



Werkbedrijf Arnhem

Ex ante onderzoek naar impact en
risico's van verandering

08-05-2017

1 Werkbedrijf, een impactanalyse

Aan de raad van de gemeente Arnhem,

Bijgaand treft u het rapport aan van het bureau dat in opdracht van de Rekenkamer Arnhem een impact- en risicoanalyse heeft gemaakt naar het voorstel van het college voor de ontwikkeling en uitwerking van het te vormen Werkbedrijf Arnhem. Het college zal in de mei-cyclus een raadsvoorstel over Werkbedrijf Arnhem aan uw Raad voorleggen.

1.1 Inleiding

In ons onderzoeksplan 2017-2018 hadden wij u reeds aangekondigd om, indien mogelijk en nodig, ook enkele zogenaamde ex ante-onderzoeken te doen. Dat hebben we gedaan omdat in de evaluatie van de rekenkamer door Partners en Pröpper¹ door uw raad is aangegeven dat daar behoefte aan was (zie ook bijlage 1).

Het zal u niet ontgaan zijn dat Presikhaaf Bedrijven (PHB) een lange historie heeft van verliezen en problemen. Op ons onderzoeksplan stond daarom ook het voornemen om een groot, veelomvattend en terugkijkend onderzoek naar PHB te doen. De actualiteit heeft dat voornemen ingehaald, zodat we nu een kort onderzoek hebben gedaan naar de impact van het voorgenomen beleid van het college.

We hadden het voornemen ons rapport op 5 mei aan u toe te zenden, maar het was voor die datum niet mogelijk -gelet op de vrije dagen- om in ieder geval nog een summiere vorm van bestuurlijk wederhoor op ons rapport te ontvangen.

Tot slot van deze inleiding willen met name de medewerkers van de gemeente – en dan speciaal de auditors, de programmamanager en de businesscontroller – bedanken voor hun inzet, coöperatie en openhartigheid!

In de rest van dit rapport behandelen we in 1.2 kort het verleden, in 1.3 de onderzoeksvragen met de bevindingen, en in 1.4 volgen onze aanbevelingen.

¹ Partners+Pröpper (2015). *Evaluatie van de Rekenkamer Arnhem*. Vught: Partners+Pröpper.

1.2 Het verleden

In 2006 heeft de toenmalige Rekenkamercommissie een onderzoek naar het functioneren van Presikhaaf Bedrijven verricht²³

De voornaamste voor dit onderzoek relevante conclusies waren:

- E. Er is in de onderzoeksperiode door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten onvoldoende invulling gegeven aan hun beleidskaders voor hun eigenaarsrol (oog voor de continuïteit van het bedrijf) en aan hun (sociale) rol als klant van Presikhaaf Bedrijven (doelstellingen op het gebied van doelgroep, vertaling rijksbeleid etc.). Daardoor kon de werkorganisatie lang als een relatief autonoom bedrijf functioneren.
- F. Als gevolg van het ontbreken van beleidsmatige en financiële kaders werd door de vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten in Algemeen en Dagelijks Bestuur vanuit hun toezichhoudende en sturende rollen onvoldoende rekening gehouden met de (klant- en eigenaars-) belangen van de deelnemende gemeenten; in de waarneming van de rekenkamer hebben de colleges ook geen initiatief genomen dergelijke kaders voor te bereiden.

En de voornaamste relevante aanbeveling was:

- E. Deelnemende gemeenten zullen hun eigenaars- en klantrol in die zin moeten oppakken dat helder is aan welke doelen de werkorganisatie moet voldoen zowel in sociale zin als in bedrijfseconomische zin. Een bestuur in de rol van toezichthouder kan dan feitelijk haar taak waarmaken door op deze kaders toezicht te houden; hieraan gekoppeld zal een adequaat systeem van informatie-uitwisseling tussen werkorganisatie en deelnemende gemeenten moeten worden vastgelegd.

We hebben hier niet alle conclusies opgenomen, maar eigenlijk is onze conclusie dat er ten opzichte van 2006 te weinig veranderd is. PHB was en is een verlieslatend bedrijf waar veranderingen dringend nodig zijn.

Het onderzoek dat wij hebben laten uitvoeren is gericht op het voornemen tot nadere uitwerking van het scenario Werkbedrijf Arnhem. Het scenario om door te gaan op huidige wijze is hierbij niet onderzocht. Daarover heeft u in voorgaande informatieve brieven⁴ de afwegingen kunnen lezen.

² Rekenkamercommissie Arnhem (2006). *Bouwen op Vertrouwen*, eindrapport 27-06-2006. Arnhem.

³ In het raadsvoorstel dat voorligt wordt overigens uitvoerig ingegaan op de voorgeschiedenis, wij zullen dat niet verder herhalen.

⁴ Zie bij het onderzoek behorende powerpoint sheets.

De Rekenkamer heeft derhalve niet onderzocht of het nu voorliggende scenario het beste scenario is en of er nog andere alternatieven zijn; een afweging van scenario's maakt verder geen deel uit van het voorstel van het college.

1.3 Onze onderzoeksvragen

Onze vragen aan het onderzoeksbureau waren als volgt:

Is de Raad voldoende gepositioneerd om de impact en de risico's van het voornemen m.b.t. Werkbedrijf Arnhem op waarde te schatten en een weloverwogen besluit te nemen?

1. Zijn de kansen en bedreigingen voldoende in beeld gebracht?
2. Is er inzicht in de financiële gevolgen van deze kansen en bedreigingen?
3. Zijn de eventueel te nemen beheersmaatregelen in kaart gebracht?
4. Is er een voldoende analyse gemaakt van de impact en risico's van de verzelfstandiging?
5. Zo nee, welke informatie heeft de Raad nog nodig om wel voldoende in positie te komen?

Het antwoord op deze vragen betekent NIET dat daarmee door ons een advies aan u wordt gegeven over de vraag of de gekozen veranderstrategie de beste of meest wenselijke is. Dat oordeel kunnen wij niet geven op basis van ons beperkte onderzoek. Bovendien zouden we, als we dat doen, wel erg op de stoel gaan zitten van hetzij een consultancybureau (wat we niet zijn), het zij op uw stoel (waar we niet op willen zitten).

De antwoorden op de vragen:

Is de Raad voldoende gepositioneerd om de impact en de risico's van het voornemen m.b.t. Werkbedrijf Arnhem op waarde te schatten en een weloverwogen besluit te nemen?

Ja, op basis van het normenkader is de Raad voldoende in positie om in de huidige fase van besluitvorming op basis van beschikbare risico informatie een besluit te nemen over deze fase.

Daarbij zijn de volgende onderdelen getoetst:

- | | |
|--|------------------------|
| 1. Strategie/beleid i.r.t. risicomangement | voldoende ⁵ |
| 2. Risicoprofiel en prioritering | ruim voldoende |
| 3. Risicobeheersing | voldoende |
| 4. Tools | ruim voldoende |

⁵ Op een 3-puntsschaal: onvoldoende – voldoende – ruim voldoende, zie bij het onderzoek behorende powerpoint sheets.

- | | |
|---------------------|----------------|
| 5. Risicorapportage | ruim voldoende |
| 6. Risicocultuur | ruim voldoende |

1. Zijn de kansen en bedreigingen voldoende in beeld gebracht?
 - Ja, zie inhoudelijk raadsinformatie
 - Ja, zie risico profiel (incl. prioritering) + robuustheid financiële gegevens
2. Is er inzicht in de financiële gevolgen van deze kansen en bedreigingen?
 - Ja, met kanttekening van nadere uitwerking in Businesscase/bedrijfsplan.
3. Zijn de eventueel te nemen beheersmaatregelen in kaart gebracht?
 - Ja, structureel in kaart gebracht met aanvulling eigenaarschap in volgende fase.
4. Is er een voldoende analyse gemaakt van de impact en de risico's van de verzelfstandiging?
 - Ja, inclusief beheersmaatregelen en mogelijke beheersmaatregelen afhankelijk van definitieve richting (50% of 100% scenario).
5. Zo nee, welke informatie heeft de Raad nog nodig om wel voldoende in positie te komen?
 - Verbeterpotentieel m.b.t. risicomanagement is inzichtelijk voor komende fases van dit traject.

Vanuit de raad zijn verder nog enkele vragen tot ons gekomen om in de afweging mee te nemen. In algemene termen omgezet waren dat:

Vraag 1: Bestaat er een risico dat Werkbedrijf Arnhem haar verplichtingen in lopende contracten niet zou kunnen nakomen als gevolg van het niet hebben van voldoende doelgroep medewerkers?

Antwoord: Ja, dit risico is zeker in beeld bij de organisatie en is en wordt meegenomen in de risico analyse en financieel vertaald in de u gepresenteerde cijfers. In de frictiekosten is in rekening gehouden met eventuele meerkosten om huidige verplichtingen na te komen. Hiertoe zijn meerdere constructies mogelijk met eventuele inhuur vanuit de regio.

Vraag 2: Is er een risico analyse gemaakt als er geen deelnemers onder Arnhemse voorwaarden zijn, maar alleen inkopende gemeenten?

Antwoord: De uitkomsten van deze analyse zijn opgenomen in het gepresenteerde raadsvoorstel, waarbij in ons onderzoek is aangegeven dat dit risico als onderdeel van het risicomanagement ruim voldoende is ingevuld (waarmee uiteraard niet is gezegd dat er geen consequenties aan een dergelijk handelen zouden zijn).

1.4 Aanbevelingen

Betekenen deze uitkomsten dat u nu "lui achterover kunt gaan liggen". Neen, allerm minst. Op basis van het ex-ante onderzoek geven we u een aantal overwegingen mee voor verdere besluitvorming.

1.4.1 Blijf meepraten om in positie te blijven

Zoals de uitkomst van het onderzoek aangeeft, bent u op basis van de risico/impact analyse in beginsel voldoende in positie om weloverwogen besluiten te nemen. Besluitvorming in een dergelijk grootschalig en complex traject met grote risico's is ingewikkeld. Grootschalige organisatieveranderingen en doelveranderingen zoals hier opgenomen leiden nogal eens tot "in fase 1 is het te vroeg om te weten wat het precies gaat kosten, maar in fase 2 is het te laat er nog iets aan te doen" constatering. Dat betekent dat een oordeel achteraf zomaar tot een later "zie je wel" kan leiden, terwijl meedenken en de doelen helder formuleren aan het begin een meer afgewogen oordeel van uw kant kan geven.

Aanbeveling 1:

Om uw positionering te versterken adviseren wij u om in samenwerking met college en ambtelijke organisatie nu reeds mee te praten over doelen en strategie. Dus niet op het moment dat de businesscase ter finale besluitvorming bij u voorligt, maar eerder. We denken aan een sessie waarmee u in een informele fase kunt meepraten over de strategiekaart. De strategiekaart als onderdeel van risicomanagement kan worden ingezet om strategische keuzes nog scherper te krijgen en consequenties van verschillende opties inzichtelijk te krijgen. Daarbij kunt u in een risico-dialoog nader ingaan op het SMART maken van de doelstellingen ten aanzien van specifieke resultaten van Werkbedrijf Arnhem. U kunt hierbij denken aan meetbare doelen voor:

- Samenwerking binnen sociaal maatschappelijke opgave en bewerkstelligen van - arbeidsfitte - instroom vanuit participatiebeleid;
- Realisatie van de transformatie in de tijd en in afname van begeleidingskosten, loonwaardeontwikkeling, talentontwikkeling, overhead, etc;
- Optimale verhouding tussen werksoorten (financieel rendement en maatschappelijk rendement);
- Verhouding met de regionale deelnemers: wat zijn de consequenties als de helft van de regiogemeenten mee wil doen en de andere helft niet? Binnen het scenario Werkbedrijf Arnhem speelt u als raad een belangrijke rol daar waar het gaat om het regionale deelnemers. En zoals u kunt opmaken uit de raadsinformatie spelen de regionale deelnemers een belangrijke rol in de opzet

en nadere uitwerking van het Werkbedrijf Arnhem (deelname, afnemers) met het oog op het behoud van werkgelegenheid en beperken van de frictiekosten. De financiële kaders hiervoor zijn u gepresenteerd in het raadsvoorstel. U kunt aan de regionale knop draaien met consequenties voor het scenario en risicoprofiel. Hierbij liggen kansen om middels de eerdergenoemde aanbeveling (meepraten over SMART doelstellingen) kennis te nemen van de impact van dit mechanisme.

1.4.2 Concentreer u op de belangrijkste risico's

De uitkomsten van het voorliggende onderzoek laten zien dat college en ambtelijke organisatie een goed beeld hebben over het risicoprofiel ten aanzien van het scenario Werkbedrijf Arnhem. Daarbij hebben college en ambtelijke organisatie de risico's geprioriteerd en de risico's met een hoge impact (externe en strategische risico's) met u gedeeld. Alle overige risico's zijn dus zeker in beeld bij de organisatie.

De strategische risico's met een hoge impact zijn:

- A. Complexiteit besluitvorming zoals besluitvorming gemeente Arnhem, besluitvorming regiogemeenten, besluitvorming bestuur PHB, betrekken diverse belanghebbenden (SW-medewerkers, reguliere medewerkers OR, vakbonden etc.).
- B. Te weinig tijd voor ontwikkeling en uitwerking WA.
- C. Onvoldoende instroom P-wet vanwege onvoldoende snelle doorontwikkeling van de poortfunctie.
- D. Onvoldoende aanbod (doelgroepers sw/pw) om huidige contracten te kunnen uitvoeren.
- E. Bestaande werksoorten behouden ten koste van ontwikkeling nieuwe werksoorten (buiten).
- F. Onvoldoende verandervermogen bestaande organisatie naar arbeidsontwikkelbedrijf.

Aanbeveling 2:

Wij adviseren u zich met name te richten op die risico's die een hoge impact hebben. De overige risico's worden in de organisatie, zoals het onderzoek aan geeft, beheerst en gemonitord.

Namens de Rekenkamer Arnhem

Arie Teeuw

Voorzitter

Bijlage 1. Verantwoording over de gevolgde onderzoeksopzet

In ons onderzoeksplan 2017-2018 hadden wij u reeds aangekondigd om, indien mogelijk en nodig, ook enkele zogenaamde ex ante-onderzoeken te doen. We zijn een Rekenkamer die graag kiest voor praktische oplossingen en “werk met werk maken” althans voor zo ver dat niet de kwaliteit van het onderzoek of onze onafhankelijkheid in het geding brengt. Omdat dit onderzoek snel moest gebeuren, hebben we daarbij wat ongebruikelijke wegen gevolgd, die naar ons inzicht echter royaal binnen de bandbreedte van de verordening vallen.

Zo hebben we overlegd met de auditcommissie over ons voornemen het onderzoek te doen. Niet omdat dat een formeel juiste weg is (die is er niet; de Rekenkamer kiest zijn eigen onderzoeken en is daar onafhankelijk in), maar omdat we toch een afspraak bij de auditcommissie hadden en op die manier met althans een aantal raadsleden konden overleggen.

Verder hebben we aan uw raad gevraagd om onderzoeksvragen in te brengen. Dat hebben we gedaan terwijl het onderzoek al liep, maar we hebben de vragen aan de onderzoekers mee kunnen geven.

Onze meest ingewikkelde en wellicht ongebruikelijke afweging was de volgende:

We wisten dat de interne auditors van de gemeente -samen met een ingehuurd bureau- een interne risicoanalyse aan het doen waren. Nu hadden we de organisatie vreselijk kunnen belasten door een eigen onderzoek te starten, dat dwars door het onder hoge tijdsdruk vervaardigen van een rapport heen liep, of we konden “werk met werk maken” door samen met de organisatie de risicoanalyse te maken. We hebben met de organisatie overlegd of deze combi mogelijk was - waarbij we uiteraard onze eigen vragen zouden stellen en aan het eind ons eigen onafhankelijk oordeel zouden hebben en houden -. Het alternatief was een eigen onderzoek door een ander bureau uit te laten voeren⁶. We hebben uiteindelijk gekozen voor het gezamenlijk inzetten. Ons oordeel over het resultaat is daarbij ons eigen oordeel. Onze onafhankelijkheid betekent niet dat we niet met de organisatie samen zouden kunnen werken, integendeel zelfs. We hebben steeds de goede informatie van de organisatie nodig, en die krijgen we niet door op afstand te gaan staan. Dat we daarna ons eigen oordeel vormen en uw raad vanuit onafhankelijkheid adviseren is vanzelfsprekend.

⁶ We hebben overigens wel offerte gevraagd aan een ander bureau, maar de offerte van het bureau dat uiteindelijk het onderzoek heeft uitgevoerd was beter.