

# *Financieel onderzoek SWA*



**Andersson Elffers Felix**

Maliebaan 16  
Postbus 85198  
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30  
mail@aef.nl  
www.aef.nl

Kamer van Koophandel  
30096560

# Andersson Elffers Felix

**Datum**

6 maart 2016

**Opdrachtgever**

Gemeente Alphen aan den Rijn

**Contact**

Robert-Jaap Voorn

**Referentie**

AG204-1-32(R.376)

## Inhoud

|                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 Inleiding</b>                                                  | <b>5</b>  |
| 1.1 Achtergrond .....                                               | 5         |
| 1.2 Vraagstelling .....                                             | 6         |
| 1.3 Aanpak.....                                                     | 6         |
| 1.4 Leeswijzer.....                                                 | 6         |
| <b>2 Reconstructie ontwikkelingen</b>                               | <b>7</b>  |
| 2.1 Beschrijving structuur SWA .....                                | 7         |
| 2.2 Voorgeschiedenis.....                                           | 9         |
| 2.3 RUO Rijnstreek Werkt.....                                       | 9         |
| 2.4 Andere invulling dan de RUO.....                                | 11        |
| 2.5 Transformatieplan .....                                         | 12        |
| 2.6 Beleidsplan ‘Rijnstreek Werkt’ .....                            | 15        |
| 2.7 Begrotingen 2015 en 2016.....                                   | 15        |
| <b>3 Analyse financiële situatie</b>                                | <b>17</b> |
| 3.1 Begrotingsmethodiek SWA.....                                    | 17        |
| 3.2 Uitgangspunten begrotingen .....                                | 21        |
| 3.3 Onderbouwing voorstel eerste begrotingswijziging 2016 .....     | 25        |
| 3.4 Beïnvloedbaarheid kosten en opbrengsten SWA .....               | 28        |
| <b>4 Analyse financiële organisatie en sturing</b>                  | <b>32</b> |
| 4.1 Inrichting financiële functie SWA .....                         | 32        |
| 4.2 Financiële sturing binnen Gemeenschappelijke Regeling SWA ..... | 33        |
| 4.3 Samenwerking met gemeenten .....                                | 33        |
| <b>5 Conclusies en aanbevelingen</b>                                | <b>36</b> |
| 5.1 Conclusies .....                                                | 36        |
| 5.2 Aanbevelingen .....                                             | 40        |
| <b>Bijlage 1. Overzicht gesprekspartners</b>                        | <b>46</b> |
| <b>Bijlage 2. Overzicht brondocumenten</b>                          | <b>48</b> |
| <b>Bijlage 3. Bedrijfsmodel</b>                                     | <b>49</b> |



## 1 Inleiding

### 1.1 Achtergrond

SWA is een onderneming die aangepaste werkgelegenheid aanbiedt aan inwoners van de gemeente Alphen aan den Rijn en de omliggende gemeenten, die behoren tot de doelgroep van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en van andere regelingen voor gesubsidieerde arbeid. Bij SWA zijn in totaal ruim 500 medewerkers in verschillende disciplines werkzaam, die goederen en diensten leveren in verschillende marktsectoren. Dit gebeurt zowel binnen het eigen gebouw van SWA (interne werksoorten) als erbuiten (externe werksoorten). SWA is georganiseerd als een Gemeenschappelijke Regeling waarin drie gemeenten deelnemen, te weten Alphen aan den Rijn, Kaag en Braassem en Nieuwkoop.

Als gevolg van uiteenlopende ontwikkelingen is het financieel resultaat van SWA de afgelopen jaren onder druk komen te staan. Met de aankondiging van een eerste begrotingswijziging voor 2016 is voor de opdrachtgevende gemeenten Alphen aan den Rijn, Nieuwkoop en Kaag en Braassem het momentum ontstaan om een onafhankelijk, extern onderzoek uit te laten voeren naar de financiën van SWA. De doelen die de gemeenten met het onderzoek hebben, zijn:

- Het toetsen van de juistheid van de voorliggende 1<sup>e</sup> begrotingscijfers door middel van een externe, onafhankelijke beoordeling, en het vergroten van de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de realisatiecijfers over de begroting van 2016 voor SWA.
- Het verkrijgen van inzicht in de invloed van het functioneren van de governance op de financiën van SWA en mogelijke verbeteringen hierin.
- Het eenvoudig inzichtelijk en vergelijkbaar doorrekenen van financiële consequenties van gemaakte en eventueel nader te maken beleidskeuzes, en het beter kunnen inschatten en monitoren van het hierop aansluitende verandertraject van SWA.
- Het verkrijgen van inzicht of en hoe het nu begrote forse meerjarenperspectief kan worden omgebogen naar een minder negatief en mogelijk zelfs positief perspectief.

De gemeenten hebben Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd het onderzoek uit te voeren. De resultaten hiervan zijn beschreven in de voorliggende rapportage.

## 1.2 Vraagstelling

De concrete vraagstelling die in het onderzoek centraal heeft gestaan, bestaat uit vier onderdelen:

- Voer een inhoudelijke en financiële toets uit op de 1<sup>e</sup> begrotingswijziging en beheersbaarheid en betrouwbaarheid van het financieel rapportagesysteem.
- Maak inzichtelijk hoe de governance van SWA in de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd.
- Voer een beperkte doorlichting van de financiële functie van SWA uit en geef over deze functie een verbeteradvies.
- Ontwikkel een voor de gemeenteraden en colleges van B&W transparant en eenvoudig bedrijfsmodel voor SWA, dat gebruikt kan worden voor:
  - het financieel doorrekenen van beleidskeuzes
  - het verandertraject dat doorgevoerd dient te worden
  - het bijsturen van het meerjarenperspectief.

## 1.3 Aanpak

De bovenstaande vragen dienden in een onderzoek met een doorlooptijd van circa acht weken te worden beantwoord. De aanpak van dit onderzoek bestond uit twee onderdelen:

- We zijn gestart met het maken van een analyse van de relevante documenten over het functioneren van SWA in de afgelopen jaren. We hebben ons hierbij geconcentreerd op de documenten die goed inzicht geven in de besluiten die successievelijk genomen zijn en de uitvoering die hieraan is gegeven. Een overzicht van de belangrijkste documenten is opgenomen in een bijlage bij deze rapportage.
- Op basis van de analyse van de documenten hebben we gesprekken gevoerd met de direct betrokkenen bij de ontwikkelingen binnen SWA. Het ging hierbij om bestuurders en medewerkers van SWA en van de opdrachtgevende gemeenten. Een overzicht van de gesprekspartners is eveneens als bijlage bij deze rapportage gevoegd.

Het onderzoek is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris van Alphen aan den Rijn als opdrachtgever en begeleid door een begeleidingsgroep bestaande uit ambtelijk betrokkenen vanuit de drie gemeenten. Deze begeleidingsgroep is gedurende het onderzoek drie keer bijeen geweest om de inhoudelijke en procesmatige voortgang van het onderzoek te bespreken. De samenstelling van de begeleidingsgroep is terug te vinden in een bijlage bij de rapportage.

Gedurende het onderzoek heeft ‘hoor en wederhoor’ plaatsgevonden met de directie van SWA. Dit om de reconstructie van de ontwikkelingen te toetsten op feitelijke onjuistheden en de directie de gelegenheid te geven om te reageren op de uitgevoerde (financiële) analyse. Dit is gebeurd zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de onderzoekers.

## 1.4 Leeswijzer

We starten de rapportage in hoofdstuk twee met een reconstructie van de ontwikkelingen die zich vanaf circa 2011 rond SWA hebben voorgedaan. Het gaat om een feitelijke weergave van de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden. In de hoofdstuk drie en vier presenteren we de bevindingen van het onderzoek. We gaan hierbij in op de financiële situatie van SWA en de inrichting van de financiële organisatie en sturing. In hoofdstuk vijf trekken we de conclusies van het onderzoek, waarbij we antwoord geven op de vragen die in het onderzoek centraal staan. In dit hoofdstuk vertalen we de conclusies ook naar aanbevelingen voor de toekomst.

## 2 *Reconstructie ontwikkelingen*

Alvorens in te gaan op de bevindingen die uit het onderzoek naar voren komen, presenteren we in dit hoofdstuk een reconstructie van de ontwikkelingen zoals die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Deze reconstructie is van belang, omdat deze de context schetst van waaruit de bevindingen dienen te worden gezien. Het domein van werk en inkomen en meer specifiek het beleid voor personen met een afstand tot de arbeidsmarkt is de afgelopen periode flink in beweging geweest. De besluiten die in de loop van de tijd genomen zijn, hebben hier een directe relatie mee.

We starten om die reden met een chronologisch overzicht van de ontwikkelingen die zich vanaf circa 2011 ten aanzien van SWA hebben voorgedaan. Het gaat hierbij om een feitelijke beschrijving van de gebeurtenissen. Een nadere analyse van de genomen besluiten en de overwegingen die hieraan ten grondslag hebben gelegen, verwijzen we naar het volgende hoofdstuk.

Voor een helder begrip van de reconstructie is het van belang om een achtergrond te hebben bij de wijze waarop de organisatie van SWA georganiseerd is en de verschillende organen die er zijn (geweest) gericht op het nemen van besluiten en het voeren van overleg over SWA. Deze achtergrond is opgenomen in de volgende paragraaf.

### 2.1 **Beschrijving structuur SWA**

SWA is georganiseerd als een Gemeenschappelijke Regeling van drie gemeenten gericht op de adequate uitvoering van taken op het gebied van gesubsidieerde arbeid.<sup>1</sup> De stemverhouding tussen de gemeenten is afhankelijk van het aantal in de betreffende gemeente woonachtige medewerkers werkzaam op grond van de Wsw. Dit aantal inwoners in de Wsw is het grootst voor de gemeente Alphen aan den Rijn (circa 81,5%). De verhouding tussen de andere twee gemeenten is bij benadering gelijk. Aanvullend geldt de voorwaarde dat ten minste twee gemeenten een besluit moeten ondersteunen.

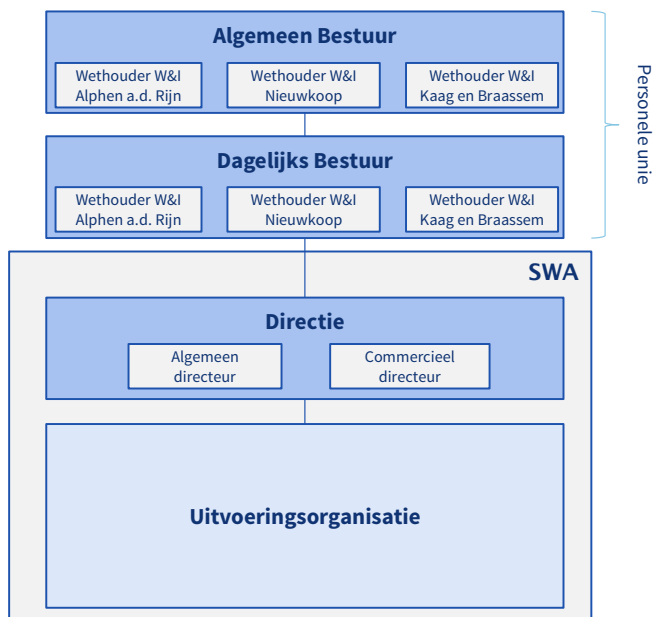
---

<sup>1</sup> Bij de start van de Gemeenschappelijke Regeling ging het nog om vijf gemeenten. Door fusies is dit aantal afgenomen tot drie.

Het bestuur van SWA bestaat uit (zie figuur):

- Het algemeen bestuur (AB)
- Het dagelijks bestuur (DB)
- De voorzitter.

In de statuten van de Gemeenschappelijke Regeling is vastgelegd dat het AB bestaat uit één lid per deelnemende gemeente en dat het DB uit evenveel leden bestaat als het AB. In de praktijk wordt zowel het AB als het DB gevormd door de wethouders met de portefeuille voor Werk en Inkomen van de drie gemeenten. In de vorige collegeperiode was de bestuurder van SWA vanuit de gemeente Alphen aan den Rijn een andere wethouder dan die van Werk en Inkomen, maar hier is na de afgelopen periode niet meer voor gekozen.



**Figuur 2.1: Schematisch overzicht van Gemeenschappelijke Regeling SWA**

De wethouders Werk en Inkomen van de drie gemeenten hebben naast hun rol als bestuurder van de Gemeenschappelijke Regeling ook een opdrachtgevende rol in de richting van SWA. Hierbij is van belang dat de gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem met de gemeente Alphen aan den Rijn een dienstverleningsovereenkomst (DVO) hebben gesloten, waarin is vastgelegd dat de gemeente Alphen aan de Rijn de diensten levert aan de inwoners van de overige twee gemeenten op het gebied van werk en inkomen. De activiteiten op het gebied van de Wsw zijn hier een uitzondering op. Voor deze activiteiten zijn de gemeenten zelf verantwoordelijk.

De operationele aansturing is in handen van de tweehoofdige directie van SWA, bestaande uit een algemeen en een commercieel directeur.

De belangrijkste organen die in het kader van SWA bestaan, zijn:

- De Colleges van B&W en de Gemeenteraden van de gemeenten die deelnemen in de Gemeenschappelijke Regeling voor SWA.



- Het Dagelijks Bestuur (DB) en het Algemeen Bestuur (AB) van SWA, die sinds 2014 bestaan uit de wethouders van de betrokken gemeenten die de portefeuille Werk en Inkomen beheren<sup>2</sup>.
- De Stuurgroep Sociaal Domein (als opvolger van de Stuurgroep Werk en Inkomen) als een besluitvormend bestuurlijk overleg tussen de wethouders van de gemeenten die participeren in SWA.
- Het Transitieteam Werk als een ambtelijke voorbereidingsgroep van de Stuurgroep Sociaal Domein, waarin ook de documenten die voorlagen in de bijeenkomsten van het DB van SWA besproken werden. Naast de betrokken gemeenten maakte ook SWA onderdeel uit van dit overleg. Voor zover AEF heeft kunnen nagaan was het Transitieteam Werk formeel niet gemandateerd voor het nemen van besluiten over fundamentele beleidsinhoudelijke keuzes.
- Het Accountoverleg (of het overleg financieel ambtenaren), dat opereerde als een ambtelijk overleg tussen de betrokken gemeenten en SWA, waarin de financiële rapportages van SWA aan de orde kwamen.

## 2.2 Voorgeschiedenis

SWA was oorspronkelijk een gemeentelijke dienst van de gemeente Alphen aan den Rijn. In 1999 is SWA omgevormd tot een gemeenschappelijke regeling bestaande uit toen nog zeven gemeenten. Uit die tijd stamt ook het huidige pand SWAenendrift, dat diende ter vervanging van een aantal kleinere panden die inmiddels waren afgeschreven. In de eerste jaren van de gemeenschappelijke regeling vertoonden de financiën van SWA een relatief stabiel positief beeld.

In 2013 is naar aanleiding van het voornemen om de Wet Werken naar Vermogen (WWnV) in te voeren, onderzoek gedaan naar een nieuw organisatiemodel voor SWA, waarbij ook breder de toeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt betrokken werd. De reden hiervoor was dat met de inwerkingtreding van de WWnV sterk gekort zou gaan worden op de sociale werkvoorziening, waardoor het toen bestaande organisatiemodel niet meer toekomstbestendig was.

## 2.3 RUO Rijnstreek Werkt

In 2011 ontstond het idee om SWA om te vormen tot een Regionale Uitvoeringsorganisatie Rijnstreek Werkt (RUO Rijnstreek Werkt) op het gebied van werk en inkomen. In deze nieuwe organisatie zouden naast het werk voor mensen met een arbeidsbeperking (vergelijkbaar met de sociale werkvoorziening) ook alle taken rondom re-integratie ondergebracht worden: alle mensen die een WWB-uitkering aanvroegen op het Serviceplein van de gemeente Alphen aan den Rijn zouden doorgestuurd worden naar de RUO voor een diagnostisch traject en een leerwerkplek. De RUO werd gezien als het toekomstige re-integratiebedrijf van de Rijnstreek. De colleges hebben de raden op 17 januari 2012 geïnformeerd over het gekozen toekomstscenario van SWA.

Het vertrekpunt voor de RUO was dat SWA omgevormd zou worden van een productiebedrijf naar een netwerkorganisatie.

---

<sup>2</sup> In de periode voor 2014 was het DB- en AB-lid uit de gemeente Alphen aan den Rijn niet de portefeuillehouder voor Werk en Inkomen, maar de portefeuillehouder voor Financiën.

Hieraan lagen verschillende redenen ten grondslag:

- Het streven om zoveel mogelijk mensen bij reguliere werkgevers te plaatsen, oftewel een beweging van binnen naar buiten te maken (in lijn met het landelijk beleid).
- De hogere winstgevendheid van externe activiteiten.
- De wens van de gemeenten om minder risico te lopen met de productieactiviteiten.
- De opvatting dat concurrerende productieactiviteiten geen gemeentelijke taak zijn.
- De zorg dat productie van goederen gezien kan worden als staatssteun en als schending van het aanbestedingsrecht.

Deze laatste zorg werd ondervangen door SWA te kwalificeren als een publiekrechtelijke instelling, die niet opereert onder marktomstandigheden en door SWA als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) aan te wijzen.

De RUO diende een gemengde uitvoeringsorganisatie te worden, voor zowel mensen met een arbeidsbeperking als het reguliere WWB-bestand van de gemeenten. Een business case voor deze nieuwe organisatie is in 2012 opgesteld door onderzoeksbureau Berenschot. Het rapport van deze business case bevatte nog geen financiële doorrekening, maar legde de nadruk op de benodigde beleidskeuzes. Wel werd in deze business case geconcludeerd dat het afbouwen van interne werksoorten gepaard zou gaan met hoge incidentele kosten (€ 15 – € 20 miljoen) en dat deze zich op lange termijn niet terug zouden verdienen.

## Participatiewet

Na de val van het kabinet Rutte I verviel het voornemen voor invoering van de WWnV. Uiteindelijk werd de oorspronkelijke WWnV vervangen door de Participatiewet, met op hoofdlijnen dezelfde beleidsuitgangspunten (zoveel mogelijk mensen aan het werk bij reguliere werkgevers).

De business case van Berenschot uit 2012 was opgesteld op basis van de WWnV en richtte zich vooral op de invulling van beleidsvragen binnen de regio. In 2014 is door bureau Berenschot een vervolg op deze business case opgeleverd. Hierin is het bedrijfs- en verdienmodel voor de nieuwe organisatie uitgewerkt op basis van de nieuwe uitgangspunten. Bouwstenen voor deze business case waren:

- SWA zoals de organisaties op dat moment bestond: van de sociale werkvoorziening was de bedoeling dat deze zich zou richten op een beweging van binnen naar buiten: meer mensen aan de slag bij reguliere werkgevers, via begeleid werken of detachering. Daarnaast was voor een beperkte doelgroep intern beschut werk nodig
- Startbaan: dit was een project gericht op re-integratie. Hierin werden via workshops en diagnosewerkplekken passende re-integratietrajecten bepaald en werden mensen door het mobiliteitscentrum begeleid naar werk. Bij de Startbaan hoorden leerwerkplekken in SWA, waar mensen vaardigheden op konden doen die nodig waren voor deelname aan de arbeidsmarkt
- Werkgeversservicepunt (WSP): ook dit was een project. Hier lag de verantwoordelijkheid voor contacten met werkgevers om vacatures, leerwerktrajecten en detacheringen binnen te halen.

De combinatie van sociale werkvoorziening en re-integratieactiviteiten met de bijbehorende contacten met werkgevers kwam inhoudelijk sterk overeen met het oorspronkelijke idee voor een RUO. In de business case is ervan uitgegaan dat de projecten in een later stadium als onderdeel van de RUO definitieve vorm zouden krijgen. De berekeningen van de business case zijn op deze aanname gebaseerd.

## Onduidelijkheid over Startbaan en WSP

Over de status van Startbaan (m.u.v. leerwerkplekken) en het WSP, die beide gehuisvest waren in het pand van SWA, bestaan uiteenlopende beelden. Aan de ene kant bestaat het beeld dat deze projecten onder aansturing van de ambtelijke organisatie van de gemeente Alphen aan den Rijn vielen. Dit mede gezien de situatie dat er voor beide projecten een gemeentelijk projectleider was aangesteld. Aan de andere kant is het beeld dat de projecten onderdeel waren van de RUO in oprichting en, met uitzondering van de personele verantwoordelijkheid, onder aansturing van de directie van SWA vielen. De verschillende beelden blijken ook uit de onduidelijkheid over de financiering van beide projecten. De gemeente heeft SWA alleen een bedrag betaald voor de huisvesting van zijn medewerkers die aan de projecten werkten. SWA heeft in 2014 ook kosten voor zijn eigen personele inzet in het WSP gefactureerd, maar deze zijn door de gemeente Alphen aan den Rijn niet betaald.

Voor zover AEF heeft kunnen achterhalen, zijn er geen verifieerbare afspraken gemaakt over de status van Startbaan en het WSP, bijvoorbeeld in de vorm van een besluit of een contract. Wel staat in de gemeentelijke notitie 'De toekomst van de Participatiewet in de Rijnstreek' uit juni 2014 dat 'Startbaan en het WSP onder aansturing van SWA gepositioneerd' waren.

## 2.4 Andere invulling dan de RUO

Na de fusie van Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude tot de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn werd eind 2013 een nieuw college gevormd. In het collegeprogramma werd een bezuiniging van € 1 miljoen op SWA afgesproken, zijnde de totale gemeentelijke bijdrage aan SWA. De bezuiniging vond zijn oorsprong in mogelijke besparingen op huisvesting van SWA, maar werd in het collegeprogramma als bredere strategische heroriëntatie gepositioneerd. Deze heroriëntatie vond plaats voor alle aan de gemeente verbonden partijen. Voor SWA was het idee achter de bezuiniging dat door de transformatie naar een meer extern gerichte organisatie de kostendekkendheid kon verbeteren. Als de andere deelnemende gemeenten hun bijdragen navenant zouden verlagen, zou dit een totale bezuiniging van € 1,3 miljoen betekenen.

Voor zover AEF kan achterhalen is het idee van de RUO ambtelijk losgelaten rond de tijd dat het nieuwe college in Alphen aan den Rijn aantrad. In documenten van het Transitieteam wordt tot april 2014 nog gesproken over de inrichting van de RUO, waar ook Startbaan en het WSP onderdeel van uitmaken.

### Notitie 'Een nieuwe wijze van werken'

Naar aanleiding van de tweede business case van Berenschot is een ambtelijke notitie 'Een nieuwe wijze van werken' opgesteld. In de notitie is het idee van een RUO expliciet losgelaten, met als argumentatie dat deze constructie financieel niet haalbaar was. In deze notitie zijn ook overzichten opgenomen van de kosten en opbrengsten per werksoort van SWA.

De notitie is besproken in een bijeenkomst van de Stuurgroep Sociaal Domein van 2 juni 2014, maar er is nooit een besluit over genomen. De notitie heeft dus geen status, maar is wel het eerste document waarin AEF ziet dat het idee van een RUO wordt losgelaten. SWA is niet betrokken geweest bij het opstellen van de notitie.

### Onduidelijkheid over rendement interne werksoorten

In door AEF gevoerde gesprekken is de aangepaste business case van Berenschot verschillende keren aangehaald als onderbouwing dat de interne werksoorten van SWA verlieslatend waren. In de uiteindelijke versie van de business case worden hier echter geen

uitspraken over gedaan. Wij zien twee andere mogelijke bronnen voor het ontstane beeld dat de interne werksoorten meer verlieslatend waren dan externe werksoorten:

- Onderzoeksbureau K+V heeft in 2011 een berekening gemaakt van de kosten en opbrengsten van de verschillende werksoorten, inclusief overhead. Daaruit bleek dat de meeste interne werksoorten verlieslijdend waren.
- In een advies van de directie SWA aan de Stuurgroep Sociaal Domein d.d. 27 mei 2014 wordt gerefereerd aan een overzicht dat Berenschot gedurende het onderzoek op ambtelijk verzoek van de gemeente Alphen aan den Rijn heeft opgesteld. In het advies stelt de directie SWA dat ‘mensen die wat minder goed bij de materie betrokken zijn’ uit dit overzicht de conclusie kunnen trekken dat de interne werksoorten verliesgevend zijn. Mogelijk zijn dit dezelfde cijfers als die uit het overzicht waar de directie SWA aan refereerde in het advies rond de business case. Dit overzicht is echter niet opgenomen in de eindrapportage van Berenschot. SWA was volgens de tekst in het eerder genoemde advies niet betrokken bij het opstellen van dit overzicht.

## **Notitie ‘De toekomst van de Participatiewet in de Rijnstreek’**

In de eerder aangehaalde richtinggevende notitie ‘De toekomst van de Participatiewet in de Rijnstreek’, die in juni 2014 vastgesteld is door de colleges en ter kennisgeving naar de raden is gestuurd, wordt dezelfde lijn gevolgd als in de notitie ‘Een nieuwe wijze van werken’. In de notitie staan de volgende uitgangspunten:

- Geen SW-ers thuis, oftewel de huidige SW-medewerkers houden werk.
- De markt doet wat ze kan, overheid (inclusief SWA) fungeert als vangnet.
- De productie wordt een ondersteunend en niet leidend, en wordt flexibeler inzetbaar.
- Diversiteit aan mensen vraagt om een passende schakering in aanbod van werk en re-integratie activiteiten, hetgeen keuzes beïnvloedt over omschakeling, afbouw en/of afstoten van productie en opbouw van de flexibele netwerkorganisatie gericht op ontwikkeling van mensen.
- De productie vindt organisatorisch gescheiden plaats van de gemeentelijke taken, waarmee ook "prikkel" en risico's gescheiden worden c.q. niet conflicteren.
- Het gebouw is duur, maar zo lang het van de gemeenten is moet het optimaal gebruikt worden.
- De bewegingen van ‘binnen naar buiten’ en ‘van productiebedrijf naar netwerkorganisatie’ is in de notitie sterk verankerd. SWA diende zich te ontwikkelen tot een toekomstbestendige, flexibele netwerkorganisatie met als doelstelling het aan het werk brengen van mensen. Dit onder regie van de gemeenten.
- In de notitie ‘De toekomst van de Participatiewet in de Rijnstreek’ zijn als uitwerking van de bovenstaande uitgangspunten twee belangrijke besluiten opgenomen:
  - Startbaan en het WSP worden ingebed in de gemeentelijk organisatie van de gemeente Alphen aan den Rijn
  - Opleidingen en leerwerkplekken vinden bij voorkeur plaats bij reguliere werkgevers.

De notitie was het bestuurlijke vervolg op de notitie ‘Een nieuwe wijze van werken’. Met de vaststelling van de notitie werd afgeweken van de oorspronkelijke plannen voor een RUO.

## **2.5 Transformatieplan**

Naar aanleiding van de notitie ‘De toekomst van de Participatiewet in de Rijnstreek’ heeft het Dagelijks Bestuur (DB) de directie van SWA opdracht gegeven om de consequenties voor SWA uit te werken in een veranderplan. Dit plan had voor SWA tot doel om uitvoering te geven aan de uitgangspunten van ‘De toekomst van de Participatiewet in de Rijnstreek’ en als leidraad te dienen voor de benodigde transitie. Dit heeft geresulteerd in een Transformatieplan 2015 –

2018, dat in december 2014 is goedgekeurd door het DB. Dit transformatieplan bevatte de volgende onderdelen:

- Structuur van de nieuwe organisatie: de netwerkorganisatie bestaat uit de onderdelen intern beschut werk, dienstverlening buiten het eigen pand en leerwerkplekken. Flex BV blijft bestaan.
- Plannen voor de bestaande werksoorten:
  - focus op externe werksoorten
  - onderzoek naar verzelfstandiging van Metaal
  - streven om ondernemersrisico van Motoren te beperken
  - Springplank, Elektro en Verpakking blijven bestaan
  - logistiek blijft als interne ondersteunende afdeling bestaan
  - buiten deur plaatsen van overige interne werksoorten.
- Re-integratie: het Transformatieplan gaat ervan uit dat gemeenten SWA vragen circa 100 leerwerkplekken te creëren of ondersteunen, deels bij reguliere werkgevers. Ook neemt SWA aan dat de gemeenten een opdracht verstrekken voor andere activiteiten op het gebied van re-integratie, zoals opleidingen en workshops.
- Huisvesting: hierbij is de aanname dat gemeente Alphen aan den Rijn het pand overneemt en dat SWA een marktconforme huur betaalt voor de daadwerkelijk gebruikte vierkante meters.
- Personeel: hierbij wordt alleen ingegaan op het natuurlijk verloop en er wordt geconcludeerd dat geen Sociaal Plan opgesteld hoeft te worden.

De financiële doorrekening van het plan laat een positief resultaat zien van € 297.000 in 2015 tot ruim € 400.000 in de jaren daarna. In het plan wordt aangegeven dat deze bedragen sterk afhankelijk zijn van de gehanteerde aannames en p.m.-posten. Deze waren als volgt:

- Het vertrekpunt voor de omzet en kosten exclusief Transformatieplan is de prognose 2014 op basis van gegevens tot en met het 3e kwartaal.
- Omzet en salariskosten zijn met 1% geïndexeerd, en er is aangenomen dat de uitstroom via natuurlijk verloop de duurste medewerkers betreft.
- In het geval Metaal verzelfstandigd wordt, levert dit een structurele tegenvaller van € 1,7 miljoen op.
- Er is € 660.000 aan omzet geboekt voor re-integratietaken.
- Er worden aannames gedaan over extra groenopdrachten die extra inkomsten van € 150.000 op zouden leveren.
- De bezuiniging van € 1,3 miljoen op basis van het collegeprogramma van Alphen aan den Rijn wordt geclassificeerd als niet feitelijk realiseerbaar en is niet opgenomen in het financiële plaatje van het Transformatieplan.

De gemeenten geven aan dat zij ambtelijk maar beperkt meegedacht hebben over het Transformatieplan, een plan in hun ogen veel open einden bevatte en relatief veel verantwoordelijkheid bij de gemeenten legde. Het beeld van SWA uit die periode is dat gemeenten de prioriteit bij de uitwerking van het beleidsplan Rijnstreek Werkt legden en minder bij het opstellen van Transformatieplan. Het is niet duidelijk in hoeverre gemeenten daadwerkelijk inhoudelijk betrokken werden bij het plan.

Wel is duidelijk dat:

- een concept van het plan in oktober 2014 in het Transitieteam Werk aan de orde is geweest
- het Transformatieplan in 2015 naar de colleges is gestuurd, waarbij ook Alphen aan den Rijn is verzocht een bod uit te brengen op het pand.

Uit gesprekken die AEF gevoerd heeft, komt het beeld naar voren dat het Transformatieplan door de gemeenten vooral gezien werd als aangelegenheid van SWA. Hoewel het plan op de agenda van het Transitieteam Werk heeft gestaan, was de betrokkenheid bij het plan beperkt.

## **Uitvoering van Transformatieplan**

In vervolg op de goedkeuring van het Transformatieplan zijn er vier projectgroepen ingesteld om de doelstellingen verder uit te werken. In ieder van deze projectgroepen nam naast medewerkers van SWA ook een medewerker van één van de gemeenten plaats. Het is AEF echter niet duidelijk in hoeverre gemeenten daadwerkelijk een inhoudelijke rol gespeeld hebben in de projectgroepen. Naast een aantal tussentijdse verslagen heeft het DB van SWA in september 2015 een voortgangsrapportage van de uitvoering van het plan ontvangen. Hierin wordt geconcludeerd dat de actiepunten die bij SWA belegd zijn op schema liggen, maar dat de besluitvorming bij de gemeenten (over bijvoorbeeld beschut werk en de overname van het pand) nog niet afgerond is. Ten tijde van de voortgangsrapportage waren binnen SWA de volgende punten opgepakt:

- De uitstroombestelling van 5% was in augustus 2015 al gehaald, hoewel opgemerkt werd dat een deel van de uitstroom veroorzaakt werd door overlijden na verkeersongelukken en door het stopzetten van tijdelijke contracten, die er nu bijna niet meer zijn.
- Er wordt beschreven hoe medewerkers geworven worden voor externe activiteiten of detachering. Hierbij wordt het aandachtspunt genoemd dat door de beweging van binnen naar buiten gaten in de productie vallen
- Voor Metaal wordt geadviseerd niet op korte termijn te verzelfstandigen, omdat de kosten hiervan te hoog zijn en de afdeling belangrijk is voor het kunnen bieden van opleidingen.
- Voor Motoren werd aangegeven dat SWA in gesprek is over voorwaarden rond voorfinanciering en voorraadbeheer. Hoewel dit nog niet bekend was ten tijde van de voortgangsrapportage, was de uitkomst dat de betreffende klant niet met SWA door zou gaan en de activiteiten verdwijnen.
- Het Grafisch Centrum wordt per 1 januari 2016 gesloten.

Uit gesprekken van AEF met de gemeenten blijken twijfels over de manier waarop de uitvoering van het Transformatieplan ter hand is genomen. De opmerkingen hierover gaan bijvoorbeeld over :

- De overname van de boedel van een ander SW-bedrijf, gericht op interne productie. Volgens SWA vond deze overname plaats een half jaar voor het Transformatieplan was opgesteld.
- De gebrekkige communicatie over het risico dat de activiteiten rond motoren weg zou vallen en de consequenties daarvan.
- Het beeld dat SWA maar beperkt inzet op het aantrekken van externe werksoorten, detachering en begeleid werk, en de focus vooral op interne werksoorten heeft.

Sinds de goedkeuring van het Transformatieplan door het DB zijn binnen het DB van SWA twijfels ontstaan over de uitgangspunten van het plan. Zo was een speerpunt in het plan het terugbrengen van de productie. Op 29 oktober 2015 heeft het DB zich in een heisessie, waar ook ambtenaren van de gemeenten voor uitgenodigd waren, gebogen over de effectiviteit van de keuzes die in 2014 gemaakt zijn. Over het uitgangspunt dat de productieactiviteiten teruggebracht zou moeten worden, is in deze sessie uitgesproken dat er 'nog verschillend gedacht en gesproken wordt over de wenselijkheid van de afbouw van de interne productielijnen'.

## Omgang met huisvesting SWA

Een terugkerend onderwerp in de discussie over SWA is het pand SWAenendrift. In de business case van Berenschot werd al opgemerkt dat de huisvestingslasten van SWA relatief hoog zijn. Aangezien dit mede samenhangt met de financieringsconstructie en mogelijk een negatieve prikkel is voor de beweging van binnen naar buiten wordt al enige tijd gesproken over de aankoop van het pand door de gemeente Alphen aan den Rijn. De effecten van een eventuele aankoop zijn niet doorgetrokken in het Transformatieplan of begrotingen. Wel is in het plan een doorbelasting voor leegstand opgenomen, die uiteindelijk niet betaald is.

Het college van Alphen aan den Rijn heeft in april 2015 een principebesluit genomen over de overname van het pand van SWA. In eerste instantie zou SWA hiervoor een taxatie laten uitvoeren (zie verslag DB-vergadering 21 september 2015), maar de gemeente Alphen aan den Rijn besloot vanuit zijn rol als kopende partij om dit zelf te doen. In het verslag van de DB-vergadering van 9 november wordt gerefereerd naar deze afspraak en staat dat dit 'anders is gelopen dan toen afgesproken'. Vervolgens is geen nieuwe taxatie door SWA uitgevoerd. Op dit moment is er nog geen uitsluitsel over de vraag of de gemeente tot aankoop overgaat of niet. Dit besluit is wel in het college besproken, maar uitgesteld tot na afronding van het voorliggende onderzoek.

## 2.6 Beleidsplan 'Rijnstreek Werkt'

In juni 2015 werd het beleidsplan 'Rijnstreek Werkt' vastgesteld door de drie gemeenteraden. Daarbij zijn in verschillende raden verschillende moties aangenomen, bijvoorbeeld over de omgang met beschut werk. De besluitvorming over de aantallen en de positionering van beschut werk was ten tijde van de goedkeuring van het plan nog niet gefinaliseerd.

In een reactie aan de gemeenten heeft SWA aangegeven dat in het beleidsplan onderdelen zitten waar niet op geanticipeerd is in het Transformatieplan. In het DB van SWA is besproken dat dit negatieve financiële gevolgen zou hebben voor SWA. Zo krijgt SWA vanuit 'Rijnstreek Werkt' een beperkte rol toebedeeld rond re-integratie ten opzichte van de situatie dat alle leerwerkplekken door SWA uitgevoerd zouden worden.

Het beleidsplan was wel in lijn met de notitie 'De toekomst van de Participatiewet in de Rijnstreek', hoewel minder leerwerkplekken opgenomen waren dan begroot in het Transformatieplan. Over het aantal leerwerkplekken lijkt een tijd onduidelijkheid te hebben bestaan. Afgezien van het aantal leerwerkplekken was 'Rijnstreek Werkt' in lijn met het Transformatieplan. Wel was er nog een aantal openstaande onduidelijkheden:

- Het was nog onduidelijk hoeveel plaatsen beschut werk ingevuld zouden worden bij SWA.
- Er was nog geen duidelijkheid over een mogelijke overname van het pand van SWA.
- Er was nog geen duidelijkheid over een mogelijke rol van SWA bij de uitvoering van garantiebannen.

## 2.7 Begrotingen 2015 en 2016

### Geen begrotingswijziging 2015

In lijn met de normale begrotingscyclus is de begroting 2015 begin 2014 opgesteld. Op dat moment was het vertrekpunt nog de vorming van de RUO. In het Transformatieplan is opgenomen dat het DB van SWA ervan uitgaat dat 'vaststelling van het Transformatieplan automatisch leidt tot een voorstel tot begrotingswijziging 2015'. Ook in de vergadering van het DB waarin het Transformatieplan is vastgesteld, is het voornemen uitgesproken het AB



een begrotingswijziging voor te leggen en in de begroting 2016 wordt gerefereerd aan een nog niet geformaliseerde begrotingswijziging 2015. Deze begrotingswijziging heeft echter niet op de agenda van het AB gestaan en is er ook niet gekomen .

In de gevoerde gesprekken is aangegeven dat de directie SWA en het DB er niet voor voelden de begroting aan te aanpassen hangende de besluitvorming van gemeenten over beschut werk, garantiebanen en de huisvesting van SWA. Deze lijn is echter niet terug te vinden in de verslagen van het DB, waar op 30 maart 2015 is besloten het Transformatieplan als uitgangspunt te nemen 'voor de begrotingswijziging 2015, die ook nog moet komen'. Daarna is het onderwerp niet meer opgenomen in de verslagen van het DB. Wel wordt in de verslagen verschillende keren opgemerkt dat de realisatie in 2015 achterbleef bij de begroting, waarbij ook aangegeven is dat de begroting gebaseerd was op de kennis van april 2014.

Alhoewel de achterblijvende omzet op re-integratie en hogere loonkosten wel benoemd zijn, is het beeld van AEF dat de verschillen niet diepgaand besproken zijn, zowel binnen het DB van SWA als in de afstemming met de gemeenten. Wel is in oktober namens het bestuur van SWA een resultaatprognose 2015 verstuurd naar de gemeenten, waarin gewaarschuwd werd voor een tekort. Aan een afvaardiging van de gemeenteraad van Kaag en Braassem was tijdens een rondleiding daags voor het versturen van deze prognose, nog een positief financieel beeld geschetst. Deze opeenvolging van gebeurtenissen is binnen deze gemeente ervaren als een bijzonder ongelukkige samenloop. Ook de andere twee gemeenten waren verrast over de winstwaarschuwing van SWA.

## **Primitieve begroting 2016**

Ook voor de begroting 2016, die op 20 april 2015 door het DB van SWA is aangenomen, werd besloten van het Transformatieplan uit te gaan<sup>3</sup>. Het DB heeft voor de vergadering van december 2015 om een voorstel voor een begrotingswijziging gevraagd. Dit is in lijn met het verzoek van de gemeenteraden vastgelegd in hun zienswijzen op de primitieve begroting. In reactie op de zienswijzen is in augustus vanuit SWA aan de gemeenteraden gecommuniceerd dat de begroting 2016 niet reëel is.

## **Eerste Begrotingswijziging 2016**

De eerste uitwerking van de begrotingswijziging die naar de voorzitter van het DB van SWA gecommuniceerd is, was een notitie van de directie van SWA gericht aan het DB ten behoeve van de bijeenkomst van het DB van 9 november 2015. Voor zover AEF kan vaststellen, is de notitie niet besproken in DB. De notitie is niet verzonden met de reguliere stukken voor het DB en wordt niet genoemd in verslag van de betreffende vergadering. De notitie lijkt in Nieuwkoop en Kaag en Braassem bestuurlijk en ambtelijk niet bekend te zijn. De notitie is wel ambtelijk gedeeld binnen gemeente Alphen aan den Rijn. Daarna is een bijgestelde versie van de begrotingswijziging door de directie van SWA verstuurd aan het DB voor de bijeenkomst van 12 december 2015. Naar aanleiding van bespreking van deze versie in het DB is de toen voorliggende eerste versie van de begrotingswijziging nog op twee aanvullende punten aangevuld. Het DB heeft de voorgenomen begrotingswijziging nog niet naar de gemeenteraden verstuurd voor het verkrijgen van een zienswijze in afwachting van de uitkomsten van voorliggend onderzoek.

---

<sup>3</sup> In het verslag van 30 maart 2015 wordt 2015 genoemd, maar gezien de context is het aannemelijk dat hier 2016 mee bedoeld wordt.



## 3 Analyse financiële situatie

In dit hoofdstuk presenteren we een analyse van de financiën van SWA. Deze analyse is erop gericht een toegankelijk overzicht te bieden van de financiële ontwikkelingen. Ter introductie starten we met een introductie op de begrotingsmethodiek van SWA. Vervolgens zetten we de uitgangspunten en aannames in de verschillende begrotingen van SWA op een rij. Tot slot gaan we dieper in op de aannames en onzekerheden in de eerste begrotingswijziging 2016.

### 3.1 Begrotingsmethodiek SWA

Voor we ingaan op de afzonderlijke begrotingen en de verschillende uitgangspunten en aannames die hierin gehanteerd zijn, staan we kort stil bij de methodiek die in deze begrotingen gehanteerd wordt.

#### **Begrotingscyclus Gemeenschappelijke Regeling**

Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is de begrotingscyclus van een Gemeenschappelijke Regeling aan strikte regels gebonden:

- De begroting wordt vastgesteld door het AB.
- Het DB moet de ontwerpbegroting 8 weken voor deze aan het AB wordt aangeboden naar de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten sturen.
- De raden kunnen dan hun zienswijze op de begroting geven, waarvan de inhoud door het DB toegevoegd wordt aan de begroting voor deze aan het AB wordt aangeboden.
- De begroting voor een volgend jaar moet voor 1 augustus naar de provincie gestuurd worden.

Terugrekenend betekent dit dat de ontwerpbegroting al eind mei van een jaar naar de gemeenteraden gestuurd moet worden. Binnen de context van SWA is afgesproken dat de begroting 10 weken voor deze aan het AB wordt aangeboden naar de gemeenteraden verstuurd wordt, waardoor de cyclus nog verder naar voren geschoven wordt. De begroting wordt daardoor in het voorjaar van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar opgesteld. Dat betekent dat actuelere inzichten later verwerkt dienen te worden door middel van begrotingswijzigingen.

Voor het vaststellen van begrotingswijzigingen die leiden tot een hogere gemeentelijke bijdrage, geldt hetzelfde stramien als voor de primitieve begroting. Dat betekent dat de doorlooptijd ook hiervoor circa twee maanden is. Dit is bij SWA reden geweest terughoudend om te gaan met begrotingswijzigingen.

## Rendement van SW-bedrijf

In Nederland is er geen enkel SW-bedrijf dat kan draaien zonder subsidies. In het verleden kregen SW-bedrijven vanuit het rijk geïmporteerde gelden om de loonkosten van de SW-medewerkers te dekken. Sinds de Participatiewet kunnen gemeenten deze gelden in principe vrij besteden. Wel wordt het budget landelijk verdeeld naar rato van het aantal Wsw-medewerkers. Een lager aantal SW-medewerkers leidt door deze verdeelsystematiek tot minder budget voor de betreffende gemeente.

In de presentatie van de financiële resultaten is in het verleden altijd uitgegaan van winst of verlies ten opzichte van de exploitatie inclusief subsidies. Deze subsidies bestonden uit zowel de rijksbijdragen als de additionele gemeentelijke bijdrage. Deze manier van presenteren is niet gebruikelijk. Het zou verhelderend werken als SWA het effect van deze subsidies op een andere manier inzichtelijk zou maken. Om verdere verwarring te voorkomen houden wij de door SWA gebruikte terminologie in de rest van de rapportage echter wel aan.

## Toegevoegde waarde

In SW-bedrijven is het gebruikelijk om te werken met het begrip toegevoegde waarde. Dit is het verschil tussen de commerciële omzet en de directe productiekosten. De directe productiekosten zijn daarbij smal gedefinieerd:

- Wel meegenomen:
  - grondstoffen
  - werk door derden, zoals uitbesteed werk
- Niet meegenomen (of toegerekend):
  - kosten Wsw-medewerkers
  - kosten voor begeleiding Wsw-medewerkers
  - kapitaalslasten voor machines, ook als ze bij een specifiek productieproces horen
  - centrale overhead en overige bedrijfskosten, waaronder huisvesting en energie.

Aan deze methodiek vallen twee punten op. Ten eerste worden er weinig kosten toegerekend aan de directe productiekosten. Zaken als kosten voor machines die bij een specifiek productieproces horen of de kosten voor begeleiding van Wsw-medewerkers kunnen de winstgevendheid van specifieke werksoorten sterk beïnvloeden. Deze methodiek geeft daar geen inzicht in en heeft daardoor zijn beperkingen als sturingsinformatie voor een goede bedrijfsvoering. Ten tweede worden ook de arbeidskosten van Wsw-medewerkers worden niet toegerekend aan het productieproces. In de historische context van SW-bedrijven is dit een logische keuze. De loonkosten van Wsw-medewerkers werden immers gecompenseerd door vergoedingen van het Rijk, waardoor deze inzet effectief kostenneutraal was. De teruglopende rijksvergoedingen en het nieuwe instrument beschut werk hebben dit beeld echter veranderd. Daarmee is het begrip toegevoegde waarde minder nuttig geworden als sturingsinstrument binnen de bedrijfsvoering van SW-bedrijven.

Wat het meest passende financieel sturingsinstrument is, hangt af van het doel waarvoor het instrument gebruikt wordt. Daarbij is het van belang om onderscheid te maken tussen sturingsbeslissingen voor de korte en lange termijn. SWA heeft te maken met verzonken kosten en kosten die niet direct samenhangen met het productieproces of de dienstverlening. Op de korte termijn, bijvoorbeeld bij de beslissing om een opdracht al of niet aan te nemen, zijn deze kosten niet beïnvloedbaar en dienen ze dus ook geen rol te spelen in de besluitvorming. Op de lange termijn kan het wel nuttig zijn om te kijken naar mogelijkheden om deze kosten te verminderen om daarmee het financieel resultaat te verbeteren.

Beslissingen voor de korte termijn dienen dus op een andere basis genomen te worden dan beslissingen voor de langere termijn. Onderstaande tabel toont een voorzet voor de posten die relevant zijn om toe te rekenen bij de verschillende typen beslissingen.

|                          | Korte termijn besluiten                                                                                                                                                                                                                                                              | Lange termijn besluiten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Opbrengsten<br>werksoort | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Omzet</li> <li>— Doorgesluisde rijkssubsidie voor betrokken Wsw'ers</li> <li>— Vergoeding betrokken medewerkers beschut werk</li> </ul>                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Omzet</li> <li>— Doorgesluisde rijkssubsidie voor betrokken Wsw'ers</li> <li>— Vergoeding betrokken medewerkers beschut werk</li> </ul>                                                                                                                                                                |
| Kosten werksoort         | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Grondstoffen</li> <li>— Werk door derden</li> <li>— Kosten Wsw-medewerkers</li> <li>— Kosten voor (bege)leiding</li> <li>— Kapitaallasten bijbehorende machines</li> <li>— Overige variabele bedrijfskosten, zoals energiekosten</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Grondstoffen</li> <li>— Werk door derden</li> <li>— Kosten Wsw-medewerkers</li> <li>— Kosten voor (bege)leiding</li> <li>— Kapitaallasten bijbehorende machines</li> <li>— Overige variabele bedrijfskosten, zoals energiekosten</li> <li>— Kosten huisvesting</li> <li>— Centrale overhead</li> </ul> |
| Apart beschouwen         | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Kosten huisvesting</li> <li>— Centrale overhead</li> <li>— Additionele gemeentelijke bijdrage</li> </ul>                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Additionele gemeentelijke bijdrage</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                          |

Op korte termijn is een beslissing financieel gunstig als de opbrengsten bijdragen aan de dekking van de vaste kosten. Op lange termijn dienen ook de effecten op de vaste kosten in de beslissing meegewogen te worden.

## Inzicht en sturing gedurende het jaar

SWA administreert in verschillende systemen: de productieorders, maar ook de onderdelen die voor de productie gebruikt worden, worden bijgehouden in een ander systeem dan het systeem voor de financiële administratie. Ook orders voor dienstverlening en detachering worden in dit systeem bijgehouden. De salaris- en personeelsadministratie zit eveneens in een apart systeem en wordt deels extern uitgevoerd.

De informatie uit het ordersysteem is geschikt voor het bijhouden van individuele orders, maar leent zich niet voor bedrijfsmatige analyses. Een samenvatting van de orderinformatie wordt wekelijks uitgevoerd naar het financiële systeem. In de afgelopen jaren is het echter niet mogelijk geweest om op basis van de informatie in het financiële systeem een actueel beeld van de financiële situatie en de ontwikkeling hierin te krijgen. Knelpunten hierbij zijn:

- De stand van zaken van afzonderlijke orders, waaronder het gebruik van onderdelen, wordt bijgehouden op de werkvloer. Daarbij ontstaan invoerfouten, waardoor de voorraad volgens het systeem niet overeenkomt met de werkelijke voorraad. Hiervoor zijn geen automatische checks ingebouwd.
- Orders kennen geen jaargrenzen, terwijl het financiële systeem dit wel kent. Bij productieactiviteiten worden grote opdrachten in één keer gefactureerd. Dan kan het gebeuren dat de productie in het voorafgaande jaar plaatsvond, maar de omzet het jaar erna pas geboekt wordt. Dit zorgt voor een instabiliteit in analyses. SWA is vooralsnog niet in staat om hiervoor te corrigeren.

- De informatie die naar het financiële systeem wordt geëxporteerd, is niet gedetailleerd genoeg om te kunnen achterhalen waar eventuele inconsistenties tussen verschillende gegevensbronnen door veroorzaakt wordt. Daarvoor moet men dus terugvallen op het ordersysteem, dat zich niet leent voor bedrijfsmatige analyses.
- In de praktijk blijkt de registratie niet altijd een getrouw beeld te geven van de werkzaamheden die mensen in het bedrijf doen. De aantallen mensen per werksoort in het systeem wijkt in sommige gevallen af van het beeld daarvan op de werkvloer.

Op dit moment is het voor SWA dus niet mogelijk om gemakkelijk inzicht te krijgen in de volgende zaken:

- omvang actuele voorraden
- hoeveelheid onderhanden werk
- productiekosten van een specifieke order of in een bepaalde periode
- ontwikkeling in kosten van verschillende productieprocessen en SWA als geheel
- aantal medewerkers per werksoort <sup>4</sup>.

Voor zover het inzicht in deze zaken wel verkregen kan worden, gaat het gepaard met veel handwerk in losse Excelbestanden. Deze methode is erg foutengevoelig, wat nog versterkt wordt doordat de financiële functie in de afgelopen jaren ingevuld is door één parttime interim controller.

## Onzekerheden in toegevoegde waarde

De grootste onzekerheid in de begroting is de toegevoegde waarde per werksoort. Deze is sterk afhankelijk van de omzet en kan daardoor flink variëren. De omzet moet daarnaast gezien de begrotingscyclus van de Gemeenschappelijke Regeling bepaald worden op basis van kennis en inzicht van twee jaar eerder. De berekening van de toegevoegde waarde bestaat uit twee componenten:

- de inschatting van de omzet per werksoort
- de procentuele toegevoegde waarde per werksoort.

In deze twee componenten zitten verschillende onzekerheden:

- Voor de inschatting voor de omzet wordt de omzet van de meest recente jaarrekening als basis gebruikt. Dit is dus de gerealiseerde omzet van twee jaar voor het daadwerkelijke begrotingsjaar. Uit gesprekken binnen SWA blijkt dat van deze cijfers alleen afgeweken wordt bij een aanwijsbare reden voor een verandering. Als in een bepaald jaar eenmalig een grote order voor een bepaalde werksoort is binnengehaald, wordt de omzet hiervan in principe niet meegenomen in de nieuwe omzetraming (twee jaar later). De verantwoordelijkheid voor de inschatting van de omzet is in de praktijk in belangrijke mate belegd bij de controller. Deze overlegt wel met de commercieel directeur en afdelingsleiders, maar hiervoor is geen standaard proces ingericht. Dat brengt een kwetsbaarheid in de inschatting van de omzet.
- Voor de inschatting van de procentuele toegevoegde waarde per werksoort wordt gebruik gemaakt van historische gegevens. Dit bij gebrek aan actuele gegevens (zie hierboven). In de managementrapportages wordt voor de rapportage van de procentuele toegevoegde waarde de gemiddelde toegevoegde waarde over de afgelopen twee jaar gebruikt. Hierbij wordt geen rekening gehouden met een eventuele verandering in de

---

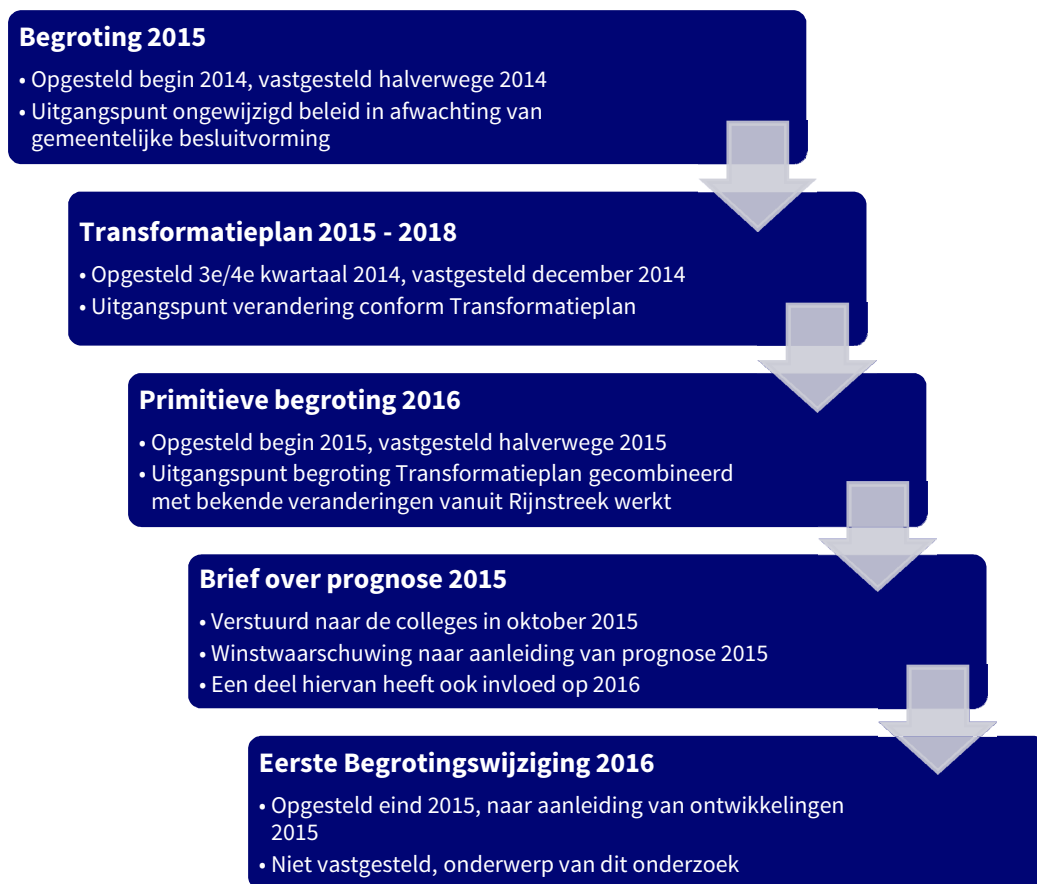
<sup>4</sup> Deze cijfers zijn wel beschikbaar, maar hier blijken in de praktijk onzekerheden in te zitten.

portefeuille aan producten, die mogelijk van invloed is op de procentuele toegevoegde waarde.

De beschreven rekenmethode wordt niet alleen gebruikt voor het opstellen van de begroting, maar ook voor het maken van prognoses en managementrapportages gedurende het jaar. In beide componenten van de berekening van de toegevoegde waarde spelen dus onzekerheden mee, zowel ten tijde van het opstellen van de begroting als ten tijde van het opstellen van de managementrapportages gedurende het jaar. Hierdoor kunnen de realisatiecijfers aan het eind van het jaar anders uitpakken dan vooraf verwacht.

## 3.2 Uitgangspunten begrotingen

In de afgelopen twee jaar zijn verschillende cijfers gehanteerd voor de financiën SWA. Onderstaande figuur toont de uitgangspunten voor de verschillende begrotingen op hoofdlijnen.



**Figuur 3.1: Overzicht samenhang tussen begrotingen**

### Begroting 2015

Gewoonlijk werd voor het opstellen van de begroting voor SWA uitgegaan van de begroting van het voorgaande jaar met beperkte mutaties. In de stabiele jaren was er immers geen aanleiding om de begroting te veranderen. Hoewel ten tijde van het opstellen van de begroting 2015 in het begin van 2014 wel helder was dat er veranderingen op stapel stonden, waaronder de vraag rond de strategische heroriëntatie vanuit gemeente Alphen aan den Rijn, is grotendeels nog wel de standaard methodiek gevolgd. Dit omdat er nog onvoldoende

duidelijkheid was over de koerswijziging en de consequenties hiervan. De volgende zaken waren wel verwerkt in de begroting:

- effecten van de afsluiting van de Wsw, waardoor er geen nieuwe instroom Wsw meer was vanaf 2015
- daling van de rijksvergoeding per arbeidsjaar, waardoor de inkomsten per persoon terug zouden lopen
- doorbelasting infrastructuur en formatie van Startbaan en het WSP aan de gemeente Alphen aan den Rijn en geraamde omzet voor leerwerkplekken, waarvoor in totaal € 965.000 was opgenomen in de begroting.

Ondanks het positieve financiële effect van Startbaan en het WSP laat de meerjarenbegroting vanaf 2017 een tekort zien.

## Transformatieplan

Toen eind 2014 het Transformatieplan opgesteld werd, is ook een berekening gemaakt van het financieel effect hiervan. Deze is opgenomen als begroting in het Transformatieplan. Deze begroting is als zodanig nooit officieel vastgesteld via een begrotingswijziging, maar het denkwerk voor deze begroting vormde wel de basis voor de begroting 2016.

Het Transformatieplan is eind 2014 onder hoge tijdsdruk en met veel onzekerheden opgesteld. Daarbij vallen de volgende zaken op:

- In het document wordt uitgegaan van re-integratiewerkzaamheden zoals beschreven in een conceptnotitie 'Arbeidsinschakeling onder de Participatiewet', wat een voorloper was van beleidsplan 'Rijnstreek Werkt'. In de genoemde versie van de notitie is een bedrag van € 300.000 opgenomen voor 100 leerwerkplekken, waarvan een deel bij SWA. In het Transformatieplan wordt aangegeven dat vooruitlopend op de besluitvorming overleg is geweest over het benodigd aantal leerwerkplekken en dat uitgegaan wordt van de uitvoering of ondersteuning van structureel 100 leerwerkplekken. Dit is door SWA geïnterpreteerd is als 100 leerwerkplekken per half jaar, dus 200 leerwerkplekken per jaar. In de begroting is dan ook gerekend met een bedrag van € 600.000 voor leerwerkplekken<sup>5</sup>. Deze aantallen en bedragen zijn besproken in de DB-vergadering van 10 november 2014.
- In de tekst van het Transformatieplan staat dat de directie ervan uitgegaan is 'dat SWA in de toekomst voor de daadwerkelijk gebruikte vierkante meters een marktconforme huurprijs betaalt'. Het Transformatieplan is in het verlengde van dit uitgangspunt naar het college van de gemeente Alphen aan den Rijn gestuurd met het verzoek om een bod uit te brengen op het pand. In de begroting is met een overname van het pand geen rekening gehouden. Wel is een doorbelasting voor leegstand van € 56.000 aan gemeenten opgenomen. Hier stond geen bedrag tegenover in de gemeentelijke begrotingen.
- In de organisatieopzet wordt beschreven dat Metaal ondergebracht zal worden in een aparte vennootschap en worden er verschillende mogelijkheden voor verzelfstandiging besproken. De verzelfstandiging van Metaal is in de begroting echter alleen als risico opgenomen.

Het Transformatieplan is dus niet op alle punten consistent. SWA geeft aan dat het plan onder hoge tijdsdruk opgesteld is, wat mogelijk een verklaring is voor de inconsistenties.

---

<sup>5</sup> Er is in de begroting een bedrag van €660.000 opgenomen, maar hiervan was €60.000 voor de huisvesting van het WSP.

## Primitieve begroting 2016

Het uitgangspunt van de primitieve begroting 2016 was het Transformatieplan 2015 - 2018. De enige inhoudelijke verandering ten opzichte van dit plan betrof de re-integratiegelden. Hiervoor is uitgegaan van de cijfers in een conceptversie van beleidsplan 'Rijnstreek Werkt', die lager waren dan de cijfers die aangehouden werden in het Transformatieplan. Dit leidde tot een begrote omzet van € 225.000 voor re-integratie, wat aanzienlijk lager was dan het bedrag van € 600.000 die aangehouden werd in het Transformatieplan. Ook de oorspronkelijk geraamde € 60.000 voor het WSP is niet meer opgenomen. Aanvullende aannames in de primitieve begroting 2016 zijn:

- voor de door de gemeenten doorgesluisde rijksvergoeding is uitgegaan van de op dat moment meest actuele cijfers van het Rijk
- voor de gemeentelijke bijdrage is uitgegaan van het gemiddeld aantal Wsw'ers van 527 vermenigvuldigd met een vergoeding van € 2.400 per persoon
- voor de loonkosten wordt eveneens het aantal van 527 Wsw'ers aangehouden, vermenigvuldigd met de verwachte gemiddelde loonkosten per persoon
- een stijging van de omzet en toegevoegde waarde van 1%
- een stijging van de overige bedrijfsopbrengsten van 1,5%
- een stijging van de loonkosten van ambtenaren van 1%
- een daling van de kosten van dienstverlening door derden
- een doorbelasting voor leegstand van € 56.000.

## Prognose 2015

In oktober 2015 is een resultaatprognose over 2015 naar de colleges verstuurd. Hierin werd een exploitatietekort geprognoseerd van circa € 465.000, terwijl in de begroting nog een overschot van € 264.000 geraamd werd, oftewel een verschil van € 729.000.

In de brief naar de colleges van de gemeenten wordt als belangrijkste verschil de tegenvallende opbrengsten voor re-integratie genoemd. Dit verklaart inderdaad een verschil van € 696.000. Andere redenen die genoemd werden, zijn:

- tegenvallende opbrengsten uit verwachte opdracht beschut werk
- de (verwachte) omzet in het vierde kwartaal
- de loonkosten voor SW-medewerkers in relatie tot de cao-onderhandelingen
- de definitieve loonkosten voor overige professionals.

Hierbij valt op dat beschut werk niet in de oorspronkelijke begroting genoemd wordt. Ook was er ten tijde van de brief nog geen cao afgesloten voor SW-medewerkers. Wat wel meespeelde in de kosten, maar niet in de brief genoemd werd, was dat de aannames die gedaan zijn op de berekening van de loonkosten niet correct bleken te zijn. Dit heeft ook consequenties voor latere jaren.

## Voorstel eerste begrotingswijziging 2016

In de bijeenkomst van het DB van SWA van december 2015 is een voorstel voor de eerste begrotingswijziging 2016 besproken. Volgens de brief van de directie aan het DB van 7 december 2015 waren de verschillen met de primitieve begroting:

- De achterblijvende inkomsten uit opdrachten van de gemeenten voor leerwerkplekken (re-integratie) enerzijds blijkend uit Rijnstreek Werkt, anderzijds uit een lager aanbod aan kandidaten dan waarvan financieel is uitgegaan.
- De terugloop in omzet 'Metaal', omdat een grote klant meer inzet op recycling en dit ten koste gaat van het werk dat SWA verricht.

- De overschrijding van de post loonkosten Wsw, omdat wel is uitgegaan van uitstroom van relatief dure oudere werknemers, maar geen rekening is gehouden met de salariscroei van jonge medewerkers die op minimale schalen zijn binnen gekomen.
- Het uitvoeren van beschut werk zoals bedoeld in de Participatiewet, vooralsnog volgens de aantallen en vergoedingen zoals opgenomen in het Beleidsplan 'Rijnstreek Werkt'.
- Het - conform de bestuurlijke behoefte om het commercieel risico te verminderen- sluiten van de afdelingen Motoren en Grafisch Centrum.
- Effecten van de Wet Tegemoetkoming Loondomein (WTL) die deels in 2016 beginnen (loonkostenvoordeel bij aanname van mensen uit het doelgroepenregister) en in 2017 (het zogenaamde lage inkomensvoordeel, dat betrekking heeft op huidige Wsw-medewerkers en op nieuwe Beschut Werk-medewerkers op 100-120% van het wettelijk minimum loon)
- Eenmalige inkomsten op grond van de uitvoering van de motie-Kerstens inzake financiële steun voor herstructurering van bedrijven in de sociale werkvoorziening.

Bij deze redenen vallen twee zaken op:

- In de begrotingswijziging is hetzelfde bedrag opgenomen voor re-integratie als in de primitieve begroting. Hoewel de verandering van het aantal re-integratieplekken dus wel een negatief effect heeft op het resultaat voor 2015, heeft het geen effect op de begrotingswijziging 2016.
- Naast de genoemde veranderingen bij Motoren, Grafisch Centrum en Metaal is ook de toegevoegde waarde van Elektro, groen en schoonmaak afgenomen ten opzichte van de primitieve begroting.

In de brief wordt ook aangegeven dat de volgende zaken niet opgenomen zijn:

- De effecten van het al dan niet aankopen van het pand SWAenendrift door de gemeente Alphen aan den Rijn.
- De afspraak in het Transformatieplan dat SWA een marktconforme prijs betaalt voor alleen de vierkante meters die bij de nieuwe, beperkte bedrijfsomvang passen.
- De mogelijkheid dat SWA in opdracht van de gemeenten taken gaat vervullen ter uitvoering van de regionale verantwoordelijkheden tot realisatie van zogenaamde garantiebanen (voorbereiden van mensen met indicatie op werk, werkgeverschap en ontsorgen werkgevers).
- De mogelijkheid dat de gemeenten opdracht gaan geven om Beschut Werk te realiseren conform de werkelijke behoefte.

Ten opzichte van de oorspronkelijke begroting heeft alleen het tweede punt invloed op de cijfers, aangezien hier een doorbelasting van € 56.000 opgenomen was voor leegstand, die verwijderd is uit deze begrotingswijziging. De andere punten waren ook in de primitieve begroting niet opgenomen.

Na bespreking in het DB zijn hier nog twee punten aan toegevoegd:

- Een toename van de uitstroom tot 6,5% in plaats van 5,0%.
- De aanname dat de helft van de omzet die voorheen gemaakt werd op Motoren elders in het bedrijf door dezelfde medewerkers goed gemaakt wordt. Deze omzet is toegevoegd aan 'Detachering'.

De begrotingswijziging van de directie is door het DB nog niet vastgesteld en heeft op dit moment dus nog de status van een voorstel.

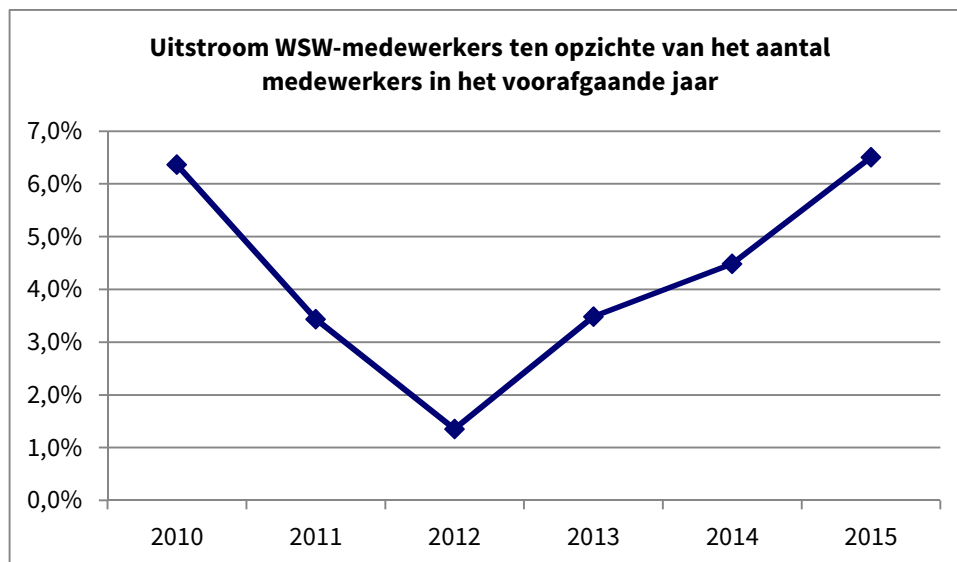


## 3.3 Onderbouwing voorstel eerste begrotingswijziging 2016

In het voorstel van de directie voor de eerste begrotingswijziging 2016 is met een aantal aannames gewerkt, waarvan een aantal overeenkomt met de primitieve begroting en een aantal hiervan afwijkt. In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste aannames, de invloed die deze hebben op het resultaat van SWA en de onzekerheden die hiermee gepaard gaan.

### Afnemend aantal medewerkers

Op Beschut Werk na is er bij SWA geen nieuwe instroom, terwijl het wel de bedoeling is dat er gestuurd wordt op uitstroom. De geraamde daling van het aantal medewerkers is 6,5%. AEF betwijfelt of een dergelijke uitstroom binnen de huidige context haalbaar is. Met uitzondering van 2015 heeft de uitstroom de afgelopen nooit zo hoog gelegen, zoals te zien is in onderstaande figuur. Het hoge percentage in 2015 werd veroorzaakt door het beëindigen van tijdelijke contracten en een aantal verkeersdoden onder de medewerkers.



**Figuur 3.2: Procentuele uitstroom van Wsw-medewerkers bij SWA in de afgelopen jaren. Bron: SWA**

Ook in de andere jaren werd een deel van de uitstroom veroorzaakt door mensen met tijdelijke contracten, terwijl van dergelijke contracten nu bijna geen sprake meer is. SWA kon binnen de looptijd van het onderzoek geen overzicht geven van de redenen van uitstroom. De inschatting is dat ongeveer 3,5% bestaat uit natuurlijk verloop. De overige uitstroom is nauwelijks beïnvloedbaar. Landelijk betreft de uitstroom naar een andere baan ongeveer 1% van de totale uitstroom. Dit is ook het beeld van SWA. Een dusdanige groei van de uitstroom is dus alleen haalbaar bij een grote extra inspanning of een verandering in externe omstandigheden waar SWA geen invloed op heeft (bijvoorbeeld door hogere economische groei of een (nationale) quotumwet).

Het is niet mogelijk te bepalen hoe groot de inspanning van SWA moet zijn om het gewenste uitstroombestand te bereiken, net zo min als duidelijk is in hoeverre de huidige Wsw-medewerkers van SWA door kunnen stromen naar externe werksoorten. Bij SWA werken op dit moment relatief veel mensen in interne werksoorten, wat zou kunnen suggereren dat er nog veel uitstroombestand aanwezig is. Het percentage inwoners in de Rijnstreek dat werkzaam is in het SW-bedrijf is in vergelijking met de rest van het land echter relatief laag. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het gemiddelde niveau van de medewerkers in de

Rijnstreek lager is dan dat in veel andere regio's, wat de uitstroom juist zou bemoeilijken. Dit is door Berenschot ook al opgemerkt in de business case, maar er is sindsdien geen beter onderbouwd beeld ontwikkeld van de potentiële uitstroom.

Als de geraamde uitstroom niet gehaald wordt, heeft dit in 2016 al een negatief effect. Deze effecten stapelen zich op als over meerdere jaren een lager uitstroombestand behaald wordt.

## **Consequenties van minder Wsw-medewerkers**

Als het lukt om het aantal Wsw-medewerkers te verlagen door de uitstroom te verhogen, heeft dit volgens de begroting verschillende gevolgen:

- lagere rijksbijdrage en gemeentelijke bijdrage
- lagere Wsw-loonkosten
- minder kosten voor professionals die de Wsw-medewerkers aansturen en begeleiden (afname in lijn met aantal Wsw-medewerkers).

Een lager aantal Wsw-medewerkers leidt dus tot zowel minder opbrengsten uit subsidies als minder kosten aan loon en begeleiding. Voor de kosten van begeleiding geldt dat deze bij een uitstroom van Wsw-medewerkers van 5,0% per jaar evenredig afnemen. Dit doordat het mogelijk is om de professionals voor begeleiding met eenzelfde percentage te laten afnemen. Als een uitstroom van 6,5% gehaald wordt, neemt het aantal begeleiders minder dan evenredig af en dalen de kosten dus minder dan proportioneel. Als de uitstroom daarentegen lager is dan 5,0% dalen de kosten meer dan evenredig. In deze situatie neemt de werkbelasting van de begeleiders echter toe.

Wat opvalt is dat in de begroting de productie niet verlaagd wordt naar aanleiding van het lagere aantal Wsw-medewerkers. Er wordt uitgegaan van een indexatie van de toegevoegde waarde van 1%, waarmee impliciet de aanname wordt gedaan dat de productie op hetzelfde peil blijft. Volgens SWA is dit realistisch, omdat de productiviteit per Wsw-medewerker de afgelopen jaren is gedaald. Daarmee zien zij ruimte voor toename van de productiviteit. Daarnaast helpen de leerwerkplekken om de productiviteit te verhogen. De mensen die hier gebruik van maken draaien immers mee in de productie.

Het is AEF niet duidelijk in hoeverre een stijging van de productiviteit van de huidige Wsw-medewerkers reëel is. Aangezien een groot aantal Wsw-medewerkers relatief recent is ingestroomd, is mogelijk een zekere stijging te verwachten, maar het is niet duidelijk in hoeverre hiermee de 6,5% uitstroom daadwerkelijk gecompenseerd wordt. Uit gesprekken bij SWA wordt duidelijk dat de aanname ten aanzien van de productiviteitsstijging niet cijfermatig onderbouwd is. Een lagere productiviteit zou zowel voor 2016 als voor latere jaren gevolgen hebben.

Ook de toename van de productiviteit door de leerwerkplekken lijkt niet verder cijfermatig onderbouwd. Voor zover er wel cijfers genoemd worden, valt op dat deze hoger zijn dan het aantal leerwerkplekken dat volgens de inkomsten voor re-integratie gecreëerd zal worden. Daarmee is dit deel van de begrotingswijziging intern niet consistent. Aangezien het aantal leerwerkplekken bij SWA volgens Rijnstreek Werkt steeds verder terugloopt, loopt dit verschil door de jaren heen op.

## **Nieuwe berekening loonkosten**

In de loop van 2015 bleek dat de aannames in de berekening voor de gemiddelde loonkosten niet juist waren. Er was namelijk van uitgegaan dat de duurste medewerkers zouden

uitstromen. Dat zou als consequentie hebben dat niet alleen het aantal Wsw'ers zou afnemen, maar ook dat de gemiddelde loonkosten zouden dalen. In de loop van 2015 bleek echter dat in deze aanname geen rekening gehouden was met de stijging van het minimumloon en met de salarisgroei van medewerkers met het minimumjeugdloon. Daardoor zijn de gemiddelde loonkosten in de primitieve begroting ruim € 700.000 te laag ingeschat.

Voor de begrotingswijziging is de berekening voor de loonkosten uitgevoerd op persoonsniveau. Daarbij is rekening gehouden met stijging binnen schalen en is een aanname gedaan voor de stijging van het minimumloon van € 6 per 1 januari. Deze aanname is inmiddels achterhaald, aangezien het minimumloon in januari bijna twee keer zoveel gestegen is. Historisch gezien was de aanname van een stijging van € 6 iets aan de lage kant. Het is echter niet vreemd dat SWA de hoogte van de werkelijke stijging niet had voorzien.

In de berekening is eenzelfde stijging van het minimumloon van juli geraamd, maar deze is voor het hele jaar meegerekend. Daarmee zat er oorspronkelijk extra ruimte in de begroting, waarmee de te lage schatting daarmee tot juli vrijwel gecompenseerd is. Bij een normale stijging van het minimumloon zullen vanaf juli echter tekorten optreden. Voor latere jaren is niet duidelijk hoe de minimumlonen zullen stijgen. Het is mogelijk dat de stijging hoger uitvalt dan geraamd in de begroting. In dat geval lopen de tekorten meerjarig op.

Een tweede aandachtspunt is dat de nieuwe cao Wsw nog niet is verwerkt in de eerste begrotingswijziging. Ten tijde van het opstellen was deze nog van zeer recente datum, maar inmiddels zou deze wel geïmplementeerd kunnen worden.

## **Verlaging geraamde omzet**

De verwachte omzet voor het vierde kwartaal heeft ook consequenties voor latere jaren. De belangrijkste veranderingen hierin zijn:

- De omzet op Metaal is afgenomen omdat een grote klant overgestapt is op recycling.
- De specifieke afspraken met de klant bij Motoren werden te risicovol geacht. Daarop is de directie met deze klant in gesprek te gaan over nieuwe afspraken. De uitkomst van deze gesprekken was dat de betreffende klant niet verder ging met SWA, en dat dit werk, en daarmee de bijbehorende omzet, wegviel.
- Een lagere omzet op Elektro. Deze werd veroorzaakt doordat in de begroting uitgegaan was van de omzet 2014, die hoog was door één incidentele grote order.

De omzet en toegevoegde waarde in de eerste begrotingswijziging 2016 is geraamd op basis van de kennis van 2015. De methodiek van de raming is echter niet veranderd. Dat betekent dat:

- de raming van de omzet grotendeels door de controller is opgesteld, waardoor niet duidelijk is in hoeverre incidentele omzetsdaling of -stijging is opgenomen
- de inschatting van de procentuele toegevoegde waarde bepaald is op basis van de realisatiecijfers van de afgelopen twee jaar, ook al is de productenportefeuille binnen Metaal drastisch veranderd. SWA geeft aan bezig te zijn om beter inzicht te krijgen in de effecten van deze verandering, maar heeft hier op dit moment onvoldoende gegevens voor.

Hoewel de omzetraming in de eerste begrotingswijziging gebaseerd is op actuelere kennis dan de raming in de oorspronkelijke begroting, is door de gehanteerde methodiek en het gebrek aan grondige interne toetsing en afstemming niet duidelijk hoe robuust de huidige raming is.

## Omzet Motoren

Een apart aandachtspunt is dat in de bijeenkomst van het DB van 11 december 2015 besloten is om de helft van de oorspronkelijke toegevoegde waarde van Motoren op te nemen in de begroting, onder de aanname dat de betreffende medewerkers elders in het bedrijf omzet genereren. Hoewel dit zeker mogelijk is, is het niet duidelijk in hoeverre SWA voldoende opdrachten binnen zal halen om dit te realiseren.

Het gaat daarbij niet alleen om het binnenhalen van opdrachten in het algemeen, maar juist om opdrachten met een hoge toegevoegde waarde. In 2014 had de afdeling Motoren van de nu nog bestaande werksoorten de hoogste toegevoegde waarde per uur.

Zeker in vergelijking met externe werksoorten was de toegevoegde waarde 2 tot wel 5 maal zo hoog. Het is onwaarschijnlijk dat SWA er op korte termijn in slaagt om voor deze medewerkers vervangende werkzaamheden te vinden met hetzelfde rendement.

## 3.4 Beïnvloedbaarheid kosten en opbrengsten SWA

### 3.4.1 Beïnvloedbaarheid kosten

De kostenstructuur van SWA bestaat uit verschillende componenten. De belangrijkste zijn:

- loonkosten Wsw
- grond- en hulpstoffen
- salarissen professionals
- kosten van het pand
- overige bedrijfskosten

De mate van beïnvloedbaarheid van deze kostencomponenten is verschillend.

#### Loonkosten Wsw

Aangezien er geen nieuwe instroom Wsw is, zijn de loonkosten Wsw alleen te beïnvloeden door uitstroom. De opties voor verlaging van deze kosten zijn beperkt:

- Natuurlijk verloop: hierdoor stromen Wsw-medewerkers uit, maar de krimp die hiermee gepaard gaat is ongeveer 3,5%.
- Plaatsing bij reguliere werkgevers: dit is een uitgangspunt in verschillende begrotingen, maar het is niet duidelijk in hoeverre dit daadwerkelijk behaald wordt of hoe hierop gestuurd wordt.

Uitstroom van Wsw-medewerkers levert niet de volledige besparing van de Wsw-loonkosten op. Tegenover deze kosten staan namelijk behalve extra omzet die een deel van de overhead dekt ook inkomsten vanuit de rijksvergoeding. Deze zullen afnemen bij afname van het Wsw-personeel. Deze inkomsten dekken de kosten niet volledig, maar uitstroom van medewerkers vertaalt zich ook door in de inkomsten, waardoor de besparing kleiner is dan gesuggereerd wordt door alleen naar de kosten te kijken.

#### Grond- en hulpstoffen

De benodigde grond- en hulpstoffen hangen samen met de omvang van het productieproces en zijn dus variabel. Door deze relatie heeft het laten afnemen van de kosten hiervan per saldo een beperkt effect. Eventueel kan wel gekeken worden naar manieren om efficiënter met grond- en hulpstoffen om te gaan. Op dit moment is de bedrijfsvoering er echter niet op ingericht om voorraden op detailniveau bij te houden en is het dus ook niet mogelijk om te achterhalen in welke productieprocessen inefficiënties optreden. Mocht dit wel mogelijk zijn,

dan zou de productie eventueel meer *lean* gemaakt worden. Gezien het karakter van een SW-bedrijf mag echter niet verwacht worden dat de bedrijfsprocessen met eenzelfde efficiëntie worden uitgevoerd als binnen een regulier bedrijf.

Een aandachtspunt binnen de variabele kosten zijn uitzendkrachten. Volgens SWA worden deze ingezet om productie en dienstverlening op peil te houden, bijvoorbeeld in vakanties of bij tijdelijke pieken in de werkbelasting. Dit hangt deels samen met de aard van het werk dat SWA verricht. In de zomervakantie zijn bijvoorbeeld veel medewerkers op vakantie en dienen de plantsoenen en kantoren wel onderhouden te worden. Voor de interne werksoorten worden echter ook uitzendkrachten ingezet. Hierbij geldt dat het kan lonen om scherp te kijken naar inzetbaarheid van de Wsw-medewerkers in plaats van uitzendkrachten. Dit past ook goed in het streven de productiviteit te verhogen. Indien het nodig is om uitzendkrachten in te zetten, dient de noodzaak daarvoor beter onderbouwd te worden, ook in de afstemming met de gemeenten.

## **Salarissen professionals**

De professionals die de begeleiding van Wsw-medewerkers verzorgen zijn deels werkzaam bij SWA en deels bij SWA-Flex BV. Sinds de oprichting van SWA zijn de nieuwe professionals namelijk gepositioneerd bij SWA-flex. Daardoor hebben ze geen ambtenarenstatus. De kosten van ambtelijk personeel en SWA-flex samen komen uit op bijna € 4 miljoen, oftewel iets minder dan € 8.000 per Wsw-medewerker. In principe kan gekeken worden naar mogelijkheden voor besparing op professionals, maar volgens de Cedris-benchmark uit 2013 bedragen deze kosten gemiddeld € 8.500 per SW-medewerker. Hoewel niet duidelijk is in hoeverre de definities exact overeenkomen, is wel de vraag hoe ver deze kosten teruggebracht kunnen worden zonder dat dit de kwaliteit van de sociale werkvoorziening aantast.

## **Pand**

De omgang met het pand van SWA is een terugkerende discussie. Het gebouw is rond 2000 gebouwd ter vervanging van een aantal afgeschreven panden, die tot dan toe in gebruik waren. Het pand is specifiek ingericht voor de Wsw-populatie en is dus vooral geschikt voor productiewerkzaamheden voor mensen met een beperking. Destijds zijn voor de financiering langdurige leningen aangegaan met rentetarieven die inmiddels ongunstig zijn. Daardoor drukt het pand zwaar op het resultaat van SWA. Het betreft hier overigens geen hypothecaire leningen.

Toen het pand gebouwd werd, was er nog geen sprake van ontwikkelingen in de Wsw. Inmiddels zijn op basis van de Participatiewet de beleidsdoelen veranderd en wordt voor medewerkers een beweging van binnen naar buiten beoogd. Het speelveld rond de huisvesting is daarmee veranderd. De kostenstructuur van het gebouw heeft echter niet de flexibiliteit om hiermee in de pas te lopen. Er is hierdoor sprake van verzonken kosten (*sunk costs*). Deze kosten bieden voor SWA in de nieuwe situatie een verkeerde prikkel. Deze prikkel is namelijk het gebouw zo goed mogelijk te benutten, door hierin zoveel mogelijk mensen aan het werk te houden (met interne werksoorten) en zo weinig mogelijk mensen naar buiten te laten uitstromen. Dit leidt immers tot een positiever financieel resultaat.

Om deze prikkel weg te nemen, is door alle betrokken partijen gekeken naar de mogelijkheid dat de gemeente Alphen aan den Rijn het pand overneemt en SWA de benodigde ruimte huurt. De afgelopen jaren zijn verschillende constructies uitgedacht, waarmee dit mogelijk een rentevoordeel op zou leveren. De hoofdconclusie van deze pogingen laat zich echter als volgt samenvatten. Aangezien de leningen niet hypothecair zijn, is het ook bij verkoop van het

pand niet mogelijk om deze boetevrij af te lossen. Daardoor blijven de totale lasten van het pand constant, onafhankelijk van wie de eigenaar is. De voornaamste vraag is dus of de gemeenten deze kosten direct betalen of via SWA. De enige manier om het negatieve effect op het resultaat tegen te gaan is door het pand op andere manieren te benutten. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

Het is daarnaast van belang om op te merken dat verkoop van het pand aan de gemeente Alphen aan den Rijn alleen de financiële problemen van SWA op lange termijn niet oplost. De eventuele overdracht van het pand is slechts een van de onderdelen van de discussie over de toekomst van SWA.

## **Overige bedrijfskosten**

In de jaarrekening 2014 vallen de professionals van Flex BV onder de post 'Overige bedrijfskosten'. De kosten van deze professionals maken daarmee het grootste onderdeel uit van deze post. De overige omvangrijke componenten van deze post zijn onderhoud, energie, verzekeringen en indirecte productiekosten. Voor een deel van deze kosten geldt dat ze mogelijk enigszins verlaagd kunnen worden door efficiënter te werken. De besparingen die hierdoor mogelijk zijn, zijn echter niet substantieel.

### **3.4.2 Beïnvloedbaarheid opbrengsten**

De opbrengsten van SWA bestaan uit drie componenten:

- via de gemeenten doorgesluisde rijksvergoeding
- externe omzet
- gemeentelijke bijdrage.

Van deze componenten is de doorgesluisde rijksvergoeding het minst beïnvloedbaar. Deze hangt af van het historisch aantal Wsw-medewerkers en is onvoldoende om de kosten van de medewerkers waarvoor deze bestemd is, te dekken. De komende jaren neemt deze vergoeding bovendien nog verder af, aangezien zowel het aantal Wsw-medewerkers als de vergoeding per medewerker afnemen. Aandachtspunt daarbij is dat het totale macrobudget vanuit het Rijk vastligt. Als SW-bedrijven dus minder krimpen dan geraamd, gaat de vergoeding per SW-medewerker in het hele land omlaag.

Het ligt ook niet in het verschiep dat de betrokken gemeenten hun gemeentelijke bijdrage omhoog brengen. Volgens de Cedris benchmark van 2013 bedroeg de gemiddelde gemeentelijke bijdrage € 1.422 per Wsw-medewerker, wat bijna € 1.000 lager ligt dan de bijdrage voor SWA. Deze bijdrage heeft zich vanuit de historie opgebouwd, waarbij het niet duidelijk is waarom deze zoveel hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. In zijn algemeenheid geldt dat de sterkst verklarende factor voor tekorten bij SW-bedrijven de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand is. Bij bedrijven met de grootste tekorten is over het algemeen sprake van het grootste verschil tussen SW-loonkosten en de omvang van de rijksvergoeding die via de gemeenten aan SWA doorgesluisd wordt. In de begrotingswijziging 2016 bedraagt dit tekort bij SWA ruim € 2000, wat ruim hoger is dan het landelijk gemiddelde van € 800.

De voornaamste manier om meer opbrengsten te genereren is dus door in te zetten op meer externe omzet. Hiervoor zijn verschillende denkrichtingen.

## **Bredere opdrachtgeversportefeuille externe werksoorten**

Op dit moment bestaat het overgrote deel van de omzet bij externe werksoorten uit opdrachten bij de gemeenten. Daar waar voor de interne werksoorten gepoogd is de opdrachtgeversportefeuille te verbreden, is dit bij externe werksoorten slechts beperkt het

geval. Onderzocht kan worden onder welke voorwaarden meer grote bedrijven dan wel maatschappelijke instellingen in de regio hun schoonmaak, catering en eventueel groenonderhoud door SWA willen laten uitvoeren. Voor veel organisaties kan dit in de juiste constructie ook een kans bieden om aan inkoopvoorwaarden rond *social return* te voldoen. De gemeenten kunnen hierin een actieve rol spelen, door de inzet van SWA bijvoorbeeld aan te kaarten bij de vestiging van nieuwe bedrijven.

## **Keuzes inzet en werkpakket maken op basis van integraal beeld kosten en opbrengsten**

Op dit moment gebeurt de sturing binnen SWA vooral op basis van toegevoegde waarde. Zoals al eerder opgemerkt geeft dit begrip inmiddels een incompleet beeld van de opbrengsten en kosten per werksoort. Met een integraal beeld van kosten en opbrengsten kan beter bepaald worden welke werksoorten meer en minder rendabel zijn.

Voor het integrale beeld moeten in ieder geval de productiekosten en de kosten voor professionals correct aan de verschillende werksoorten toegerekend worden. Op dit moment gebeurt dat slechts beperkt. Bij toerekening van de kosten moet bovendien onderscheid gemaakt worden tussen vaste en variabele kosten, vooral in verband met de hoge verzonken kosten van het pand. Bij totale toerekening van het pand aan interne werksoorten blijken alle interne werksoorten verlieslatend. Dat betekent echter niet dat het schrappen van interne werksoorten meer rendement oplevert. Ook zonder extra werkzaamheden blijft het pand, en de bijbehorende lasten, immers drukken op de kosten. Tegelijkertijd is het voor langere termijn wel nuttig om te kijken naar mogelijkheden voor een andere inzet van het gebouw. In dat geval is een plaatje met volledig toegerekende kosten wel nuttig.

## **Omgekeerde integratie**

Het pand van SWA is gebouwd voor de Wsw-doelgroep. Dat maakt het gebouw al snel minder interessant voor reguliere bedrijven. In het kader van de Participatiewet kan het voor bedrijven echter wel aantrekkelijk zijn om hier Wsw-medewerkers op in te zetten onder begeleiding van SWA en daar ook onder te brengen in het pand. In die situatie werken Wsw-medewerkers nog wel in het gebouw, maar ook bij een reguliere werkgever. De integratie van deze medewerkers in de samenleving gebeurt op dat moment dus door de samenleving te integreren in het pand. Deze omgekeerde integratie heeft twee voordelen:

- Binnen het pand worden extra vierkante meters verhuurd, wat extra opbrengsten oplevert.
- Er worden Wsw-medewerkers met begeleiding gedetacheerd of ingezet via begeleid werken, waardoor deze mensen doorstromen richting de reguliere arbeidsmarkt.

Als hierop ingezet wordt, ligt het in de lijn dat het pand eigendom van SWA blijft. SWA is met hun specifieke expertise op de doelgroep en contacten met het bedrijfsleven immers het beste geëquipeerd om dergelijke contracten aan te gaan en uit te voeren.

## **Exploitatie van expertise Participatiewet**

Met de Participatiewet dalen de budgetten die de gemeenten voor participatie ontvangen. SWA heeft veel kennis en expertise over mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, al of niet door een arbeidsbeperking. De gemeente Alphen aan den Rijn, die op basis van een DVO ook de re-integratietaken voor Nieuwkoop en Kaag en Braassem uitvoert, heeft besloten de leerwerkplekken meer bij commerciële partijen te beleggen. Dit betekent niet dat de expertise van SWA niet ingezet kan worden. Dit is mogelijk door bijvoorbeeld begeleiding te bieden aan medewerkers die werken bij reguliere werkgevers. Juist door de positionering van SWA als bedrijf kan het gemakkelijker zijn om contacten te leggen met geïnteresseerde werkgevers. Of dit het geval is, is nader te onderzoeken.



## 4 *Analyse financiële organisatie en sturing*

### 4.1 **Inrichting financiële functie SWA**

AEF constateert dat de inrichting van de financiële functie van SWA kwetsbaar is. Deze constatering vloeit voort uit een aantal omstandigheden.

Ten eerste is de formatie van de financiële functie in omvang beperkt. In de praktijk is er één controller belast met het opstellen van de begrotingen, de jaarrekeningen en de periodieke managementrapportages. Deze opereert relatief zelfstandig en heeft intern geen klankbord. Mede gezien de beperkte transparantie van de financiën is de betrokkenheid van de overige leden van het management team van SWA hierbij beperkt.

Ten tweede geldt dat de functie van controller de afgelopen jaren op ad interim basis is ingevuld. Hierdoor is een risico voor de continuïteit van de financiën ontstaan, mede door de complexiteit van de financiële administratie (zie vervolg). Inmiddels is er door SWA een nieuwe vaste controller aangesteld, waardoor het risico in termen van continuïteit afneemt. De vraag is wel of de omvang van de formatie voldoende is om intern orde op zaken te stellen.

Ten derde is van belang dat de werkprocessen binnen de financiële functie in termen van administratieve organisatie niet beschreven zijn. De spelregels die gelden voor het voeren van de financiële administratie zijn hierdoor niet helder, evenals de inrichting van de financiële processen. Ook de sturingscyclus (plan/do/check/act) is niet beschreven. Hierbij komt dat ook de interne controle niet helder beschreven is. Het is niet duidelijk of en hoe deze controle plaatsvindt, bijvoorbeeld daar waar het gaat om het toetsen van de kwaliteit van de financiële administratie. Overigens beschikt SWA wel over een goedkeurende accountantsverklaring.

Ten vierde constateert AEF dat financiële sturing binnen SWA beperkt is. Enerzijds komt dit doordat het met de financiële systemen slechts beperkt mogelijk is om de benodigde sturingsinformatie te genereren. Anderzijds geldt dat het bijhouden van de financiële administratie dusdanig tijdrovend is, dat er voor de controller weinig tijd overblijft voor feitelijke controllingactiviteiten.



## 4.2 Financiële sturing binnen Gemeenschappelijke Regeling SWA

De belangrijkste bevinding van AEF over de werking van de Gemeenschappelijke Regeling van SWA is dat de *checks & balances* hierin beperkt zijn. Deze bevinding geldt op het niveau van zowel het bestuur als de directie, en ook in de relatie tussen het bestuur en de directie.

Op het niveau van het bestuur verloopt de sturing van de Gemeenschappelijke Regeling volledig via het DB en vervult het AB slechts een marginale rol. Deze rol betreft alleen het formaliseren van de besluiten die in het DB worden voorbereid. Voorgenomen besluiten worden in het AB niet meer getoetst en zijn in de praktijk ook de definitieve besluiten. Er is geen sprake van een vorm van georganiseerde tegenspraak, gericht op het constructief kritisch toetsen van besluiten die voorliggen. Hierbij geldt dat de advisering van het DB vooral plaatsvindt vanuit de directie van SWA en niet vanuit de drie opdrachtgevende gemeenten. Na de opheffing van het Transitieteam Werk heeft er geruime tijd geen formele structuur bestaan om de besluiten die het DB neemt vanuit de gemeenten ambtelijk voor te spreken en te voorzien van een advies aan de bestuurders van de Gemeenschappelijke Regeling. De advisering van deze bestuurders vond hierdoor eenzijdig vanuit het perspectief van de onderneming plaats, wat maakt dat ze slechts beperkt gefaciliteerd worden om integrale afwegingen te maken. De afgelopen maanden zijn er stappen gezet om hierin verandering aan te brengen. De eerste resultaten hiervan zijn reeds zichtbaar.

Voor de directie van SWA geldt dat de financiële discipline hierin niet vertegenwoordigd is. Anders dan in het verleden toen er nog wel sprake was van een financieel directeur, bestaat de directie in de huidige situatie uit de algemeen directeur en de commercieel directeur. In tijden van een stabiele financiële situatie levert dit geen probleem op. In de huidige situatie is de vraag of financiële overwegingen voldoende meegenomen worden in de besluitvorming die binnen de directie plaatsvindt. Het beeld uit de analyse van AEF is, dat deze overwegingen weinig inzichtelijk gemaakt worden en expliciet meegenomen worden.

In de relatie tussen het bestuur en de directie van SWA speelt dat de onderlinge rolverdeling wel helder is, maar dat beide rollen de afgelopen periode nogal reactief zijn ingevuld. Het beeld van AEF is dat de directie de afgelopen periode nogal afwachtend heeft geopereerd en weinig initiatief genomen heeft om besluiten die nodig waren gezien de ontwikkelingen die plaatsvonden in het DB (voorzien van een eigen advies) te agenderen. Tussen het DB en de directie is hierdoor een open ruimte ontstaan, die de directie de gelegenheid bood om naar eigen inzicht sturing te geven aan de organisatie. Dit is door de directie naar eer en geweten gebeurd, waarbij voor het borgen van de continuïteit van de organisatie en het aan het werk houden van de medewerkers centraal heeft gestaan. In de richting van het DB is echter niet actief aan de slag gegaan met het aandragen van een voldoende gedetailleerd plan om invulling te geven aan de ontwikkeling naar een nieuwe organisatie. Tegelijk heeft het DB ook niet gevraagd om een nadere concretisering. Hierbij speelt dat het DB in de loop van de tijd steeds meer is gaan twijfelen over de juistheid van de in het Transformatieplan ingezette koers en dan ook niet sterk gestuurd heeft op de uitvoering van dit plan.

## 4.3 Samenwerking met gemeenten

SWA is als Gemeenschappelijke Regeling eigendom van de gemeenten Alphen aan den Rijn, Nieuwkoop en Kaag en Braassem. Beleidsmatige keuzes die het financieel presteren van SWA negatief beïnvloeden komen indirect ten laste van de begrotingen van de eigenaren. Vanuit

dit perspectief dient voor dergelijke keuzes een integrale afweging gemaakt te worden, waarin de belangen van zowel SWA als de gemeenten meegenomen worden.

In de relatie tussen SWA en de gemeenten is het beeld dat SWA op relatieve afstand van de gemeenten opereert. Binnen Alphen aan den Rijn is dit onder andere het gevolg van de positionering van SWA als een van de verbonden partijen. Dit zijn partijen die een financiële relatie met de gemeente onderhouden, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidiestroom. Voor SWA geldt echter dat de gemeenten ook deelnemer zijn in de Gemeenschappelijke Regeling en daarmee in zijn volle omvang de lusten en lasten ondervinden van het financieel opereren van SWA. Mede ingegeven door de positionering van SWA als verbonden partij is ook de mentale afstand tussen de gemeenten en SWA groot. Hiervoor is ook van belang dat het de afgelopen jaren ontbroken heeft aan een gezamenlijke koers en dat door de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden het onderling vertrouwen is afgenomen en de persoonlijke verhoudingen in specifieke gevallen vertroebeld zijn. Hierdoor zijn SWA en de gemeenten in de loop van de tijd steeds meer naar elkaar gaan kijken in termen van 'wij' en 'zij'.

Aanvullend geldt dat de gecombineerde rol van bestuurder van SWA en wethouder Werk en Inkomen in de huidige situatie zorgt voor een stapeling van tegenstrijdige belangen. Anders dan een aantal jaar geleden lopen de belangen van SWA en de gemeenten nu niet per definitie parallel, maar blijft de afweging hiertussen door het feit dat beide rollen vervuld worden door één persoon impliciet.

Aanvullend constateert AEF dat de opdrachtgevende rol van de gemeenten, en meer specifiek de gemeente Alphen aan den Rijn, de afgelopen jaren onvoldoende ingevuld is. De gemeenten zijn op drie manieren opdrachtgever van SWA:

- SWA als uitvoeringsorganisatie voor de Wsw, waarbij alle drie de gemeenten opdrachtgever van de Gemeenschappelijke Regeling zijn.
- SWA als uitvoeringsorganisatie voor re-integratie, waarvoor het opdrachtgeverschap is belegd bij de gemeente Alphen aan den Rijn, die deze taken via een DVO ook voor de gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem uitvoert.
- SWA als uitvoerder van diensten, zoals catering, groen en schoonmaak, voor de drie afzonderlijke gemeenten.

Voor catering, groen en schoonmaak zijn er heldere contracten, waarin de afspraken en vergoedingen vastgelegd zijn. Over de andere twee taken zijn de opdrachten aan SWA minder helder gedefinieerd. Voor de taken waarvoor de gemeente Alphen aan den Rijn op grond van de DVO opdrachtgever is, heeft het de afgelopen jaren ontbroken aan een formele opdrachtbeschrijving, vastgelegd in bijvoorbeeld een contract.

Ook het opdrachtgeverschap in de richting van SWA als uitvoeringsorganisatie voor de Wsw is niet expliciet belegd. Het is onduidelijk welke medewerker(s) per gemeente met deze rol belast zijn en wie dus als primair aanspreekpunt voor SWA opereerden. Tevens is er in de afgelopen periode geen sprake geweest van een structureel periodiek overleg tussen de opdrachtgever(s) en de opdrachtnemer. In het eerdere Transitieteam Werk zaten partijen wel gezamenlijk aan tafel, maar was de onderlinge rolverdeling diffuus. Hierbij speelde ook dat de richting waarin ambtelijk werd gestuurd niet altijd overeenkwam met de bestuurlijke sturingslijn. Uit gesprekken komt bijvoorbeeld het beeld naar voren dat ambtelijk de lijn van de RUO eerder losgelaten was dan bestuurlijk. Dit heeft onduidelijkheid veroorzaakt in de invulling van het opdrachtgeverschap.

Daar waar het gaat om besluiten die door de gemeenten ten aanzien van de opdrachten aan SWA genomen worden, is onvoldoende helder waar welke besluiten belegd zijn en wat de status van deze besluiten is. In het verleden zijn binnen verschillende overlegorganen uiteenlopende besluiten genomen (onder meer Transitieteam Werk, Stuurgroep Sociaal Domein, colleges en gemeenteraden van gemeenten), zonder dat voldoende duidelijk is hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Tot slot is het beeld van AEF dat de samenwerking tussen SWA en het Serviceplein van de gemeente Alphen aan den Rijn vatbaar is voor verbetering. In deze samenwerking spelen de volgende punten:

- De samenwerking tussen het Serviceplein en SWA op het gebied van onder meer leerwerkplekken en detachering is beperkt, waardoor beide teveel naast elkaar opereren en elkaar onvoldoende versterken
- De verdeling van de activiteiten tussen de gemeente en SWA in het kader van de benadering van werkgevers is onduidelijk
- De planning van de in- en uitstroom van leerwerktrajecten is onvoldoende afgestemd: wanneer kan SWA hoeveel personen verwachten?
- De planning van de instroom van personen voor beschut werk is eveneens onvoldoende duidelijk.

Deze punten maken dat er geen sprake is van een integrale benadering van cliënten van het Serviceplein en SWA en dat de complementaire competenties van beide organisaties niet optimaal worden ingezet.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

In vervolg op de bevindingen presenteren we in dit hoofdstuk onze conclusies van het onderzoek. In vervolg hierop doen we aanbevelingen voor de toekomst.

### 5.1 Conclusies

In deze paragraaf verwoorden we de conclusies die we op basis van de reconstructie en onze aanvullende analyse trekken. We beginnen met de hoofdconclusie en gaan daarna in op de conclusies per onderdeel van de vraagstelling. Voor de volledigheid beschrijven we deze vraagstelling hier nogmaals:

- Voer een inhoudelijke en financiële toets uit op de 1<sup>e</sup> begrotingswijziging en beheersbaarheid en betrouwbaarheid van het financieel rapportagesysteem.
- Maak inzichtelijk hoe de governance van SWA in de afgelopen vijf jaar heeft gefunctioneerd.
- Voer een beperkte doorlichting van de financiële functie van SWA uit en geef over deze functie een verbeteradvies.
- Ontwikkel een voor de gemeenteraden en colleges van B&W transparant en eenvoudig bedrijfsmodel voor SWA, dat gebruikt kan worden voor:
  - het financieel doorrekenen van beleidskeuzes
  - het verandertraject dat doorgevoerd dient te worden
  - het bijsturen van het meerjarenperspectief.

Op het bedrijfsmodel komen we terug in de beschrijving van de aanbevelingen.

#### Hoofdconclusie

AEF concludeert dat het de afgelopen periode ontbroken heeft aan een eensluidend beeld van de toekomstige ontwikkeling van SWA. Het is daarmee niet helder in welke richting SWA zich diende te ontwikkelen en welke bijdrage de organisatie moest leveren aan de uitvoering van de Participatiewet. Beleidsmatig is dan wel de keuze gemaakt om SWA te ontwikkelen tot een mensontwikkelbedrijf, maar aan dit begrip is onvoldoende inhoud gegeven. Het was niet duidelijk wat hier precies onder verstaan werd en welke maatschappelijke doelen hieraan verbonden werden. Hierdoor ontbrak een beeld van de prestaties waar de organisatie door de gemeenten op afgerekend werd. Daarnaast is niet eenduidig inzichtelijk gemaakt wat de ontwikkeling in de richting van een mensontwikkelbedrijf voor de activiteiten van SWA betekende.

Gezien de onduidelijkheid over de toekomstige ontwikkelingsrichting van SWA is de sturing van de organisatie de laatste jaren ambigu geweest. Aan deze sturing werd invulling gegeven vanuit eigen interpretaties van het zijn van een mensontwikkelbedrijf. Deze interpretaties kwamen, mede gezien de uiteenlopende belangen van betrokken partijen, niet altijd met elkaar overeen.

Een van de overheersende interpretaties was dat de eigen productieactiviteiten van SWA dienden te worden afgebouwd. Dit vanuit het doel om met de medewerkers van SWA een beweging van binnen naar buiten te maken en zoveel mogelijk onder te brengen bij reguliere werkgevers. In de transformatie van de afgelopen jaren is door de gemeenten daardoor vooral gestuurd op het afbouwen van eigen werksoorten van SWA. Tegelijkertijd richtte de bedrijfsvoering van SWA zich primair op het realiseren van dekkende financiële resultaten om daarmee de werkgelegenheid voor de medewerkers en de continuïteit van de onderneming veilig te stellen. De afbouw van de eigen productieactiviteiten van SWA werkte hiervoor juist contraproductief. Aangezien een substantieel deel van de kosten van SWA een vast karakter heeft, daalden deze kosten door het afbouwen van de productie niet, terwijl de omzet wel afnam.

Terugkijkend is onvoldoende beseft dat de keuze om SWA te benaderen als een organisatie waarin de ontwikkeling van mensen het leidende sturingsprincipe is, een fundamentele aanpassing vergt. Om aan deze aanpassing invulling te geven, is behoefte aan heldere doelstellingen en bijpassende sturingsprincipes, die afgeleid zijn van de nieuwe visie op de organisatie. Deze doelstellingen en sturingsprincipes zijn voor SWA niet helder geformuleerd. Zo is het na te streven maatschappelijk rendement in termen van instroom en doorgroei van medewerkers niet gedefinieerd en is de wel gedefinieerde doelstelling voor de uitstroom van medewerkers maar beperkt onderbouwd. Mede hierdoor is de sturing op de ontwikkeling van de medewerkers in de nieuwe situatie ondergeschikt gebleven aan de financiële sturing, gericht op het realiseren van een gezonde bedrijfsvoering.

Zowel Rijnstreek Werkt als het Transformatieplan 2015-2018 hebben de afgelopen jaren onvoldoende aanknopingspunten geboden om de benodigde transformatie vorm te geven. Rijnstreek Werkt is een beleidsplan en bood vanuit die hoedanigheid te weinig handvatten voor de toekomstige ontwikkeling van SWA. Het Transformatieplan is sterk ingestoken vanuit het 'oude' denken en richtte zich vooral op de ontwikkeling van de interne en externe werksoorten. In het plan wordt wel beschreven welke van deze werksoorten dienen te worden afgebouwd dan wel versterkt, maar het plan gaat niet in op de manier waarop de veel fundamentele transformatie tot een bedrijf waarin de ontwikkeling van medewerkers centraal staat, vorm moet krijgen. Zo bevat het plan geen uitgewerkt beeld van de wijze waarop, startend vanuit de huidige populatie van medewerkers, praktisch invulling gegeven kan worden aan de mensontwikkeling en de wijze waarop de werksoorten van SWA hier dienstbaar aan gemaakt kunnen worden.

In het formuleren van een heldere ambitie dienden zowel gemeenten als SWA een rol te spelen. Deze partijen hadden alle het initiatief kunnen nemen om de transformatie te agenderen, zodat gezamenlijk een toekomstbeeld ontwikkeld had kunnen worden van het 'nieuwe' SWA. SWA had een sterkere agenderende rol kunnen spelen vanuit de (financiële) noodzaak om de veranderingen en de consequenties hiervan voor de medewerkers helder inzichtelijk te maken. Vanuit de gemeenten had de beweging sterker ingezet kunnen worden vanuit de behoefte om de beleidsmatig geformuleerde doelen daadwerkelijk te realiseren.

Samenvattend is rond de toekomst van SWA in de afgelopen jaren onvoldoende het ‘goede’ gesprek gevoerd. Het gesprek is vooral gegaan over de omgang met de verschillende interne werksoorten en de financiële consequenties hiervan, waarbij de aandacht vooral uitging naar de omgang met de huisvesting van SWA. De meer fundamentele transformatie die in gang diende te worden gezet, is onvoldoende aan bod gekomen. Dit heeft geleid tot uit elkaar lopende belangen, niet afgestemde verwachtingen, wederzijds onbegrip en ook onderlinge frustratie, hetgeen van invloed is geweest op alle onderdelen van bovengenoemde vraagstelling.

## **Voorstel eerste begrotingswijziging 2016**

Voor het voorstel voor de eerste begrotingswijziging 2016 concludeert AEF dat deze onvoldoende bruikbaar is om als basis te dienen voor het bedrijfsmatig functioneren van SWA.

Samenhangend met de dynamiek die hierboven beschreven is, wordt in de begrotingen van 2015 en 2016 uitgebreid stilgestaan bij de onzekerheden waar SWA mee te maken heeft, mede ingegeven door de besluiten die de gemeenten nog dienden te nemen. Ondanks dat deze onzekerheden niet nieuw zijn, komen deze in de eerste begrotingswijziging 2016 prominent aan bod. Ook komt in het document de terugloop in de omzet van leerwerkplekken aan de orde. Deze terugloop was in de primitieve begroting voor 2016 echter al verwerkt en is daarmee voor de begrotingswijziging niet relevant.

Na de toelichting van de onzekerheden worden in het document de wijzigingen in de begroting gepresenteerd. De belangrijkste wijzigingen zijn de aanpassingen in de loonkosten en de verandering in de toegevoegde waarde door de ontwikkelingen binnen de werksoorten Metaal en Motoren. De eerste wijziging, die al eerder bekend was, is een gevolg van het feit dat er in eerdere berekeningen verkeerde aannames zijn gedaan om de loonkosten te bepalen. Het effect hiervan op de begroting is substantieel. De aanpassing in de toegevoegde waarde van de werksoorten Metaal en Motoren is het gevolg van de afnemende omzet door het wegvallen van opdrachten. Ook dit heeft een aanzienlijk effect op de bedrijfsresultaten.

AEF beoordeelt de eerste begrotingswijziging 2016 op een aantal punten als onvoldoende onderbouwd:

- Het is niet inzichtelijk hoe de uitstroom van medewerkers van 6,5% in de komende jaren behaald kan worden.
- Er is niet voldoende onderbouwd hoe een hogere productiviteit per medewerker gerealiseerd gaat worden.
- De nieuwe cao Wsw is nog niet verwerkt en inmiddels is duidelijk dat de stijging van het minimumloon hoger is dan in de begroting geraamd.
- De raming voor de omzet in de komende jaren is onvoldoende onderbouwd in relatie tot ontwikkelingen in de markt.
- Bij de bepaling van de toegevoegde waarde van de werksoort Metaal is geen doorrekening gemaakt van de effecten van de verandering van het werkpakket.
- Voor de werksoort Motoren is onduidelijk waarop de aanname gebaseerd is, dat 50% van de toegevoegde waarde die zal verdwijnen elders binnen SWA wordt terugverdiend.
- Op het punt van het aantal leerwerkplekken en de daarmee samenhangende omzet en toegevoegde waarde is de begroting intern inconsistent.

Deze punten zorgen in zowel 2016 als latere jaren voor onzekerheden, die voor een deel (bijvoorbeeld als het gaat om de uitstroom van medewerkers, toename van productiviteit of

loonkostenontwikkeling) ook cumulatief werken. In de aanbevelingen geven we aan welke aanpassingen in de begroting voor 2016 nodig zijn om tot een reëler beeld te komen.

## **Financieel rapportagesysteem**

AEF concludeert dat het financieel rapportagesysteem van SWA slechts beperkt in staat is om betrouwbare sturingsinformatie te genereren. Het bijhouden van de financiële administratie binnen SWA is een complexe en tijdrovende aangelegenheid. Dit onder meer als gevolg van de verouderde systemen en het vele handwerk dat nodig is om alle gegevens op een adequate manier bij te houden. Dit handwerk betekent dat de kans op fouten bij het vastleggen en analyseren van gegevens relatief groot is en dat de tussentijds beschikbare gegevens maar beperkt actueel zijn.

De sturingsinformatie die wel beschikbaar is, is daarnaast ook nog eens lastig te doorgronden en te interpreteren. Dit ondanks de verbeteringen die de afgelopen jaren in de rapportages zijn doorgevoerd. De beschikbare sturingsinformatie biedt hierdoor slechts beperkt houvast voor het nemen van besluiten in het kader van de bedrijfsvoering van SWA.

Aanvullend geldt dat door de afname van de rijksbijdrage aan SWA waarvan de afgelopen jaren sprake was, het begrip toegevoegde waarde, dat een belangrijke rol speelt in de financiële rapportages, zijn betekenis heeft verloren en onvoldoende houvast meer biedt voor de financiële sturing. Het huidige financieel systeem maakt het echter vrijwel onmogelijk om sturingsinformatie te genereren die wel voldoende houvast biedt.

## **Financiële functie**

Voor de financiële functie concludeert AEF dat deze kwetsbaar is ingevuld. Dit als gevolg van het feit dat de aandacht voor de financiën op het niveau van de directie onvoldoende geborgd is. Aanvullend is binnen de financiële functie van SWA maar een beperkte formatie beschikbaar. In de praktijk is er naast een aantal administratief medewerkers één controller beschikbaar, die verantwoordelijk is voor alle activiteiten rond financiën. Deze opereert relatief geïsoleerd. Dit bij afwezigheid van interne sparringpartners en een extern klankbord binnen de gemeenten. Door de beperkingen van het financieel rapportagesysteem is de controller daarnaast veel tijd kwijt aan het bijhouden van de financiële administratie en komt hij daardoor onvoldoende toe aan het uitvoeren van zijn feitelijke control-functie. Hierdoor vervult hij maar een beperkte rol in de bredere sturing van SWA. Tot slot geldt dat de rol van controller tot voor kort op ad interim basis is ingevuld, hetgeen ook nu nog een risico inhoudt voor de continuïteit van de financiële functie.

De kwetsbaarheid van de financiële functie vloeit tevens voort uit het ontbreken van een heldere beschrijving van de administratieve organisatie en de interne controle (AO/IC). In relatie met de kwetsbaarheid van het financieel rapportagesysteem zorgt dit ervoor dat het voor de financiële functie vrijwel niet mogelijk is om de kwaliteit van de financiële processen te toetsen. Daarnaast ontbreekt het aan voldoende *checks and balances* om de robuustheid van de financiële gegevens te borgen.

Sinds kort wordt de functie van controller op een vaste basis ingevuld. De vraag is echter of de omvang van de formatie SWA in staat stelt om de financiële sturing zodanig te verbeteren dat SWA volledig *in control* komt. AEF acht een (tijdelijke) aanvullende inzet noodzakelijk.

## **Governance**

Voor de sturing van SWA concludeert AEF dat deze op een aantal onderdelen onvoldoende aansluit op de eisen die hier in de huidige context aan gesteld worden. Deze context kenmerkt zich door een toegenomen beleidsmatige dynamiek en een grotere druk op de



financiële resultaten. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een aantal knelpunten in de brede aansturing van SWA:

- Het gebrek aan georganiseerde tegenspraak binnen de bestuursstructuur van de Gemeenschappelijke Regeling, doordat het DB en het AB een personele unie zijn.
- De afwezigheid van de financiële discipline in de directie van SWA, waardoor financiële overwegingen onvoldoende expliciet ingebracht worden in de besluitvorming.
- De manier waarop DB en directie SWA de rollen verdelen in de aansturing van het bedrijf. De onderlinge rolverdeling is helder, maar beide rollen kunnen pro-actiever ingevuld worden. Zowel het DB als de directie opereren te afwachtend en kijken teveel naar elkaar voor initiatieven die genomen moeten worden.

In relatie met de gemeenten speelt dat het de afgelopen jaren ontbroken heeft aan een zakelijke invulling van het opdrachtgeverschap. De opdrachten van de gemeenten aan SWA zijn niet in alle gevallen helder vastgelegd. Daarnaast is lange tijd onduidelijk geweest hoe de sturing in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer verliep. De afgelopen maanden zijn hier de nodige verbeteringen in doorgevoerd.

De ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben er tot slot toe geleid dat de afstand tussen de gemeenten, en dan primair de gemeente Alphen aan den Rijn, en SWA in de afgelopen jaren steeds toegenomen is en dat deze organisaties vooral vanuit hun eigen perceptie van de werkelijkheid geacteerd hebben. Er is onvoldoende gedaan om deze percepties bijeen te brengen en vervolgens vanuit één gezamenlijk beeld aan de slag te gaan. Dit belemmert het functioneren van het DB, omdat de leden hiervan binnen hun eigen gemeente tevens een verantwoordelijkheid hebben als wethouder Werk en Inkomen.

## 5.2 Aanbevelingen

De hoofdaanbeveling van AEF is om als gemeenten gezamenlijk een gedragen keuze te maken over de rol die SWA dient te spelen in de uitvoering van de Participatiewet. Hiervoor is vanuit het landelijke beeld een breed spectrum aan keuzemogelijkheden beschikbaar, uiteenlopend van één uitvoeringsorganisatie voor de hele Participatiewet (nog verdere integratie dan een RUO) tot gemeenten die hun SW-bedrijf alleen inzetten voor de bestaande Wsw-populatie.

### Scenario's voor SWA

Op hoofdlijnen zijn er voor de toekomst van SWA drie scenario's te onderscheiden. Deze verschillen inhoudelijk fundamenteel van elkaar. In het eerste scenario beperkt SWA zich tot het aan het werk houden van de huidige Wsw-doelgroep. In praktische zin gaat het hier om een sterfhuisconstructie, waarbij het aantal medewerkers in de komende decennia tot nul wordt afgebouwd. Aangezien de gemeenten eerder al besloten hebben om ook de uitvoering van beschut werk bij SWA te beleggen, lijkt dit scenario niet opportuun.

De twee resterende scenario's zijn:

- Een SW-bedrijf waarin de ontwikkeling van de medewerkers centraal staat en het bedrijfseconomisch rendement een resultante is van de activiteiten die deze ontwikkeling zo optimaal mogelijk faciliteren.
- Een SW-bedrijf waarbinnen het bedrijfseconomisch rendement centraal staat en, waar binnen de ruimte die dit rendement biedt, invulling wordt gegeven aan de ontwikkeling van medewerkers.



Deze scenario's verschillen sterk van elkaar. Ze zorgen voor volledig andere sturing van SWA. Ter illustratie is onderstaand weergegeven hoe in beide scenario's besluiten genomen worden over de inzet van medewerkers.

|                 | Mensontwikkelbedrijf                                                                                         | versus | Productiebedrijf                                                      |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------------|
|                 | Mensontwikkeling centraal                                                                                    |        | Financieel rendement centraal                                         |
| <b>Vraag 1.</b> | Wat kan persoon? Welke werksoorten zijn op dit moment geschikt?                                              |        | Wat kan persoon? Welke werksoorten zijn op dit moment geschikt?       |
| <b>Vraag 2.</b> | Wat zijn ontwikkelmogelijkheden van persoon? Welke werksoorten faciliteren deze ontwikkeling maximaal?       |        | Bij welke werksoorten levert persoon hoogste financieel rendement op? |
|                 | Keuze werksoort op basis van optimale ontwikkelmogelijkheden                                                 |        | Keuze werksoort op basis van hoogst financieel rendement              |
| <b>Vraag 3.</b> | Hoe behaalt organisatie gegeven de ontwikkelbehoeften van medewerkers zo goed mogelijk financieel rendement? |        | Hoe kan persoon zich binnen werksoort zo goed mogelijk ontwikkelen?   |

**Figuur 5.1: Overzicht Mensontwikkelbedrijf versus Productiebedrijf**

De keuzes ten aanzien van de inzet van medewerkers werken in de gehele bedrijfsvoering van SWA door. Het gaat hier bijvoorbeeld om de keuzes over de werksoorten die al dan niet behouden dienen te worden en de opdrachten die wel of niet aangenomen worden. Daarmee is de keuze tussen deze beide scenario's sterk bepalend voor de toekomst van SWA en dient deze gemaakt te worden voorafgaand aan de keuzes over de inrichting van SWA.

Zoals eerder beschreven is het begrip mensontwikkelbedrijf de afgelopen jaren nogal eens geïnterpreteerd als synoniem voor het afbouwen van de eigen productieactiviteiten. Het bovenstaande schema illustreert dat deze afbouw niet altijd logisch is. Indien het voor de ontwikkeling van een medewerker beter is ingezet te worden op een interne werksoort, dient deze interne werksoort behouden te blijven en in het uiterste geval zelfs uitgebreid te worden.

Als startpunt voor de uitwerking van beide scenario's dienen de gemeenten, ondersteund door SWA, aan de slag te gaan met het geven van inhoud aan een mensontwikkelbedrijf. Dit start met het definiëren van de maatschappelijke doelen die met een dergelijk bedrijf beoogd worden. Deze zijn vervolgens te vertalen naar voor de doelgroep(en) van SWA realistische ontwikkelperspectieven. Gebruikmakend van de beschikbare expertise kan SWA in een volgende stap bepalen welke activiteiten de ontwikkeling van medewerkers kunnen faciliteren. De gemeenten kunnen hier vanuit hun opdrachtgevende rol over meedenken, maar zouden zich niet bezig moeten houden met de gedetailleerde uitwerking van de verschillende activiteiten.

Een mogelijke implicatie van de keuze voor het scenario van een mensontwikkelbedrijf is, dat de kosten voor SWA op de korte termijn hoger zijn dan in de situatie dat gestuurd wordt op het realiseren van een gezond financieel rendement. Dit omdat medewerkers niet ingezet worden op de plaatsen waar deze in financiële zin het meeste opbrengen, maar op de plaatsen die het best aansluiten op hun ontwikkeling. In de praktijk zal het zo zijn dat de

opbrengsten van een inzet op deze laatste plaatsen minder groot zijn. Op de lange termijn kan dit effect echter omslaan, aangezien medewerkers zich dan mogelijk zover ontwikkeld hebben dat zij beschikken over een hogere verdien capaciteit. Gezien de populatie bij SWA is het echter niet reëel om te verwachten dat deze ontwikkeling op korte termijn gerealiseerd wordt.

Aangezien de financiële middelen van de gemeenten ten behoeve van SWA beperkt zijn, zal het in de praktijk niet mogelijk zijn om de mensontwikkeling volledig centraal te stellen en daarbij geen oog te hebben voor de financiële resultaten van SWA. De schaarste aan middelen dwingt de gemeenten om een afweging te maken tussen de ontwikkeling van medewerkers en het financieel presteren van SWA. Feitelijk is de vraag hoeveel financiële middelen de gemeenten voor SWA beschikbaar willen stellen en hoeveel ontwikkelingsgerichte activiteiten hierbinnen mogelijk zijn. Dit is een politieke afweging, die zal leiden tot een tussenvorm tussen de twee geschetste uiterste scenario's. Hierin is sprake van een balans tussen het bevorderen van de mensontwikkeling en het realiseren van een gezond financieel rendement. Voor het maken van de politieke afweging kan het behulpzaam zijn om een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) op te stellen, waarin het ontwikkelpotentieel van medewerkers van SWA in maatschappelijke termen wordt afgezet tegen de ontwikkelkosten. Deze analyse vergt echter een relatief lange doorlooptijd. Op de korte termijn kan de afweging gebaseerd worden op meer praktische overwegingen, zoals het budget dat op dit moment voor SWA beschikbaar is en het huidige inzicht in het ontwikkelpotentieel van medewerkers.

## **Nieuwe prestatie-indicatoren**

Op het moment dat een keuze tussen de scenario's gemaakt is, dient de bedrijfsvoering van SWA hierop aangepast te worden en dienen in het verlengde hiervan passende prestatie-indicatoren te worden bepaald. Deze kunnen gebruikt worden om sturing te geven aan de organisatie. De prestatie-indicatoren dienen inzicht te geven in de maatschappelijke effecten die SWA realiseert en de financiële consequenties hiervan. Belangrijk is dat de gemeenten hier vanuit hun opdrachtgevende rol goed zicht hebben op de relatie hiertussen. Het stelt hen in staat om ook in de toekomst de juiste afwegingen te maken over de activiteiten van SWA. Een eerste aanzet voor de prestatie-indicatoren die voor de gemeenten van belang zijn, is opgenomen in bijlage drie van deze rapportage.

## **Heldere opdrachtformulering**

Na de besluitvorming over het voorkeursscenario kan gestart worden met de implementatie hiervan. Hierbij is het van belang dat de gemeenten op basis van de genomen besluiten een eensluidende opdracht aan SWA formuleren, waarin de focus ligt op de maatschappelijke doelen die SWA dient te realiseren. In deze opdracht kunnen aanvullend ook de kaders geformuleerd worden voor de activiteiten die SWA uitvoert, waarbij het onder andere kan gaan over de omgang met ondernemingsrisico's.

De opdracht van de gemeenten is voor SWA de basis om een nieuw Transformatieplan op te stellen, inclusief een aanpak om de transformatie te realiseren. Hierbij is van belang dat de opdracht voor de transformatie helder belegd wordt, bijvoorbeeld bij een kwartiermaker.

## **Samenwerking met gemeenten**

Indien ervoor gekozen wordt om SWA om te vormen tot een mensontwikkelbedrijf, ligt het voor de hand om een sterkere verbinding te maken met de gemeentelijke activiteiten op het gebied van werk en inkomen. In de huidige situatie is de lijn om alleen van de expertise van SWA gebruik te maken voor personen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Dit vanuit het principe dat de markt zoveel mogelijk oplost en SWA als vangnet fungeert. In het geval van de ontwikkeling naar een mensontwikkelbedrijf herbergt de organisatie op termijn echter

een breed spectrum aan werkzaamheden, gericht op de ontwikkeling van mensen, zowel binnen als buiten het bedrijf. Het is aantrekkelijk om de expertise die SWA hiermee opbouwt, breder in te zetten binnen de gemeenten.

Vanuit dit perspectief is het van belang dat SWA en de gemeenten, meer dan nu het geval is, samen optrekken om de doelgroep(en) van de Participatiewet te benaderen en te ondersteunen. Dit vereist een heldere rolverdeling en een praktische afstemming over operationele activiteiten. Deze laatste afstemming speelt vooral in de relatie tussen het Serviceplein en SWA. In de huidige situatie is de werkrelatie tussen beide organisaties vatbaar voor verbetering. Over de invulling van deze werkrelatie dienen op het moment dat de opdracht vanuit de gemeenten aan SWA duidelijk is, heldere afspraken te worden gemaakt.

Specifiek aandachtspunt in de samenwerking met de gemeenten zijn de contacten met het bedrijfsleven. Om goed te kunnen functioneren als sociale werkvoorziening is het van belang dat SWA goede contacten onderhoudt met het bedrijfsleven. Een deel van de medewerkers komt immers het beste tot zijn recht door met begeleiding bij een reguliere werkgever aan de slag te zijn. De gemeente Alphen aan den Rijn onderhoudt vanuit de eigen activiteiten eveneens contacten met bedrijven. Van belang is om de activiteiten vanuit beide organisaties in samenhang te organiseren en hier centraal regie op te voeren. Gezien de huidige contacten binnen het lokale bedrijfsleven ligt het voor de hand om deze regie bij SWA neer te leggen en SWA verder te ontwikkelen tot het logische aanspreekpunt voor werkgevers met vragen over de Participatiewet. Voor het WSP dient een separaat onderzoek te worden uitgevoerd naar de positionering, gericht op een effectieve, samenhangende gemeentelijke uitvoering van de Participatiewet.

## **Juridische structuur SWA**

Voor de juridische structuur van SWA is het advies om hier een definitief besluit over te nemen op het moment dat een keuze is gemaakt voor een van de scenario's. Op basis van onze analyse adviseren we op voorhand wel om de afstand tussen SWA en de gemeenten, en dan vooral de gemeente Alphen aan den Rijn, te verkleinen. Het gaat hierbij vooral om de mentale afstand, gericht op het herstellen van het onderling vertrouwen en het ontwikkelen van draagvlak om, gezien het belang hiervan voor de doelgroep(en), gezamenlijk op te trekken.

Om de afstand te verkleinen, kan overwogen worden om SWA om te vormen naar een interne werkmaatschappij binnen de gemeente Alphen aan den Rijn. Deze mogelijkheid dient nader te worden onderzocht. Het voordeel hiervan is dat de sturing van alle activiteiten in het kader van de Participatiewet vanuit één centraal punt plaatsvindt. Tegelijk blijft SWA in deze hoedanigheid voldoende herkenbaar en vindbaar voor het bedrijfsleven. De organisatie gaat immers niet volledig op in de ambtelijke organisatie van de gemeente Alphen aan den Rijn, maar blijft in de positionering een aparte entiteit.

De eventuele omvorming van SWA tot een interne werkmaatschappij zien we uitdrukkelijk niet als enige oplossing voor de problemen die de afgelopen periode ontstaan zijn. Primair dient de oplossing gevonden te worden in de eerdere beschreven keuzes. De juridische structuur en organisatorische ophanging van SWA zijn hieraan ondergeschikt. Wel is het beeld van AEF dat een aangepaste positionering van SWA ondersteunend kan zijn aan het verbeteren van de samenwerking met de opdrachtgevende gemeenten. De stap van een Gemeenschappelijke Regeling naar een interne werkmaatschappij is tegelijk een interventie die de overgang van 'oud' naar 'nieuw' markeert en daarmee kan zorgen voor een nieuw momentum.

Mocht besloten worden de Gemeenschappelijke Regeling in stand te houden, dan adviseert AEF om de bestuurlijke structuur te versterken door het AB uit te breiden, bijvoorbeeld met de wethouders Financiën van de drie gemeenten. Dit om de georganiseerde tegenspraak op het niveau van het bestuur te versterken.

## Resumé

*Resumerend is het belangrijkste advies van AEF om een heldere keuze te maken over de positionering van SWA. Hierbij gaat het om het vinden van een balans tussen enerzijds het ontwikkelen van mensen en anderzijds het financieel rendement. Om deze balans te vinden dienen eerst de volgende inzichten opgebouwd te worden:*

- *startfoto van de capaciteiten van de huidige medewerkers van SWA en de mogelijkheden van deze medewerkers om zich te ontwikkelen, gericht op de potentiële loonwaarde en het potentieel ontwikkelvermogen van medewerkers*
- *inzicht in de werksoorten die het best bij deze ontwikkelmogelijkheden aansluiten (zowel bestaande als nieuw toe te voegen werksoorten)*
- *inzicht in de financiële effecten van de maximale inzet op mensontwikkeling of juist het maximaal inzetten op financieel rendement.*

*Op basis van deze inzichten is de beschreven balans te bepalen en zijn hier politieke keuzes over te maken. In vervolg hierop is een vertaling te maken naar de interne bedrijfsvoering en de organisatorische invulling en juridische structuur van SWA, en de invulling van de sturing vanuit de gemeenten. Ook is op dat moment te bepalen hoe de samenwerking met het Serviceplein van de gemeente Alphen aan den Rijn ingevuld kan worden.*

## Aanvullende aanbevelingen voor gemeenten

De aanvullende aanbevelingen van AEF voor de gemeenten zijn:

- Beschouw de kosten van de leegstand van het pand van SWA als niet-beïnvloedbare kosten en laat deze kosten in de toekomst geen rol spelen in de besluitvorming over de aard en omvang van de werksoorten die SWA uitvoert. Maak hierbij heldere afspraken over een structureel financieel arrangement om met de leegstandskosten om te gaan, zodat de discussie over de omgang met leegstand ook in de toekomst voorkomen wordt. Een mogelijkheid hiervoor is het stichten van een leegstandsfonds, waarin de gemeenten middelen storten om de leegstand te vergoeden.
- Schrap de bezuiniging van € 1 miljoen die de gemeente Alphen aan den Rijn heeft opgenomen in het coalitieakkoord. Deze is op de korte tot middellange termijn niet realistisch in te vullen.

## Aanvullende aanbevelingen voor SWA

Daarmee samenhangend zou SWA de volgende acties moeten ondernemen:

- Pas de eerste begrotingswijziging 2016 zodanig aan dat deze een reëler beeld geeft van de verwachte kosten en opbrengsten. Aanpassingen die hiervoor nodig zijn, zijn:
  - onderzoeken van een realistisch en onderbouwd uitstroompercentage op basis van de populatie van SWA
  - doorrekenen van de consequenties van een veranderd uitstroompercentage op de kosten voor begeleiding en de productie
  - uitgaan van de huidige productiviteit van medewerkers, tenzij er aanwijsbare redenen bestaan om de productiviteit te verhogen
  - verwerken van de nieuwe cao en de stijging van het wettelijk minimumloon in de personeelskosten
  - uitgaan van een onderbouwde inschatting van SWA van de effecten van de aanpassingen in het werkpakket op de toegevoegde waarde, in het bijzonder bij Motoren en Metaal.

Aanvullend dient de verwachte omzet kritisch tegen het licht te worden gehouden tegen de achtergrond van de marktontwikkelingen van de afgelopen jaren. Dit moet leiden tot een onderbouwde, herijkte inschatting. Specifieke aanpassingen daarbij zijn:

- uitgaan van het daadwerkelijke aantal leerwerkplekken dat voor 2016 en verder overeengekomen is met de gemeenten
- grondig analyseren van de omzet van afgelopen jaren en incidentele uitschieters naar boven of beneden niet opnemen in de begroting voor de komende jaren
- inzichtelijk maken van de risico's op de omzetraming en formuleren van concrete beheersmaatregelen

Hierbij blijft dat de nieuwe inschatting onderhevig blijft aan de risico's die gepaard gaan met het zijn van een bedrijf.

- Stel binnen de kaders van het voorkeursscenario een marktontwikkelingsplan op om de omzet van SWA te verhogen, gericht op onder meer het verbreden van de portefeuille aan opdrachtgevers voor externe werksoorten en op omgekeerde integratie (het huisvesten van reguliere bedrijven in het pand van SWA, waarbij zij Wsw-medewerkers inzetten). Gebruik dit plan om een nieuwe omzetraming voor de begroting te doen, zodat de gecombineerde kennis bij SWA hiervoor optimaal wordt benut.
- Versterk de bedrijfsvoering van SWA door te investeren in de professionalisering van de financiële functie. Breng deze op het niveau dat nodig is om effectief financieel te kunnen sturen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de financiële expertise die binnen de gemeenten beschikbaar is. Beleg de verantwoordelijkheid voor de financiën daarnaast explicieter op directieniveau.
- Onderzoek of de mogelijkheden van het huidige financiële rapportagesysteem optimaal benut worden en of het mogelijk is de benodigde actuele sturingsinformatie uit het systeem te halen door de financiële werkprocessen anders in te richten. Als dit niet mogelijk is, moet gekeken worden naar de mogelijkheden om te gaan werken met een nieuw systeem.

## Bijlage 1. Overzicht gesprekspartners

| Persoon              | Organisatie                                                    |
|----------------------|----------------------------------------------------------------|
| Christine Alblas     | SWA / OR                                                       |
| Hans Bennis          | SWA                                                            |
| Peter van de Bos     | SWA / OR                                                       |
| Herman Frankes       | SWA                                                            |
| Peter de Goederen    | SWA / OR                                                       |
| Gert Jan Jansen      | SWA                                                            |
| Jan van Leeuwen      | SWA                                                            |
| André Posthoorn      | SWA / Directie                                                 |
| Michel Du Chatinier  | Gemeente Alphen aan den Rijn / Wethouder                       |
| Willem-Jan Stegeman  | Gemeente Alphen aan den Rijn / Wethouder en SWA / lid AB en DB |
| Friso van Abbema     | Gemeente Alphen aan den Rijn / Lid begeleidingsgroep           |
| Hans van Arkel       | Gemeente Alphen aan den Rijn                                   |
| Nardy Beckers        | Gemeente Alphen aan den Rijn                                   |
| Tjitske Blaauw       | Gemeente Alphen aan den Rijn                                   |
| Inge van der Heijden | Gemeente Alphen aan den Rijn                                   |
| Pieter Jeroense      | Gemeente Alphen aan den Rijn / Lid begeleidingsgroep           |
| Dico Kuiper          | Gemeente Alphen aan den Rijn / OR                              |
| Mariël Middendorp    | Gemeente Alphen aan den Rijn/ Lid begeleidingsgroep            |
| Rike van Oosterhoudt | Gemeente Alphen aan den Rijn                                   |
| Aat van Putten       | Gemeente Alphen aan den Rijn / OR                              |

|                       |                                                             |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------|
| Roelof Veldhuis       | Gemeente Alphen aan den Rijn / OR                           |
| Frans Buijserd        | Gemeente Nieuwkoop / Burgemeester                           |
| Trudy Veninga         | Gemeente Nieuwkoop / Wethouder en SWA / lid AB en DB        |
| Rob Meijer            | Gemeente Nieuwkoop                                          |
| Loes Demmendaal       | Gemeente Nieuwkoop                                          |
| Martijn Roelands      | Gemeente Nieuwkoop / Lid begeleidingsgroep                  |
| Henk Hoek             | Gemeente Kaag en Braassem / Wethouder                       |
| Floris Schoonderwoerd | Gemeente Kaag en Braassem / Wethouder en SWA / lid AB en DB |
| Hans Demoed           | Gemeente Kaag en Braassem / Lid begeleidingsgroep           |
| Virginia Schouten     | Gemeente Kaag en Braassem                                   |
| Anja Witte            | Gemeente Kaag en Braassem                                   |
| Chris Schaapman       | Voorheen gemeente Alphen aan den Rijn                       |

## Bijlage 2. Overzicht brondocumenten

### Eerdere onderzoeken en reacties

- Uitkomsten SWOT-analyse, Toekomstconferentie SWA, K plus V, 10-10-2011.
- De regionale uitvoeringsorganisatie Rijnstreek Werkt, Business case voor de sociale werkvoorziening en werktoeleiding, Berenschot, 17-9-2012.
- Herijking businesscase RUO Rijnstreek, Financiële doorrekening van de structurele exploitatie, Berenschot, april 2014.
- Advies over eindrapport Berenschot “Herijking business case RUO Rijnstreek” en over advies “Een nieuwe wijze van werken”, directie SWA, 27-5-2014.

### Stukken gemeenten

- Tussenvaluatie WSP, 31-1-2014.
- Evaluatie Startbaan, 24-4-2014.
- Een nieuwe wijze van werken, Rijnstreekgemeenten (intern stuk), 2-6-2014.
- De toekomst van de Participatiewet in de Rijnstreek, Rijnstreekgemeenten, 30-6-2014.
- Rijnstreek Werkt, Rijnstreekgemeenten, 14-4-2015.

### Stukken SWA

- Statuten Gemeenschappelijke Regeling, 3-9-1999.
- Transformatieplan 2015 – 2018, SWA, 11-12-2014.
- Uitvoering DB-besluit inzake Transformatieplan 2015 - 2018 (TP), directie SWA, 2-3-2015.
- Verslagen vergaderingen DB en AB 2014 en 2015.
- Jaarrekening 2014.
- Begroting 2015 en 2016.
- Eerste begrotingswijziging 2016.



## Bijlage 3. Bedrijfsmodel

Om de rol als opdrachtgever van een mensontwikkelbedrijf goed te vervullen, hebben de gemeenten over drie onderwerpen informatie nodig:

- resultaten
- prijs
- continuïteit.

Voor ieder van deze onderwerpen doen wij een voorzet voor mogelijke indicatoren. Wij adviseren zowel de gemeente als SWA om deze indicatoren verder in gezamenlijkheid te ontwikkelen als onderdeel van het gesprek over de maatschappelijke doelen voor SWA.

Voor ieder van deze onderwerpen doen wij een voorzet voor mogelijke indicatoren. Wij adviserende gemeenten en SWA om deze indicatoren verder in gezamenlijkheid te ontwikkelen als onderdeel van het gesprek over de maatschappelijke doelen voor SWA.

SWA heeft als mensontwikkelbedrijf verschillende instrumenten om de taak uit te voeren:

- Wsw
- Beschut werk
- Begeleid werk
- Leerwerkplekken.

De instrumenten kunnen gezien worden als trajecten die de gemeenten bij SWA afnemen. Het doel van ieder van deze instrumenten is dat mensen zich verder kunnen ontwikkelen, waarbij de zwaarte van het instrument is afgestemd op de ondersteuningsbehoefte van de werknemer of cliënt.

### Resultaten

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het naar werk begeleiden van hun inwoners en de ondersteuning van kwetsbare groepen. Hiervoor beschikt de gemeente over verschillende instrumenten, zowel in het domein van zorg als in het domein werk en inkomen. Om een goede afweging te kunnen maken over het in te zetten instrument, moet de gemeente inzicht hebben in de resultaten van het betreffende instrument.

| Resultaten                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving instrument                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Beoogd doel (bijvoorbeeld uitstroom naar reguliere werkgever, of het opdoen van bepaalde vaardigheden)</li> <li>— Tijdsduur (bijvoorbeeld een half jaar voor leerwerkplekken, of 40 jaar voor beschut werk)</li> <li>— Effectiviteit (op basis van resultaten uit het verleden)</li> <li>— Bijkomende resultaten (bijvoorbeeld minder gebruik van zorg en ondersteuning op andere levensdomeinen)</li> </ul> |
| Aantal medewerkers of cliënten met ondersteuningsbehoefte per instrument | — Overzicht van de huidige populatie (bijvoorbeeld op basis van treden op de participatieladder)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Instroom per instrument                                                  | — Overzicht van de ingestroomde populatie (bijvoorbeeld op basis van treden op de participatieladder)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Uitstroom per instrument                                                 | — Uitgesplitst naar reden voor uitstroom                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Groei binnen het instrument                                              | — Overzicht van de stappen die werknemers of cliënten afgelopen jaar gezet hebben (bijvoorbeeld op basis van treden van de participatieladder)                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

## Prijs

De verschillende instrumenten hebben uiteraard een prijs. Voor een goede afweging over de in te zetten instrumenten heeft de gemeente niet alleen informatie nodig over de effectiviteit, maar ook over de prijs, zodat ze deze kunnen vergelijken. Op dit moment heeft SWA onvoldoende inzicht in een dergelijke kostprijs, maar voor een goede basis voor het gesprek is dit inzicht wel van belang.

| Prijs                         |                                                                                                                |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Prijs per instrument (tarief) | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Inclusief rijksbijdrage</li> <li>— Exclusief rijksbijdrage</li> </ul> |

## Continuïteit

Hoewel de gemeente zich vanuit een opdrachtgevende rol niet in de details van de bedrijfsvoering hoeft te verdiepen, moet de gemeente wel voldoende vertrouwen hebben in de continuïteit van de dienstverlening. Er zijn verschillende indicatoren die daar inzicht in kunnen geven.

| Continuïteit       |                           |
|--------------------|---------------------------|
| Weerstandsvermogen | Inclusief meerjarenraming |
| Liquiditeit        | Inclusief meerjarenraming |
| Werkkapitaal       | Inclusief meerjarenraming |