De wachtlijstproblematiek is zorgwekkend. Er zijn veel wachtenden (211) en de wachttijd is lang (14,4 maanden). Verder geeft Baansteden geen periodieke informatie aan de wachtenden over bijvoorbeeld de wachttijd.
 - b. De doelstelling voor begeleid werken wordt niet gehaald. Dit is een landelijk probleem maar Baanstede presteert op dit terrein slechter dan andere sw-bedrijven.
 - c. Er is onvoldoende zicht op de ontwikkeling die sw-ers doormaken binnen Baanstede. Persoonlijke ontwikkelingsplannen lijken voorsnog een doel op zich in plaats van een instrument om de ontwikkeling van sw-ers te stimuleren.
2. De doelmatigheid van Baanstede is op onderdelen voor verbetering vatbaar.
 - a. Het exploitatieresultaat van Baanstede is sinds 2004 negatief en in 2005 verder verslechterd. Het tekort is hoger dan het sectorgemiddelde bij andere sw-bedrijven.
 - b. De loonkosten sw en de 'overige kosten' per sw-fte zijn bij Baanstede beduidende hoger (3,4% en 15,1%) dan het sector gemiddelde. Bij Baanstede is beperkt zicht op de 'overige kosten'.
 - c. De gemeente Zaanstad genereert relatief de één na laagste omzet bij Baanstede. Op dit moment is er voor gemeente geen prikkel om meer bij Baanstede in te kopen.
3. De gemeente Zaanstad en het bestuur van Baanstede geven onvoldoende invulling aan de processen sturen, verantwoorden en toezicht houden.
 - a. Zowel de gemeente als het bestuur van Baanstede richt zich bij sturen, verantwoorden en toezicht houden te eenzijdig op de financiële informatie en bedrijfsvoering. De primaire taakuitoefening van de Wsw krijgt onvoldoende aandacht.
 - b. De gemeente Zaanstad heeft geen richtinggevende beleidsdoelstellingen geformuleerd voor de uitvoering van de Wsw en ook het algemeen en dagelijks bestuur geven weinig richting aan de uitvoeringsorganisatie.
 - c. De verantwoording van Baanstede is eenzijdig gericht op de financiële informatie en daarmee niet toereikend. De gemeenteraad ontvangt van het college de jaarrekeningen en begrotingen van Baanstede niet of te laat.
 - d. Het toezicht van het bestuur van Baanstede is te passief en de gemeenteraad heeft haar controlerende rol beperkt ingevuld.

Bestuurlijke reacties in 2007

De rekenkamer formuleerde op basis van de bovenstaande conclusies 12 aanbevelingen: 3 voor het college van B&W, 2 voor de gemeenteraad en 7 voor het algemeen bestuur van Baanstede om beleid en de uitvoering van de sociale werkvoorziening in Zaanstad te verbeteren. Zowel het college van B&W als het algemeen bestuur van Baanstede zijn in hun reactie niet concreet ingegaan op elk van de aan haar gerichte aanbevelingen. De rekenkamer constateerde dat beide reacties de gemeenteraad weinig houvast bieden om de inzet te beoordelen van het college en zijn vertegenwoordiger in het algemeen bestuur van Baanstede bij het ontwikkelen van nieuw beleid en nieuwe vormen van sturing voor de sociale werkvoorziening. De rekenkamer raadde de gemeenteraad aan het college om meer duidelijkheid te vragen.

Behandeling rapport door gemeenteraad

Het rapport van de rekenkamer *Sociale werkvoorziening in Zaanstad* is uitgebreid behandeld in de gemeenteraad op 17 oktober 2006 en op 23 november 2006. Tijdens de raadsbehandeling ging het voornamelijk over de problemen met de wachtlijst voor de sociale werkvoorziening en de financiële verantwoording van Baanstede. Daarbij stond de vraag centraal hoe Zaanstad op beide kan sturen. Daarnaast werd gesproken over de mogelijkheid om de inkoop van diensten bij Baanstede uit te breiden.

Tijdens de laatste raadsbehandeling 23 november 2006 nam de gemeenteraad een besluit. In het besluit vroeg de raad aan het college uitvoering te geven aan de aan het college gerichte aanbevelingen van de rekenkamer en te bewerkstelligen dat Baanstede de aan de uitvoeringsorganisatie en het bestuur van Baanstede gerichte aanbevelingen overneemt en uitvoert. De gemeenteraad van Zaanstad nam daarnaast 3 aanvullende besluiten waarin:

1. werd ingestemd met de door het college voorgestelde wijze waarop de raad zal worden geïnformeerd over de totstandkoming van het gemeentelijk beleidsplan en over het verbeterproces van de bedrijfsvoering bij Baanstede (één maal per twee maanden een voortgangsmemo);
2. de raadsgriffie werd opgedragen te inventariseren of er behoefte is aan een gezamenlijk overleg van raadscommissies van de deelnemende gemeenten aan de gemeenschappelijke regeling sociale werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland;
3. met instemming werd kennisgenomen van de toezegging dat het college om te komen met een uitgewerkt voorstel ter verbetering van de rapportages over verbonden partijen.

Conclusies vervolgonderzoek 2010

De rekenkamer onderzocht in het vervolgonderzoek in welke mate het college van B&W, de gemeenteraad en het bestuur van Baanstede uitvoering hebben gegeven aan de aan hen gerichte aanbevelingen. Daarnaast onderzocht de rekenkamer in welke mate de 3 aanvullende besluiten van de gemeenteraad naar aanleiding van de bespreking van het rekenkamerrapport zijn uitgevoerd. In tabel S.1 zijn de conclusies van dit onderzoek samengevat.

Tabel S.1 – Uitvoering van de aanbevelingen van de rekenkamer en van de aanvullende besluiten van de gemeenteraad – stand van zaken november 2009

		Uitgevoerd
Aanbeveling voor college van B&W		
1.	Ontwikkel een gemeentelijk beleidsplan voor de uitvoering van de Wsw.	Ja
2.	Versterk de ambtelijke inzet op het terrein van de sociale werkvoorziening.	Ja
3.	Verbeter de informatievoorziening aan de raad.	Deels
Aanbeveling voor de gemeenteraad van Zaanstad		
1.	Stel een gemeentelijk beleidsplan vast waarin de doelen voor de uitvoering van de Wsw zijn vastgelegd.	Ja
2.	Toets de begroting en de jaarrekening van Baanstede en door de rekenkamer aanbevolen halfjaarlijkse rapportages aan de gemeentelijke doelstellingen uit het beleidsplan.	Deels
Aanbeveling voor het algemeen bestuur van Baanstede		
1.	Verbeter het wachtlijstbeheer door het ontwikkelen van beleid ter beperking van de omvang en duur van de wachtlijst en het verbeteren van de informatievoorziening richting wachtenden.	Ja
2.	Zet de uitvoering van passende werkplekken voort en verbeter deze door met een actievere marktbenadering meer sw-ers te plaatsen in begeleid werken. Meld hiertoe tevens de sw-ers tijdig voor herindicatie aan bij het CWI en verbeter de samenwerking tussen Baanstede en het CWI.	Ja
3.	Zet de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid voort en verbeter deze door leidinggevend en ook aan te sturen op de sociale kant van de uitvoering van de Wsw. Neem tevens het opstellen en uitvoeren van persoonlijke ontwikkelingsplannen als periodiek terugkerende cyclus op in de bedrijfsvoering.	Ja
4.	Verbeter het zicht op de sociale prestaties.	Deels
5.	Stel jaarlijks een analyse op van ontwikkelingen in de beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare kosten van Baanstede en de mogelijke gevolgen hiervan voor het financiële resultaat.	Deels
6.	Maak op basis van het beleid van de deelnemende gemeenten jaarlijks sociale en financiële prestatieafspraken met Baanstede. Verlang jaarlijks een inhoudelijke verantwoording van de directeur van Baanstede over de gemaakte prestatieafspraken.	Deels

		Uitgevoerd
7.	Ontwikkel in overleg met de deelnemende gemeenten een kortingsregeling voor de gemeentelijke bijdrage gebaseerd op de afname van diensten en producten door de deelnemende gemeenten. Het doel van de regeling is een gemeente die relatief veel inkoopt een korting te verlenen op de gemeentelijke bijdrage.	Nee
Aanvullende besluiten gemeenteraad Zaanstad		
1.	In te stemmen met de door het college voorgestelde wijze van informatievoorziening (één maal per twee maanden een voortgangsmemo) over de voorbereiding van het gemeentelijk beleidsplan en de voortgang van het verbeterproces van de bedrijfsvoering binnen Baanstede zelf.	Ja
2.	De raadsgriffie op te dragen om bij de gemeenteraden van de andere deelnemende gemeente te vragen of er behoefte is om periodiek een overleg te organiseren tussen de betrokken raadscommissies van de deelnemende gemeenten	Ja
3.	Met betrekking tot de relaties met verbonden partijen met instemming kennis te nemen van de toezegging van de waarnemend burgemeester in de commissievergadering over de programmabegroting 2007-2010, dat het college komt met een voorstel tot verbetering van de rapportages over verbonden partijen	Ja

De rekenkamer constateert dat het college van B&W van de gemeente Zaanstad 2 van de 3 aan haar gerichte aanbevelingen heeft uitgevoerd en 1 deels heeft uitgevoerd. Van de 2 aanbevelingen aan de gemeenteraad is er 1 uitgevoerd en is er 1 deels uitgevoerd. Van de 7 aanbevelingen aan het algemeen bestuur van Baanstede zijn er 3 uitgevoerd, 3 deels uitgevoerd en is er 1 niet uitgevoerd. Aan de 3 aanvullende besluiten van de gemeenteraad is uitvoering gegeven. Hoofdstuk 4 van dit rapport bevat een uitgebreide toelichting op de stand van zaken per aanbeveling.

De rekenkamer constateert dat ruim drie jaar na het verschijnen van het rapport *Sociale Werkvoorziening in Zaanstad* er in de beleidsvorming, verantwoording, aansturing van het sw-bedrijf Baanstede, en de uitvoering door Baanstede veel is verbeterd.

- Er zijn pré-sw-banen gecreëerd waardoor de feitelijk wachttijd op de wachtlijst wordt bekort. In de periode 2008-2009 zijn er in totaal 95 pré-sw banen gecreëerd. Mensen met een pré-sw baan blijven op de wachtlijst staan totdat ze een regulier sw-baan krijgen. In november 2009 staan 239 mensen op de wachtlijst. De gemiddelde wachttijd op de wachtlijst bedraagt in november 2009 18 maanden. Van de mensen die in november 2009 op de wachtlijst staan zijn er echter al 36 werkzaam in een pré-sw baan. Wanneer de wachtlijst voor deze mensen met een pré-sw baan wordt geschoond, bedraagt de gemiddelde wachttijd in november 2009 15,5 maand.
- De informatie aan wachtenden op de wachtlijst is verbeterd. Wachtenden op de wachtlijst kunnen via de website van Baanstede volgen op welke plek zij staan en bij het eerste kennismakingsgesprek wordt aandacht besteed aan de tijd die iemand ongeveer op de wachtlijst zal staan voor een werkplek in de sociale werkvoorziening.
- De ontwikkeling van medewerkers van Baanstede wordt in kaart gebracht door het jaarlijks meten van het arbeidspotentieel van elke individuele medewerker.

- Begeleid werken bij Baanstede is toegenomen van 7,3 fte in 2005 tot 43,2 fte in 2009.
- Er is een gemeentelijk beleidsplan opgesteld, met doelstellingen en financiële kaders voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening.
- Er zijn daarnaast (deels aanvullende) doelstellingen en prestatieafspraken vastgelegd in zogenaamde regietabellen waarover Baanstede op kwartaalbasis verantwoording aflegt.
- De raad wordt jaarlijks tijdig geïnformeerd over de begroting en jaarrekening van Baanstede.

Naast deze positieve ontwikkelingen signaleert de rekenkamer nog een aantal punten die kunnen worden verbeterd:

- Baanstede leidt nog steeds aanzienlijke verliezen. In de periode 2006-2008 is er een gemiddeld exploitatietekort van € 1 miljoen. In 2006 bedroeg het tekort €1,3 miljoen, in 2007 was dat €0,8 miljoen en in 2008 was het €0,9 miljoen. De rekenkamer constateert dat Baanstede in haar jaarrekeningen onvoldoende aandacht heeft voor (de realisatie van) maatregelen om het exploitatieresultaat te verbeteren.
- In de jaarrekeningen van Baanstede wordt geen expliciete aandacht besteed aan de oorzaken voor de uitstroom van sw-ers. De uitstroom van sw-ers bij Baanstede laat in de periode 2006-2008 een gevarieerd beeld zien van 46 personen in 2006, 63 personen in 2007 en 47 personen in 2008.
- Het medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) is door Baanstede nog niet uitgevoerd. Als het MTO in 2010 wordt uitgevoerd dan is dit 4 jaar na publicatie van het rapport in 2006.
- Er zijn geen concrete afspraken met Baanstede gemaakt over de omvang van de wachtlijst en de wachttijd op de wachtlijst.
- Er zijn binnen de gemeente Zaanstad nog geen begeleid werken banen gecreëerd.
- De kwartaalverantwoordingen van Baanstede over gerealiseerde doelen en prestaties worden door het college niet naar de gemeenteraad gestuurd. De gemeenteraad wordt niet tussentijds geïnformeerd over de resultaten van Baanstede.
- Er is geen extra inkoop van diensten door de gemeente Zaanstad bij Baanstede. Belangrijkste oorzaak hiervoor is onduidelijkheid over de opbouw van de kostprijzen van Baanstede.
- Er is nog geen kortingsregeling voor de gemeentelijke bijdrage vastgesteld voor gemeenten die relatief veel inkopen bij Baanstede. Hiermee ontbreekt een prikkel voor de gemeenten om extra producten en diensten bij Baanstede in te kopen.

Aanvullende adviezen

Op basis van het vervolgonderzoek geeft de rekenkamer het college en het algemeen bestuur van Baanstede de volgende aanvullende adviezen.

Aanvullende adviezen voor het college van burgemeester en wethouders

1. De rekenkamer adviseert het college om de kwartaalverantwoording van Baanstede over de realisatie van afgesproken doelen en prestaties te sturen aan de gemeenteraad,

zodat de gemeenteraad ook tussentijds wordt geïnformeerd over de uitvoering van de Wsw door Baanstede.

2. De rekenkamer adviseert het college om in de zogeheten regietabellen expliciet afspraken over de wachtlijst en wachttijd voor een sw-plek op te nemen. Bij de verantwoording over de wachtlijst en wachttijd is het wenselijk dat inzichtelijk wordt gemaakt welk deel van de wachtlijst inmiddels is ingestroomd in een pré-sw baan en welke consequenties dit heeft voor de wachttijd op de wachtlijst.
3. De rekenkamer adviseert het college te onderzoeken:
 - a. Welke mogelijkheden er binnen de gemeente Zaanstad zijn voor begeleid werken.
 - b. Op welke wijze de inkoop van producten bij Baanstede kan worden vergroot.
4. De rekenkamer adviseert het college om, samen met de andere deelnemende gemeenten aan de GR, criteria op te stellen waaraan de kostprijsberekening van Baanstede moet voldoen.
5. De rekenkamer adviseert het college om nauwgezet te volgen dat Baanstede het medewerkerstevredenheidsonderzoek in 2010 ook daadwerkelijk uitvoert en geen verdere vertraging oploopt.

Aanvullende adviezen aan het algemeen bestuur van Baanstede

1. De rekenkamer adviseert het algemeen bestuur van Baanstede om in de jaarrekening expliciete aandacht aan de uitstroom van sw-ers te besteden, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen sw-ers met een sw-dienstverband en een begeleid werken dienstverband.
2. De rekenkamer adviseert het algemeen bestuur van Baanstede om de directie van Baanstede opdracht te geven om de kostprijsberekening aan te passen aan door de deelnemende gemeenten te formuleren criteria, opdat belemmeringen voor de inkoop van producten bij Baanstede worden weggenomen.
3. De rekenkamer adviseert het algemeen bestuur van Baanstede om de directie bij het opstellen van de jaarrekening de opdracht te geven meer aandacht te besteden aan de maatregelen die zijn of worden genomen om het exploitatieresultaat te verbeteren.
4. De rekenkamer adviseert het algemeen bestuur van Baanstede er op toe te zien dat het medewerkerstevredenheidsonderzoek onder medewerkers van Baanstede in 2010 ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en geen verdere vertraging oploopt.

Bestuurlijke reactie op het vervolgonderzoek en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft het college van B&W en het algemeen bestuur van Baanstede gevraagd om een bestuurlijke reactie op de conclusies en adviezen uit het vervolgonderzoek.

Het algemeen bestuur van Baanstede heeft niet gereageerd op de conclusies en aanbevelingen. Zij heeft middels een brief aan het college van B&W laten weten het rekenkamerrapport een primair Zaanse aangelegenheid te vinden en vindt dat zij formeel geen rol heeft bij de totstandkoming van het rapport.

Het college van B&W onderschrijft 2 van de 5 adviezen (advies 1 en advies 3). Voor een deel voert zij deze adviezen nu al uit, en voor een deel zal ze de adviezen in de loop van 2010 uitvoeren. Daarnaast zal het college met de nieuwe gemeenteraad na 3 maart 2010 afspraken maken over de wijze waarop de raad extra wordt geïnformeerd over de prestaties van Baanstede.

Het college neemt het advies 2 niet over. Dit betreft de concrete afspraken over de wachtlijst en de wachttijd op de wachtlijst. Zij stelt in haar reactie dat de Verordening wachtlijstbeheer Wet sociale werkvoorziening Zaanstad 2008 het wachtlijstbeheer afdoende regelt en dat de bewaking van het wachtlijstbeheer langs deze lijn plaatsvindt.

Het college neemt het advies 4 niet over. Dit betreft het opstellen van criteria waaraan de kostprijsberekening van Baanstede moet voldoen. Het college stelt dat er binnen het algemeen bestuur van Baanstede geen draagvlak is om te komen tot een meer transparante kostprijsberekening.

Het college heeft niet gereageerd op advies 5. Dit advies betreft het nauwgezet volgen dat Baanstede het medewerkerstevredenheidsonderzoek in 2010 daadwerkelijk uitvoert.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te vragen om de adviezen 2, 4 en 5 van de rekenkamer alsnog over te nemen. Daarnaast adviseert de rekenkamer de gemeenteraad om het college te verzoeken om aan het algemeen bestuur van Baanstede te vragen te reageren op de aanvullende adviezen van de rekenkamer.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Op 5 september 2006 publiceerde de rekenkamer het rapport *Sociale werkvoorziening in Zaanstad*. Het rapport bevat 12 aanbevelingen. Van deze 12 aanbevelingen zijn er 3 gericht aan het college van burgemeester en wethouders, 2 aan de gemeenteraad van Zaanstad en 7 aan de het algemeen bestuur van Baanstede. De rekenkamer gaat in dit vervolgonderzoek na op welke wijze het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van Baanstede uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen. Daarnaast is de rekenkamer nagegaan welke beleidsresultaten en -effecten zijn behaald sinds de publicatie van het rapport in 2006. De rekenkamer keek hierbij in het bijzonder naar de ontwikkeling in de wachtlijsten en het exploitatieresultaat van Baanstede. In de voorliggende rapportage treft u de bevindingen en conclusies van dit vervolgonderzoek aan.

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak

In dit vervolgonderzoek staan de volgende 3 vragen centraal:

1. Tot welk resultaat heeft de behandeling van het rapport *Sociale Werkvoorziening in Zaanstad* in de gemeenteraad geleid?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?
3. Tot welke resultaten en effecten hebben de beleidswijzigingen geleid?

De bevindingen over de wijze waarop en de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen zijn gebaseerd op:

- De schriftelijke reacties van de Dienst Publiek (2 november 2009) en Baanstede (28 oktober 2009) op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport.
- Relevante documenten die zijn verschenen na publicatie van het rapport *Sociale werkvoorziening in Zaanstad* (zie bijlage 2 voor een overzicht van geraadpleegde documenten).
- Toelichtende gesprekken met ambtenaren van de Dienst Publiek op 26 november 2009 en met de directeur en beleidsadviseur van Baanstede op 3 december 2009 (zie bijlage 1 voor een overzicht van geïnterviewde personen).

1.3 Leeswijzer

Dit rapport start met een samenvatting van het rapport *Sociale Werkvoorziening in Zaanstad* van september 2006 en een samenvatting van de reactie op dit rapport van het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad en het algemeen bestuur van Baanstede (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 wordt de behandeling van het rekenkamerrapport in de gemeenteraad beschreven. De wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen en tot welke resultaten en effecten de beleidswijzigingen hebben geleid komt aan de orde in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en

aanbevelingen. In hoofdstuk 6 zijn de bestuurlijke reacties en het nawoord van de rekenkamer opgenomen.

2 Rapport *Sociale werkvoorziening in Zaanstad*

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen uit het rapport *Sociale werkvoorziening in Zaanstad* van 2006. Vervolgens geven we een samenvatting van de bestuurlijke reactie van het college van B&W en van het algemeen bestuur van het werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland (Baanstede) en het nawoord van de rekenkamer daarop.

2.1 Conclusies rapport 2006

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad in onvoldoende mate invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Dit oordeel geldt zowel het College als de gemeenteraad. Gelet op diverse tekortkomingen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering door Baanstede, vindt de rekenkamer dat de gemeente Zaanstad de afgelopen jaren onvoldoende aandacht heeft gehad voor de sociale werkvoorziening.

Doeltreffendheid

Voor een oordeel over de doeltreffendheid van de uitvoering van de Wsw onderzocht de rekenkamer de prestaties van Baanstede op het gebied van wachtlijstbeheer, passende werkplekken voor sw-ers en ontwikkeling van sw-ers. De rekenkamer is van oordeel dat de doeltreffendheid op onderdelen tekort schiet.

De wachtlijstproblematiek bij Baanstede is naar het oordeel van de rekenkamer zorgwekkend. Er zijn veel wachtenden en de wachttijd is lang (211 wachtenden, gemiddelde wachttijd 14,4 maanden). Baanstede scoort op dit punt slecht vergeleken met andere sw-bedrijven. Hoewel de problematiek deels buiten de invloedssfeer van Baanstede ligt, vindt de rekenkamer dat Baanstede (uitvoeringsorganisatie en bestuur) te weinig structurele aandacht heeft voor reductie van de wachtlijst. Daarnaast schiet de informatievoorziening aan wachtenden naar de mening van de rekenkamer tekort. Baanstede verstrekt geen periodieke informatie aan wachtenden over bijvoorbeeld de wachttijd.

Het beleid van Baanstede voor het plaatsen van sw-ers en het creëren van werkplekken is voor een deel succesvol. Baanstede realiseert het totaal aantal werkplekken dat zij van het rijk moet realiseren (867 standardeenheden in 2005). De doelstelling begeleid werken – ondergebracht bij Baanstede-dochter Job & Go – wordt echter niet gerealiseerd. Dit is een landelijk probleem, maar de realisatie bij Baanstede vertoont een achterstand op andere sw-bedrijven. Naast een aantal externe oorzaken is Job & Go naar de mening van de rekenkamer nog onvoldoende actief in haar marktbenadering.

Baanstede slaagt er daarnaast niet in de wettelijk verplichte herindicaties tijdig aan te melden bij het Centrum voor werk en inkomen (CWI). Voor een belangrijk deel heeft dit te maken met problemen rond de nieuwe samenwerking tussen Baanstede en het CWI op dit punt.

Ontwikkeling van sw-ers is een vast onderdeel van de organisatie. Taken en verantwoordelijkheden zijn belegd, leidinggevend worden getraind en er wordt gewerkt aan persoonlijke ontwikkelingsplannen voor medewerkers. Er bestaat bij Baanstede echter onvoldoende zicht op de effectiviteit van dit beleid. Zo heeft Baanstede geen cijfermatig inzicht in de ontwikkeling die sw-ers doormaken en voert het geen onderzoek uit naar medewerkerstevredenheid. De beoogde ontwikkeling van sw-ers wordt ook niet vertaald in resultaatgerichte afspraken met leidinggevend. De aansturing van leidinggevend is vooral gericht op afspraken over de financiële bedrijfsvoering. De persoonlijke ontwikkelingsplannen lijken vooralsnog een doel op zich in plaats van een instrument bij de ontwikkeling van sw-ers.

Doelmatigheid

De rekenkamer onderzocht het exploitatieresultaat en de kosten en opbrengsten van de uitvoering door een vergelijking met de sector. Daarnaast onderzocht de rekenkamer de mate waarin de deelnemende gemeenten diensten afnemen bij Baanstede. De rekenkamer concludeert dat de doelmatigheid van Baanstede op onderdelen voor verbetering vatbaar is.

Het exploitatieresultaat van Baanstede is sinds 2004 negatief en in 2005 verder verslechterd. Voor 2006 is een negatief resultaat voorzien van €1,8 miljoen (exclusief gemeentelijke bijdrage). Dit tekort is hoger dan het sectorgemiddelde. Overigens is het positieve resultaat in de jaren 2002 en 2003 geflatteerd door afdekking van tekorten met de verkoop van onroerend goed.

De relatieve omvang van de totale kosten en opbrengsten per sw-fte komt bij Baanstede redelijk overeen met het sectorgemiddelde (kosten +1,6%, opbrengsten – 0,6%). De loonkosten sw en de overige kosten per sw-fte zijn evenwel beduidend hoger dan gemiddeld (+3,4% en + 15,1%). Daarentegen maakt Baanstede door te werken met relatief weinig ambtenaren minder ambtelijke loonkosten dan de sector (-21,9% per sw-fte). Doordat Baanstede in eigen analyses vooral wijst op de relatief hoge loonkosten voor sw-ers, is het zicht op de overige kosten naar de mening van de rekenkamer beperkt. Deze 'overige kosten' (onder andere voor huur, inhuur van extern personeel en vervoer van sw-ers naar Purmerend) zijn relatief hoog vergeleken met de sector.

Van de negen deelnemende gemeenten genereert Zaanstad relatief de één na laagste omzet bij Baanstede. Door diensten elders in te kopen dragen de gemeenten bij aan een minder gunstig exploitatieresultaat van Baanstede met als gevolg een hogere gemeentelijke bijdrage. Op dit moment bevat de regeling geen prikkel voor de gemeenten om meer bij Baanstede in te kopen.

Bestuurlijke relatie tussen Zaanstad en Baanstede

De rekenkamer onderzocht hoe de gemeente en het bestuur van Baanstede invulling geven aan sturen, verantwoorden en toezicht houden. De rekenkamer is van oordeel dat gemeente en bestuur van Baanstede onvoldoende invulling geven aan deze processen.

Zowel op het niveau van de gemeente als op het niveau van het bestuur van Baanstede geldt dat sturen, verantwoorden en toezicht houden te eenzijdig gericht zijn op de financiële informatie en de bedrijfsvoering. De primaire taakuitvoering van de Wsw krijgt op beide niveaus onvoldoende aandacht. Bovendien stellen gemeente en bestuur zich te passief op richting Baanstede.

Het baart de rekenkamer zorgen dat de gemeente Zaanstad geen richtinggevende beleidsdoelstellingen heeft geformuleerd voor de uitvoering van de Wsw. De Zaanse betrokkenheid concentreert zich in het bestuurslidmaatschap van de wethouder en een beperkte inzet van ambtelijke capaciteit. Ook het algemeen en dagelijks bestuur geven weinig richting aan de uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie bepaalt in sterke mate zelf het financiële en inhoudelijke beleid.

De verantwoording van de uitvoeringsorganisatie aan het bestuur is eenzijdig gericht op de financiële informatie en daarmee niet toereikend, ondanks de op zichzelf goede voorbereiding van de bestuursvergaderingen. De verstrekte financiële informatie is beperkt informatief.

De verantwoording door het College aan de gemeenteraad schiet ernstig tekort. De raad ontving in de periode 2002-2005 de jaarrekeningen en begrotingen niet of te laat. Tevens stelde de wethouder de raad niet op de hoogte van de keuze van Baanstede om mensen met een indicatie begeleid werken voorrang te geven bij plaatsing vanaf de wachtlijst. Een keuze die ertoe leidt dat mensen met een zwaardere arbeidshandicap langer op de wachtlijst staan.

Het toezicht door het bestuur van Baanstede is passief. De rekenkamer vindt het bestuur van Baanstede onvoldoende kritisch richting Baanstede.

De gemeenteraad heeft haar controlerende rol de afgelopen jaren beperkt ingevuld. Dit is deels veroorzaakt doordat de raad verantwoordingsinformatie niet ontving. Een tekort aan aandacht bij de raad zelf speelt echter ook een belangrijke rol.

2.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies en mede in het licht van de modernisering van de Wsw komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen aan het College van B&W, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van Baanstede.¹

Aanbevelingen voor het College van B&W

1. Ontwikkel een gemeentelijk beleidsplan voor de uitvoering van de Wsw.
2. Versterk de ambtelijke inzet op het terrein van de sociale werkvoorziening.
3. Verbeter de informatievoorziening aan de raad.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

1. Stel een gemeentelijk beleidsplan vast waarin de doelen voor de uitvoering van de Wsw zijn vastgelegd.
2. Toets de begroting en de jaarrekening van Baanstede en door de rekenkamer aanbevolen halfjaarlijkse rapportages aan de gemeentelijke doelstellingen uit het beleidsplan.

Aanbevelingen voor het algemeen bestuur van Baanstede

De aanbevelingen voor het algemeen bestuur zijn tweeledig. Ten eerste doet de rekenkamer aanbevelingen ter verbetering van de uitvoering van de Wsw door de uitvoeringsorganisatie Baanstede. Daarnaast doen we aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het bestuur van Baanstede.

Uitvoeringsorganisatie Baanstede

1. Verbeter het wachtlijstbeheer door het ontwikkelen van beleid ter beperking van de omvang en duur van de wachtlijst en het verbeteren van de informatievoorziening richting wachtenden.
2. Zet de uitvoering van passende werkplekken voort en verbeter deze door met een actievere marktbenadering meer sw-ers te plaatsen in begeleid werken. Meld hiertoe tevens de sw-ers tijdig voor herindicatie aan bij het CWI en verbeter de samenwerking tussen Baanstede en het CWI.
3. Zet de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid voort en verbeter deze door leidinggevend en ook aan te sturen op de sociale kant van de uitvoering van de Wsw. Neem tevens het opstellen en uitvoeren van persoonlijke ontwikkelingsplannen als periodiek terugkerende cyclus op in de bedrijfsvoering.
4. Verbeter het zicht op de sociale prestaties.
5. Stel jaarlijks een analyse op van ontwikkelingen in de beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare kosten van Baanstede en de mogelijke gevolgen hiervan voor het financiële resultaat.

¹ Het betreft hier een samenvatting van de aanbevelingen. Een nadere uitwerking van deze aanbevelingen is opgenomen in Hoofdstuk 4, waarin ook de stand van zaken per aanbeveling wordt geschetst.

Bestuur van de uitvoeringsorganisatie

6. Maak op basis van het beleid van de deelnemende gemeenten jaarlijks sociale en financiële prestatieafspraken met Baanstede. Verlang jaarlijks een inhoudelijke verantwoording van de directeur van Baanstede over de gemaakte prestatieafspraken.
7. Ontwikkel in overleg met de deelnemende gemeenten een kortingsregeling voor de gemeentelijke bijdrage gebaseerd op de afname van diensten en producten door de deelnemende gemeenten. Het doel van de regeling is een gemeente die relatief veel inkoop een korting te verlenen op de gemeentelijke bijdrage.

2.3 Bestuurlijke reacties en nawoord

De Rekenkamer Zaanstad dankt het College van B&W van Zaanstad en de voorzitter van het algemeen bestuur van het Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland voor hun reacties. De rekenkamer stelt het op prijs dat in beide reacties waardering wordt uitgesproken voor de leesbaarheid van ons rapport voor niet-ingewijden. De rekenkamer betreurt het echter dat zowel het College als de voorzitter van het algemeen bestuur niet concreet ingaan op de aanbevelingen in ons rapport.

Beide reacties bieden de gemeenteraad vooralsnog weinig houvast voor de inzet van het College en zijn vertegenwoordiger in het algemeen bestuur van Baanstede bij het ontwikkelen van nieuw beleid en nieuwe vormen van sturing voor de sociale werkvoorziening. De rekenkamer raadt de gemeenteraad aan het College te vragen hierover meer duidelijkheid te verschaffen.

De kern van de reactie van het College is dat de gemeente Zaanstad door deelname aan de gemeenschappelijke regeling bewust heeft gekozen voor een model waarin Baanstede op afstand is geplaatst. Eenzelfde geluid klinkt door in de reactie van de voorzitter van het algemeen bestuur. Het College geeft daarbij aan de indruk te hebben beoordeeld te worden op eisen die pas gaan gelden na de modernisering van de Wsw.

Zoals we in het rapport al hebben aangegeven ontslaat het neerleggen van de feitelijke uitvoering van de Wsw bij de gemeenschappelijke regeling de gemeente Zaanstad niet van haar individuele verantwoordelijkheid voor de sociale werkvoorziening. De in april 2006 door de gemeenteraad van Zaanstad vastgestelde Nota Verbonden Partijen bevestigt dit uitgangspunt. Deze nota, die onder andere van toepassing is op gemeenschappelijke regelingen, stelt dat de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor de realisatie van doelstellingen van verbonden partijen en dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad om die reden blijft bestaan. Vanuit dit perspectief hebben wij het handelen van de gemeente beoordeeld. In onze optiek impliceert dit dat ook onder de huidige wetgeving, de huidige gemeenschappelijke regeling en het op dit moment nog beperkte financieel belang een nadrukkelijker rol van het College geboden is bij het aansturen van de sociale werkvoorziening en het toezicht op de geleverde prestaties.

3 Behandeling rapport in gemeenteraad

3.1 Procedure

De gemeenteraad van Zaanstad heeft een procedure afgesproken over de behandeling van de rapporten van de rekenkamer. Deze procedure is ook gevolgd bij het rapport *Sociale werkvoorziening in Zaanstad*. De procedure houdt in het kort in dat de rekenkamer haar rapport presenteert aan de raad, waarbij de raadsleden gelegenheid hebben tot het stellen van vragen. Vervolgens wordt het rapport geagendeerd en besproken in een volgende vergadering, waarbij de wethouder de mogelijkheid krijgt om te reageren. De directeur van de rekenkamer is ook bij deze vergadering aanwezig en kan reageren op de door de raadsleden en wethouder naar voren gebrachte punten. Op grond van de discussie in deze vergadering wordt een conceptraadsbesluit opgesteld dat wordt geagendeerd voor de vergadering van de gemeenteraad. In de vergadering van de gemeenteraad neemt de raad een besluit over de wijze waarop het college gevolg moet geven aan de aanbevelingen van de rekenkamer. In paragraaf 3.2 gaat de rekenkamer in op de manier waarop deze procedure bij de behandeling van het rapport *Sociale werkvoorziening in Zaanstad* is gevolgd.

3.2 Behandeling in de gemeenteraad

De rekenkamer presenteerde het rapport *Sociale werkvoorziening in Zaanstad* op 5 september 2006 aan de gemeenteraad van Zaanstad. Op 5 september 2006 is het rapport ook door de rekenkamer openbaar gemaakt. Ongeveer anderhalve maand na publicatie op 17 oktober 2006 is het rapport van de rekenkamer besproken in de voormalige commissie Keijzer, gezamenlijk met het eerder gepubliceerde rapport *Van binnen naar buiten* van Ernst&Young (19 mei 2006). Bij deze bespreking konden de raadsleden vragen stellen aan de directeur van de rekenkamer en de verantwoordelijk wethouder Keijzer. Daarnaast konden de fracties onderling discussiëren en hun opvatting geven over de aanbevelingen in het rapport van de rekenkamer. In de discussie van de raad ging het voornamelijk over de problemen met het wachtlijstbeheer, de financiële verantwoording van Baanstede, de mogelijkheden of onmogelijkheden van de gemeente Zaanstad om daarop te sturen en de mogelijkheden om de inkoop van diensten door de gemeente bij Baanstede uit te breiden. Naar aanleiding van de discussie in de raadscommissie is er een raadsvoorstel, gedateerd 15 november 2006, gemaakt waarin de raad gevraagd wordt de volgende besluiten te nemen:

Gevraagd besluit:

1. De aanbevelingen van de Rekenkamer (zie bijlage 1) te onderschrijven en de aan de gemeenteraad zelf gerichte aanbevelingen over te nemen, te weten:
 - a. Stel een gemeentelijk beleidsplan vast waarin de doelen voor de uitvoering van de Wsw zijn vastgelegd.
 - b. Toets de begroting en de jaarrekening van Baanstede en door de rekenkamer aanbevolen halfjaarlijkse rapportages aan de gemeentelijke doelstellingen uit het beleidsplan.

2. Het college van burgemeester en wethouders op te dragen het onder 1. genoemde beleidsplan voor te bereiden en er voor zorg te dragen dat de gemeenteraad over de onder 1. genoemde rapportages kan beschikken.
3. Het college te verzoeken de aan haar gerichte aanbevelingen over te nemen en uit te voeren.
4. Het college te verzoeken om te bewerkstelligen dat de aan de uitvoeringsorganisatie Baanstede en aan het bestuur en de uitvoeringsorganisatie Baanstede gerichte aanbevelingen worden overgenomen en worden uitgevoerd.
5. In te stemmen met de door het college voorgestelde wijze van informatievoorziening (één maal per twee maanden een voortgangsmemo) over de voorbereiding van het gemeentelijk beleidsplan en de voortgang van het verbeterproces van de bedrijfsvoering binnen Baanstede zelf.
6. De raadsgriffie op te dragen om bij de gemeenteraden van de andere deelnemende gemeente te vragen of er behoefte is om periodiek een overleg te organiseren tussen de betrokken raadscommissies van de deelnemende gemeenten.
7. Met betrekking tot de relaties met verbonden partijen met instemming kennis te nemen van de toezegging van de waarnemend burgemeester in de commissievergadering over de programmabegroting 2007-2010, dat het college komt met een voorstel tot verbetering van de rapportages over verbonden partijen

Dit raadsvoorstel was een van de stukken waarop de Burgeravond van 16 november 2006 kon worden ingesproken. Er hadden zich echter geen insprekers gemeld. Het voorstel is daarom in ongewijzigde vorm doorgeleid naar de raadsvergadering van 23 november 2006. Tijdens de vergadering van 23 november 2006 gaat het in de raad vooral over de aansturing van Baanstede en de samenwerking tussen de verschillende gemeenten die participeren binnen de gemeenschappelijke regeling. De bespreking leidt niet tot aanpassing van het raadsvoorstel en de gemeenteraad neemt aan het eind van de vergadering het voorstel geheel over en legt dit vast in een raadsbesluit.

Concreet vraagt de raad aan het college uitvoering te geven aan de aan het college gerichte aanbevelingen van de rekenkamer en te bewerkstelligen dat Baanstede de aan de uitvoeringsorganisatie en bestuur gerichte aanbevelingen overneemt en uitvoert. Daarnaast is het onderzoek van de rekenkamer voor de gemeenteraad aanleiding om 3 aanvullende besluiten te nemen. Het gaat hier om:

1. De informatievoorziening aan de raad over de totstandkoming van het beleidsplan en het verbeterproces van de bedrijfsvoering binnen Baanstede.
2. De inventarisatie van de behoefte aan een periodiek overleg tussen de raadscommissies van de deelnemende gemeenten.
3. Een voorstel van het college tot verbetering van de rapportages over verbonden partijen.

3.3 Conclusie

Het rapport van de rekenkamer *Sociale werkvoorziening in Zaanstad* is uitgebreid behandeld in de gemeenteraad. De behandeling in de raad leidde tot een raadsbesluit

waarin de gemeenteraad aangeeft op welke wijze het college gevolg dient te geven aan de aanbevelingen van de rekenkamer. De gemeenteraad van Zaanstad nam daarnaast drie aanvullende besluiten over de informatievoorziening aan de raad over twee specifieke onderwerpen (totstandkoming beleidsplan en verbeterproces Baanstede), de inventarisatie van de behoefte aan een gezamenlijk overleg van raadscommissies van de deelnemende gemeenten en een uitgewerkt voorstel van het college over de rapportages over verbonden partijen.

4 Stand van zaken per aanbeveling

De rekenkamer onderzocht op welke wijze uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in haar rapport *Sociale werkvoorziening in Zaanstad*. In dit hoofdstuk wordt de stand van zaken per aanbeveling gepresenteerd. De nummering van de aanbevelingen komt overeen met de nummering in het rapport *Sociale werkvoorziening in Zaanstad*.

Per aanbeveling wordt:

- de uitvoering van de aanbevelingen door het college of het algemeen bestuur van het werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland per november 2009 weergegeven;
- het oordeel van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen van de rekenkamer;

Daarnaast geeft de rekenkamer een oordeel over de uitvoering van 3 aanvullende besluiten van de gemeenteraad.

Bij de beschrijving van het onderzoek naar de uitvoering van de aanbevelingen maakt de rekenkamer een onderscheid naar de aanbevelingen gericht aan het college (paragraaf 4.1), de aanbevelingen gericht aan de gemeenteraad (paragraaf 4.2) en de aanbevelingen gericht aan het algemeen bestuur van Baanstede (4.3). In paragraaf 4.4 wordt beschreven in welke mate het college uitvoering heeft gegeven aan drie aanvullende besluiten van de gemeenteraad van Zaanstad.

4.1 Aanbevelingen voor het college van B&W

Het college is in haar reactie op het rapport *Sociale werkvoorziening in Zaanstad* niet concreet ingegaan op elk van de aan haar gerichte aanbevelingen. In haar reactie geeft het college aan zich 'in principe' wel te kunnen vinden in de aanbevelingen. In de volgende paragrafen gaat de rekenkamer na in welke mate het college uitvoering gaf aan de aan haar gerichte aanbevelingen.

4.1.1 Aanbeveling 1 – Beleidsplan

Ontwikkel een gemeentelijk beleidsplan voor de uitvoering van de Wsw. Ga in het beleidsplan in op:

- a. de gemeentelijke doelen voor de uitvoering van de Wsw en maak deze doelen zoveel mogelijk concreet:

Gemeentelijke doelen	Suggesties voor invulling doelen
Beheer van de wachtlijst	<ul style="list-style-type: none"> • omvang van de wachtlijst • wachttijd • frequentie informatievoorziening aan wachtenden
Passende werkplekken	<ul style="list-style-type: none"> • te realiseren Zaanse werkplekken (de taakstelling), uitgesplitst naar: <ul style="list-style-type: none"> - intern - extern - detachering - begeleid werken
Ontwikkeling van sw-ers	<ul style="list-style-type: none"> • mate van medewerkerstevredenheid • doorstroom van sw-ers (intern, extern, detachering, begeleid werken, uitstroom)
Financiële kaders	<ul style="list-style-type: none"> • maximale hoogte van en voorwaarden voor de gemeentelijke bijdrage (bijvoorbeeld kosten per werkplek) • afname van diensten en producten door de gemeente Zaanstad

- b. de mogelijkheden om diensten en producten bij Baanstede in te kopen. Denk hierbij aan bijvoorbeeld groenonderhoud, drukwerk, postbezorging, schilderwerk en parkeerbeheer. Ontwikkel op basis van deze inventarisatie een gemeentelijke regeling voor inkoop bij Baanstede.
- c. de mogelijkheden om instrumenten uit het gemeentelijke arbeidsmarkt- en re-integratie beleid te laten uitvoeren door Baanstede (bijvoorbeeld Zaanse trajectbanen, vervanging ID-banen, Work First);
- d. de directe bijdrage van de gemeente aan begeleid werken, bijvoorbeeld door het aanbieden van begeleid werken-plaatsen binnen de gemeentelijke organisatie;
- e. de gemeente als ‘trekker’ van het stimuleren van afstemming tussen partijen die bij reguliere werkgevers werkplekken zoeken voor cliënten (zoals onderwijsinstellingen, sociale dienst, Baanstede);
- f. het gewenste besturingsmodel voor de relatie gemeente-Baanstede tegen de achtergrond van de hierboven genoemde onderdelen van het beleidsplan en de uitgangspunten van de Nota Verbonden Partijen.

Stand van zaken november 2009

In verband met de modernisering van de sociale werkvoorzieningen heeft de gemeenteraad in december 2007 het beleidsplan *Modernisering van de Sociale Werkvoorziening. Sociaal, solide en sturend* vastgesteld, waarin een aantal beleidskeuzes is gemaakt. De rekenkamer is nagegaan in welke mate de door de rekenkamer in 2006 gedane aanbevelingen voor de invulling van het beleidsplan (punten a tot en met f) zijn opgenomen in het beleidsplan. Indien mogelijk en relevant geven we ook aan in welke mate uitvoering is gegeven aan het beleidsplan.

a. De gemeentelijke doelen voor de uitvoering van de Wsw

Het beleidsplan *Modernisering van de Sociale Werkvoorziening. Sociaal, solide en sturend* bevat doelstellingen voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening. De doelstellingen hebben betrekking op: begeleid werken, de wachtlijst en de wachttijd op de wachtlijst, het verwerven van externe opdrachten en het zicht krijgen op de tevredenheid van de deelnemers aan de sociale werkvoorziening. Tevens bevat het plan een financieel kader waarbinnen de sociale werkvoorziening moet worden uitgevoerd. Hierbij is geen maximale hoogte van de gemeentelijke bijdrage vastgesteld.

De doelen zijn in 2009 nader uitgewerkt in de zogenaamde regietabellen waarin doelstellingen, indicatoren, prestatieafspraken en het afleggen van verantwoording is geregeld.² Deze regietabellen bevatten voor een belangrijk deel de doelstellingen die de rekenkamer heeft gesuggereerd. Er zijn echter geen doelen geformuleerd over de omvang van de wachtlijst en de duur van de wachttijd op de wachtlijst. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat de doelstelling uit het gemeentelijk beleidsplan over de wachttijd op de wachtlijst niet meer terugkomt in de regietabellen.

Daarnaast bevatten de regietabellen geen doelstelling over de maximale hoogte van de gemeentelijke bijdrage.

b. Inkoop diensten bij Baanstede

Er is geen aparte regeling opgesteld voor de inkoop van diensten bij Baanstede. Wel bevat de *Nota Inkoop en Aanbesteding* (2008) van de gemeente Zaanstad expliciete passages, waarin de mogelijkheid wordt beschreven om opdrachten voor te behouden aan de sociale werkvoorziening. Artikel 19 en Artikel 26 van de Europese Richtlijn en het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (hoofdstuk 2 e.v.) bieden hiervoor de mogelijkheid. Wel moet worden opgemerkt dat opdrachten boven een bepaald drempelbedrag Europees aanbesteed worden en niet alleen voorbehouden zijn aan de regionale sociale werkvoorziening.

Daarnaast wordt in de nota aandacht besteed aan de sociale criteria die bij de inkoop van diensten via zogenaamde 'contract compliance' kunnen worden voorgeschreven.

Voorbeelden hiervan zijn:

- een percentage werklozen en of gehandicapten;
- het aantal leer-werk- en stageplekken.

² In Bijlage 4 is de regietabel voor 2009 opgenomen.

Ook hier geldt echter dat Europese aanbestedingsregels van kracht blijven wanneer de opdracht een drempelbedrag te boven gaat.

Een derde mogelijkheid om diensten bij Baanstede in te kopen is in de vorm van 'inbesteding'. Van deze mogelijkheid wordt volgens Baanstede door één van de deelnemende gemeenten, Purmerend, regelmatig gebruik gemaakt.

De inkoop van diensten bij Baanstede heeft expliciet de aandacht in het gemeentelijke beleidsplan *Modernisering van de Sociale Werkvoorziening: Sociaal Solide en Sturend* (2007). Uit het door de gemeente Zaanstad geleverde commentaar op begroting van 2010 van Baanstede en de reactie van Baanstede daarop blijkt dat er bereidheid is om Baanstede extra opdrachten te gunnen.³ Bij de gemeente Zaanstad vindt men de kostprijsberekening van Baanstede onvoldoende transparant. Baanstede daarentegen zegt dat zij bij de kostprijsberekening en calculatie van diverse orders maximale openheid betracht. Dit verschil aan inzicht over de transparantie van de kostprijsberekening zorgt er voor dat er nog geen extra opdrachten vanuit Zaanstad aan Baanstede zijn gegeven.

c. Instrumenten uit het gemeentelijke arbeidsmarkt- en re-integratie beleid te laten uitvoeren door Baanstede

In het beleidsplan wordt Baanstede genoemd als marktpartij die re-integratieactiviteiten voor niet Wsw'ers kan leveren. Hierbij spelen prijs, kwaliteit en levertijd een rol.

In 2009 is het eerste contract tussen de gemeente Zaanstad en Baanstede getekend: *Kijk Op Mogelijkheden-project*. In dit project kunnen per jaar maximaal 15 niet sw-geïndiceerden met een uitkering in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb) een traject van 2 maanden bij Baanstede volgen. In dit traject moet duidelijk worden wat mensen kunnen en willen (al werkend wordt een diagnose gesteld). Zeer onlangs heeft de directie van Baanstede een voorstel ter bestudering voorgelegd voor het inzetten van participatiebanen bij Baanstede.

d. Begeleid werken in gemeentelijke organisatie

Het plan *Modernisering van de Sociale Werkvoorziening: Sociaal Solide en Sturend* (2007) bevat een passage waarin de voorbeeldfunctie van de gemeente wordt geschetst.⁴ Hierin wordt aangegeven dat de gemeente zichzelf een taak kan opleggen voor het scheppen van detachingsplekken of het in dienst nemen van medewerkers (begeleid werken). Dit zou volgens het plan moeten worden onderzocht. De gemeente biedt detachingsplekken bij de groenvoorziening, de post, schoonmaak e.d. Binnen de gemeentelijke organisatie is begeleid werken echter nog niet gerealiseerd.

e. De gemeente als 'trekker' van het stimuleren van afstemming tussen partijen die bij reguliere werkgevers werkplekken zoeken voor cliënten

³ Commentaar dienst Publiek op de begroting 2010, gewijzigde begroting 2009 en jaarverslag- en jaarrekening 2008 van Baanstede (ongedateerd), en reactie van het bestuur van Baanstede van 2 september 2009.

⁴ Modernisering sociale werkvoorziening, p 17.

Dit onderdeel van de aanbeveling is (vooralsnog) niet door de gemeente overgenomen. De re-integratie van mensen met een Wsw-indicatie wordt niet meegenomen bij de gezamenlijke werkgeversbenadering vanuit Re-integratie Werk&Inkomen en het UWV Werkbedrijf.

f: Besturingsmodel voor de relatie gemeente-Baanstede

In het beleidsplan *Modernisering van de Sociale Werkvoorziening: Sociaal Solide en Sturend* (2007) wordt uitgebreid ingegaan op het bestuursmodel voor de relatie gemeente-Baanstede. Hierbij is expliciet aandacht besteed aan het versterken van de regierol van de gemeente. Daarnaast is er aandacht voor de beleidsformulering door de gemeente en de verantwoording die Baanstede moet afleggen over de behaalde beleidsmatige en financiële resultaten.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer komt tot het oordeel dat de gemeente Zaanstad uitvoering heeft gegeven aan deze aanbeveling. Zij constateert echter wel dat de uitvoering van het plan op een aantal punten achterblijft. De extra inkoop van diensten bij Baanstede door de gemeente Zaanstad is nog niet van de grond gekomen, evenals het begeleid werken binnen de gemeente Zaanstad. Tevens constateert de rekenkamer dat afspraken over de wachtlijst en de maximale gemeentelijke bijdrage niet zijn gemaakt.

4.1.2 Aanbeveling 2 – Ambtelijke ondersteuning

Versterk de ambtelijke inzet op het terrein van de sociale werkvoorziening.

Gebruik deze inzet voor:

- de ontwikkeling van het bovengenoemde beleid;
- de ondersteuning van de wethouder in zijn rol als bestuurslid van het bestuur van Baanstede;
- het onderhouden van contacten met Baanstede en de andere deelnemende gemeenten.

Stand van zaken november 2009

De gemeente Zaanstad heeft in november 2007, een jaar na het verschijnen van het rapport van de rekenkamer (september 2006), één extra formatieplaats gecreëerd voor de beleidsontwikkeling rond de sociale werkvoorziening. Tevens is er een duidelijke scheiding aangebracht tussen de beleidsinhoudelijke taken en de financiële beoordeling van de begrotingen, jaarstukken en eventueel andere documenten van Baanstede met een financiële component.

Voor elke vergadering van het algemeen bestuur van Baanstede geeft de beleidsmedewerker commentaar op de stukken van de vergadering. Dit commentaar wordt gestuurd aan de staf van de wethouder. Daarnaast worden alle financiële vergaderstukken voorzien van commentaar door de afdeling Financiën van de Dienst Publiek.

Voorafgaand aan de vergaderingen van het algemeen bestuur van Baanstede vindt er regionaal ambtelijk vooroverleg plaats. De gemeente Zaanstad is voorzitter van dit

overleg en verzorgt de verslaglegging. Daarnaast geeft de gemeente aan dat er regelmatig op incidentele basis overleg is met de controller en beleidsadviseur van Baanstede.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer is van oordeel dat het college deze aanbeveling heeft overgenomen. De gemeente vervult een actievere rol in de gemeenschappelijke regeling en de wethouder wordt actief geïnformeerd door de afdelingen Bedrijfsvoering en Beleid en Financiën van de Dienst Publiek voorafgaand aan de vergaderingen van het algemeen bestuur van Baanstede.

4.1.3 Aanbeveling 3 – Informatievoorziening aan de raad

Verbeter de informatievoorziening aan de raad:

- zorg dat de raad in ieder geval de begroting en rekening van Baanstede tijdig ontvangt;
- stel de raad halfjaarlijks schriftelijk op de hoogte van de realisatie van de sociale en financiële doelen in relatie tot het gemeentelijk beleid.

Stand van zaken november 2009

De gemeenteraad van Zaanstad ontvangt met ingang van 2008 de begroting en jaarrekening van Baanstede gelijktijdig met het college. Hierdoor heeft de raad de mogelijkheid om de stukken tijdig te agenderen. Dit neemt niet weg dat de in de gemeenschappelijke regeling vastgelegde termijn van 6 weken krap is voor de gemeente Zaanstad om te reageren op de begroting en jaarrekening van Baanstede. Daarnaast ontvangt de raad met ingang van 2008 bij jaarrekening over het vorige jaar ook de geactualiseerde werkbegroting van Baanstede voor het lopende jaar.

Tussentijdse rapportages

Met ingang van 2009 worden er regietabellen gehanteerd waarmee de regierol van de gemeenten in de gemeenschappelijke regeling Baanstede wordt vormgegeven. Deze regietabellen zijn in juni 2009 vastgesteld door het algemeen bestuur van Baanstede en zijn op 6 oktober 2009 doorgestuurd naar de gemeenteraad van Zaanstad. In de regietabellen zijn afspraken opgenomen tussen de gemeenten van de gemeenschappelijke regeling en Baanstede. De afspraken zijn vastgelegd in doelstellingen en prestaties en hebben betrekking op de volgende terreinen:

- Doelgroepen
- Instroom
- Doorstroom
- Taakstelling
- Wachtlijst
- Financiën

Baanstede rapporteert elk kwartaal aan de gemeenten over de realisatie van de gemaakte afspraken. De eerste rapportage is in november 2009 door Baanstede opgesteld en naar de gemeenten verstuurd. Het is niet de bedoeling dat deze kwartaalrapportages naar de raad worden verstuurd. De wethouder kiest ervoor de raad één keer per jaar bij de jaarrekening te informeren over de gerealiseerde doelstellingen en prestaties.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer concludeert dat deze aanbeveling deels is overgenomen. De begrotingen en jaarrekeningen worden tijdig naar de raad verzonden en Baanstede rapporteert met ingang van november 2009 op kwartaalbasis over de realisatie van doelstellingen en prestaties zoals afgesproken in de regietabellen. De raad wordt echter niet haljaarlijks geïnformeerd over de realisatie van sociale en financiële doelen.

4.2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad van Zaanstad

4.2.1 Aanbeveling 1 – Kaderstelling

Stel een gemeentelijk beleidsplan vast waarin de doelen voor de uitvoering van de Wsw zijn vastgelegd.

Stand van zaken november 2009

De gemeenteraad van Zaanstad heeft in december 2007 het beleidsplan *Modernisering van de Sociale Werkvoorziening: Sociaal, Solide en Sturend* vastgesteld. Het beleidsplan beschrijft het juridisch kader, de beleidskaders, en het financiële kader waarbinnen de sociale werkvoorziening moet worden uitgevoerd. Het juridisch kader beschrijft de mogelijkheden van aansturing en verantwoording. In het beleidskader worden de doelen beschreven, die met de sociale werkvoorziening moeten worden bereikt. Het financiële kader beschrijft de verschillende financieringsbronnen die kunnen worden ingezet voor de sociale werkvoorziening, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de rijksbijdrage en de aanvullende gemeentelijke bijdrage.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer concludeert dat de raad deze aanbeveling heeft overgenomen. Op 20 december 2007 is een nieuw beleidsplan voor de sociale werkvoorziening vastgesteld.

4.2.2 Aanbeveling 2 – Controle

Toets de begroting en de jaarrekening van Baanstede en de hiervoor aanbevolen halfjaarlijkse rapportages aan de gemeentelijke doelstellingen uit het beleidsplan.

Stand van zaken november 2009

De jaarrekening en de gewijzigde begroting van het lopende jaar en de begroting van het komende jaar van Baanstede worden met ingang van 2008 in de raad behandeld. Op 12 juni 2008 en 4 juni 2009 zijn deze documenten in het Zaanstad Beraad behandeld. Tijdens deze behandeling hebben de aanwezige fracties een zienswijze op het commentaar van het college op de stukken van Baanstede gegeven. Deze zienswijze is vertaald in een brief aan Baanstede waarin over zowel financiële als sociale doelen vragen worden gesteld of opmerkingen worden gemaakt. Baanstede heeft in beide jaren inhoudelijk gereageerd op het commentaar van de gemeente Zaanstad.

Daarnaast zijn er met ingang van 2009 regietabellen opgesteld waarin afspraken over te realiseren doelen en prestaties worden vastgelegd. Hierover legt Baanstede met ingang van november 2009 op kwartaalbasis verantwoording af aan de deelnemende gemeenten. Deze kwartaalrapportages worden vooralsnog niet naar de raad gestuurd. De wethouder wil de raad jaarlijks informeren over de behaalde doelen en prestaties.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer concludeert dat de raad deze aanbeveling deels heeft overgenomen. Met ingang van 2008 worden de jaarrekening van het vorige jaar, de gewijzigde begroting voor het lopende jaar en de begroting voor het komende jaar besproken. Er is geen halfjaarlijkse toetsing van de realisatie van gemeentelijke doelstellingen en de kwartaalrapportages over de door Baanstede te realiseren doelen en prestaties worden niet naar de raad gestuurd.

4.3 Aanbevelingen voor het algemeen bestuur van Baanstede

4.3.1 Aanbeveling 1 - Wachtlijstbeheer

Verbeter het wachtlijstbeheer door:

- het ontwikkelen van beleid ter beperking van de omvang en duur van de wachtlijst. Aanknopingspunten hiervoor zijn:
 - a) de samenwerking die gezocht is met andere organisaties in het veld voor het vinden van een oplossing voor jongeren op de wachtlijst;
 - b) het stimuleren van begeleid werken ter reductie van de wachtlijst (gelet op de relatief lage kosten zou het mogelijk moeten zijn meer werkplekken te realiseren met hetzelfde budget).
- het verbeteren van de informatievoorziening richting wachtenden.

Stand van zaken november 2009

Baanstede heeft de informatie aan wachtenden procedureel verbeterd. Iedereen die door het UWV-werkbedrijf is geïndiceerd voor de sociale werkvoorziening (SW) wordt uitgenodigd voor een kennismakingsgesprek. In dit gesprek wordt aandacht besteed aan de tijd die iemand mogelijk nog moet wachten alvorens voor een SW-baan bij Baanstede in aanmerking te komen. Daarnaast kunnen alle wachtenden op de website van Baanstede volgen op welke positie zij op de wachtlijst staan.

Tevens is er beleid ontwikkeld voor het beperken van de wachtlijst en wachtduur. Dit betreft enerzijds activiteiten voor de opschoning van de wachtlijst, waarbij de beschikbaarheid van mensen op de wachtlijst is nagegaan. Bij de beschikbaarheidstoets op 31 december 2008 zijn er 20 personen van de wachtlijst gehaald, omdat ze tijdelijk niet beschikbaar waren voor werk.⁵

⁵ Jaarverslag en Jaarrekening 2008 Baanstede ,p. 11

Daarnaast heeft Baanstede met de gemeenten en het UWV afspraken gemaakt over zogenaamde pré-sw-banen. Met het UWV zijn financieringsafspraken voor de pré-sw banen gemaakt over personen met een sw-indicatie en een Wajong uitkering (jongeren) of een andere uitkering van het UWV zoals een WAO-uitkering. Met de gemeenten zijn afspraken gemaakt over de financiering van pré-sw banen voor mensen op de wachtlijst met een sw-indicatie die geen uitkering van het UWV ontvangen. Bij de instroom in de pré-sw banen wordt de volgorde van de wachtlijst aangehouden.

De pré-sw banen zorgen er weliswaar niet voor dat de omvang van de wachtlijst en de duur van de wachttijd voor een sw-baan wordt verkleind, maar via de pré-sw banen kunnen personen op de wachtlijst wel eerder aan de slag. Er moet echter wel uitzicht zijn op een reguliere sw-baan na ongeveer een jaar. De geïndiceerden blijven op de wachtlijst staan, maar kunnen in de praktijk eerder bij Baanstede aan het werk.

In 2008 zijn er 56 personen en in 2009 39 personen geplaatst in een pré-sw-baan. Van deze totaal 95 personen is bij 59 personen het pré-sw-dienstverband beëindigd in 2008 of 2009. In de meeste gevallen is er sprake van een uitstroom naar een reguliere sw-baan. Op de huidige wachtlijst van november 2009 staan nog 36 personen die een pré-sw-baan hebben. De instroom in de pré-sw is in het voorjaar van 2009 sterk beperkt, omdat er in 2009 een overrealisatie is van het aantal gesubsidieerde sw-plekken (volgens de taakstelling 2009). Pas als de sw-taakstelling voor 2010 bekend is of als er extra middelen via de gemeenten of UWV beschikbaar komen, kan er ruimte ontstaan om personen vanaf de sw-wachtlijst in de pré-sw-regeling te laten instromen.

Tabel 4.1 - Ontwikkeling van de wachtlijst in de periode 2005-2009

	dec-2005	dec-2006	dec-2007	dec-2008	nov-09
Aantal wachtenden	214	178	189	157	239
Gemiddelde wachttijd in maanden	14,4	14,4	12	18	18

Bron: Jaarrekeningen Baanstede, 2006, 2007 en 2008, website Baanstede november 2009.

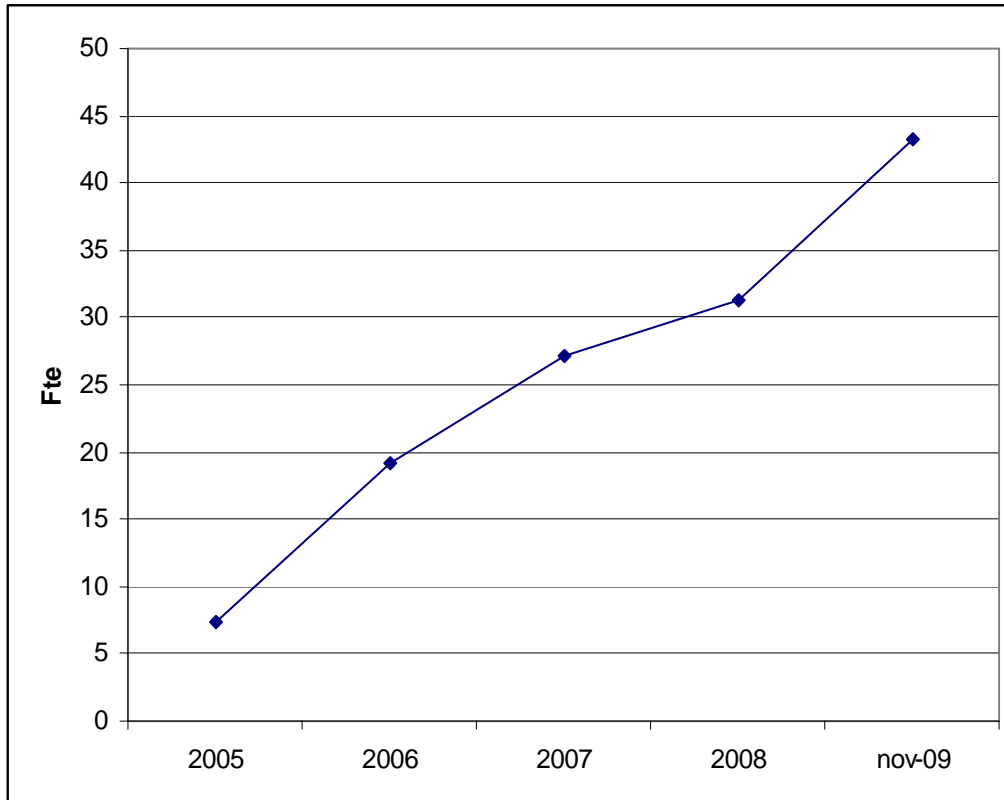
De ontwikkeling in tabel 4.1 laat zien dat de omvang van de wachtlijst in de periode 2005-2008 is gedaald van 214 naar 157 (inclusief 20 personen met een pré-sw-baan). In 2009 neemt de wachtlijst echter weer sterk toe. In november 2009 is de stand van zaken: 239 mensen op de wachtlijst met een gemiddelde wachtduur van 18 maanden. Hiervan werken er 36 personen in een pré-sw-baan. Als de wachtlijst wordt geschoond voor deze personen dan bedraagt de gemiddelde wachttijd circa 15,5 maand. Deze gemiddelde wachttijd is licht hoger dan het landelijk gemiddelde (15 maanden).⁶

Begeleid werken

Het aantal sw-medewerkers in begeleid werken is, zoals uit figuur 4.1 blijkt, toegenomen van 7,3 fte in 2005 tot 43,2 fte in november 2009.

⁶ Publiek overzicht resultaten Wsw, juni 2009 (website SZW).

Figuur 4.1 - Aantal Wsw-fte in begeleid werken



Bron: jaarrekeningen Baanstede 2006, 2007, 2008 en kwartaalrapportage 3^e kwartaal 2009 Baanstede

Deze toename van begeleid werken heeft echter nog niet geleid tot een afname van wachtlijst en afname van de wachttijd. Dit komt omdat personen op een begeleid werken baan in zeer beperkte mate doorstromen naar een reguliere baan buiten de SW. Daarnaast tellen de personen op een begeleid werken traject mee in de taakstelling van Baanstede. Plaatsing op een begeleid werken traject betekent dus niet dat er iemand anders van de wachtlijst bij Baanstede kan instromen.

De toegenomen wachtlijst en de toenemende wachttijd zijn volgens Baanstede voor een belangrijk deel toe te schrijven aan externe omstandigheden: lagere taakstelling in 2009 en minder uitstroom door vervroegd uitreden (FPU) vanwege mindere aantrekkelijk regeling in Wsw-CAO.

Instroom en uitstroom

De rekenkamer is voor de periode 2006-2008 nagegaan op welke wijze de taakstelling voor het aantal sw-ers en de instroom en uitstroom van sw-medewerkers bij Baanstede zich heeft ontwikkeld. De taakstelling voor Baanstede is gedefinieerd in standaardeenheden (SE). Bij de bepaling van het totaal aantal gerealiseerde

standaardeenheden tellen sommige fte's zwaarder mee dan andere fte's afhankelijk van de indicatie.⁷ In tabel 4.2 staan de resultaten vermeld.

Tabel 4.2 - Ontwikkeling taakstelling en in- en uitstroom in de periode 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Taakstelling Baanstede SE ⁸	868	891	916	894
Instroom sw-medewerkers				
- met SW-dienstverband		72	58	48
- met BW-dienstverband		16	17	9
Instroom totaal		88	75	57
Uitstroom totaal ⁹		46	63	47
Totaal sw-medewerkers Baanstede	954	996	1008	1018

Bron: Jaarrekeningen Baanstede 2005, 2006, 2007 en 2008, en opgave Baanstede.

Tabel 4.2 laat zien dat de taakstelling voor Baanstede in de periode 2005-2007 met 48 standaardeenheden is toegenomen. In 2008 is de taakstelling voor Baanstede naar beneden bijgesteld met 22 standaardeenheden tot 894. In 2006 was de instroom van nieuwe sw-ers als gevolg van de verruimde taakstelling voor 2006 en 2007 veel groter dan de uitstroom (instroom van 88 sw-ers versus een uitstroom van 46 sw-ers). In 2007 en 2008 was de instroom ongeveer 10-sw medewerkers hoger dan de uitstroom van sw-ers.

De uitstroom van sw-medewerkers varieert in de periode 2006-2008 van 63 sw-ers in 2007 tot 46 en 47 sw-ers in respectievelijk 2006 en 2008. De oorzaken voor de uitstroom van sw-ers worden in de jaarrekeningen niet nader toegelicht.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer komt tot het oordeel dat Baanstede deze aanbeveling heeft uitgevoerd. Baanstede heeft werk gemaakt van de wachtlijsten en de wachttijd is feitelijk verkort door de invoering van pré-sw-banen. Daarnaast is het aantal fte's dat is doorgeleid naar begeleid werken toegenomen van 7,3 fte in 2005 tot 43,2 fte in november 2009. Verder heeft Baanstede de informatieverstrekking aan wachtenden op de wachtlijst verbeterd. De rekenkamer merkt wel op dat de samenwerking met andere organisaties in het veld voor het vinden van een oplossing voor jongeren op de wachtlijst niet is gerealiseerd.

⁷ Sommige sw-medewerkers worden als ernstig geïndiceerd en anderen als matig of licht. Personen met een indicatie ernstig tellen zwaarder mee dan personen met de indicatie matig of licht.

⁸ Baanstede heeft een taakstelling die gedefinieerd is in termen van standaardeenheden (SE), Niet elke sw-er heeft de zelfde indicatie. Sommige worden als ernstig geïndiceerd en anderen als matig of licht. Personen met een indicatie ernstig tellen zwaarder mee dan personen met de indicatie matig of licht.

⁹ De rekenkamer heeft de uitstroom berekend door de instroom in enig jaar op te tellen bij het totaal aantal sw-medewerkers in het voorgaand jaar en daar van het totaal aantal sw-medewerkers in het lopende jaar af te trekken. Voorbeeld: de uitstroom voor 2006 is 954 plus 88 min 996 en levert een uitstroom van 46 personen op.

Tevens constateert de rekenkamer dat de situatie op de wachtlijst in november 2009 is verslechterd ten opzicht van 2008. Bovendien constateert de rekenkamer dat de uitstroom van sw-medewerkers een wisselend beeld laat zien en dat verklaringen voor en oorzaken van de uitstroom van sw-medewerkers in de jaarrekeningen ontbreken.

4.3.2 Aanbeveling 2 – Passende werkplekken

Zet de uitvoering van passende werkplekken voort en verbeter deze door:

- met een actievere marktbenadering meer sw-ers te plaatsen in begeleid werken. Maak over de uitvoering van deze taak prestatieafspraken met Job & Go en evalueer en benchmark periodiek de prestaties van Job & Go;
- de sw-ers tijdig voor herindicatie aan te melden bij het CWI en de samenwerking tussen Baanstede en het CWI te verbeteren.

Stand van zaken november 2009

Zoals hiervoor al is aangegeven is de omvang van begeleid werken in de periode 2005-2009 toegenomen van 7,3 fte naar 43,2 fte in november 2009.

De samenwerking tussen het CWI (nu UWV Werkbedrijf) en Baanstede is volgens Baanstede sterk verbeterd. De in 2006 geconstateerde problemen bij de herindicaties door het UWV Werkbedrijf behoren volgens Baanstede tot het verleden. Daarnaast heeft Baanstede een methodiek geïmplementeerd (Meten van arbeidspotentie – MAP) waarmee het ontwikkelingsniveau van sw-ers in beeld is gebracht. Hierdoor is het beter mogelijk om te bepalen of de werkplek past bij het ontwikkelingsniveau van de medewerker.

Voor 2009 was als doel gesteld dat 50% van het personeel van Baanstede een passende werkplek zou hebben. Voor Baanstede als geheel zijn geen resultaten bekend. Bij de bedrijfsonderdelen ‘Assemblage&Verpakken’ en ‘Groen’ tezamen heeft 70% van de medewerkers een bij het ontwikkelingsniveau passende werkplek heeft. Bij deze onderdelen heeft dus meer dan 50% een passende werkplek.

Job&Go was tot 31 december 2007 een volle dochter van Baanstede. In 2008 is Job&Go vervreemd en zij opereert nu als zelfstandige organisatie. Tot september 2008 voerde Job&GO de trajecten voor begeleid werken voor Baanstede uit. Na september 2008 voert Baanstede de trajecten begeleid werken zelf uit.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer is van oordeel dat Baanstede deze aanbeveling heeft uitgevoerd. Begeleid werken is toegenomen en de meting van het arbeidspotentieel maakt het mogelijk om te bepalen of de medewerkers bij hun ontwikkelingsniveau passend werk hebben.

4.3.3 Aanbeveling 3 – Ontwikkeling van sw-ers

Zet de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid voort en verbeter deze door:

- leidinggevend en ook aan te sturen op de sociale kant van de uitvoering van de Wsw. Voorbeelden zijn de realisatie van persoonlijke ontwikkelingsplannen en de werkelijke ontwikkeling van sw-ers in termen van bijvoorbeeld uitbreiding van werkzaamheden, detachering en plaatsing in begeleid werken;
- het opstellen en uitvoeren van persoonlijke ontwikkelingsplannen als periodiek terugkerende cyclus op te nemen in de bedrijfsvoering.

Stand van zaken november 2009

Baanstede heeft bij de implementatie van het MAP aandacht besteed aan de wijze waarop leidinggevend invulling kunnen geven aan de ontwikkeling van medewerkers (zowel sw-medewerkers als andere medewerkers die op een traject bij Baanstede binnen komen). Om dit (goed) te kunnen zijn de leidinggevend ook bijgeschoold, zodat ze beter kunnen sturen op de ontwikkeling van medewerkers.

De ontwikkeling en doorstroom van medewerkers is door Baanstede expliciet benoemd als kernactiviteit. Baanstede gaat veranderen van een productiebedrijf naar een arbeidsontwikkelingsbedrijf. Om deze verandering goed te laten verlopen is in 2008 het reorganisatieproject 'Sociale Zaken' gestart. Dit project heeft inmiddels geleid tot een aanpassing in de organisatie waarbij een nadrukkelijker onderscheid wordt gemaakt tussen zogenaamde sleutelmedewerkers (cruciaal voor de kwaliteit van de organisatie) en doelgroepmedewerkers. Deze doelgroepmedewerkers (circa 900) krijgen een ontwikkeltraject dat wordt gemonitord door 9 trajectmanagers. De trajectmanagers zijn ondergebracht in een regie unit. Vanuit de regie unit wordt door trajectmanagers gestuurd op de persoonlijke ontwikkelplannen (POP's). Het opstellen en uitvoeren van de persoonlijke ontwikkelingsplannen is hierdoor organisatorisch en procesmatig geborgd.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer is van oordeel dat deze aanbeveling door Baanstede is uitgevoerd. De ontwikkeling van medewerkers vormt nu de kernactiviteit binnen Baanstede en de organisatie is daarop aangepast. Hierdoor kan worden gestuurd op de ontwikkeltrajecten van individuele medewerkers.

4.3.4 Aanbeveling 4 – Zicht op sociale prestaties

Verbeter het zicht op de sociale prestaties door:

- het uitvoeren van medewerkerstevredenheidsonderzoeken;
- het ontwikkelen van een systeem om de ontwikkeling van sw-ers te volgen en daarmee de effectiviteit van beleid en persoonlijke ontwikkelingsplannen vast te stellen.

Stand van zaken november 2009

Het medewerkerstevredenheidonderzoek (MTO) is nog niet uitgevoerd. Baanstede wilde met haar MTO aansluiten bij een speciaal voor de sociale werkvoorzieningen ontwikkeld tevredenheidonderzoek van de organisatie SBCM. In 2009 kwam dit onderzoek beschikbaar, maar bleek niet aan te sluiten bij de visie van Baanstede. Na overleg met het bestuur werkt Baanstede nu aan een conversie van het SBCM onderzoek. Het is de bedoeling dit onderzoek in 2010 voor de eerste keer te houden en vervolgens om de twee jaar te herhalen. De rekenkamer constateert dat het bijna 4 jaar (na verschijning van het rekenkamer rapport in 2006) heeft geduurd als er in 2010 een MTO wordt uitgevoerd.

Baanstede heeft met ingang van 2008 het MAP-systeem ingevoerd waarmee de arbeidspotentie van medewerkers wordt gemeten. De 0-meting is in juni 2008 ingevoerd. De 1-meting wordt momenteel uitgevoerd en is nog niet afgerond. Van ongeveer de helft van de medewerkers is in 2008 en 2009 het arbeidspotentieel gemeten via het MAP-systeem. Er zijn nog geen resultaten bekend van de ontwikkeling van de medewerkers in de periode 2008-2009.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer komt tot het oordeel dat deze aanbeveling deels is opgevolgd. De invoering van de jaarlijkse meting van het arbeidspotentieel van individuele medewerkers via MAP stelt Baanstede in staat om de ontwikkeling van individuele medewerkers te volgen. Na de 0-meting in juni 2008 is de 1-meting in 2009 nog niet geheel uitgevoerd. Het MTO is ondanks enkele aanzetten nog niet van de grond gekomen.

4.3.5 Aanbeveling 5 – Kostenanalyse

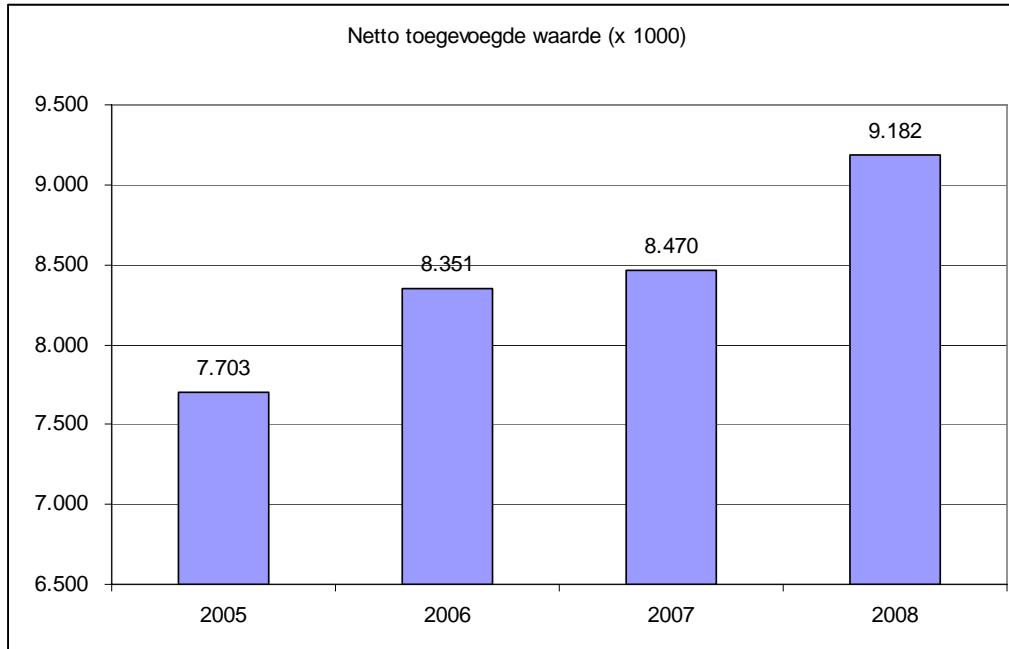
Stel jaarlijks een analyse op van ontwikkelingen in beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare kosten van Baanstede en de mogelijke gevolgen hiervan voor het financiële resultaat. Ga bij de eerstvolgende analyse in het bijzonder in op de omvang van de 'overige kosten'.

Stand van zaken november 2009

Met ingang van 2006 bevatten de jaarrekeningen van Baanstede een uitvoerige toelichting op de programmarekening waarin de kostenontwikkeling wordt geanalyseerd. Hierbij wordt expliciet aandacht besteed aan de vergelijking tussen begroting en realisatie van het betreffende jaar en ook wordt er een vergelijking met het voorgaande jaar gemaakt.

Baanstede geeft aan dat de verbetering van het resultaat vooral gezocht wordt in het verhogen van de omzet. De rekenkamer heeft gekeken hoe de netto omzet (omzet minus directe orderkosten) zich binnen Baanstede heeft ontwikkeld in de periode 2006-2008.

Figuur 4.2 - Ontwikkeling netto omzet bij Baanstede in periode 2005-2008



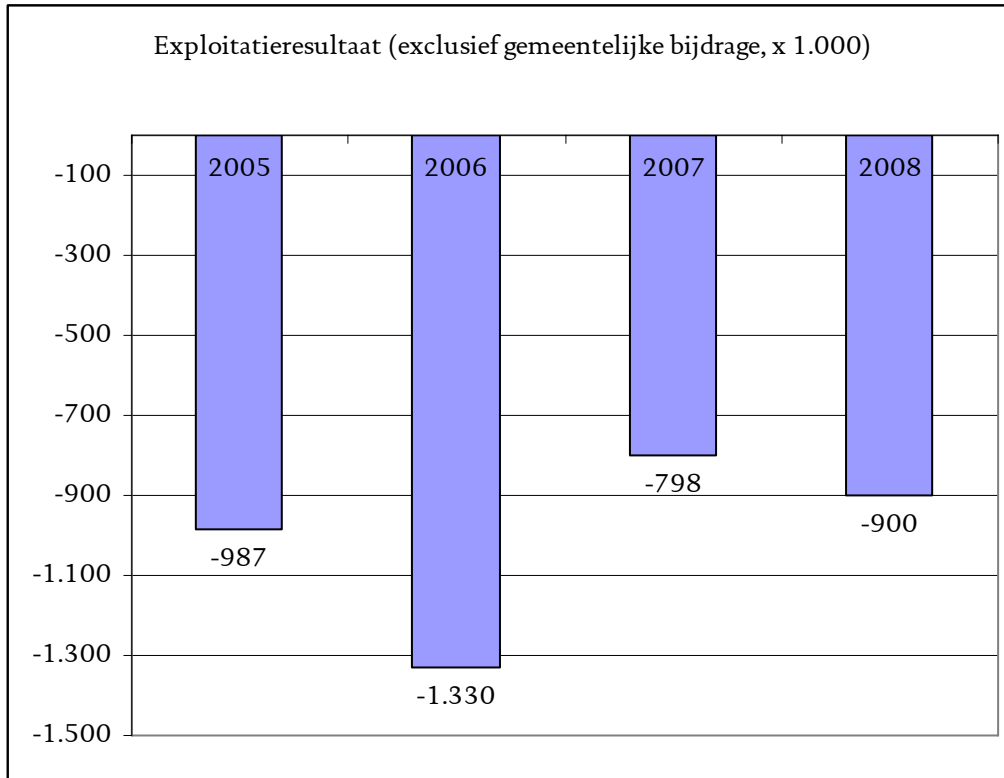
Figuur 4.2 laat zien dat de netto toegevoegde waarde bij Baanstede in de periode 2005-2008 met bijna 1,5 miljoen is toegenomen van 7,7 miljoen in 2005 naar 9,2 miljoen in 2008. Als het cijfer voor 2008 wordt gerelateerd aan het aantal Wsw-fte's (852) dan zien we in 2008 een netto-omzet per fte van €10.772. Ondanks de toegenomen netto-omzet ligt het bedrag per Wsw-fte nog ruim €1.000 lager dan het branche gemiddelde van €11.940.¹⁰

Figuur 4.3 laat de ontwikkeling van het exploitatieresultaat in dezelfde periode zien. Hierbij heeft de rekenkamer gekeken naar de ontwikkeling van het exploitatieresultaat zonder de gemeentelijke bijdrage.¹¹

¹⁰ Cedris Branchebeeld 2008, Wij maken er werk van, p. 26.

¹¹ De gemeentelijke bijdrage wordt namelijk na het opstellen van de jaarrekening bepaald en in het volgend jaar ter beschikking gesteld aan Baanstede. Hierdoor vertonen de exploitatieresultaten inclusief gemeentelijke bijdragen een grillig beeld dat wordt veroorzaakt door de fluctuaties in de gemeentelijke bijdrage.

Figuur 4.3 - Ontwikkeling exploitatieresultaat bij Baanstede in periode 2005-2008



Uit Figuur 4.3 blijkt dat de structurele verbetering van de netto omzet die Baanstede in de periode 2005-2008 heeft gerealiseerd, zich niet direct heeft vertaald in een verbeterd exploitatieresultaat. De redenen die hiervoor door Baanstede worden aangedragen zijn:

- De bewuste keuze van het bestuur voor de realisatie van sociale doelstellingen rond arbeidsontwikkeling en doorstroom, waardoor de exploitatiekosten volgens Baanstede met circa €300.000 structureel zijn gestegen in 2008.
- Het percentage geïndiceerden met dat van het UWV-werkbedrijf de indicatie 'ernstig' heeft gekregen ligt bij Baanstede lager (8,2%) dan landelijk (11%) en ligt ook lager dan bij SW-bedrijven in dezelfde grootteklasse (18%).¹² Baanstede merkt op dat het UWV een onderzoek is gestart naar de regionale verschillen in het percentage indicaties 'ernstig'. De uitkomsten van dit onderzoek zijn nog niet bekend. Wanneer het aantal geïndiceerde met de indicatie 'ernstig' bij Baanstede op het landelijke gemiddelde zou komen, dan zouden bij een gelijkblijvende taakstelling minder dienstverbanden gerealiseerd moeten worden. Dit zou een positief effect hebben van circa €125.000 op het exploitatieresultaat. De rekenkamer merkt echter op dat het percentage geïndiceerden met de indicatie 'ernstig' in de periode 2007-2008 nauwelijks is gewijzigd.

¹² Publiek overzicht Resultaten Wsw 2008. Dit overzicht is te vinden op de website van het ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid.

Op basis van de bestudering van de jaarrekening komt de rekenkamer daarnaast tot de constatering dat in 2007 en 2008 (in tegenstelling tot de jaren 2005 en 2006) voorzieningen zijn getroffen voor groot onderhoud van de gebouwen van Baanstede (respectievelijk €429.000 en €360.000). Deze voorzieningen hebben een negatief effect op het exploitatieresultaat.

In de kwartaalrapportage van Baanstede over de te realiseren doelen wordt vermeld dat 2009 waarschijnlijk met een negatief exploitatietekort zal eindigen van €788.000. Uit de gesprekken tussen de rekenkamer, Baanstede en de gemeente Zaanstad bleek dat door de verkoop van één van de panden van Baanstede aan de gemeente Zaanstad het exploitatietekort over 2009 wordt gedekt. Hierdoor is over 2009 geen gemeentelijke bijdrage nodig. Vanaf 2010 ontvangt de Baanstede van de gemeenten een vaste bijdrage van in totaal €700.000.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer komt tot het oordeel dat Baanstede de aanbeveling deels heeft uitgevoerd. De jaarrekeningen bevatten uitgebreide toelichtingen op de ontwikkeling van baten en lasten. Er is in de jaarrekeningen echter onvoldoende aandacht voor (de realisatie van) maatregelen om het exploitatieresultaat te verbeteren. Het exploitatietekort van Baanstede bedraagt in de periode 2006-2008 gemiddeld €1 miljoen. De toegenomen netto-omzet in de periode 2005-2008 heeft geen structureel positief effect op het exploitatieresultaat gehad. Een en ander lijkt te worden veroorzaakt door de kosten voor de ingezette modernisering van Baanstede en de opname van voorzieningen voor groot onderhoud. De rekenkamer constateert verder dat de netto-omzet per Wsw-fte nog beduidend lager ligt dan het landelijk gemiddelde (respectievelijk €10.772 versus €11.940).

4.3.6 Aanbeveling 6 – Prestatieafspraken

Maak op basis van het beleid van de deelnemende gemeenten jaarlijks sociale en financiële prestatieafspraken met Baanstede. Onderscheid hierbij de volgende onderwerpen:

Onderwerp	Suggesties voor invulling prestatieafspraken
Beheer van de wachtlijst	<ul style="list-style-type: none">• omvang van de wachtlijst• wachttijd• frequentie informatievoorziening aan wachtenden
Passende werkplekken	<ul style="list-style-type: none">• te realiseren werkplekken (de taakstelling), uitgesplitst naar:<ul style="list-style-type: none">- intern- extern- detachering- begeleid werken
Ontwikkeling van sw-ers	<ul style="list-style-type: none">• de mate van medewerkerstevredenheid• de realisatie van persoonlijke ontwikkelingsplannen• de doorstroom van sw-ers (intern, extern, detachering, begeleid werken, uitstroom)
Financiële kaders	<ul style="list-style-type: none">• maximale hoogte gemeentelijke bijdrage• aandeel kosten ambtelijk personeel• te realiseren omzet

Verlang jaarlijks een inhoudelijke verantwoording van de directeur van Baanstede over de gemaakte prestatieafspraken.

Stand van zaken november 2009

De deelnemende gemeenten aan de gemeenschappelijke regeling werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland hebben samen met Baanstede afspraken gemaakt over te bereiken doelen en prestaties. Deze afspraken zijn halverwege 2009 voor de jaren 2009 en 2010 vastgelegd in zogenaamde regietabellen. Bij de afspraken wordt een onderscheid gemaakt naar de volgende deelgebieden: Doelgroepen, Instroom, Doorstroom, Taakstelling, Wachtlijst, Financiën.¹³

Ten aanzien van de financiële kaders heeft Baanstede in het toelichtende gesprek met de rekenkamer aangegeven dat met ingang van 2010 de gemeenten een vaste financiële bijdrage leveren aan Baanstede van in totaal circa. €700.000. Exploitatieoverschotten worden toegevoegd aan het eigen vermogen en exploitatietekorten komen vanaf 2010 ten laste van het eigen vermogen.

De rekenkamer constateert dat de doelstellingen ten aanzien van de wachtlijst alleen betrekking hebben op een uitruil van sw-plaatsen tussen gemeenten. Doelstellingen over de omvang van de wachtlijst en de wachttijd zijn niet geformuleerd. Baanstede geeft aan dat ze de omvang van de wachtlijst en de wachttijd maar in beperkte mate kan

¹³ De regietabel voor 2009 is opgenomen in Bijlage 4.

beïnvloeden en dat een en ander afhankelijk is van de door het rijk vastgestelde taakstelling.

Baanstede rapporteert elk kwartaal aan de gemeenten over de realisatie van de gemaakte afspraken. De eerste rapportage is in november 2009 door Baanstede opgesteld en naar de gemeenten verstuurd.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer is van oordeel dat Baanstede deze aanbeveling deels heeft opgevolgd. Er zijn met de gemeente concrete afspraken gemaakt over te realiseren doelen en te leveren prestaties. Baanstede legt met ingang van november 2009 op kwartaalbasis verantwoording af over de realisatie van doelen en prestaties. Afspraken over de omvang van de wachtlijst en de wachttijd op de wachtlijst ontbreken echter.

4.3.7 Aanbeveling 7 – Kortingsregeling gemeentelijke bijdrage

Ontwikkel in overleg met de deelnemende gemeenten een kortingsregeling voor de gemeentelijke bijdrage gebaseerd op de afname van diensten en producten door de deelnemende gemeenten. Het doel van de regeling is een gemeente die relatief veel inkoop een korting te verlenen op de gemeentelijke bijdrage. Leg de kortingsregeling vast in de gemeenschappelijke regeling en biedt deze ter besluitvorming aan de gemeenteraden van de betrokken gemeenten.

Stand van zaken november 2009

Het dagelijks bestuur van Baanstede heeft de directie van Baanstede de opdracht gegeven om een voorstel voor een omzet-bonusregeling uit te werken. Met ingang van de jaarrekening 2006 wordt per deelnemende gemeente de omvang van de omzet per eigen Wsw-fte in de jaarrekening van Baanstede opgenomen. In de periode 2006-2008 was de gemiddelde omzet per Wsw-fte als volgt voor de deelnemende gemeenten aan de gemeenschappelijke regeling.

Tabel 4.3 - Gemiddelde omzet per Wsw-fte in de periode 2006-2008

	Gemiddelde omzet per Wsw-fte		
	2006	2007	2008
Beemster	996	440	1.102
Landsmeer	2.022	2.374	578
Edam-Volendam	2.234	2.546	2.478
Zaanstad	2.509	2.119	2.300
Purmerend	3.393	3.518	3.589
Zeevang	4.986	5.167	5.234
Waterland	17.038	18.868	20.176
Oostzaan	24.805	25.852	27.725
Wormerland	27.450	28.820	28.390
Totaal	4.026	4.078	4.078

De tabel laat zien dat de gemeenten Edam-Volendam, Zaanstad en Purmerend met een relatief groot aandeel sw-medewerkers in relatieve zin minder opdrachten geven aan Baanstede dan de gemeenten Waterland, Oostzaan en Wormerland.

Op basis van de in 2006 geconstateerde verschillen van omzet per eigen Wsw-fte heeft de directie van Baanstede op 21 mei 2007 een notitie opgesteld met een voorstel voor een omzet-bonusregeling. Het voorstel van de directie van Baanstede behelsde de koppeling van deze gemiddelde omzet per eigen fte- aan een bonusregeling. Deze bonus kan worden gebruikt om de gemeentelijke bijdrage aan Baanstede te verlagen. Dit voorstel is in de algemene bestuursvergadering van 13 juni 2007 aan de orde geweest. Het algemeen bestuur plaatste enkele kritische kanttekening bij de door de directie voorgestelde regeling. Binnen het bestuur is afgesproken dat Baanstede met de controllers van de gemeente in overleg treedt om te komen tot een “adequate bonusregeling”. Deze “adequate bonusregeling” is er echter niet gekomen. De direct betrokkenen bij de gemeente Zaanstad en Baanstede geven aan dat door gebrek aan consensus binnen het bestuur er geen besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer is van oordeel dat deze aanbeveling niet is uitgevoerd. Ondanks de aanzet om te komen tot een omzet-bonusregeling is deze tot op heden niet gerealiseerd.

4.4 Aanvullende besluiten gemeenteraad Zaanstad

In het raadsbesluit van de gemeenteraad van Zaanstad naar aanleiding van het rapport van de rekenkamer zijn 4 besluiten over de wijze waarop het college gevolg dient te geven aan de aanbevelingen van de rekenkamer opgenomen. Daarnaast formuleerde de raad 3 aanvullende besluiten. Deze besluiten zijn:

1. In te stemmen met de door het college voorgestelde wijze van informatievoorziening (één maal per twee maanden een voortgangsmemo) over de voorbereiding van het gemeentelijk beleidsplan en de voortgang van het verbeterproces van de bedrijfsvoering binnen Baanstede zelf.
2. De raadsgriffie op te dragen om bij de gemeenteraden van de andere deelnemende gemeente te vragen of er behoefte is om periodiek een overleg te organiseren tussen de betrokken raadscommissies van de deelnemende gemeenten.
3. Met betrekking tot de relaties met verbonden partijen met instemming kennis te nemen van de toezegging van de waarnemend burgemeester in de commissievergadering over de programmabegroting 2007-2010, dat het college komt met een voorstel tot verbetering van de rapportages over verbonden partijen

De rekenkamer is nagegaan in welke mate aan deze aanvullende besluiten uitvoering is gegeven.

De rekenkamer constateert dat het college de raad eenmalig tussentijds heeft geïnformeerd over de voortgang over de voorbereiding van het gemeentelijke beleidsplan en het verbeterproces van de bedrijfsvoering van Baanstede. Op 14 mei 2007 zijn de

gemeenteraden van de gemeenten die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling geïnformeerd over het proces rond de modernisering van de Wsw in de regio Zaanstreek-Waterland. De negen wethouders van de deelnemende gemeenten hadden gewerkt aan een gezamenlijk voorstel voor gemeentelijk beleid en wilden daar de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten gelijktijdig over informeren. De rekenkamer heeft tussen mei 2007 en november 2007 geen documenten aangetroffen waarin de voortgang aan de orde is geweest en de raad heeft daarom ook niet verder gevraagd. In december 2007 is het beleidsplan vastgesteld.

De rekenkamer komt tot het oordeel dat de raad door het college tussentijds voldoende is geïnformeerd over de voortgang over de voorbereiding van het gemeentelijke beleidsplan en het verbeterproces van de bedrijfsvoering van Baanstede.

De raadsgriffie heeft geïnventariseerd of er bij de gemeente behoefte was aan periodiek overleg tussen de betrokken raadscommissies. Deze behoefte bleek niet groot te zijn. Het periodiek overleg tussen de betrokken raadscommissies is dan ook niet van de grond gekomen. Omdat de raadsgriffie deze inventarisatie heeft uitgevoerd is dit onderdeel van het raadsbesluit naar het oordeel van de rekenkamer uitgevoerd.

Het college heeft een *Handreiking verbonden partijen* (november 2007) opgesteld. Deze handreiking is in een voorbereidende vergadering van de gemeenteraad op 10 januari 2008 besproken en op 24 januari 2008 door de gemeenteraad van Zaanstad vastgesteld. In deze handreiking wordt de wijze waarop het college de raad informeert over verbonden partijen beschreven.

Het college informeert de raad over de verbonden partijen in de Burap (voor zover nodig) en via de paragraaf verbonden partijen in de begroting en rekening. Los daarvan krijgt de raad de begrotingen en begrotingswijzigingen van gemeenschappelijke regelingen voor commentaar (zienswijze, art 35 Wgr) voorgelegd. Hierbij voegt B&W een raadsvoorstel met de visie van het college en een concept-reactie aan de GR.¹⁴

De informatieverstrekking over verbonden partijen van het college aan de raad is hiermee verankerd in de handreiking. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de rapportage over Baanstede aan de gemeenteraad sinds 2008 voldoet aan de bepaling zoals vastgelegd in de handreiking verbonden partijen. Het college heeft naar het oordeel van de rekenkamer invulling gegeven aan het derde aanvullende besluit van de gemeenteraad.

¹⁴ Handreiking verbonden partijen, 2007, p. 16.

5 Conclusies en aanvullende adviezen

In dit hoofdstuk presenteert de rekenkamer de conclusies van het vervolgonderzoek (paragraaf 5.1) en geeft de rekenkamer enkele aanvullende adviezen om de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport van 2006 te verbeteren (paragraaf 5.2).

5.1 Conclusies

De rekenkamer onderzocht in welke mate uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen gericht aan het college van B&W van Zaanstad, de gemeenteraad en de directie en algemeen bestuur van Baanstede. Daarnaast onderzocht de rekenkamer op welke wijze uitvoering is gegeven aan de drie aanvullende besluiten die de gemeenteraad van Zaanstad nam naar aanleiding van de behandeling van het rekenkamerrapport in de raad. In onderstaande tabel zijn de resultaten van dit onderzoek samengevat.

Tabel 5.1 – Uitvoering van de aanbevelingen van de rekenkamer en van de aanvullende besluiten van de gemeenteraad – stand van zaken november 2009

		Uitgevoerd
Aanbeveling voor college van B&W		
1.	Ontwikkel een gemeentelijk beleidsplan voor de uitvoering van de Wsw.	Ja
2.	Versterk de ambtelijke inzet op het terrein van de sociale werkvoorziening.	Ja
3.	Verbeter de informatievoorziening aan de raad.	Deels
Aanbeveling voor de gemeenteraad van Zaanstad		
1.	Stel een gemeentelijk beleidsplan vast waarin de doelen voor de uitvoering van de Wsw zijn vastgelegd.	Ja
2.	Toets de begroting en de jaarrekening van Baanstede en door de rekenkamer aanbevolen halfjaarlijkse rapportages aan de gemeentelijke doelstellingen uit het beleidsplan.	Deels
Aanbeveling voor het algemeen bestuur van Baanstede		
1.	Verbeter het wachtlijstbeheer door het ontwikkelen van beleid ter beperking van de omvang en duur van de wachtlijst en het verbeteren van de informatievoorziening richting wachtenden.	Ja
2.	Zet de uitvoering van passende werkplekken voort en verbeter deze door met een actievere marktbenadering meer sw-ers te plaatsen in begeleid werken. Meld hiertoe tevens de sw-ers tijdig voor herindicatie aan bij het CWI en verbeter de samenwerking tussen Baanstede en het CWI.	Ja
3.	Zet de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid voort en verbeter deze door leidinggevend en ook aan te sturen op de sociale kant van de uitvoering van de Wsw. Neem tevens het opstellen en uitvoeren van persoonlijke ontwikkelingsplannen als periodiek terugkerende cyclus op in de bedrijfsvoering.	Ja
4.	Verbeter het zicht op de sociale prestaties.	Deels
5.	Stel jaarlijks een analyse op van ontwikkelingen in de beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare kosten van Baanstede en de mogelijke gevolgen hiervan voor het financiële resultaat.	Deels

		Uitgevoerd
6.	Maak op basis van het beleid van de deelnemende gemeenten jaarlijks sociale en financiële prestatieafspraken met Baanstede. Verlang jaarlijks een inhoudelijke verantwoording van de directeur van Baanstede over de gemaakte prestatieafspraken.	Deels
7.	Ontwikkel in overleg met de deelnemende gemeenten een kortingsregeling voor de gemeentelijke bijdrage gebaseerd op de afname van diensten en producten door de deelnemende gemeenten. Het doel van de regeling is een gemeente die relatief veel inkoopt een korting te verlenen op de gemeentelijke bijdrage.	Nee
Aanvullende besluiten gemeenteraad Zaanstad		
1.	In te stemmen met de door het college voorgestelde wijze van informatievoorziening (één maal per twee maanden een voortgangsmemo) over de voorbereiding van het gemeentelijk beleidsplan en de voortgang van het verbeterproces van de bedrijfsvoering binnen Baanstede zelf.	Ja
2.	De raadsgriffie op te dragen om bij de gemeenteraden van de andere deelnemende gemeente te vragen of er behoefte is om periodiek een overleg te organiseren tussen de betrokken raadscommissies van de deelnemende gemeenten	Ja
3.	Met betrekking tot de relaties met verbonden partijen met instemming kennis te nemen van de toezegging van de waarnemend burgemeester in de commissievergadering over de programmabegroting 2007-2010, dat het college komt met een voorstel tot verbetering van de rapportages over verbonden partijen	Ja

De rekenkamer constateert dat het college 2 van de 3 aan haar gerichte aanbevelingen heeft uitgevoerd en 1 deels heeft uitgevoerd. Van de 2 aanbevelingen aan de gemeenteraad is er 1 uitgevoerd en is er 1 deels uitgevoerd. Van de 7 aanbevelingen aan het algemeen bestuur van Baanstede zijn er 3 uitgevoerd, 3 deels uitgevoerd en is er 1 niet uitgevoerd. Aan de 3 aanvullende besluiten van de gemeenteraad is uitvoering gegeven.

De rekenkamer constateert dat ruim drie jaar na het verschijnen van het rapport *Sociale Werkvoorziening in Zaanstad* er in de beleidsvorming, verantwoording, aansturing van het sw-bedrijf Baanstede, en de uitvoering door Baanstede veel is verbeterd.

1. Er is een gemeentelijk beleidsplan opgesteld.
2. Er zijn doelstellingen en prestatieafspraken vastgelegd in zogenaamde regietabellen waarover Baanstede op kwartaalbasis verantwoording aflegt.
3. De raad wordt jaarlijks tijdig geïnformeerd over de begroting en jaarrekening van Baanstede.
4. De informatie aan wachtenden op de wachtlijst is verbeterd.
5. Er zijn pré-sw-banen gecreëerd waardoor de feitelijk wachttijd op de wachtlijst wordt bekort.
6. Begeleid werken bij Baanstede is toegenomen van 7,3 fte in 2005 tot 43,2 fte in 2009.

7. De ontwikkeling van medewerkers van Baanstede wordt in kaart gebracht door het jaarlijks meten van het arbeidspotentieel van elke individuele medewerker.

Ondanks deze verbeteringen constateert de rekenkamer dat een aantal van haar eerder gedane aanbeveling nog niet volledig zijn uitgevoerd. Hieronder gaan we daar nader op in.

1. Informatieverstrekking aan de raad

De gemeenten in de gemeenschappelijke regeling hebben samen met Baanstede voor 2009 en 2010 zogenaamde regietabellen opgesteld met door Baanstede te behalen doelen en prestaties. Over de realisatie hiervan legt Baanstede op kwartaalbasis verantwoording af. Deze informatie wordt niet doorgestuurd naar de raad. De gemeenteraad zal jaarlijks een overzicht van behaalde resultaten door Baanstede ontvangen van de wethouder. Dit betekent dat de gemeenteraad door de wethouder tussentijds niet wordt geïnformeerd.

2. Begeleid werken

Ondanks het voornemen om begeleid werken in de gemeente Zaanstad mogelijk te maken is dat tot op heden niet gerealiseerd. Hiermee geeft de gemeente nog geen invulling aan de in het beleidsplan *Modernisering van de Sociale Werkvoorziening. Sociaal, solide en sturend* geformuleerde voorbeeldfunctie.

3. Uitstroom

De uitstroom van sw-medewerkers bij Baanstede laat in de periode 2006-2008 een gevarieerd beeld zien van 46 personen in 2006, 63 personen in 2007 en 47 personen in 2008. In de jaarrekening wordt geen expliciete aandacht besteed aan de oorzaken van de uitstroom van sw-medewerkers. De uitstroom van sw-medewerkers heeft een directe relatie met de wachtlijst, het is daarom naar het oordeel van de rekenkamer van de belang dat over de uitstroom van sw-medewerkers op een meer systematische wijze wordt gerapporteerd in de jaarrekening van Baanstede. Hierbij kan worden gedacht aan informatie over de uitstroom van sw-medewerkers, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen uitstroom als gevolg van pensionering, veranderde indicatie of regulier werk. Daarnaast is het naar het oordeel van de rekenkamer wenselijk dat er bij de uitstroom een onderscheid gemaakt te worden tussen sw-medewerkers met een sw-dienstverband en medewerkers met een begeleid werken dienstverband.

4. Zicht op sociale prestaties

Door het ontbreken van een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) is er geen zicht op de mate waarin sw-ers tevreden zijn over hun werkplek en de organisatie. Het voornemen is om nu in 2010 een medewerkerstevredenheidsonderzoek onder de sw-ers te houden. De rekenkamer constateert dat, als het MTO in 2010 wordt uitgevoerd, dit 4 jaar heeft geduurd na publicatie van het rapport in 2006.

5. **WachtlIJst**

De regietabellen bevatten geen doelstellingen over de omvang van de wachtlIJst en de wachttijd op de wachtlIJst. De rekenkamer constateert dat, doordat de omvang van de wachtlIJst en de wachttijd beide worden beïnvloed door externe factoren, er geen concrete afspraken over de wachtlIJst en wachttijd worden gemaakt.

De rekenkamer is van mening dat over deze beide aspecten wel doelstellingen moeten worden geformuleerd, waarbij zij zich er van bewust is dat de omvang van de wachtlIJst voor een belangrijk deel wordt beïnvloed door de van rijkswege oplegde taakstelling.

Opname van een door de gemeente acceptabel geachte omvang van de wachtlIJst en wachttijd, maakt echter duidelijk in welke mate Baanstede hieraan kan voldoen.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat op de wachtlIJst sw-ers staan met een pré-sw plek en dus feitelijk al in dienst zijn bij Baanstede. Naar het oordeel van de rekenkamer vertroebelt dit het zicht op de werkelijke omvang van de wachtlIJst.

6. **Kostenanalyse**

Baanstede geeft in haar jaarrekening een uitvoerige toelichting op de ontwikkeling van kosten en baten. De rekenkamer constateert echter dat er in de jaarrekeningen onvoldoende aandacht is voor (de realisatie van) maatregelen om het exploitatieresultaat te verbeteren.

7. **Inkoop en Kortingsregeling**

De kortingsregeling is ondanks een aanzet niet van de grond gekomen. Hierdoor ontvangen gemeenten die relatief veel inkopen bij Baanstede geen korting op de gemeentelijke bijdrage aan Baanstede.

De extra inkoop van productendoor de gemeente Zaanstad bij Baanstede is eveneens niet gerealiseerd. De belangrijkste oorzaak hiervoor is het verschil van mening over de transparantie van de kostprijzen van Baanstede. Zaanstad verlangt meer informatie over de opbouw van de kostprijzen en Baanstede is van mening dat zij maximaal transparant is over deze kostprijzen. De rekenkamer constateert dat dit verschil van mening over de transparantie van de kostprijzen belemmerend werkt voor de inkoop van extra producten bij Baanstede door de gemeente Zaanstad.

5.2 **Aanvullende adviezen**

De uitvoering van een aantal aanbevelingen uit het rapport van 2006 verdient nadere aandacht of kan verder worden verbeterd. De rekenkamer geeft het college en het algemeen bestuur van Baanstede daarom de volgende aanvullende adviezen.

Aanvullende adviezen voor het college van burgemeester en wethouders

6. De rekenkamer adviseert het college om de kwartaalverantwoording van Baanstede over de realisatie van afgesproken doelen en prestaties te sturen aan de gemeenteraad, zodat de gemeenteraad ook tussentijds wordt geïnformeerd over de uitvoering van de Wsw door Baanstede.

7. De rekenkamer adviseert het college om in de zogeheten regietabellen expliciet afspraken over de wachtlijst en wachttijd voor een sw-plek op te nemen. Bij de verantwoording over de wachtlijst en wachttijd is het wenselijk dat inzichtelijk wordt gemaakt welk deel van de wachtlijst inmiddels is ingestroomd in een pré-sw baan en welke consequenties dit heeft voor de wachttijd op de wachtlijst.
8. De rekenkamer adviseert het college te onderzoeken:
 - c. Welke mogelijkheden er binnen de gemeente Zaanstad zijn voor begeleid werken.
 - d. Op welke wijze de inkoop van producten bij Baanstede kan worden vergroot.
9. De rekenkamer adviseert het college om, samen met de andere deelnemende gemeenten aan de GR, criteria op te stellen waaraan de kostprijsberekening van Baanstede moet voldoen.
10. De rekenkamer adviseert het college om nauwgezet te volgen dat Baanstede het medewerkerstevredenheidsonderzoek in 2010 ook daadwerkelijk uitvoert en geen verdere vertraging oploopt.

Aanvullende adviezen aan het algemeen bestuur van Baanstede

1. De rekenkamer adviseert het algemeen bestuur van Baanstede om in de jaarrekening expliciete aandacht aan de uitstroom van sw-medewerkers te besteden, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen sw-medewerkers met een sw-dienstverband en een begeleid werken dienstverband.
2. De rekenkamer adviseert het algemeen bestuur van Baanstede om de directie van Baanstede opdracht te geven om de kostprijsberekening aan te passen aan door de deelnemende gemeenten te formuleren criteria, opdat belemmeringen voor de inkoop van producten bij Baanstede worden weggenomen.
3. De rekenkamer adviseert het algemeen bestuur van Baanstede om de directie bij het opstellen van de jaarrekening de opdracht te geven meer aandacht te besteden aan de maatregelen die zijn of worden genomen om het exploitatieresultaat te verbeteren.
4. De rekenkamer adviseert het algemeen bestuur van Baanstede er op toe te zien dat het medewerkerstevredenheidsonderzoek onder medewerkers van Baanstede in 2010 ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en geen verdere vertraging oploopt.

6 Bestuurlijke reacties en nawoord

De Rekenkamer Zaanstad legde het concept van dit rapport op 27 januari 2010 voor voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W en het algemeen bestuur van Baanstede. Hierbij werd gevraagd te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

Het algemeen bestuur van Baanstede heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een bestuurlijke reactie te geven op het conceptrapport. In een brief van 5 februari 2010 aan het college van B&W van de gemeente Zaanstad geeft het algemeen bestuur hiervoor twee argumenten:

1. Op een dergelijke korte termijn (uiterlijk 10 februari 2010) lukt het het algemeen bestuur niet om een reactie te geven.
2. Het bestuur van Baanstede beschouwt het rekenkamerrapport als een primair Zaanse aangelegenheid en vindt dat zij formeel geen rol heeft bij de totstandkoming van het rapport.

De rekenkamer heeft op 8 februari 2010 een afschrift van deze brief ontvangen.

De rekenkamer ontving op 16 februari de reactie van het college van B&W van Zaanstad. Deze reactie is opgenomen in dit hoofdstuk evenals een nawoord van de rekenkamer.

6.1 Bestuurlijke reactie college van B&W Zaanstad

Hierbij bieden wij u onze reactie aan op het rapport 'Sociale werkvoorziening in Zaanstad'. Wij hebben uw rapport met belangstelling gelezen, concluderen dat de meeste van uw aanbevelingen uit 2006 zijn verwezenlijkt en maken graag van de gelegenheid gebruik om te reageren op de door u gegeven adviezen.

Onze reactie is conform de chronologische volgorde van de adviezen/aanbevelingen in uw rapport.

Ten eerste over de kwartaalverantwoording van Baanstede. Wij zijn het met u eens dat de raad geïnformeerd dient te worden over de prestaties van Baanstede. Dit gebeurt al in de periode mei / juni op grond van de jaarstukken van Baanstede over het voorgaande jaar. Daarnaast hebben wij de mogelijkheid om in het kader van de gemeentelijke begroting en jaarrekening via het programmaveld 2 informatie te verstrekken over de ontwikkelingen rondom de sociale werkvoorziening. Van die mogelijkheid maken wij gebruik, indien daar aanleiding toe is. Verder kunnen wij gebruik maken van de raadsinformatiebrief, indien daartoe aanleiding is. Met de nieuwe raad zullen wij de komende periode nader vorm en inhoud geven aan de wijze waarop de raad extra geïnformeerd wil worden.

Onderzoek naar de mogelijkheden om

A begeleid werken binnen de gemeente te realiseren:

In 2010 wordt een nieuwe kadernota re-integratie voorbereid. Daarbij worden de mogelijkheden bekeken om Zaanstad als voorbeeld werkgever in een breed perspectief te plaatsen. Dat wil zeggen voor cliënten met een WWB uitkering, jongeren, bijvoorbeeld in het kader van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) en mensen met een arbeidshandicap, de begeleid werkplekken.

B de inkoop van producten van Baanstede te vergroten:

De inkoop van re-integratieproducten vindt plaats op basis van aanbesteding. Baanstede wordt uitgenodigd om aan deze aanbesteding deel te nemen.

Met betrekking tot uw advies om afspraken over de wachtlijst op te nemen in de regietabellen merken wij op dat de regeling over de wachtlijst is opgenomen in de 'Verordening wachtlijstbeheer Wet sociale werkvoorziening Zaanstad 2008'. Aan de hand van deze verordening is het wachtlijstbeheer geregeld en vindt de bewaking ervan plaats.

Met betrekking tot de transparante kostprijberekening merken wij het volgende op. Binnen de GR heeft elke deelnemende gemeente 1 stem in het bestuur. Om een opdracht te kunnen verstrekken aan de directie van Baanstede moet het bestuur het in meerderheid over een voorstel eens zijn. Binnen het bestuur is geen draagvlak gevonden voor een dergelijk voorstel. Wij zullen bij de beoordeling van de offertes van Baanstede de vergelijking blijven maken met marktconforme tarieven.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben ingelicht en danken u voor uw inzet om dit rapport tot stand te brengen.

6.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college van B&W voor haar reactie op de conclusies en aanbevelingen van het *Vervolgonderzoek Sociale werkvoorziening in Zaanstad*.

De rekenkamer constateert dat het college 2 van de 5 aanvullende adviezen grotendeels onderschrijft (adviezen 1 en 3).

Advies 1: Informatievoorziening aan de raad

Het college is met de rekenkamer van mening dat de raad ook tussentijds over de prestaties van Baanstede moet worden geïnformeerd. De precieze invulling daarvan wil het college in overleg met de nieuwe raad na maart 2010 vaststellen.

Advies 3: Onderzoek mogelijkheden voor begeleid werken en extra inkoop producten

Het college onderzoekt de mogelijkheid voor begeleid werken binnen de gemeente Zaanstad en legt dit vast in een nog op te stellen kadernota re-integratie. Verder nodigt de

gemeente Baanstede nadrukkelijk uit om aan de aanbesteding van re-integratieproducten deel te nemen.

De rekenkamer stelt daar tegenover dat de inkoop van producten en diensten bij Baanstede ruimer kan zijn dan alleen de inkoop van re-integratieproducten, maar ook bijvoorbeeld het verzorgen van drukwerk of het (meer) inhuren van sw-medewerkers voor taken bij het onderhoud van de openbare ruimte .

Het college neemt de adviezen 2 en 4 niet over.

Advies 2: neem expliciete afspraken op in de regietabellen over de omvang van de Wachtlijst en de wachttijd op de wachtlijst.

Het college stelt dat de *Verordening wachtlijstbeheer Wet sociale werkvoorziening Zaanstad 2008* het wachtlijst beheer regelt en dat de bewaking van het wachtlijstbeheer langs deze lijn plaatsvindt. De rekenkamer merkt hierover op dat het beheer inderdaad via de verordening is geregeld. De verordening bevat echter geen taakstellende doelen over omvang van de wachtlijst en de wachttijd op de wachtlijst. Deze taakstellende doelen zouden naar het oordeel van de rekenkamer deel moeten uitmaken van de regietabellen waarin de afspraken met Baanstede zijn vastgelegd.

De rekenkamer adviseert de raad het college te vragen er voor te zorgen dat doelstellingen over de wachtlijst en wachttijd op de wachtlijst in de regietabellen worden opgenomen.

Advies 4: Stel samen met andere gemeente uit de GR criteria op waaraan de kostprijsberekening moet voldoen.

Het college stelt dat binnen het algemeen bestuur van Baanstede geen draagvlak is om de directie van Baanstede op te dragen te komen met een meer transparante kostprijsberekening. Zaanstad heeft 1 stem in het bestuur. De rekenkamer constateert dat deze patstelling er toe leidt dat er minder extra producten bij Baanstede door Zaanstad wordt ingekocht dan mogelijk is. Dit heeft een negatief effect op de exploitatieresultaat van Baanstede. Zaanstad dekt het exploitatietekort van Baanstede voor ongeveer helft. De rekenkamer adviseert de raad om het college te vragen er voor te zorgen dat het algemeen bestuur van Baanstede de directie van Baanstede opdraagt om te komen met een meer transparante kostprijsberekening. Als dit leidt tot extra inkoop van producten en diensten bij Baanstede dan is dit positief voor het exploitatieresultaat. Daarvan profiteert niet alleen Zaanstad maar ook de andere gemeenten in de gemeenschappelijke regeling.

Op 1 advies gaat het college niet in (advies 5)

Advies 5: Volg nauwgezet dat het medewerkerstevredenheidsonderzoek in 2010 wordt uitgevoerd.

Het college heeft op het aanvullende advies niet gereageerd. De rekenkamer adviseert de raad het college te vragen om er op toe te zien Baanstede het medewerkerstevredenheids-onderzoek daadwerkelijk uitvoert.

De rekenkamer betreurt het dat het algemeen bestuur van Baanstede geen reactie geeft op de conclusies en adviezen van de rekenkamer. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat het algemeen bestuur van Baanstede het rekenkamerrapport een primair Zaanse aangelegenheid vindt. Uit de reactie van het college van B&W van Zaanstad ten aanzien van de criteria voor een transparante kostprijsberekening blijkt dat het algemeen bestuur van Baanstede een belangrijke rol speelt bij de uitvoering van de sociale werkvoorziening in de regio Zaanstreek-Waterland. Het is daarom voor de Zaanse gemeenteraad niet alleen van belang te weten wat het college van de adviezen van de rekenkamer vindt, maar ook wat het algemeen bestuur van Baanstede van plan is met de adviezen te doen. De rekenkamer adviseert de raad om het college te verzoeken om aan het algemeen bestuur van Baanstede te vragen alsnog te reageren op de aanvullende adviezen van de rekenkamer.

Bijlage 1 - Lijst met geïnterviewde personen

Gemeente Zaanstad

Dienst Publiek

Dhr. R. de Vries, afdelingshoofd bedrijfsvoering en beleid

Mevr. A. Velzeboer, controller

Dhr. R. van der Kaaden, medewerker bedrijfsbureau

Mevr. J. Greven, beleidsmedewerker

Dhr. J. Slooten, beleidsmedewerker

Overig

Mevr. M. Briefjes, plaatsvervangend griffier en raadsadviseur

Dhr. R. van der Laan, raadsadviseur

Dhr. B. Boer, Fractievoorzitter GroenLinks en voormalig voorzitter auditcommissie

Baanstede

Dhr. H. Bokhorst, directeur Baanstede

Dhr. M.J. de Jong, beleidsadviseur Baanstede

Bijlage 2 - Lijst met geraadpleegde documenten

- Baanstede, *Jaarrekening 2005*, 2006.
- Baanstede, *Notitie omzetbonusregeling deelnemer GR*, mei 2007.
- Baanstede, *Jaarrekening 2006*, 2007.
- Baanstede, *Jaarrekening 2007*, 2008.
- Baanstede, *Reactie op commentaar Zaanstad 2008*, augustus 2008.
- Baanstede, *Jaarrekening 2008*, 2009.
- Baanstede, *Reactie op commentaar Zaanstad 2009*, september 2009.
- Baanstede, *Commentaar ten behoeve van vervolgonderzoek Rekenkamer betreffende Wsw*, 28 oktober 2009.
- Baanstede, *Kwartaalrapportage 3^e kwartaal 2009*, november 2009.
- BMC, , *Eindrapportage beleidskader 'Voort in het licht van de modernisering Wsw'*, april 2007.
- BMC, *Sturing op de uitvoering van de Wsw in de regio Zaanstreek Waterland. Eindrapport*, april 2007.
- Ernst & Young, *Van Binnen naar buiten. Onderzoeksrapport beleid e bedrijfsvoering Gemeenschappelijke regeling Werkvoorziening Zaanstreek-Waterland (Baanstede)*, mei 2006.
- Gemeente Zaanstad, *Nota verbonden partijen*, 2006.
- Gemeente Zaanstad, *Beleidsnotitie Modernisering van de sociale werkvoorziening: Sociaal, Solide en Sturend*, november 2007.
- Gemeente Zaanstad, *Handreiking verbonden partijen*, 2007.
- Gemeente Zaanstad, *Nota inkoop en aanbesteden*, 2008.
- Gemeenschappelijke regeling Zaanstreek-Waterland, *Tabel doelstellingen, indicatoren en prestaties 2009 en 2010*, juni 2009.
- Cedris, *Wij maken er werk van. Branchebeeld 2008*, maart 2009.
- Gemeente Zaanstad, *Commentaar op de Begroting 2009, gewijzigde begroting 2008 en jaarverslag en -rekening 2007*, juni 2008.
- Gemeente Zaanstad, *Commentaar op de Begroting 2010, gewijzigde begroting 2009 en jaarverslag en -rekening 2008*, 5 juni 2009.
- Gemeente Zaanstad, *Commentaar ten behoeve van vervolgonderzoek Rekenkamer betreffende Wsw*, 2 november 2009.
- Gemeente Zaanstad, *Memo AB-vergadering Baanstede d.d. 29 oktober 2008, 23 oktober 2008*.
- Gemeente Zaanstad, *Memo AB-vergadering Baanstede d.d. 22 april 2009*, 16 april 2009.
- Gemeente Zaanstad, *Notulen raadsvergadering van 23 november 2006*.
- Gemeente Zaanstad, *Notulen vergadering commissie Keijzer van 17 oktober 2006*.
- Gemeente Zaanstad, *Notulen Zaanstad Beraad 12 juni 2008*.
- Gemeente Zaanstad, *Notulen Zaanstad Beraad 4 juni 2009*.
- Gemeente Zaanstad, *Raadsbesluit Rapport Rekenkamer over de sociale werkvoorziening in Zaanstad*, november 2006.
- Gemeente Zaanstad, *Toekenningsbrief rijksbijdrage 2008 wsw-werknemers Zaanstad*, 11 februari 2008.
- Research voor beleid, *Publiek Overzicht Resultaten Wsw Baanstede, 2007*.
- Research voor beleid, *Publiek Overzicht Resultaten Wsw Baanstede, 2008*.

Bijlage 3 - Lijst met gebruikte afkortingen

Burap	Bestuursrapportage
B&W	burgemeester en wethouders
BW	Begeleid werken
CWI	Centrum voor werk en inkomen
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
GR	Gemeenschappelijke regeling
ID-banen	In- en doorstroombaan
fte	Formatieplaats
MAP	Metten van arbeidspotentie
MTO	Medewerkertevredenheidsonderzoek
POP	persoonlijk ontwikkelingsplan
SE	standaardeenheid; voltijds sw-plaats
sw	sociale werkvoorziening
sw-er	persoon met een indicatie voor de sociale werkvoorziening
UWV	Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wwb	Wet werk en Bijstand
Wsw	Wet sociale werkvoorziening

Bijlage 4 -Tabel doelstellingen, indicatoren en prestaties 2009 Baanstede

Terrein	Doelstelling	Indicator	Prestatie/inspanning 2009	Verantwoording 2009	Toelichting
Doelgroepen	Voor inwoners van de deelnemende gemeenten met een SW-indicatie wordt een passende arbeidsplaats geboden	Aantal mensen met een SW-indicatie met een arbeidsovereenkomst sw-dienstverband	Taakstelling 2009 (exclusief sw-werknemers bij andere sw-bedrijven en reguliere werkgevers)	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Elke gemeente krijgt van het Rijk een taakstelling te realiseren arbeidsjaren ihkv de Wet sociale werkvoorziening. De taakstelling wordt grotendeels gerealiseerd door bestaande arbeidsovereenkomsten via de GR bij Baanstede. Alleen bij uitstroom kan instroom plaatsvinden. Ook werknemers bij andere sw-bedrijven tellen mee in de taakstelling.
		Aantal sw-geïndiceerden met een Begeleid Werken arbeidsovereenkomst	Minimaal 30 % van de mensen met een advies Begeleid Werken die instromen vanaf de wachtlijst werkt bij een reguliere werkgever	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Focus ligt op nieuwe instroom, hoewel wenselijk is dat ook 'oude' werknemers doorgeleid worden naar BW-plaatsingen zijn werknemers daar niet toe te dwingen. Ivm over het algemeen slechtere arbeidsvoorwaarden zijn zittende werknemers slecht daartoe te verleiden. Landelijk wordt een norm van 25 % aangehouden.
	Personen met een sw-indicatie werken in een prettige leer/werksituatie	Tevredenheids-onderzoek onder sw-werknemers	Tevredenheids-onderzoek wordt uitgevoerd op basis van landelijk ontwikkeld model	Onderzoeks-rapport uiterlijk 3 maanden nadat het onderzoek is uitgevoerd	Het onderzoek levert een zgn 0-meting op. Op basis van de uitkomsten wordt bepaald waar in vervolg op het onderzoek aandacht aan besteed moet worden. Onderzoek na 2 jaar herhalen (in 2011) en de resultaten ervan afzetten tegen de 0-meting.

Terrein	Doelstelling	Indicator	Prestatie/inspanning 2009	Verantwoording 2009	Toelichting
		Percentage ziekteverzuim SW-geïndiceerde werknemers	Gemiddeld over het jaar < 13%	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Het ziekteverzuim sw-geïndiceerden ligt voor 2008 op 11,1%. In voorafgaande jaren lag het percentage op 14- 15%
	Inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt maar zonder sw-indicatie, wordt de gelegenheid om arbeidsvaardigheden te verwerven	Aantal mensen/jaar met een WWB-uitkering, gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WIA/WAO/Wajong) en niet-uitkeringsgerechtigden die een traject ihkv arbeidsreïntegratie doorlopen	Het aantal personen, niet behorende tot de sw-doelgroep, werkzaam op een leer/werkplek neemt met gemiddeld 90 personen toe t.o.v. 2008	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	In 2008 waren er gemiddeld 167 niet sw-ers werkzaam bij Baanstede op een leer/werktraject (excl. pre-sw banen). Baanstede levert de faciliteiten maar het resultaat zal ook afhangen van de toelevering van niet sw-geïndiceerden door de deelnemende gemeenten.
Instroom	Mensen met een sw-indicatie op de wachtlijst waarvan verwacht wordt dat ze binnen een jaar in aanmerking komen voor plaatsing wordt de mogelijkheid geboden om als voorstadium werkzaamheden te verrichten binnen Baanstede	Aantal personen op de wachtlijst die op een pre-sw baan werkzaam zijn	Minimaal 50 personen per jaar (UWV/WWB/Nugger's)	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Voor 2008 is voor de financiering, naast inzet reïntegratiemiddelen gemeente en UWV, gebruik gemaakt van de eenmalige Irrgangelden voor het verminderen van de wachtlijst. Deze middelen kunnen alleen nog in 2009 worden ingezet. In 2009 zal een besluit moeten worden genomen over voortzetting en financiering.

Terrein	Doelstelling	Indicator	Prestatie/inspanning 2009	Verantwoording 2009	Toelichting
Doorstroom	Mensen met een SW-indicatie zijn zoveel mogelijk werkzaam bij reguliere werkgevers	Aantal mensen werkzaam op een BW-arbeidscontract	Minimaal 40 personen	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Uitgangspunt van de Wsw is dat zo veel mogelijk mensen buiten de poorten van het sw-bedrijf, onder zo regulier mogelijke omstandigheden, werkzaam zijn. Dat is, gezien de persoonlijke capaciteiten, niet voor iedereen wenselijk c.q. mogelijk maar voor degenen waarvoor dit wel haalbaar is, wordt actief inzet gevraagd om betrokkenen onder te brengen bij een reguliere werkgever op een BW-arbeidsovereenkomst. In 2008 waren er 35 personen op een BW-contract werkzaam.
		Percentage mensen dat individueel - of groepgedetacheerd werkt	30% van het personeelsbestand met een sw-indicatie	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Uitgangspunt van de wet is dat zo veel mogelijk mensen buiten de poorten van het sw-bedrijf, onder zo regulier mogelijke omstandigheden, werkzaam zijn.
	Werknemers met een sw-indicatie zijn werkzaam binnen de voor hen hoogst haalbare trede van de werkladder	Percentage sw-werknemers die obv Meting Arbeidspotentie op de juiste trede werkzaam zijn	50% van de mensen, waarvan bij de 0-meting in 2008 is gebleken dat ze op een verkeerde trede werkzaam zijn, is op de juiste trede werkzaam	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	In 2008 heeft een 0-meting plaatsgevonden (Meting Arbeidspotentie). Het kan zijn dat mensen op een te lage trede werkzaam zijn maar ook dat ze op een te hoge trede werkzaam zijn bijvoorbeeld door een verslechterde persoonlijke situatie. Verschuiving naar een juiste trede kan zowel omhoog als omlaag.

Terrein	Doelstelling	Indicator	Prestatie/inspanning 2009	Verantwoording 2009	Toelichting
Taakstelling Wsw	Sturing op de gemeentelijke taakstelling wordt via de GR ondergebracht bij Baanstede m.u.v. de taakstelling die gebonden is aan inwoners die bij een ander sw-bedrijf werkzaam zijn	Aantal gerealiseerde arbeidsjaren	De afwijking op de gerealiseerde taakstelling per gemeente is maximaal 1 arbeidsjaar per gemeente	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Het realiseren van de taakstelling voor alle deelnemende gemeenten is onderhevig aan mutaties binnen het personeelsbestand en het beheren van de wachtlijst. Omdat gemeenten bij overrealisatie dit moeten bekostigen uit eigen middelen en bij onderrealisatie er rijksmiddelen moeten worden teruggegeven aan het rijk, is sturing door de individuele gemeenten niet wenselijk.
Wachtlijst	Plaatsing vanaf de wachtlijst gebeurt tot 1 september van het betreffende jaar op basis van een collectieve wachtlijst voor alle deelnemende gemeenten	Volgorde van plaatsing vanaf de wachtlijst	geen	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Tot 1 september wordt een collectieve wachtlijst aangehouden. Door taakoverheveling tussen gemeenten kan op de realisatie taakstelling worden gestuurd. Na 1 september is dat niet meer mogelijk en zal de wachtlijst per gemeente worden gehanteerd

Terrein	Doelstelling	Indicator	Prestatie/inspanning 2009	Verantwoording 2009	Toelichting
Financiën	De door sw-geïndiceerden gegenereerde toegevoegde waarde is zodanig dat daarmee een positieve bijdrage wordt geleverd aan het totale exploitatieresultaat	Netto Toegevoegde Waarde/fte-sw	De gemiddelde NTW/fte-sw stijgt met 2% t.o.v. 2008	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Om het exploitatietekort te verminderen is toename van de NTW een door Baanstede te beïnvloeden factor.
	Het jaarresultaat van Baanstede is zodanig dat de gemeenten niet meer worden aangeslagen voor een (extra) bijdrage in het exploitatietekort	Staat van baten en lasten	Het exploitatietekort van de staat van baten en lasten is niet hoger dan het verwachte exploitatietekort in de bestuursbegroting 2009	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	In de begrotingen van de gemeenten zijn middelen gereserveerd in verband met de gemeentelijke bijdrage ten behoeve van het exploitatietekort op basis van de bestuursbegroting 2009
	Het eigen vermogen van Baanstede is op een zodanig niveau dat onverwachte financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen.	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Dit punt is nog onderwerp van bespreking in het bestuur. Nodig is een risico-inventarisatie om de hoogte van de buffer te kunnen bepalen en spelregels voor de directie. Naar verwachting zal een en ander pas in de afspraken voor 2010 kunnen worden afgelegd.

Terrein	Doelstelling	Indicator	Prestatie/inspanning 2009	Verantwoording 2009	Toelichting
Doelgroepen	Voor inwoners van de deelnemende gemeenten met een SW-indicatie wordt een passende arbeidsplaats geboden	Aantal mensen met een SW-indicatie met een arbeidsovereenkomst sw-dienstverband	Taakstelling 2009 (exclusief sw-werknemers bij andere sw-bedrijven en reguliere werkgevers)	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Elke gemeente krijgt van het Rijk een taakstelling te realiseren arbeidsjaren ihkv de Wet sociale werkvoorziening. De taakstelling wordt grotendeels gerealiseerd door bestaande arbeidsovereenkomsten via de GR bij Baanstede. Alleen bij uitstroom kan instroom plaatsvinden. Ook werknemers bij andere sw-bedrijven tellen mee in de taakstelling.
		Aantal sw-geïndiceerden met een Begeleid Werken arbeidsovereenkomst	Minimaal 30 % van de mensen met een advies Begeleid Werken die instromen vanaf de wachtlijst werkt bij een reguliere werkgever	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Focus ligt op nieuwe instroom, hoewel wenselijk is dat ook 'oude' werknemers doorgeleid worden naar BW-plaatsingen zijn werknemers daar niet toe te dwingen. Ivm over het algemeen slechtere arbeidsvoorwaarden zijn zittende werknemers slecht daartoe te verleiden. Landelijk wordt een norm van 25 % aangehouden.
	Personen met een sw-indicatie werken in een prettige leer/werksituatie	Tevredenheids-onderzoek onder sw-werknemers	Tevredenheids-onderzoek wordt uitgevoerd op basis van landelijk ontwikkeld model	Onderzoeks-rapport uiterlijk 3 maanden nadat het onderzoek is uitgevoerd	Het onderzoek levert een zgn 0-meting op. Op basis van de uitkomsten wordt bepaald waar in vervolg op het onderzoek aandacht aan besteed moet worden. Onderzoek na 2 jaar herhalen (in 2011) en de resultaten ervan afzetten tegen de 0-meting.

Terrein	Doelstelling	Indicator	Prestatie/inspanning 2009	Verantwoording 2009	Toelichting
		Percentage ziekteverzuim SW-geïndiceerde werknemers	Gemiddeld over het jaar < 13%	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Het ziekteverzuim sw-geïndiceerden ligt voor 2008 op 11,1%. In voorafgaande jaren lag het percentage op 14- 15%
	Inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt maar zonder sw-indicatie, wordt de gelegenheid om arbeidsvaardigheden te verwerven	Aantal mensen/jaar met een WWB-uitkering, gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WIA/WAO/Wajong) en niet-uitkeringsgerechtigden die een traject ihkv arbeidsreïntegratie doorlopen	Het aantal personen, niet behorende tot de sw-doelgroep, werkzaam op een leer/werkplek neemt met gemiddeld 90 personen toe t.o.v. 2008	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	In 2008 waren er gemiddeld 167 niet sw-ers werkzaam bij Baanstede op een leer/werktraject (excl. pre-sw banen). Baanstede levert de faciliteiten maar het resultaat zal ook afhangen van de toelevering van niet sw-geïndiceerden door de deelnemende gemeenten.
Instroom	Mensen met een sw-indicatie op de wachtlijst waarvan verwacht wordt dat ze binnen een jaar in aanmerking komen voor plaatsing wordt de mogelijkheid geboden om als voorstadium werkzaamheden te verrichten binnen Baanstede	Aantal personen op de wachtlijst die op een pre-sw baan werkzaam zijn	Minimaal 50 personen per jaar (UWV/WWB/Nugger's)	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Voor 2008 is voor de financiering, naast inzet reïntegratiemiddelen gemeente en UWV, gebruik gemaakt van de eenmalige Irrgangelden voor het verminderen van de wachtlijst. Deze middelen kunnen alleen nog in 2009 worden ingezet. In 2009 zal een besluit moeten worden genomen over voortzetting en financiering.

Terrein	Doelstelling	Indicator	Prestatie/inspanning 2009	Verantwoording 2009	Toelichting
Doorstroom	Mensen met een SW-indicatie zijn zoveel mogelijk werkzaam bij reguliere werkgevers	Aantal mensen werkzaam op een BW-arbeidscontract	Minimaal 40 personen	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Uitgangspunt van de Wsw is dat zo veel mogelijk mensen buiten de poorten van het sw-bedrijf, onder zo regulier mogelijke omstandigheden, werkzaam zijn. Dat is, gezien de persoonlijke capaciteiten, niet voor iedereen wenselijk c.q. mogelijk maar voor degenen waarvoor dit wel haalbaar is, wordt actief inzet gevraagd om betrokkenen onder te brengen bij een reguliere werkgever op een BW-arbeidsovereenkomst. In 2008 waren er 35 personen op een BW-contract werkzaam.
		Percentage mensen dat individueel - of groepgedetacheerd werkt	30% van het personeelsbestand met een sw-indicatie	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Uitgangspunt van de wet is dat zo veel mogelijk mensen buiten de poorten van het sw-bedrijf, onder zo regulier mogelijke omstandigheden, werkzaam zijn.
	Werknemers met een sw-indicatie zijn werkzaam binnen de voor hen hoogst haalbare trede van de werkladder	Percentage sw-werknemers die obv Meting Arbeidspotentie op de juiste trede werkzaam zijn	50% van de mensen, waarvan bij de 0-meting in 2008 is gebleken dat ze op een verkeerde trede werkzaam zijn, is op de juiste trede werkzaam	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	In 2008 heeft een 0-meting plaatsgevonden (Meting Arbeidspotentie). Het kan zijn dat mensen op een te lage trede werkzaam zijn maar ook dat ze op een te hoge trede werkzaam zijn bijvoorbeeld door een verslechterde persoonlijke situatie. Verschuiving naar een juiste trede kan zowel omhoog als omlaag.

Terrein	Doelstelling	Indicator	Prestatie/inspanning 2009	Verantwoording 2009	Toelichting
Taakstelling Wsw	Sturing op de gemeentelijke taakstelling wordt via de GR ondergebracht bij Baanstede m.u.v. de taakstelling die gebonden is aan inwoners die bij een ander sw-bedrijf werkzaam zijn	Aantal gerealiseerde arbeidsjaren	De afwijking op de gerealiseerde taakstelling per gemeente is maximaal 1 arbeidsjaar per gemeente	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Het realiseren van de taakstelling voor alle deelnemende gemeenten is onderhevig aan mutaties binnen het personeelsbestand en het beheren van de wachtlijst. Omdat gemeenten bij overrealisatie dit moeten bekostigen uit eigen middelen en bij onderrealisatie er rijksmiddelen moeten worden teruggegeven aan het rijk, is sturing door de individuele gemeenten niet wenselijk.
Wachtlijst	Plaatsing vanaf de wachtlijst gebeurt tot 1 september van het betreffende jaar op basis van een collectieve wachtlijst voor alle deelnemende gemeenten	Volgorde van plaatsing vanaf de wachtlijst	geen	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Tot 1 september wordt een collectieve wachtlijst aangehouden. Door taakoverheveling tussen gemeenten kan op de realisatie taakstelling worden gestuurd. Na 1 september is dat niet meer mogelijk en zal de wachtlijst per gemeente worden gehanteerd

Terrein	Doelstelling	Indicator	Prestatie/inspanning 2009	Verantwoording 2009	Toelichting
Financiën	De door sw-geïndiceerden gegenereerde toegevoegde waarde is zodanig dat daarmee een positieve bijdrage wordt geleverd aan het totale exploitatieresultaat	Netto Toegevoegde Waarde/fte-sw	De gemiddelde NTW/fte-sw stijgt met 2% t.o.v. 2008	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	Om het exploitatietekort te verminderen is toename van de NTW een door Baanstede te beïnvloeden factor.
	Het jaarresultaat van Baanstede is zodanig dat de gemeenten niet meer worden aangeslagen voor een (extra) bijdrage in het exploitatietekort	Staat van baten en lasten	Het exploitatietekort van de staat van baten en lasten is niet hoger dan het verwachte exploitatietekort in de bestuursbegroting 2009	Per kwartaal, binnen 1 maand na einde kwartaal	In de begrotingen van de gemeenten zijn middelen gereserveerd in verband met de gemeentelijke bijdrage ten behoeve van het exploitatietekort op basis van de bestuursbegroting 2009
	Het eigen vermogen van Baanstede is op een zodanig niveau dat onverwachte financiële tegenvallers kunnen worden opgevangen.	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Dit punt is nog onderwerp van bespreking in het bestuur. Nodig is een risico-inventarisatie om de hoogte van de buffer te kunnen bepalen en spelregels voor de directie. Naar verwachting zal een en ander pas in de afspraken voor 2010 kunnen worden afgelegd.



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
rekenkamer@zaanstad.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl
www.zaanstad.nl