

Bijlage1: Analyse herstructureringsplannen

Deze analyse gaat achtereenvolgens in op een aantal algemene punten en loopt vervolgens de onderwerpen langs die in de herstructureringsplannen aan bod komen.

Algemeen:

De doelstelling van de herstructureringsfaciliteit was het bevorderen van een efficiëntere bedrijfsvoering bij de sociale werkvoorziening door gemeenten. De wijze waarop de gemeenten het doel van een efficiëntere uitvoering willen bereiken is een eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Alle gemeenten(415) hebben individueel of via een gemeenschappelijke regeling een aanvraag ingediend. De meeste gemeenten zijn aangesloten bij een gemeenschappelijk regeling of bij een sw-bedrijf waar zij Wsw plaatsen inkopen.

De uitgangspunten van de huidige sw-bedrijven zijn verschillend en dat is terug te zien in de verschillende plannen. De ingediende herstructureringsplannen verschillen in de mate van de concrete uitwerkingen, (financiële) ambities en in de kosten van de herstructurering. Zowel organisatorisch als financieel zijn er grote verschillen. Deze verschillen worden ingegeven door de posities, die sommige sw-bedrijven al hebben bereikt of de mate waarin reeds in het (recente) verleden is geanticipeerd op de ontwikkelingen in deze sector.

De bedrijven die reeds veel mensen in regulier werk hebben geplaatst geven aan financieel gezien een grotere opgave te hebben, dan bedrijven waar dat nog moet gebeuren of waar dat in de kinderschoenen staat.

Onderstaand wordt per onderwerp dat in de plannen aan bod komt, ingegaan op het beeld dat uit de plannen naar voren komt.

Noodzaak tot herstructurering

Een groot aantal plannen noemt als enige reden voor herstructurering de taakstellingen vanuit het Rijk. Een bredere inhoudelijke visie ontbreekt verder in de meeste gevallen. Deels is dat verklaarbaar doordat de plannen in een krap tijdschema zijn opgesteld. In de aanvragen waar sprake is van een visie is dat terug te zien in de betere kwaliteit van het plan.

Uitgaande van de beleidsdoelstelling van de Wsw, namelijk mensen zoveel mogelijk begeleiden naar een reguliere werkgever, is in vrijwel alle plannen wel terug te zien dat de medewerkers van de sw-bedrijven meer van binnen naar buiten worden geplaatst. In 55% van de aanvragen was de ambitie niet duidelijk gekwantificeerd. Uit branchegegevens van Cedris blijkt dat het aantal extern geplaatsten (in begeleid werk, individuele – of groepsdetachering) ultimo 2011 32% bedraagt ten opzichte van 31% in 2010.

23% van de bedrijven is al goed op weg bij plaatsingen buiten de eigen organisatie, zij hebben percentages extern geplaatsten (oplopend tot boven de 80%), die boven het landelijk gemiddelde van 32% uitkomen. Deze bedrijven doen dat veelal vanuit een eerder ontwikkelde visie op de Wsw.

Organisatorische ontwikkelingen

Sw-bedrijven zetten in op het doorvoeren van de omslag van productie naar arbeidsontwikkeling om de exploitatie te verbeteren. De verlieslijdende kapitaalintensieve productieactiviteiten met weinig potentie of toekomst worden afgebouwd of overgeheveld naar private partijen.

Ten tijde van de indiening van de aanvragen (vóór 1 juni van dit jaar) was in 37% van de aanvragen uit het plan niet op te maken of er al een keuze was gemaakt hoe de organisatorische vormgeving van het sw-bedrijf er in de toekomst uit zou zien.

27% van de sw-bedrijven kiest voor splitsing van activiteiten voor re-integratie en beschut werken. Daarnaast zijn er een even groot aantal bedrijven, die in de toekomst samenwerking zoeken met de sociale diensten van gemeenten als het gaat om het re-integratiedeel. Een beperkt aantal bedrijven zoekt voor het deel beschut werken samenwerking met andere sw-bedrijven.

De wijze waarop de organisatorische verandering wordt vormgegeven verschilt, maar er lijkt een tendens te zijn dat de huidige sociale diensten ook de re-integratiekant van de sociale werkvoorziening willen gaan doen. Daarnaast wordt in 14% van de gevallen de verantwoordelijkheid voor beschut werken via een private samenwerking met de sw-organisatie ingevuld.

Een tweetal gemeenten heeft dit moment aangegrepen om uit een gemeenschappelijke regeling te treden. In enkele andere gevallen is ervoor gekozen de uitvoering in zijn geheel naar de gemeente te halen. Belangrijkste redenen zijn de inschatting dat het sw-bedrijf de exploitatie op den duur niet sluitend krijgt en de overtuiging dat de gemeenten meer verantwoordelijkheden krijgen door de verdere decentralisatie en daarom behoefte hebben aan directe aansturing.

Herstructureringsmaatregelen

Door de economische recessie, de bezuinigingen en de tekortschietende opbrengsten van de eigen productie is de ontwikkeling van een op de eigen productie gerichte, industriële sector naar een meer op dienstverlening en arbeidsontwikkeling gerichte sector over de gehele linie aan het doorzetten. Dit wordt in het algemeen gezien als de enige weg uit de rode cijfers.

Verandering van een focus op productie naar focus op dienstverlening en arbeidsontwikkeling is in de aanvragen terug te zien. De besparingsmaatregelen worden gezocht in afstoting van productieactiviteiten; reductie van huisvesting; afvloeiing (kader)personeel; bouw van een (breed) arbeid ontwikkel bedrijf en samenwerking met de private sector.

De verwachte resultaten worden in verwachte exploitatiecijfers weergegeven. In stappen wordt weergegeven welke afbouw van activiteiten (product- marktcombinaties) plaatsvindt. Om de omslag te bereiken wordt het belang van een bedrijfsmatige uitvoering (ondernemerschap) steeds meer onderkend. In veel plannen wordt vermeld dat men streeft naar verhoging van de netto toegevoegde waarde, maar veelal wordt niet beschreven hoe zo'n omzet- en opbrengstverhoging kan worden bereikt. Uit de kerngegevens, die bij de plannen waren vereist, blijkt overigens wel dat 48% van de aanvragers uitgaat van een (geringe) opbrengstverhoging.

Een beperkt aantal bedrijven in de sector heeft de noodzaak tot herstructurering al (veel) eerder onderkend. Dit betreft een minderheid van alle sw-bedrijven. Uit de plannen blijkt dat veel bedrijven (77%) de echte omslag nog moeten maken. Dit blijkt ook uit de recente branche cijfers van Cedris¹.

Herstructureringskosten

Met de ontwikkeling van productiebedrijf naar arbeidsontwikkelingsorganisaties kunnen besparingen op nagenoeg alle kostenposten worden gerealiseerd. Zo snijden 82% van alle sw-bedrijven in personeelskosten en dan met name in de omvang van staf, management en de inhuur

¹ Uit de branche cijfers van Cedris over 2011 blijkt dat het percentage van mensen in de Wsw met een dienstverband bij een reguliere werkgever is gestegen van 31% in 2010 naar 32 % in 2011.

van derden. Ondersteunende diensten worden verkleind door efficiënter te werken. Daar waar sw-bedrijven eigen productie en diensten afstoten, neemt ook de hoeveelheid aan werkleiding af. Een reductie van 25% op de ambtelijke formatie is geen uitzondering. En als het werk vooral buiten het sw-bedrijf wordt georganiseerd, is geen machinepark en minder huisvesting nodig.

In een enkel geval wordt in het plan geconstateerd dat het afslanken en efficiënter inrichten van de organisatie op den duur niet genoeg is.

De begrote kosten van de herstructurering waren over het algemeen veel hoger (gemiddeld 1,5 maal) dan de faciliteit beschikbaar had en in de meeste gevallen moesten gemeenten aanzienlijk meer meefinancieren dan de gevraagde 25% cofinanciering. De meeste kosten van de herstructurering vallen in de eerste jaren, 2013-2014. Sommige sw bedrijven kunnen het surplus aan herstructureringskosten uit de eigen middelen financieren, omdat ze een eigen vermogen hebben opgebouwd uit de goede resultaten van voorgaande jaren.

De herstructureringskosten variëren van ruim 5.000 euro per arbeidsjaar tot boven de 12.000 euro per arbeidsjaar over de periode 2012 tot 2018. De herstructureringskosten beslaan merendeel de afvloeiing van (ambtelijk) personeel en de kosten die gemaakt moeten worden in het kader van minder huisvestingsbehoeften. Sociaal plan en frictiekosten bedragen soms meer dan 50% van de totale herstructureringskosten. Gemiddeld wordt 36% van de totale herstructureringskosten besteed aan afbouw van ambtelijk personeel en ruim 20% aan (her)huisvestingskosten.

16% van de aanvragers voert ook posten in het kader van de herstructurering op die mogelijk onder de reguliere uitvoering te vatten zijn. Voorbeelden zijn bepaalde opleidingskosten of sommige kosten voor intensivering van de werkgeversbenadering.

Exploitatie in de herstructureringsplannen

In veel plannen worden vooral kostenbesparingen ingeboekt. In een minderheid van de plannen is duidelijk beschreven dat de opbrengsten kunnen worden verhoogd of dat naar verhoging van de rendabele omzet wordt gestreefd.

Ook goed aangeschreven bedrijven geven aan de tekorten in de toekomst door de herstructurering te kunnen beperken, maar niet positief te kunnen krijgen door de doorgevoerde kortingen vanuit het Rijk. 12% van de aanvragers ziet kans om de exploitatieresultaten en de gemeentelijke bijdrage in het gepresenteerde plan op nul/nihil te krijgen.

De rendementsverbeteringen verschillen van minder dan 10% tot meer dan 30% over een periode van zes jaar. Gemiddeld bedraagt de rendementsverbetering zo'n 30%.

Governance ontwikkeling

In de plannen is weinig sprake van grote wijzigingen in de aansturing van de uitvoering van de Wsw. Door in de voorwaarden voor de aanvragen op te nemen dat gemeenten verplicht waren de herstructurering ook in de gemeenteraad onder de aandacht te brengen is er in de governance over het algemeen wel rekening gehouden met het informeren van de gemeenteraden. In de meeste plannen zijn ook afspraken terug te vinden over de wijze en frequentie van de rapportages aan de gemeenteraad. Veelal wordt aangesloten bij de bestaande planning en control cyclus en wordt in de plannen opgenomen om apart aandacht te besteden aan de herstructurering.

Bij de huidige wijze van uitvoering van de herstructurering zijn in grote lijnen twee werkwijzen te onderscheiden:

- Uitvoering door de gemeente zelf. De uitvoering is niet op afstand geplaatst. Voor de transitie is of wordt een aparte projectorganisatie ingericht. De gemeente is op deze wijze in staat de transitie nauw te volgen. Escalatie is veelal voorzien via de lijnverantwoordelijken.
- Er is sprake van een gemeenschappelijke regeling. Daarmee staat de uitvoering van de herstructurering meer op afstand. Er is wel een extra borging ingebouwd, omdat de jaarlijkse voortgangsrapportages ter vaststelling aan de colleges moesten worden aangeboden.

In de reguliere planning en control cyclus is de herstructurering (vaak) expliciet opgenomen.

Risico paragraaf in de aanvragen

De risico's zijn algemeen wel beschreven (soms zeer summier), maar lang niet in alle gevallen van een kwalificatie of beheersmaatregelen voorzien. Een voorbeeld is het niet toekennen van de herstructureringsfaciliteit, waarbij vervolgens niet wordt aangegeven wat de maatregelen zijn als de aanvraag niet wordt gehonoreerd. Bij de risico's voor de herstructurering van de sw-bedrijven worden behalve het uitblijven van de bijdrage uit de faciliteit vaak de economische omstandigheden genoemd, als risico om meer mensen bij reguliere werkgevers te plaatsen.

Conclusies:

Hoofdpijnen analyse

Uit de analyse van de herstructureringsplannen zijn de volgende hoofdpijnen te onderkennen:

- De plannen onderstrepen dat herstructurering van de sector wenselijk en noodzakelijk is. Zo hebben gemeenten sterk van elkaar verschillende plannen ingediend. Vanuit de verschillende uitgangspunten van de sw-organisaties is dit enerzijds logisch, maar dit roept anderzijds de vraag op of de gemeenten en Sw bedrijven wel voldoende leren van elkaar (goede dingen overnemen). De plannen geven verder aan dat gemeenten kans zien rendementsverbetering te realiseren. De plannen gaan daarbij vooral uit van kostenreductie en veel minder van opbrengstverhoging door marktverbreding of aanpassing in het verdienmodel. Daardoor is naar verwachting nog niet alle verbeterpotentieel geïdentificeerd, de noodzaak tot hervormen blijft bestaan.
- De plaatsingscijfers uit de verschillende regio's tonen dat de relatie met de werkgevers(netwerken) veel bepalender is voor succesvolle plaatsingen dan de regionale arbeidsmarktomstandigheden². Veel gemeenten en sw-bedrijven hebben hier een onvolledig beeld van. Zij gaan ervan uit dat externe factoren zoals een dalende rijksbijdrage en een tegenvallende conjuncturele ontwikkeling de belangrijkste bepalende factoren zijn voor resultaten in de bedrijfsvoering.
- In lijn met het voorgaande kan geconstateerd worden dat veel bedrijven nog aan het begin van de omslag "van binnen naar buiten" staan. De meeste bedrijven hebben nog veel focus op eigen productie en anticiperen niet erg op de veranderende markt. De cijfers met betrekking tot het percentage beschut werken (landelijk zo'n 70% in 2011) wijzen dat uit.
- De governance structuur kent tekortkomingen. Onder andere door de commissie Westerlaken is gewezen op de grote afstand tussen gemeenten en uitvoerder. De analyse wijst uit dat dit aan het veranderen is. In zijn algemeenheid constateer ik dat de betrokkenheid van het college en de gemeenteraad is toegenomen door het maken van de herstructureringsplannen. De betrokkenheid van de gemeenteraden maakt dat de plannen ook openbaar zijn. Dat versterkt naar mijn

² Bron: CBS: Wsw statistiek.

mening ook het publieke en politieke debat op lokaal niveau. Het regeerakkoord draagt ervoor zorg dat de sociale werkvoorziening hoog op de agenda blijft staan.

- De uitnodiging tot het maken van plannen heeft een versnelling teweeggebracht in de herstructurering van de sw-sector. Zonder het 'dwingende karakter' van de herstructureringsfaciliteit (eisen aan de aanvraag, indieningstermijn) zou het opstarten en uitvoeren van de herstructurering vermoedelijk moeizamer en langzamer tot stand zijn gekomen. Gemeenten hebben inmiddels de transitie ter hand genomen