

Sociale werkvoorziening in Zaanstad

september 2006

Rekenkamer Zaanstad



Sociale werkvoorziening in Zaanstad

september 2006



Rekenkamer Zaanstad

Voorwoord

Werken in een reguliere baan is niet voor iedereen weggelegd. Desondanks kunnen mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische handicap toch aan de slag, namelijk in de sociale werkvoorziening. Hier kunnen zij een volwaardige, betaalde baan vervullen die past bij hun mogelijkheden en interesses.

De gemeente Zaanstad heeft de sociale werkvoorziening samen met acht andere gemeenten in de regio ondergebracht in het werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland en de uitvoeringsorganisatie daarvan: Baanstede. Daar waren in 2005 in totaal 1165 personen ingeschreven, waarvan de helft afkomstig uit de gemeente Zaanstad. Een deel van deze personen is actief in het productiebedrijf Baanstede, bijvoorbeeld in de groenvoorziening, de kringloopwinkel of de drukkerij. Een ander deel is gedetacheerd bij 'gewone' ondernemingen in de regio als een schoonmaakbedrijf, een plantenkweker en een chocoladefabrikant. Naast het aanbod van werk is de sociale werkvoorziening gericht op het ontwikkelen van mensen door scholing, training en begeleiding. Dit vergroot het uitzicht op doorstroming naar een reguliere baan.

De Rekenkamer Zaanstad onderzocht de uitvoering van de sociale werkvoorziening door Baanstede en de mate waarin de gemeente Zaanstad hier richting aan geeft. Daarbij ligt de nadruk enerzijds op de prestaties van Baanstede bij het beheren van de wachtlijst, het vinden van passend werk en het ontwikkelen van mensen met een arbeidshandicap. Daarnaast is er aandacht voor de wijze waarop de gemeente Zaanstad via het bestuur van Baanstede sturing geeft aan de te leveren prestaties en toeziet op de resultaten hiervan.

Zonder de bijdrage van personen binnen Baanstede, de gemeente Zaanstad en daarbuiten had dit onderzoek niet op goede wijze tot stand kunnen komen. De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Het onderzoeksteam bestond uit: drs. R. Hoogerwerf, drs. M. Roest (projectleider), mevr. drs. H. Zonneveld.

Met genoegen biedt de Rekenkamer Zaanstad hierbij haar tweede rapport aan de gemeenteraad van de gemeente Zaanstad aan.

Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Zaanstad

Bijlage 1 – Geïnterviewde personen	81
Bijlage 2 – Lijst van gebruikte afkortingen	83
Bijlage 3 – Bepalingen gemeenschappelijke regeling	85
Bijlage 4 – Bijlage brief College van B&W Zaanstad	89
Eindnoten	99

Samenvatting

De Rekenkamer Zaanstad onderzocht in de periode april tot en met juni 2006 de uitvoering van de sociale werkvoorziening in Zaanstad. Centraal stond daarbij de volgende vraag:

Geeft de gemeente Zaanstad in voldoende mate invulling aan haar verantwoordelijkheid voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening?

Voor de beantwoording hiervan onderzocht de rekenkamer:

1. de doeltreffendheid van de uitvoering door Baanstede;
2. de doelmatigheid van de uitvoering door Baanstede;
3. de bestuurlijke relatie tussen de gemeente Zaanstad en de uitvoering door Baanstede.

Hoewel de gemeente Zaanstad de feitelijke uitvoering van de Wsw samen met acht andere gemeenten heeft neergelegd bij Baanstede blijft de individuele verantwoordelijkheid van de gemeente overeind en beoordelen wij de gemeente hierop.

I. Conclusies

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad in onvoldoende mate invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de 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 standaardeenheden 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 blijft achter bij 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 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 medewerkers-tevredenheid. 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 andere sw-bedrijven. 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 in die jaren met de verkoop van onroerend goed.

De relatieve omvang van de totale kosten en opbrengsten per sw-fte (voltijds arbeidsplaatsen) komt bij Baanstede redelijk overeen met het sectorgemiddelde (kosten +1,6%, opbrengsten - 0,6%). De loonkosten van sw-ers en de overige kosten 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' zijn (onder andere voor huur, inhuur van extern personeel en vervoer van sw-ers naar Purmerend) relatief hoog vergeleken met de sector.

Van de negen deelnemende gemeenten genereert Zaanstad relatief de op 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 gemeenschappelijke 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, verantwoord 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 inhoudelijke en financiële 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 overigens 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 de uitvoeringsorganisatie 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.

II. 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 leidinggevenden 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.

Bestuur van de uitvoeringsorganisatie

1. 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.
2. 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.

III. 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 en aangrijpingspunten worden gezien voor verbeteringen. 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 alge-

meen 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.

De rekenkamer is van mening dat het neerleggen van de feitelijke uitvoering van de Wsw bij de gemeenschappelijke regeling de gemeente Zaanstad niet ontslaat van haar individuele verantwoordelijkheid voor de sociale werkvoorziening. De Nota Verbonden Partijen van de gemeente 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 in de ogen van het College op dit moment nog beperkte financiële belang voor de gemeente een nadrukkelijker rol van het College geboden is bij het aansturen van de sociale werkvoorziening en het toezicht op de geleverde prestaties.

1 Inleiding

1.1 De Wet sociale werkvoorziening

Mensen met een handicap zijn in veel gevallen niet in staat te werken op een normale werkplek. De wil om te werken is er echter vaak wel. De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) biedt mensen met een lichamelijke, geestelijke of psychische handicap – als zij dat zelf willen – de mogelijkheid te werken onder aangepaste omstandigheden.

Als iemand in de sociale werkvoorziening wil werken bepaalt het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) of hij of zij tot de doelgroep van de Wsw behoort. Met het honoreren van de aanvraag krijgt iemand een Wsw-indicatie en komt deze op de wachtlijst om geplaatst te worden bij een van de 111 organisaties die de Wsw in Nederland uitvoeren. Halverwege 2005 werkten er in totaal ruim 97.000 mensen in de sociale werkvoorziening. Op dat moment stonden er nog 15.000 mensen op de wachtlijst in afwachting van een werkplek. Personen op de wachtlijst ontvangen in veel gevallen een uitkering. Hierbij kan het gaan om een bijstandsuitkering via de gemeente, dan wel een arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkering via het Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Op het moment dat mensen met een Wsw-indicatie een baan krijgen in de sociale werkvoorziening vervalt de uitkering geheel of gedeeltelijk.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Zij hebben de taak mensen met een Wsw-indicatie (verder: sw-geïndiceerde of sw-er) een passende werkplek en begeleiding te bieden. Hiervoor bestaan drie mogelijkheden:

1. arbeid onder speciale, beschermde omstandigheden (zogenoemde beschutte arbeid) in een dienstbetrekking bij de gemeente;
2. detachering vanuit een dienstbetrekking bij de gemeente bij een reguliere werkgever;
3. begeleid werken in dienst van een reguliere werkgever (waarbij de werkgever een tegemoetkoming in de loonkosten krijgt).

Naast het bieden van een passende werkplek is de gemeente verantwoordelijk voor het behouden en waar mogelijk bevorderen van de vaardigheden van sw-ers. Het doel hiervan is mensen onder zo normaal mogelijke omstandigheden te kunnen laten werken.

Het merendeel van de gemeenten heeft de uitvoering van de Wsw ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling met buurgemeenten.² Aan deze gemeenschappelijke regeling, ook wel werkvoorzieningschap genoemd, is vervolgens een sociaal werkvoorzieningsbedrijf (verder: sw-bedrijf) gekoppeld dat de feitelijke uitvoering van de Wsw verzorgt. Het Rijk financiert het grootste gedeelte van de Wsw. Het landelijke budget voor de uitvoering van de Wsw is ongeveer € 2,2 miljard. Het werkvoorzieningschap ontvangt per gerealiseerde voltijds Wsw-arbeidsplaats een rijkssubsidie van ongeveer € 24.000 per jaar. Het totaalbudget per werkvoorzieningschap is gemaximeerd op een historisch bepaald aantal voltijds arbeidsplaatsen (de zogeheten taakstelling). Als het budget ontoereikend is voor het financieren van de uitvoering van de Wsw dienen de gemeenten zelf voor aanvullende financiering te zorgen.

De huidige Wsw stamt uit 1999. Het kabinet werkt momenteel aan een modernisering van de wet en heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen van de beoogde veranderingen.³ De geplande ingangsdatum is 1 januari 2008.

Doel van de herziening is verbetering en vereenvoudiging van de uitvoering van de Wsw. De doelstellingen van de wet blijven onveranderd maar er is een aantal ingrepen in voorbereiding om de realisatie van de doelstellingen dichterbij te brengen. Hierbij gaat het met name om het verhogen van het aandeel sw-ers dat bij reguliere werkgevers werkt. Belangrijk oogmerk van de herziening is daarnaast het vergroten van de gemeentelijke verantwoordelijkheid, onder meer door de financiering via gemeenten te laten verlopen.

1.2 Sociale werkvoorziening in Zaanstad

De gemeente Zaanstad kende tot 1999 een gemeentelijke dienst voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening, de DSW-groep. Per 1 januari 1999 is de DSW-groep gefuseerd met Waterland Bedrijven uit Purmerend. De belangrijkste aanleiding voor de fusie was dat de twee sw-bedrijven te klein waren om zelfstandig uitvoering te geven aan in 1998 doorgevoerde wetswijzigingen. Daarnaast was een van de doelen van de fusie te komen tot beleidsmatige, organisatorische en bedrijfseconomische schaalvoordelen.⁴

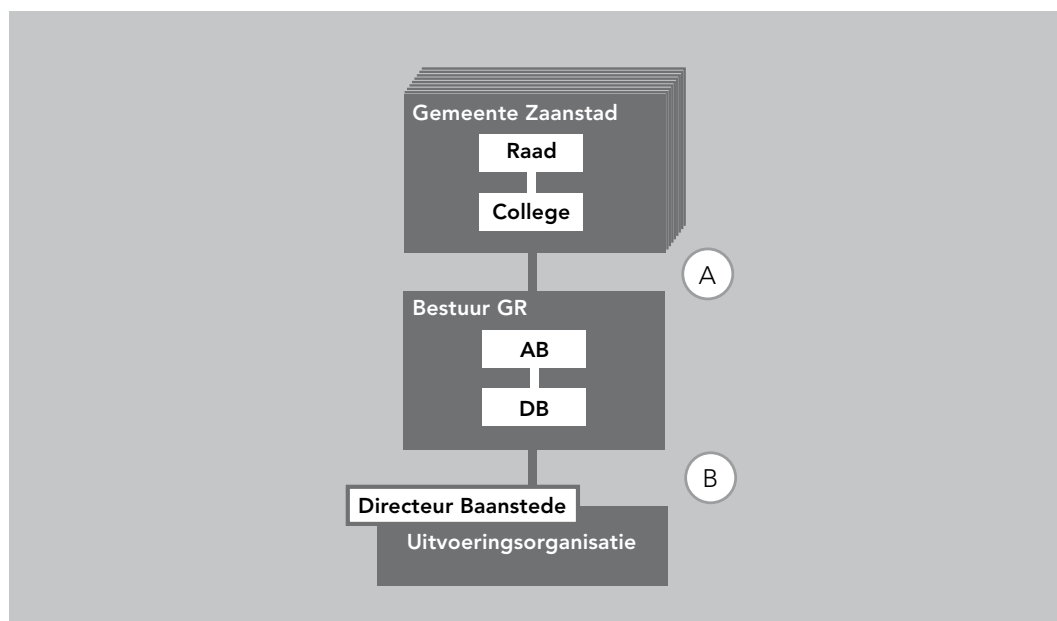
Om de fusie te formaliseren is de gemeente Zaanstad op 1 januari 1999 met acht andere gemeenten de gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland aangegaan, met als uitvoeringsorganisatie Baanstede. Baanstede is een publiekrechtelijke organisatie.

Het bieden van werkplekken aan sw-ers vindt voor het grootste deel plaats binnen het leer/werkbedrijf van Baanstede. Het leer/werkbedrijf kent de volgende bedrijfsonderdelen: Assemblage en Verpakken, Groen, Kringloop, Druk- en Copyshop en Detachering. Daarnaast is Baanstede eigenaar van het bedrijf Job & Go, dat zich richt op de realisatie van begeleid werken voor sw-ers en dat daarnaast als commercieel reïntegratiebedrijf functioneert. Ook de stichtingen Werken voor Werk en Waterlandbanen zijn onderdeel van Baanstede. Ten slotte heeft Baanstede een minderheidsbelang in het reïntegratiebedrijf Krew.

Binnen de gemeenschappelijke regeling is de gemeente Zaanstad de grootste van de deelnemende gemeenten. Bijna 50% van de werknemers van Baanstede is afkomstig uit Zaanstad, gevolgd door Purmerend met 30%.⁵ Elke gemeente heeft in de persoon van de portefeuillehouder sociale zaken een vertegenwoordiger in het algemeen bestuur van Baanstede. Het dagelijks bestuur bestaat uit de portefeuillehouders sociale zaken van de vijf grootste gemeenten.⁶ De leden van het dagelijks bestuur zijn dus alle tevens lid van het algemeen bestuur. In zowel het algemeen als het dagelijks bestuur heeft elk lid één stem, ongeacht de grootte van de gemeente.

In de organisatie van het werkvoorzieningschap zijn drie lagen te onderscheiden: de gemeenten, het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en de uitvoeringsorganisatie. De volgende figuur geeft de organisatiestructuur schematisch weer.

Figuur 1.1 - Organisatiestructuur Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland



Met het instellen van de gemeenschappelijke regeling zijn de bevoegdheden van de deelnemende gemeenten overgedragen aan het samenwerkingsverband. Het werkvoorzieningschap voert namens de gemeenten de taken op het terrein van de Wsw uit.

Hoewel de gemeente Zaanstad de feitelijke uitvoering van de Wsw heeft neergelegd bij de gemeenschappelijke regeling blijft de individuele verantwoordelijkheid van de gemeente overeind. De in april 2006 door de raad vastgestelde Nota Verbonden Partijen onderschrijft 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.⁷

De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw is tweeledig. In de eerste plaats is de gemeente verantwoordelijk voor de doeltreffendheid van de uitvoering van de Wsw voor de Zaanse doelgroep. Op grond van wet- en regelgeving zijn op dit punt drie gemeentelijke verantwoordelijkheden te onderscheiden:

1. het bieden van een passende werkplek aan sw-geïndiceerden;
2. het begeleiden en ontwikkelen van sw-medewerkers, waar mogelijk richting reguliere arbeid;
3. het voeren van een adequaat wachtlijstbeheer.

Daarnaast is de gemeente in financiële zin verantwoordelijk voor een doelmatige uitvoering van de Wsw. Eventuele exploitatietekorten komen binnen het werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland namelijk voor rekening van de deelnemende gemeenten.⁸

De gemeente moet er voor zorgen dat zij binnen de constructie van de gemeenschappelijke regeling voldoende kan sturen op een doeltreffende en doelmatige uitvoering.

1.3 Het Zaanse belang in de sociale werkvoorziening

Eind 2005 waren in Zaanstreek-Waterland 1165 personen geïndiceerd voor de sociale werkvoorziening. Hiervan is ongeveer de helft, 564 personen, afkomstig uit Zaanstad. Ter vergelijking: in 2005 hadden 3158 inwoners van Zaanstad een bijstandsuitkering.⁹ Onderstaande tabel maakt inzichtelijk waar de Zaanse sw-ers zich binnen Baanstede bevinden.

Tabel 1.1 - Sw-bestand Baanstede, uitgesplitst naar sw-ers woonachtig in Zaanstad

	Baanstede totaal	Zaanstad (absoluut)	Zaanstad (% van Baanstede totaal)
WachtlIJst	211	104	49%
Intern	811	379	47%
Detachering	135	78	58%
Begeleid werken	8	3	38%
Totaal	1165	564	48%

Stand eind 2005, opgave Baanstede d.d. 22 mei 2006

Ten opzichte van het Baanstede-totaal zijn relatief veel Zaanse sw-ers gedetacheerd: 58% van de gedetacheerde sw-medewerkers is afkomstig uit Zaanstad. Bij begeleid werken is het tegenovergestelde het geval: slechts drie van de acht begeleid werken-plekken wordt ingevuld door een Zaanse sw-medewerker.

Het werkvoorzieningschap ontving in 2004 € 21 miljoen rijkssubsidie, waarvan ruim € 10 miljoen voor de Zaanse sw-medewerkers. Aanvullend daarop droegen de negen deelnemende gemeenten in totaal € 0,38 miljoen bij, waarvan € 0,16 miljoen afkomstig was van Zaanstad. Met de modernisering van de Wsw gaat de financiering van de sociale werkvoorziening via de gemeenten lopen, waardoor de uitgaven voor sociale werkvoorziening beter zichtbaar worden in de begroting en jaarrekening van de gemeente.

1.4 Aanleiding voor het onderzoek

De laatste paar jaar zijn landelijk enkele problemen en risico's gesignaleerd bij de uitvoering van de Wsw:

1. toenemende wachtlijsten;
2. achterblijvend aandeel begeleid werken;
3. financiële problemen bij sw-bedrijven;
4. onvoldoende aansturing van de Wsw door gemeenten.

De Rekenkamer Zaanstad is dit onderzoek gestart om na te gaan of deze problemen en risico's zich ook voordoen in de Zaanse situatie.

1.5 Doel van het onderzoek

De rekenkamer beoogt met haar onderzoek een oordeel te geven over de mate waarin de gemeente invulling geeft aan haar eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw. Het onderzoek moet uitmonden in aanbevelingen ter verbetering van de invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw.

1.6 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met het onderzoek willen we primair de rol van de gemeente bij de uitvoering van de Wsw beoordelen. De probleemstelling van het onderzoek luidt dan ook:

Geeft de gemeente Zaanstad in voldoende mate invulling aan haar verantwoordelijkheid voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening?

De probleemstelling valt uiteen in twee onderzoeksvragen:

1. Leidt de uitvoering van de Wsw door Baanstede voor de gemeente Zaanstad tot:
 - a. het bieden van een passende werkplek aan sw-geïndiceerden;
 - b. het ontwikkelen van sw-medewerkers, waar mogelijk richting reguliere arbeid;
 - c. een adequaat beheer van de wachtlijst;
 - d. een doelmatige uitvoering?
2. Doet de gemeente voldoende om voor doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Wsw te zorgen?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer diverse documenten bestudeerd, over de sociale werkvoorziening in het algemeen en het werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland in het bijzonder. Aanvullend daarop zijn binnen de gemeente Zaanstad en binnen Baanstede een aantal interviews afgenomen (zie bijlage 1).

Deels parallel aan ons onderzoek heeft Ernst & Young in opdracht van de gemeenten Zaanstad en Purmerend een onderzoek uitgevoerd naar beleid en bedrijfsvoering van Baanstede. Het onderzoek van Ernst & Young heeft geresulteerd in het rapport 'Van binnen naar buiten' dat in mei 2006 is verschenen. De rekenkamer heeft bij haar onderzoek rekening gehouden met de onderzoeksactiviteiten van Ernst & Young, om een onnodige dubbele belasting van Baanstede te voorkomen. Waar relevant maakt de rekenkamer in dit rapport gebruik van de uitkomsten van het onderzoek van Ernst & Young.

1.7 Normenkader

Kern van het onderzoek is te komen tot een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering en de invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheid. We beschrijven in elk van de komende hoofdstukken de daarbij gehanteerde normen.

Deze normen ontleen we in de eerste plaats aan de wettelijke eisen vanuit de Wsw en bijbehorende landelijke regelgeving. In aanvulling hierop hanteert de rekenkamer normen die voortkomen uit gemeentelijk beleid en vergelijkt de rekenkamer Baanstede aan de hand van indicatoren met het prestatieniveau van de sector. Deze laatste vergelijking geeft een *indicatief en relatief beeld* van de prestaties van Baanstede.

Omdat Baanstede uitvoeringsorganisatie is voor negen gemeenten, is het niet altijd duidelijk hoe prestaties aan individuele gemeenten kunnen worden 'toegerekend'. Bij het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de Wsw probeert de rekenkamer waar mogelijk het aandeel Zaanstad te isoleren.

De rekenkamer maakt voor het beoordelen van het handelen van de gemeente Zaanstad rond de uitvoering van de Wsw gebruik van een model dat bekend staat onder de naam government governance. Dit model onderscheidt vier processen die in onderlinge samenhang moeten worden gerealiseerd, namelijk:

- sturen;
- beheersen;
- verantwoorden;
- toezicht houden.¹⁰

Het Ministerie van Financiën heeft dit model in eerste aanleg ontwikkeld.¹¹ Inmiddels is het model in diverse stappen verfijnd en toegepast op de relatie tussen overheid en verbonden partijen, waaronder gemeenschappelijke regelingen.¹²

In dit onderzoek gebruiken we het model om de relaties tussen de drie bestuurslagen te analyseren, oftewel:

- de relatie tussen de gemeente Zaanstad en het bestuur van het werkvoorzieningschap Baanstede (relatie A in figuur 1.1);
- de relatie tussen het bestuur van het werkvoorzieningschap en de directeur van de uitvoeringsorganisatie Baanstede (B).

De rekenkamer toetst op beide niveaus de invulling van de vier governance-processen. Daarbij wordt het proces beheersen niet apart onderscheiden, maar meegenomen in de paragrafen over sturen, verantwoorden en toezicht. Beheersen vatten we namelijk op als de maatregelen en procedures die de opzet vormen van de andere drie processen.

1.8 Leeswijzer

In dit onderzoek beoordelen we eerst de uitvoering en daarna de rol van de gemeente daarbij. Dit leidt tot de volgende hoofdstukindeling:

- In hoofdstuk 2 gaan we in op de uitvoering van de Wsw door Baanstede.
- In hoofdstuk 3 analyseren we de kosten en opbrengsten van de uitvoering door Baanstede aan de hand van vergelijkingen met andere sw-bedrijven.
- In hoofdstuk 4 onderzoeken we de wijze waarop de gemeente Zaanstad via het bestuur van het werkvoorzieningschap stuurt en toezicht houdt op Baanstede, en omgekeerd hoe Baanstede en het bestuur verantwoording afleggen aan Zaanstad.
- In hoofdstuk 5 sluiten we het onderzoek af met conclusies en doen we aanbevelingen aan het College van B&W, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van Baanstede.
- In hoofdstuk 6 zijn de bestuurlijke reacties van het College van B&W en het algemeen bestuur van Baanstede opgenomen, voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

Voor een aantal centrale begrippen gebruiken we in dit rapport een afkorting. Deze staan in bijlage 2 beschreven.

2 De uitvoering van de Wsw

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of de uitvoering van de Wsw door Baanstede voor Zaanstad tot doeltreffende resultaten leidt. Hierbij gaat het om de realisatie van de drie uit de wet voortvloeiende doelen:

- een adequaat beheer van de wachtlijst;
- het bieden van een passende werkplek aan sw-geïndiceerden;
- het ontwikkelen van sw-medewerkers, waar mogelijk richting reguliere arbeid.

De rekenkamer beoordeelt voor elk van de doelen in welke mate de uitvoering door Baanstede doeltreffend is en of de organisatie van de uitvoering in lijn is met de bedoelingen van de wet.

We hebben ons hierbij gebaseerd op beschikbare statistieken, beleidsdocumenten en de uitkomsten van interviews die in het kader van het onderzoek gehouden zijn.

2.2 Wachtlijstbeheer

Wachtlijstbeheer is op grond van de Wsw een taak van het College van B&W.¹³ Zaanstad heeft deze taak overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling. Het Zaanse belang bij een goed wachtlijstbeheer wordt onderstreept door het grote aantal Zaanse inwoners dat eind 2005 op de wachtlijst staat: 104 op een totaal van 211 wachtenden.

De Wsw stelt weinig specifieke eisen aan het wachtlijstbeheer en ook in de gemeenschappelijke regeling is dit niet nader uitgewerkt. Om het wachtlijstbeheer te kunnen beoordelen hanteert de rekenkamer de volgende normen:

- Geïndiceerden staan korter dan een jaar op de wachtlijst.¹⁴
- De relatieve omvang van de wachtlijst is vergelijkbaar met die van de sector.
- De gemiddelde wachttijd is vergelijkbaar met die van de sector.
- Het wachtlijstbeheer is zodanig vormgegeven dat:
 - de volgorde op de wachtlijst duidelijk is;
 - wachtenden begeleid en geïnformeerd worden;
 - de wachtlijst actueel is.

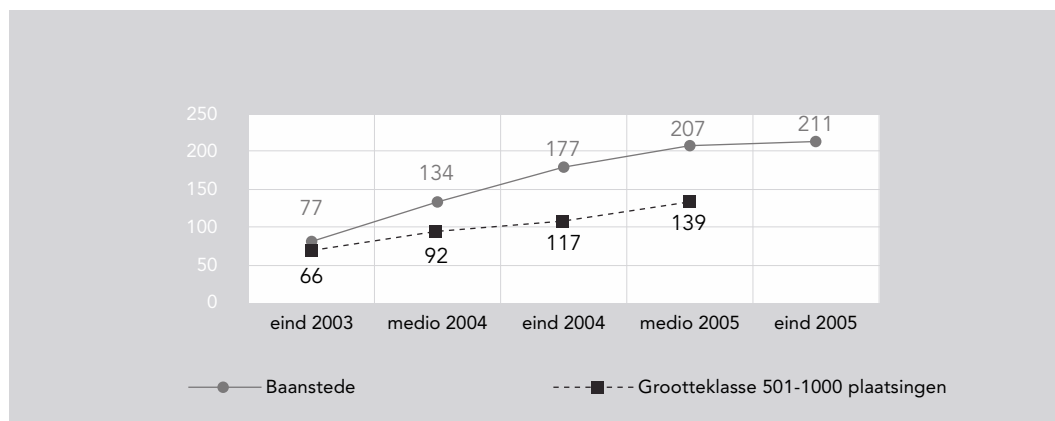
De eerste drie normen komen aan de orde in paragraaf 2.2.1. Paragraaf 2.2.2 gaat in op de werkwijze die Baanstede volgt bij het beheer van de wachtlijst.

2.2.1 De wachtlijst in cijfers¹⁵

Omvang van de wachtlijst

Op 31 december 2005 stonden in Zaanstreek-Waterland 211 personen met een sw-indicatie op de wachtlijst. Hiervan zijn 104 personen woonachtig in Zaanstad (49%). Figuur 2.1 laat zien dat de wachtlijst in twee jaar tijd fors is gestegen. Procentueel gezien bedraagt de stijging 174%.

Figuur 2.1 – Aantal personen op de wachtlijst



Vergeleken met de sector staan bij Baanstede meer personen op de wachtlijst dan bij qua omvang vergelijkbare sw-bedrijven. In de tijd gezien neemt dit verschil toe. Van 11 personen in eind 2003 tot 68 personen medio 2005.

De lengte van de wachtlijst wordt deels verklaard doordat Baanstede, in verhouding tot het aantal inwoners in haar werkgebied, relatief weinig werkplekken door het ministerie gesubsidieerd krijgt (de taakstelling). In 2005 bedroeg de taakstelling landelijk 0,55% van het aantal inwoners en in Zaanstreek-Waterland 0,28%.¹⁶ Dit verschil is historisch gegroeid en blijft Baanstede achtervolgen. Het ministerie bepaalt de jaarlijkse taakstelling namelijk grotendeels op basis van het aantal gerealiseerde werkplekken twee jaar eerder. Baanstede heeft dit onder de aandacht gebracht van het ministerie.¹⁷

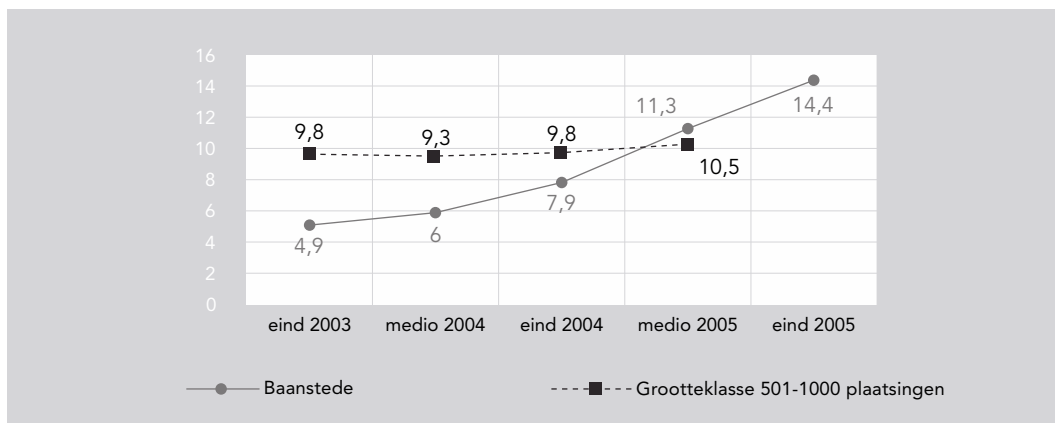
Inmiddels heeft de relatief lage taakstelling tot enige aanpassing geleid. De taakstelling voor 2006 nam voor Baanstede toe met ruim 23 standardeenheden, in vergelijking met de sector een bovengemiddelde stijging. De modernisering van de Wsw leidt er naar verwachting toe dat Baanstede de achterstand verder kan inlopen, omdat vanaf 2008 het aantal sw-geïndiceerden gaat gelden als primaire verdeelsleutel voor de rijksbijdrage. Deze inhaalslag zal echter geleidelijk gaan omdat er de eerste jaren een overgangsregeling van kracht wordt.

Wachttijd

Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer¹⁸ heeft het kabinet met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) afgesproken dat gemeenten dienen te streven naar een maximale wachttijd van 12 maanden. Dit betekent dat een sw-geïndiceerde binnen een jaar na indicatie werk moet hebben.

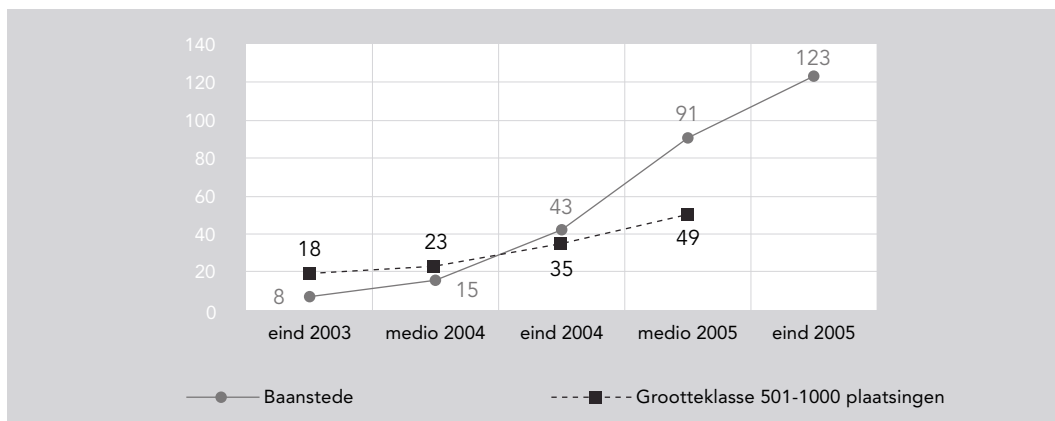
Uit onderstaande tabel blijkt dat eind 2005 sw-geïndiceerden bij Baanstede gemiddeld 14,4 maanden op de wachtlijst stonden voordat zij aan het werk konden. Voor Zaanse wachtenden bedroeg de gemiddelde wachttijd zelfs 14,7 maanden. Sinds medio 2005 kent Baanstede een langere wachttijd dan vergelijkbare bedrijven uit de sector. Waar het sector-gemiddelde zich de afgelopen jaren rond de 10 maanden bevond, maakte de gemiddelde wachttijd bij Baanstede een stijging door van 9,5 maanden. De goede prestatie in 2003 (4,9 maanden) is hiermee teniet gedaan.

Figuur 2.2 – Gemiddelde wachttijd in maanden



Wanneer op individueel niveau gekeken wordt, blijkt dat bij Baanstede eind 2005 meer dan de helft van de wachtenden (123 van de 211) langer dan een jaar op de wachtlijst stond (figuur 2.3). Sinds medio 2004 heeft zich vooral bij Baanstede op dit punt een forse stijging voorgedaan.

Figuur 2.3 – Aantal personen > 1 jaar op wachtlijst



De wachtlijstcijfers overziend constateert de rekenkamer dat de problematiek bij Baanstede groot is. Niet alleen in absolute zin is de problematiek aanzienlijk – 211 wachtenden waarvan 123 langer dan een jaar – maar zeker ook in vergelijking met de sector.

2.2.2 De werkwijze bij het beheer van de wachtlijst

Wanneer iemand van het CWI een indicatie krijgt voor de sociale werkvoorziening, wordt deze persoon bij Baanstede aangemeld. Omdat het aantal mensen dat bij Baanstede wordt aangemeld het aantal beschikbare werkplekken overschrijdt, komen geïndiceerden op de wachtlijst terecht.

Begeleiding en informatievoorziening voor wachtenden

Sinds de indicatiestelling door het CWI vindt het eerste contact van een sw-geïndiceerde met Baanstede plaats tijdens een kennismakingsgesprek met een trajectmanager van afdeling Human Resources Management (HRM). Het kennismakingsgesprek is het enige moment dat wachtenden persoonlijk informatie ontvangen van Baanstede. Verder krijgen wachtenden, tot er een werkplek beschikbaar is, geen informatie. Wachtenden ontvangen bijvoorbeeld geen prognose over de wachttijd. Ook worden zij

niet begeleid gedurende de periode dat zij op de wachtlijst staan.

Wel ontvangen mensen op de wachtlijst twee keer per jaar een standaardbrief van Baanstede waarin gevraagd wordt of zij op de wachtlijst willen blijven staan. Wanneer wachtenden zelf aangeven dat zij niet langer geïnteresseerd zijn, worden zij van de wachtlijst gehaald en wordt hun indicatie afgemeld bij het CWI. Op deze manier probeert Baanstede de wachtlijst actueel te houden en te voorkomen dat er mensen op staan die dat eigenlijk niet meer willen.

Tot voor kort werden ook degenen die bij herhaling niet reageerden op deze brief of op een uitnodiging voor een plaatsingsgesprek van de wachtlijst gehaald. Inmiddels kiest Baanstede ervoor deze mensen op de wachtlijst te laten staan, omdat na de modernisering van de Wsw het totaal aantal sw-geïndiceerden in een gemeente bepalend zal zijn voor de omvang van de taakstelling.

De rekenkamer vindt dat Baanstede qua begeleiding en informatievoorziening aan wachtenden uit sociaal oogpunt tekort schiet. Gelet op de gemiddeld lange wachttijd vindt de rekenkamer dat wachtenden periodiek op de hoogte moeten worden gehouden.

Kennis van de wachtlijst

De hiervoor beschreven kennismakingsgesprekken zijn relatief nieuw. Baanstede is hiertoe overgegaan naar aanleiding van de overgang van de indicatiestelling naar het CWI. Tot 2005 verzorgde een indicatiecommissie de indicatiestelling. Deze commissie werkte voor Baanstede en nog twee andere sw-bedrijven. Het voorbereidende werk (intake, keuring, etc.) deed Baanstede zelf. Baanstede leverde bij de indicatiecommissie een dossier aan op basis waarvan de commissie een indicatiebesluit nam. Dit had als voordeel dat er bij Baanstede goed zicht was op de mogelijkheden van de geïndiceerde. Nu het CWI verantwoordelijk is voor de indicatiestelling inclusief het voortraject, kent Baanstede de geïndiceerden niet. Daarnaast vindt Baanstede de indicatiebesluiten die door het CWI worden afgegeven tot nu toe qua inhoud zeer mager. Er is moeilijk uit af te leiden wat een geïndiceerde kan. De kennismakingsgesprekken moeten hier een oplossing voor bieden. De rekenkamer vindt dit een goed initiatief van Baanstede.

De problemen rond de nieuwe werkwijze voor de indicatiestelling – die naast de beperkte inhoud ook betrekking hadden op een lange doorlooptijd bij het CWI – heeft Baanstede 9 juni 2005 schriftelijk onder de aandacht gebracht van het ministerie. Daarnaast is de problematiek meerdere malen met het CWI besproken (16 augustus 2005 en 2 februari 2006). Vooralnog heeft dit niet tot significante verbeteringen geleid. De rekenkamer vindt het goed dat Baanstede de problematiek bij CWI onder de aandacht heeft gebracht.

Beleid voor plaatsing vanaf de wachtlijst

In de wet is geregeld dat de volgorde op de wachtlijst bepaald wordt door de datum waarop bij het CWI de indicatie is aangevraagd.¹⁹ Op papier volgt Baanstede deze lijn. In de praktijk van plaatsing is echter een ander principe leidend. Primair selectie criterium is namelijk de vraag of de geïndiceerde in aanmerking komt voor begeleid werken of detachering. Sinds medio 2005 hanteert Baanstede een plaatsingsbeleid dat gericht is maximale ondersteuning van de 1/3, 1/3, 1/3 strategie.²⁰ Deze strategie houdt in dat Baanstede er naar streeft maximaal een derde van de sw-ers werkzaam te laten zijn in de interne werkplaatsen, maximaal een derde in de externe dienstverlening (groenonderhoud, postbezorging, etc.) en minimaal een derde gedetacheerd of in begeleid werken. Dit sluit aan bij het beleid van het ministerie van SZW dat het accent op de realisatie van begeleid werken legt. Omdat het aandeel detacheringen/begeleid werken achterblijft bij deze doelstelling krijgen wachtenden met de

capaciteiten om binnen deze werkvorm geplaatst te worden, voorrang. In het plaatsingsbeleid is in het verlengde hiervan vastgelegd dat er in principe geen interne vacatures zijn. Hierdoor is niet de indicatiedatum bepalend voor de wachttijd, maar de mogelijkheden van degene die op de wachtlijst staat. Pas bij gelijke geschiktheid speelt de indicatiedatum een rol. Dit heeft tot gevolg dat mensen met een zwaardere arbeidshandicap relatief langer op de wachtlijst staan.

De rekenkamer is van mening dat Baanstede hiermee het organisatiebelang boven het belang van de wachtenden stelt. De keuze is begrijpelijk in het licht van de taakstelling begeleid werken (25% van de instroom moet geplaatst worden in begeleid werken).

De rekenkamer vindt echter dat deze keuze onvoldoende inhoudelijk aan de orde is geweest in het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Uit de bestuursverslagen leiden we af dat de besturen zonder discussie hebben ingestemd met dit beleid.²¹ De gemeenteraad van Zaanstad is daarnaast door de wethouder niet op de hoogte gesteld van de gemaakte beleidskeuze. Dit had naar oordeel van de rekenkamer wel moeten gebeuren.

Inmiddels wordt het bovenstaande beleid minder strikt toegepast. De afdeling HRM heeft namelijk geconstateerd dat realisatie van de taakstelling in gevaar kwam. Er bleken te weinig wachtenden met de capaciteit om direct van de wachtlijst gedetacheerd of begeleid te gaan werken. Wachtenden worden nu ook weer op interne plekken geplaatst.

Beleid ter reductie van de wachtlijst

De directeur van Baanstede ervaart de lange wachttijd als een groot sociaal probleem.²² De grenzen aan de taakstelling en daarmee de beschikbare financiële middelen vormen volgens hem echter een belangrijke belemmering voor het oplossen van de wachtlijstproblematiek. Daarnaast kan Baanstede geen invloed uitoefenen op het aantal mensen met een sw-indicatie.

Baanstede heeft geen structureel beleid voor het reduceren van de wachtlijst. Zo is de wachtlijstproblematiek de afgelopen jaren vrijwel niet aan de orde gesteld in het algemeen en het dagelijks bestuur. Gelet op de omvang van de problematiek en het effect dat dit heeft voor de inwoners van de deelnemende gemeenten, vindt de rekenkamer dat Baanstede op dit punt te kort schiet.

Hoewel structureel beleid ontbreekt, heeft Baanstede wel een incidentele oplossing gezocht voor jongeren onder de 23 jaar op de wachtlijst. Baanstede werkt voor deze oplossing samen met het UWV, de Stichting MEE Amstel/Zaan²³ en een aantal reïntegratiebedrijven. Gezamenlijk hebben de partijen een overbruggingsregeling ontwikkeld voor de circa 40 jongeren onder de 23 jaar op de wachtlijst.²⁴ Omdat bij Baanstede zelf geen werkplekken beschikbaar zijn voor deze jongeren, wordt via de reïntegratiebedrijven gezocht naar een geschikte reguliere werkgever. Indien er een werkplek is gevonden komt de jongere bij Baanstede in dienst en wordt hij of zij van daaruit gedetacheerd. Baanstede ontvangt hiervoor subsidie van het UWV. Het traject loopt maximaal een jaar en heeft tot doel doorstroming naar een reguliere baan, dan wel aansluiting op een sw-dienstverband. De gemeente Zaanstad heeft het project voor jongeren gestimuleerd. Inhoudelijk en financieel is geen bijdrage geleverd. Voor andere doelgroepen hebben Baanstede en Zaanstad echter geen trajecten opgestart of overwogen.

Modernisering en wachtlijstbeheer

In het kader van de modernisering wordt in de wet vastgelegd dat het wachtlijstbeheer exclusief toebehoort aan het publieke domein. Gemeenten (individueel of als gemeenschappelijke regeling) moeten hun wachtlijstbeheer inzichtelijk maken voor inwoners met een sw-indicatie. Wachtenden krijgen namelijk recht op een tijdige plaatsing. Het recht wordt in de wet zo gedefinieerd dat sw-geïndiceerden op de wachtlijst na 12 maanden bezwaar kunnen indienen als blijkt dat de gemeente budget over heeft omdat het minimum aantal plaatsen nog niet is gerealiseerd, of indien blijkt dat iemand die korter op de wachtlijst staat eerder is geplaatst.

Om dit recht te kunnen effectueren, dienen gemeenten inzicht te bieden in het wachtlijstbeheer. Dit betekent dat ze de volgende gegevens beschikbaar moeten hebben:

- een overzicht van personen op de wachtlijst, waarbij per persoon is aangegeven de datum dat de sw-indicatie is aangevraagd omdat deze datum geldt als moment van plaatsing op de wachtlijst;
- een overzicht van de plaatsingen op een sw-arbeidsplaats van de afgelopen 12 maanden, waarbij per plaatsing is aangegeven de datum van plaatsing op de wachtlijst en de datum van plaatsing op de sw-arbeidsplaats.

De gemeente moet haar inwoners die op de wachtlijst staan, daarnaast op de hoogte houden van het verloop op de wachtlijst. De gemeente moet daartoe het overzicht van de plaatsingen beschikbaar stellen aan de sw-geïndiceerden op de wachtlijst.²⁵

De gemeente Zaanstad moet nog een beslissing nemen over wie het wachtlijstbeheer gaat uitvoeren na de modernisering. Indien zij kiest voor Baanstede, zal Baanstede de informatievoorziening aan wachtenden met het bovenstaande in lijn moeten brengen.

2.2.3 Conclusies wachtlijstbeheer

De rekenkamer constateert dat de wachtlijstproblematiek bij Baanstede groot is. Eind 2005 wachtten 211 mensen op een plek binnen de sociale werkvoorziening, waar op dat moment plaats was voor 954 sw-medewerkers. In absolute zin is de wachtlijstproblematiek groot, maar zeker ook in vergelijking met de sector. Zowel qua omvang van de wachtlijst als de wachttijd presteert Baanstede beduidend minder dan sw-bedrijven van vergelijkbare grootte. Medio 2005 stonden er bij Baanstede 91 personen langer dan een jaar op de wachtlijst, tegenover 49 bij vergelijkbare sw-bedrijven.

De rekenkamer vindt het prijzenswaardig dat Baanstede en de gemeente een oplossing hebben gezocht voor jongeren op de wachtlijst. Structureel beleid om de wachtlijst te reduceren ontbreekt echter.

Baanstede heeft beleid voor het beheer van de wachtlijst. In dit beleid staan uitgangspunten verwoord die bepalend zijn voor de volgorde van plaatsing vanaf de wachtlijst. Baanstede kiest ervoor mensen met een indicatie voor begeleid werken voorrang te geven bij plaatsing. Het baart de rekenkamer zorgen dat dit in de praktijk betekent dat mensen met een zwaardere arbeidshandicap relatief langer op de wachtlijst staan. De rekenkamer vindt dat Baanstede hiermee een organisatiebelang boven het belang van de doelgroep plaatst. Deels wordt Baanstede hiertoe gedwongen door de beleidslijn van het ministerie waarin het accent op begeleid werken ligt, deels is het een beslissing die is gelegen in de eigen invloedssfeer.

De begeleiding van en informatievoorziening aan wachtenden schiet naar de mening van de rekenkamer vanuit sociaal oogpunt tekort. Afgezien van een kennismakingsgesprek kort

na indicatie, ontvangen wachtenden geen periodieke informatie over bijvoorbeeld de te verwachten wachttijd. Mede gelet op de gemiddeld lange wachttijd voor geïndiceerden, vindt de rekenkamer dit onwenselijk.

2.3 Passende werkplekken

De kern van de Wsw is dat gemeenten voor inwoners met een arbeidshandicap moeten zorgen voor arbeid onder aangepaste omstandigheden. De gemeente Zaanstad laat de uitvoering hiervan over aan Baanstede, maar blijft niettemin op zijn minst voor haar eigen inwoners verantwoordelijk voor het eindresultaat.

Voor de realisatie van passende werkplekken zijn in de praktijk drie soorten dienstbetrekkingen mogelijk:

1. Sw-medewerkers kunnen in dienst zijn bij het sw-bedrijf en daarbinnen beschutte arbeid verrichten (arbeid onder speciale beschermde omstandigheden).
2. Sw-medewerkers kunnen in het kader van begeleid werken in dienst zijn bij een reguliere werkgever en vanuit het sw-bedrijf of een andere door de gemeente aangewezen organisatie begeleid worden in de ontwikkeling van hun arbeidsbekwaamheid. De werkgever ontvangt ter compensatie van het arbeidsvermogen van de sw-medewerker een tegemoetkoming in de loonkosten.
3. Sw-medewerkers kunnen in dienst zijn bij het sw-bedrijf en van daaruit gedetacheerd zijn bij een reguliere werkgever. Deze variant is aan te merken als een overbruggingsvariant tussen beschutte arbeid en begeleid werken.

In deze paragraaf maken we inzichtelijk in welke mate Baanstede voldoet aan de verplichtingen die het ministerie in het kader van passende werkplekken verbindt aan de subsidie en hoe de sw-medewerkers over de drie bovengenoemde soorten dienstbetrekkingen zijn verdeeld. In beide gevallen maken we een vergelijking met de sector. Tevens gaan we in op de uitgangspunten en werkwijze die Baanstede hanteert voor de plaatsing van sw-medewerkers.

De resultaten en activiteiten van Baanstede op het onderdeel passende werkplekken toetsen we aan de volgende normen:

- Baanstede realiseert de jaarlijkse taakstelling van het ministerie.
- Baanstede realiseert de taakstelling begeleid werken: 25% van de instroom wordt geplaatst in begeleid werken.
- Uiterlijk 16 weken voor afloop van de indicatie meldt Baanstede sw-ers aan voor herindicatie.
- De verdeling van sw-medewerkers over de verschillende soorten dienstbetrekkingen is vergelijkbaar met de sector.
- Baanstede heeft een helder en eenduidig plaatsingsbeleid dat bijdraagt aan passende werkplekken voor sw-medewerkers.

2.3.1 De realisatie van passende werkplekken

De taakstellingen van het ministerie

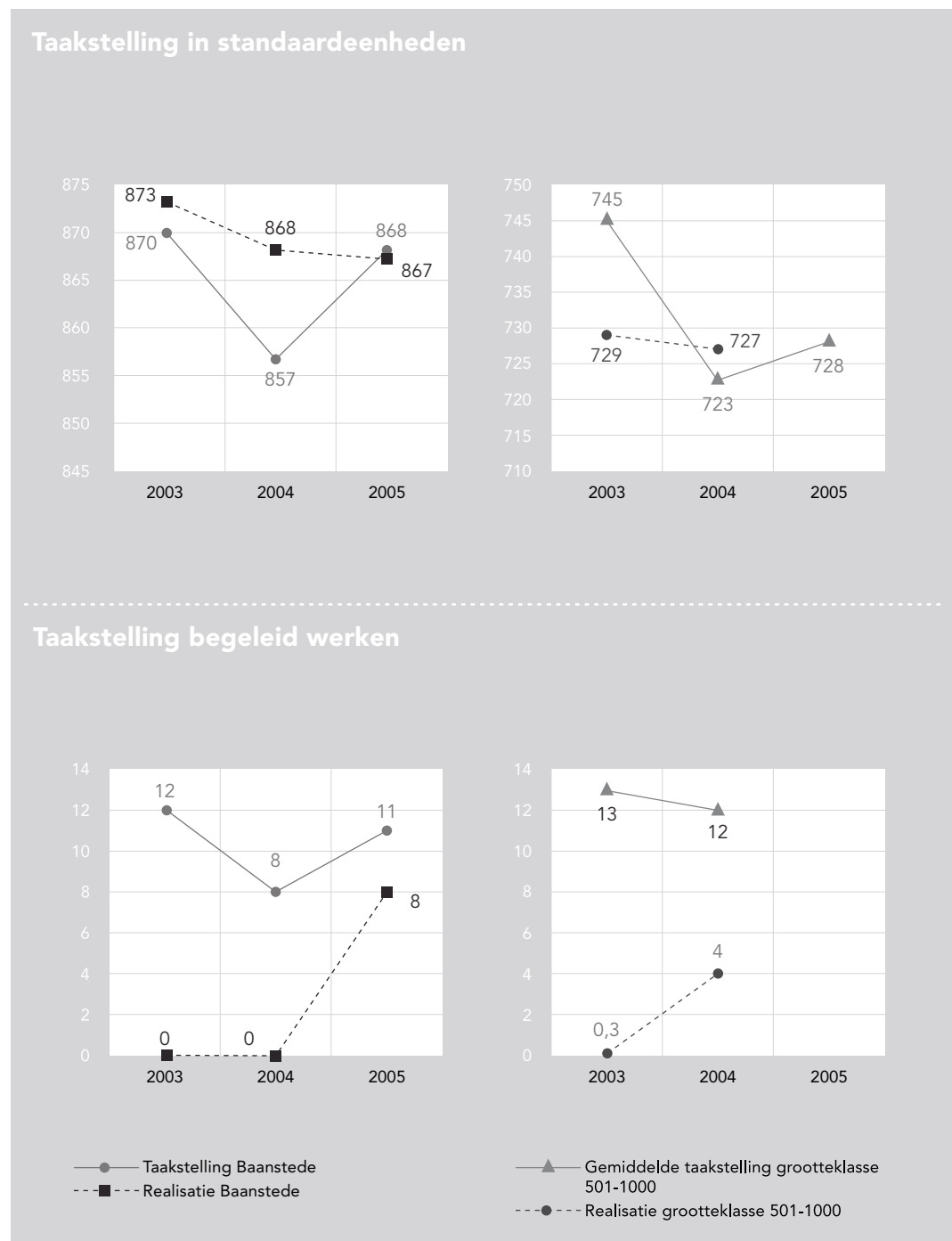
Baanstede krijgt jaarlijks, gekoppeld aan het subsidiebedrag dat zij ontvangt, een taakstelling van het ministerie. Deze taakstelling vormt de basis voor de eindafrekening van de subsidie. De taakstelling is tweeledig:

- realisatie van het vooraf toegewezen aantal arbeidsplaatsen;
- 25% van de nieuwe instroom vanaf de wachtlijst wordt geplaatst in begeleid werken.²⁶

De arbeidsplaatsen die het ministerie toewijst worden uitgedrukt als standaardeenheden (SE). Voor een groot deel komt dit overeen met voltijds arbeidsplaatsen (fte's) van 36 uur per week. Dit is het geval bij sw-medewerkers die als licht of matig arbeidsgehandicapt zijn geïndiceerd. Voor sw-medewerkers met een zware arbeidshandicap geldt dat 1 fte overeenkomt met 1,25 SE.

Onderstaande figuren geven inzicht in de mate waarin Baanstede sinds 2003 de taakstelling gerealiseerd heeft. Tevens is het sectorgemiddelde weergegeven.

Figuur 2.4 - Realisatie taakstellingen – Baanstede en sector



Uit het voorstaande blijkt dat Baanstede de SE-taakstelling in de periode 2003-2005 gerealiseerd heeft. Over 2003 en 2004 was er zelfs sprake van een overrealisatie. Voor deze overrealisatie ontvangt Baanstede geen rijksbijdrage. De overrealisatie 2004 is gefinancierd door de overname van 10 SE van de gemeente Amsterdam. Het definitieve resultaat over heel 2005 bedroeg 1 standardeenheid onderrealisatie. Mogelijk leidt dit ertoe dat het ministerie de subsidie voor die arbeidsplaats terugvordert.

Baanstede realiseert de taakstelling begeleid werken niet. In 2005 plaatste Baanstede 8 sw-ers in begeleid werken terwijl de taakstelling 11 plaatsen bedroeg. Ook de sector laat structureel dit beeld zien. Uit onderzoek blijkt dat hiervoor diverse oorzaken zijn aan te wijzen. In de eerste plaats blijkt de beschikbaarheid van begeleid werken-plaatsen bij reguliere werkgevers beperkt. Enerzijds door een gebrek aan geschikte vacatures²⁷, anderzijds door een negatieve beeldvorming over het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten bij werkgevers.²⁸

Daarnaast is er sprake van een verslechtering van de instroom door de strengere toelatingseisen van de Wsw sinds 1998 en een toename van het aandeel psychisch gehandicapten. Vooral deze laatste groep is door een grotere onvoorspelbaarheid in gedrag en belastbaarheid moeilijk bij een reguliere werkgever te plaatsen.²⁹ Desondanks had Baanstede eind 2005 93 sw-ers met een begeleid werken-indicatie op de wachtlijst staan.

Vooralsnog is Baanstede niet gekort op de subsidie vanwege het niet realiseren van de taakstelling begeleid werken. Het ministerie legt geen sancties op indien een sw-bedrijf aanmelding kan maken dat ze geen schuld heeft aan het niet halen van de taakstelling. Baanstede moet hiertoe in de verantwoordingsgegevens opgeven voor hoeveel geïndiceerden een traject is opgestart om een begeleid werken-plaats te vinden. Deze verantwoordingsgegevens moeten door de accountant van een verklaring worden voorzien. Vooralsnog heeft Baanstede cijfermatig aan kunnen tonen dat zij voldoende inspanningen verricht voor het realiseren van begeleid werken. Paragraaf 2.3.3 gaat nader in op het type inspanningen dat Baanstede verricht.

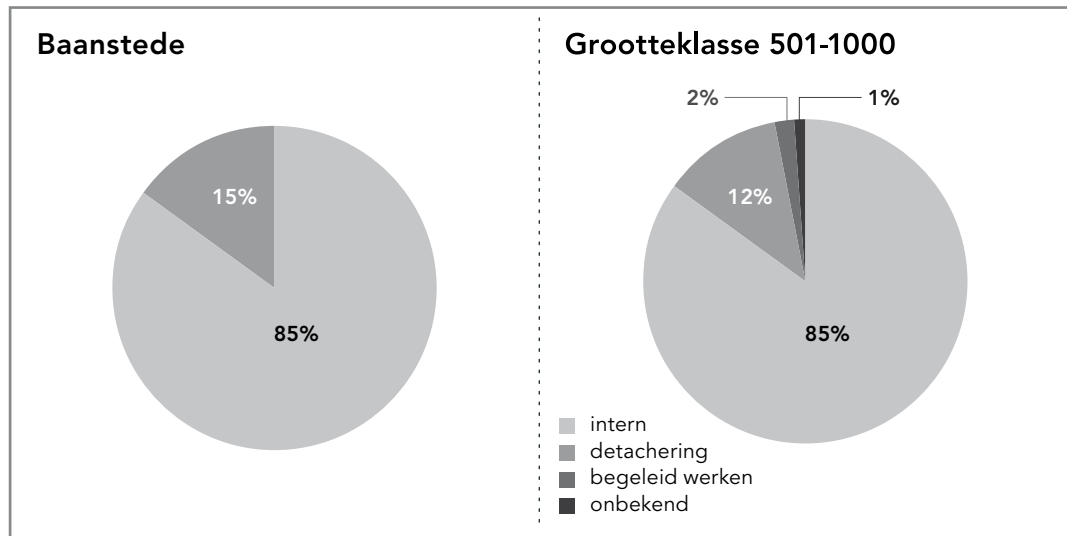
Soorten dienstbetrekkingen

De sociale werkvoorziening kent drie soorten dienstbetrekkingen:

1. beschutte arbeid in een dienstbetrekking bij de gemeente dan wel het sw-bedrijf;
2. detachering vanuit een dienstbetrekking bij de gemeente/het sw-bedrijf bij een reguliere werkgever;
3. begeleid werken in dienst van een reguliere werkgever.

In 2004 zag de verdeling van de sw-medewerkers over deze dienstbetrekkingen er bij Baanstede en in de sector uit als weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 2.5 – Verdeling werkvormen – Baanstede en sector



Het aandeel interne plaatsingen bij Baanstede is gelijk aan het aandeel interne plaatsingen bij sw-bedrijven van vergelijkbare grootte. De realisatie van begeleid werken blijft echter achter, ook op het gemiddelde in de sector (aandeel dienstbetrekkingen begeleid werken bij Baanstede <0,5%, sectorgemiddelde 2%).

2.3.2 Herindicatie

Om de passendheid van werkplekken te waarborgen en te voorkomen dat sw-plaatsen bezet worden door mensen die niet (meer) tot de doelgroep behoren, dient er periodiek herindicatie van sw-ers plaats te vinden. De geldigheidsduur van een indicatie of herindicatie bedraagt afhankelijk van de specifieke situatie maximaal twee of drie jaar. De oude doelgroep van vóór 1998 valt buiten de herindicatieplicht.

Herindicatie van sw-medewerkers gebeurt sinds 1 januari 2005 door het CWI. Het is de taak van de gemeente – in dit geval Baanstede – de medewerker tijdig, dat wil zeggen 16 weken voor het aflopen van de indicatie, aan te melden bij het CWI.³⁰

In het verslag over de uitvoering aan het ministerie van SZW moet Baanstede jaarlijks aangeven of zij voldoet aan de verplichtingen rond herindicatie. In het verslag 2004 maakt Baanstede melding van slechts 0,3% gevallen waarin de herindicatie niet tijdig is aange meld. Dit betrof de oude situatie, waarbij de indicatiecommissie nog de herindicaties verzorgde.

Uit het verslag over de uitvoering 2005 blijkt dat in 2005 110 sw-ers tijdelijk zonder geldige indicatie bij Baanstede hebben gewerkt. De rekenkamer constateert hiervoor twee oorzaken. Ten eerste heeft Baanstede voor 89 van deze sw-ers niet tijdig het verzoek tot herindicatie ingediend bij het CWI.

Ten tweede blijkt uit het interview met het hoofd HRM dat de samenwerking met het CWI nog niet zonder problemen verloopt. Het CWI slaagt er niet in de herindicaties tijdig af te geven. Het CWI laat in die gevallen schriftelijk weten dat de indicatie vertraagd is, maar de uiteindelijke indicatie wordt niet met terugwerkende kracht afgegeven vanaf het moment dat de vorige indicatie afliep.

Het werken zonder een geldige indicatie kan voor het ministerie een grond zijn om verstrekte subsidie terug te vorderen. Vooralsnog is onduidelijk hoe het ministerie hiermee zal omgaan.

2.3.3 Werkwijze bij het realiseren van passende werkplekken

De plaatsing van sw-medewerkers

Vanaf de wachtlijst moeten de sw-geïndiceerden volgens de wet geplaatst worden op een passende werkplek. Bij Baanstede vormt de individuele sw-medewerker hierbij het vertrekpunt. Baanstede duidt dit aan als de vraaggerichte benadering.³¹ Het uitgangspunt is dat voor iedere sw-geïndiceerde wordt bekeken welke werkplek het beste past bij zijn specifieke situatie, mogelijkheden en wensen. Dit als tegenhanger van de aanbodgerichte benadering die Baanstede hanteert voor cliënten in de commerciële reïntegratietrajecten van Job & Go. Vertrekpunt in die benadering is een beschikbare werkplek waarbij een werknemer gezocht wordt.

De plaatsing gebeurt op basis van een gesprek van HRM met de sw-medewerker waarin de interesses van de persoon centraal staan. Voor sw-ers met een begeleid werken indicatie gebeurt dit door Job & Go. Afspraken voortvloeiend uit het gesprek worden vastgelegd in het personeelsdossier. Niet altijd is direct duidelijk wat iemand wil. In dat geval wordt de medewerker op proef geplaatst op een werkplek binnen Baanstede. In een later stadium kijkt HRM samen met de leidinggevende en de sw-medewerker of dit een passende plaats is of dat er gezocht moet worden naar een andere werkplek. De rekenkamer beoordeelt het voorhanden zijn van beleid en een vaste werkwijze voor de plaatsing van sw-ers als positief. Plaatsingen zijn hierdoor navolgbaar.

Het creëren van werkplekken

Het leer/werkbedrijf van Baanstede biedt de interne werkplekken voor de sw-ers en verzorgt de detacheringen. De naam leer/werkbedrijf weerspiegelt het uitgangspunt dat de productie ondergeschikt is aan de ontwikkeling van de sw-medewerkers. Het palet aan producten en diensten dat het leer/werkbedrijf aanbiedt, bepaalt het type werkzaamheden dat de sw-medewerkers verrichten. Het leer/werkbedrijf bestaat momenteel uit de volgende bedrijfsonderdelen: Assemblage en Verpakken, Groen, Kringloop, Druk- en Copyshop en Detachering. De detacheringen liggen veelal sterk in het verlengde van de activiteiten van de verschillende bedrijfsonderdelen in het leer/werkbedrijf.

In het beleidsdocument 2005-2007 geeft Baanstede aan dat zij bij de invulling van het palet aan producten en diensten rekening houdt met:

- geschiktheid/passendheid voor de instromende sw-geïndiceerden;
- geschiktheid/passendheid als leerwerkplek voor anderen met afstand tot de arbeidsmarkt;
- maximaal financieel rendement;
- mate waarin het de 1/3, 1/3, 1/3 doelstelling ondersteunt;
- productielocatie (in verband met woonwerk-afstanden).

Onderlinge prioritering en weging zijn hierbij niet aangegeven. Hierdoor blijft het naar het oordeel van de rekenkamer onduidelijk welke elementen in de praktijk de doorslag geven.

De acquisitie van begeleid werken-plekken en het plaatsen van sw-ers daarop is een taak van Job & Go, een 100% dochteronderneming van Baanstede. Op basis van het profiel van degene die voor begeleid werken in aanmerking komt, wordt gezocht naar een passende werkgever die bereid is de medewerker in dienst te nemen. Job & Go houdt bij welke werkgevers potentieel geïnteresseerd zijn in het bieden van een begeleid werken-plek.

Uit het interview met het hoofd HRM komt naar voren dat het voor Job & Go moeilijk is werkgevers bereid te vinden iemand via begeleid werken in dienst te nemen. Om dit te ver-

anderen ontwikkelde Baanstede een dvd om tijdens acquisitie bedrijven te laten zien waar Baanstede voor staat. Daarnaast ging er recent een mailing uit naar bedrijven in de regio om begeleid werken onder de aandacht te brengen. Vooralsnog leidde dit nauwelijks tot een toename in het aantal beschikbare plekken. Volgens het hoofd HRM is dit voor een groot deel te wijten aan werkgevers die niet geïnteresseerd zijn in maatschappelijk ondernemen. Aanvullend constateert Ernst & Young in haar onderzoek dat Job & Go zich bij het werven van werkgevers vooral richt op de commerciële arbeidsmarkt en niet of nauwelijks op de deelnemende gemeenten. Daarnaast staat het werven van begeleid werken-plekken los van de werving van detachingsplekken.³²

In paragraaf 2.3.1 bleek al dat Baanstede de taakstelling begeleid werken niet haalt en enige achterstand op de sector heeft. De rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen waaraan dit precies ligt. Baanstede geeft zelf aan dat pas sinds 2005 wordt geïnvesteerd in begeleid werken. Opvallend is dat bijvoorbeeld De Meergroep, het sw-bedrijf van de IJmondgemeenten, de taakstelling als een van de weinige realiseert. Deze organisatie kent een zeer actieve marktbenadering.

De passendheid van werkplekken vanuit de optiek van de sw-medewerker

Om te beoordelen of de werkwijze die Baanstede volgt bij het plaatsen van medewerkers en het creëren van werkplekken, daadwerkelijk leidt tot passende werkplekken is het nodig inzicht te hebben in de tevredenheid van de sw-medewerkers zelf. Baanstede voert echter geen tevredenheidsonderzoeken onder medewerkers uit en hierdoor is het voor de rekenkamer moeilijk vast te stellen of het beleid leidt tot het gewenste resultaat. Diverse andere bedrijven in de sector voeren dergelijk onderzoek wel uit. Voorbeelden hiervan zijn het eerder genoemde sw-bedrijf De Meergroep en de Inclusief Groep uit Nunspeet.

2.3.4 Conclusies passende werkplek

De rekenkamer beoordeelt het voorhanden zijn van beleid voor de plaatsing van sw-ers en het creëren van werkplekken als positief. Hierdoor is helder welke afwegingen de organisatie maakt. Het beleid voor het creëren van interne werkplekken kan verbeterd worden door inzichtelijk te maken hoe de criteria voor het samenstellen van het palet aan producten en diensten zich onderling verhouden.

De rekenkamer constateert dat Baanstede in de onderzochte periode 2003 tot en met 2005 heeft voldaan aan de taakstelling voor het te realiseren aantal werkplekken in standaardheden.

Op het gebied van begeleid werken haalde Baanstede de taakstelling echter niet. Hierin is Baanstede niet uniek. De meeste sw-bedrijven slagen er niet in het vereiste aantal begeleid werken-plekken te realiseren. Baanstede heeft echter wel een achterstand op de sector. De rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen waaraan dit precies ligt. We constateren wel Baanstede pas in 2005 is gaan investeren in begeleid werken en dat pogingen van Job & Go begeleid werken onder de aandacht te brengen van werkgevers, er niet toe heeft geleid dat er substantieel meer begeleid werken-plekken gerealiseerd zijn.

Baanstede voldeed in 2004 wel en in 2005 niet aan de verplichtingen rond herindicatie. Baanstede heeft in 2005 een groot aantal verzoeken tot herindicatie te laat ingediend. Bovendien lijken er problemen te zijn in de nieuwe samenwerking tussen Baanstede en het CWI voor de indicatiestelling.

De rekenkamer constateert dat het niet mogelijk is vast te stellen of het plaatsingsbeleid van Baanstede daadwerkelijk leidt tot tevredenheid van sw-medewerkers over de passendheid van de werkplek. Geaggregeerde informatie hierover ontbreekt. Of het beleid en de werkwijze doeltreffend zijn, is hierdoor niet vast te stellen.

2.4 Ontwikkeling van sw-medewerkers

Werkplekken voor sw-medewerkers moeten gericht zijn op behoud dan wel bevordering van de arbeidsbekwaamheid van de medewerkers met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden.³³ Ontwikkeling van sw-medewerkers is met andere woorden een leidend principe.

Om invulling te geven aan het leidend principe van ontwikkeling van sw-medewerkers moet zij verankerd zijn in de organisatie, zowel in beleid als in proces. Een heel concreet aanknopingspunt hiervoor is dat op grond van de CAO-Wsw elke sw-medewerker recht heeft op een ontwikkelingsplan op maat.

Voor het beoordelen van de ontwikkeling van sw-ers hanteren we de volgende normen:

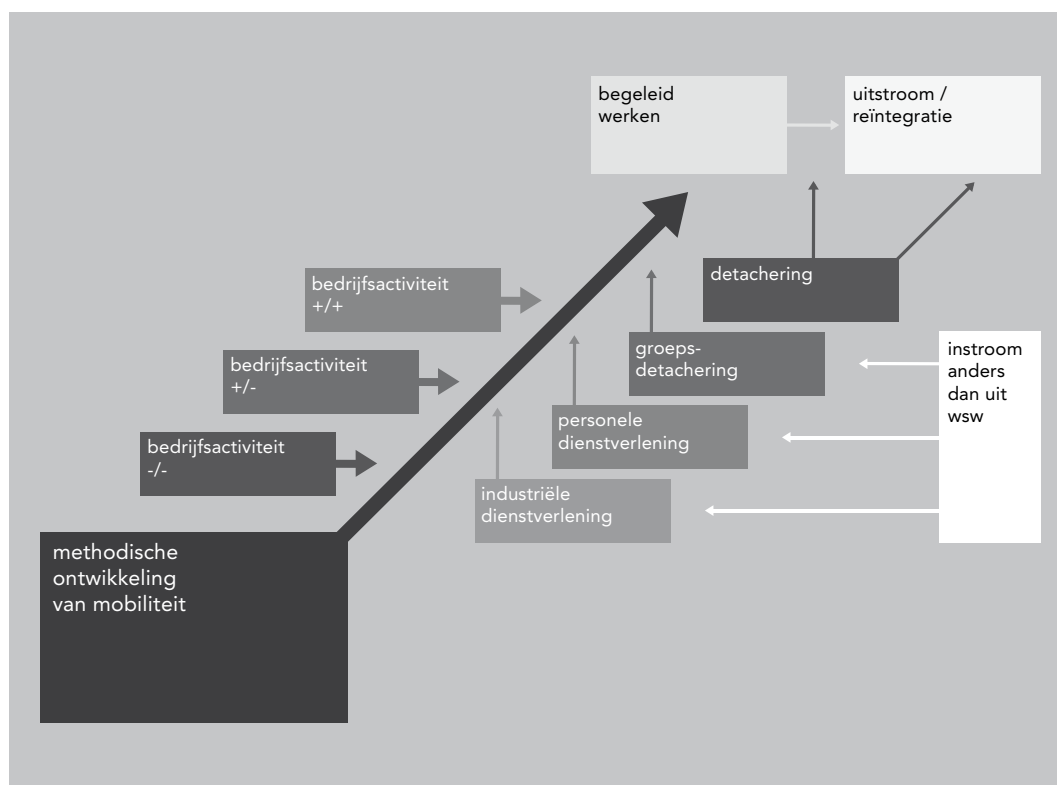
- Ontwikkeling van sw-medewerkers is ingebed in het beleid en het primaire proces van Baanstede.
- Sw-medewerkers beschikken over persoonlijke ontwikkelingsplannen.

2.4.1 Werkwijze bij de ontwikkeling van sw-medewerkers

Ontwikkeling van personeel is op grond van de Wsw en de CAO Wsw leidend bij de uitvoering van de sociale werkvoorziening. Baanstede hanteert voor de ontwikkeling van sw-medewerkers de zogenaamde reïntegratieladder (figuur 2.6). Dit model visualiseert de niveaus die een medewerker kan doorlopen op weg naar een functie bij een reguliere werkgever. Naarmate de medewerker verder komt, neemt de zelfstandigheid toe, het aantal begeleidingsuren of de nabijheid van de leidinggevende af en de bijdrage van de bedrijfsactiviteit aan het financiële resultaat van Baanstede toe.

Medewerkers die instromen vanaf de wachtlijst krijgen een door een trajectmanager van HRM opgesteld trajectplan, waarin is verwoord wat de ontwikkelingsmogelijkheden van de sw-ers zijn. Voor sw-ers met de indicatie begeleid werken (ongeveer de helft) gebeurt dit door een trajectmanager van Job & Go. Vervolgens worden de sw-medewerkers door de trajectmanager begeleid naar het (voorlopige) einddoel van het trajectplan. Dit einddoel ligt zo hoog mogelijk op de reïntegratieladder. De trajecten nemen gemiddeld twee jaar in beslag voordat sprake is van duurzame plaatsing binnen Baanstede of op een begeleid werkplek. Gedurende de tijd dat een sw-medewerker in traject is, ontvangt hij voor een periode van maximaal twee jaar het minimumloon, pas daarna ontvangt hij functieloon. De periode van twee jaar volgt uit de CAO-Wsw.

Figuur 2.6 – Reïntegratieladder Baanstede



Bron: Beleidsdocument 2005-2007

Op de werkplek zelf spelen de leidinggevenden een belangrijke rol in de begeleiding en ontwikkeling van sw-ers. Ze krijgen hiervoor een opleiding ontwikkelingsgericht sturen en ze worden getraind in de vraaggerichte benadering. Waar nodig worden ze ondersteund door de personeelsconsulenten van de afdeling HRM. Voor deze constructie is gekozen omdat de leidinggevenden de sw-ers van dichtbij meemaken en ze daardoor het beste kennen. De rekenkamer onderschrijft deze keuze.

Uit het gesprek met het hoofd HRM volgt dat de ontwikkelingstaak voor de leidinggevenden een zware belasting betekent. Gemiddeld hebben leidinggevenden 40 à 50 medewerkers onder zich en naast de begeleiding en ontwikkeling van de sw-ers, zijn de leidinggevenden primair resultaatverantwoordelijk voor hun afdeling. In die hoedanigheid dragen ze zorg voor de acquisitie van opdrachten en de dagelijkse productie.

In het kader van resultaatgericht management zijn met leidinggevenden meetbare afspraken gemaakt ten aanzien van de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld omzet). Voor de realisatie van de sociale doelstellingen – waarvan de ontwikkeling van sw-ers de belangrijkste is – ontbreken dergelijke afspraken. De rekenkamer leidt hieruit af dat leidinggevenden voornamelijk financieel aangestuurd worden en dat de ontwikkeling die medewerkers doormaken een ondergeschikte rol speelt. Gecombineerd met de zware belasting van leidinggevenden schuilt hierin het gevaar dat de aandacht voor de ontwikkeling van sw-ers verslapt.

Van de prestaties bij de ontwikkeling van sw-medewerkers bestaat binnen Baanstede geen totaalbeeld. Uit de interviews blijkt dat het managementteam geen zicht heeft op de mate waarin het ingezette beleid succesvol is. Grote stappen in ontwikkeling (bijvoorbeeld deta-

chering en begeleid werken) worden geregistreerd en zijn uit het systeem te halen, maar andere stappen die medewerkers zetten op de reïntegratieladder of ontwikkeling van medewerkers binnen een afdeling (bijvoorbeeld van een eenvoudige handeling naar een meervoudige handeling) zijn niet te traceren. De effectiviteit van het ontwikkelingsbeleid is hierdoor niet vast te stellen. De rekenkamer beoordeelt het ontbreken van dit inzicht als negatief. Baanstede geeft aan dat binnen de organisatie zelf en ook bij brancheorganisatie Cedris nagedacht wordt over een besturingsmodel voor ontwikkelingsdoelstellingen.

2.4.2 Realisatie persoonlijke ontwikkelingsplannen

Het belangrijkste instrument voor de begeleiding en ontwikkeling van sw-ers is het ontwikkelingsplan. Op grond van de CAO Wsw³⁴ heeft Baanstede de verplichting voor alle sw-medewerkers een ontwikkelingsplan op te stellen. Bij Baanstede worden deze plannen aangeduid als persoonlijke ontwikkelingsplannen (POPs). Voor de totstandkoming van de POPs wordt een onderscheid gemaakt naar personeel dat voor 2003 instroomde (ongeveer 600 'oudkomers') en nieuwe instroom.

Voor de 'oudkomers' is in 2003 de zogenaamde inhaalslag ingezet waarvoor de deelnemende gemeenten extra geld beschikbaar hebben gesteld. Uit de interviews blijkt dat op basis van een grove berekening met de gemeenten een bedrag van € 1000 per POP is afgesproken. Een expliciete relatie met kosten dan wel tijdsbesteding is hierbij niet gelegd.

In totaal moeten met de inhaalslag circa 600 plannen gerealiseerd worden. Onduidelijk is binnen hoeveel tijd dit gerealiseerd moet worden. Volgens Baanstede is in het algemeen bestuur afgesproken dat hiervoor drie jaar beschikbaar was. Zowel binnen Baanstede als de gemeente Zaanstad heeft de rekenkamer geen eenduidige schriftelijke vastlegging van deze afspraak aangetroffen. Alleen uit de begroting is af te leiden wat de planning is voor het desbetreffende jaar. De rekenkamer vindt dit onwenselijk omdat het om een aanzienlijk bedrag gaat.

Door een interne reorganisatie is er een achterstand ontstaan in de realisatie van de POPs. Deze achterstand is versterkt door het arbeidsongeschikt worden van de werknemer die op projectbasis belast was met de realisatie van de POPs. Baanstede is voornemens de inhaalslag in 2006 af te ronden. Naar eigen zeggen overschrijdt Baanstede hiermee de planning met een half jaar.

Het managementteam volgt de realisatie van de POPs: het is een periodiek terugkerend agendapunt. Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur worden op hoofdlijnen via het directieverslag op de hoogte gesteld van het feit dat de realisatie van de POPs loopt. Het bestuur krijgt hierbij echter geen cijfermatig inzicht in planning en realisatie.

De realisatie van de POPs voor de 'oudkomers' is een verantwoordelijkheid voor de leidinggevendenden, eventueel kunnen ze hierbij ondersteuning krijgen van HRM. Nieuwe instroom krijgt bij binnenkomst of kort daarna een POP, vaak komt dit overeen met het eerder genoemde trajectplan. Dit wordt door HRM gedaan. Voor de mensen met een begeleid werken-indicatie wordt dit gedaan door Job & Go. Voor het ontwikkelen van de POPs voor nieuwe instroom is geen extra geld beschikbaar, dit wordt bekostigd uit het reguliere budget.

Vooralsnog zijn de POPs bij Baanstede geen cyclus. Dit houdt in dat ze niet periodiek worden vastgesteld, maar eenmalig, en dat een POP-traject op een gegeven moment wordt afgesloten. De POPs lijken hierdoor voor Baanstede eerder een doel op zich dan een middel voor ontwikkeling. Buiten de POPs om wordt in de jaarlijkse ronde van beoordelings-

gesprekken aandacht geschonken aan ontwikkeling. Waar relevant worden afspraken over de ontwikkeling van de sw-er op schrift gesteld en in het personeelsdossier gevoegd. Baanstede is voornemens de jaarlijkse beoordelingsgesprekken om te zetten naar jaarlijkse ontwikkelingsgesprekken.

2.4.3 Conclusies ontwikkeling

Ontwikkeling van sw-ers is binnen Baanstede een vast onderdeel van de organisatie. Taken en verantwoordelijkheden zijn belegd, leidinggevend worden getraind en er wordt gewerkt aan persoonlijke ontwikkelingsplannen voor de medewerkers. Hiermee is in de optiek van de rekenkamer het beleid in opzet goed. De vertaling naar de praktijk laat echter een aantal tekortkomingen zien.

Baanstede werkt het ontwikkelingsbeleid niet uit in resultaatgerichte afspraken met leidinggevend. Leidinggevend worden voornamelijk aangestuurd op basis van afspraken over de financiële bedrijfsvoering. Dit strookt naar het oordeel van de rekenkamer niet met het feit dat ontwikkeling een belangrijke taak is van een sw-bedrijf en Baanstede zich profileert als ontwikkelingsbedrijf.

Daarnaast heeft Baanstede geen totaal zicht op de ontwikkeling die de sw-medewerkers doormaken. Er is alleen zicht op de grote stappen in de ontwikkeling van medewerkers (bijvoorbeeld detachering of uitstroom naar een reguliere werkplek). De meer interne ontwikkelingen zijn niet uit het huidige registratiesysteem te halen en worden alleen in de personeelsdossiers geregistreerd. Het is daarom moeilijk vast te stellen of het gevoerde beleid ook echt leidt tot de ontwikkeling van sw-medewerkers.

De persoonlijke ontwikkelingsplannen (POPs) zijn sinds 2003 binnen Baanstede een belangrijk instrument voor de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid. De gemeenten hebben hiervoor extra geld beschikbaar gesteld. De rekenkamer heeft niet vast kunnen stellen welke afspraken hierover gemaakt zijn tussen gemeenten en Baanstede. De rekenkamer constateert echter dat halverwege 2006 nog niet elke zittende medewerker een POP heeft. Baanstede streeft ernaar dat dit eind 2006 wel het geval is.

De rekenkamer constateert dat Baanstede zich op dit moment primair richt op het realiseren van een POP voor iedereen en dat er sprake is van een eindig traject in plaats van bijvoorbeeld een jaarlijkse of tweejaarlijkse cyclus. POPs zijn voor Baanstede vooralsnog meer een doel op zich dan een instrument voor ontwikkeling van sw-medewerkers.

3 Kosten en opbrengsten van de uitvoering

In hoofdstuk 2 hebben we een aantal aspecten van de doeltreffendheid van de uitvoering door Baanstede beoordeeld. Voor de gemeente Zaanstad is ook de doelmatigheid van de uitvoering van belang. Doelmatigheid is de verhouding tussen de prestaties die Baanstede levert en de kosten die met deze prestaties gemoeid gaan. Hoewel Baanstede voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening subsidie krijgt van het Rijk, komt een eventueel exploitatietekort van Baanstede voor rekening van de deelnemende gemeenten.

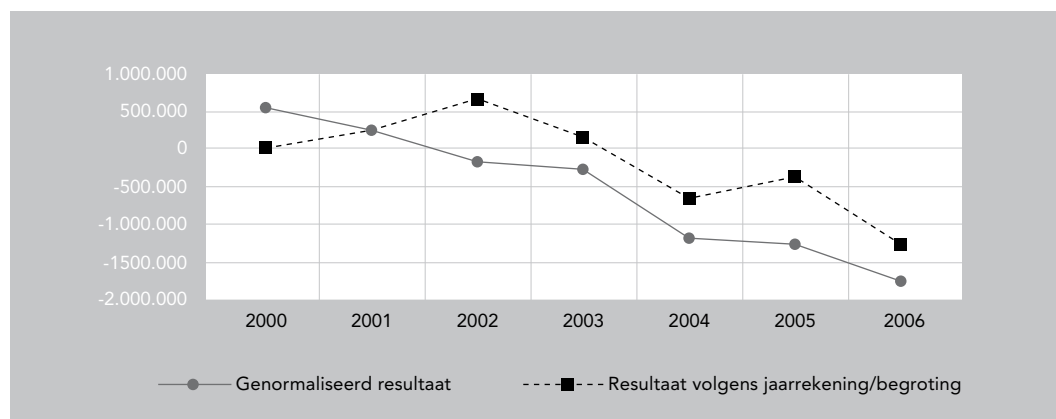
Baanstede heeft een exploitatietekort en dit tekort dreigt de komende jaren toe te nemen. Als grootste gemeente in de gemeenschappelijke regeling betaalt Zaanstad bijna de helft van de totale gemeentelijke bijdrage aan het tekort van Baanstede.

In dit hoofdstuk beoordelen we de kosten en opbrengsten van de uitvoering van de sociale werkvoorziening door Baanstede vanuit het perspectief van mogelijke risico's voor de gemeente Zaanstad. Daaraan vooraf gaan we kort in op de ontwikkeling van het resultaat sinds 2000.

3.1 Ontwikkeling van het resultaat

Figuur 3.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het resultaat sinds 2000.

Figuur 3.1 – Ontwikkeling van het resultaat



De grafiek bevat twee berekeningen van het resultaat, namelijk het resultaat volgens de jaarrekening dan wel de begroting en het genormaliseerd resultaat:

- Het resultaat volgens de jaarrekening is het resultaat na verrekening van alle baten en lasten, inclusief de gemeentelijke bijdrage en de vrijval en vorming van reserves.
- Het genormaliseerd resultaat is het resultaat exclusief de gemeentelijke bijdrage en de vrijval en vorming van reserves en voorzieningen. Dit wordt niet beïnvloed door incidentele baten en lasten, zoals de verkoop van onroerend goed en geeft daarom een beeld van de structurele ontwikkeling van het resultaat.

We hebben voor de ontwikkeling van het genormaliseerd resultaat gebruik gemaakt van berekeningen van Ernst & Young.³⁵

Het resultaat volgens de jaarrekening is tot 2002 gestegen, in 2003 gedaald tot € 91.000 positief en vanaf 2004 negatief geworden. Het begroot resultaat voor 2006 is met € 1,2 mil-

joen negatief een sterke verslechtering ten opzichte van de voorafgaande jaren. Genormaliseerd bedraagt het tekort zelfs € 1,8 miljoen.

De ontwikkeling van het genormaliseerd resultaat geeft een ernstiger beeld dan het resultaat volgens de jaarrekening. Uit de grafiek blijkt dat het genormaliseerd resultaat van Baanstede al sinds 2002 negatief is.

Slechts door de verkoop van onroerend goed in 2002 is het jaarrekeningresultaat in dat jaar ruim positief geworden.³⁷ Van het positieve exploitatieresultaat van € 579.000 bestaat € 490.000 uit de boekwinst van de verkoop van onroerend goed. Hierdoor is het zicht op de verslechtering van het resultaat vertroebeld.

3.2 Analyse kosten en opbrengsten Baanstede 2004

Sw-bedrijven hebben opbrengsten uit de rijkssubsidie, uit het werk dat de sw-ers doen (de 'netto toegevoegde waarde'³⁸) en uit de bijdrage van gemeenten. Sw-bedrijven maken kosten voor de sw-ers, voor niet-geïndiceerd personeel en voor bijvoorbeeld huisvesting, onderhoud en investeringen in machines. Baanstede kan niet alle kosten- en opbrengstenposten direct beïnvloeden. Zo is de stijging van de lonen afhankelijk van de landelijk afgesloten CAO. Baanstede heeft wel invloed op bijvoorbeeld te plegen investeringen. Bij de kosten en opbrengsten besteden we aandacht aan de mogelijkheden voor beïnvloeding door Baanstede.

Voordat we de cijfers presenteren gaan we in op het bronnenmateriaal voor de vergelijking.

3.2.1 Basis voor vergelijking tussen Baanstede en sector

Een vergelijking van de kosten en opbrengsten tussen Baanstede en de sw-sector is het meest inzichtelijk als de cijfers per standardeenheid of sw-fte worden vergeleken. We hebben voor het jaar 2004 op basis van de jaarrekening 2004 de kengetallen per fte berekend. Ter vergelijking maken we gebruik van het brancheoverzicht 2004 van Cedris. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de kosten en opbrengsten van Baanstede ten opzichte van de sw-sector in 2004. In de tabel is met een grijze markering aangegeven op welke kosten en opbrengsten Baanstede slechter 'scoort' dan de sector.

Tabel 3.2 - Vergelijking kosten en opbrengsten Baanstede – sector in 2004 op basis van jaarrekening

	Baanstede	Sector gemiddeld	Verschil met sector	
			in €	in %
Opbrengsten				
Rijkssubsidie	24.808	24.818	-10	0,0%
Netto toegevoegde waarde	9.994	10.082	-88	- 0,9%
Gemeentelijke bijdrage	445	674	- 229	- 34,0%
Diverse baten	119	0	119	nvt
Totaal opbrengsten	35.366	35.574	-208	-0,6%
Kosten				
Loonkosten sw	25.874	25.023	+ 851	+ 3,4%
Loonkosten niet gesubsidieerd personeel	4.010	5.132	- 1.122	- 21,9%
Overige kosten	6.290	5.465	+ 825	+ 15,1%
Totaal bedrijfslasten	36.174	35.620	+554	1,6%
Resultaat				
Overschot/tekort incl. gemeentelijke bijdrage	- 809	- 46	- 763	- 1.658,7%
Overschot/tekort excl. gemeentelijke bijdrage	- 1.254	- 720	- 534	- 74,2%

Bron cijfers Baanstede: Jaarrekening 2004; Bron cijfers sector: Cedris

Alle bedragen per fte. De omrekening naar cijfers per fte voor Baanstede is gebaseerd op 855 gerealiseerde fte's, zoals gerapporteerd in de jaarrekening 2004. Het tekort is het tekort uit gewone bedrijfsuitoefening, dus zonder aanwending van reserves. Het tekort dat rest inclusief de gemeentelijke bijdrage moet worden aangevuld vanuit de reserves of met een extra gemeentelijke bijdrage.

In de volgende subparagrafen bespreken we het exploitatieresultaat en de verschillende categorieën kosten en opbrengsten. Daarbij komt de rijkssubsidie niet aan bod. Deze fluctueert alleen enigszins doordat de taakstelling wordt over- of onderschreden.

3.2.2 Resultaat

Het resultaat van Baanstede is in 2004 aanzienlijk slechter dan gemiddeld in de sector. Het exploitatieresultaat van Baanstede is exclusief de gemeentelijke bijdrage per fte € 1.254 negatief, tegenover € 720 negatief in de sw-sector. Het resultaat van Baanstede is daarmee per fte € 534 (74,2 %) meer negatief dan gemiddeld in de sw-sector. Omdat er verschillen zijn tussen Baanstede en de sector op alle kosten en opbrengsten, kunnen we het relatief slechte exploitatieresultaat in 2004 niet toeschrijven aan een bepaalde kosten- of opbrengstenpost.

3.2.3 Loonkosten sociale werkvoorziening

De loonkosten sw zijn de loonkosten voor de medewerkers van Baanstede met een sw-indicatie.

De loonkosten sw bedroegen in 2004 ruim € 22 miljoen inclusief sociale lasten en pensioenpremie. Met een gerealiseerd aantal fte's van 855 betekent dit dat de sw-loonkosten € 25.874 per fte bedragen. De loonkosten sw liggen bij Baanstede € 851 per fte hoger dan in de sector (3,4%).

De hogere loonkosten zijn volgens Baanstede een erfenis vanuit de fusie tussen de DSW-Groep in Zaandam en Waterland Bedrijven in Purmerend waaruit Baanstede is ontstaan. Bij de DSW-Groep werden hoge functies bezet door sw-geïndiceerden (met een zogenaamde 'sociale indicatie').³⁸ De hoge inschaling verhoogde de sw-loonkosten. Bovendien waren de

geïndiceerden van de DSW-Groep relatief hoog ingeschaald. Ook de wethouder sociale zaken van Zaanstad heeft de rekenkamer in een interview gewezen op de relatief hoge inschaling van sw-ers. Baanstede verwacht dat de sw-loonkosten rond 2014 door uitstroom van hoog ingeschaalde Wsw-ers tot het landelijk gemiddelde zijn gedaald.

Hoewel het argument aannemelijk is, gaat Baanstede in deze analyse wel voorbij aan het voordeel van bezetting van hoge functies door sw-ers. Doordat voor deze functies geen ambtenaren zonder subsidie aangesteld hoeven worden, nemen de loonkosten voor ambtelijk personeel per fte af. Als de huidige hogere functionarissen met een sw-indicatie uitstromen, dan nemen de loonkosten sw af en de loonkosten voor ambtelijk personeel toe. Per saldo heeft de vervanging van sw-ers op hogere posities door ambtelijk personeel een negatief effect op het exploitatieresultaat omdat de rijkssubsidie voor de sleutelfunctionarissen vervalt.

Een analyse van Ernst & Young laat zien dat vanaf 2004 de loonkosten sw sterker stijgen dan de rijkssubsidie. Dit impliceert een negatief effect op het resultaat dat Baanstede niet kan beïnvloeden. De sw-lonen volgen immers de landelijke CAO. Omdat Baanstede de lonen niet kan beïnvloeden vormt een verdere stijging van de CAO-lonen een financieel risico voor de gemeente Zaanstad.

3.2.4 Loonkosten ambtelijk personeel

De loonkosten voor niet gesubsidieerd personeel, oftewel het ambtelijk personeel, zijn bij Baanstede per fte € 1.122 lager dan in de sector (-21,9%). Een eerste verklaring voor dit grote verschil is de bezetting van hoge functies door sw-ers, zoals Baanstede vermeldt in de *Analyse Exploitatie-Resultaat 2004*.³⁹ Dit heeft een verhogend effect op de sw-loonkosten maar een evenredig matigend effect op de loonkosten van niet-gesubsidieerd personeel. Feitelijk is de bezetting van hoge functies door sw-geïndiceerden dus wel een verklaring voor relatief hoge sw-lonen maar niet voor een tegenvallend exploitatieresultaat. Bovendien werken volgens opgave van Baanstede bij Baanstede per ambtelijk medewerker meer sw-ers dan gemiddeld in de sector. Bij Baanstede zijn er ongeveer 16 sw-ers op iedere ambtelijk medewerker. In de sector is die verhouding 10:1.

Baanstede kan de totale loonsom voor ambtelijk personeel beïnvloeden door meer of minder ambtelijk personeel in dienst te nemen. Gezien het relatief kleine aantal ambtenaren lijkt het echter niet waarschijnlijk dat Baanstede kan bezuinigen op de loonsom voor ambtelijk personeel.

3.2.5 Overige kosten

Onder overige kosten vallen kosten voor bijvoorbeeld bedrijfspanden, inhuur van uitzendkrachten en externe adviseurs. De overige kosten zijn bij Baanstede per fte € 825 hoger dan in de sector (15,1%). Het verschil is aanzienlijk maar omdat geen nader onderscheid is gemaakt in de opbouw van deze kosten, is een verdere analyse niet mogelijk.

Ernst & Young vergelijkt de overige kosten niet met de sector maar gaat alleen in op de huisvestingskosten, een onderdeel van de overige kosten. In 2002 heeft Baanstede onroerend goed verkocht omdat het veel kosten moest maken voor onderhoud. Sindsdien heeft Baanstede € 300.000 minder huuropbrengsten. Tegelijkertijd zijn de onderhoudskosten gestegen, evenals de huurkosten. De huisvestingskosten zijn sinds 2003 met € 0,6 miljoen toegenomen. Ernst & Young is van mening dat de stijging van de totale bedrijfskosten met jaarlijks 4% meevalt, ondanks de forse stijging van de huisvestingskosten.⁴⁰ Het is opmerkelijk dat de kosten ondanks de geringe stijging zoveel hoger zijn dan gemiddeld.

Baanstede kampt door de fusie van de DSW-Groep en Waterland Bedrijven met de kostenpost reiskosten Wsw. Op basis van fusieafspraken worden de Zaanse sw-ers gratis vervoerd naar de hoofdvestiging in Purmerend. Baanstede maakte in 2004 € 342.000 kosten om het gratis vervoer te betalen. Vanwege de fusieafspraken is deze kostenpost moeilijk te beïnvloeden. De rekenkamer heeft geen nader onderzoek gedaan naar de mate waarin andere sw-bedrijven vervoerskosten voor sw-ers maken. Mogelijk liggen die kosten gemiddeld lager omdat Baanstede dagelijks bussen moet laten rijden tussen Zaanstad en Purmerend. Anderzijds is het waarschijnlijk dat andere sw-bedrijven ook vervoerskosten maken voor sw-ers.

De post overige kosten bevat kostensoorten die Baanstede direct kan beïnvloeden. Een nader onderzoek naar individuele kostenposten valt buiten het bestek van dit onderzoek.

3.2.6 De gemeentelijke bijdrage

Baanstede ontvangt jaarlijks een bijdrage van de deelnemende gemeenten om het exploitatietekort aan te vullen. Daarnaast krijgt Baanstede sinds 2004 een extra bijdrage van de gemeenten om een inhaalslag te maken met persoonlijke ontwikkelingsplannen voor de Wsw-ers.

De deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling hebben afgesproken dat de totale bijdrage aan Baanstede wordt verdeeld over de gemeenten met als sleutel:

- 30% op basis van het inwonertal;
- 70% op basis van het aantal standaardeenheden dat vanuit de gemeente bij Baanstede is geplaatst.

Bij de fusie in 1999 zijn afspraken gemaakt tussen de Zaanse gemeenten (DSW-groep) en de Waterlandse gemeenten (Waterland Bedrijven) over de bijdragen van gemeenten bij een negatief exploitatieresultaat. Tot en met 2002 was zo'n bijdrage niet nodig omdat Baanstede een positief exploitatieresultaat behaalde. In 2003 en 2004 is de gemeentelijke bijdrage gelijk verdeeld over de Zaanse en over de Waterlandse gemeenten, hoewel vanuit de Zaanse gemeenten ongeveer 50 standaardeenheden meer werkzaam waren bij Baanstede dan vanuit de Waterlandse gemeenten. De Zaanse gemeenten verdeelden hun aandeel vervolgens naar rato van het aantal Wsw-ers uit de gemeenten. Deze berekening was licht in het voordeel van de Zaanse gemeenten ten opzichte van de Waterlandse gemeenten omdat meer dan de helft van de sw-ers uit Zaanse gemeenten afkomstig is.

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de bijdragen van de gemeenten uit de gemeenschappelijke regeling aan Baanstede in 2003, 2004 en 2005. De tabel bevat zowel de totale bijdrage als de bijdrage per fte uit de gemeenten.

Tabel 3.2 – Gemeentelijke bijdrage

	2003		2004		2005		2006 (begr.)	
	totaal	per SE	totaal	per SE	totaal	per SE	totaal	per SE
Zaanse gemeenten								
Zaanstad	98.216	230	180.694	427	401.674	969	648.359	1.552
Oostzaan	4.693	230	8.413	427	17.066	1.303	25.301	1.931
Wormerland	2.853	230	4.612	427	18.328	1.348	33.209	2.372
Waterlandse gemeenten								
Beemster	4.920	308	9.320	480	18.408	1.089	29.671	1.715
Edam-Volendam	25.539	251	44.882	438	93.256	963	148.427	1.504
Landsmeer	3.997	439	5.694	686	13.093	1.439	21.862	2.351
Purmerend	59.684	263	106.919	449	227.531	960	375.209	1.535
Waterland	8.025	358	13.579	545	28.701	1.232	45.691	1.978
Zeevang	3.597	310	5.885	507	11.949	1.160	19.037	1.830
Buiten GR	13.920		0	0	0	0	0	0
Totaal	225.444	252	380.000	437	830.007	995	1.347.000	1.559

Bron: - 2003: opgave Baanstede aan Rekenkamer Zaanstad
 - 2004: jaarrekening Baanstede
 - 2005: voorlopige jaarrekening Baanstede
 - 2006: begroting 2006 Baanstede

Bijdragen 'buiten GR' zijn bijdragen voor sw-ers bij Baanstede die wonen in gemeenten buiten de gemeenschappelijke regeling.

De gemeentelijke bijdrage van alle gemeenten neemt van 2003 tot 2006 sterk toe. De sprong van 2003 naar 2004 wordt vooral verklaard doordat gemeenten vanaf 2004 gedurende enkele jaren een extra bijdrage geven voor persoonlijke ontwikkelingsplannen (POPs). Baanstede moet een inhaalslag maken en voor alle sw-geïndiceerden een POP opstellen. Van 2004 tot 2006 neemt de totale gemeentelijke bijdrage toe van € 0,38 miljoen naar € 1,35 miljoen (werkbegroting). Voor de gemeente Zaanstad neemt de bijdrage toe van € 0,18 miljoen naar € 0,65 miljoen. Per SE neemt de gemeentelijke bijdrage toe van € 437 in 2004 tot € 1.559 in 2006 (werkbegroting).

3.2.7 Netto toegevoegde waarde

De toegevoegde waarde is de omzet minus de kosten van aan de omzet gebonden grond- en hulpstoffen, de kosten van uitbesteed werk en overige externe, directe orderkosten. De toegevoegde waarde is in feite het geld dat Baanstede zelf verdient met het werk dat sw-ers uitvoeren. Binnen Baanstede is een aantal activiteiten verliesgevend (een negatieve toegevoegde waarde, bijvoorbeeld verpakken) en een aantal activiteiten winstgevend (positieve toegevoegde waarde, bijvoorbeeld groen).

Baanstede kan de toegevoegde waarde beïnvloeden, bijvoorbeeld door verliesgevende activiteiten af te stoten. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat Baanstede primair een leer/werkbedrijf wil zijn. Het financieel resultaat van een activiteit kan conflicteren met de sociale doelstellingen van Baanstede als leer/werk-bedrijf, zoals de ontwikkeling van medewerkers. Naar mening van de rekenkamer dient het bestuur de gemeenteraad te betrekken bij belangrijke afwegingen rond dergelijke dilemma's. Deze afwegingen komen in de gemeenteraad van Zaanstad echter niet aan de orde.

De toegevoegde waarde is bij Baanstede per fte € 88 lager dan in de sector (-0,9%). Dit verschil is relatief klein maar bedraagt desondanks op jaarbasis in totaal € 75.240. De toegevoegde waarde is bij Baanstede wel gestegen in de afgelopen jaren, terwijl zij in de gehele sector daalde.⁴¹ Het verschil tussen Baanstede en de sector is dus kleiner geworden.

3.2.8 Conclusies kosten en opbrengsten

Het exploitatieresultaat van Baanstede is volgens de jaarrekeningen sinds 2004 negatief en neemt af tot € 1,2 miljoen negatief in 2006 (begroot). Echter, zonder incidentele baten uit onroerend goed is het resultaat al sinds 2002 negatief en betreft het begrote tekort voor 2006 € 1,8 miljoen. Door de incidentele baten is het zicht op het werkelijke resultaat vertroebeld.

Op basis van een vergelijking met de sector constateert de rekenkamer dat het exploitatieresultaat van Baanstede onder het sectorgemiddelde ligt. Zowel bij Baanstede en de gemeenschappelijke regeling als bij de rekenkamer ontbreekt zicht op de oorzaken hiervan. Doordat Baanstede de relatief hoge sw-loonkosten herhaaldelijk als dé oorzaak van het exploitatietekort heeft gepresenteerd, is naar de mening van de rekenkamer het zicht op de andere posten ' vertroebeld'.

Hoewel de rekenkamer geen onderzoek heeft gedaan naar de onderliggende oorzaak, lijkt op basis van de vergelijking met de sector vooral de relatief hoge post overige kosten mogelijkheden te bieden voor verdere bezuiniging. Voor de juiste interpretatie van de hoogte van deze kosten is een nadere analyse van Baanstede noodzakelijk. Zo'n analyse is bovendien gewenst gezien de onduidelijkheid rondom de exacte omvang van de overige kosten ten opzichte van de sector.

De hoge kosten en lage opbrengsten leiden naar onze mening tot financiële risico's voor de gemeente Zaanstad. De financiële risico's voor Zaanstad hangen mede samen met de beperkte mogelijkheden voor de gemeente om kosten en opbrengsten direct te beïnvloeden. De gemeente kan slechts indirect via het bestuur invloed uitoefenen op de bedrijfsvoering. De gemeente kan het exploitatieresultaat wel direct positief beïnvloeden door diensten af te nemen van Baanstede. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de afname van diensten.

3.3 Afname van diensten door gemeenten

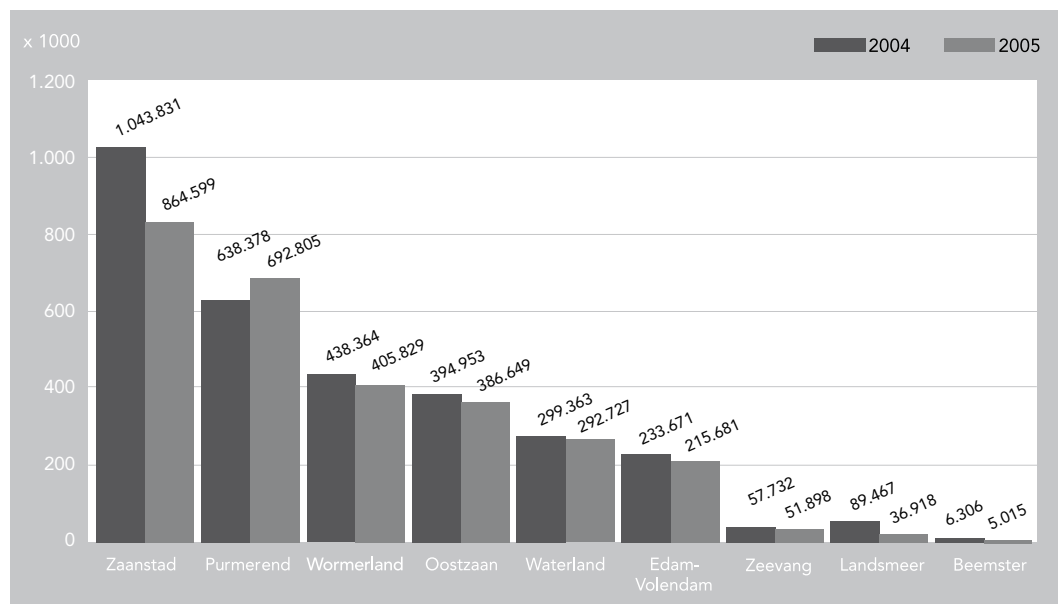
De negen gemeenten die deelnemen aan het werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland hebben een dubbele rol. Enerzijds zijn zij opdrachtgever voor de plaatsing van Wsw-geïndiceerden uit hun gemeente aan Baanstede. Baanstede plaatst deze mensen en ontvangt daarvoor een relatief kleine bijdrage van de gemeente als bijdrage in de kosten. Anderzijds kunnen de gemeenten ook fungeren als opdrachtgever en afnemer van diensten van Baanstede. Baanstede levert bijvoorbeeld diensten voor groenonderhoud, een dienst die iedere gemeente nodig heeft.

Omdat Baanstede uitvoeringsorganisatie van een gemeenschappelijke regeling is, is Baanstede in feite onderdeel van de negen gemeenten. Inkoop van diensten bij Baanstede vertaalt zich uiteindelijk in een beter exploitatieresultaat en daarmee een kleinere gemeentelijke bijdrage. Bovendien levert inkoop bij Baanstede werk op voor de sw-medewerkers uit de eigen en uit andere gemeenten. De rekenkamer vindt het daarom van belang inzicht te krijgen in de mate waarin de gemeenten van de gemeenschappelijke regeling zelf producten en diensten inkopen bij Baanstede.

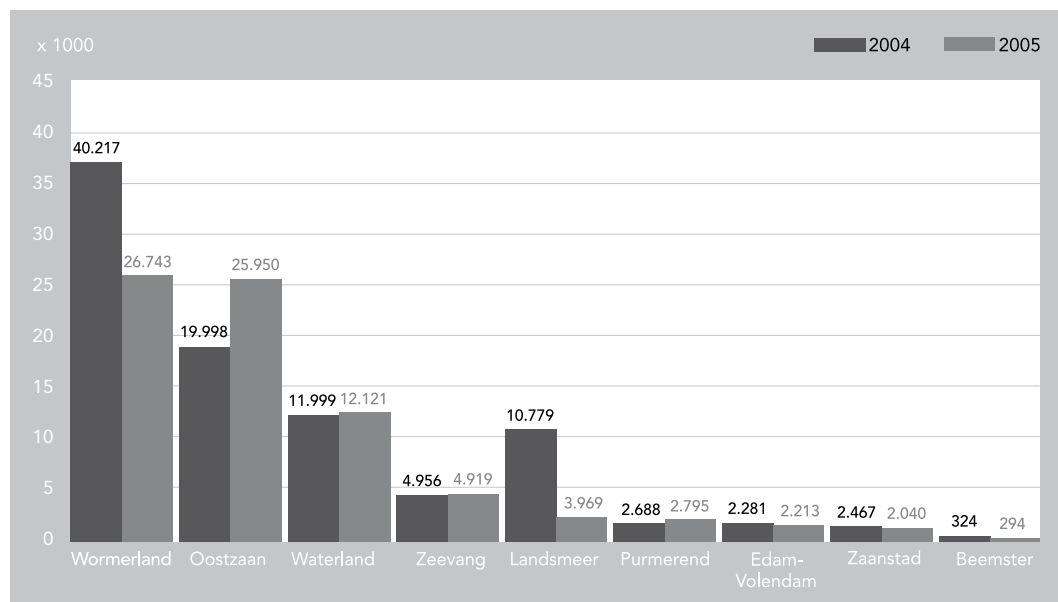
3.3.1 Overzicht omzet per gemeente

De volgende figuren geven een overzicht per gemeente van respectievelijk de totale omzet en de omzet per eigen sw-medewerker in 2004 en 2005.

Figuur 3.2 – Totale gegeneerde omzet Baanstede per gemeente in 2004 en 2005



Figuur 3.3 – Omzet per eigen SE per gemeente in 2004 en 2005



In 2004 namen de gemeenten uit de gemeenschappelijke regeling voor € 3,2 miljoen diensten af van Baanstede. De gemeente Zaanstad nam voor ruim € 1 miljoen diensten af.

In totaal namen de gemeenten uit de gemeenschappelijke regeling in 2005 voor bijna € 3 miljoen diensten af van Baanstede, dus ruim € 0,2 miljoen minder dan in 2004. De gemeente Zaanstad nam hiervan met € 865.000 (29%) het grootste deel voor haar rekening maar daarmee was de omzet vanuit Zaanstad wel € 0,18 miljoen minder dan in 2004. De grote omzet van Zaanstad hangt vooral samen met de relatief grote omvang van de gemeente. Per standardeenheid genereerde Zaanstad slechts € 2.040 omzet in 2005, tegenover € 2.467 in 2004, een daling van € 427 per standardeenheid (-17%). Alleen de gemeente Beemster nam in 2005 per eigen sw-medewerker nog minder af bij Baanstede, namelijk € 294.

De variatie in de hoeveelheid diensten die de gemeenten afnemen is groot. De gemeente Zaanstad neemt relatief weinig diensten af van Baanstede. Baanstede lijkt bij de gemeente onvoldoende in beeld als mogelijke leverancier. Dit is opmerkelijk aangezien Baanstede in feite onderdeel uitmaakt van de gemeente.

3.3.2 Beleid voor afname van diensten door gemeenten

Uit figuur 3.3 blijkt dat de gemeenten in zeer wisselende mate producten en diensten inkopen bij Baanstede. Voor de beperkte inkoop door een aantal gemeenten, waaronder Zaanstad, zijn verschillende oorzaken te onderkennen.

Ten eerste lijkt Baanstede binnen de inkoopafdelingen van de gemeenten onvoldoende bekend als leverancier van diensten. De leden van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van Baanstede zijn op de hoogte van de voordelen van inkoop van diensten bij Baanstede. Deze voordelen komen in bestuursvergaderingen regelmatig aan bod maar zijn daarbuiten onvoldoende bekend.⁴² Ook in de gemeente Zaanstad heeft dit in 2004 en 2005 niet geleid tot een extra impuls aan de inkoop van diensten door Zaanstad bij Baanstede. De wethouder stelt dat de gemeente eerder problemen met Baanstede heeft ervaren over gebrek aan kwaliteit en te hoge prijsstelling van diensten. De leden van het bestuur brengen dergelijke problemen echter niet aan de orde.

De rekenkamer heeft niet onderzocht in welke mate Baanstede actief is in het benaderen van inkoopafdelingen van de gemeenten. Ernst & Young constateert in het rapport Van binnen naar buiten dat Baanstede relatief weinig contact onderhoudt met de gemeenten.⁴³

Tweede oorzaak van de variërende afname van diensten is dat een aantal gemeenten, waaronder Purmerend, meent grote opdrachten te moeten aanbesteden en niet onderhands aan Baanstede te kunnen gunnen. De overige gemeenten, waaronder Zaanstad, stellen dat Baanstede onderdeel van de gemeente vormt en dat er sprake is van 'inbesteding'. Daarom zou openbare aanbesteding niet nodig zijn.

Juridisch gezien mogen gemeenten opdrachten voor groenonderhoud direct gunnen aan hun sw-bedrijf als dat een openbaar lichaam is op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In dat geval kan de gemeente zich beroepen op artikel 6 van de Richtlijn Diensten, de zogenaamde uitzonderingsbepaling.⁴⁴ We gaan verder niet in op de aanbesteding van andere opdrachten waarvoor de Europese aanbestedingsregels mogelijk wel gelden. Onduidelijk is of de vrijstelling ook geldt voor reïntegratiediensten. Voor deze diensten moet Baanstede mogelijk meedingen in een openbaar aanbestedingstraject.

In het algemeen en dagelijks bestuur is regelmatig gesproken over een bonus/malusregeling.⁴⁵ De gedachte daarachter is dat gemeenten die relatief veel diensten inkopen van Baan-

stede minder zouden hoeven bijdragen aan het exploitatietekort dan gemeenten die relatief weinig diensten inkopen. Immers, gemeenten die veel inkopen zorgen op die wijze al voor verbetering van het exploitatietekort. Gemeenten worden gestimuleerd omzet te genereren bij Baanstede. Hoewel een bonus/malusregeling al langer dan een jaar wordt besproken, is er nog geen opzet voor zo'n regeling.

3.3.3 Conclusies afname van diensten door gemeenten

Hoewel Baanstede als gemeenschappelijke regeling onderdeel is van de negen deelnemende gemeenten, genereert een aantal gemeenten relatief zeer weinig omzet bij Baanstede. Ook bij de gemeente Zaanstad lijkt Baanstede onvoldoende in beeld als onderdeel van de gemeente. Het verbaast de rekenkamer dat Baanstede zo slecht in beeld is als leverancier. Door diensten elders in te kopen draagt de gemeente bij aan een slechter exploitatieresultaat van Baanstede met als gevolg een hogere gemeentelijke bijdrage.

Een bonus/malusregeling zou de gemeenten kunnen stimuleren meer diensten in te kopen bij Baanstede. In het bestuur van het werkvoorzieningschap is deze regeling nog niet van de grond gekomen.

4 De bestuurlijke relatie tussen Zaanstad en Baanstede

In de vorige hoofdstukken hebben we de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering beoordeeld. In dit hoofdstuk gaan we in op de bestuurlijke relatie tussen de gemeente Zaanstad en Baanstede. Baanstede staat als sw-bedrijf weliswaar op afstand maar de gemeente blijft verantwoordelijk. De gemeente moet sturen op de sociale en financiële doelstellingen die het werkvoorzieningschap moet realiseren. Het werkvoorzieningschap moet zich verantwoorden over de realisatie van doelstellingen. Ten slotte dient de gemeente toezicht te houden op de realisatie van doelstellingen.

In dit hoofdstuk beoordelen we de uitvoering van de processen sturen, verantwoorden en toezicht houden. Daarbij gaan we steeds in op de twee niveaus van de gemeenschappelijke regeling, namelijk de gemeente Zaanstad en het werkvoorzieningschap. We zien het proces beheersen als onderdeel van de overige processen, vooral in de wijze waarop de processen vorm hebben gekregen. Beheersen komt daarom niet als afzonderlijk proces aan de orde.

4.1 Sturen

In deze paragraaf staat het sturingsproces centraal. Sturen definiëren we als het doelbewust richting geven aan de uitvoering van de Wsw. Sturing loopt van beleid naar uitvoering. Startpunt is de gemeente die eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken en risico's te beheersen moet de gemeente duidelijk richting het bestuur van Baanstede aangeven wat de doelen van de gemeente zijn en binnen welke financiële kaders de doelen gerealiseerd moeten worden. Het algemeen en dagelijks bestuur van Baanstede dragen op hun beurt zorg voor de doorvertaling van doelen en financiële kaders richting de uitvoeringsorganisatie. Sturing vindt daarmee op twee niveaus plaats:

- van de gemeente richting het bestuur;
- van het bestuur richting de uitvoeringsorganisatie.

Voor het beoordelen van het proces van sturen maken we een onderscheid naar het systeem voor sturing (paragraaf 4.1.1) en de wijze waarop de sturing in de praktijk plaatsvindt (paragraaf 4.1.2 en 4.1.3). Om de sturing in de praktijk te beoordelen gaan we in de eerste plaats in op de wijze waarop de gemeente en het bestuur van Baanstede in de praktijk hun rol invullen. Daarnaast beoordelen we een aantal sturingsdocumenten. Dit betreft:

- begroting 2006-2009 gemeente Zaanstad;
- begroting 2006 Baanstede;
- beleidsdocument 2005-2007 Baanstede.

De rekenkamer beoordeelt de sturing aan de hand van de volgende twee normen:

- De beleidsinhoudelijke sturing op de uitvoering van de Wsw is toereikend.
- De financiële sturing op de uitvoering van de Wsw is toereikend.

4.1.1 Opzet systeem van sturen

De basis voor het systeem van sturen is neergelegd in de gemeenschappelijke regeling van het Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland. Bijlage 3 bevat een tabel met daarin de voor sturing relevante bepalingen. Aan de hand van de belangrijkste bepalingen beschrijven we in het vervolg van deze paragraaf de opzet van het systeem voor sturing.

Sturing gemeente richting bestuur

Met de instelling van de gemeenschappelijke regeling heeft de gemeente Zaanstad haar uitvoerende taken en bevoegdheden in het kader van de Wsw overgedragen aan het werkvoorzieningschap. De gemeente behoudt echter de mogelijkheid sturing en richting te geven aan de uitvoering van de Wsw. Door gebruik te maken van deze mogelijkheid geeft de gemeente invulling aan haar verantwoordelijkheid.

De gemeenschappelijke regeling geeft de gemeente twee specifieke sturingsmogelijkheden. In de eerste plaats via de vertegenwoordiging in het bestuur van Baanstede. De gemeenteraad benoemt uit het College van B&W een vertegenwoordiger in het algemeen bestuur van Baanstede en heeft tevens de bevoegdheid dit lid uit die functie terug te trekken (art. 6 lid 2 GR). Het AB-lid namens Zaanstad is voorzitter dan wel vice-voorzitter van het algemeen bestuur. Dit rouleert elke twee jaar tussen Zaanstad en Purmerend (art. 6 lid 3 GR). Het (vice-)voorzitterschap geldt tevens voor het dagelijks bestuur. Zaanstad is dus per definitie vertegenwoordigd in zowel algemeen bestuur als dagelijks bestuur (art 11 GR). De tweede sturingsmogelijkheid op grond van de gemeenschappelijke regeling betreft de bevoegdheid van de raad om binnen zes weken na ontvangst commentaar te geven op de ontwerp-begroting van Baanstede (art. 40 GR).

Daarnaast heeft de gemeente meer in algemene zin de mogelijkheid richting en sturing te geven via eigen beleid of via de eigen jaarlijkse begroting.

Recent stelde de gemeente Zaanstad de Nota Verbonden Partijen vast (raadsbesluit d.d. 6 april 2006). De nota geeft aan hoe de gemeente zich wil opstellen richting verbonden partijen, dat wil zeggen partijen waarin de gemeenten een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Baanstede valt onder deze definitie. Tabel 4.1 bevat de hoofdelementen van de nota.

Tabel 4.1 – Hoofdelementen Nota Verbonden Partijen

Hoofdelementen Nota Verbonden Partijen
De gemeente prefereert deelname aan publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden waarbij aan een aantal voorwaarden voldaan moet worden: <ul style="list-style-type: none">• Samenwerking moet een extra bijdrage leveren aan het publiek belang.• De gemeente moet voldoende invloed en sturing kunnen uitoefenen.• De democratische controle moet adequaat kunnen worden ingevuld.
De gemeente evalueert elke vier jaar de deelname in een verbonden partij.
De gemeente dient over een instrumentarium te beschikken om kansen en bedreigingen bij verbonden partijen tijdig te signaleren en hierop adequaat te reageren. Hierbij gaat het om: <ul style="list-style-type: none">• het uitvoeren van risico-analyses;• het ontwikkelen van een toezichtarrangement waaruit blijkt op welke wijze informatievoorziening en verantwoording plaatsvindt, zoveel mogelijk aansluitend bij de reguliere beleidscyclus;• het opnemen van een lijst van verbonden partijen in concernbegroting en jaarstukken volgens een vast stramien dat inzicht biedt in onder andere doelstelling, prestaties, bestuurlijke constructie en (toekomstige) veranderingen.

Hoofdelementen Nota Verbonden Partijen

De gemeente prefereert deelname aan publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden waarbij aan een aantal voorwaarden voldaan moet worden:

- Samenwerking moet een extra bijdrage leveren aan het publiek belang.
- De gemeente moet voldoende invloed en sturing kunnen uitoefenen.
- De democratische controle moet adequaat kunnen worden ingevuld.
- De gemeente evalueert elke vier jaar de deelname in een verbonden partij.

De gemeente dient over een instrumentarium te beschikken om kansen en bedreigingen bij verbonden partijen tijdig te signaleren en hierop adequaat te reageren. Hierbij gaat het om:

- het uitvoeren van risico-analyses;
- het ontwikkelen van een toezichtarrangement waaruit blijkt op welke wijze informatievoorziening en verantwoording plaatsvindt, zoveel mogelijk aansluitend bij de reguliere beleidscyclus;
- het opnemen van een lijst van verbonden partijen in concernbegroting en jaarstukken volgens een vast stramien dat inzicht biedt in onder andere doelstelling, prestaties, bestuurlijke constructie en (toekomstige) veranderingen.

De rekenkamer vindt de nota nu nog te algemeen om bruikbaar te zijn voor de aansturing van Baanstede. Het voornemen van de gemeente is de Nota Verbonden Partijen deze bestuursperiode uit te werken in praktisch toepasbaar beleid. We onderschrijven de noodzaak van deze uitwerking.

Sturing bestuur richting uitvoeringsorganisatie

Het algemeen bestuur bestaat uit negen leden: uit elke deelnemende gemeente één door de raad aangewezen wethouder. Het algemeen bestuur benoemt uit haar midden het dagelijks bestuur, bestaande uit vijf leden. Zaanstad en Purmerend leveren de voorzitter en vicevoorzitter, dit rouleert elke twee jaar. De overige drie leden worden benoemd op basis van het aantal geplaatste sw-medewerkers. In zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur heeft elk bestuurslid één stem. Dit beperkt de sturingsmogelijkheden van Zaanstad. De stemverdeling staat – kijkend naar het aantal sw-ers dat afkomstig is uit Zaanstad en de financiële bijdrage die de gemeente levert – niet in verhouding tot het Zaanse belang in Baanstede.

Het algemeen bestuur is het bevoegde orgaan voor het vaststellen van twee belangrijke sturingsinstrumenten: het beleid voor de uitvoering van de Wsw⁴⁶ en de jaarlijkse begroting (art. 20 GR). De voorbereiding van deze besluiten is in eerste aanleg een taak van het dagelijks bestuur (art. 21 lid 1 GR). Uit het directiestatuut⁴⁷ blijkt dat de strategische beleidsvoorbereiding en -vorming een aan de directeur gedelegeerde taak is (art. 3 Instructie van de directeur).

Het dagelijks bestuur moet jaarlijks vóór 1 mei de ontwerp-begroting voor het komende jaar indienen bij het algemeen bestuur en deze tegelijkertijd toezenden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden hebben vervolgens zes weken de tijd voor het leveren van commentaar op de begroting. Het dagelijks bestuur voorziet het algemeen bestuur van eventueel ingediend commentaar en uiterlijk 1 juli stelt het algemeen bestuur de begroting vast. De vastgestelde begroting wordt ter kennisname verstrekt aan de raden van de deelnemende gemeenten (art. 40 GR).

Het systeem voor sturing voorziet niet in jaarlijkse prestatieafspraken tussen bestuur en uitvoeringsorganisatie bijvoorbeeld vast te leggen in een managementcontract of uitvoeringsovereenkomst. De rekenkamer vindt het ontbreken van prestatieafspraken een beperking van de sturingsmogelijkheden. Er zijn sw-bedrijven waar wel gewerkt wordt met dergelijke contracten of overeenkomsten. Voorbeelden hiervan zijn Sallcon uit Deventer en de Inclusief Groep uit Nunspeet.⁴⁸

4.1.2 Sturing door de gemeente in de praktijk

Invulling van de sturende rol

De gemeente Zaanstad heeft geen eigen beleidsinhoudelijke visie of doelstellingen op het specifieke terrein van de Wsw neergelegd in beleidsnota's of begroting. Ook in breder perspectief (bijvoorbeeld arbeidsmarktbeleid of zorg) zijn geen beleidsmatige doelstellingen voor de Wsw geformuleerd.

Binnen de gemeente wordt vrijwel geen ambtelijke capaciteit ingezet om beleid voor de sociale werkvoorziening voor te bereiden. Op dit moment is alleen het afdelingshoofd Bedrijfsvoering en Handhaving van de sector Sociale Zaken betrokken bij de sociale werkvoorziening. Gelet op de rest van zijn takenpakket leidt dit in de praktijk tot een beperkte en vooral reactieve betrokkenheid van de gemeente Zaanstad. In het interview met de wethouder gaf deze aan dat dit te maken heeft met het relatief kleine financiële aandeel van Baanstede binnen de totale gemeentelijke begroting.

De uitvoering van de sociale werkvoorziening is de afgelopen jaren in beleidsinhoudelijke zin nauwelijks aan de orde geweest in de gemeenteraad of in de raadscommissie sociale zaken. De wethouder verwijst ook op dit punt naar het beperkte financiële aandeel van Baanstede. Een maal per jaar verzorgt de directeur van Baanstede een presentatie over de gang van zaken. De raad ervaart hierbij weinig ruimte voor het stellen van vragen.⁴⁹ De door Baanstede gemaakte keuze om bij de plaatsing van sw-geïndiceerden voorrang te geven aan mensen met een begeleid werken-indicatie en de consequenties die dat heeft voor mensen met een zwaardere arbeidshandicap, zijn in de raad en commissie slechts zeer marginaal en in een laat stadium aan de orde geweest, naar aanleiding van vragen van een raadslid. De rekenkamer constateert dat de wethouder de raad op dit punt niet proactief informeerde. Bij de begrotingsbehandeling in de commissie en de raad is de sociale werkvoorziening de laatste jaren geen onderwerp van gesprek geweest.

In het kader van de ontwerp-begroting 2006 van Baanstede maakte de gemeente Zaanstad voor het eerst gebruik van de mogelijkheid commentaar te geven. Oplopende tekorten vormden hiervoor de aanleiding. Omdat de door de gemeenschappelijke regeling geboden reactietermijn van zes weken als te krap werd ervaren voor het doorlopen van het traject van raadsvoorstel tot besluit, koos de wethouder ervoor het commentaar via het College te laten uitgaan en de raad te vragen deze reactie achteraf te bevestigen.⁵⁰ De brief is besproken in de raadscommissie sociale zaken.

De rekenkamer vindt het goed dat de gemeente Zaanstad gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid commentaar te leveren, maar vindt het tegelijkertijd kwetsbaar dat het College dit heeft gedaan in plaats van de gemeenteraad. Juist vanwege de 'dubbele pet' van de wethouder sociale zaken is het van belang dat de gemeenteraad zelf haar commentaar kan formuleren. Het College heeft een brief geschreven, gericht aan het dagelijks bestuur waarvan de wethouder zelf lid en voorzitter van was. Als de gemeenteraad niet meer kan doen dan deze brief bevestigen, kan de gemeente Zaanstad in onvoldoende mate vanuit haar belang een oordeel over de jaarrekening van Baanstede geven.

Het commentaar van het College op de begroting 2006 van Baanstede luidde als volgt: 'De concept-begroting 2006 ev. laat een oplopend tekort zien in uw exploitatie. De gemeentelijke bijdrage gaat oplopen naar € 840.000 volgens de geldende verdeelsleutel. De gemeente Zaanstad is van mening dat de begroting 2006 sluitend moet worden gemaakt via

beleidsombuigingen dan wel beleidsintensiveringen en niet via de verhoging van de gemeentelijke bijdrage. Zolang er nog geen pakket van maatregelen ligt om het tekort op te vangen, geldt voor de gemeente Zaanstad het uitgangspunt dat het tekort ook in 2006 afgedekt wordt via de reserves.' Om de begroting sluitend te krijgen verzocht het College het dagelijks bestuur onderzoek te laten uitvoeren naar inkomstenverruimende en kostenbesparende mogelijkheden en verdere verbeteringen van de bedrijfsvoering. Ernst & Young heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode februari-mei 2006. Het dagelijks bestuur was uiteindelijk niet de opdrachtgever van het onderzoek maar de gemeenten Zaanstad en Purmerend. Binnen het dagelijks bestuur bestond er geen overeenstemming over de noodzaak van het onderzoek en de daaraan verbonden kosten.

Een definitieve en door het algemeen bestuur vastgestelde begroting heeft de raad nooit ontvangen. De rekenkamer constateert verder dat het onderzoek van Ernst & Young niet heeft geleid tot een helder en concreet overzicht van inkomstenverruimende en kostenbesparende mogelijkheden. De gemeente geeft aan dat hiertoe in vervolg op het onderzoek van Ernst & Young een stuurgroep is ingesteld waarin naast Zaanstad ook de gemeenten Purmerend en Wormerland deelnemen.

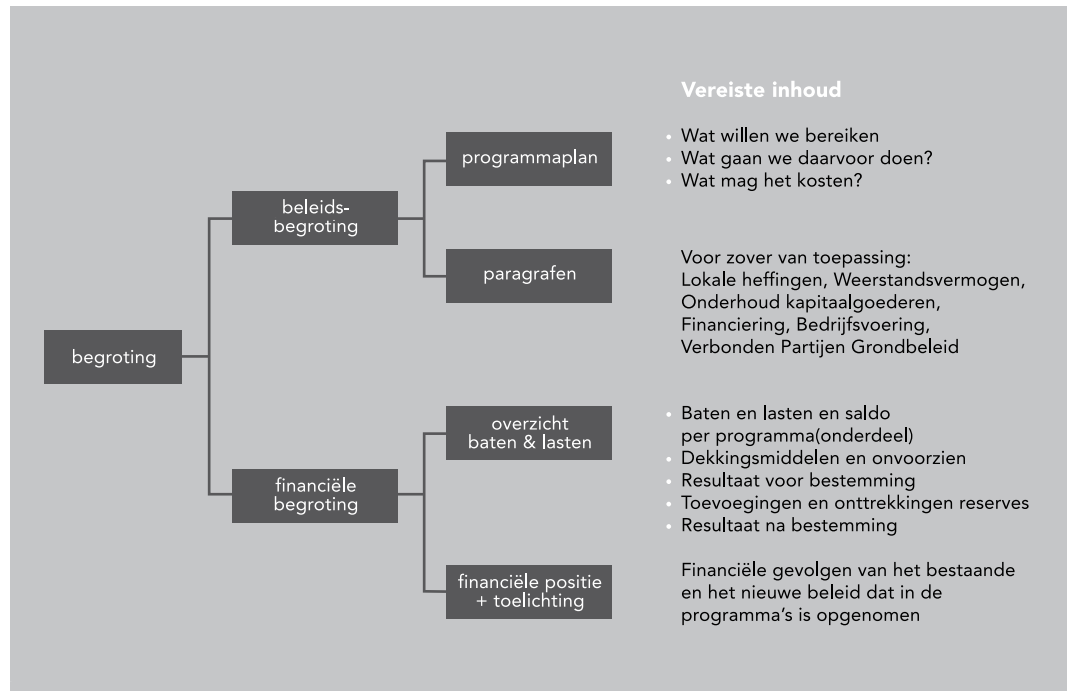
De modernisering van de Wsw maakt dat de gemeente zich moet heroriënteren op de uitvoering van de Wsw. De wetgever beoogt met ingang van 1 januari 2008 de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering te versterken door het Wsw-budget aan individuele gemeenten te verstrekken. Gemeenten zullen zich zelf via de jaarrekening moeten gaan verantwoorden aan het ministerie. Dit betekent in de optiek van de rekenkamer dat de gemeente Zaanstad er niet aan ontkomt haar sturende rol te versterken en de relatie met Baanstede te herijken.

De gemeente Zaanstad is recent gestart met de voorbereiding van de modernisering. De wethouder heeft de eerste bestuurlijke contacten gelegd met de andere deelnemende gemeenten. In het najaar is er overleg met de gemeenten uit de gemeenschappelijke regeling. Vervolgens gaat er een werkconferentie plaatsvinden waar ook Baanstede aan deelneemt.

Begroting 2006-2009 gemeente Zaanstad

De begroting van de gemeente is voor de raad een belangrijk instrument om sturing te geven aan de uitvoering van gemeentelijk beleid. Het wettelijke kader voor de gemeentelijke begroting is neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Op grond van het BBV dient de gemeentelijke begroting uit de volgende onderdelen te bestaan:

Figuur 4.2 – Begrotingseisen BBV



In de begroting van de gemeente Zaanstad valt de uitvoering van de Wsw onder het programmaveld 6 'Sociale ondersteuning'. De begroting 2006-2009 geeft in het programmaplan een korte toelichting op de dreigende tekorten bij Baanstede, het onderzoek dat de deelnemende gemeenten naar aanleiding hiervan gestart zijn en de verwachte stijging van de gemeentelijke bijdrage. Een expliciete uitwerking van de drie W-vragen vindt voor dit onderdeel echter niet plaats. Hierdoor is er geen koppeling tussen doelen, activiteiten en kosten en voldoet de begroting op dit onderdeel niet aan de eisen van het BBV.

In de verplichte paragraaf Verbonden Partijen komt de uitvoering van de Wsw meer nadrukkelijk aan de orde. Hier wordt aangegeven wat het doel is van deelname in Baanstede, welke relevante ontwikkelingen er in 2006 zijn te verwachten, wat de rechtsvorm is, hoe de gemeentelijke zeggenschap is vormgegeven en wat de begrote gemeentelijke bijdrage is. Ook de paragraaf Verbonden Partijen geeft geen inzicht in de koppeling tussen doelen, activiteiten en kosten.

4.1.3 Sturing door het bestuur in de praktijk

Invulling sturende rol algemeen bestuur en dagelijks bestuur

Het algemeen bestuur en dagelijks bestuur vullen hun sturende rol vooral financieel in. Het merendeel van de agendapunten van vergaderingen en de discussies die gevoerd worden betreffen de financiën en bedrijfsvoering van Baanstede. De agendapunten met een beleidsinhoudelijk karakter en die betrekking hebben op de sociale doelen van de Wsw leiden nauwelijks tot discussie. De bestuurlijke vaststelling van de twee belangrijkste beleidsdocumenten – het Beleidsdocument 2005-2007 en de notitie Instroombeleid – illustreert dit.⁵¹ Het Instroombeleid is zelfs in het geheel niet ter goedkeuring voorgelegd aan het algemeen bestuur, terwijl de uitvoeringsorganisatie voor dit beleid belangrijke keuzes heeft gemaakt met consequenties voor de volgorde van plaatsing vanaf de wachtlijst (zie paragraaf 2.2.2).

De directeur van Baanstede stelt de ontwerp-begroting en concepten van beleidsdocumenten op. Hij wordt hierbij ondersteund door ambtenaren binnen zijn eigen uitvoeringsorga-

nisatie. Het algemeen bestuur en dagelijks bestuur worden betrokken op het moment dat het beleid gereed is. Uit de verslagen van bestuursvergaderingen maakt de rekenkamer op dat het algemeen en dagelijks bestuur voorgelegde begrotingen en beleidsdocumenten nauwelijks inhoudelijk bespreken. Zo stemden algemeen en dagelijks bestuur zonder inhoudelijke discussie in met het Beleidsdocument 2005-2007.

De rekenkamer constateert dat het bestuur zich onvoldoende proactief opstelt in het sturingsproces. Zo hebben we in hoofdstuk 3 de bonus/malusregeling besproken. Deze regeling is regelmatig in het bestuur aan de orde geweest maar het bestuur heeft er niet voor gezorgd dat de regeling daadwerkelijk tot stand kwam.

De wethouder van de gemeente Zaanstad wordt vanuit de eigen gemeentelijke organisatie niet structureel ambtelijk ondersteund bij de invulling van zijn bestuurslidmaatschap. De capaciteit hiervoor ontbreekt. Slechts incidenteel vraagt de wethouder advies aan de ambtenaar die Baanstede in zijn aandachtsgebied heeft of stelt hij Baanstede aan de orde in de stafvergaderingen tussen wethouder, sectorhoofd sociale zaken en de directie van de Dienst Publiek. Dit betreft dan veelal financiële aangelegenheden. De ambtenaar beoordeelt de vergaderstukken niet op structurele basis.

Beleidsdocument 2005-2007

Het Beleidsdocument 2005-2007 'Van productiebedrijf naar Leer/Werkbedrijf' is het belangrijkste document waarin het beleid van Baanstede is vastgelegd. De in dit beleidsdocument geformuleerde doelstellingen luiden als volgt:

1. sw-medewerkers zo dicht mogelijk bij de arbeidsmarkt brengen (dus buiten de 'muren' van de werkvoorziening);
2. het winstgevend leveren van diensten en producten aan een externe afnemer;
3. het commercieel aanbieden van reïntegratiediensten en leerwerktrajecten aan anderen met een afstand tot de arbeidsmarkt;
4. een kostendekkende bedrijfsvoering.

De derde doelstelling (commercieel aanbieden van reïntegratiediensten en leerwerktrajecten aan niet sw-ers) is een aanzienlijke verbreding van het werkveld. Ten opzichte van het doel zoals omschreven in de gemeenschappelijke regeling. Over de totstandkoming van deze verbreding meldt het Beleidsdocument 2005-2007 het volgende: 'Na een conferentie in 2003 met het algemeen bestuur, ambtelijke hoofden/beleidsambtenaren sociale diensten en het MT Baanstede is vastgesteld dat 'mensontwikkeling' vooral arbeidsmarkttoeleiding al of niet gesubsidieerd tot doel heeft. Tegelijkertijd is overeengekomen dat Baanstede zich verder ontwikkelt tot een 'bredere' organisatie voor arbeidsmarkttoeleiding. Dat wil zeggen dat de infrastructuur én competenties van Baanstede ook worden ingezet voor andere doelgroepen met afstand tot de arbeidsmarkt dan sw-geïndiceerden.'

De rekenkamer is van mening dat de wethouder de raad ten minste moet informeren over ingrijpende veranderingen als deze verbreding van het werkveld. Uit raads- en commissieverslagen blijkt echter dat hier geen sprake van is geweest.

Het Beleidsdocument 2005-2007 geeft per doelstelling een nadere toelichting en schetst op hoofdlijnen hoe Baanstede het doel wil bereiken. De eerste doelstelling is als enige voorzien van streefwaarden en een deadline. Hierbij is aangesloten bij een landelijke richtlijn, ook wel aangeduid als de '1/3, 1/3, 1/3-doelstelling'. Concreet betekent deze doelstelling dat Baanstede streeft naar:

- maximaal 33% van de sw-fte's werkzaam in interne werkplaats;
- minimaal 33% van de sw-fte's werkzaam in externe dienstverlening;
- minimaal 33% van de sw-fte's gedetacheerd of Begeleid Werken.

De ambitie van Baanstede is deze doelstelling vóór eind 2007 te realiseren. Bij de overige doelstellingen ontbreken streefwaarden en een tijdsaanduiding. Hierdoor is moeilijk te bepalen wanneer deze doelstellingen bereikt zijn. Het algemeen en dagelijks bestuur kunnen hierdoor niet sturen op resultaat.

Begroting 2006 Baanstede

Evenals de gemeentelijke begroting dient de begroting van een gemeenschappelijke regeling te voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Dit betekent dat de begroting dient te bestaan uit een beleidsbegroting (ook wel programmabegroting genoemd) en een financiële begroting (art. 7 BBV). In de programmabegroting dienen de drie W-vragen beantwoord te worden.

De begroting die op 9 juni 2005 door het algemeen bestuur is goedgekeurd en die is aangeboden aan de gemeenteraden is vooral financieel van aard. Bij het onderdeel programmaplan staat vermeld dat Baanstede één programma kent: uitvoering van de Wsw. Beantwoording van de drie W-vragen blijft achterwege. Als doelstellingen zijn in de begroting een set kengetallen, ratio's en kritische prestatie-indicatoren opgenomen. Dit betreft doelstellingen voor:

- aantal sw-medewerkers (absoluut en fte);
- aantal sw-medewerkers begeleid werken (fte);
- aantal sw-medewerkers gedetacheerd (fte);
- aantal ambtelijke medewerkers (absoluut en fte);
- omzet;
- netto toegevoegde waarde;
- loonkosten.

Opvallend is overigens dat de taakstelling van het ministerie in de begroting niet wordt genoemd. Doelstellingen die betrekking hebben op de ontwikkeling van sw-medewerkers en het wachtlijstbeheer ontbreken daarnaast in het geheel. De rekenkamer constateert dat de begroting onvoldoende inzicht geeft in het sociale aspect van de uitvoering van de Wsw.

De begroting bevat een berekening van de gemeentelijke bijdrage per gemeente. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een prognose van het aantal werkzame sw-medewerkers (in standaardeenheden) per deelnemende gemeente. Dit gegeven vormt tevens de basis voor de verdeling van de gemeentelijke bijdragen in het kader van de inhaalslag POPs. Het in 2006 aantal te realiseren POPs wordt hierbij niet vermeld.

De begroting 2006 van Baanstede is op 9 juni 2005 goedgekeurd door het algemeen bestuur onder voorbehoud van goedkeuring door de raden. De gemeenteraden van Zaanstad, Purmerend, Zeevang en Beemster hebben schriftelijk laten weten niet in te stemmen met de voorgestelde begroting. In het algemeen bestuur is dit niet aan de orde gekomen en het leidde daarom niet tot wijziging en definitieve vaststelling van de eerder goedgekeurde begroting. De rekenkamer vindt dat het commentaar van de diverse raden hiermee niet serieus genoeg is behandeld.

4.1.4 Conclusies sturen

Het systeem van sturing is in opzet helder en biedt zowel de gemeente als het bestuur van Baanstede sturingsmogelijkheden. De rekenkamer constateert echter dat in de praktijk de sturing op de sociale werkvoorziening voornamelijk een financieel karakter heeft en dat van beleidsinhoudelijke sturing nauwelijks sprake is. Dit geldt zowel voor de gemeente als voor

het bestuur van Baanstede. De rekenkamer acht dit onwenselijk omdat het tekort doet aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid in het algemeen en het bereiken van de sociale doelen in het bijzonder (bijvoorbeeld de wachtlijstproblematiek en het vinden van een passende werkplek voor mensen met een begeleid werken-indicatie). De modernisering van de Wsw zal van de gemeente overigens een actievere rol vragen bij het formuleren van beleid.

Sturing dient volgens de rekenkamer van beleid naar uitvoering te verlopen. De praktijk van sturing bij de sociale werkvoorziening in Zaanstad laat echter een ander beeld zien. De gemeente Zaanstad speelt als beleidsbepaler nauwelijks een rol. Op het niveau van de gemeente zijn geen richtinggevende beleidsdoelstellingen geformuleerd, noch in beleidsnota's noch in de begroting. De sturing die vanuit de gemeente plaatsvindt, is financieel van aard.

De Zaanse sturingsrol concentreert zich in de praktijk in het bestuurslidmaatschap en (vice-)voorzitterschap van de wethouder. De rekenkamer constateert echter dat er weinig sturende en richtinggevende werking uitgaan van zowel het algemeen als het dagelijks bestuur. Het is vooral Baanstede zelf dat de financiële en beleidsmatige kaders bepaalt. De voorbereiding van beleid en begroting vindt volledig plaats binnen de uitvoeringsorganisatie. De rol van het dagelijks en het algemeen bestuur beperkt zich tot goedkeuring respectievelijk vaststelling van door de directeur voorgelegde documenten. Vooral rond de vaststelling van beleidsdocumenten constateert de rekenkamer dat er vrijwel geen inhoudelijke discussie plaatsvindt. De wethouder maakt op dat punt ook nauwelijks gebruik van inhoudelijke ondersteuning vanuit de eigen ambtelijke organisatie.

Overigens vindt de rekenkamer het positief dat de gemeente met het vaststellen van de Nota Verbonden Partijen gestart is met een herbezinning op de relaties die Zaanstad onderhoudt met organisaties als Baanstede. Er is echter nog een nadere uitwerking en concretisering nodig voordat de relatie met Baanstede voldoet aan de uitgangspunten van de nota.

4.2 Verantwoorden

Gemeente en bestuur kunnen niet volstaan met sturen. De onderliggende organisatieonderdelen moeten verantwoording afleggen over de activiteiten die zij verrichten. Verantwoorden kan worden gedefinieerd als het gevraagd en ongevraagd verstrekken van informatie over opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden.⁵² In deze paragraaf gaan we in op de verantwoording door de uitvoeringsorganisatie aan het bestuur en door het bestuur aan de gemeenten.

De Rekenkamer Zaanstad heeft de verantwoording getoetst aan de hand van de volgende procesmatige en inhoudelijke normen:

- bruikbaarheid;
- tijdigheid;
- betrouwbaarheid.

Eerst besteden we aandacht aan de opzet van het systeem van verantwoording. Vervolgens komt de werking in de praktijk aan bod. Verder beoordelen we de volgende verantwoordingsdocumenten afzonderlijk:

- jaarrekeningen 2003, 2004 en 2005;
- analyse Exploitatie-Resultaat 2004;
- verslag over de uitvoering.

4.2.1 Opzet systeem van verantwoorden

De basis voor het systeem van verantwoording ligt in de gemeenschappelijke regeling van het Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland. Bijlage 3 van dit rapport bevat een tabel met alle bepalingen uit de gemeenschappelijke regeling die relevant zijn voor verantwoording en toezicht.

We beoordelen het systeem van verantwoording voor de verschillende lagen van het werkvoorzieningschap. Daarbij maken we gebruik van de bepalingen uit de gemeenschappelijke regeling.

Verantwoording uitvoeringsorganisatie aan bestuur

De directeur van de uitvoeringsorganisatie is verantwoording schuldig aan het dagelijks bestuur (art. 30, lid 4). De vereisten aan deze verantwoording zijn vastgelegd in de Instructie van de directeur die is vastgesteld door het algemeen bestuur.

De Instructie verplicht de directeur om het dagelijks bestuur regelmatig op de hoogte te brengen van de gang van zaken binnen het werkvoorzieningschap en om voorstellen te doen die het belang van het werkvoorzieningschap en de daarbij betrokken personen kunnen dienen (art. 5, lid 1).

Specifiek dient de directeur per kwartaal een schriftelijke rapportage aan het dagelijks bestuur te verzenden over de gang van zaken in de achterliggende periode en de toekomstige verwachtingen binnen het werkvoorzieningschap (art. 11). Ondanks het weinig specifieke karakter ligt met de instructie voldoende vast hoe de directeur verantwoording moet afleggen.

Het dagelijks bestuur is belast met de dagelijkse uitvoering van het bestuur en legt daarover verantwoording af aan het algemeen bestuur (GR, art. 22, lid 1a). Het algemeen bestuur is het hoogste orgaan binnen het werkvoorzieningschap. De gemeenschappelijke regeling bepaalt dat het dagelijks bestuur uiterlijk 1 mei een verantwoording indient over het gevoerde beheer in het afgelopen jaar, in de vorm van een jaarrekening met een accountantsverklaring. Volgens de gemeenschappelijke regeling schrijft het Reglement van Orde voor de vergadering van het algemeen bestuur voor op welke wijze het dagelijks bestuur verantwoording aflegt (art. 22, lid 1b). Echter, het Reglement van Orde bevat geen bepalingen over de wijze van verantwoording van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur.

Het systeem van verantwoorden is niet volledig omdat niet is vastgelegd hoe het dagelijks bestuur zich verantwoordt aan het algemeen bestuur. Voor de gemeente Zaanstad is dat geen probleem omdat de wethouder sociale zaken van Zaanstad ook lid is van het dagelijks bestuur.

Verantwoording bestuur aan gemeenten

Het werkvoorzieningschap dient zich te verantwoorden aan de deelnemende gemeenten. Het algemeen én het dagelijks bestuur zijn belast met deze verantwoording. De verantwoording aan de gemeenten kent twee aspecten. Ten eerste is het bestuur van het werkvoorzieningschap als gemeenschappelijke regeling verantwoording schuldig aan de gemeenten. Ten tweede legt de wethouder sociale zaken van Zaanstad als bestuurder politieke verantwoording af aan de gemeenteraad van Zaanstad. De politieke verantwoordelijkheid geeft de wethouder de plicht om de raad alle inlichtingen te geven die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak.⁵³

De gemeenschappelijke regeling bevat summierere bepalingen over verantwoording aan de gemeenten en beperkt zich tot de lijn van verantwoording. Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur moeten schriftelijk inlichtingen verschaffen aan een gemeenteraad als die daar om vraagt (art. 21, lid 3). De inhoud van verantwoording komt niet aan bod.

Een formeel verantwoordingsdocument is de (ontwerp-)jaarrekening. Het dagelijks bestuur moet de ontwerp-rekening voor 1 mei naar de raden van de deelnemende gemeenten verzenden. De gemeenten kunnen vervolgens binnen zes weken commentaar geven op de rekening. Het algemeen bestuur stelt de rekening uiterlijk 1 juli vast en verzendt de definitieve rekening aan de gemeenteraden die binnen twee maanden opnieuw schriftelijk commentaar kunnen geven.

Alleen de jaarlijkse verantwoording aan de gemeente met de jaarrekening en het jaarverslag is helder vastgelegd. Voor andere vormen van verantwoording zijn geen inhoudelijke eisen geformuleerd.

4.2.2 Verantwoording in de praktijk

Verantwoording uitvoeringsorganisatie aan bestuur

De uitvoeringsorganisatie verantwoordt zich schriftelijk en mondeling aan het dagelijks bestuur in de vergaderingen van het dagelijks bestuur die ongeveer zes keer per jaar worden gehouden. Het dagelijks bestuur ontvangt bij iedere vergadering standaard de volgende documenten:

- ingekomen stukken voor het dagelijks bestuur;
- directieverslag van de directeur;
- exploitatieoverzicht.

Daarnaast ontvangt het dagelijks bestuur stukken die de directeur van belang acht. Opvallend aan de stukken voor het dagelijks bestuur is de grote hoeveelheid. Doorgaans krijgen de leden van het dagelijks bestuur een aanzienlijk pakket te verwerken. Een voorbeeld van de vergadering van 15 maart 2006: notulen van de voorgaande vergaderingen, een ingekomen brief, twee uitgaande brieven, de werkbegroting 2006, het voorlopig exploitatieresultaat 2005, de vaststelling van de gemeentelijke bijdrage 2005/2006, het directieverslag, het project Jongeren op de wachtlijst, de naamskwestie Noppes, het beslisdokument Businesspost en ten slotte de Baanstede DVD en Brochurelijn (in totaal elf documenten).

De verantwoording is volledig maar binnen de grote hoeveelheid stukken is het relatieve belang van individuele documenten niet altijd helder. Voor een bestuurslid kan het daarvoor moeilijk zijn de meest belangrijke informatie uit de documenten te halen. Zeker gezien de beperkte ambtelijke ondersteuning van de wethouder die bestuurslid is namens Zaanstad, leidt dit tot het risico dat belangrijke verantwoordingsinformatie niet de benodigde aandacht krijgt.

De (beleids-)documenten voor het dagelijks bestuur zijn zowel van financiële als van beleidsmatige aard (gericht op de sociale doelen). Echter, de voortgangsinformatie over realisatie van doelen is vooral financieel van aard, zoals de bestuursbegroting, werkbegroting, jaarrekening en het exploitatieoverzicht.

Niet-financiële voortgangsinformatie staat wel in het directieverslag dat het dagelijks bestuur voor iedere vergadering krijgt. In dit verslag vermeldt de directeur summier belangrijke ontwikkelingen bij Baanstede op gebieden als HRM, de OR en ziekteverzuim. Doordat het directieverslag geen vast stramien kent, is geen sprake van systematische voortgangsinformatie over sociale doelen. Zo is er geen verantwoordingsinformatie over de ontwikkeling van medewerkers aan de hand van prestatie-indicatoren. Baanstede stelt zich als leer/

werkbedrijf juist ten doel om medewerkers te ontwikkelen. Daarom is informatie over ontwikkeling van medewerkers noodzakelijk voor volledige verantwoording aan het bestuur.

Verantwoording bestuur aan gemeenteraad

De belangrijkste verantwoordingsdocumenten van het bestuur aan de deelnemende gemeenten zijn de jaarrekening en het bijbehorende jaarverslag en de begroting. De gemeenteraad van Zaanstad heeft de verantwoordingsdocumenten niet altijd ontvangen van het College. Tabel 4.2 toont de verantwoordingsdocumenten die de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling, respectievelijk de commissie Egberts, van 2003 tot en met 2005 heeft ontvangen.

Tabel 4.2 – Ontvangen verantwoordingsdocumenten commissie Maatschappelijke Ontwikkeling/Egberts

Document	Periode ontvangen
Jaarrekening 2002	januari 2004
Jaarrekening 2003	x
Begroting 2004	januari 2004
Jaarrekening en -verslag 2004	x
Begroting 2005	x
Ontwerpbegroting 2006	oktober 2005

x: niet ontvangen

Naast de documenten in de tabel heeft de commissie in presentaties door de directeur van Baanstede informatie gekregen op 21 januari 2003, 11 februari 2004 en 5 september 2005. De laatste presentatie volgde pas laat, anderhalf jaar, op de presentatie daarvoor.

Over de jaren 2002 tot en met 2006 heeft de gemeenteraad de jaarrekeningen 2003 en 2004 en de begroting 2005 niet ontvangen. De verantwoording is daarmee onvolledig.

De raad heeft de jaarrekening 2002, de begroting 2004 en de ontwerp-begroting 2006 wel ontvangen maar aanzienlijk later dan volgens de opzet van de verantwoording zou moeten. Daardoor had de gemeenteraad geen mogelijkheden een reactie op de documenten aan het bestuur van het werkvoorzieningschap te geven, zo zij dat had gewild. De verantwoording was niet tijdig en door het late tijdstip in beperkte mate bruikbaar.

De rekenkamer heeft naast de procesmatige ook een inhoudelijke tekortkoming geconstateerd. In paragraaf 3.2.2 constateerden we dat het operationeel resultaat van Baanstede al sinds 2001 negatief is maar dat dit resultaat in de jaarrekeningresultaten van 2001 en 2002 niet was te zien door incidentele baten. Dit is een tekortkoming in de verantwoording. De gemeenteraad van Zaanstad heeft door de onduidelijke verantwoording over het resultaat te laat informatie gekregen over de verslechtering van het exploitatieresultaat. Daardoor heeft de raad niet tijdig kunnen ingrijpen of de wethouder vragen kunnen stellen.

De gemeenteraad wordt met de jaarrekeningen niet geïnformeerd over het bereiken van sociale doelstellingen. De raad heeft bijvoorbeeld geen schriftelijke informatie gekregen over de problemen die wij in hoofdstuk 2 constateerden, zoals de toename van de wachtlijst en de achterblijvende realisatie van begeleid werken.

4.2.3 Jaarrekeningen 2003, 2004 en 2005

Omdat de jaarrekening centraal staat in het systeem van verantwoording heeft de rekenkamer de kwaliteit van de jaarrekeningen 2003, 2004 en 2005 beoordeeld. We hebben daar-

bij onderzocht of opvallende, individuele posten in de jaarrekening helder zijn toegelicht en of de toelichting aansluit op de rekening. De rekenkamer beoordeelt de jaarrekening op een andere wijze dan de accountant. Een goedkeurende verklaring van de accountant betekent niet meer – en niet minder – dan dat de rekening binnen bepaalde marges een getrouw beeld geeft van de financiële positie en van de baten en lasten van Baanstede.

De rekenkamer heeft niet de getrouwheid beoordeeld maar geeft een oordeel over de rekening als verantwoordingsdocument aan de gemeenteraad van Zaanstad.

Op basis van onze analyse constateren we een aantal tekortkomingen in de jaarrekeningen. In deze subparagraaf gaan we hierop nader in.

Jaarrekening 2003

De accountant heeft voor de jaarrekening 2003 een verklaring met beperking afgegeven. De beperking ligt in het feit dat de accountant tekortkomingen constateert in de administratieve organisatie en de interne controle bij de kringloopcentra. Daarom kan de accountant geen oordeel geven over de opbrengsten van ruim € 400.000 bij de kringloopcentra. Voor de jaarrekening 2004 heeft de accountant een goedkeurende verklaring afgegeven zonder opmerkingen over de AO/IC bij de kringloopcentra.

Salariskosten Wsw

De totale salariskosten Wsw zijn € 21,2 miljoen en daarmee € 0,6 miljoen lager dan begroot. De toelichting vermeldt echter alleen oorzaken voor stijging van de kosten, namelijk twee loonsverhogingen en de pensioenpremie. Het is opmerkelijk dat de toelichting niet verklaart waarom de kosten ondanks de verhogingen € 0,6 miljoen lager zijn uitgevallen.

Salariskosten ambtelijk personeel

De salariskosten voor ambtelijk personeel zijn € 42.430 hoger dan in 2002 (+8,4%). Verklaring hiervoor is een loonsverhoging van 2% en verhoging van de eindejaarsuitkering van 2,75% naar 3%. Echter, het aantal fte's is gedaald van 55,0 naar 53,2. De stijging van de loonkosten met 8% is daarom vreemd en wordt niet duidelijk en volledig verklaard.

Huur

De huur van gebouwen is met € 115.480 gestegen naar € 674.069 (+21%), terwijl € 500.500 was begroot. Echter, het enige gebouw dat in 2003 extra in gebruik is genomen, is de tweede kringloopwinkel (vanaf 1-8-2003). De totale huurkosten in 2003 zijn voor dit pand € 74.864. De huurkosten zijn in 2003 € 15.000 per maand en daarmee fors hoger dan in 2004 (€ 11.500 per maand). Door de kringloopwinkel is van de totale stijging van huurkosten nog maar 65% verklaard. Het is niet duidelijk wat de oorzaak is van de overige 35% stijging. Een dergelijke stijging wordt niet verklaard door reguliere huurverhoging.

Diverse lasten

De diverse lasten nemen van 2002 tot 2003 toe van € 100.000 tot € 230.000, een stijging van 128%. Er waren slechts diverse lasten van € 45.000 begroot. De toelichting geeft een specificatie van in totaal € 0,13 miljoen. Daaruit blijkt dat de diverse uitgaven met € 50.000 zijn gedaald en dat de deelneming in Krew BV € 35.000 heeft gekost. Doordat vier ambtenaren met pensioen of FPU zijn gegaan, zijn de kosten voor gepensioneerden met € 50.000 gestegen.

Merkwaardig is dat de forse stijging van € 75.000 aan oninbare vorderingen niet wordt toegelicht.

Eigen vermogen

Uit de specificatie van de balans blijkt dat € 150.000 aan de algemene reserves is onttrokken voor een afkoopsom aan een voormalige medewerker. Het zou helder zijn geweest als deze afkoopsom in de exploitatierekening bij diverse personeelskosten was verantwoord, met een duidelijke toelichting.

Jaarrekening en jaarverslag 2004

De jaarrekening 2004 gaat vergezeld van een jaarverslag. Het jaarverslag dient als programmaverantwoording over de mate waarin sociale en financiële doelen zijn bereikt. Opvallend is dat ook de informatie in het jaarverslag vooral van financiële aard is. De informatie over sociale doelen die het jaarverslag bevat, blijft beperkt tot de beschrijving van het sociaal beleid in het algemeen en van de geldende wet- en regelgeving. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording dient het jaarverslag als programmaverantwoording. Het jaarverslag moet laten zien welke maatschappelijke effecten zijn bereikt en op welke wijze Baanstede en de gemeenten hebben geprobeerd deze effecten te bereiken.⁵⁴ Het jaarverslag voldoet niet aan deze eisen van het BBV.

Deelneming Catering First

Baanstede maakt netto € 31.400 kosten voor de beëindiging van Catering First. Catering First is een cateringbedrijf dat Baanstede zelf heeft opgericht. In haar korte bestaan heeft Catering First alleen maar kosten opgeleverd. De jaarrekening geeft geen enkele toelichting op Catering First. Ook in het jaarverslag wordt Catering First niet genoemd onder 'verbonden partijen'.

Netto toegevoegde waarde

De toelichting sluit wat betreft de toegevoegde waarde niet aan op de programmarekening. In de toelichting is de toegevoegde waarde € 90.000 lager dan in de rekening.

Kosten dienstverlening door derden

De kosten voor dienstverlening door derden bedroegen in 2004 € 585.000 terwijl slechts € 195.000 was begroot. De toelichting bevat wel een specificatie van deze kosten maar geeft geen verklaring voor de grote stijging. Het is bovendien opmerkelijk dat voor 2004 € 195.000 was begroot terwijl de realisatie in 2003 € 457.000 was.

Diverse lasten

De diverse lasten zijn in 2004 met € 201.000 bijna twee zo hoog als begroot (€ 104.000). De toelichting verklaart deze toename niet maar geeft nota bene slechts enkele meevallers. De diverse lasten zijn bovendien 55% hoger dan in 2003. Ook deze stijging wordt niet toegelicht.

Huurkosten

De huurkosten van gebouwen zijn in 2004 € 498.000 terwijl slechts € 260.000 was begroot. Weliswaar is de tweede kringloopwinkel in gebruik genomen, maar de huurkosten van dat pand bedroegen € 138.000. De rest van het verschil wordt niet nader verklaard.

Jaarrekening en jaarverslag 2005

De jaarrekening 2005 bevat opnieuw een jaarverslag. Dit verslag bevat in de paragrafen over doelstellingen, maatschappelijke realiteit en marketing en innovatie grotendeels dezelfde letterlijke tekst en informatie als het jaarverslag 2004. Zo leest men in beide jaarverslagen dat Baanstede redenen heeft van koers te veranderen en dat de inspanningen op het gebied

van marketing en innovatie worden opgevoerd.⁵⁵ Hoewel een vaste structuur helderheid schept voor de lezer, heeft het jaarverslag weinig toegevoegde waarde als de tekst ieder jaar hetzelfde is.

Het jaarverslag bevat een belangrijke opmerking in de paragraaf verbonden partijen. Gesteld wordt dat er nog geen bepalingen in de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen die bepalen wat de bestemming is van positieve en negatieve exploitatieresultaten van de verbonden partijen. Met andere woorden, de deelnemende gemeenten hebben geen afspraken gemaakt over het verdelen van winst en verlies van bijvoorbeeld Job & Go en de stichting Waterland Banen. Het ontbreken van deze afspraken kwam al aan de orde in paragraaf 4.1.

Positief resultaat Job & Go

Job & Go heeft in 2005 een positief exploitatieresultaat bereikt. Baanstede heeft een positief resultaat van 390.00 in de begroting 2005 opgenomen onder de post 'resultaat uit deelnemingen'. In de jaarrekening 2005 is het resultaat uit deelnemingen € 0, omdat de resultaten van Job & Go volgens het BBV niet zouden mogen worden geconsolideerd. Echter, het opnemen van het positief resultaat van Job & Go onder deelnemingen is geen consolidatie en is wel toegestaan. Hoewel het positieve resultaat van Job & Go bemoedigend is, na enkele jaren van verliezen, komt dit resultaat niet helder tot uitdrukking in de jaarrekening. De gemeenteraad krijgt hierdoor onvoldoende informatie over de resultaten van Job & Go. Bovendien telt het positief resultaat van Baanstede mee in de netto-omzet van Baanstede die daardoor € 370.000 hoger uitvalt. Hierdoor wordt naar onze mening de daling van de omzet van € 9,6 miljoen in 2004 tot € 8,9 miljoen in 2005 onduidelijk weergegeven. De daling van de omzet is groter dan de jaarrekening 2005 doet vermoeden.

Mutaties voorzieningen

De mutatie in de voorzieningen in de programmarekening is niet conform het verloopoverzicht van de voorzieningen in de balans. Daarnaast verschillen de mutaties sterk van de begroting. De toevoeging aan de voorzieningen bedraagt in totaal € 352.000 terwijl € 20.000 was begroot. De vrijval bedroeg € 447.000 terwijl € 0 was begroot. Per saldo viel er € 95.000 aan voorzieningen vrij hoewel per saldo € 20.000 toevoeging was begroot. De afzonderlijke mutaties worden in de toelichting op de balans toegelicht. Echter, het is in de jaarrekening niet duidelijk waarom de toevoeging en vrijval zo sterk verschillen van de begroting.

Verbruik grond- en hulpstoffen, uitbesteed werk Facilitaire Dienst

Deze post is met € 84.000 aanzienlijk hoger dan begroot (€ 41.000) en dan de realisatie in 2004 (€ 45.000). Deze verhoging wordt niet toegelicht.

Huur

De huurlasten van een aantal panden stijgen met een kwart tot een derde. De jaarrekening licht deze stijgingen niet toe.

Energieverbruik

Het energieverbruik van het pand aan de Einsteinstraat stijgt met € 24.000 (34%). Het energieverbruik van het pand aan de IJsendijkstraat stijgt met € 21.000 (207%). Het is in de jaarrekening niet duidelijk waarom deze kosten zo sterk stijgen.

4.2.4 Analyse Exploitatie-Resultaat 2004

Baanstede heeft in november 2005 ten behoeve van de verantwoording aan bestuur en gemeenten een analyse gemaakt van het exploitatieresultaat 2004. Zo'n analyse is een goede aanvulling op de jaarrekening en het jaarverslag. Met een analyse over meerdere jaren en zo mogelijk de verwachting voor de komende jaren kan Baanstede het bestuur en de gemeenteraad meer diepgaand inzicht geven in zijn prestaties. Voorwaarde is wel dat de gebruikte cijfers betrouwbaar zijn. De rekenkamer constateert dat de cijfers niet aan deze eis voldoen.

Hoewel Baanstede de analyse heeft gemaakt 'mede op basis van de bedrijfsvergelijking 2004 van de branchevereniging Cedris'⁵⁶ moeten de cijfers naar mening van de rekenkamer aansluiten op de goedgekeurde jaarrekening 2004. Dit betekent dat de cijfers die in de analyse worden gebruikt, zijn terug te voeren op de jaarrekening. Deze aansluiting ontbreekt. Tabel 43 geeft een vergelijking tussen de analyse en de jaarrekening.

Tabel 4.3 – Vergelijking cijfers Analyse Exploitatie-Resultaat 2004 en jaarrekening 2004

	Volgens analyse Baanstede	Berekening Rekenkamer Zaanstad met jaarrekening 2004	Verskil t.o.v. jaarrekening	Verskil in %	Totaal effect van verschil op resultaat in €
Opbrengsten					
Rijkssubsidie	24.939	24.808	131	0,5%	112.005
Netto toegevoegde waarde	9.941	9.994	-53	0,5%	45.315
Gemeentelijke bijdrage	447	445	8	1,8%	6.840
Kosten					
Loonkosten sw	27.014	25.874	1.140	4,4%	974.700
Loonkosten niet gesubsidieerd personeel	4.718	4.010	708	17,7%	605.340
Overige netto kosten	4.453	6.290	-1.837	- 29,2%	- 1.570.635
Resultaat					
Overschot/tekort incl. gemeente-lijke bijdrage	- 858	- 809	- 49	- 6,1%	- 41.895
Overschot/tekort excl. gemeentelijke bijdrage	- 1.305	- 1.254	-51	- 4,1%	- 43.605

Alle bedragen behalve de laatste kolom per fte. De omrekening naar cijfers per standaard eenheid voor de cijfers uit de jaarrekening 2004 is gebaseerd op 855 gerealiseerde fte's Wsw, zoals gerapporteerd in de jaarrekening 2004. Het tekort is het tekort uit gewone bedrijfsuitoefening, dus zonder aanwending van reserves.

Baanstede geeft als verklaring voor de afwijkingen dat de reiskosten voor sw-ers en de overige personeelskosten in de eigen analyse zijn meegerekend als loonkosten sw, terwijl deze kosten in de jaarrekening onder de netto kosten vallen. De reiskosten (€ 342.000) en de overige personeelskosten (€ 585.000) bedragen samen 1.084 per fte. Dit bedrag verklaart grotendeels het verschil in loonkosten sw. Echter, de overige netto kosten blijven ook met deze verklaring in de analyse van Baanstede € 753 lager dan volgens de jaarrekening.

Hoewel de verklaring van Baanstede tot nader inzicht in de geconstateerde verschillen leidt, is het merkwaardig dat Baanstede de reiskosten en overige personeelskosten heeft meegerekend als loonkosten.

Hoewel de Analyse geen formeel verantwoordingsdocument is, mag worden verwacht dat de cijfers aansluiten op de jaarrekening die immers medio 2004 al werd vastgesteld. Deze aansluiting ontbreekt. Baanstede verklaart met dit document aan het bestuur waarom het exploitatieresultaat negatief is en verder verslechtert maar het document geeft geen juiste vergelijking tussen Baanstede en de sector.

Naast de gebrekkige aansluiting constateert de rekenkamer een andere tekortkoming in de analyse van Baanstede. De analyse is eenzijdig gericht op de hoge sw-lonen. Voor de andere kosten en baten volstaat Baanstede met een eenvoudige vergelijking van de baten en lasten per standardeenheid tussen Baanstede en de sector. We sluiten ons op dit punt aan bij Ernst & Young dat concludeert dat Baanstede in rapportages moet laten zien wat de invloed is van interne en externe ontwikkelingen op het exploitatieresultaat en op de bedrijfsactiviteiten.⁵⁷ Door de uitvoerige aandacht voor de sw-lonen krijgt de lezer geen afgewogen inzicht in de ontwikkelingen van alle kosten en baten en de onderliggende oorzaken.

4.2.5 Verslag over de uitvoering

Met het 'Verslag over de uitvoering Wsw' (vodu) verantwoordt het werkvoorzieningschap zich aan de minister van SZW over de besteding van de rijkssubsidie. Daarnaast gebruikt het ministerie het verslag voor de vaststelling van de taakstelling. We gaan in op het vodu omdat het werkvoorzieningschap zich vanaf 2008 moet verantwoorden aan de gemeente. Mogelijk kan de vorm van het vodu daarbij dienen als format. Bovendien kan Baanstede wellicht informatie uit het vodu opnemen in het jaarverslag. De accountant dient het vodu goed te keuren voordat Baanstede het verslag naar SZW verzendt.

Hoewel de totale toegevoegde waarde van het vodu ten opzichte van het jaarverslag beperkt is, is een aantal indicatoren bruikbaar. Zo geeft het vodu voor de sw-medewerkers, uitstroom en mensen op de wachtlijst een onderverdeling naar de mate van arbeidshandicap. Een tweede nuttige aanvulling vormen de indicatoren over de plaatsing van Wsw-ers in begeleid werken. Baanstede dient zich niet alleen te verantwoorden over het aantal Wsw-ers dat een begeleid werken-plaats heeft gekregen, maar ook over de inspanningen die Baanstede heeft gepleegd om plaatsing te realiseren. Zo blijkt uit het vodu 2004 dat 52 Wsw-ers een indicatie begeleid werken hadden, terwijl Baanstede voor slechts 11 mensen inspanning heeft verricht om een plaats voor begeleid werken te vinden. Het is overigens voor geen van deze mensen gelukt een plaats te vinden.

4.2.6 Conclusies verantwoord

De rekenkamer constateert een aantal tekortkomingen in de verantwoording, vooral op het aspect bruikbaarheid. Dit probleem speelt zowel voor de verantwoording door Baanstede aan het bestuur als voor de verantwoording door het bestuur aan gemeenten. De documenten waarmee verantwoording wordt afgelegd zijn vooral financieel van aard. De sociale doelen van de sociale werkvoorziening komen nauwelijks aan bod. De verantwoording sluit daarmee aan op de sturing, die ook voornamelijk gericht bleek te zijn op financiële doelen. De financiële aard van de verantwoording beperkt de bruikbaarheid voor degenen die op basis van die stukken de doeltreffendheid van de uitvoering moeten beoordelen.

Baanstede voorziet het dagelijks bestuur voor iedere vergadering van een grote hoeveelheid

documenten en informatie. De grote hoeveelheid informatie maakt het voor de leden van het dagelijks bestuur moeilijk hoofd- en bijzaken te onderscheiden. Van alle informatie zien we het directieverslag, dat de directeur voor iedere vergadering opstelt, en de jaarrekening als verantwoordingsdocumenten. Van deze twee documenten bevat alleen het directieverslag beleidsinhoudelijke informatie. Doordat het directieverslag nooit verder komt dan het algemeen bestuur, blijft de gemeenteraad verstoken van beleidsinhoudelijke informatie. Ook ontvangt de raad geen verantwoordingsinformatie over de ontwikkeling van medewerkers, hoewel dit de belangrijkste taak van Baanstede is. Deze informatie kan Baanstede niet leveren omdat deze niet uit het huidige registratiesysteem is te halen.

De verantwoording aan de gemeenteraad van Zaanstad is onvolledig. De gemeenteraad heeft een aantal jaarrekeningen en begrotingen geheel niet ontvangen. De jaarrekening en twee begrotingen die de gemeenteraad van 2002 tot en met 2005 wel heeft ontvangen, kwamen ruim te laat bij de raadscommissie binnen. Daardoor had de raad geen mogelijkheid haar zienswijze kenbaar te maken.

Naast algemene tekortkomingen in de verantwoording hebben we specifieke tekortkomingen geconstateerd in een aantal verantwoordingsdocumenten. De jaarrekeningen 2003 en 2004 vertonen op een aanzienlijk aantal posten aanmerkelijke afwijkingen ten opzichte van de begroting of ten opzichte van het voorgaande jaar. De jaarrekeningen geven echter geen heldere toelichting op deze afwijkingen. Bovendien sluit de toelichting op een aantal onderdelen niet aan op de specificatie van de rekening.

De jaarrekening 2004 wordt weliswaar gecombineerd met een jaarverslag (programma-verantwoording) maar het jaarverslag is niet volledig. Het geeft bijna geen informatie over het bereiken van sociale doelen.

Baanstede heeft het document Analyse Exploitatie-Resultaat 2004 opgesteld om zich aan bestuur en gemeenten te verantwoorden over de wijze waarop het negatieve exploitatie-resultaat van 2004 tot stand is gekomen. De rekenkamer staat positief tegenover de poging van Baanstede om met nadere analyses inzicht te geven in de cijfers. De cijfers sluiten echter niet aan op de jaarrekening 2004. Door het gebruik van onjuiste cijfers biedt het document geen inzicht in de werkelijke stand van zaken.

Baanstede verantwoordt zich met het Verslag over de uitvoering aan het Rijk. Dit verslag is deels aanvullend op het jaarverslag. Een aantal indicatoren, bijvoorbeeld over begeleid werken, biedt ook nuttige informatie voor de gemeenteraad.

4.3 Toezicht houden

Toezicht houden is het vaststellen of de doelstellingen van de organisatie worden gerealiseerd. Eerder hebben we opgemerkt dat toezicht houden gerelateerd is aan verantwoorden. De verantwoordingsrelaties die we in de vorige paragraaf hebben besproken, zijn tevens toezichtsrelaties. Het dagelijks bestuur houdt toezicht op de directeur, het algemeen bestuur op het dagelijks bestuur en de gemeente op het algemeen bestuur.

De rekenkamer heeft het toezicht door gemeenten en bestuur op uitvoering en doelrealisatie getoetst. Daarbij hebben we gekeken naar de wijze waarop de verschillende onderdelen verantwoordingsinformatie benutten en naar de wijze waarop zij invulling geven aan hun bevoegdheden om toezicht te houden. Evenals bij verantwoorden komen de verschillende lagen van het werkvoorzieningschap achtereenvolgens aan bod. We gaan daarbij niet afzonderlijk in op de opzet en de praktijk van toezicht.

Toezicht bestuur op uitvoeringsorganisatie

Het toezicht van het dagelijks bestuur op de uitvoeringsorganisatie is geconcentreerd in de vergaderingen van het dagelijks bestuur. In deze vergaderingen legt de uitvoeringsorganisatie in de persoon van de directeur verantwoording af. Het dagelijks bestuur kan de directeur vragen stellen en aanspreken op problemen in de uitvoeringsorganisatie.

Het belangrijkste moment voor toezicht is de vaststelling van de jaarrekening. Uit de notulen blijkt dat het dagelijks bestuur rondom de jaarrekening beperkt toezicht uitoefent. De jaarrekening 2003 is zonder discussie vastgesteld omdat de betreffende vergadering van het dagelijks bestuur niet doorging. Er waren onvoldoende leden aanwezig. Over de afsluiting van de jaarrekening 2004 heeft het dagelijks bestuur in april 2005 vrijwel niet gesproken. De tekortkomingen die de rekenkamer heeft geconstateerd in de jaarrekeningen 2003 en 2004 hebben in geen van beide jaren tot vragen van het bestuur geleid.

Het toezicht door het dagelijks bestuur is reactief van aard. Het dagelijks bestuur ontvangt stukken van de uitvoeringsorganisatie en stelt daar vragen over aan de directeur en de controller. Het dagelijks bestuur vraagt de uitvoeringsorganisatie niet om bepaalde informatie te verzamelen of in een andere vorm te presenteren. Bovendien keurt het dagelijks bestuur vrijwel alle documenten goed die het krijgt voorgelegd, zonder wijzigingen. Dit is enerzijds een indicatie dat het dagelijks bestuur tevreden is over het werk van de uitvoeringsorganisatie, een beeld dat de voormalige wethouder sociale zaken heeft bevestigd tegenover de rekenkamer. Anderzijds betekent het ook dat het dagelijks bestuur zelden van zijn bevoegdheden gebruik maakt om zelf invloed uit te oefenen op het sociaal en financieel beleid.

De effectiviteit van het toezicht van het dagelijks bestuur op de uitvoeringsorganisatie wordt ten slotte beperkt door problemen met de opkomst van bestuursleden. Zowel in april 2004 als in maart 2006 kon een vergadering niet doorgaan omdat onvoldoende leden aanwezig waren.

Formeel houdt het algemeen bestuur toezicht op het dagelijks bestuur. Omdat in de praktijk vijf van de negen leden van het algemeen bestuur ook lid zijn van het dagelijks bestuur is het toezicht in de praktijk van beperkte betekenis. De vijf leden van het dagelijks bestuur houden toezicht op zichzelf. Het algemeen bestuur heeft als hoogste orgaan binnen de gemeenschappelijke regeling wel een belangrijke rol. Zo stelt het algemeen bestuur de jaarrekening en begroting vast.

Evenals het dagelijks bestuur stelt het algemeen bestuur vrijwel alle documenten vast zonder wijzigingen. Alleen bij de jaarrekening 2004 heeft het bestuur een belangrijke wijziging aangebracht. Het exploitatietekort werd niet gedekt door een verhoging van de gemeentelijke bijdrage, zoals de uitvoeringsorganisatie wilde. In plaats daarvan heeft het algemeen bestuur het tekort gedekt uit de reserves van Baanstede.

Toezicht gemeente op bestuur

De gemeenteraad houdt op twee manieren toezicht op het werkvoorzieningschap. De eerste vorm van toezicht is rechtstreeks: de gemeenteraad kan een reactie formuleren op de jaarrekening en begroting van Baanstede en kan om inlichtingen vragen bij het bestuur. De tweede vorm van toezicht is indirect: de gemeenteraad kan de wethouder sociale zaken als lid van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur ter verantwoording roepen.

In de afgelopen jaren heeft de gemeenteraad van Zaanstad slechts zeer beperkt toezicht gehouden op het werkvoorzieningschap. De gebrekkige informatievoorziening, zoals het

uitblijven van jaarrekening en begroting, heeft niet geleid tot vragen bij de gemeenteraad. De raadsleden merken hierover op dat zij zoveel informatie moeten verwerken en dat het niet opvalt als zij een begroting of jaarrekening niet krijgen.

Uit het groepsgesprek met raadsleden blijkt dat zij ontevreden zijn over de jaarlijkse toelichting van de directeur van Baanstede in de commissie. De directeur gebruikte het hele gereserveerde uur voor zijn presentatie waardoor geen tijd meer was voor vragen. Overigens hebben de leden van de commissie noch de voorzitter ingegrepen om ook aan vragen toe te komen.

De gemeenteraad heeft in de afgelopen jaren niet gedebatteerd over de sociale doelstellingen van de sociale werkvoorziening en de wijze waarop deze moeten worden gerealiseerd.

Voor adequaat toezicht is goede archivering door het College nodig van documenten over het werkvoorzieningschap, zoals bestuursstukken. Een toegankelijk en compleet archief is ten eerste vereist om de continuïteit van het toezicht te waarborgen bij wisselingen van bestuurders. Ten tweede kan de gemeenteraad vragen stellen waarvoor informatie uit het archief nodig is.

Tijdens het onderzoek is de rekenkamer gebleken dat de gemeente Zaanstad bestuursstukken van het werkvoorzieningschap vrijwel niet archiveert. Slechts enkele bestuursstukken bleken aanwezig. Deze constatering is des te meer van belang daar ook Baanstede informatie uit de bestuursstukken niet eenvoudig en snel kon aanleveren.

Een specifieke vorm van toezicht is het onderzoek dat de gemeenten Zaanstad en Purmerend hebben laten uitvoeren door Ernst & Young. Omdat de overige gemeenten niet wilden betalen voor het onderzoek hebben deze twee gemeenten zelf opdracht gegeven voor het onderzoek. Gezien de oplopende tekorten en de aankomende modernisering van de sociale werkvoorziening is het begrijpelijk dat Zaanstad een extern onderzoek heeft laten uitvoeren naar de bedrijfsvoering van Baanstede.

In het proces rondom de opdrachtverlening blijkt nogmaals de onheldere scheiding tussen bestuur en uitvoeringsorganisatie. De directeur van Baanstede heeft een notitie met onderzoeksvragen opgesteld voor het aanvragen van offertes en heeft bij drie bureaus offertes aangevraagd. Hij heeft actief met de gemeenten nagedacht over de opdrachtformulering. Uiteindelijk heeft de wethouder sociale zaken van Zaanstad de opdrachtverlening aan Ernst & Young getekend. De rekenkamer vindt echter dat de betrokkenheid van de uitvoeringsorganisatie groot is geweest, gezien het feit dat zij zelf onderwerp van onderzoek was. De wethouder heeft de gemeenteraad op 19 oktober 2005 per brief meegedeeld dat het onderzoek niet wordt uitgevoerd in overleg met de directie van Baanstede. De rekenkamer kan deze opmerking niet verenigen met de aanzienlijke betrokkenheid van de directie bij de opdrachtverlening, ondanks de formele opdrachtverlening door de gemeente Zaanstad.

4.3.1 Conclusies toezicht houden

Het bestuur van Baanstede oefent toezicht uit op basis van financieel materiaal en niet op basis van informatie over sociale doelen. De oordeelsvorming van het bestuur wordt daarmee volgens de rekenkamer te beperkt ingevuld.

Daarnaast is het toezicht passief van aard. Het bestuur maakt weinig gebruik van zijn actieve toezichtsbevoegdheden. De bestuursleden stellen wel eens vragen over de informatie die Baanstede aanbiedt maar deze vragen leiden zelden tot aanpassing van vast te stellen documenten. Het bestuur heeft in het kader van actief toezicht geen eisen gesteld aan de vorm of inhoud van de verantwoordingsinformatie die Baanstede aanlevert.

Het bestuur heeft blijkens de notulen geen vragen gesteld over de onduidelijke toelichtin-

gen en de gebrekkige aansluiting van de jaarrekeningen 2003 en 2004 en over het zeer summiere jaarverslag 2004. De rekenkamer is van mening dat het bestuur daarmee onvoldoende gebruik heeft gemaakt van haar toezichtsbevoegdheden.

De wethouder sociale zaken van Zaanstad heeft zeer beperkt ambtelijke ondersteuning ingeschakeld voor zijn controlerende functie. Bovendien zijn de bestuursstukken nauwelijks gearchiveerd waardoor de continuïteit van het toezicht niet kan worden gegarandeerd. De rekenkamer is van mening dat de omvang en complexiteit van de bestuursstukken van het werkvoorzieningschap ambtelijke ondersteuning onmisbaar maakt. Met ambtelijke ondersteuning kan bovendien de archivering van bestuursstukken worden verbeterd.

Naast het toezicht van het bestuur op de uitvoeringsorganisatie was de afgelopen jaren ook het toezicht door de gemeenteraad van Zaanstad beperkt. De directeur van Baanstede heeft de gemeenteraad van informatie voorzien met een jaarlijkse presentatie. De betrokken commissie kon echter door tijdgebrek steeds geen vragen stellen aan de directeur en/of de wethouder sociale zaken. De commissie heeft niet getracht zelf ruimte voor vragen te creëren.

Vanuit het perspectief van de gemeenteraad ontbreken de kaders voor goed toezicht. Daardoor is ook het controleren, of toezicht houden, in onvoldoende mate mogelijk. Een tekort aan aandacht lijkt daarbij een grotere rol te spelen dan gebrek aan formele mogelijkheden. De rekenkamer is overigens van mening dat de raad primair toezicht dient uit te oefenen op basis van informatie van de wethouder. Hoewel de directeur van Baanstede de wethouder bij de informatievoorziening kan ondersteunen, blijft de wethouder het aanspreekpunt voor de gemeenteraad. Binnen deze bestuurlijke verhoudingen is het niet wenselijk dat de beschikbare tijd in de commissie voor de sociale werkvoorziening geheel in beslag wordt genomen door een presentatie van de directeur.

4.4 Gevolgen van de modernisering van de Wsw

Het kabinet is bezig met een herziening van de Wsw, ook wel modernisering genoemd. De beoogde invoeringsdatum hiervan was tot voor kort 1 januari 2007. Het wetsvoorstel hiertoe wilde men kort voor de zomer bij de Tweede Kamer indienen. Door de kabinetscrisis van juni 2006 is een en ander vertraagd. In een brief van 18 augustus 2006 schrijft de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer het wetsvoorstel op korte termijn in te zullen dienen. Tevens geeft hij aan de beoogde ingangsdatum met een jaar op te schuiven naar 1 januari 2008. Bij het schrijven van ons rapport hebben we ons gebaseerd op eerder verschenen informatie over de hoofdlijnen van het nieuwe wetsvoorstel. Op basis van die informatie schetsen we hieronder de mogelijke gevolgen van de beoogde modernisering.

De modernisering van de Wsw heeft gevolgen voor de processen sturen, verantwoorden en toezicht houden. Het is zelfs een expliciet doel van de modernisering de sturing door gemeenten te bevorderen. De gemeente Zaanstad moet dan ook op korte termijn beleid ontwikkelen voor de sociale werkvoorziening. Volgens de huidige plannen ontvangt de gemeente vanaf 1 januari 2008 een budget voor de Wsw dat is gebaseerd op het aantal inwoners met een Wsw-indicatie. De gemeente kan zelf bepalen hoe zij het budget inzet om sw-geïndiceerden aan een arbeidsplaats te helpen. Vanwege de verplichtingen aan de gemeenschappelijke regeling zal Zaanstad in de eerste jaren van de nieuwe financiering weinig kunnen veranderen aan de uitvoering van de sociale werkvoorziening. Op den duur nemen de mogelijkheden voor sturing toe. Zaanstad kan zich richting Baanstede meer dan nu als opdrachtgever opstellen. De gemeente kan met Baanstede onderhandelen over bij-

voorbeeld de wijze waarop Baanstede sw-ers begeleidt en de kosten die daarmee gepaard gaan. Overigens blijft Baanstede vooralsnog via de gemeenschappelijke regeling onderdeel van de deelnemende gemeenten. De onderhandelingsruimte voor Zaanstad blijft daardoor beperkt.

De beoogde modernisering van de Wsw heeft direct gevolgen voor de verantwoording en het toezicht binnen de gemeenschappelijke regeling. Doordat de gemeente de rijkssubsidie, of een gedeelte daarvan, aan Baanstede doorsluis, moet Baanstede verantwoording afleggen aan de gemeenten over de besteding van het budget. De gemeenten leggen vervolgens verantwoording af aan het Rijk.

Baanstede zal zich door de modernisering per gemeente moeten verantwoorden over sociale doelstellingen. Als Zaanstad op een andere basis sw-plaatsen 'inkoopt' bij Baanstede, bijvoorbeeld meer als opdrachtgever, moet Baanstede bovendien de verantwoording aanpassen aan de nieuwe werkwijze.

5 Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek naar de uitvoering van de sociale werkvoorziening in Zaanstad kende de volgende probleemstelling:

Geeft de gemeente Zaanstad in voldoende mate invulling aan haar verantwoordelijkheid voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening?

Voor de beantwoording van deze probleemstelling onderzocht de rekenkamer:

1. de doeltreffendheid van de uitvoering;
2. de doelmatigheid van de uitvoering;
3. de relatie tussen de gemeente Zaanstad en de uitvoering door Baanstede.

Hoewel de gemeente Zaanstad de feitelijke uitvoering van de Wsw heeft neergelegd bij de gemeenschappelijke regeling blijft de individuele verantwoordelijkheid van de gemeente overeind en beoordelen wij de gemeente hierop. De in april 2006 door de gemeenteraad van Zaanstad vastgestelde Nota Verbonden Partijen onderschrijft dit uitgangspunt. Deze nota stelt dat de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor de realisatie van doelstellingen van verbonden partijen als Baanstede en dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad om die reden blijft bestaan.

Dit hoofdstuk start met de conclusies van de rekenkamer per onderdeel. Een gedetailleerde beschrijving van de conclusies is terug te vinden in de eerdere hoofdstukken. Het hoofdstuk mondt uit in een slotconclusie en aanbevelingen aan het College van Burgemeester & Wethouders (verder: College), de gemeenteraad van Zaanstad en het algemeen bestuur van het Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland.

5.1 Conclusies over de doeltreffendheid

Voor een oordeel over de doeltreffendheid van de uitvoering van de Wsw onderzocht de rekenkamer de prestaties van Baanstede op het gebied van passende werkplekken voor sw-ers, ontwikkeling van sw-ers en een adequaat wachtlijstbeheer.

De rekenkamer is van oordeel dat de doeltreffendheid op onderdelen tekort schiet. Dit is een gevolg van tekortkomingen in de uitvoering van de Wsw door Baanstede. Daarnaast kan de rekenkamer op onderdelen de doeltreffendheid niet vaststellen omdat de juiste informatie ontbreekt.

Wachtlijstbeheer

De wachtlijstproblematiek bij Baanstede is naar het oordeel van de rekenkamer zorgwekkend groot. Er zijn veel wachtenden en mensen moeten lang wachten op een werkplek (211 wachtenden, gemiddelde wachttijd 14,4 maanden). Baanstede scoort op dit punt slechter dan het sectorgemiddelde (139 wachtenden, gemiddelde wachttijd 10,5 maanden). Ten dele ligt deze problematiek buiten de invloedssfeer van Baanstede. Het aantal plekken dat zij gefinancierd krijgt door het ministerie is namelijk beperkt en op het aantal mensen met een sw-indicatie kan Baanstede geen invloed uitoefenen. De rekenkamer vindt echter dat er bij Baanstede (uitvoeringsorganisatie en bestuur) te weinig structurele aandacht is voor de wachtlijstproblematiek. Er is incidenteel een oplossing gecreëerd voor jongeren onder de

23 jaar op de wachtlijst, maar er is geen breed beleid voor reductie van de wachtlijst. De begeleiding van en informatievoorziening aan wachtenden schiet naar de mening van de rekenkamer tekort. Afgezien van een kennismakingsgesprek kort na indicatie, ontvangen wachtenden geen periodieke informatie over bijvoorbeeld de te verwachten wachttijd. Mede gelet op de gemiddeld lange wachttijd voor geïndiceerden, vindt de rekenkamer dit onwenselijk.

De rekenkamer constateert dat het beleid van Baanstede – waarbij mensen met een indicatie voor begeleid werken voorrang krijgen – ertoe leidt dat mensen met een zwaardere arbeids-handicap langer op de wachtlijst staan. Aan de ene kant bevordert dit de realisatie van begeleid werken. Tegelijkertijd neemt de effectiviteit van de sociale werkvoorziening voor de zwaardere doelgroep af. De rekenkamer kan – gelet op de landelijke beleidslijnen die worden uitgezet – begrijpen dat Baanstede deze keuze maakt, maar vindt wel dat deze keuze onvoldoende aan de orde is geweest in het algemeen en dagelijks bestuur. Ook had de wet-houder de gemeenteraad van Zaanstad hierover moeten informeren.

Passende werkplekken

De rekenkamer vindt het positief dat Baanstede beschikt over beleid voor het plaatsen van sw-ers en het creëren van werkplekken. Hierdoor is helder welke afwegingen de organisatie maakt. Voor een deel is dit beleid succesvol. Baanstede realiseert op totaalniveau het aantal werkplekken dat zij moet realiseren (867 standaard eenheden in 2005). De realisatie van begeleid werken blijft echter achter, ook op het gemiddelde in de sector (aandeel dienst-betrekkingen begeleid werken bij Baanstede <0,5%, sectorgemiddelde 2%). Baanstede-dochter Job & Go slaagt er daarnaast niet in 25% van de nieuwe instroom via begeleid werken te plaatsen. Deels heeft dit te maken met externe invloeden als de beschikbaarheid van geschikte vacatures en een verslechtering van de doelgroep. Deels is Job & Go naar de mening van de rekenkamer nog onvoldoende actief in haar marktbenadering.

De op grond van de Wsw verplichte herindicaties worden nog niet succesvol uitgevoerd. Baanstede voldeed in 2004 wel en in 2005 niet aan de verplichtingen rond herindicatie. Baanstede heeft in 2005 een groot aantal verzoeken tot herindicatie te laat ingediend. Bovendien zijn er problemen in de nieuwe samenwerking tussen Baanstede en het CWI voor de indicatiestelling.

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen hoe doeltreffend het beleid van Baanstede is in termen van de tevredenheid van sw-ers over hun werkplek en de organisatie. Door het ontbreken van medewerkerstevredenheidsonderzoek heeft Baanstede hierop geen zicht.

Ontwikkeling van sw-ers

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 (POPs) voor medewerkers. Organisatorisch is de ontwikkeling van sw-ers zodoende verankerd. In termen van daadwerkelijke doeltreffendheid ziet de rekenkamer echter een aantal tekortkomingen. In de eerste plaats is het ontwikkelings-beleid door Baanstede niet vertaald in resultaatgerichte afspraken met leidinggevend. De aansturing van leidinggevend is primair gericht op afspraken over de financiële bedrijfsvoering. Daarnaast verzamelt Baanstede onvoldoende informatie over de ontwikkeling die sw-ers doormaken en op de tevredenheid van sw-ers hierover. Baanstede heeft hierdoor onvoldoende zicht op de effectiviteit van een kerndoel van de organisatie: ontwikkeling van sw-ers.

POPs lijken tot slot verworden tot een doel op zich in plaats van een instrument voor de ontwikkeling van sw-ers. De focus ligt primair op de realisatie van een POP voor iedereen en er is sprake van een eindig traject, zonder dat de POPs een terugkerend onderdeel zijn van de bedrijfsvoering.

5.2 Conclusies over de doelmatigheid

Voor de beoordeling van de doelmatigheid onderzocht de rekenkamer het exploitatieresultaat en de kosten en opbrengsten van de uitvoering aan de hand van een vergelijking met andere sw-bedrijven. Tevens onderzocht de rekenkamer de mate waarin de deelnemende gemeenten diensten afnemen bij Baanstede.

De rekenkamer is van oordeel dat de doelmatigheid van Baanstede op een aantal onderdelen voor verbetering vatbaar is.

Het exploitatieresultaat van Baanstede is sinds 2004 negatief geworden (€ 1,2 miljoen exclusief gemeentelijke bijdrage), is in 2005 verder verslechterd en voor 2006 is een negatief resultaat voorzien van € 1,8 miljoen (exclusief gemeentelijke bijdrage). Baanstede scoort hiermee beduidend minder dan het gemiddelde in de sector. Overigens is het positieve resultaat in de jaren 2002 en 2003 geflatteerd, omdat de tekorten destijds zijn afgedekt met de verkoop van onroerend goed.

De relatieve omvang van de kosten en opbrengsten per sw-fte (voltijds arbeidsplaatsen) komt bij Baanstede redelijk overeen met het gemiddelde in de sw-sector (kosten +1,6%, opbrengsten -0,6%). De loonkosten van sw-ers en de overige kosten zijn evenwel beduidend hoger dan gemiddeld (respectievelijk +3,4% en +15,1%). Daarentegen maakt Baanstede ten opzichte van de sector weinig loonkosten voor ambtelijk personeel (-21,9% per sw-fte). Baanstede werkt dan ook met relatief weinig ambtenaren (1 ambtenaar op 16 sw-ers tegenover 1 op 10 in de sector). Doordat Baanstede in eigen analyses vooral wijst op de relatief hoge loonkosten voor sw-ers, is het zicht op de overige kosten naar mening van de rekenkamer beperkt. Deze 'overige kosten', zoals voor huur, inhuur van uitzendkrachten en adviseurs en het gratis vervoer van sw-ers naar Purmerend, zijn relatief hoog ten opzichte van de sector.

Het verbaast de rekenkamer dat Baanstede bij een aantal gemeenten uit de gemeenschappelijke regeling, waaronder Zaanstad, zo slecht in beeld is als leverancier van producten en diensten. Hoewel Baanstede onderdeel is van de negen deelnemende gemeenten, genereert een aantal gemeenten relatief zeer weinig omzet bij Baanstede.

De gemeente Zaanstad neemt in 2004 en 2005 wat betreft de omzet per eigen standaard-eenheid sw-er de op één na laatste plaats in van de totaal negen deelnemende gemeenten aan Baanstede. Op dit moment bevat de gemeenschappelijke regeling geen prikkel voor afzonderlijke gemeenten om meer bij Baanstede in te kopen. Door diensten elders in te kopen draagt ook de gemeente Zaanstad bij aan een minder gunstig exploitatieresultaat van Baanstede met als gevolg een hogere gemeentelijke bijdrage.

5.3 Conclusies over de bestuurlijke relatie tussen Zaanstad en Baanstede

De rekenkamer onderzocht de betrokkenheid van de gemeente Zaanstad bij de uitvoering van de Wsw. Centrale vraag hierbij was 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. Over de gehele linie geldt dat sturen, verantwoorden en toezicht houden – zowel op het niveau van de gemeente als op het niveau van het bestuur van Baanstede – te eenzijdig gericht zijn op de financiële informatie. De beleidsmatige kant van de Wsw krijgt op beide niveaus onvoldoende aandacht. Bovendien stellen gemeente en bestuur zich passief op richting Baanstede.

Sturen

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. Ambtelijke capaciteit ter ondersteuning van de wethouder is beperkt aanwezig en wordt niet structureel ingeschakeld door de wethouder, ondanks de complexiteit van het dossier. Naar het oordeel van de rekenkamer doet de hierboven geschetste Zaanse betrokkenheid tekort aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Ook van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van Baanstede gaat weinig sturende en richtinggevende werking uit. Er worden geen afspraken gemaakt over de door Baanstede te leveren prestaties. Het is vooral de uitvoeringsorganisatie zelf die de inhoudelijke en financiële uitgangspunten en doelen bepaalt. Het bestuur stelt het beleid vast en brengt doorgaans geen wijzigingen meer aan. Het bestuur heeft relatief weinig aandacht voor de uitvoering zelf en consequenties van beleidsinhoudelijke keuzes die daarbij gemaakt worden.

Naar het oordeel van de rekenkamer maken gemeente en bestuur te weinig gebruik van de mogelijkheden tot sturing. De gemeenschappelijke regeling en de rol van de gemeente daarbij zijn in opzet helder en bieden zowel de gemeente als het bestuur van Baanstede voldoende mogelijkheden richting te geven aan de uitvoering van de Wsw. Onder invloed van de modernisering van de Wsw zal de noodzaak voor de gemeente om daadwerkelijk gebruik te maken van haar sturingsmogelijkheden groter worden.

Verantwoorden

De rekenkamer onderscheidt twee niveaus van verantwoorden: verantwoording aan het bestuur en verantwoording aan de gemeente.

De verantwoording aan het bestuur is naar mening van rekenkamer eenzijdig gericht op de financiële informatie en daarmee niet toereikend, ondanks de op zichzelf goede voorbereidingen van de bestuursvergaderingen van het algemeen en het dagelijks bestuur. Het jaarverslag gaat slechts summier in op de sociale doelen. Feitelijk bevat alleen het directieverslag beleidsinhoudelijke informatie. Ook in financiële zin constateert de rekenkamer leemtes. De jaarrekeningen 2003 en 2004 van Baanstede geven geen heldere toelichting op afwijkingen ten opzichte van begroting of het voorgaande jaar. Bovendien sluit de toelichting op een aantal onderdelen niet aan op de specificatie van de rekening. Ten slotte constateert de rekenkamer dat het document Analyse Exploitatie-Resultaat 2004 – door Baanstede opgesteld om zich aan bestuur en gemeenten te verantwoorden over het ontstane tekort – door het gebruik van onjuiste cijfers geen inzicht biedt in de werkelijke stand van zaken. De rekenkamer vindt het jammer dat een dergelijk goed initiatief hierdoor uiteindelijk slechts van beperkte waarde is gebleken.

De rekenkamer vindt de verantwoording aan de gemeenteraad ernstig tekortschieten. De

raad ontving in de periode 2002-2005 de jaarrekeningen en begrotingen niet of te laat. Hierdoor had de raad geen mogelijkheid haar zienswijze kenbaar te maken. De informatievoorziening aan de raad is naar oordeel van de rekenkamer een primaire verantwoordelijkheid van de wethouder.

Toezicht houden

Het toezicht door het bestuur van Baanstede is naar het oordeel van de rekenkamer passief. Het bestuur maakt weinig gebruik van de toezichtsbevoegdheden. Zo heeft het bestuur geen eisen geformuleerd voor vorm of inhoud van verantwoordingsinformatie. Daarnaast stelt het bestuur in vergaderingen geen vragen over onduidelijkheden in jaarrekeningen. De rekenkamer vindt het bestuur van Baanstede onvoldoende kritisch richting de uitvoeringsorganisatie Baanstede.

De rekenkamer is verder van mening dat de gemeenteraad haar controlerende rol de afgelopen jaren beperkt heeft ingevuld. Dit is deels veroorzaakt doordat de raad verantwoordingsinformatie niet ontving en doordat de jaarlijkse presentatie door de directeur van Baanstede weinig ruimte bood voor vragen. Een tekort aan aandacht bij de raad zelf speelt echter naar mening van de rekenkamer ook een belangrijke rol.

5.4 Slotconclusie

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Zaanstad in onvoldoende mate invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid voor doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Wsw. Dit oordeel geldt zowel het College als de gemeenteraad.

In de uitvoering van de Wsw door Baanstede doen zich verschillende tekortkomingen in de doelmatigheid en doeltreffendheid voor, zoals het financiële tekort, de wachtlijstproblematiek en de achterblijvende realisatie van begeleid werken. Dit zien we echter niet terug in de aandacht bij de gemeente.

Hoewel de wethouder sociale zaken de laatste twee jaar als voorzitter van het bestuur van Baanstede fungeerde, beoordeelt de rekenkamer het handelen van het College op het dossier sociale werkvoorziening als afstandelijk. De meest opvallende tekortkomingen vindt de rekenkamer de beperkte informatievoorziening aan raad, de bescheiden beschikbaarheid en benutting van ambtelijke beleids capaciteit en de slechte archivering van bestuursstukken. Een positieve ontwikkeling is dat het College in de Kadernota 2007-2010 voorstelt € 50.000 vrij te maken voor extra beleids capaciteit voor de uitvoering van de Wsw.

De geringe aandacht van de gemeenteraad voor de sociale werkvoorziening is deels begrijpelijk. De informatievoorziening aan de raad was de afgelopen jaren immers zeer beperkt. Daar staat tegenover dat de raad niet actief informatie heeft gevraagd of de wethouder heeft aangesproken over de sociale werkvoorziening.

Kenmerkend voor de afstandelijke houding van de gemeente is het ontbreken van een eigen beleidsmatig kader voor de sociale werkvoorziening. De gemeente laat niet alleen de uitvoering van, maar ook de beleidsmatige verantwoordelijkheid (kaders, doelen, richting, voorwaarden) voor de sociale werkvoorziening aan Baanstede over. Het is daardoor onduidelijk welke doelen de gemeente wil bereiken met de Wsw, wanneer de gemeente tevreden is over de uitvoering en hoe de sociale werkvoorziening zich verhoudt tot het bredere arbeidsmarktbeleid en aangrenzende beleidsterreinen als zorg en onderwijs.

De rekenkamer ziet de houding van de gemeente terug in het bestuur van Baanstede. Het bestuur geeft onvoldoende sturing aan de uitvoeringsorganisatie. Sterker, de uitvoeringsorganisatie ontwerpt en ontwikkelt het beleid. Het bestuur stelt het beleid vast en brengt doorgaans geen wijzigingen meer aan. De aandacht van het bestuur is vooral gericht op de bedrijfsvoering van Baanstede en het beperken van de gemeentelijke bijdrage. We zien onvoldoende aandacht voor de primaire taakuitvoering van de Wsw, ondanks de problemen die zich voordoen op dat gebied.

5.5 Aanbevelingen

In het verlengde van bovenstaande conclusies doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het College van B&W van Zaanstad, de gemeenteraad van Zaanstad en het algemeen bestuur van Baanstede.

5.5.1 Aanbevelingen voor het College van B&W van Zaanstad

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 reïntegratiebeleid 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.

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.

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.

5.5.2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad van Zaanstad

Aanbeveling 1 – Kaderstelling

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

Aanbeveling 2 – Controle

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

5.5.3 Aanbevelingen voor het algemeen bestuur van Baanstede

De aanbevelingen voor het algemeen bestuur zijn tweeledig. In de eerste plaats doet de rekenkamer aanbevelingen die gericht zijn op verbeteringen in de uitvoering van de Wsw door de uitvoeringsorganisatie Baanstede. Daarnaast doen we aanbevelingen die gericht zijn op verbeteringen in het functioneren van het bestuur van Baanstede.

Uitvoeringsorganisatie Baanstede

Aanbeveling 1 – Wachtlijstbeheer

Verbeter het wachtlijstbeheer door:

- het ontwikkelen van beleid ter beperking van de omvang en duur van de wachtlijst. Aanknopingspunten hiervoor zijn:
 - de samenwerking die gezocht is met andere organisaties in het veld voor het vinden van een oplossing voor jongeren op de wachtlijst;
 - 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.

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.

Aanbeveling 3 – Ontwikkeling van sw-ers

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

- leidinggevenden 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.

Aanbeveling 4 – Zicht op 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.

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’.

Algemeen bestuur van de uitvoeringsorganisatie

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-omvang van de wachtlijst	<ul style="list-style-type: none">• 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">• 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.

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.

6 Bestuurlijke reacties en nawoord

De Rekenkamer Zaanstad heeft het concept van dit rapport op 26 juli 2006 voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor aan het College van B&W van de gemeente Zaanstad en het algemeen bestuur van het Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland. Met dit bestuurlijk wederhoor is gevraagd te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

De reacties van het College en de voorzitter van het algemeen bestuur zijn in dit hoofdstuk opgenomen, voorzien van een nawoord van de Rekenkamer Zaanstad. De bijlage bij de brief van het College is als bijlage 4 bij dit rapport gevoegd. In zowel brief als bijlage wordt naar paginanummers in het conceptrapport verwezen die alleen al vanwege een andere opmaak niet corresponderen met de nummering van dit gedrukte exemplaar.

6.1 Bestuurlijke reactie College van B&W Zaanstad

Naar aanleiding van uw brief van 26 juli 2006 inzake Bestuurlijk wederhoor onderzoek sociale werkvoorziening Zaanstad en het concepteindrapport doen wij u hierbij onze bestuurlijke reactie toekomen.

Omdat wij onze verantwoordelijkheid ten aanzien van Baanstede en onze informatieplicht richting de Raad uiterst serieus nemen hebben wij bij deze brief een bijlage gevoegd "Reactie in het kader van bestuurlijk wederhoor op "concept-eindrapport Sociale Werkvoorziening in Zaanstad van de Rekenkamer Zaanstad". Wij zijn van mening dat de Raad geïnformeerd moet worden op basis van feiten bezien in het licht van de op dat moment geldende regelgeving, wij zullen dit hierna verduidelijken.

Op 16 juli 2006 heeft u een ambtelijk commentaar ontvangen op een eerder concept van het rapport, daarnaast is door Baanstede gereageerd, deze reacties hebben geleid tot een aantal aanpassingen van uw kant op feiten en cijfers. Wij constateren dat u inhoudelijk op het algemene ambtelijke commentaar betreffende het karakter van de gemeenschappelijke regeling en de daarmee samenhangende wijze van aansturing en het financiële belang van Zaanstad in Baanstede nauwelijks ingaat. Los van de meer gedetailleerde reactie willen wij in deze brief nu op enkele hoofdlijnen reageren.

Wat wij betreuren is dat het initiatief van Zaanstad en Purmerend tot een eigen onafhankelijk onderzoek door Ernst & Young niet vermeld staat in de samenvatting. In het rapport wordt er zijdelings melding van gemaakt. Naar onze mening doet dit geen recht aan het door ons, op basis van onze verantwoordelijkheid, genomen initiatief. In december 2005 is het initiatief en de opdracht ten aanzien van het eigen onderzoek tot stand gekomen, voortgaand aan het onderzoek van de Rekenkamer.

In het licht van het rapport van Ernst & Young valt ons op dat uw rapport aansluit op de bevindingen van Ernst & Young. Dit is een prettige constatering omdat dit aantoont dat het onafhankelijke rapport van Ernst & Young de juiste toon zet. U zet in uw rapport wel de nodige kanttekeningen bij de rol van de verantwoordelijke wethouder, het Algemeen Bestuur van Baanstede en onze gemeenteraad.

U concludeert op pagina 11 dat de verantwoording aan de gemeenteraad ernstig tekort schiet. Uit de feiten blijkt dat begrotingen en verantwoordingen niet altijd naar de gemeen-

teraad zijn gestuurd. Wel zijn altijd de gemeentelijke bijdragen geautoriseerd in de concernbegroting en is verantwoording afgelegd via de concernjaarstukken. Dit laatste is conform onze nota verbonden partijen. Uit het rapport van de Rekenkamer blijkt dat de gemeenteraad nooit actief om de informatie van Baanstede heeft gevraagd. Hoewel het niets afdoet aan de verantwoordelijkheid van het college om de informatie door te sturen aan de raad, is er wel sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Voor wat betreft het hebben van aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid in de uitvoering van de Wsw door Baanstede (opmerking p.12) zijn wij van mening dat wij door het gedegen invullen van onze meerjarenbegroting met daarbij (bestuurlijke) aandacht voor de (financiële) ontwikkelingen van deze gemeenschappelijke regeling onze verantwoordelijkheid hebben genomen.

Op basis van de gestelde feiten kan onzes inziens de conclusie “ernstig tekortschieten” niet overeind blijven. In uw slotconclusie op p.11 wordt deze term ook behoorlijk afgezwakt. Uw oordeel heeft betrekking op zowel het college als de gemeenteraad.

De indruk bestaat dat de Rekenkamer bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden van de afgelopen jaren getoetst heeft aan de nieuwe moderniseringseisen die gesteld worden aan de betrokkenheid van de gemeenten. Deze eisen golden op dat moment echter nog niet. Vooral als het gaat om de wachtlijstproblematiek en hoe daar mee om te gaan richting klanten is er een belangrijk verschil tussen de “oude WSW” en de “vernieuwde WSW”

Zoals al eerder gesteld is er bewust voor gekozen om Baanstede “op afstand” te zetten. De gemeente Zaanstad is één van de negen deelnemers in de gemeenschappelijke regeling en daarmee ook in het algemeen bestuur. Hierin heeft een ieder evenveel zeggenschap. Daarnaast gaf de omvang van de gemeentelijke bijdrage aan Baanstede afgezet tegen de begrotingbijdrage ten behoeve van Sociale Zaken, € 160.000 ten opzichte van ca. € 50 miljoen, geen reden tot verhoogde aandacht. Juist nu deze bijdrage exponentieel stijgt hebben wij al in 2005, in samenspraak met Purmerend, als grootste gemeentes en derhalve grootste bestkostigers gekozen voor het onderzoek door Ernst & Young.

In uw brief vraagt u onze reactie op de aanbevelingen in het conceptrapport. In uw aanbevelingen aan het College van B&W op bladzijde 13 kunnen wij ons in principe wel vinden. Te meer daar deze grotendeels overeenkomen met de aanbevelingen die Ernst & Young heeft gedaan in het eerder verschenen rapport. Aan versterking van de ambtelijke ondersteuning wordt gewerkt en momenteel wordt een bestuurlijke conferentie voor alle deelnemende gemeenten georganiseerd, te houden in september 2006, waarin de uitgangspunten voor de modernisering van de WSW en hoe verder te gaan met Baanstede aan de orde komen.

Zoals gezegd treft u een bijlage aan waarin wij gedetailleerder ingaan op het concept-eindrapport. Wij gaan er als college van uit dat u deze bijdrage, de juiste waarde toekent en in uw rapport meeneemt.

6.2 Bestuurlijke reactie voorzitter Algemeen Bestuur Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw conceptrapport van het onderzoek 'Sociale werkvoorziening in Zaanstad'.

Er stonden mij slechts 5 dagen ter beschikking om een reactie op uw rapport te formuleren in verband met mijn eigen vakantie. Ambtelijke ondersteuning zowel vanuit Baanstede als vanuit de ambtelijke organisatie van de gemeente Purmerend was zeer beperkt beschikbaar door vakanties.

In verband met de kort vooraf aangekondigde en ook korte termijn waarbinnen u een reactie vraagt kan ik dus geen uitgebreide reactie geven. Desondanks zal ik proberen in deze brief een reactie te formuleren. Deze zal zich beperken tot de hoofdlijnen.

Ik vind het rapport goed leesbaar. Het geeft een helder inzicht in de werking van de sociale werkvoorziening en in de bestuurlijke structuren voor sturing, toezicht en verantwoording binnen de gemeenschappelijke regeling. Hiermee wil ik niets zeggen over de oordelen die u uitspreekt verspreid door de tekst van het rapport.

Namens het Dagelijks Bestuur van Baanstede zal ik mij onthouden van commentaar op uw analyse, conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de rol van de Zaanse deelname aan het bestuur en de sturing en verantwoording binnen het Zaanse gemeentebestuur. Het lijkt mij primair aan het Zaanse gemeentebestuur zelf om hierop te reageren.

In de algemene zin kan ik wel constateren dat de beperkte mate waarin de gemeenten inhoudelijk sturing hebben gegeven aan het beleid van Baanstede een direct gevolg is van het besluit om bevoegdheden te delegeren aan de gemeenschappelijke regeling. Baanstede is de afgelopen jaren in sterke mate beschouwd als een zelfstandig bedrijf, met een eigen verantwoordelijkheid zowel beleidsmatig als financieel binnen de kaders van de SW. Baanstede werd daardoor op enige afstand bestuurd. Dit beeld geldt volgens mij voor alle negen deelnemende gemeenten.

Dit werd nog eens versterkt door de financiering die grotendeels rechtstreeks vanuit het Rijk naar Baanstede vloeide en waarin de gemeenten een relatief kleine bijdrage leverden.

Nu door verschillende ontwikkelingen (bezuinigingen van overheidswege, beperkingen door de wetgeving in de indicering, de komst van de nieuwe WSW, etc.) zowel de relatieve financiële rust rond Baanstede wordt verstoord als de druk op gemeenten wordt verhoogd om een actieve rol te gaan spelen in het SW-beleid is het dus vanzelfsprekend dat hier verandering in komt. Ik zie de belangstelling voor Baanstede van de Rekenkamer van Zaanstad als een constructief en bevestigend signaal in dit kader.

Overigens ontbreekt in uw rapport het landelijke beeld waaruit blijkt dat een belangrijk deel van de SW-bedrijven met vergelijkbare problemen worstelen als Baanstede als gevolg van de genoemde externe ontwikkelingen.

Mede naar aanleiding van deze ontwikkelingen en ook naar aanleiding van het rapport van Ernst & Young over Baanstede heeft het Algemeen Bestuur besloten om een veranderingsproject te starten dat voorstellen moet doen voor Baanstede om zowel inhoudelijk als bedrijfsmatig te reageren op de veranderde omstandigheden. Dit project beoogt tevens de

gemeenten te ondersteunen bij het opstellen van een beleidsplan voor de uitvoering van de WSW. Het projectvoorstel hiertoe wordt thans ambtelijk voorbereid. De aanbevelingen die u in uw rapport doet zullen voor een deel worden meegenomen in dit traject. Ik kan en zal hier niet op vooruitlopen door nu al inhoudelijk op uw aanbevelingen te reageren.

De betrokkenheid van het AB bij deze ontwikkeling is groot, en de noodzaak om onder de veranderde omstandigheden een nieuwe afweging te maken ten aanzien van de doelen, oplossingen en kosten wordt binnen het AB ook breed onderkend. In mijn (korte) ervaring binnen het bestuur kan ik overigens niet het beeld bevestigen dat er geen inhoudelijke discussie wordt gevoerd of dat er niet actief gevraagd wordt om nadere informatie of andere wijze van presentatie van informatie zoals dat in uw rapport wordt geschetst. Zo is de jaarrekening 2005 en de begroting 2007 op verzoek van het DB aangepast en verduidelijkt.

Belangrijk lijkt mij in dit stadium dat we naar de toekomst kijken en daarbij onderkennen dat een actieve rol van het bestuur van Baanstede, zowel naar de uitvoeringsorganisatie als naar de gemeentebesturen, nodig is. En dat de gemeentebesturen in samenwerking een eigen beleid voor de WSW zullen moeten ontwikkelen om goed voorbereid te zijn op de modernisering van de WSW per 1 januari 2007.

Ik heb er vertrouwen in dat de voorgenomen acties van het bestuur van Baanstede een adequaat antwoord zullen opleveren voor de vragen waar we gezamenlijk voor staan, en ik beschouw uw onderzoek als een hulpmiddel in dit proces, zonder er een inhoudelijk oordeel over te geven.

6.3 Nawoord Rekenkamer Zaanstad

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 en dat in het rapport aangrijpingspunten worden gezien voor verbeteringen. 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. Het College geeft aan zich in principe wel in de aanbevelingen te kunnen vinden. Alleen op het aspect ambtelijke ondersteuning wordt specifiek ingegaan. De voorzitter van het algemeen bestuur vermeldt dat een deel van onze aanbevelingen zal worden meegenomen bij de recent in gang gezette voorbereiding op de modernisering van de Wsw.

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.

In zijn uitgebreide reactie gaat het College wel in op de conclusies van ons rapport. Op onderdelen komt het College tot een andere beoordeling dan de rekenkamer. Het voert te ver om deze reactie punt voor punt te behandelen in dit nawoord. Wel gaan we hier in op enkele essentiële opmerkingen.

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.

De rekenkamer is van mening dat het neerleggen van de feitelijke uitvoering van de Wsw bij de gemeenschappelijke regeling de gemeente Zaanstad niet ontslaat van haar individuele verantwoordelijkheid voor de sociale werkvoorziening. De Nota Verbonden Partijen van de gemeente 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 in de ogen van het College op dit moment nog beperkte financiële belang voor de gemeente een nadrukkelijker rol van het College geboden is bij het aansturen van de sociale werkvoorziening en het toezicht op de geleverde prestaties.

Het College geeft ook aan te weinig erkenning terug te lezen voor het initiatief om Ernst & Young een onderzoek te laten uitvoeren naar beleid en bedrijfsvoering van Baanstede. Gezien de oplopende tekorten en de aankomende modernisering van de sociale werkvoorziening waarden we dat Zaanstad een extern onderzoek heeft laten uitvoeren naar Baanstede. Dit rapport is ook expliciet als bron gebruikt in dit rapport. In ons rapport beoordelen we echter ook dat onderzoek op de resultaten en constateren we dat het vooralsnog niet heeft geleid tot het beoogde heldere en concrete overzicht van inkomstenverruimende en kostenbesparende mogelijkheden. De rekenkamer gaat er van uit dat de in vervolg op het onderzoek van Ernst & Young ingestelde stuurgroep alsnog dit inzicht zal verkrijgen.

Het College geeft tevens aan zich niet te herkennen in ons oordeel over de verantwoording aan de gemeenteraad. Het College merkt hierbij op dat dit oordeel in de slotconclusie afgezwakt zou worden. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenteraad niet of te laat is geïnformeerd over jaarstukken van Baanstede. Deze feiten vinden wij voldoende grond bieden voor ons oordeel dat de informatievoorziening ernstig tekort schiet. Zoals het College in paragraaf 2.5 van haar reactie al aangeeft is het bij een op afstand geplaatste organisatie van belang vooraf in te stemmen met de plannen en achteraf de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden te beoordelen. De rekenkamer merkt in dit kader op dat de raad haar kaderstellende en controlerende rol alleen kan waarmaken als het College de raad tijdig informeert.

In de slotconclusie van hoofdstuk 5 concluderen wij nog dat de gemeente (College en gemeenteraad) in onvoldoende mate invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid voor de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Wsw. Dit betreft dus niet zozeer een afgezwakt oordeel als wel een oordeel over het geheel, waarvan de verantwoording aan de raad door het College één van de onderdelen is.

Aan het eind van haar bijlage gaat het College nog in op enkele specifieke passages in het rapport. De daar genoemde opmerkingen betreft commentaar uit de ambtelijke reactie dat niet door de rekenkamer is verwerkt. Ook deze opmerkingen zijn serieus bezien, maar bevatten in onze optiek geen feiten of overwegingen die tot herziening van onze oordelen zouden moeten leiden.

Afsluitend concluderen we dat de bestuurlijke reacties ons voldoende aanleiding geven om met belangstelling het debat binnen de gemeente Zaanstad en binnen het algemeen bestuur over de toekomst van de sociale werkvoorziening te volgen. Uiteraard zullen we daarbij in het bijzonder letten op de mate waarin gemeenteraad, College en algemeen bestuur gevolg geven aan onze aanbevelingen.

Bijlage 1 – Geïnterviewde personen

dhr. W. Blok	directeur dienst Publiek Zaanstad
dhr. H. Bokhorst	directeur Baanstede
dhr. P. Boon	controller Baanstede
dhr. H.J. Egberts	wethouder financiën en voormalig wethouder sociale zaken Zaanstad
mw. J. Heuzer	hoofd HRM Baanstede
dhr. P. Janssen	beleidscoördinator sociale dienst Purmerend
dhr. P. Keijzer	wethouder sociale zaken Zaanstad
dhr. B. Steenaart	sectorhoofd sociale zaken Zaanstad a.i.
dhr. R. de Vries	afdelingshoofd bedrijfsvoering en handhaving sociale zaken Zaanstad

Groepsgesprek raadsleden

dhr. B. Boer	GroenLinks
dhr. J. van Gaasbeek	raadsgriffie
dhr. R. Goezinne	Partij voor de IJsbaan
dhr. A. van der Laan	VVD
mw. S. Mutluer	PvdA
dhr. H. Oomen	CDA
dhr. E. Schaap	ROSA
mw. C. Schuddeboom	SP
dhr. R. Spiekstra	PvdA
mw. L. Vissers-Koopman	Z.O.G.

Bijlage 2 – Lijst van gebruikte afkortingen

AB	algemeen bestuur
BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
DB	dagelijks bestuur
CWI	Centrum voor werk en inkomen
GR	gemeenschappelijke regeling
HRM	human resources management
NTW	netto toegevoegde waarde
POP	persoonlijk ontwikkelingsplan
SE	standaardeenheid; voltijds sw-plaats
SE-taakstelling	aantal standardeenheden dat een sw-bedrijf volgens afspraak met het Rijk in een jaar dient te realiseren
SPAK	specifieke afdrachtkorting
sw	sociale werkvoorziening
sw-er	persoon met een indicatie voor de sociale werkvoorziening
sw-geïndiceerde	persoon met een indicatie voor de sociale werkvoorziening
sw-medewerker	medewerker met een indicatie voor de sociale werkvoorziening voor wie de werkgever rijkssubsidie ontvangt
sw-bedrijf	sociaal werkvoorzieningsbedrijf
UWV	Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vlw	afdrachtsvermindering langdurig werklozen
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wsw	Wet sociale werkvoorziening

Bijlage 3 – Bepalingen gemeenschappelijke regeling

Bepalingen gemeenschappelijke regeling over sturen

Het fundament onder de taak- en bevoegdheidsverdeling binnen het werkvoorzieningschap is de gemeenschappelijke regeling. De taak- en bevoegdheidsverdeling ziet er op grond van de regeling als volgt uit.

organen	Taak/bevoegdheid	Artikel GR WZW
Algemeen Bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Benoemen voorzitter/vice-voorzitter • Aanwijzen leden DB • Tot taak van het algemeen bestuur behoort: <ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeren overgedragen taken en bevoegdheden • Vaststellen, wijzigen, intrekken verordeningen/ reglementen • Vaststellen begroting, begrotingswijzigingen de rekening • Doen van uitgaven voordat begroting en begrotingswijzigingen zijn goedgekeurd • Vaststellen jaarlijkse gemeentelijke bijdragen/ voor- schotten • Aangaan van geldleningen/uitlenen van geld • Aangaan van rekening courant overeenkomsten • Stellen van regels voor financieel beheer, boekhou- ding en administratie van het lichaam • Zonodig instellen van commissies • Benoemen, schorsen en ontslaan van de (plv.) se- cretaris • Benoemen, schorsen en ontslaan van de algemeen directeur • Vaststellen van reglement van orde AB • De aan de gemeentebesturen toegekende be- voegdheden van regeling en bestuur, die nodig zijn voor de uitvoering van de wettelijke taak, worden aan AB resp. DB toegekend gelijk aan de verdeling zoals die geldt over raad en College van B&W • Een AB-lid dient aan de raad die dit lid heeft aangewe- zen de door die raad gevraagde inlichtingen te verstrek- ken • Het AB dient schriftelijk en binnen een redelijke termijn aan de raden van de van de deelnemende gemeenten de door één of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen te verstrekken • Het AB is verplicht de gedeputeerde staten en/of de gemeentebesturen op hun verzoek van bericht en raad te dienen over zaken die de regeling betreffen • Het AB is bevoegd ongevraagd advies te geven of voorstellen te doen die zij in verband met de regeling nodig achten 	<p>Art. 6 lid 3</p> <p>Art. 12</p> <p>Art. 20</p> <p>Art. 22 lid 2</p> <p>Art. 22 lid 3</p> <p>Art. 22 lid 4</p> <p>Art. 22 lid 4</p> <p>Art. 30 lid 2</p>

organen	Taak/bevoegdheid	Artikel GR WZW
	<ul style="list-style-type: none"> Het AB stelt een directiestatuut vast waarin de verantwoordelijkheden van de directeur m.b.t. de dagelijkse leiding van het lichaam en het functioneren van daaraan verbonden organisaties en bedrijven zijn uitgewerkt in taken en bevoegdheden Regelt de vervanging van de algemeen directeur en de bezoldiging Vaststellen van de begroting (uiterlijk 1 juli) Vaststellen van de rekening (uiterlijk 1 juli) 	<p>Art. 30 lid 3</p> <p>Art. 40 lid 4</p>
Dagelijks Bestuur	<ul style="list-style-type: none"> Tot de taak van het DB behoort: <ul style="list-style-type: none"> Uitvoeren van AB-besluiten en verrichten van andere werkzaamheden die zij nodig acht of door het AB worden opgedragen Vorbereiden van AB-besluiten, voor zover niet aan anderen opgedragen Advisering aan AB, Colleges van B&W en gemeenteraden Nemen van conservatoire maatregelen* Beheer van inkomsten en uitgaven* Benoemen en ontslaan van personeel* Vaststellen van voorwaarden en instructies waaronder ambtenaren en werknemers o.g.v. de Wsw werkzaam zijn* Bepalen van voorwaarden inzake het in dienst nemen van werknemers die niet in de aan de regeling deelnemende gemeenten wonen* Stellen van voorwaarden en bepalen van de vergoeding welke een bedrijfsvereniging dient te geven voor de plaatsing van een WAO-verzekerde* Het DB is bevoegd ongevraagd advies te geven of voorstellen te doen die zij in verband met de regeling nodig achten Het DB dient jaarlijks voor 1 mei bij het AB een ontwerp-begroting in, voorzien van memorie van toelichting en zendt dit tegelijkertijd aan de raden van de deelnemende gemeenten Het DB voegt eventuele commentaren van de raden op de ontwerp-begroting bij de ontwerp-begroting zoals deze aan het AB is aangeboden 	<p>Art. 21</p> <p>Art. 22 lid 4</p> <p>Art. 40 lid 1</p> <p>Art. 40 lid 3</p>

Bepalingen gemeenschappelijke regeling over verantwoording en toezicht

Artikel en lid	Tekst
20, lid 1	Tot de taak van het AB behoort: <ol style="list-style-type: none"> a. het vaststellen van de begroting en de rekening; b. het vaststellen van de gemeentelijke bijdragen; c. het benoemen, schorsen en ontslaan van de secretaris en de plaatsvervangend secretaris; d. het benoemen, schorsen en ontslaan van de algemeen directeur; e. het vaststellen van een reglement van orde.
21, lid 1c	Tot de taak van het DB behoort het hetzij op verzoek, hetzij uit eigen beweging, advies uitbrengen aan het AB of aan de Colleges van burgemeester en wethouders, respectievelijk aan de raden der gemeenten, over zaken die het lichaam betreffen.
22, lid 1	<ol style="list-style-type: none"> a. De leden van het DB zijn gezamenlijk en ieder afzonderlijk het AB verantwoording schuldig voor het door het dagelijks bestuur gevoerde beleid en zijn gehouden binnen een door het AB of door één of meer leden daarvan te stellen termijn de gevraagde inlichtingen te verstrekken en kunnen ter zake door het AB ter verantwoording worden geroepen. b. De wijze waarop de verantwoording over het gevoerde beleid plaatsvindt wordt bepaald in het Reglement van Orde voor de vergadering van het algemeen bestuur.
21, lid 2	Een lid van het AB moet inlichtingen aan raadsleden van zijn gemeente verschaffen volgens de gemeentelijke regels en verantwoordingswijzen.
21, lid 3	Het AB en het DB moeten schriftelijk en binnen een redelijke termijn aan raden van de deelnemende gemeenten de door die raden gevraagde inlichtingen verstrekken.
21, lid 4	Het AB en het DB moeten op verzoek van gemeentebesturen advies geven of voorstellen doen omtrent zaken die de GR betreffen. Zij zijn daarnaast bevoegd ongevraagd advies te geven of voorstellen te doen.
22, lid 1a	De leden van het DB zijn gezamenlijk en ieder afzonderlijk het AB verantwoording schuldig voor het door het DB gevoerde beleid.
22, lid 1b	De wijze waarop de verantwoording over het gevoerde beleid plaatsvindt wordt bepaald in het Reglement van Orde voor de vergadering van het AB.
24	Het Algemeen Bestuur stelt een Reglement van Orde vast
30, lid 4	De algemeen directeur is voor de leiding verantwoording verschuldigd aan het dagelijks bestuur en is gehouden alle, met betrekking daartoe gevraagde inlichtingen te verstrekken.
40, lid 1	DB dient jaarlijks voor 1 mei een ontwerp van de begroting in bij het AB en zendt het toe aan de raden.
40, lid 3	De raden van de deelnemende gemeenten kunnen binnen zes weken na toezending van de begroting hun commentaar kenbaar maken aan het DB. Het DB overlegt het commentaar met de ontwerp-begroting aan het AB.
40, lid 4	Het AB stelt de begroting vast.
40, lid 5	Het AB stuurt de begroting binnen 14 dagen na vaststelling naar de raden van de deelnemende gemeenten en naar Gedeputeerde Staten.
41, lid 1	<p>Het DB dient uiterlijk 1 mei bij het AB een verantwoording in over het gevoerde beheer in het afgelopen jaar onder overlegging van de rekening, met de daarbij behorende bescheiden en een voorlopige berekening van de door de gemeenten te betalen bijdrage. Het DB voegt daarbij een verslag van een onderzoek naar de deugdelijkheid van de rekening.</p> <p>Het DB zendt de ontwerprekening tevens naar de raden van de deelnemende gemeenten.</p>
41, lid 2	De raden van de deelnemende gemeenten kunnen binnen zes weken na toezending commentaar geven op de rekening. Het DB voegt het commentaar bij de rekening en biedt deze ter voorlopige vaststelling aan.

Artikel en lid	Tekst
41, lid 3	Het AB stelt de rekening vast vóór of uiterlijk 1 juli volgend op de datum genoemd in artikel 41, lid 1.
41, lid 4	Nadat het AB de rekening heeft vastgesteld, verzendt het deze binnen 14 dagen aan gedeputeerde staten en voorts zo nodig ter kennisneming aan de raden van de deelnemende gemeenten die binnen twee maanden na toezending schriftelijk commentaar kunnen geven.

Bijlage 4 – Bijlage brief College van B&W Zaanstad

In hoofdstuk 6 van dit rapport is de bestuurlijke reactie van het College van B&W van Zaanstad opgenomen. Bij deze brief heeft het College een bijlage gevoegd die hieronder is opgenomen. In deze bijlage wordt naar paginanummers in het conceptrapport verwezen die alleen al vanwege een andere opmaak niet corresponderen met de nummering van dit gedrukte exemplaar.

Reactie van het college van Burgemeester en Wethouders van Zaanstad in het kader van bestuurlijk wederhoor op “Concept-eindrapport Sociale Werkvoorziening in Zaanstad van de Rekenkamer Zaanstad”.

1. Inleiding

1.1 Status reactie

Opgemerkt wordt dat onze reactie vooral gebaseerd is op de feiten en omstandigheden die door de Rekenkamer naar voren zijn gebracht na intensief onderzoek en interviews met verschillende personen.

Er is door ons op feiten gereageerd die voor zover ons bekend niet compleet of onjuist zijn. Ten slotte is ook een inhoudelijk oordeel gegeven over de interpretaties/ suggesties/constateringen/bevindingen van de Rekenkamer om deze ook in het juiste perspectief te plaatsen.

1.2 Afbakening reactie

In het rapport wordt op verschillende plaatsen vermeld dat er een “mismatch” is tussen de cijfers van de Rekenkamer en de cijfers die door de uitvoeringsorganisatie Baanstede worden gebruikt. In een enkel geval geldt dit ook voor de gegevens die in het rapport “Van binnen naar buiten” van Ernst & Young zijn vermeld.

De controle van deze gegevens is geheel overgelaten aan de directie van Baanstede, die afzonderlijk in de gelegenheid is gesteld te reageren in het kader van ambtelijk wederhoor. Dat geldt ook voor stellingen/beweringen/opvattingen van de Rekenkamer op zaken die binnen de bestuursbevoegdheid en bedrijfsvoering vallen van Baanstede. Hieruit volgt dus geen reactie van ons college.

1.3 Opbouw reactie

Onze reactie is opgebouwd uit een algemeen deel waarin punten worden benoemd die als een rode draad door het rapport heenlopen en een specifiek deel waarin per bladzijde een reactie wordt verstrekt.

2. Algemeen deel

2.1 Leesbaarheid

De leesbaarheid en opbouw van het rapport van de Rekenkamer wordt als positief beoordeeld. Het rapport geeft naast een analyse van de werking van de gemeenschappelijke regeling ook een verhelderend blik op waar de sociale werkvoorziening voor staat en hoe die werkt. Voor niet ingewijden in de sociale werkvoorziening biedt het rapport een interessante inkijk. Daarnaast zijn wij positief over het feit, dat er een samenvatting en aanbevelingen aan het rapport zijn toegevoegd.

2.2 Algemeen beeld

De bevindingen in het concept-rapport en in de samenvatting tenderen naar een beeld dat de gemeenteraad zich onvoldoende heeft geprofileerd op de sturende rol enerzijds en dat anderzijds de verantwoordelijk wethouder meer informatie had moeten verschaffen.

Wij willen er hierbij op wijzen dat er in dit geval sprake is van een gemeenschappelijke regeling met de daarbij behorende aan het openbaar lichaam toegekende bevoegdheden. Zo legt de directie zelfstandig verantwoording af aan het Algemeen Bestuur. Het bestuur heeft het budgetrecht en daarmee het recht het beleid autonoom te bepalen. In het Algemeen Bestuur met gelijke stemverhoudingen neemt Zaanstad één van de negen zetels in. Deze gekozen werkwijze is mede veroorzaakt door het feit dat de geldstroom in de huidige systematiek grotendeels buiten de gemeente omgaat. Het rijk bekostigt direct de gemeenschappelijke regelingen.

De raad van Zaanstad heeft nadrukkelijk gekozen voor betrokkenheid en verantwoordelijkheid bij het bestuur van deze gemeenschappelijke regeling en daarmee bij Baanstede door afvaardiging van de betreffende wethouder als lid van het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur van Baanstede.

Het rijk heeft ook geconstateerd dat de betrokkenheid van de gemeentes bij de sociale werkvoorziening beter kan en denkt de betrokkenheid van de gemeenten te vergroten door de geldstroom via de gemeenten te laten lopen en gemeenten de beleidsvrijheid te geven bij de inrichting van de bekostigingsrelatie met het SW-bedrijf. Helaas gaat u niet in op de argumenten die ten grondslag liggen aan de invoering van de vernieuwde Wsw en de vergelijking van de werkwijze van Zaanstad met die bij andere gemeenten.

De Rekenkamer concludeert dat Zaanstad gemiddeld genomen weinig uitbesteedt aan Baanstede. Zaanstad heeft echter wel een grote uitvoerende dienst (stadsbedrijven) met veel mensen in dienst die minder hoog geschoold werk uitvoeren. Dit vanuit de filosofie dat Zaanstad een sociale werkgever is. Meer uitbesteden aan Baanstede zou dan ook ten koste gaan van mensen die ook een bijzondere aandacht hebben van de gemeente. Als er plaatsen openvallen doordat eigen medewerkers van de dienst Stadsbedrijven uitvallen of vertrekken, dan worden die plaatsen opgevuld door medewerkers van Baanstede. Dit gebeurt dan om te beginnen via een detacheringcontract. Door te focussen op de doelgroep van Baanstede wordt de bredere verantwoordelijkheid van de gemeente enigszins uit het oog verloren.

Het bedrag dat wordt genoemd in figuur 3.2 op p. 51 heeft betrekking op de uitbesteding van werkzaamheden van de dienst Stadsbedrijven, zoals onderhoud openbare ruimte en ophalen van afval. Behalve de in het rapport genoemde werkzaamheden doet Baanstede in Zaanstad ook mee aan de proef 'Postbezorging met eigen medewerkers'.

De Rekenkamer constateert dat voor het onderdeel sociale werkvoorziening in de concernbegroting de drie W-vragen niet zijn uitgewerkt. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling geweest van de wetgever dat op dit niveau de drie W-vragen worden uitgewerkt. Dit gebeurt op het niveau waarop de raad de middelen autoriseert, te weten het programmatische niveau. Baanstede is daarin één van de "middelen" om de doelstelling van het programma te bereiken. In 2003 kon de raad zelf aangeven welke 25 prioriteiten zij stelde voor de komende bestuursperiode. In het programmaveld sociale ondersteuning heeft de raad gekozen voor de resultaatgebieden armoedebeleid, arbeidsbemiddeling en integratie. Het

college had opdracht de eerste twee W-vragen op deze onderwerpen te beantwoorden.

We zijn het met de Rekenkamer eens dat de paragraaf verbonden partijen geen koppeling legt tussen doelen, activiteiten en kosten. Eerder in het rapport constateert de Rekenkamer dat er een nota verbonden partijen is vastgesteld. In de verdere uitwerking van de nota verbonden partijen, wordt ook de structuur van de paragraaf aangepast, waarbij de opmerkingen van de Rekenkamer ter harte worden genomen.

De Rekenkamer constateert dat er in de huidige wet- en regelgeving tegenstrijdigheden zitten. Zo stelt zij dat het beleid van Baanstede, waarbij mensen met de indicatie “begeleid werken” voorrang krijgen, leidt tot langer op de wachtlijst staan van mensen met een zwaardere arbeidshandicap. Hoewel de Rekenkamer deze keuze begrijpt, wordt verder makkelijk aan deze tegenstrijdigheid – inzet op begeleid werken versus het terugdringen van de wachtlijst – voorbijgegaan, wat wij betreuren.

De Rekenkamer concludeert op p. 11 dat de verantwoording aan de gemeenteraad ernstig tekort schiet. De gemeentelijke bijdragen zijn echter altijd geautoriseerd in de concernbegroting en er is altijd verantwoording afgelegd via de concernjaarstukken. Inderdaad blijkt dat begrotingen en verantwoordingen van Baanstede niet altijd naar de gemeenteraad zijn gestuurd. Uit het rapport van de Rekenkamer blijkt dat de gemeenteraad nooit actief om de informatie van Baanstede heeft gevraagd. Wij vinden dat dit niets af doet aan de verantwoordelijkheid van het college om relevante informatie door te sturen aan de raad en wij zijn van mening dat dat, door opname in de concernjaarstukken, ook invulling heeft gekregen.

Voor wat betreft het hebben van aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid in de uitvoering van de Wsw door Baanstede (opmerking p.12) zijn wij van mening dat wij door het gedegen invullen van onze meerjarenbegroting met daarbij (bestuurlijke) aandacht voor de (financiële) ontwikkelingen van deze gemeenschappelijke regeling onze verantwoordelijkheid hebben genomen.

Op basis van de gestelde feiten kan onzes inziens de conclusie “ernstig tekortschieten” niet overeind blijven. In uw slotconclusie op p.11 wordt deze term ook behoorlijk afgezwakt. Uw oordeel heeft betrekking op zowel het college als de gemeenteraad.

2.3 Context en financieel belang van/in de samenwerking

In het rapport van de Rekenkamer wordt de context gemist waarom gekomen is tot de vorming van de gemeenschappelijke regeling. Vanuit welke vertrekpunten is voor deze samenwerking en het duidelijk op afstand zetten (qua verantwoordelijkheid en locatie) van de sociale werkvoorziening gekozen en wat beoogde men te bereiken.

In het raadsvoorstel tot de oprichting van de regeling is die argumentatie opgenomen. Het benoemen van de politiek-bestuurlijke context is noodzakelijk om de feiten te kunnen interpreteren ten opzichte van de veronderstelde verwachtingen om vervolgens tot conclusies te kunnen komen.

Uit het betreffende raadsbesluit (17-12-1998) blijkt o.a. dat een belangrijk element bij de samenwerking en de effectuering daarvan in een gemeenschappelijke regeling ligt in de verwachting dat “schaalvergroting de meest gereede manier zou zijn om zowel beleidsmatig, organisatorisch als bedrijfseconomisch in te spelen op de nieuwe WSW-wet (11-9-1997)”.

Voorts dient te worden opgemerkt dat het aandeel van Zaanstad in de kosten van de uitvoeringsorganisatie relatief zeer klein is geweest t.o.v. de totale kosten van Baanstede en t.o.v. de omvang van het aandeel in de gemeentelijke begroting.

2.4 Bevoegdheden en beleidsvrijheid

Aan de gemeenschappelijke regeling zijn alle bevoegdheden van de raad en het college in het kader van artikel 1 lid 2 van de WSW overgedragen. Er zijn geen voorbehouden gemaakt t.a.v. bepaalde bevoegdheden. Het openbaar lichaam en met name het algemeen bestuur was en is bevoegd om zijn beleid en de daaraan gekoppelde uitvoering zonder voorafgaande toestemming van de gemeenteraad en/of het college van Zaanstad vorm te geven. In de regeling zijn de bevoegdheden van het algemeen bestuur nader uitgewerkt. Het algemeen bestuur heeft een budgetrecht en daarmee ook het recht om het beleid autonoom te bepalen.

In het rapport van de Rekenkamer wordt gesteld dat interne beleidskeuzen van het bestuur van Baanstede niet bij de raad van Zaanstad bekend waren dan wel dat de raad niet bij de wezenlijke keuzes is betrokken. Daaraan wordt door de Rekenkamer gekoppeld dat de wethouder geen dan wel onvoldoende zorg heeft besteed om de raad(scommissie) hierover te informeren.

Indien deze stellingen niet geplaatst worden tegen de achtergrond van de bevoegdheden van het algemeen bestuur leidt dit tot onjuiste beeldvorming. De bevoegdheid ligt immers bij het openbaar lichaam. Ten aanzien van de wethouder geldt dat hij in ieder geval voor de gemeenteraadsverkiezingen van voor maart 2006 gezien kan worden als de door de raad benoemde vertegenwoordiger in het bestuur van Baanstede. De raad was in die zin vertegenwoordigd in het bestuur. Dat laat onverlet dat de wethouder uiteraard zijn eigen verantwoordelijkheid heeft om de raad(scommissie) te informeren over kwesties waarvan hij oordeelt dat deze gedeeld moeten worden. Er is de afgelopen jaren bij accountantscontroles niet geconstateerd dat de wethouder hierin zijn taak niet naar behoren heeft vervuld.

De conclusie van de Rekenkamer dat de raad niet danwel onvoldoende is betrokken bij belangrijke beleidsbeslissingen van het algemeen bestuur en de wethouder de raad niet dan wel onvolledig heeft geïnformeerd over de zaken, wordt door het college dan ook niet gedeeld. Wel is de conclusie juist dat er geen aparte commissievergaderingen en nota's zijn geweest over Baanstede. De accountantsrapportages gaven daar geen aanleiding toe en de bevoegdheid ligt in de gekozen werkwijze bij het college.

De Rekenkamer dient de feiten eerst af te zetten tegen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het openbaar lichaam. Hetzelfde geldt voor de conclusie van de Rekenkamer dat de gemeente geen beleid heeft vastgesteld. Hier dient bedacht te worden dat er vanuit de Rijksoverheid aan beleidsinvulling op de sociale werkvoorziening wordt gedaan en dat de gemeenteraad van Zaanstad door instemming met de gemeenschappelijke regeling uitvoering heeft gegeven aan het beleid dat het rijk voor ogen had.

2.5 Sturing en invloed versus delegatie van bevoegdheden

De raad heeft in de gemeenschappelijke regeling instrumenten in handen om sturing en invloed te hebben. De Rekenkamer maakt daar ook melding van. De gemeente heeft met de oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling Baanstede juist bewust gekozen haar taak te delegeren aan een ander bestuursorgaan.

Bij delegatie is er sprake van een overdracht van bevoegdheden tussen bestuursorganen. De verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid berust niet langer bij de delegans (degene die de bevoegdheid heeft gedelegeerd), maar komt bij degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd te liggen; deze oefent haar verder zelfstandig uit. Het delegerende bestuursorgaan is de zeggenschap over de wijze van uitoefening van de bevoegdheid in beginsel kwijt. De overgedragen bevoegdheid wordt zelfstandig en op eigen naam uitgeoefend. Dat bestuursorgaan moet dan ook als een zelfstandige entiteit kunnen opereren en besluiten kunnen nemen die nodig zijn voor de uitoefening van haar taak.

De gemeente (als delegans) moet er voor waken dat zij niet op de stoel gaat zitten van de delegataris juist omdat de bevoegdheden bewust zijn gedelegeerd, het op afstand zetten van Baanstede is een bewuste keuze geweest. Vooraf wordt er via de begroting van de gemeenschappelijke regeling ingestemd met de plannen en de bijbehorende kosten en achteraf kan de gemeente via de verantwoordingsplicht beoordelen of zij zich kan vinden in de wijze waarop de delegataris vorm geeft aan de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden.

2.6 Modernisering SW

Met ingang van 1-1-2007 gaat de modernisering van de SW van start. De indruk bestaat dat de Rekenkamer bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden van de afgelopen jaren getoetst heeft aan de nieuwe moderniseringseisen die gesteld worden aan de betrokkenheid van de gemeenten. Ten tijde van het onderzoek golden met betrekking tot de wachtlijsten de “nieuwe” regels nog niet en aan de geldende regels hebben wij voldaan.

2.7 Ambtelijke bijstand

In de bevindingen stelt de Rekenkamer dat de wethouder onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de adviesrol van ambtenaren van Zaanstad, in het bijzonder die van de sector Sociale zaken van de Dienst Publiek.

In eerste instantie dient bedacht te worden dat de uitvoeringsorganisatie Baanstede over een eigen directie, staf, controller en andere ondersteunende diensten beschikt. Het ligt derhalve voor de hand dat de wethouder als lid van het Baanstede bestuur, maar ook als wethouder van Zaanstad zich heeft laten bijstaan door de ambtenaren van Baanstede. De bijstand vanuit Baanstede kan gelijk gesteld worden met de ambtelijke bijstand die de wethouder zou kunnen krijgen als lid van het college van burgemeester en wethouders. Daarnaast maakte de wethouder bij de voorbereiding van vergaderingen met de directie van Baanstede en die van het AB en DB wel degelijk gebruik van eigen ambtelijke bijstand. In de tweewekelijkse stafvergaderingen tussen wethouder, het sectorhoofd sociale zaken en de directie van de Dienst Publiek is het onderwerp Baanstede regelmatig aan de orde geweest en zijn afwegingen gemaakt ter ondersteuning van de wethouder bij vooral financiële onderwerpen die in het dagelijks bestuur van Baanstede werden behandeld.

Laat onverlet dat er binnen de Dienst Publiek/sociale zaken onvoldoende ambtelijke capaciteit aanwezig is om aan de nieuwe eisen van sturing en invloed op de sociale werkvoorziening te kunnen voldoen. Deze ambtelijke capaciteit is bij de bezuinigingen van enkele jaren geleden ingeleverd teneinde niet te hoeven bezuinigen op het onderhavige beleidsterrein. Bij de Kadernota 2007 e.v. is uitbreiding van de ambtelijke organisatie gevraagd om aan de nieuwe eisen te voldoen.

2.8 Vaststelling beleid

Op verschillende plaatsen in het rapport wordt door de Rekenkamer een oordeel gegeven over de wijze waarop beleid is vastgesteld binnen het bestuur van Baanstede. Hoewel een reactie hierop vooral van het bestuur van Baanstede dient te komen hechten wij er aan afstand te nemen van uw opvatting. Onzes inzien worden beslissingen aangaande het beleid besproken in de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van Baanstede. De stukken die in de vergadering aan de orde komen zijn bij de betrokken gemeenten intern van commentaar voorzien en besproken opdat de vertegenwoordigende bestuurder beslagen ten ijs komt. De wijze van besluitvorming in de vergadering doet aan de gedegen voorbereiding niets af.

3. Specifiek deel

Onderstaand zal per bladzijde opmerkingen worden geplaatst en waar nodig een link worden gelegd naar de punten die vermeld zijn onder de algemene reactie.

Bladzijde 19:

- Paragraaf 1.5. Zie ook algemene reactie punt 2.3.
- Paragraaf 1.6. Zie ook algemene reactie punt 2.4.

Bladzijde 25:

- Wachttijden. Bij dit onderdeel dient ons inziens door de Rekenkamer inzicht te worden verschaft in de ontwikkeling van de instroom/doorverwijzing vanuit de indicatiestelling over 2003 en 2004. Is hier sprake van een toename of niet? Stagneert de jaarlijkse uitstroom? En hoe verhoudt de wachtlijst zich t.o.v. het totale aantal inwoners in Zaanstad vergeleken met een andere gemeente van gelijke omvang? Had Baanstede een eigen doelstelling t.a.v. de duur van de wachtlijst? De Rekenkamer constateert een grote problematiek, maar brengt de oorzaken (nog) niet volledig beeld.

Bladzijde 27:

- Tweede alinea bovenaan. Zie algemene reactie onder punt o.
- Voorlaatste volzin van bladzijde: "Dit sluit aan bij het beleid van het ministerie van SZW...". Zie algemene reactie onder punt 2.4.

Bladzijde 28:

- Tweede alinea van boven: "De Rekenkamer vindt echter dat deze keuze onvoldoende inhoudelijk...". Deze opmerking van de Rekenkamer is voorbarig en tendentieus. Het is niet zo dat zonder verdere discussie te veroordelen valt, zeker niet als de voorbereidende stukken in orde zijn. Zie ook algemeen deel punt 2.8.
- De aansluitende zin "De gemeenteraad van Zaanstad is daarnaast door de wethouder..." kan niet staande blijven als rekening gehouden wordt met de beleidsvrijheid die het algemene bestuur heeft gekregen via de vastgelegde bevoegdheden. Zie ook algemene reactie onder punt 2.4.

Bladzijde 30:

- 3^e alinea van boven. Indien de Rekenkamer de conclusie toetst aan de modernisering dan kan de gekozen formuleringen negatief overkomen. Een aanbeveling lijkt hier van grotere toegevoegde waarde.

Bladzijde 36:

- 1e alinea, Strikt genomen kan de Rekenkamer geen uitspraken doen over Job & Go. Deze organisatie valt buiten het onderzoek en is in een zelfstandige rechtspersoon met een eigen directie/bestuursvoering ondergebracht.

Bladzijde 39:

- 1e alinea, slotzin. De Rekenkamer beoordeelt negatief. Dit sluit niet aan met de positieve ontwikkeling – zij het met grote stappen – die de Rekenkamer zelf ook ziet. Het negatieve oordeel wordt niet gedeeld.

Bladzijde 41:

- Laatste volzin. Hier is sprake van een interpretatie en geen conclusie die uit de feiten blijkt.

Bladzijde 49:

- 3e alinea. De mening van de Rekenkamer kan alleen opgeld doen als getoetst zou worden aan de modernisering. Zie ook algemene reactie onder de punten 2.4 en 2.6.

Bladzijde 50:

- 2e alinea. De Rekenkamer speculeert op dit punt. Er is geen onderzoek naar gedaan en valt er geen conclusie te trekken.

Bladzijde 51:

- Het bedrag dat wordt genoemd in figuur 3.2 op p. 51 heeft betrekking op de uitbesteding van werkzaamheden van de dienst Stadsbedrijven, zoals onderhoud openbare ruimte en ophalen van afval. Behalve de in het rapport genoemde werkzaamheden doet Baanstede in Zaanstad ook mee aan de proef 'Postbezorging met eigen medewerkers'. Als er plaatsen openvallen doordat eigen medewerkers van de dienst Stadsbedrijven uitvallen of vertrekken, dan worden die plaatsen opgevuld door medewerkers van Baanstede. Dit gebeurt dan om te beginnen via een detacheringcontract.
- Geconcludeerd wordt dat Zaanstad gemiddeld genomen weinig uitbesteedt aan Baanstede. Zaanstad heeft echter wel een grote uitvoerende dienst (stadsbedrijven) met veel mensen in dienst die minder hoog geschoold werk uitvoeren. Dit vanuit de filosofie dat Zaanstad een sociale werkgever is. Meer uitbesteden aan Baanstede zou dan ook ten koste gaan van mensen die ook een bijzondere aandacht hebben van de gemeente. Door te focussen op de doelgroep van Baanstede wordt de bredere verantwoordelijkheid van de gemeente enigszins uit het oog verloren.

Bladzijde 52:

- Alinea voor 3.3.2., tweede volzin. De Rekenkamer voegt een interpretatie toe die voorbarig is. Het kan immers zijn dat Baanstede wel in beeld is, maar dat andere afwegingen een rol spelen bij het wel of niet inschakelen van Baanstede. Voorstel is om de laatste zinnen weg te laten omdat deze geen toegevoegde waarde heeft. Wel zou iets gesteld kunnen worden over de effecten van niet afnemen van diensten op het financiële risico van de gemeente voor het tekort van Baanstede.

Bladzijde 53:

- 1e alinea, laatste volzin. De bewering suggereert dat er sprake is van besluiteloosheid. De Rekenkamer gaat echter voorbij aan de delicaatheid van een dergelijke regeling. Immers, het kan voor individuele gemeenten aanzienlijke financiële gevolgen hebben waar niet over “een nacht ijs gegaan kan worden”. Bovendien is het een onderwerp dat niet door het algemeen bestuur kan worden bepaald. De (individuele) deelnemende gemeenten bepalen hoe de financiering van de gemeenschappelijke regeling wordt geregeld. Zie ook algemeen deel punt 2.8.

Bladzijde 56:

- 2e alinea, laatste volzin, zie ook algemene deel punt o.

Bladzijde 58:

- 3e alinea, laatste volzin. De wethouder heeft nadrukkelijk de betrokkenheid van de gemeente afgezet tegen het relatief kleine financiële aandeel van Baanstede in de gemeentelijke begroting. De Rekenkamer kan dit in die zin ook memoreren.
- 4e alinea, voorlaatste volzin. Het is onduidelijk wiens standpunt dit is, van de Rekenkamer of van het raadslid.

Bladzijde 59:

- 2e alinea, de volzin: zou aangevuld moeten worden met: De wethouder van Zaanstad heeft vervolgens samen met zijn collega uit Purmerend zijn verantwoordelijkheid genomen en het onderzoek namens Purmerend en Zaanstad laten uitvoeren op kosten van deze gemeenten.

Bladzijde 61:

- 3e alinea. Zie opmerking onder algemeen deel punt o.

Bladzijde 62:

- Laatste volzin onder het kopje Beleidsdocument 2005-2007. Zie opmerking onder algemeen deel punt 2.4 en 2.5.

Bladzijde 63:

- 3e alinea, laatste volzin. Zie algemene opmerking onder algemeen deel punt 2.4 en 2.5. Het al of niet overnemen van de opmerkingen van de deelnemende gemeenten is ter beoordeling van het Baanstede bestuur. Het niet overnemen van een opmerking brengt wel met zich mede dat hiervan kennis wordt gegeven aan het bestuur van Baanstede en daarmee aan de deelnemende gemeenten.

Bladzijde 64:

- 1e alinea, tweede volzin. Zie opmerking onder algemeen deel punt 2.4 en 2.5.
- 2e alinea, voorlaatste volzin. De Rekenkamer geeft een waardeoordeel over de omvang van een inhoudelijke discussie. Dit zou afgezet moeten worden tegen de opvatting van het Baanstede bestuur. Zie ook algemeen deel punt 2.8.
- 2e alinea, laatste volzin. De wethouder maakte wel degelijk gebruik van ambtelijke bijstand binnen de sector sociale zaken, echter alleen op de momenten dat hij dat nodig achtte.

Bladzijde 66:

- 4e alinea, tweede deel, “De verantwoording is volledig, maar...”. In dit deel kan de constatering van de Rekenkamer alleen stand houden indien de betreffende bestuursleden/wethouders ook aangegeven hebben dat zij de grote hoeveelheid informatie onvoldoende op belangrijkheid als geheel en als afzonderlijk stuk konden beoordelen.

Bladzijde 77:

- 4e alinea, de volzin “De Rekenkamer kan deze opmerking niet verenigen met...” De wethouder heeft op nadrukkelijke wens van de raadscommissie het onderzoek laten uitvoeren door een externe partij. Bij de opdrachtformulering waren betrokken de ambtenaren van Purmerend en Zaanstad. De rol van de directie was voorbereidend en adviserend.

Bladzijde 78:

- 2e alinea, zie opmerking onder algemeen deel punt o.
- 3e alinea, de volzin: “Een tekort aan aandacht...” De Rekenkamer kan met hetzelfde gemak interpreteren dat de noodzaak om te controleren niet zo werd ingezien.

Eindnoten

- 1 Het betreft hier een samenvatting van de aanbevelingen. Een nadere uitwerking hiervan is opgenomen in hoofdstuk 5 van dit rapport.
- 2 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr): De Wgr biedt gemeenten de mogelijkheid samen een publiekrechtelijke organisatie op te richten om bijvoorbeeld in regioverband bepaalde taken uit te voeren.
- 3 Kamerstukken Tweede Kamer, 29 817, nr. 7
- 4 Raadsvoorstel 291 "Aangaan Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorziening Zaanstreek-Waterland" behandeld in de raad op 17 december 1998
- 5 De overige gemeenten zijn Beemster, Edam/Volendam, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland en Zeevang. 20% van de populatie van Baanstede is afkomstig uit deze gemeenten
- 6 Naast Zaanstad en Purmerend zijn dit Edam-Volendam, Oostzaan en Waterland
- 7 Nota Verbonden Partijen gemeente Zaanstad, april 2006, p. 4
- 8 Artikel 37 lid c Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland
- 9 Programmaverantwoording 2005 gemeente Zaanstad, p. 68
- 10 Ministerie van Financiën, Handleiding Government Governance, 2000
- 11 Het Ministerie van Financiën heeft zich hierbij gebaseerd op het in 1996 door de Commissie Peters in Nederland geïntroduceerde model van 'corporate governance'
- 12 Onder andere: Besturen in Veelvoud (Rekenkamer Rotterdam), Public Governance – Leidraad voor goed bestuur en management (J. Bossert, Nyenrode/Deloitte), Gemeente Governance – Handboek Verbonden Partijen (Deloitte)
- 13 Artikel 8 Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken
- 14 Afspraak tussen kabinet en Vereniging Nederlandse Gemeenten naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer (Motie Verburg, december 2003, Kamerstukken Tweede Kamer, 29200 XV, nr. 46)
- 15 De cijfers in deze paragraaf zijn grotendeels afkomstig uit het 'Publiek Overzicht Resultaten Wsw', dat periodiek door het ministerie van SZW gepubliceerd wordt. Baanstede wordt in deze overzichten afgezet tegen sw-bedrijven binnen de grootteklasse van 501 tot 1000 plaatsingen. Voor Baanstede hebben de meest recente cijfers betrekking op de stand eind 2005. Voor de sector waren deze cijfers nog niet beschikbaar en dateren de meest recente cijfers van 30 juni 2005.
- 16 Berekening rekenkamer o.b.v. CBS en Publiek Overzicht Resultaten Wsw
- 17 Brief d.d. 19 augustus 2005 aan de staatssecretaris van SZW, 'WSW indicatiestelling door CWI'
- 18 Motie Verburg (december 2003, Kamerstukken Tweede Kamer, 29200 XV, nr. 46)
- 19 Artikel 8 lid 2 Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken
- 20 Baanstede, *Van Productiebedrijf naar Leer/Werkbedrijf. Beleidsdocument 2005 t/m 2007*, juli 2005, p. 7
- 21 Vaststelling *Beleidsdocument 2005-2007* in AB op 9 juni 2005; vaststelling *Instroombeleid* in DB op 14 september 2005
- 22 Noordhollands Dagblad, *Wachtlijsten Baanstede zijn fiks probleem*, 16 juni 2005
- 23 Organisatie voor informatie, advies en ondersteuning aan mensen met een handicap, ontwikkelingsachterstand, functiebeperking of chronische ziekte.
- 24 Noordhollands Dagblad, *Baanstede wil meer jongeren aan de slag*, 27 april 2006
- 25 Bron: www.aanhetwerkmetdewsw.nl

- 26 Artikel 5 Regeling uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken d.d. 14 december 2004. Op grond van de per 1 januari 2005 vervallen Regeling arbeidsinpassing en begeleiding sociale werkvoorziening gold dit percentage ook voor de door de rekenkamer onderzochte jaren 2003 en 2004.
- 27 SEOR, *Evaluatie van Begeleid Werken in het kader van de Wsw*, mei 2001
- 28 Research voor Beleid, *Onbekend maakt onbemind. Attitudeonderzoek naar de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt*, januari 2004
- 29 Inspectie Werk en Inkomen, *Duurzaamheid van begeleid werken in de Wsw. Verkennende studie*, oktober 2005
- 30 Artikel 6 lid 1 Besluit uitvoering sociale werkvoorziening en begeleid werken
- 31 Notitie 'Instroom bij Baanstede', door het DB vastgesteld op 14 september 2005
- 32 Ernst & Young, *Van binnen naar buiten*, mei 2006, p. 37 en 40
- 33 Artikel 3 lid 1 Wsw
- 34 Artikel 48 Collectieve arbeidsovereenkomst voor de sociale werkvoorziening, 1 juli 2004 tot 1 januari 2006
- 35 Ernst & Young, *Van binnen naar buiten*, mei 2006, p. 86
- 36 Ernst & Young, *Van binnen naar buiten*, mei 2006, p. 49
- 37 De toegevoegde waarde is de omzet minus de kosten van aan de omzet gebonden grond- en hulpstoffen, de kosten van uitbesteed werk en overige externe, directe orderkosten. Bron: Cedris (2005), *Bedrijfsvergelijkingen voor de sw-bedrijven 2004*.
- 38 Baanstede, *Analyse Exploitatie-Resultaat 2004*, november 2005, p. 3
- 39 Baanstede, *Analyse Exploitatie-Resultaat 2004*, november 2005, p. 3
- 40 Ernst & Young, *Van binnen naar buiten*, mei 2006, p. 52
- 41 Ernst & Young, *Van binnen naar buiten*, mei 2006, p. 50
- 42 Zie bijvoorbeeld directieverslag zoals geagendeerd in DB 18 augustus 2004 en AB 9 juni 2005
- 43 Ernst & Young, *Van binnen naar buiten*, mei 2006, p. 43
- 44 www.europadecentraal.nl/file.asp?filetype=doc/01/001/003/groenonderhoudscontracten_en_SW_bedrijven.pdf
- 45 Verslagen DB 20 april 2005 en AB 9 juni 2005.
- 46 Zie bijvoorbeeld de meest recente beleidsnotitie *Van Productiebedrijf naar Leer/Werkbedrijf. Beleidsdocument 2005 t/m 2007*, juli 2005
- 47 Instructie van de directeur, vastgesteld door het AB op 9 juni 2005
- 48 Berenschot, *Goede praktijkvoorbeelden in de Wsw*, juni 2005
- 49 Groepsgesprek met raadsleden d.d. 30 mei 2005
- 50 Brief d.d. 29 juni 2005 aan de gemeenteraad met als onderwerp 'Financiën Baanstede'
- 51 Vaststelling *Beleidsdocument 2005-2007* in het DB van 20 april 2005 en het AB van 9 juni 2005. Vaststelling *Instroombeleid* in het DB van 14 september 2005.
- 52 Ministerie van Financiën, *Handleiding Government Governance*, 2000, p. 13
- 53 Artikel 169 Gemeentewet
- 54 Artikel 25 lid 2 BBV
- 55 Jaarverslag 2004 en jaarverslag 2005 gemeente Zaanstad, p. 4
- 56 Baanstede, *Analyse Exploitatie-Resultaat 2004*, november 2005, p. 2
- 57 Ernst & Young, *Van Binnen naar Buiten*, mei 2006, p. 61
- 58 Vastgesteld door de gemeenteraad van Zaanstad op 6 april 2006



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
rekenkamer@zaanstad.nl
www.zaanstad.nl/bpo/organisatie/rekenkamer