

Henk Alkema ■ Ghel van de Meeberg

Gevraagd:

Wsw regisseur m/v

"Handicap geen bezwaar"



Masterscriptie

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Masteropleiding Arbeid, Organisatie en Management

Auteurs

Henk Alkema [Studentnummer 285861]
Ghiel van de Meeberg [Studentnummer 283621]

Scriptiebegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. Dr. A.J. Steijn

Rotterdam, december 2006.

Voorwoord

Deze afstudeerscriptie met de titel *Gevraagd: Wsw regisseur m/v "Handicap geen probleem"* is geschreven in het kader van de opleiding Bestuurskunde, Masterrichting Arbeid, Organisatie en Management aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Henk Alkema, werkzaam bij Stadstoezicht Rotterdam, en Ghiel van de Meeberg, werkzaam bij de Rijkswaterstaat Bouwdienst en vanaf 01 augustus 2006 bij Tecona bv, hebben deze scriptie geschreven. Gelet op de werkgebieden van beide auteurs heeft Henk zich meer gericht op arbeid en wetgeving en Ghiel meer op (de verschillen tussen) beleid en uitvoering. Dit neemt niet weg dat er elementen van beide scriptieschrijvers in elk hoofdstuk voorkomen. We kunnen zeggen dat we elkaar goed aangevuld hebben, waarbij we het gelijk verdelen van de werkdruk niet uit het oog zijn verloren!

Uiteraard willen we een aantal mensen bedanken voor hun inbreng bij de totstandkoming van deze scriptie. Niet op de laatste plaats Prof. Dr. Bram Steijn en Dr. Peter Hupe, die het schrijven van de scriptie begeleid hebben. Bram Steijn heeft in ons geval de begeleiding overgenomen van Peter Hupe wegens een geplande sabbatical. Beiden willen we bedanken voor hun inbreng, kritische kanttekeningen en hun rol als stimulator om de scriptie af te ronden. Daarnaast willen we ieder bedanken, en in het bijzonder de mensen die aan de interviews hebben meegewerkt, die op één of andere manier hebben bijgedragen aan het tot stand komen van deze scriptie. Tot slot willen we alle liefhebbers, in het bijzonder Yvonne en Kristel, om ons heen danken voor hun onvoorwaardelijke steun.

Henk Alkema & Ghiel van de Meeberg
Rotterdam, december 2006.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	5
HOOFDSTUK 1: HET ONDERZOEK	7
§ 1.1 INLEIDING	7
§ 1.2 SCHETS VAN HET PROBLEEMVELD	7
§ 1.3 BELEID	8
§ 1.4 DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK	10
§ 1.5 PROBLEEMSTELLING	11
§ 1.6 ONDERZOEKSVRAGEN	11
§ 1.7 STRUCTUUR VAN DE SCRIPTIE	12
§ 1.8 AFBAKENING ONDERZOEK	12
HOOFDSTUK 2: DE WSW EN SW	13
§ 2.1 INLEIDING	13
§ 2.2 DE DOELGROEP	14
§ 2.3 WERKEN IN EEN ZO REGULIER MOGELIJKE OMGEVING	15
§ 2.4 INDICATIESTELLING	16
§ 2.5 FINANCIERING	17
§ 2.6 DE ROL VAN SW-BEDRIJVEN	18
§ 2.7 KENMERKEN SW-BEDRIJVEN	20
§ 2.8 SAMENVATTING	23
HOOFDSTUK 3: BELEID, UITVOERING EN ARBEIDSMARKT	25
§ 3.1 INLEIDING	25
§ 3.2 BESLUITVORMING	25
§ 3.3 STREET-LEVEL BUREAUCRACIES	26
§ 3.4 HUMAN SERVICE ORGANISATIONS	27
§ 3.5 ORGANISATIEDOELEN	29
§ 3.6 DE ARBEIDSMARKT	29
§ 3.7 DE SOCIALE WERKVOORZIENING EN DE ARBEIDSMARKT	30
§ 3.8 ONTWIKKELINGEN IN DE ARBEIDSMARKT	32
§ 3.9 SAMENVATTING	33
HOOFDSTUK 4: OPZET ONDERZOEK	35
§ 4.1 INLEIDING	35
§ 4.2 VERWACHTINGEN	35
§ 4.3 DE OPZET VAN HET ONDERZOEK	37
§ 4.4 SAMENVATTING	39
HOOFDSTUK 5: EVALUATIEONDERZOEK/ DESKRESEARCH	40
§ 5.1 INLEIDING	40
§ 5.2 RAPPORT "SOCIALE WERKVOORZIENING"	40
§ 5.3 INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK "AAN DE SLAG"	42
§ 5.4 "HET PROCES VAN AANMELDING TOT EN MET PLAATSING"	43
§ 5.5 EVALUATIEONDERZOEK Wsw/ WIW	45
§ 5.6 SAMENVATTING VAN DE VIER ONDERZOEKEN	48

HOOFDSTUK 6: SOCIALE WERKVOORZIENING IN DE PRAKTIJK	49
§ 6.1 INLEIDING	49
§ 6.2 DE PRAKTIJK	49
§ 6.3 GEVORMD BEELD OVER DE WETGEVING EN DE PRAKTIJK WSW	54
§ 6.4 DE MODERNISERING VAN DE WSW	56
HOOFDSTUK 7: ANALYSE	58
§ 7.1 INLEIDING	58
§ 7.2 EVALUATIE ONDERZOEKEN OVER DE SECTOR	58
§ 7.3 DE VERWACHTINGEN BEANTWOORD MET BEHULP VAN HET EMPIRISCHE MATERIAAL	61
HOOFDSTUK 8 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	70
§ 8.1 INLEIDING	70
§ 8.2 UITWERKING ONDERZOEKSVRAGEN	70
§ 8.3 DE PROBLEEMSTELLING BEANTWOORDT; HET VERKREGEN INZICHT	72
§ 8.4 MOGELIJKE GEVOLGEN	74
§ 8.5 MOGELIJKE OPLOSSINGEN	75
§ 8.6 SLOTWOORD	78
LITERATUURLIJST	80
BIJLAGEN	83
BIJLAGE 1: AFKORTINGENLIJST	83
BIJLAGE 2: INTERVIEWVRAGEN	84
BIJLAGE 3: ANONIEME LIJST RESPONDENTEN INTERVIEWS	90
BIJLAGE 4: SAMENVATTING VOORBEELDEN KANSRIJK ONDERNEMEN	91
FIGUREN	
1. Indeling scriptie	12
2. Indicatie Wsw	17
3. Wachtduur wachtlijst Wsw	19
4. Werknemersbestand Wsw	23
5. Financieringssystematiek	46
6. Deelgebieden binnen regio Rijnmond	51
TABELLEN	
1. Classificatie Human Service Organisations	28
2. Landelijke bijdrage	50
3. Bedrijfsgegevens Sw-bedrijven	52
4. Wsw in cijfers	61

Samenvatting

De Wet Sociale werkvoorziening (Wsw) is op dit moment in revisie. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt aan een moderniseringsvoorstel voor de sector. De Wsw biedt werkgelegenheid aan arbeidsgehandicapten. De overwegend gemeentelijke of hieraan gelieerde Sw-bedrijven zijn uitvoerders in de zin van de wet. Zij doen dit als traditioneel¹ werkgever binnen veelal een eenvoudige productieomgeving. In die voorstellen tot modernisering van de Wsw worden de instroomcriteria verder aangescherpt en moeten Sw-bedrijven zich meer gaan ontwikkelen naar vraaggerichte opdrachtnemers waar, meer dan in het verleden, oog is voor actief wachtlijstbeheer en realisatie van plaatsingen bij reguliere werkgevers. Dit betekent dat in de praktijk minder in nieuwe productielijnen hoeft te worden geïnvesteerd en de Sw-bedrijven zich meer moeten gaan oriënteren als makelaar in arbeidsproductiviteit zoals een uitzendbureau of detacheringbureau. Arbeidsgehandicapten moeten in de nieuwe wetvoorstellen meer doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Arbeidsgehandicapten die mogelijk kunnen uitstromen dragen in hoge mate bij aan de productiviteit. Echter om de continuïteit van het Sw-bedrijf te bewerkstelligen is het mede afhankelijk van inkomsten uit productiviteit. Naast deze inkomsten uit productiviteit ontvangen Sw-bedrijven rijkssubsidie (via de gemeente). De rijkssubsidie alleen is niet toereikend en een eventueel tekort wordt door de gemeente bijgepast. Sw-bedrijven hebben dan ook de opdracht om de verschillende activiteiten minstens budgetneutraal uit te voeren. Dit impliceert een bepaalde contradictie of, zoals wij in deze scriptie aangeven, spanning tussen de verschillende doelstellingen binnen de Wsw.

De auteurs hebben het vermoeden dat de moderniseringsvoorstellen de (ervaren) spanning tussen sociale doelstellingen en bedrijfsvoeringdoelstellingen door Sw-bedrijven niet wegnemen. Om dit vermoeden te kunnen gronden hebben we de volgende probleemstelling gehanteerd:

“In welke mate leidt modernisering van de huidige wetgeving op het gebied van de sociale werkgelegenheid tot spanning tussen sociale- en bedrijfsvoeringdoelstellingen bij de uitvoeringsinstelling? Wat zijn hiervan de gevolgen en hoe zouden deze opgelost kunnen worden?”

Met dit onderzoek stellen we vast dat er werkelijk discrepantie bestaat tussen het beleid en de uitvoering in het kader van de Wsw en op basis daarvan brengen we advies uit (Verschuren, 2002, pg. 27). Het wetenschappelijke ambitieniveau van deze scriptie is dat van beschrijving en analyse (van der Zwaan, 2003).

Om aan te sluiten bij het wetenschappelijke ambitieniveau is gekozen om een tweeledig pad te volgen op basis van theoretische achtergronden van de Wsw, Sw-bedrijven, beleid en uitvoering én arbeidsmarkten (hoofdstuk 2 en 3). Deze uiteenzetting wordt vormgegeven in hoofdstuk 4.

¹ Met traditioneel wordt bedoeld dat veel Sw-bedrijven diverse productie- en werkplaatsen hebben, waar veel machinale- en handarbeid wordt verricht.

Ten eerste hebben we een bureaustudie gedaan naar al bestaande interessante onderzoeken in het kader van de Wsw en de Sociale werkvoorziening in de praktijk (hoofdstuk 5 en 6). Ten tweede hebben we een vijftiental interviews afgenomen bij de meest belangrijke actoren in het geschetste kader, namelijk het Ministerie van SZW, gemeenten en een drietal Sw-bedrijven. Deze twee gegevensstromen hebben we in vooropgestelde verwachtingen samengebracht in het analysehoofdstuk 7.

Volgend uit de analyse (hoofdstuk 7) op basis van de geformuleerde verwachtingen (hoofdstuk 4) vinden we dat het inderdaad blijkt, dat er een bepaalde spanning bestaat tussen sociale- en bedrijfsvoeringdoelstellingen bij de Sw-bedrijven. In de verschillende bestudeerde evaluatie onderzoeken wordt de "ervaren aanwezigheid" van spanning tussen sociale- en bedrijfsdoelstellingen benoemd. Ook uit de interviews wordt de discrepantie duidelijk tussen de doelstellingen.

De mogelijke gevolgen en oplossingen worden aangegeven in hoofdstuk 8. Daarvan is de regievoerende taak van de gemeente onderdeel. Gemeenten zijn in de achterliggende jaren nog onvoldoende in staat gebleken om de regieverantwoordelijkheid op te pakken. Het ontbreken van de regie heeft eerder een remmende werking op de snelheid waarmee het rijk de systematiek van de Wsw wil veranderen, middels de moderniseringsvoorstellen, dan dat op korte termijn successen kunnen worden geboekt. Goede regie moet het mogelijk maken dat gemeenten, Sw-bedrijven en marktpartijen - daar waar het gaat om het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte - een juiste keuze kunnen maken en met de keuze tevreden zijn. In veel gevallen zal dit maatwerk zijn en daarvoor moeten dan ook de juiste instrumenten beschikbaar worden gesteld (of afgedwongen).

Het onderzoek en de bevindingen hebben ons het inzicht gegeven dat de Sw-bedrijven en de gemeenten vooral met en voor elkaar aan de slag moeten om organisatiedoelstellingen van de Wsw (nog) beter te realiseren. Die inzet is momenteel te minimaal ingevuld terwijl juist op dat gebied winst te halen is: Gevraagd: Wsw-regisseur!

Hoofdstuk 1: Het onderzoek

§ 1.1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk wordt allereerst gekeken naar het gebied van onderzoek, namelijk de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), en welke problemen daarin als onderwerp zullen gaan dienen. Een korte schets van het probleemveld en het van belang zijnde beleid zal gevolgd worden door respectievelijk de doelstelling en de probleemstelling. Vervolgens zullen nog de onderzoeksvragen en de structuur van deze scriptie aan de orde komen. Afsluitend zal de afbakening van het onderzoek worden weergegeven.

§ 1.2 Schets van het probleemveld

In 1969 is de Wet sociale werkvoorziening ingevoerd met als doel gemeenten in staat te stellen voor arbeidsgehandicapten “passend werk” te organiseren. Van rijkswege werden hiertoe middelen ter beschikking gesteld om de uitvoering ervan te effectueren. Eind jaren 1980 is de wet aangepast door de opneemfinanciering af te schaffen. De rijksoverheid wilde beter inzicht in de doelmatigheid van de besteding van middelen.

In 1998 is de Wet sociale werkvoorziening herzien. De herziening was het gevolg van een heroriëntatie op de tot dan toe verrichte inspanningen om personen in het arbeidsproces te betrekken en voor de toekomst de doelgroep duidelijker af te bakenen. Belangrijkste wijzigingen waren:

- i. Het aanscherpen van de toetsingscriteria;
- ii. De mogelijkheid om begeleidwerken mogelijk te maken²;
- iii. Versterking van de regierol van de gemeenten³;
- iv. Het meer centraal stellen van de cliënt⁴.

Het gaat in de Wsw uitdrukkelijk om personen die niet in staat zijn in het kader van voorzieningen als de WWB (Wet werk en bijstand) of de WAO (Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering) en REA (Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten) te integreren richting een reguliere arbeidsplaats of met behulp van kleine aanpassingen een reguliere arbeidsplaats te vervullen. Mensen met een arbeidshandicap zijn dus de doelgroep van de Wsw. Er is sprake van een arbeidshandicap als lichamelijke, psychische of verstandelijke beperkingen, of een combinatie van de deze beperkingen, een belemmering vormen voor het zelfstandig vervullen van een reguliere werkplek.

De zogenaamde Sw-bedrijven (Bedrijven in de Sociale werkvoorziening) geven invulling aan de Wsw. Sw-bedrijven zijn verplicht personen aan het werk te stellen met een Wsw indicatie. Deze indicatiestelling wordt door het CWI (Centrum voor Werk en Inkomen) gedaan. Het CWI onderzoekt dus of iemand geschikt is om in de Sociale werkvoorziening te mogen werken. Het werken binnen de

² Voorafgaand aan de wijziging werden ook mensen met een sociale handicap tot de doelgroep gerekend.

³ “ WSW: het proces van aanmelding tot en met plaatsing”. Onderzoek uitgevoerd door bureau Astri in samenwerking met SEOR BV, in opdracht van het RWI, 2003.

⁴ Minder georiënteerd op de vacature, maar meer op de wensen en mogelijkheden van de cliënt.

Wsw is overigens een keuze die de arbeidsgehandicapte zelf maakt, het is geen verplichting. Voor het werken in de Sociale werkvoorziening ontvangen de bedrijven een subsidie van het rijk en een aanvullende bijdrage van de gemeente waaronder het Sw-bedrijf valt. Die subsidies kunnen worden aangewend voor een arbeidsplaats in het Sw-bedrijf, detachering of begeleid werken bij een werkgever (een overheidsinstelling en/of het bedrijfsleven).

§ 1.3 Beleid

Het kabinet Balkenende II hecht grote waarde aan het bevorderen van arbeids(re)integratie van mensen met een arbeidshandicap⁵. De Wsw kan hieraan in grote mate bijdragen. Het doel van de wet is om aan zoveel mogelijk personen met een Wsw-indicatie een arbeidsovereenkomst te bieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden. Deze arbeid moet gericht zijn op het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemer, mede met het oog op de toekomst voor het kunnen verrichten van arbeid onder normale of minder aangepaste omstandigheden.

De gemeente draagt er zorg voor dat zoveel mogelijk ingezetenen, die volgens een indicatiestelling of herindicatiestelling tot de doelgroep behoren, een dienstbetrekking krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht aangeboden wordt voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden. Deze dienstbetrekking is een arbeidsovereenkomst als bedoeld in artikel 610, 1^e lid van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Uitvoeringsinstantie binnen gemeenten is het bedrijf voor de Sociale werkvoorziening, het Sw-bedrijf. Bij het realiseren van een passende arbeidsplaats door het Sw-bedrijf, moet de voorkeur waar mogelijk uitgaan naar een arbeidsplaats in een zo regulier mogelijke omgeving. Een toelichting op de kreet "*een zo regulier mogelijke omgeving*"; Van arbeidsinschakeling in een zo regulier mogelijke omgeving is sprake ingeval een arbeidsgehandicapte bij een andere werkgever (profit of non-profit sector) dan een Sw-bedrijf wordt geplaatst.

In eerste instantie wordt tijdens de indicatiestelling de mogelijkheid tot begeleidwerken onderzocht. Bij begeleidwerken treedt de Sw-werknemer in dienst bij een werkgever, waarbij de beschikbare Wsw instrumenten kunnen worden ingezet in de vorm van loonkostensubsidie, eventueel noodzakelijke aanpassingen van de werkplek en voor de inschakeling van een begeleidingsorganisatie. De werknemer valt dan onder de collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) van de betreffende werkgever en niet onder de speciale Wsw CAO. Hiermee wordt een zo regulier mogelijke werkomgeving voor de cliënt georganiseerd, waarin de cliënt als collega en niet als externe vanuit een Sw-bedrijf functioneert.

Als begeleidwerken niet mogelijk is, is een andere mogelijkheid detachering. De cliënt blijft dan in dienst van het Sw-bedrijf en wordt vanuit het Sw-bedrijf bij een reguliere werkgever te werk gesteld voor het verrichten van specifieke werkzaamheden. Het Sw-bedrijf ontvangt een inleenvergoeding voor die gedetacheerde. Het Sw-bedrijf blijft hiermee de schakel tussen cliënt en reguliere werkgever. Hierin verschilt de situatie met die van begeleidwerken. Er is geen nieuw dienstverband, maar een structurele begeleiding vanuit het Sw-bedrijf. In dit perspectief wordt wel arbeid verricht in een zo

⁵ uit het Regeerakkoord van 16 mei 2003.

regulier als mogelijke situatie, maar omdat het dienstverband niet is gewijzigd blijft er sprake van een detachering.

Centraal bij de uitvoering van de Wsw is in de huidige situatie het Sw-bedrijf dat werk aanbiedt aan de arbeidsgehandicapte die zich vrijwillig aanmeldt bij het Sw-bedrijf. Het werk aanbieden staat dus centraal. Na een positieve indicatie dient de cliënt zo spoedig mogelijk een aanbod te krijgen voor een passende Sw-arbeidsplaats. Onder een passende arbeidsplaats verstaat het kabinet Balkenende II⁶ een arbeidsplaats die zo goed mogelijk aansluit bij de capaciteiten en mogelijkheden van de cliënt. Om ervoor te zorgen dat op een adequate manier naar een passende arbeidsplaats voor begeleidwerken wordt gezocht, moet de cliënt in de toekomst niet alleen zelf een stem hebben in de keuze van de begeleidingsorganisatie die voor hem een arbeidsplaats zoekt, maar ook een stem in een eventuele beschikbare functie of het toeleidingstraject ertoe. De arbeid, als hierboven bedoeld, is gericht op het behouden dan wel het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemer mede met het oog op het (uiteindelijk) kunnen verrichten van arbeid onder normale omstandigheden (doorstromen naar regulier werk). In de zin van de wet is dit een te realiseren doel.

De maximale prestatie van een Sw-bedrijf is dus het laten instromen van een arbeidsgehandicapte in de reguliere arbeidsmarkt. Voor het Sw-bedrijf resteert daarna slechts een kleine vergoeding voor de begeleiding van de uitgeplaatste arbeidsgehandicapte. Het aantal uitgeplaatste arbeidsgehandicapten is ontoereikend om kostendekkend te zijn voor de begeleiding door Sw-bedrijven. Dus dienen ook andere inkomstenbronnen te worden gevonden. Om de continuïteit van het Sw-bedrijf te bewerkstelligen is het daarom mede afhankelijk van inkomsten uit productiviteit. De rijkssubsidie alleen is niet toereikend en staat onder druk. Om inkomsten te genereren participeert een Sw-bedrijf in een productie- of dienstverleningmarkt. Met de beschikbare medewerkers wordt geprobeerd om een concurrerende positie in te nemen. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de metaalsector voor wat betreft de productie van halffabrikaten of de assemblage van consumentengoederen zoals fietsen of tenten. Het opzetten of aanpassen van (nieuwe) productielijnen vergt investeringen. Dit betekent dat Sw-bedrijven moeten investeren om concurrerend te kunnen worden of bepaalde productielijnen moeten afstoten. Dit is vaak een lastige afweging omdat de inkomsten als gevolg van verschillende redenen onder druk staan.

“Sw-bedrijven hebben meer te maken met de concurrentie van lagelonenlanden. Er resteert steeds minder productiewerk. Door de toenemende concurrentie is het moeilijker om langlopende contracten af te sluiten. Er is niet alleen concurrentie van lagelonenlanden. De Sw ondervindt ook concurrentie van andere doelgroepen zoals de WWB, Wiw/ID, WAO of gedetineerden.”

Bron: Verkenning Arbeidsmarkt Sociale werkvoorziening, pg.79, mei 2006, Research voor beleid bv.

In de regionale dienstverleningmarkt opereren de Sw-bedrijven concurrerend in de zorgsector, (assistent-functies) schoonmaak, catering en groenvoorziening⁷. Deze concurrerende positie wordt

⁶ uit het Regeerakkoord van 16 mei 2003.

⁷ Op de websites van de verschillende Sw-bedrijven wordt aangegeven welke productie – en dienstverleningvormen worden uitgevoerd.

gerealiseerd door enerzijds een bestfit te maken tussen capaciteiten van medewerkers en uit te voeren taken, en anderzijds kan met de inzet van subsidie compensatie worden gevonden voor de loonkosten en overhead. Dat betekent dus dat het management van Sw-bedrijven voortdurend zal streven een meest efficiënte keuze te maken ten aanzien van productiviteit en dus van de inzet van de medewerkers. Niet ondenkbaar is dat deze Sw-bedrijven zich dus geconfronteerd zien met een dubbele doelstelling. Daarvoor zijn twee argumenten te benoemen.

- i. Medewerkers met een relatief hoge arbeidsproductiviteit hebben ten aanzien van een eventuele instroom bij een reguliere werkgever de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt.
- ii. Medewerkers met een hoge arbeidsproductiviteit leveren ten aanzien van het bedrijfsresultaat van het Sw-bedrijf de grootste opbrengst op.

Het één, de mensgerichte (sociale) doelstelling - het ontwikkelen, begeleiden en uitplaatsen van een arbeidsgehandicapte kan alleen worden bereikt als daarnaast aan de andere (bedrijfsvoering) doelstelling - hiervoor voldoende middelen door inkomsten uit productiviteit - wordt voldaan. Het laatste is namelijk essentieel voor de levensvatbaarheid van het Sw-bedrijf.

§ 1.4 Doelstelling van het onderzoek

In dit onderzoek staan de Wsw en Sw-bedrijven centraal. Op basis van de werkachtergrond binnen een Sw-bedrijf, namelijk Stadstoezich Rotterdam (STZ), van één van de auteurs en de beschrijvingen uit paragraaf 1.3 bestaat bij de auteurs het vermoeden dat er een discrepantie bestaat tussen het beleid en de uitvoering in het kader van de Wsw.

Met het beleid wordt bedoeld het gericht beïnvloeden van gemeenten - lees uitvoerders van de Wsw - door de rijksoverheid, teneinde "het stimuleren van begeleidwerken of het instromen in de reguliere markt boven het werken in een aangepaste omgeving" te bevorderen en hierin ook resultaat te behalen. Werken in een aangepaste omgeving - en in de regel is deze omgeving een Sw-bedrijf - is de traditionele vorm van arbeidsvoorziening voor arbeidsgehandicapten, maar draagt in mindere mate bij aan het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt van arbeidsgehandicapten. De medewerkers ervaren het werken bij een Sw-bedrijf als een gewone baan. Zij hebben een arbeidsritme, ontvangen een salaris en leveren producten, goederen of diensten.

Een optimaal resultaat zou kunnen zijn dat slechts een beperkt aantal arbeidsgehandicapten afhankelijk is van een Sw-bedrijf als het gaat om het verrichten van arbeid. Het Sw-bedrijf is dan slechts een tussenschakel (tijdelijk leren/ werken) naar reguliere arbeid of het Sw-bedrijf verzorgt de begeleiding en verloning van gedetacheerde medewerkers. Het leeuwendeel zou in een optimale situatie in dienst zijn bij een reguliere werkgever.

Bij de uitvoering wordt bedoeld op de dominante aanwezigheid van de bedrijfseconomische belangen van de Sw-bedrijven boven die van de belangen van de arbeidsgehandicapte.

De dominantie van bedrijfseconomische belangen is niet vreemd. Sw-bedrijven worden sinds de laatste wijziging van de Wsw in 1998 ook beoordeeld op het netto resultaat van de bedrijfsvoering. De rijksoverheid stelde zich medio jaren negentig terughoudender op ten aanzien van het bijpassen van begrotingstekorten. In de huidige situatie is de gemeente verantwoordelijk voor de begroting en dus ook voor het positieve/negatieve saldo aan het einde van het boekjaar. Het netto bedrijfsresultaat is daarom belangrijk omdat hiermee de continuïteit van de Sw-bedrijven kan worden geborgd. Het bedrijfsresultaat is dus gebaat bij een efficiënte inzet van arbeidsproductieve medewerkers: relatief hoge productiviteit bij gelijkblijvende kosten. Uitstroom naar begeleidwerken betekent in de regel vermindering van de arbeidsproductiviteit bij gelijkblijvende kosten als gevolg van nieuwe onervaren instroom vanaf de wachtlijst.

Het kabinet is van mening dat Sw-bedrijven zich moeten ontwikkelen naar vraaggerichte opdrachtnemers waar, meer dan in het verleden, oog is voor actief wachtlijstbeheer en realisatie van plaatsingen bij reguliere werkgevers. Dit betekent dat in de praktijk minder in nieuwe productielijnen hoeft te worden geïnvesteerd en de Sw-bedrijven zich meer moeten gaan oriënteren als makelaar in arbeidsproductiviteit als uitzendbureau of dienstenverlener. De belangen van de cliënt moeten meer centraal komen te staan. Om dit te realiseren werkt het ministerie SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) nu aan een moderniseringsvoorstel van de Wsw.

Vanuit bovenstaande waarin de centrale beleidsuitgangspunten van arbeidsvoorziening aan arbeidsgehandicapten en de (on)mogelijkheden daarbinnen voor de uitvoeringsorganisaties aangetipt zijn, stellen we de doelstelling op. De doelstelling van deze scriptie is het onderzoeken of er inderdaad discrepantie bestaat tussen het beleid en de uitvoering in het kader van de Wsw en op basis daarvan advies uitbrengen (Verschuren, 2002, pg. 27). Het wetenschappelijke ambitieniveau is dat van beschrijving en analyse (van der Zwaan, 2003).

§ 1.5 Probleemstelling

Vanuit de doelstelling en het geschetste probleemveld kan de volgende probleemstelling worden geformuleerd:

“In welke mate leidt modernisering van de huidige wetgeving op het gebied van de sociale werkgelegenheid tot spanning tussen sociale- en bedrijfsvoeringdoelstellingen bij de uitvoeringsinstelling? Wat zijn hiervan de gevolgen en hoe zouden deze opgelost kunnen worden?”

§ 1.6 Onderzoeksvragen

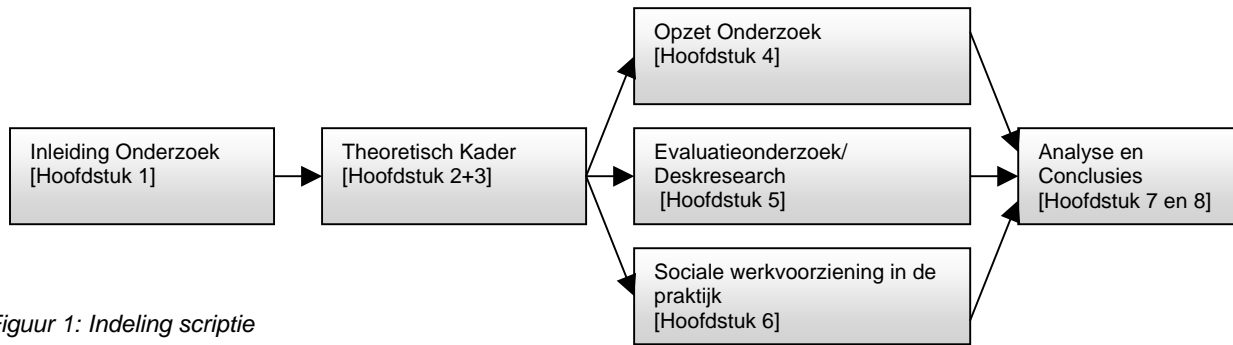
Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden, worden de volgende vijf deelvragen onderzocht:

- i. Welke wet en regelgeving bestaat er in het kader van de Wsw?
- ii. Wat zijn de doelstellingen voor Sw-bedrijven binnen de Wsw?
- iii. Wat zegt evaluatieonderzoek over de wijze waarop Sw-bedrijven de Wsw uitvoeren?

- iv. In hoeverre worden doelstellingen voor Sw-bedrijven gerealiseerd en met welke instrumenten?
- v. Wat zijn de mogelijke gevolgen van de moderniseringsvoorstellen voor de uitvoeringsorganisaties?

§ 1.7 Structuur van de scriptie

Om tot een gedegen beantwoording van de onderzoeksvragen te komen is de indeling van de scriptie, zie figuur 1, als volgt:



Figuur 1: Indeling scriptie

§ 1.8 Afbakening onderzoek

In dit onderzoek wordt voor wat betreft de onderzoeksvragen gekeken naar een drietal Sw-uitvoeringsinstellingen binnen de regio Rijnmond. Dit op basis van praktische overwegingen en de al bestaande contacten vanuit de werkgebieden van de scriptieschrijvers. Er wordt niet vergeleken met de overige regio's in Nederland. Onze scriptie is erop gericht aanvullend inzicht te krijgen in de wijze waarop de geselecteerde Sw-uitvoeringsinstellingen doelstellingen formuleren en op welke wijze de doelstellingen worden gerealiseerd. Dit inzicht wordt vergaard door vragen te stellen aan de uitvoerders. Het gaat niet om de absolute aantallen of de onderlinge vergelijking ten aanzien van deelname aan de formele arbeidsmarkt, ook wel omschreven als economische participatie, maar om de door deze Sw-uitvoeringsinstellingen beleefde en ervaren mogelijkheden of belemmeringen. Niet is onderzocht in welke mate het buiten het Sw-bedrijf geplaatste volume arbeidsproductiviteit de bedrijfsmatigheid beïnvloedt. Dit is gedetailleerde informatie en het is niet duidelijk of het iets toe zou voegen. Eveneens is geen inzicht aanwezig in de hoogte van de tarieven waartegen Sw-bedrijven hun medewerkers bij opdrachtgevers plaatsten. Daarom wordt de (specifieke) financiering nagenoeg niet aan de orde gesteld.

Hoofdstuk 2: De Wsw en Sw

§ 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk willen we ingaan op de Wet sociale werkvoorziening⁸ en de wijze waarop uitvoeringsinstellingen en gemeenten uitvoering dienen te geven aan de wet. Op die manier willen we een beter inzicht krijgen en de onderzoeksvragen 1 en 2 kunnen beantwoorden. We beschrijven eerst de doelgroep, de indicatiestelling en de financiering. Daarna gaan we in op de rol en kenmerken van de Sw-bedrijven. Maar vooraf behandelen we eerst kort de geschiedenis van de Wsw.

De Wet sociale werkvoorziening kent, zoals is te lezen op de website van de belangenorganisatie Cedris, een geschiedenis die teruggaat naar 1969, het jaar waarin de wet is ingevoerd. In de jaren ervoor was het recht op werk voor geestelijke en lichamelijke gehandicapten onderwerp van discussie geworden in de Nederlandse politiek. Door passend werk te organiseren voor deze specifieke doelgroep werd het sociale zekerheidsstelsel verder uitgebreid en werd door het rijk geld aan gemeenten beschikbaar gesteld.

In het decennium vanaf 1980 is de wet aangepast vanwege het feit dat de lasten van het rijk binnen de perken gehouden moesten worden. De opneemfinanciering werd afgeschaft en is vervangen door een vaste vergoeding per werknemer. In de jaren negentig van de vorige eeuw zijn de arbeidsvoorwaarden aangepast. Er werd een volwaardig functieloon ingevoerd en vastgelegd in een eigen CAO.

In 1998 is de wet ingrijpend gewijzigd. De toelatingscriteria zijn aangescherpt waardoor een betere afbakening ontstond tussen de Wsw en aanpalende voorzieningen zoals de WIW, JWG, WAO, WAJONG, ID regeling⁹. Daarnaast werd het mogelijk om begeleidwerken te organiseren. De wet heeft als doel aan ingezetenen - die volgens een indicatiestelling tot de doelgroep behoren - een arbeidsplaats aan te bieden waarin arbeid onder aangepaste omstandigheden kan worden verricht, waarbij de zorg en verantwoordelijkheid om dit te realiseren bij de gemeente ligt (artikel 2 Wsw).

In ruim vijfendertig jaar is de sector sociale werkgelegenheid en arbeidsreïntegratie voor arbeidsgehandicapten aanzienlijk uitgebreid. Nu bieden ongeveer honderdvijftig bedrijven werk aan ruim zesennegentigduizend werknemers.¹⁰ Deze werknemers zijn op verschillende manieren werkzaam. Dit kan zijn in een beschutte werkomgeving binnen een Sw-bedrijf, maar kan ook plaatsvinden in een detachering bij een reguliere werkgever of een begeleidwerken plaats bij een reguliere werkgever. Het aanbieden van een arbeidsplaats aan een arbeidsgehandicapte wordt om verschillende redenen mogelijk gemaakt. Zo hebben ook arbeidsgehandicapten recht op arbeid¹¹.

⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; vastgesteld 11 september 1997, ingangsdatum 1 januari 1998 (publicatie staatsblad 1997).

⁹ Wet inschakeling werkzoekenden, Jeugdwerk Garantieplan, Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten en instroom/doorstroomregeling.

¹⁰ Bron: Cedris (Belangenorganisatie).

¹¹ Zie regeerakkoord Balkenende II (2003).

Tevens worden arbeidsgehandicapten vanuit de werkvoorziening in de gelegenheid gesteld om hun vaardigheden in de praktijk verder te ontwikkelen, wat uiteindelijk kan leiden tot uitstroom naar regulier werk. Arbeidsgehandicapten worden niet gezien als een aparte categorie werknemers, maar er is nog wel een achterstand voor wat betreft de arbeidsparticipatie binnen onze samenleving. Door te bevorderen en te stimuleren dat arbeidsgehandicapten binnen reguliere werkgevers worden geplaatst, draagt dit bij aan de arbeidsintegratie van deze doelgroep binnen de samenleving. Niet iedere arbeidsgehandicapte zal uitstromen. Een groot deel blijft afhankelijk van de huidige voorzieningen. Voor de uitvoering van de wet is jaarlijks ruim 2 miljard Euro gemoeid (Bron: Cedris).

Zoals aangegeven is in 1998 de wet gewijzigd. Voor de wijziging stond het Sw-bedrijf als werkgever centraal. Na de wijziging is de positie van het Sw-bedrijf veranderd. De arbeidsgehandicapte is meer centraal komen te staan. Het ontwikkelen van de arbeidsmogelijkheden is nadrukkelijker benoemd. Het Sw-bedrijf werd van traditioneel werkgever meer het instrument waarbinnen de ontwikkeling van arbeidsmogelijkheden van de arbeidsgehandicapte mogelijk gemaakt diende te worden. Voor een deel van de nieuw instromende arbeidsgehandicapten werd een scholingstraject voorgesteld waarbij, in een combinatie van werken en scholing, het Sw-bedrijf moet begeleiden tot een plaatsing bij een reguliere werkgever.

In deze wetswijziging is ook opgenomen dat de gemeenten, die belast zijn met de uitvoering van de Wsw, aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoording dienen af te leggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering¹². De gemeente heeft na de wijziging ook een meer omschreven verantwoordelijkheid gekregen voor wat betreft de regievoering. Vanuit een sterkere regievoering zou de gemeente verschillende arbeidsmarkt toeleidingstrajecten beter met elkaar kunnen verbinden, van waaruit de arbeidsgehandicapten betere mogelijkheden zouden krijgen op passende arbeid bij een reguliere werkgever.

§ 2.2 De doelgroep

De doelgroep beperkt zich uitdrukkelijk tot personen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische handicap van een dusdanige aard dat het verrichten van arbeid onder onaangepaste omstandigheden niet (meer) mogelijk is. De modernisering van de wet heeft als hoofddoel om de al geoperationaliseerde voorzieningen exclusief te behouden voor deze afgebakende doelgroep. Het verrichten van arbeid staat dus centraal. Arbeid heeft voor ieder een functie, dus ook voor mensen met een hierboven omschreven handicap. Het gaat dan bijvoorbeeld om sociale contacten, zelfontplooiing of maatschappelijke betrokkenheid voelen. Het kabinet hecht grote waarde aan het bevorderen van de arbeids(re)integratie van mensen met een handicap (zie hiervoor Regeerakkoord Balkenende II).

De Wsw, zoals in 1998 is herzien, biedt in elk geval mogelijkheden om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Voorafgaand aan de moderniseringsvoorstellen was het doel van de Wsw om zoveel

¹² Volgens voorschriften Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen.

mogelijk arbeidsgehandicapten arbeid te laten verrichten onder aangepaste omstandigheden, ook wel beschutte werkplekken genoemd. In een dergelijke situatie is wel sprake van participatie op de arbeidsmarkt, maar van volledige integratie was geen sprake. Het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden kan worden omschreven als een voorportaal naar het kunnen verrichten van arbeid onder normale omstandigheden, maar gold alleen voor dat gedeelte van de arbeidsgehandicapten die in staat waren om hun arbeidsbekwaamheden te bevorderen om hiermee aansluiting bij de reguliere arbeidsmarkt te verkrijgen. Door de bestaande wetgeving beter aan te laten sluiten aan de actuele arbeidsmarktsituatie, wordt verondersteld dat de uitvoerders van de wet, de gemeenten, de doelstellingen beter kunnen realiseren. Bijvoorbeeld het uitplaatsen van arbeidsgehandicapten bij een reguliere werkgever.

Gemeenten zijn vanuit de wet verantwoordelijk voor het organiseren van het aanbieden van een passende arbeidsplaats voor alle werkzoekenden die tot de doelgroep behoren. Gemeente voeren of laten dit uitvoeren door zogenaamde Sw-uitvoeringinstellingen, de Sw-bedrijven. Vooral het behouden en creëren van arbeidsplaatsen is voor deze instellingen een lastige opgave bij een steeds groter wordende doelgroep, onder andere het gevolg van ontwikkelingen van andere regelingen zoals de afschaffing van bijvoorbeeld de Instroom & Doorstroombanen (ID) en Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW).

§ 2.3 Werken in een zo regulier mogelijke omgeving

De overheid hecht grote waarde aan de bevordering van arbeidsintegratie van personen met een handicap. De Wsw biedt hiertoe de instrumenten. Het doel of de opdracht, zoals is aangegeven in het eerste hoofdstuk van de wet, is dan ook zo veel mogelijk arbeidsgehandicapten een arbeidsovereenkomst aan te bieden, waarbij arbeid onder aangepaste omstandigheden kan worden verricht. De arbeidsgehandicapte werknemer en het Sw-bedrijf zijn verantwoordelijk voor het behoud van het werk en het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de medewerker.

Deze verantwoordelijkheid heeft als doel om, in de toekomst, arbeid onder normale omstandigheden te kunnen verrichten in de vorm van begeleidwerken. Vrij vertaald betekent dit een arbeidsovereenkomst bij een werkgever, waar binnen de arbeidsgehandicapte met aanpassingen onder dezelfde omstandigheden als zijn collega's kan functioneren. Begeleidwerken richt zich op inpassing van de arbeidsgehandicapte binnen de reguliere arbeidsmarkt. De begeleiding ervan is een verantwoordelijkheid van de gemeente en kan alleen worden uitgevoerd onder voorwaarde dat een professionele begeleidingsorganisatie aanwezig is.

Taken van een professionele begeleidingsorganisatie zijn¹³:

- Het zoeken naar een passende werkplek;
- Een begeleidingsplan samenstellen in overleg met de arbeidsgehandicapte en werkgever;
- Monitoren en bewaken van de gemaakte afspraken;

¹³ Bron: Dienst Werkstad afdeling begeleid werken en detacheringen.

- Het inwerken in de nieuwe functie met daarbij ondersteuning in de vorm van opleiding (in theorie en praktijk);
- De begeleiding in de functie.

Maar de professionele organisatie heeft ook oog voor de arbeidsgehandicapte die in de toekomst aangewezen blijft op een zogenaamde beschutte werkplek. Dit omdat de eventuele aanpassingen te ingrijpend zijn of de begeleiding te intensief moet zijn om in een reguliere omgeving te kunnen functioneren. Voor de arbeidsgehandicapten, waar dit niet op van toepassing is, zullen de beschikbare instrumenten worden ingezet om hiermee de maatschappelijke participatie het beste te kunnen effectueren voor die arbeidsgehandicapten.

Het huidige aantal arbeidsgehandicapten dat binnen een Sw-bedrijf werkzaam is, was in 2004 circa 90%. Slechts 1% van het totaal had een arbeidsovereenkomst bij een reguliere werkgever terwijl in 9% sprake was van detachering bij een werkgever anders dan het Sw-bedrijf. Het percentage dat een arbeidsovereenkomst heeft met een reguliere werkgever is dus zeer gering te noemen, in hoofdstuk 6 komen we hierop terug.

§ 2.4 Indicatiestelling

In het verleden voerde de gemeente zelf het indicatiestellingonderzoek uit van personen die tot de doelgroep behoorden. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de uitvoering van andere voorzieningen zoals de WAO, WWB en AWBZ¹⁴. Om zo goed en onafhankelijk mogelijk de indicatiestelling te verbeteren is deze rol vanuit de gemeenten aan het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) overgedragen¹⁵. De stichting Divosa stelt in haar publicatie "Uit het Isolement" (uitgifte in eigen beheer 2005) dat door deze activiteiten te beleggen bij het CWI werd voorzien in een onafhankelijke instelling voor de uitvoering van het indicatieonderzoek en werd de administratieve last voor de Sw-bedrijven weggenomen. Daarnaast is de indicatiestelling verbeterd doordat een betere procedure is ingevoerd en beter gestroomlijnd van waaruit een betere toeleiding kan worden gerealiseerd naar de Wsw. In de praktijk betekent dit dat nadat een indicatiestelling is afgegeven een advies wordt meegegeven met betrekking tot de arbeidsmogelijkheden van de arbeidsgehandicapte. Met deze overdracht wordt een uniforme indicatiestelling beoogd, zodat de Wsw optimaal beschikbaar blijft voor diegenen die vrijwillig willen participeren op de arbeidsmarkt en hiervoor zijn aangewezen op de voorzieningen die de Wsw biedt. Tevens kan er meer efficiëntie worden behaald. Door het CWI een voorportaalfunctie te laten uitvoeren kunnen cliënten beter en sneller worden verwezen naar de juiste ondersteunende instantie van de gemeente. Dit voorkomt een onnodige registratie en/of inschrijving bij de verschillende instanties van de gemeente. De manier waarop de indicatiestelling wordt gedaan wordt weergegeven in figuur 2.

¹⁴ Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, Wet Werk en Bijstand en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

¹⁵ per 1 januari 2005.

Werkwijze sociale werkvoorziening anno nu: de indicatie Wsw

Naar een baan in de sociale werkvoorziening kun je niet solliciteren. Mensen kunnen zich alleen op vrijwillige basis aanmelden. Er wordt eerst onderzocht of een persoon mag werken in de sociale werkvoorziening. Dit onderzoek (indicering Wsw) wordt uitgevoerd door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI).

Om te mogen werken in de sociale werkvoorziening onderzoekt het CWI of een persoon aan de volgende vier voorwaarden voldoet:

1. er is sprake van een arbeidshandicap, een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking of een combinatie van deze beperkingen waardoor werken in een 'gewone' baan niet mogelijk is;
2. de persoon kan werken in een aangepaste omgeving;
3. de persoon is in staat regelmatig (een vast aantal dagen per week) te werken;
4. de persoon wil zelf graag een baan. Werken in de sociale werkvoorziening is niet verplicht, ook niet als iemand een uitkering ontvangt.

Als niet alle voorwaarden gelden dan kijkt het CWI welke andere mogelijkheden er zijn. Misschien met een aantal aanpassingen een baan in een gewoon bedrijf of misschien een vorm van dagbesteding. Als alle voorwaarden gelden, dan krijgt iemand een indicatie Wsw en mag deze werken in de sociale werkvoorziening.

Figuur 2: Indicatie Wsw (Bron: Uit het isolement, Divosa, pg.14.)

§ 2.5 Financiering

Voor het aanbieden van passend werk ontvangen gemeenten subsidie van het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Met deze subsidie worden gemeenten in staat geacht passend werk te organiseren en de loonkosten voor ongeveer tachtig procent gefinancierd. Elke gerealiseerde aangegane arbeidsrelatie met een tot de doelgroep behorende arbeidsgehandicapte levert tegenwoordig een rijkssubsidie op van ruim vierentwintigduizend euro en is daarmee voor gemeenten aantrekkelijk omdat hierdoor het grootste deel van de loonkosten, circa 80%, wordt gedekt. Het percentage omzet dat uit productiviteit dient te worden gehaald is daardoor aanzienlijk lager dan in een vergelijkbare marktsituatie. Of ook feitelijk arbeid wordt verricht wordt niet getoetst. Met deze subsidie en de opbrengsten uit arbeid moeten gemeenten in staat worden geacht de regeling kostendekkend te kunnen uitvoeren. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om te sturen op een goede uitvoering van de regeling. Om te kunnen sturen is een juiste informatie over de uitvoering belangrijk. Dit stelt de gemeente en het Sw-bedrijf beter in staat om ten aanzien om keuzen te maken over de wijze waarop middelen worden ingezet in relatie tot de doelstellingen van de Wsw. Praktisch bezien is veelal een formele verantwoordelijkheid op afstand zichtbaar en vinden de gemeenten de bedrijfseconomische positie en de groei van het Sw-bedrijf belangrijk¹⁶.

¹⁶ "Evaluatieonderzoek Wsw/ Wiw Ministerie Sozawe 2001 (paragraaf 4.2.1).

§ 2.6 De rol van Sw-bedrijven

Voor personen van de beroepsbevolking, die als gevolg van een arbeidshandicap ogenschijnlijk niet tot de reguliere arbeidsmarkt worden toegelaten, is het Sw-bedrijf de leverancier van arbeid. In de achterliggende jaren is de doelgroep verruimd en kunnen ook personen met een WAO verleden, die voorheen in aanmerking kwamen voor een WIW of ID regeling, gebruik maken van de Wsw. Voor deze personen is de Wsw de enige nog resterende weg naar werk¹⁷.

Het Sw-bedrijf genereert inkomsten uit eigen bedrijfsactiviteiten en investeert in een eigen productieomgeving. Deze investeringen worden via de afzet van producten op termijn terugverdiend. Zekerheid om de investeringen terug te verdienen is er niet altijd en mede afhankelijk van de orders die worden binnengehaald. In een economie, die als gevolg van onder andere globalisering en toenemende concurrentie een "vechteconomie" genoemd kan worden, is het niet altijd mogelijk om bedrijfsrisico's af te dekken. Bedrijfseconomische belangen gaan een belangrijkere rol spelen voor de Sw-bedrijven. *"Circa 80% van de Sw-bedrijven staat in het rood"* kopte een landelijk dagblad begin februari dit jaar.

In de achterliggende jaren waren Sw-bedrijven in een positie waarin zij zelf konden bepalen of zij de arbeidsgehandicapten binnen het eigen bedrijf plaatsten of deze naar een detacheringplaats of begeleidwerken plaats begeleidde of lieten uitstromen. Vanuit deze positie waren/zijn Sw-bedrijven in staat om zelf te kiezen voor het (eigen) bedrijfseconomische belang of het belang van de wet (namelijk een zo maximaal mogelijke doorstroom realiseren). Als al een zekere spanning aanwezig was - de keuze tussen sociale en economische doelstellingen - kon het Sw-bedrijf vanuit de in eigen beheer uitgevoerde indicatiestelling interne vacatures makkelijker vervullen. De "spanning" was gedeeltelijk beïnvloedbaar. Daarnaast gold natuurlijk ook het ontwikkelbelang van de cliënt, de arbeidsgehandicapte¹⁸, maar indien het bedrijfseconomische belang dominant is, was de keuze snel gemaakt en werd de vacature vervuld.

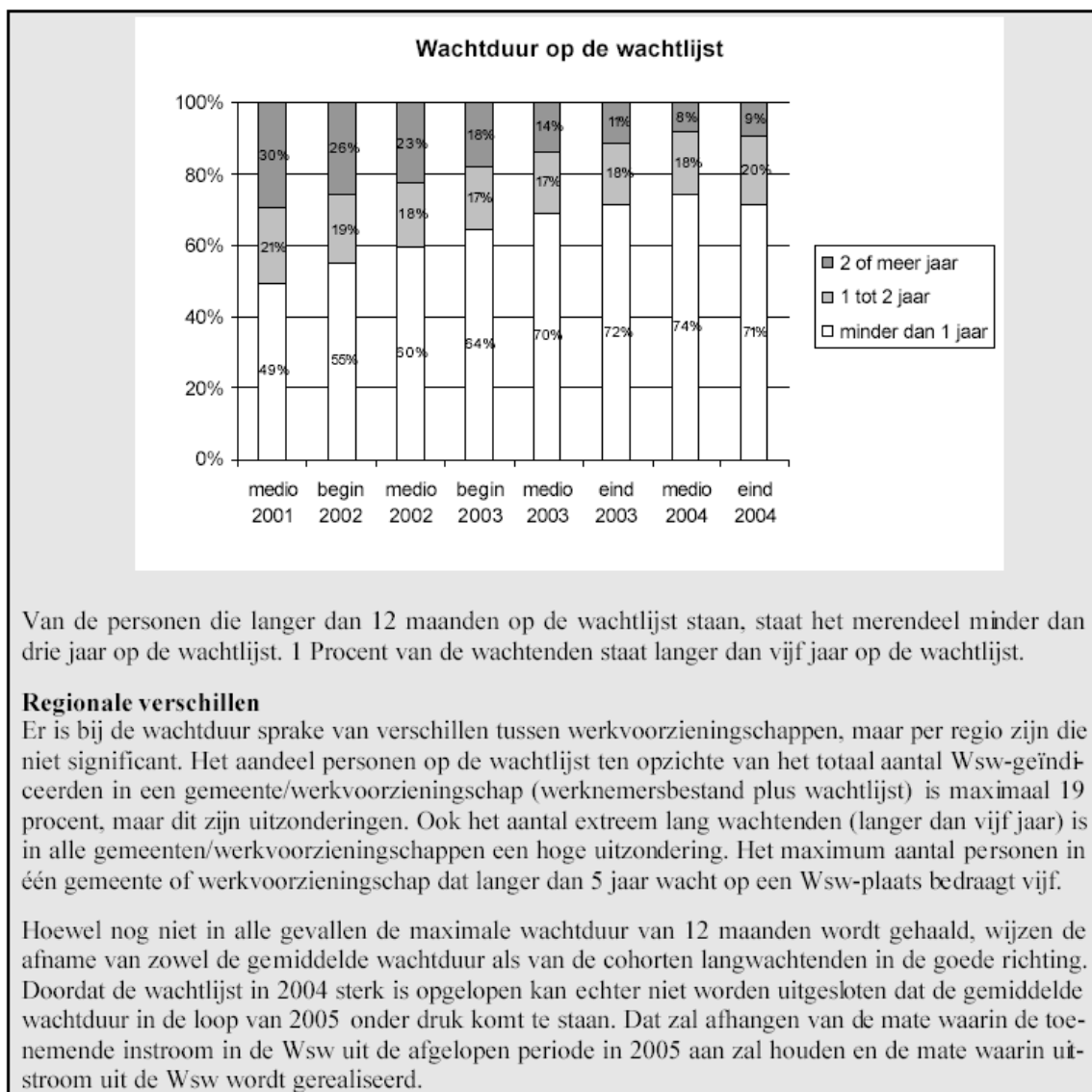
De gemeente waarbinnen het Sw-bedrijf zich bevindt is verantwoordelijk voor een eventueel exploitatietekort en kunnen daarvoor geen beroep meer doen op het rijk. Gemeenten voeren een eigen financiële huishouding en bepalen zelf de bestemming voor de middelen. Dat kan er toe leiden dat kritisch naar het functioneren van het Sw-bedrijf wordt gekeken. In de periode dat de financiering vanuit het rijk werd geregeld werden veelal kapitaalintensieve productielijnen opgezet om zich hiermee een concurrerende positie ten opzichte van het bedrijfsleven te kunnen verwerven. In de huidige moderne tijd, waarin de vraag en aanbodverhoudingen zich steeds sneller lijken te veranderen, zal het vasthouden van een concurrerende positie moeilijker worden.

Een andere spanning is die van de oplopende wachtlijsten. Vanuit overheidszijde worden alle instrumenten ingezet om participatie op de arbeidsmarkt te bevorderen. Arbeidsgehandicapten

¹⁷ "Nieuwe wegen", pg. 14, RWI 2006.

¹⁸ Hierop wordt niet nader ingegaan in deze uitwerking.

melden zich vaker vrijwillig aan voor bemiddeling en begeleiding naar een arbeidsplaats binnen een Sw-bedrijf. Het Sw-bedrijf is verantwoordelijk voor een passende overeenkomst tussen aanbod en vraag. Al eerder gezegd is dit geen gemakkelijke opgave in de huidige arbeidsmarkt en is de keuze om de wachtlijst te laten oplopen niet ondenkbaar. Maar Sw-bedrijven worden kritischer gevolgd dan in het verleden in het laten oplopen van de wachtlijsten en kunnen hierop worden aangesproken. Er wordt nadrukkelijker gestuurd op een cliëntgerichte benadering van de wachtlijst. Belang van de cliënt wordt centraal gesteld wat inhoud dat het bedrijfsbelang ondergeschikt wordt. Een olopende wachtlijst en een groter wordend exploitatietekort zijn geen gunstige perspectieven voor een Sw-bedrijf en de gemeente. De gemiddelde duur op de wachtlijst was in 2004 ongeveer tien maanden¹⁹. Van de totale wachtlijst staat 71% korter dan twaalf maanden op de wachtlijst. Ruim 91% staat minder dan 2 jaar op de wachtlijst. Ongeveer 9% van de geïndiceerden op de wachtlijst staat langer dan twee jaar op de wachtlijst. In figuur 3 zijn de verschillen per jaar zichtbaar over de periode 2001-2004.



Figuur 3: Wachtduur wachtlijst Wsw (Bron: Kwartaalbericht arbeidsmarkt september 2005).

¹⁹ Bron: Kwartaalberichten arbeidsmarkt van september 2005.

Sw-bedrijven lijken voortdurend te moeten balanceren tussen sociale en economische doelstellingen. Verscherping van sociale doelstellingen leidt tot verschraling van economische doelstellingen, terwijl verscherping van economische doelstellingen leidt tot verschraling van sociale doelstellingen²⁰. Belangrijke voorwaarde om te balanceren is de organisatie zelf. Balanceren kan alleen als de organisatie in staat is mee te bewegen om voortdurend die balans te vinden tussen sociale en economische doelstellingen.

§ 2.7 Kenmerken Sw-bedrijven

Sw-bedrijven zijn veelal onderdeel van de lokale overheid. Het management formuleert zelf de doelstellingen, waarbij de nadruk ligt op bedrijfseconomische doelstellingen²¹. In de wet is de organisatiedoelstelling verwoord (artikel 2 en 3 Wsw) te weten het bieden en behouden van een passende arbeidsplaats voor mensen met een fysieke of lichamelijke beperking en het bevorderen van de arbeidsbekwaamheden om de achterstand naar de reguliere arbeidsmarkt te overbruggen. Voor de activiteiten (producten en diensten) mag het Sw-bedrijf een vergoeding vragen aan de afnemers zonder dat dit de concurrentieverhoudingen beïnvloedt. Dit betekent dat een Sw-bedrijf verschillende doelstellingen formuleert en de uit te voeren activiteiten zich richten op de realisatie van de verschillende doelstellingen (artikel 5 Wsw). Vanuit de wet zijn de volgende doelstellingen als opdracht aan gemeenten/uitvoeringsinstellingen opgelegd.

Organisatiedoelstelling:

Vanuit het idee dat in beginsel een ieder recht heeft op werk (15-65 jaar) wordt de sociale werkvoorziening ingezet als vangnet voor arbeidsgehandicapten die niet op de reguliere arbeidsmarkt kunnen werken. Regulier wil zeggen dat personen in staat worden geacht om vanuit een zekere zelfstandigheid binnen een zekere tijd een zekere arbeidsprestatie te leveren. Werken kan worden gezien als het leveren van productiviteit. Arbeidsgehandicapten zijn wel in staat productiviteit te leveren, maar die is minder door hun handicap. In de praktijk is het beter te spreken van dagactiviteiten, dan van verminderde arbeidsproductiviteit.

Bedrijfsdoelstelling:

De beschikbare arbeidscapaciteit (aantal Sw-geïndiceerden) dient zo maximaal mogelijk te worden benut. Dit betekent dat binnen de Sw-werkplaatsen een arbeidsproces wordt ingericht van waaruit met inachtneming van de arbeidshandicap een maximaal mogelijke productiviteit wordt gerealiseerd.

Doorstromen of uitstromen:

Het streven van de Wsw is doorstroom binnen de regeling (van beschutte werkplaats naar detachering) of uitstroom (van detachering naar uitstroom naar regulier werk). In het streven deze doelstellingen te realiseren wordt een variëteit aan instrumenten ingezet. Deze worden enerzijds gefinancierd uit subsidies en anderzijds uit inkomsten uit productiviteit en detacheringen. Persoonlijke ontwikkeling van de arbeidsgehandicapte is belangrijk, zowel voor het Sw-bedrijf als voor het individu.

²⁰ "Politiek-bestuurlijke sturing op de Sociale Werkvoorziening", 2003. drs. J. de Gruijter en drs. D.W.E. van IJpen.

²¹ Zie hiervoor ook hoofdstuk 6 en 7.

Het verruimt namelijk de mogelijkheden van de arbeidsgehandicapte om binnen de reguliere arbeidsmarkt een passende baan te vinden. Immers vanuit die maximaal mogelijke ontwikkeling kan de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt worden verkleind van waaruit detachering en/ of uitstroom kan worden gerealiseerd. Realisatie ervan is vanuit de wet een doel.

De Sw-bedrijven dienen de hierboven geformuleerde doelstellingen met de beschikbare middelen uit te voeren. Jaarlijks in de maand oktober (artikel 45 Wsw) stelt het rijk de subsidie vast en ontvangen gemeenten een beschikking waarin het toekomstige subsidiebedrag staat vermeld.

Maar er kan ook sprake zijn van tegenstrijdigheid in de doelstellingen, want ingeval de productiviteitsdoelstelling dominant is kan dit ten koste gaan van de sociale doelstelling²². Ingeval detachering of uitstroom dominant is en de best gekwalificeerde arbeidsgehandicapten een reguliere baan krijgen, kan dit ten koste gaan van de bedrijfsdoelstelling. Dit betekent dat het management soms voor een lastige keuze kan komen te staan en leidt ertoe dat vanwege die verschillende belangen, strategische discussies worden gevoerd tussen management en medewerkervertegenwoordiging.

Omdat de bedrijfsactiviteiten uitgevoerd kunnen worden tegen aantrekkelijke tarieven²³ maakt dit een Sw-bedrijf een aantrekkelijke partner binnen een bepaalde productieketen, maar aan de andere kant betekent dit ook dat een zekere afhankelijkheid van (commerciële) bedrijven ontstaat. Sw-bedrijven mogen immers geen positie innemen van waaruit oneerlijke concurrentie ontstaat. Om de afhankelijkheid te verkleinen – voldoende middelen uit eigen arbeidsproductiviteit in combinatie met een afzetmarkt – zou een Sw-bedrijf de mogelijkheid moeten hebben om te kunnen investeren in het ontwikkelen van nieuwe producten of technieken. Dit betekent dat het management van de Sw-bedrijven zich als ondernemer moeten opstellen. De lokale overheid, als “sponsor” van het Sw-bedrijf, is verantwoordelijk voor een doelmatige besteding van middelen en kan zich geen risico's permitteren. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is bij het ingaan van de wet (1998) overeengekomen dat het positieve saldo Wsw in eerste instantie zal worden ingezet om de gemeentelijke bijdrage voor het afdekken van exploitatietekorten te laten dalen²⁴. De afhankelijkheid van andere (commerciële) bedrijven om productie/omzet te kunnen maken blijft aanwezig.

De bij de Sw-bedrijven werkzame arbeidsgehandicapten zijn niet in staat om binnen een complexe omgeving te functioneren. Productielijnen zijn vaak dusdanig vereenvoudigd dat slechts een beperkt aantal handelingen hoeft te worden verricht binnen veelal mechanisch ingerichte productieprocessen (lopende band). Ondanks de eenvoudige activiteiten is er veel toezicht/begeleiding noodzakelijk om storingen/uitval van het productieproces te voorkomen²⁵.

²² Zie ook paragraaf 2.6.

²³ Tarieven mogen niet leiden tot oneerlijke concurrentie (artikel 5 Wsw).

²⁴ Bron: Evaluatieonderzoek Wsw/ WIW, pg. 84, bijlage 1.

²⁵ Bron: Evaluatieonderzoek Wsw/ WIW.

In een assemblageomgeving van een Sw-bedrijf is de controle op kwaliteit intensiever dan in een reguliere omgeving. In de dienstverlening zijn dezelfde kenmerken zichtbaar. Arbeidsgehandicapten zijn vaak niet in staat om zonder directe aansturing dienstverlening met enige complexiteit uit te voeren. Voorbeeld daarvan is regulier kantoor schoonmaakwerk dat is opgedeeld in verschillende deelprocessen waarin teams werkzaam zijn onder begeleiding van een voorman/-vrouw.

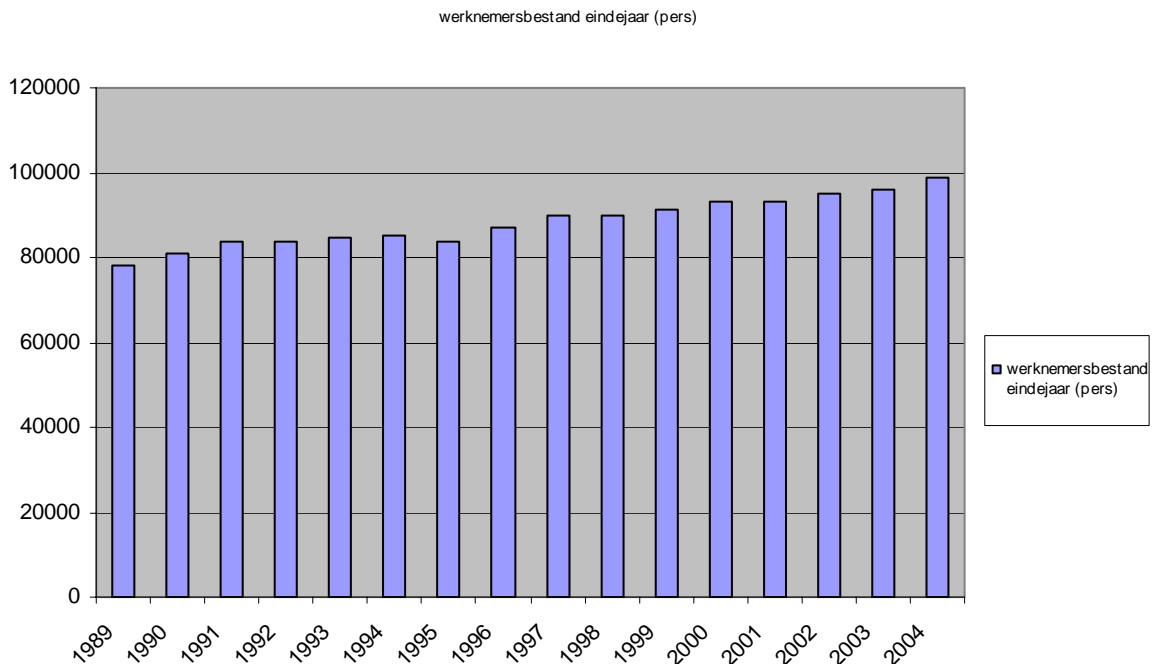
Uit informatie over kenmerken van Sw-bedrijven van de belangenorganisatie Cedris blijkt, dat er een lagere waarde wordt toegekend aan productiviteit als gevolg van het feit dat een arbeidsgehandicapte minder productief kan zijn dan een reguliere werknemer. Prestaties leveren is geen essentiële voorwaarde voor het bestaansrecht. Er is een sterke afhankelijkheid van het management en de medewerkervertegenwoordiging is veelal volgend. De afstand tussen een Sw-bedrijf en het bedrijfsleven wordt erkend en in ondernemende zin is het behoudend. Het welzijn van medewerkers - het gevoel dat zij een wezenlijke bijdrage leveren - wordt door het management als belangrijke taak gezien. Dit uit zich in minder prestatiegerichtheid. Er is een afstand naar "de markt". Door de concurrentiemarkt worden Sw-bedrijven niet als professionele bedrijven gezien. De lage productiviteit, inefficiënte productieprocessen, behoudende relaties met opdrachtgevers en afhankelijkheid van subsidies hebben het imago beïnvloed. Dit imago(-probleem) helpt het management niet bij het vinden van nieuwe opdrachten.

Een ander kenmerk is dat binnen de Sw-bedrijven veel oudere werknemers werkzaam zijn. De gemiddelde leeftijd van de medewerkers in de Sociale werkvoorziening is aanzienlijk hoger dan bij vergelijkbare productiebedrijven of dienstverlenende organisaties. Als één van de oorzaken kan worden verwezen naar het gegeven dat medewerkers vanaf het ontstaan van de Sw-regeling (1969) weinig tot geen mogelijkheden tot uitstroom hebben gehad²⁶. Daarmee onderscheidt de Sw-werkvoorziening zich van andere organisaties. De aanwezige achterstand op de arbeidsmarkt als gevolg van de arbeidshandicap beperkt medewerkers onder andere in hun ontwikkeling (geestelijke handicap) of uitstroom naar het bedrijfsleven als gevolg van een lichamelijke handicap. Werkgevers zijn in beginsel niet bereid te investeren in aanpassingen op de werkplek als zij daar niet toe worden uitgedaagd. Omdat mobiliteit moeilijk realiseerbaar is, blijven medewerkers in hun vertrouwde omgeving zitten. Gevolg is dat het natuurlijke verloop laag is. Dit leidt ertoe dat de gemiddelde leeftijd hoog is. De daling in leeftijd vanaf het zestigste levensjaar vindt zijn verklaring in de CAO van de Wsw. De pensioengerechtigde leeftijd is vijfenzeftig jaar. In de CAO zijn regelingen afgesproken die het mogelijk maakt voor werknemers om vervroegd uit te treden.

In de achterliggende jaren is het aantal medewerkers redelijk stabiel gebleven, zie figuur 4. Als gevolg van de wetwijziging in 1998 zijn de instroomcriteria aangescherpt. Een indicatiecommissie beoordeelt aan de hand van deze criteria of een arbeidsgehandicapte tot de personenkring van de Wsw behoort. Indien dit het geval is, heeft de uitvoeringsorganisatie tot taak om passende arbeid aan te bieden. De aard en mate van handicap is bepalend voor een plaatsing in een beschutte werkomgeving,

²⁶ Bron: Cedris.nl.

detachering of begeleid werken. Vanaf 2004 is weer een stijging waar te nemen ten opzichte van voorgaande jaren, zie figuur 4. De economische situatie kan hieraan credit zijn, maar hiervoor zijn geen concrete argumenten.



*Figuur 4: Werknemersbestand Wsw
(Bron: Hoofdlijnennotie modernisering Wsw Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005.)*

§ 2.8 Samenvatting

In de Wet sociale werkvoorziening is geregeld dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het creëren van werkgelegenheid voor arbeidsgehandicapten die in de gemeente wonen. Arbeidsgehandicapten in de zin van deze wet zijn tot de beroepsbevolking behorende personen, die als gevolg van een lichamelijke, verstandelijke of psychische handicap niet in staat zijn om onder normale omstandigheden te kunnen werken. Gemeenten ontvangen hiervoor subsidie van het rijk. Met deze subsidie en de opbrengsten uit arbeid moeten gemeenten in staat worden geacht de regeling kostendekkend te kunnen uitvoeren. Gemeenten moeten, volgens de Wsw wetgeving, ook bevorderen dat de arbeidsgehandicapte zich verder ontwikkelt door opleiding en werkervaring om de kansen op uitstroom naar een reguliere werkomgeving te vergroten. Echter de gemeenten dragen deze verantwoordelijkheid veelal over aan het Sw-bedrijf.

Arbeidsgehandicapten kunnen zich vrijwillig aanmelden om bij een Sw-bedrijf geplaatst te worden. Voorafgaand aan de plaatsing wordt door een onafhankelijk instituut, het CWI, een indicatieonderzoek verricht en wordt een indicatiebesluit afgegeven. Het besluit geeft aan wat de positie van de arbeidsgehandicapte is voorafgaand aan de instroom bij een Sw-bedrijf. Dit kan leiden tot een plaatsing van een arbeidsgehandicapte in een beschutte werkomgeving, een detachering of begeleid

werken bij een reguliere werkgever. Arbeidsgehandicapten waarvan plaatsing niet direct mogelijk is, worden op een wachtlijst geplaatst²⁷.

De rol van de Sw-bedrijven is in de achterliggende decennia veranderd. Zo kunnen de Sw-bedrijven minder dan in het verleden invloed uitoefenen op het plaatsen van arbeidsgehandicapten omdat nadrukkelijker wordt gestuurd op een cliëntgerichte benadering in plaats van een vacaturegerichte benadering. Eventuele exploitatietekorten worden niet meer vanuit de rijksoverheid gecompenseerd maar vanuit de gemeente. De rechtspositie van de arbeidsgehandicapte is geregeld in een eigen CAO.

Het management van het Sw-bedrijf had veel vrijheid in het formuleren van de bedrijfsdoelstellingen. Deze doelstellingen hadden een sociaal karakter en uitte zich in het bieden van een arbeidsplaats aan een arbeidsgehandicapte. Met deze arbeidsplaatsen wilden Sw-bedrijven ook een productiviteitsdoelstelling realiseren. De organisatiedoelstelling, door de wet opgelegd, is het laten uitstromen naar een reguliere werkgever van de arbeidsgehandicapte. Sw-bedrijven kunnen zich geconfronteerd zien met een tegenstrijdigheid tussen de organisatie- en bedrijfsdoelstellingen.

Sw-bedrijven zijn actief in de dienstverlening en productie van (half)fabrikaten. De werkplek is aangepast in de productieomgeving aan de arbeidshandicap van de medewerker en er is veel begeleiding nodig. De gemiddelde leeftijd van het werknemersbestand is hoger dan in vergelijkbare sectoren.

Een aantal belangrijke begrippen opgesomd, zijn:

- Organisatiedoelstelling: bieden en behouden van werkplekken aan arbeidsgehandicapten gericht op ontwikkeling en uitstroom (wetgeving en opdracht aan Sw-bedrijven/gemeenten).
- Bedrijfs(voering)doelstelling: met de beschikbare middelen (subsidie en inkomsten uit productie) de organisatiedoelstelling minimaal budgetneutraal uitvoeren (relatie Sw-bedrijf en gemeente).
- Omgevingsfactoren: Zoals verandering wetgeving, indicatiestelling, oplopende wachtlijsten, exploitatietekorten en concurrentiepositie. Die factoren dragen ertoe bij dat het management van de Sw-bedrijven beperkt kan worden in de beleidskeuze.
- Regie: regie op de verschillende arbeidsmarktinstrumenten kan alleen ondersteunend zijn aan de organisatiedoelstelling van het Sw-bedrijf als voldoende informatie aanwezig is. Er is een relatie aanwezig tussen de organisatiedoelstelling en de bedrijfsdoelstelling. Om de organisatiedoelstelling te kunnen uitvoeren zijn middelen nodig. Een exploitatietekort of overschrijding van aantal plaatsingen heeft invloed op toekomstige budgetten. Door de invloed van omgevingsfactoren neemt de beleidsvrijheid af en wordt de afhankelijkheid van regie groter. Wij hebben de verwachting dat de regie nog onvoldoende aanwezig is.

²⁷ In een ministeriele regeling wordt door het ministerie van Sozawe aangegeven welk percentage vanaf de wachtlijst moet worden geplaatst.

Hoofdstuk 3: Beleid, Uitvoering en Arbeidsmarkt

§ 3.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan (beleids-)uitvoerende publieke organisaties in het kader van de Wsw. Deze organisaties kunnen beschouwd worden als instrumenten ten behoeve van de uitvoering van het beleid. In dit kader wordt ook wel gesproken over “street-level bureaucracies” (Lipsky, 1980) of “Human Service Organisations” (Hasenfeld, 1983). Het specifieke karakter van deze organisaties heeft gevolgen voor het functioneren, de besluitvorming, de sturing en voor de effecten, in de termen van het betreffende beleid, voor die organisaties. Deze zaken staan centraal in dit onderzoek en worden daarom in de navolgende paragrafen nader beschreven. Uiteindelijk wordt in de samenvatting nog eens duidelijk aangehaald welke theoretische begrippen wij als centrale begrippen in deze scriptie zullen hanteren.

§ 3.2 Besluitvorming

Herbert Simon heeft een besluitvormingstheorie gemaakt in zijn boek “Administrative Behavior (1947)”. Deze theorie spreekt over “bounded rationality” en houdt verband met de beperkte informatie verwerkingscapaciteit van beslissers of Street Level Bureaucrats (Lipsky, 1980). Hiermee gaf Simon kritiek op het toenmalige model van de homo economicus. Dit is een ideaaltypische beschrijving van rationeel beslissingsgedrag. Kickert (1988) zegt hierover:” De rationele beslisser beschikt over volledige informatie ten aanzien van de situatie waarin hij verkeert, de alternatieve keuzen die hij kan maken en de gevolgen van die alternatieve keuzen. Bovendien beschikt hij over een eenduidige doelstelling in de vorm van een voorkeursordering over de gewenste uitkomsten van de beslissing welke het relatieve nut ervan voor hem weergeeft. De rationele beslisser kiest uit de alternatieven dat alternatief, welk hem de meest gewenste uitkomst oplevert (nutsmaximalisatie).” De kernbegrippen uit deze uitspraak zijn tweeledig te omvatten. Ten eerste is er sprake van volledige informatie en ten tweede is er sprake van optimalisatie of nutsmaximalisatie. In het kader van ons onderzoek is het hierboven beschreven betoog van belang aangezien de Sw-bedrijven als uitvoeringsinstanties dagelijks te maken hebben met besluitvorming. De rationele beslisser is een utopisch begrip en de “bounded rationality” is van toepassing op de beslissers die behandeld worden in deze scriptie.

Het “bounded rationality” principe heeft twee hoofdbezwaren op de theses van de homo economicus of de rationele beslisser. Simon (1947) vat die samen in:

- i. Algemeen genomen beschikt een beslisser niet van tevoren over volledige informatie, of kan deze niet bevatten of verwerken. Daarnaast moet de informatie vaak ook nog ontdekt of ontwikkeld worden.
- ii. De beslisser zal vaak niet een optimale beslissing nemen maar tevreden zijn met een bevredigende oplossing (satisficing).

Vooraf het tweede punt, het satisficing principe is in navolging van Simon (1947) en Kickert (1988) een belangrijk punt van kritiek op het rationele beslissingsgedrag in het kader van een doelstelling,

bijvoorbeeld dat van een Sw-bedrijf. De beslisser is vaak tevreden met een oplossing welke niet aansluit bij de eigenlijke doelstellingen van een organisatie of beleid, waarbij punt i. (het niet beschikken, bevatten of kunnen verwerken van de volledige informatie) natuurlijk ook een rol speelt.

§ 3.3 Street-Level Bureaucracies

Als het gaat om beleidsuitvoering en de dilemma's die daarbij voorkomen heeft Michael Lipsky belangrijk onderzoek geleverd op dat gebied. Zijn bekendste werk is *Street-level Bureaucracy* (1980). Street-level bureaucrats (SLB's) is een verzamelnaam voor uitvoerende werkers die in het kader van hun werkzaamheden dagelijks contact hebben met, veelal onvrijwillige, cliënten. Daarnaast hebben ze in de uitvoering van hun werkzaamheden een relatief hoge mate van beleidsvrijheid, vaak ook aangeduid als de discretionaire ruimte. Die beleidsvrijheid is moeilijk in te perken omdat de SLB's gecompliceerde taken moeten uitvoeren waarbij ze rekening moeten kunnen houden met unieke situaties en omstandigheden van de cliënten (Lipsky, 1980, Hasenfeld, 1983, Bakker en Van Waarden, 1999). Tevens is het streven naar een bepaalde mate van autonomie een belangrijk kenmerk van de SLB (Lipsky, 1980). Een viertal mogelijke oorzaken van discretionaire ruimte zijn:

- i. Beleidsbepalingen waar bewust ruimte voor persoonlijke preferenties door de SLB is opengelaten;
- ii. Onbepaaldheid of vaagheid van begrippen die gehanteerd worden in de beleidsbepalingen;
- iii. Discrepantie tussen begrippen die gehanteerd worden in het beleid en de (sociale) werkelijkheid;
- iv. Tegenstrijdige regelgeving.

In ons onderzoek kijken we met behulp van het begrip discretionaire ruimte naar de mogelijkheden die de Sw-bedrijven nemen of krijgen om doelstellingen na te streven. Gelet op de probleemstelling doelen we hierbij op de sociale- en bedrijfsdoelstelling.

Vanuit de organisatie en de politieke verantwoordelijken, bestaat er veelal behoefte om die discretionaire ruimte zoveel mogelijk te beperken, niet alleen vanuit het oogpunt van kostenbesparing, maar ook met het oog op rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en de mogelijkheden om een bepaald (éénduidig) beleid te voeren. Echter het werk van de SLB's laat zich moeilijk standaardiseren zoals hiervoor al is aangegeven. Discretionaire ruimte is nodig om formalisme, starheid, maatschappelijke irrelevantie, onrecht en daarmee verlies van legitimiteit te voorkomen (Lipsky 1980, Hasenfeld, 1983, Bakker en Van Waarden, 1999). De andere zijde van discretionaire ruimte is daarbij wel dat het een aantal onbedoelde effecten kan hebben op het beleid, bijvoorbeeld:

- i. (Mogelijke) willekeur;
- ii. Onbeheersbaarheid of;
- iii. Doelverschuiving (adaptation, displacement).

De werkomstandigheden van de SLB's, welke ten grondslag liggen van de problemen die ze ondervinden, worden door Lipsky driedig beschreven. Ten eerste kampen zij met een gebrek aan middelen (bijvoorbeeld tijd) voor de taken die uitgevoerd moeten worden wat een chronisch karakter

heeft. Ten tweede zijn de beoogde doelstellingen vaak niet alleen onduidelijk of vaag, maar ook nog eens onderling strijdig. Een duidelijk voorbeeld hiervan wordt gegeven door Havinga en Terpstra (pg. 275, 1988): "Enerzijds dienen zij (de SLB's) cliënten op individuele basis te helpen. Anderzijds worden zij daarin beperkt door de organisatorische doelstelling het werk snel te doen...". Ten derde wordt gekeken naar de vaagheid van de doelstellingen van de SLB's en de beperkte mogelijkheid die daaruit volgt om een kwalitatieve beoordeling van het werk van de SLB's te kunnen maken. Als de doelstellingen toch concreet gemaakt worden door de beleidsmakers ten behoeve van de controle, kan sprake zijn van, zoals Havinga en Terpstra (1988) noemen, surrogaatmetingen. Tevens stellen zij vast dat het effect hiervan zelfs averechts kan werken. Zij geven als voorbeeld bemiddelaars bij een arbeidsbureau. "Het blijkt dat die zich slechts nog bezighouden met gemakkelijk plaatsbare personen, vanaf het moment dat ze worden beoordeeld op het *aantal* geslaagde bemiddelingen per maand."

Lipsky stelt dan ook dat de SLB's vanuit een bottum-up perspectief eigenlijk het beleid maken. In het kader van een aantal algemene regels, voortkomend uit het beleid, past die SLB die in zijn werkzaamheden per individu toe. Belangrijke elementen die de beslissing kunnen beïnvloeden zijn volgens Lipsky het contact met de cliënt en de persoonlijke (werk-)omstandigheden. Daarnaast moeten de SLB's binnen een beperkte tijd en op grond van beperkte informatie, een (voorstel tot een) besluit nemen over een concreet geval, zie ook het aangegeven "bounded rationality" van Simon, 1947.

De zogenaamde "cycle of mediocrity" is er, volgens Lipsky, 1980, pg. 38, de oorzaak van dat er nooit meer dan middelmatige dienstverlening mogelijk is: "hoe beter het aanbod, en hoe meer het aansluit bij de behoeften van burgers, des te groter de vraag ernaar zal zijn. Deze grotere vraag dwingt de organisatie om de dienstverlening te beperken of om drempels op te werpen voor cliënten, bij afwezigheid van een prijsmechanisme. Deze beperking in dienstverlening gaat door tot er een nieuw evenwicht is bereikt." Deze "cycle of mediocrity" kan een verklaring zijn voor de (oplopende) wachtlijsten.

§ 3.4 Human Service Organisations

In navolging van het werk van Lipsky heeft Hasenfeld de beleidsuitvoerders/-organisaties beschreven door "Human Service Organisations (HSO)" (1983). De overeenkomsten met de Street Level Bureaucracies zijn groot: Hasenfeld (1983) geeft een zestal kenmerken behorende bij een HSO (vergelijk Lipsky 1980):

- i. Een morele lading kenmerkt het werken met mensen;
- ii. De doelstellingen zijn vaak vaag, dubbelzinnig en problematisch;
- iii. HSO's opereren in een turbulente omgeving waarin allerlei instanties hun eigen doelstellingen proberen na te streven;
- iv. De HSO's hanteren werkmethodes, zie ook de genoemde hiervoor technologieën van Hasenfeld, die omstreden zijn en waarvan de effectiviteit moeilijk te bepalen is;

- v. De (belangrijkste) activiteiten zijn transacties tussen de cliënten en de beleidsuitvoerders.
- vi. Er zijn geen betrouwbare, objectieve meetinstrumenten voorhanden om de effectiviteit van de HSO te meten.

Echter Hasenfeld classificeert de cliënten van HSO's in drie technologieën zoals weergegeven in tabel 1. Hiermee geeft hij aan dat er grondstoffelijk drie typen cliënten binnen HSO's bestaan die onder te verdelen zijn in totaal 6 soorten. De soorten hangen samen met het type cliënt, het type organisatie en ook met het doel dat het bedrijf nastreeft. Daarnaast is het in het kader van dit onderzoek van belang vanuit welk perspectief naar de cliënt gekeken wordt. Later zal blijken dat het Sw-bedrijf als HSO anders de cliënt benadert dan het Ministerie van SZW doet.

Type cliënt	i. "People processing"	ii. "People sustaining"	iii. "People changing"
Normaal	Bijvoorbeeld: Toelatingscommissie Universiteit	Bijvoorbeeld: Sociale zekerheid	Bijvoorbeeld: Publieke scholen
Disfunctionerend	Bijvoorbeeld: Diagnostische Kliniek	Bijvoorbeeld: Bejaardenhuis	Bijvoorbeeld: Ziekenhuizen

Tabel 1: Classificatie Human Service Organisations.

De typen cliënten van een HSO kunnen verder worden toegelicht met, zie tabel 1:

- i. Onder deze technologie wordt geprobeerd een cliënt een bepaalde sociale label toe te kennen waardoor die cliënt bij (de) andere organisatie(s) een verlangde reactie kan oproepen. In het gegeven voorbeeld dus bijvoorbeeld toelating op een universiteit, doorverwijskaart naar een behandelende arts, maar ook een indicatiestelling in het kader van de Wsw door het CWI.
- ii. Het voorkomen of handhaven van persoonlijk welzijn of een afname daarvan is de achterliggende gedachte van deze techniek. Er wordt overigens niet (al te) actief geprobeerd om bepaalde zaken te veranderen. In ons onderzoek geldt dit bijvoorbeeld ook om mensen in het kader van de Wsw te behouden voor de Sw-bedrijven om zo te voldoen aan de eigen sociale doelstellingen.
- iii. Dit is een techniek waarbij door actieve beïnvloeding van de cliënt getracht wordt om een verandering te bewerkstelligen in het welzijn van die cliënt. Hierbij kan ook het opleidingstraject en de uitstroom in het kader van de Wsw gerekend worden. Er wordt dan dus voldaan aan de bedrijfsvoeringdoelstelling (of organisatiedoelstelling) van de Wsw die door de wetgever wordt opgelegd.

In dit onderzoek hebben we de genoemde technologieën van de HSO getoetst aan de doelstellingen in bestaan in het kader van de Wsw, namelijk de menselijke (sociale) - en bedrijfsvoeringdoelstelling. Hierbij hebben we in het bijzonder gekeken naar ii. "People sustaining" ten opzichte van iii. "People changing". Want zoals aangegeven benadert het Sw-bedrijf als HSO de cliënt anders, type ii., dan het Ministerie van SZW, type iii., doet. Om dit perspectief duidelijker te maken geven we in het volgende

paragraaf een beschrijving van organisatiedoelen. In dat paragraaf wordt ingegaan in de wijze waarop een organisatie omgaat met de officiële en de operationele (of eigen) doelen.

§ 3.5 Organisatiedoelen

Met betrekking tot de doelstellingen die de Wsw aan de Sw-bedrijven stelt, de officiële doelen, wordt ingegaan op definities en problemen die Sw-organisatiedoelen, ook wel de operationele doelen, met zich mee kunnen brengen. Hasenfeld (1983) definieert verschillen tussen officiële en operationele doelen. De officiële doelen zijn de doelen die worden opgelegd door bijvoorbeeld wet- en regelgeving. De operationele doelen kunnen beschreven worden, zoals ook Hasenfeld in navolging van Perrow (1961) meldt, als: " *Operative goals designate the ends sought through the actual operating policies of the organisation: They tell us what the organisation actually is trying to do, regardless of what the official goals say are the aims.*" Kortom de operationele doelen geven aan welke richting de organisatie zelf zoekt én neemt in het speelveld waarin het opereert. Die richting wordt bepaald door de keuze van allocatie van middelen binnen de organisatie en de SLB's en hun beslissingsvrijheid. Bij dit onderzoek is gekeken naar de doelen van Sw-organisaties en welke keuzen gemaakt worden en daarmee samenhangend welke doelen bereikt worden. Hierbij spelen de officiële en operationele doelen dus een evidente rol. Een en ander volgend uit de theorie, zoals hiervoor is behandeld, zal in de uitwerking van het onderzoek verder behandeld worden.

§ 3.6 De Arbeidsmarkt

In de Wet sociale werkvoorziening is aangegeven, dat gemeenten opdracht hebben om arbeidsgehandicapten door te laten stromen naar de reguliere arbeidsmarkt (artikel 3 Wsw). Uitstroom vanuit de Wsw naar een reguliere werkgever is een organisatiedoel en daarmee wordt een koppeling gemaakt naar de arbeidsmarkt.

Binnen de wetenschap economie wordt het geheel van vraag en aanbod van een product of dienst een markt genoemd. Als er vraag is naar en aanbod van arbeid wordt gesproken van een arbeidsmarkt (Zwegers, 2000). Verder stelt Van Dijk (2001) dat *DE* arbeidsmarkt niet bestaat. Er is sprake van een conglomeraat van deelmarkten waartussen slechts een beperkte mobiliteit mogelijk is. Hierbij doelt hij met mobiliteit op de mate van het uitoefenen van functies op die arbeidsmarkt (chirurg kan wel slager worden, maar andersom wordt wellicht lastiger). Van Dijk (2001) geeft verder aan dat er nog veel kennis ontbreekt over het functioneren van de (regionale) arbeidsmarkt. Hierbij doelt hij in het bijzonder op de reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten.

Kenmerkend voor een arbeidsmarkt zijn vraag en aanbod. Deze werking levert vacatures en opvulling daarvan op. Als er meer aanbod is dan vraag kan werkloosheid optreden, dit heeft dan als reden dat er of teveel aanbod is of het aanbod niet gekwalificeerd genoeg is. Vrij grote vraagoverschotten veroorzaken op langere termijn een aantasting van het welvaartniveau, doordat een deel van de productiemogelijkheden niet optimaal benut worden (Zwegers, 2000).

Als er een onbalans heerst, zal de overheid streven naar beïnvloeding van de arbeidsmarkt samen met sociale partners zoals de Sw-bedrijven. Dit heeft als doel, dat de doelen van arbeidsmarktbeleid weer gerealiseerd worden. Aandacht voor beginselen en gedragslijnen wordt aangegeven met de term arbeidsmarktbeleid (Zwegers, 2000). Om het ideaal, volledige werkgelegenheid en benutting daarvan, te realiseren, moet een beleid gestalte krijgen dat zowel aansluit bij de vraag- als de aanbodzijde van die arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt kan dus worden omschreven als het geheel van vraag en aanbod naar en van beschikbare arbeid.

§ 3.7 De Sociale werkvoorziening en de arbeidsmarkt

Hiervoor is door ons beschreven dat “de arbeidsmarkt” via een aantal principes functioneert. Om ten aanzien van de werking van de “deelarbeitsmarkt” Sociale werkvoorziening iets te zeggen, is inzicht nodig over de in-, uit- en doorstroomprincipes binnen de Sociale werkvoorziening. Dit is van belang om eventuele verschillen ten opzichte van de “normale arbeidsmarkt” te beschrijven omdat dit de spanning tussen organisatiedoelen en bedrijfsdoelstellingen van het Sw-bedrijf kan beïnvloeden.

Het belangrijkste principe van de arbeidsmarkt is het samenkomen van vraag en aanbod. Dat samenkomen, is een zelfsturend mechanisme waarbinnen werkgevers en werknemers ongedwongen wederzijds afhankelijk zijn. Bij uitbreiding van werkgelegenheid (nieuwe vacatures) is er sprake van instroom. Bij vervanging (uitstroom) kan de vervanging worden gerealiseerd door doorstroom of instroom. In beide gevallen ontstaat een vacature bij gelijkblijvend werkaanbod.

Onderzoeksinstituut Research voor Beleid heeft in 2006 in opdracht van het Stichting Beheer Collectieve Middelen (SBCM) een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de Arbeidsmarkt Sociale werkvoorziening²⁸. In dit onderzoek stelt het instituut dat binnen de arbeidsmarkt de Sociale werkvoorziening “complexe personele stromen” zichtbaar zijn. Het rapport geeft ons ook aanvullend inzicht in de wijze waarop de arbeidsmarkt binnen de Sociale werkvoorziening functioneert en draagt bij aan de beantwoording van vragen²⁹. Instroom vindt plaats op basis van een indicatiestelling, opgevolgd door een plaatsing op de wachtlijst of instroom in het Sw-bedrijf. Doorstroom kan worden geëffectueerd door herplaatsing binnen het Sw-bedrijf of extern via detacheren of begeleid werken. Uitstroom in de regel bij pensioen, WAO of regulier werk³⁰.

Sw-bedrijven plaatsen in tegenstelling tot reguliere werkgevers geen vacatures. Voor wat betreft de instroom zijn Sw-bedrijven afhankelijk van het CWI. Het CWI voert immers de indicatiestelling uit en beoordeelt of de (vrijwillig) aangemelde kandidaat tot de doelgroep behoort. Het Sw-bedrijf is dus niet betrokken bij de eerste 2 fasen van het gebruikelijke selectieproces³¹. Nadat de indicatiestelling is afgerond, zijn er verschillende mogelijkheden:

- de arbeidsgehandicapte kan instromen op een passende vacante werkplek,
- de arbeidsgehandicapte kan instromen op een, boven formatie, passende werkplek,

²⁸ “Verkenning Arbeidsmarkt Sociale Werkvoorziening” Onderzoek voor Beleid in opdracht van het SBCM, mei 2006.

²⁹ Hoofdpijnen van het rapport is onderstaand in eigen bewoordingen weergegeven.

³⁰ Verkort samengevatte weergave uit het onder voetnoot 26 genoemde rapport.

³¹ Vacatureopenstelling en selectie kandidaten reguliere arbeidsmarkt.

- het Sw-bedrijf zoekt naar mogelijkheden om een passende werkplek voor de arbeidsgehandicapte te creëren. Dit kan door werkplekaanpassing, acquisitie nieuw werk of een opleidingstraject,
- de arbeidsgehandicapte wordt op de wachtlijst geplaatst.

Bovenstaande geeft aan dat aan de instroomkant verschil zichtbaar is in de werking van de reguliere arbeidsmarkt en die van de Sociale werkvoorziening. Sw-bedrijven zijn voor wat betreft de instroom afhankelijk van de door het CWI afgegeven indicatiebesluit. Dat betekent dus dat het CWI de selectie verricht, waarmee de Sw-bedrijven hun vacatures dienen te vervullen en realisatie van de bedrijfsdoelstellingen. De bedrijfsvoering biedt in mindere mate ruimte tot experimenten (ondernemen). Er moet immers budgetneutraal invulling worden gegeven aan de uitvoering van de wet. De bedrijfsvoering kan, mede bepaald door de toegekende subsidie per gerealiseerde Sw-arbeidsplaats, onder druk staan.

Daaraan gekoppeld is de organisatiedoelstelling vanuit de wet; de door- of uitstroom van de arbeidsgehandicapte. In de reguliere arbeidsmarkt zijn werkgevers in de regel niet zo blij als een van de beste medewerkers wil uitstromen. Reguliere werkgevers kunnen dan instrumenten tot behoud van deze medewerker inzetten om hem/haar tegemoet te komen in het veranderde carrière-, rechtspositionele- of opleidingsperspectief. In die zin wijkt de arbeidsmarkt Sociale werkvoorziening af omdat hier nu juist de door- of uitstroom een doelstelling is. Als bij een gerealiseerde uitstroom de vacatures vrijwel voortdurend worden herbezet vanuit de wachtlijst door arbeidsgehandicapten met een lagere arbeidsproductiviteit (verscherpte indicatie), wat in veel gevallen ook een groter begeleidingsvolume vergt, kan dit de bedrijfsvoering van het Sw-bedrijf aantasten als gevolg van een afname van productievolume.

Er zijn dus verschillende arbeidsmarkten waarneembaar die los van elkaar functioneren en waar partijen uit die verschillende markten elkaar weinig of niet treffen. Alleen in het geval van uitstroom komt de arbeidsmarkt Sociale werkvoorziening samen met de reguliere arbeidsmarkt. Afgevraagd kan worden of beide arbeidsmarkten voldoende op de hoogte zijn van de (on)mogelijkheden van elkaar en in welke mate op regionaal niveau door de (lokale overheid) sturing³² wordt gegeven aan het beter laten aansluiten op wervingsactiviteiten van werkgevers en zoekactiviteiten van Sw-bedrijven.

Binnen de arbeidsmarkt van de Sw-sector is sprake van een aanbodoverschot. Het merendeel van de Sw-bedrijven heeft een wachtlijst waarop geïndiceerde arbeidsgehandicapten zijn aangemeld. Er zijn wel regionale verschillen zichtbaar³³. Terugdringing van het aanbodoverschot kan ingeval Sw-bedrijven in staat worden gesteld om passende werkplekken te realiseren. Daarnaast kunnen instrumenten worden ontwikkeld die een betere door- of uitstroom effectueren voor de arbeidsgehandicapte. Hiertoe zien de Sw-bedrijven wel mogelijkheden³⁴. Voor het Sw-bedrijf geldt echter dat altijd een afhankelijkheid van de regionale economische situatie aanwezig is, door- of

³² "Versterking van de regiefunctie" (moderniseringsvoorstellen Wsw).

³³ Zie: "Publiek Overzicht Resultaten" Wsw/ website Ministerie van SoZaWe.

³⁴ Bijeenkomst Sw-bedrijven Themadag "Kansrijk Ondernemen".

uitstroom niet binnen de cultuur is ingebed, wetgeving hiertoe nog onvoldoende ruimte biedt en de medewerkers een relatief goede CAO hebben³⁵. Er moet wel een opdrachtportefeuille tegenover staan. Is dit niet het geval, dan komt de bedrijfsvoering in gevaar. Het begrip “lasten gaan voor de baten”, dat in de regel geldt voor ondernemers (bedrijfsleven), geldt niet voor de Sw-bedrijven. Hun ruimte om te ondernemen is beperkt.

We hebben nu het inzicht dat vraag en aanbod tussen reguliere arbeidsmarkt en Sw-arbeidsmarkt nog onvoldoende op elkaar aansluiten. Onbekendheid hiermee vanuit de reguliere arbeidsmarkt kan een oorzaak zijn. Sw-bedrijven hebben weinig middelen om arbeidsgehandicapte medewerkers te laten ontwikkelen van waaruit een betere aansluiting op de “vraag” kan worden gevonden. Sw-bedrijven zien zich beperkt doordat ten aanzien van de bedrijfsvoering voor deze bedrijven andere economische principes gelden ten opzichte van reguliere bedrijven.

§ 3.8 Ontwikkelingen in de arbeidsmarkt³⁶

Technologische vernieuwingen maken het mogelijk nieuwe producten en diensten te ontwikkelen. Nieuwe producten volgen elkaar in snel tempo op als gevolg van een steeds sterker wordend consumentisme. Dit leidt niet alleen tot extra werkgelegenheid, maar ook tot nieuw soort werk. Denk hierbij vooral aan de automatiseringsindustrie. Niet alleen nieuwe producten en diensten beïnvloeden de arbeidsmarkt, ook de productieprocessen passen zich sneller dan in het verleden aan om de producten die de markt vraagt te kunnen produceren. Dit vergt flexibele werknemers, maar in aantallen minder omdat productieprocessen efficiënter worden georganiseerd. De arbeidsproductiviteit van werknemers dient zo hoog mogelijk te zijn. Werkgevers hebben dus behoefte aan flexibele werknemers met een hoge arbeidsproductiviteit.

Kennis, zeggenschap, betrokkenheid en kunnen functioneren in autonome teams zijn competenties van de moderne werknemer. De kwaliteit van het werk neemt toe, maar kan gepaard gaan met uitsluiting van een groep onvoldoende gekwalificeerde werknemers³⁷. Van belang is dus dat werkgevers aandacht schenken aan het creëren van leer- en vaardigheidsmogelijkheden in het werk en of de werknemer deze vaardigheden en enige creativiteit in het werk kwijt kan.

Volgens de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) is er aan de onderkant van de arbeidsmarkt, als gevolg van een geringe groei van de bevolking, nog veel ruimte voor een toename van de arbeidsparticipatie³⁸. Als het gemiddelde opleidingsniveau stijgt, kan dat leiden tot een sterke groei van werkgelegenheid in de dienstensector. Laag- en ongeschoolde werknemers hebben vooral kansen in de schoonmaak, catering (horeca) thuiszorg en uitzendfuncties. In haar conclusies voorziet het RWI veranderingen, mogelijke problemen en kansen op de arbeidsmarkt. Die vat het RWI als onderstaand samen:

³⁵ “Overbezoldiging: Bestaat dat?” December 2005 W.J.M. Nederpelt.

³⁶ Uit “De transformatie van de arbeidsmarkt”, hoofdstuk 2.

³⁷ vgl. Rifkin 1995.

³⁸ Rapport Arbeidsmarktanalyse 2005.

- Veranderingen op de arbeidsmarkt kunnen leiden tot groei van werkgelegenheid, een stijging van arbeidsuitstroom ten opzichte van de instroom als gevolg van vergrijzing én een nieuwe generatie die *niet* hoger is opgeleid.
- Mogelijke problemen zijn: een lage participatie bij laagopgeleiden, de behoefte van werknemers om minder uren te werken in plaats van meer én een onbalans in werk- en privé-aspecten van werknemers beperkt de inzetbaarheid.
- Voor degenen voor wie de arbeidsmarkt nu moeilijk toegankelijk is, wordt die markt aantrekkelijker en toegankelijker, er komt ruimte voor laagopgeleide werknemers omdat de huidige laaggeschoolde medewerkers de arbeidsmarkt verlaten (pensioen), en de toenemende koopkracht van gepensioneerde ouderen levert een binnenlandse vraag naar particuliere diensten op (zorg). Dit levert dus mogelijke kansen op.

Vanuit deze veranderingen, problemen en kansen dient, volgens de Raad voor Werk en Inkomen, het beleid van de overheid zicht te richten op de sleutelwoorden participatie en kwalificatie. Hierin kunnen gemeenten regie gaan voeren. Hiervoor is al aangegeven, dat daarvoor een infrastructuur binnen de Wsw uitvoeringsinstellingen aanwezig is.

De hoge werkloosheid bij kwetsbare groepen, waaronder arbeidsgehandicapten, is zichtbaar in de wachtlijsten (van het CWI). Daarnaast is het van belang dat er voldoende wordt geïnvesteerd in laaggeschoolde werkgelegenheid voor werknemers die niet mee kunnen of dat ze uitgenodigd worden in deze arbeidsmarkt met steeds hogere eisen. Indien de overheid bereid is hierin te investeren wordt hierdoor ruimte gecreëerd voor de participatie van arbeidsgehandicapten.

§ 3.9 Samenvatting

In dit hoofdstuk is bestaande theorie behandeld over beleid, uitvoering en arbeidsmarkt. Met betrekking tot besluitvorming is gesproken over Simon's (1947) "bounded rationality". Dit houdt in dat beslissers volledige informatie niet beschikken, kunnen bevatten of verwerken en dat vaak geen optimale maar een bevredigende oplossing wordt gekozen of beslissing wordt genomen. Die beslissers zijn de Street-level bureaucrats zoals Lipsky ze heeft omschreven (1980). De beslissers hebben tevens een bepaalde discretionaire ruimte. Dat geeft de beslissers handvaten om eigen wegen te zoeken in het speelveld van de Wsw. In welke mate dat is, is een onderdeel van de probleemstelling van deze scriptie.

De Sw-bedrijven worden benoemd als Human Service Organisations naar Hasenfeld (1983). Belangrijk detail is, in het kader van dit onderzoek, de vaststelling dat het perspectief van waaruit naar de cliënt gekeken wordt van belang is bij de te realiseren doelstellingen. De wetgever typeert haar cliënten namelijk als type iii. ("people changing") terwijl het Sw-bedrijf dezelfde cliënten vanuit een ander perspectief typeert als klasse ii. ("people sustaining"). Die vaststelling hangt samen met de behandelde organisatiedoelstelling, de operationele en de officiële doelen. Met het onderzoek stellen we vast of de genoemde centrale begrippen van "bounded rationality", discretionaire ruimte, Human

Service Organisations en de typering van de cliënten én het verschil van operationele en officiële doelstellingen van toepassing is binnen het speelveld van de Wsw. Tevens zullen we vaststellen dat de begrippen met elkaar verbonden zijn: "Het één beïnvloedt het ander."

Daarnaast is theorie over de arbeidsmarkt en Sociale werkvoorziening én arbeidsmarkt behandeld. De arbeidsmarkt is het geheel van vraag en aanbod naar gangbare arbeid. De overheid kan de werking van de arbeidsmarkt beïnvloeden. De opdracht aan gemeenten om arbeidsgehandicapten een arbeidsplaats aan te bieden en deze door te laten stromen naar reguliere werkgevers is hiervan een voorbeeld. Bij uitbreiding van werkgelegenheid of doorstroom naar een reguliere werkgever ontstaan vacatures. Sw-bedrijven plaatsen geen vacatures, maar zijn voor de vervulling ervan afhankelijk van het aanbod van de wachtlijsten (CWI indicatiebeschikkingen). Er is sprake van een aanbodoverschot. Sw-bedrijven kunnen dit overschot niet terugdringen omdat er geen financiële ruimte is om te investeren of medewerkers te laten ontwikkelen waardoor de afstand tot de reguliere markt kan worden verkleind. In de werking van de arbeidsmarkt voor de Wsw zijn verschillen aanwezig ten opzichte van de reguliere arbeidsmarkt. Relaties binnen de arbeidsmarkt - de plaats waar vraag naar en aanbod van arbeid - veranderen. De arbeidsgehandicapten zijn voor wat betreft een eventuele positie binnen die arbeidsmarkt in sterke mate afhankelijk van de mogelijkheden die de Wsw hen biedt. De arbeidsgehandicapten maken in beperkte zin deel uit van de arbeidsmarkt. Principes die gelden voor en op de "reguliere arbeidsmarkt" zijn voor wat betreft de positie van de arbeidsgehandicapte en de Sw-bedrijven wezenlijk anders. Uitstroom van gekwalificeerde medewerkers is een organisatiedoel terwijl reguliere werkgevers dergelijke medewerkers in de regel wil behouden.

Technologische vernieuwingen zorgen ervoor dat aan de vraagzijde andere kwaliteiten aan werknemers worden gesteld. Arbeidsgehandicapten zijn in dit opzicht een kwetsbare groep. Om de organisatiedoelstellingen te kunnen realiseren is het van belang dat Sw-bedrijven zoeken naar een evenwicht in de aanwezige opleidingsmogelijkheden en de eisen die ondernemingen stellen aan gekwalificeerde medewerkers. Want vanuit de ontwikkeling op de arbeidsmarkt zijn er kansen. De bereidheid om hierin te investeren draagt bij aan het vergroten van de kansen voor arbeidsgehandicapten op participatie in de reguliere arbeidsmarkt.

Hoofdstuk 4: Opzet onderzoek

§ 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek uiteengezet. Allereerst zullen we een aantal verwachtingen formuleren, en toelichten, welke gebaseerd zijn op de verstrekte gegevens in de voorgaande hoofdstukken. Daaropvolgend zal de keuze van de gehanteerde methode van onderzoek worden toegelicht. Afsluitend wordt een korte samenvatting gegeven.

§ 4.2 Verwachtingen

Nu komen we op het punt in de scriptie dat we de behandelde theorie en achtergrondinformatie uit de voorgaande hoofdstukken verwoorden in een aantal verwachtingen. Deze verwachtingen willen we later toetsen aan de gevonden empirische gegevens. Kortom de verwachtingen dienen als leidraad voor de analyse van de empirische gegevens. De verwachtingen zijn voornamelijk gebaseerd op de centrale begrippen en de vragen die daarbij gesteld kunnen worden in het kader van dit onderzoek.

De verwachtingen, in willekeurige volgorde, die we hebben geformuleerd op basis van de theorie en achtergrondinformatie, zijn:

- Verwachting 1: Met betrekking tot de uitvoering zijn de gemeenten en Sw-bedrijven gevangen in hun eigen onmacht.
- Verwachting 2: De Wsw wordt niet als eenduidig ervaren in de doelstellingen.
- Verwachting 3: Discretionaire ruimte wordt aangewend om Sw-medewerkers aan het werk te houden (satisficing) in plaats van organisatiedoelstellingen (optimale beslissing) te bewerkstelligen.
- Verwachting 4: Gemeenten beschikken over voldoende informatie (financiën en doorstroom) om te kunnen sturen.
- Verwachting 5: Realisatie van de organisatiedoelstellingen beïnvloedt de bedrijfsdoelstellingen negatief als gevolg van een afname van de productiviteit.
- Verwachting 6: Regie op de verschillende arbeidsmarktinstrumenten én afspraken ten aanzien van wat ze van elkaar willen, kunnen en mogen is ondersteunend aan de organisatiedoelstellingen van het Sw-bedrijf.
- Verwachting 7: Een professionele werkgeversbenadering is noodzakelijk om de organisatiedoelstellingen te realiseren.

De motivatie, waarom we deze zeven verwachtingen hebben geformuleerd en willen onderzoeken, wordt hieronder toegelicht.

- Verwachting 1: de wetgeving die de gemeenten moeten uitvoeren gaat over realisatie van sociale doelstellingen. Het management van de Sw-bedrijven heeft daarnaast ook te maken met bedrijfsdoelstellingen. In de uitvoering kan er dus sprake zijn van tegenstrijdigheid van doelstellingen, zoals we al beschreven hebben in paragraaf 2.7. Hierdoor kan een situatie ontstaan waarin zowel gemeenten als Sw-bedrijven geen duidelijke keuze tussen de

doelstellingen kunnen én willen maken. Het ontbreken van effectieve sturing kan leiden tot gevangen in de eigen onmacht.

- Verwachting 2: Sw-bedrijven stellen het aanbieden van werk centraal, behandeld in paragraaf 1.3. Dit doen zij door een arbeidsplaats aan te bieden die zo goed mogelijk aansluit bij de capaciteiten en mogelijkheden van de cliënt. Om de continuïteit van het Sw-bedrijf te bewerkstelligen is het echter ook afhankelijk van inkomsten uit productiviteit. Dit betekent dat de beschikbare arbeidscapaciteit zo maximaal mogelijk dient te worden benut. In de zin van de wet is het doorstromen naar regulier werk een maximaal resultaat of doel. Dit kan ertoe leiden dat de doelstellingen niet eenduidig geïnterpreteerd worden.
- Verwachting 3: In hoofdstuk 3 vinden we bij Simon (1947) dat de beslisser (het Sw-bedrijf) vaak niet een optimale beslissing zal nemen in de zin van de wet, maar tevreden zal zijn met een bevredigende (satisficing) oplossing (paragraaf 3.2). Discretionaire ruimte is nodig om een keuze te kunnen maken tussen verschillende doelstellingen.
- Verwachting 4: Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet (paragraaf 2.1). Vanuit die verantwoordelijkheid moet de gemeente verantwoording afleggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. Om te kunnen beoordelen of de wettelijke doelstelling en bedrijfsdoelstelling worden gerealiseerd is informatie nodig. Gemeenten hebben deze informatie nodig om beleidskeuzes te kunnen maken en vanuit de regiefunctie te sturen.
- Verwachting 5: Zoals we al behandeld hebben onder verwachting 3 stellen Sw-bedrijven het aanbieden van werk centraal, behandeld in paragraaf 1.3. Dit doen zij door een arbeidsplaats aan te bieden die zo goed mogelijk aansluit bij de capaciteiten en mogelijkheden van de cliënt. Om de continuïteit van het Sw-bedrijf te bewerkstelligen is het echter ook afhankelijk van inkomsten uit productiviteit. Hiervoor is kwalitatief goed ingewerkt personeel nodig en dit betekent dat de beschikbare arbeidscapaciteit zo maximaal mogelijk dient te worden benut. In de zin van de wet is het doorstromen naar regulier werk een maximaal resultaat of doel. De potentiële doorstromers die binnen een Sw-bedrijf werkzaam zijn, dragen in de regel bij aan realisatie van de bedrijfsdoelstelling. Niet alleen in de productieomgeving, maar ook in administratief ondersteunende taken. Als deze medewerkers uitstromen en als gevolg van de verscherpte indicatiestelling een “lager kwaliteitsvolume” instroomt, dan stijgen de kosten en worden de opbrengsten minder.
- Verwachting 6: De overheid is van mening dat Sw-bedrijven zich moeten ontwikkelen naar vraaggerichte opdrachtnemers (paragraaf 1.4), met oog voor actief wachtlijstbeheer en plaatsingen bij reguliere werkgevers. De Wsw is niet het enige arbeidsmarktinstrument (paragraaf 2.4). In de samenhang met de andere arbeidsmarktinstrumenten kan met de bestaande Wsw structuur synergie worden gevonden. Vanuit deze mogelijkheid moeten gemeenten de regie voeren om, onder andere, Sw-bedrijven te faciliteren om dit uit te voeren. Dat betekent dat er regie moet worden gevoerd en dat verwachtingspatronen duidelijk zijn. Als verantwoordelijke partijen van naar elkaar niet vastleggen wat ze kunnen, willen of mogen, blijven verwachtingspatronen onduidelijk en worden organisatiedoelstellingen moeilijker te realiseren.

- Verwachting 7: Een organisatiedoelstelling van de Wsw is het zo regulier als mogelijk laten werken van arbeidsgehandicapte werknemers. Dit kan het beste worden gerealiseerd buiten het Sw-bedrijf bij een reguliere werkgever. Er is dus een belang aanwezig bij gemeenten om die werkgevers professioneel te benaderen en deze te informeren over de voordelen en mogelijkheden van het in dienst nemen van arbeidsgehandicapte werknemers. Hierdoor gaan arbeidsgehandicapten onderdeel uitmaken van een arbeidsmarkt (paragraaf 3.7). Een van de principes van een arbeidsmarkt is het samenkomen van vraag en aanbod. Om het aanbod van arbeidsgehandicapte medewerkers aan te laten sluiten op de vraag moeten gemeenten en Sw-bedrijven potentiële werkgevers professioneel benaderen. Met professioneel wordt bedoeld dat bij reguliere werkgevers een vraag gecreëerd moet worden. Dit betekent in onze ogen een actieve benadering van werkgevers die vanuit een zekere strategie, door of namens de gemeente, wordt geregisseerd. We willen dan ook onderzoeken of die noodzaak ook door de uitvoering wordt ervaren.

§ 4.3 De opzet van het onderzoek

Zoals al in hoofdstuk 1 is aangegeven is het wetenschappelijke ambitieniveau dat van beschrijving en analyse (van der Zwaan, 2003). Om de deelvragen en de probleemstelling te kunnen beantwoorden hebben we veldgegevens nodig over het geformuleerde onderzoek. Het uitvoeren van onderzoek komt neer op het verzamelen van relevante gegevens. Hiervoor zijn verschillende methoden voorhanden, die allen zowel voor- als nadelen hebben (Cozijnsen en Vrakking, 1995). Een viertal methoden kan worden beschreven door:

- i. *Verzamelen van gegevens* kan worden beschouwd als het uitvoeren van documentenanalyse. Volgens Cozijnsen en Vrakking (1995) is dit een goede methode voor het verkrijgen van oriënterende informatie. Een bijkomend voordeel bij deze methode is dat het onderzoek relatief goedkoop en snel gedaan kan worden. Dat de gevonden informatie niet altijd compleet en betrouwbaar is kan als nadelig worden bestempeld.
- ii. Het gebruik van *enquêtes*, die veel gehanteerd worden bij dataverzameling in de diagnostische fase van een onderzoek (Boonstra, 1991). Met behulp van vragenlijsten worden gegevens verzameld. Ook is het met enquêtes mogelijk om op snelle en goedkope wijze vele respondenten te benaderen. Daar staat wel tegenover dat het opzetten van een enquête een vrij grote expertise vergt en dat het een vrij onpersoonlijke manier van diagnosticeren is met weinig betrokkenheid.
- iii. De betrokkenheid bij het *interview* is door het persoonlijke contact groter dan bij de enquête. Hierdoor wordt een meer helder en beter beeld verkregen van de gezichtspunten van de respondent. Bovendien is het bij deze methode mogelijk beter om te gaan op de antwoorden van de respondent. Nadelig bij deze manier van onderzoeken is de keuzeafweging van welke respondenten gebruikt gaan worden (van der Zwaan, 2003) en het vergelijken van de gegevens van de diverse respondenten (Harrison, 1987).

- iv. De vierde methode is observatie van mensen in hun werkomgeving. Een belangrijk voordeel van deze methode is dat de respondenten in hun natuurlijke omgeving een duidelijk beeld geven van hun feitelijk gedrag. Hiervoor zijn echter wel getrainde observatoren nodig wat als nadelig beschouwd kan worden.

Gelet op de hoeveelheid van factoren welke invloed hebben op het onderzoek, lijkt het toepassen van een enkele standaardmethode niet effectief (Boonstra, 1991). Het proces tot het maken van een analyse dient daarom altijd maatwerk te blijven (De Caluwé en Vermaak, 1999). Bij het kiezen voor de toepassing van een bepaalde methode moet daarom een afweging worden gemaakt die in relatie staat tot het onderzoeksonderwerp en het gewenste analyseniveau, in ons geval dat van beschrijving en analyse. Door de combinatie van meerdere methoden is het mogelijk de nadelige effecten van een aparte methode te compenseren met de sterke punten van een andere methode (Harrison, 1987).

In het geval van dit onderzoek zijn de methoden i. *Verzamelen van gegevens* en iii. *Interview* toegepast. Deze twee onderwerpen kunnen de negatieve effecten van elkaar opheffen, namelijk algemene informatie ten opzichte van interne gegevens. De documentenanalyse (of deskresearch) is verwerkt in de scriptie in hoofdstuk 5. Voor het houden van interviews is een selectie gemaakt van beleidsmakers, beleidsuitvoerders en een belangenorganisatie. Hierbij is gedacht aan de beleidsmakers uit Den Haag, een beleidsmaker bij een belangenorganisatie, het ministerie van SZW, gemeenteleden, directieleden én managers van Sw-bedrijven.

Het streven was om in totaal circa 25 interviews te houden bij de verscheidene genoemde onderdelen. Het is gebleken, dat het moeilijk was om die vooraf geplande interviews, vooral het kwantitatieve aspect, te verwezenlijken. Bedrijven zijn slechts geneigd één à twee gesprekspartners te laten interviewen. Dit blijkt een tweetal redenen te hebben. De te interviewen mensen/ bedrijven waren te druk of zagen het nut van meerdere interviews niet, of ze zagen het nut en noodzaak wel in, maar gaven door de eerste reden vaak maar toestemming voor de genoemde één à twee interviews. Het ministerie van SZW was zelfs niet van plan om een persoonlijk interview te geven en heeft, na veel aandringen, uiteindelijk ingestemd om een tweetal vragenlijsten via de digitale weg in te vullen. Uiteindelijk hebben we in totaal 15 interviews kunnen houden, welke verspreid over alle werkgebieden toch een representatief beeld geven naar de mening van de scriptieschrijvers. De feitelijke interviewvragen en een overzichtslijst van de anonieme respondenten zijn opgenomen in bijlage 2 en 3.

De interviewvragen zijn opgebouwd op basis van de te onderzoeken verwachtingen en centrale begrippen. We trachten data te achterhalen over, onder andere, mogelijke verschillen in de doelstellingen, discretionaire ruimte en de verschillende perspectieven op de cliënten binnen de Wsw. Om beter aan te sluiten bij de te verwachten data van elk van de respondenten hebben we een driedeling gemaakt in de interviewvragen. Deze driedeling is gebaseerd op en ingedeeld in beleidsmakers, gemeenten en Sw-bedrijven gelijk aan de structuur die genoemd is in hoofdstuk 1,

namelijk wetgever, (financieel) verantwoordelijke en uitvoerder. Tevens is, zoals hierboven al vermeld werd, de onderzoeksmethode *interview* geschikt om door te vragen bij de respondenten. Hierdoor hebben we op onderdelen door kunnen vragen zodat het gewenste en interessante empirisch materiaal verkregen is.

De interviews zijn anoniem afgenomen omdat het merendeel van de respondenten aangaf daar waarde aan te hechten. Het ministerie van SZW was, zoals hierboven aangehaald is, niet van plan om een persoonlijk interview te geven en heeft na veel aandringen uiteindelijk ingestemd om een tweetal anonieme vragenlijsten via de digitale weg in te vullen. Daarom hebben we gekozen om de gehele lijst met respondenten anoniem te vermelden (bijlage 3). Deze werkwijze hebben we overigens ook in de interviews vermeld.

§ 4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de opzet van het onderzoek uiteengezet. Er is begonnen met een aantal verwachtingen te formuleren. Die dienen als leidraad om de empirische gegevens te analyseren. Vervolgens zijn de methoden van verzamelen van data behandeld. Tussen een viertal methoden is gekozen voor het doen van een deskresearch (verzamelen van gegevens) en houden van interviews. De wijze waarop dit gedaan is, is kort toegelicht. De interviews en respondenten zijn in bijlage 2 en 3 opgenomen.

Hoofdstuk 5: Evaluatieonderzoek/ deskresearch

§ 5.1 Inleiding

Om een beter inzicht te krijgen in de geschetste problematiek is een viertal evaluatieonderzoeken bestudeerd. Deze onderzoeken hebben betrekking op de uitvoeringsaspecten van de Wsw. In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen van de bureaustudie (deskresearch). Met de bevindingen kunnen we de moderniseringsvoorstellen zoals deze nu voor de Wsw worden uitgewerkt in perspectief plaatsen.

De vier bestudeerde evaluatieonderzoeken zijn;

- i. *Rapport “Sociale Werkvoorziening”*, onderzoek van de Algemene Rekenkamer in hoeverre de doelstellingen van de Wsw worden gerealiseerd en welke factoren in de sturing en uitvoering van het beleid het resultaat verklaren (vergaderjaar 2001-2002).
- ii. Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO 2001) *“Aan de slag”*, Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het Arbeidsmarktbeleid.
- iii. WSW: *“Het proces van aanmelding tot en met plaatsing”* uitgevoerd in opdracht voor de Raad voor Werk en Inkomen (RWI maart 2003).
- iv. *Evaluatieonderzoek Wsw/ WIW*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Rijnconsult 2001).

§ 5.2 Rapport “Sociale werkvoorziening”

De Algemene Rekenkamer heeft in 2000-2001 onderzoek gedaan. Het betrof in hoeverre de doelstellingen van de Wsw worden bereikt en welke factoren in de sturing en uitvoering van het beleid het resultaat verklaren³⁹. In het rapport concludeert de Algemene Rekenkamer dat er nog maar weinig terecht komt van het streven om Sw-medewerkers uit te laten stromen naar regulier werk. Dit geldt ook voor het tussentraject - het instrument begeleid werken - wat als toeleidingstraject naar uitstroom wordt ingezet. Bedrijfseconomische belangen krijgen voorrang in de keuze tot uitstroom of behoud van de werknemer die binnen het Sw-bedrijf op een “regulier arbeidsmarkt niveau” functioneert. De Sw-bedrijven vinden de uitstroomdoelstelling wel sympathiek, maar hebben er geen belang bij deze te realiseren en worden hierop niet of nauwelijks aangesproken.

Het herindicatie proces is niet objectief. Sw-bedrijven zijn intensief betrokken bij dit proces. Het systeem blijkt vrij star en biedt weinig ruimte voor maatwerk. De wachtlijsten zijn na de modernisering in 1998 aanzienlijk verkort, maar is mede het gevolg van de extra Wsw plaatsen die het kabinet in de periode 1998-2002 ter beschikking heeft gesteld. Veel Sw-bedrijven benutten bij ontstane vacatureruimte binnen het bedrijf het potentieel van de wachtlijst. Sw-bedrijven gaan hier in de regel zorgvuldig mee om, maar vanuit de positie om zelf de indicatiestelling uit te voeren, kan een zekere vervuiling in het medewerkersbestand ontstaan of het wachtlijstbeheer vacature -georiënteerd

³⁹ Bron: Samenvatting van het verslag, website Algemene Rekenkamer.

uitgevoerd. Er is in mindere mate sprake van een cliënt georiënteerde benadering, waarbij cliënten van de wachtlijst worden bemiddeld naar begeleidwerken.

Het ministerie van SZW heeft weinig grip op de uitvoering van de wet. Er wel voldoende informatie over de uitvoering van de Wsw aanwezig, maar van een effectieve sturing aan gemeenten is geen sprake. De belangrijke beleidsmatige keuzes worden door de uitvoerende Sw-bedrijven zelf gemaakt. Er wordt door de Sw-bedrijven een grote spanning (tegenstrijdigheid) ervaren tussen het realiseren van de doelstellingen.

Gemeenten zijn niet actief in de regie van het lokale arbeidsmarktbeleid, van waaruit de effectiviteit⁴⁰ van de uitvoering van de Wsw kan worden vergroot. Gemeenten zien de Wsw vooral als aparte sociale voorziening en niet als onderdeel van integraal arbeidsmarktbeleid.

De vier belangrijkste conclusies uit het rapport zijn:

- i. het ministerie SZW heeft weinig grip op de uitvoering van de wet,
- ii. van een effectieve sturing door gemeenten is geen sprake,
- iii. gemeenten zijn weinig actief in de regie op de lokale arbeidsmarkt en
- iv. de cliënt staat nog onvoldoende centraal; er is geen cliënt gerichte benadering, maar een vacaturegerichte benadering.

Het gevolg is dat er nog steeds geen sluitende aanpak aanwezig is en cliënten uit het zicht raken.

De wijziging van de Wsw in 1998 heeft er niet toe geleid dat gemeenten op een andere manier een betere sluitende aanpak heeft weten te realiseren. Naar aanleiding van de bevindingen van de Algemene Rekenkamer zijn een aantal aanbevelingen gedaan aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zo stelt de Algemene Rekenkamer dat⁴¹:

- De spanning in de uitvoering tussen de twee doelstellingen dient weggenomen te worden. Dit kan door onder andere contractafspraken te maken over de doelstellingen.
- Nadat een indicatiebesluit is vastgesteld, dient een uitspraak te worden gedaan over de wijze waarop de afstand tot de arbeidsmarkt voor de arbeidsgehandicapte al dan niet verkleind kan worden.
- Het indicatiesysteem moet flexibeler gemaakt worden.
- Laat de aanmelding en indicatie door een objectief instituut⁴² uitvoeren, waarbij een sluitende aanpak beter geborgd is.
- Ondersteun gemeenten op uitvoeringsniveau, bijvoorbeeld in de vorm modelcontracten, best-practices en inventariseer welke behoefte er op dit gebied aanwezig is.
- Er dient onderzoek gedaan te worden naar de oorzaken van de lange wachtlijsten en de onbekende redenen voor uitstroom van mensen van de wachtlijst.

⁴⁰ Realisatie detachering en begeleid werken.

⁴¹ Verkorte weergave uit het rapport.

⁴² Het Centrum voor Werk en Inkomen.

- Stimuleer begeleid werken ook vanuit het oude werknemersbestand⁴³ en beloon gemeenten op geleverde prestaties.

De reactie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: De minister van SZW heeft aangegeven in reactie op dit rapport dat hij de aanbevelingen onderschrijft. Maar hij is ook van mening dat de Wsw niet alleen beoordeeld moet worden op de door- of uitstroomprestaties. De afstand naar de arbeidsmarkt van Sw-medewerkers die na 1998 zijn ingestroomd is aanzienlijk groter. Verder is de minister van mening dat de hoofddoelstelling van de Wsw wordt gerealiseerd, maar vindt de lange wachtlijsten wel een punt van zorg. Ook het toevoegen van een uitspraak over de afstand tot de arbeidsmarkt bij het indicatiebesluit wordt door de minister onderschreven. Tot slot geeft hij aan dat hij de gemeenten wil ondersteunen bij hun aansturing op de uitvoering.

In de jaren na het verschijnen van het rapport en de behandeling ervan in de Tweede Kamer zijn een paar aanbevelingen opgevolgd zoals het onderbrengen van de indicatiestelling bij het Centrum voor Werk en Inkomen⁴⁴ en het doen van aanvullend onderzoek.

§ 5.3 Interdepartementaal beleidsonderzoek “Aan de slag”

Er is naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer (zie 5.2) door de minister SZW opdracht gegeven tot aanvullend onderzoek wat heeft geleid tot het rapport “ Aan de slag “ van de werkgroep Toekomst van de Arbeidsmarkt. Een van de deelonderzoeken van dit rapport concentreerde zich op de heroriëntatie op het arbeidsmarktbeleid. Voor ons onderzoek is paragraaf 5.4 uit het rapport van belang omdat hierin een toekomstperspectief voor de Wsw is beschreven.

De Wsw wordt specifiek benoemd als beschermde werkgelegenheid en is het sluitstuk van het arbeidsmarktbeleid. Dit zal volgens de onderzoekers ook niet veranderen. De arbeidsgehandicapte die aan het arbeidsproces deel wil nemen, blijft afhankelijk van speciale voorzieningen zoals de Wsw. Als tussenschakel naar regulier werk kan ook in de toekomst niet aan de hoge verwachtingen worden voldaan. In het onderzoek wordt gesteld dat de Wsw een dure voorziening is die een scherpe selectie aan de poort nodig heeft. De instroom neemt als gevolg van de nieuwe indicatiestelling af en het zittende bestand neemt als gevolg van de vergrijzing af.

In het rapport wordt geadviseerd om de Wsw een duidelijke afgebakende positie binnen het arbeidsmarktbeleid te laten houden. Of deze afgebakende positie per definitie binnen een Sw-bedrijf moet worden uitgevoerd is geen strikte voorwaarde. Er zijn voor de uitvoering van de Wsw verschillende mogelijkheden. Er kan worden gekozen om Sw-bedrijven als publieke organisatie alleen maar beschermde arbeidsplaatsen aan arbeidsgehandicapten te laten aanbieden. Dus het organiseren van beschutte werkplekken aan arbeidsgehandicapten die vanuit een indicatiestelling binnen de doelgroep passen. Met behulp van rijkssubsidie en (co)financiering door de gemeente.

⁴³ Personeel dat voor 1998 al in de Sw regeling is opgenomen.

⁴⁴ Per 1 januari 2005.

Een andere variant is de privatisering van de Sw-bedrijven die dan in opdracht van de gemeenten enerzijds uitvoering geven aan de Wsw, maar anderzijds ook als reïntegratiebedrijf andere doelgroepen kunnen bemiddelen voor de gemeente. Als het vooraf afgesproken resultaat is behaald in bijvoorbeeld een plaatsing op de reguliere arbeidsmarkt, wordt dit resultaat op een zakelijke en marktconforme manier afgerekend met de gemeente. In het geval van privatisering is de gemeente niet meer verantwoordelijk voor het exploitatietekort en zal de bestuurlijke betrokkenheid afnemen. In het rapport wordt geen voorkeur uitgesproken, maar wel wordt geadviseerd een keuze af te dwingen.

§ 5.4 “Het proces van aanmelding tot en met plaatsing”

Onderstaand is in een verkorte weergave beschreven wat de resultaten van het onderzoek zijn en met welk doel het onderzoek is uitgevoerd: *“Doel van het onderzoek was het schrijven van een integraal verhaal over de dynamiek van het gehele toelatingsproces tot de Wsw, waarin de knelpunten (die de realisering van de doelstelling belemmeren) die tijdens de fasen in dit proces geïdentificeerd worden en mogelijke oplossingsrichtingen geschetst worden”*⁴⁵.

Het onderzoek is verricht op basis van deskresearch en casestudies en beschrijft de knelpunten en problemen bij de verschillende stappen van aanmelding tot plaatsing. Ook het RWI concludeert net als de Algemene Rekenkamer, dat gemeenten nog onvoldoende de regiefunctie hebben opgepakt en daardoor niet in staat zijn de samenhang tussen andere arbeidsmarktinstrumenten te herkennen en het beleid hier beter op af te stemmen, terwijl dit toch van gemeenten mag worden verwacht. Hierdoor blijft de Wsw in de uitvoering een op zichzelf staan instrument. Ook benoemt het RWI de aanwezigheid van spanning tussen sociale en bedrijfsdoelstellingen. *“Sw-bedrijven bieden weliswaar werk aan een specifieke doelgroep, maar moeten dat wel op een bedrijfseconomische manier doen”*.

De beschikbare subsidie moet de lagere arbeidsproductiviteit van de arbeidsgehandicapte compenseren, zodat toch een concurrerende positie op de regionale markt kan worden verkregen. Althans; er wordt aangenomen dat het zo is. In dit onderzoek komt ook naar voren dat Sw-bedrijven er geen baat bij hebben dat de beste medewerkers uitstromen. Daarnaast wordt aangegeven, dat het Sw-bedrijf geen financieel voordeel heeft van het direct plaatsen van een cliënt vanaf de wachtlijst naar een begeleide werkplek.

Verder wordt aangegeven, dat de Wsw op verschillende manieren door Sw-bedrijven wordt uitgevoerd. Het RWI spreekt van “brede” en “smalle” uitvoering door Sw-bedrijven. Ingeval van “brede” uitvoering is er sprake een combinatie van de traditionele Wsw taken (productie en dienstverlening) en diverse andere reïntegratieactiviteiten. Ingeval van “smalle” uitvoering is alleen sprake van de traditionele Wsw taken.

Elke processtap is door het RWI beoordeeld. Zo is het proces tot aan de aanvraag schimmig. Er is geen uniformiteit in de doorverwijzing. Deelname aan de Wsw is vrijwillig, maar de Sw-bedrijven

⁴⁵ Wsw; Het proces van aanmelding tot en met plaatsing, Paragraaf 1.3, pg. 9.

hebben te kampen met een negatief imago en de aanwezigheid van veelal ambachtelijke werksoorten sluit niet aan bij de wensen en achtergronden van de doelgroep. Het indicatieproces voor de Wsw laat verschillende uitkomsten zien en er is geen centrale toetsing door het ministerie. In de fase tussen een positieve Wsw indicatie zijn er weinig spelregels. Cliënten staan op de wachtlijst in afwachting van bemiddeling.

Ook het RWI constateert twee uitgangspunten. Of de vacature binnen het Sw-bedrijf staat centraal (bedrijfs- of vacatureperspectief), of de cliënt wordt centraal gesteld (cliëntperspectief) en gaat het Sw-bedrijf actief op zoek naar een geschikte werkomgeving. Wel is duidelijk dat cliënten niet worden geplaatst in volgorde van de wachtlijst. Plaatsing op de wachtlijst hoeft dan ook niet per definitie te betekenen dat de wachttijd lang is. Een en ander is afhankelijk van beschikbaar komende vacatureruimte, persoonlijke omstandigheden van de cliënt (ziekte of andere beperkingen) of toevalligheden. Daarnaast wordt cliëntgerichte plaatsing bemoeilijkt vanuit het feit dat Sw-bedrijven veelal traditionele werksoorten kennen. Ook is voor een cliënt werken binnen een Sw-bedrijf aantrekkelijker vanwege het functioneel loon in plaats van het minimumloon bij begeleidwerken. Voor Sw-bedrijven is het realiseren van een reguliere plaatsing minder gemakkelijk. Weinig werkgevers willen zich inspannen om een plaats te creëren voor een arbeidsgehandicapte.

Ook al staat de Wsw enigszins geïsoleerd ten opzicht van andere arbeidsmarktinstrumenten, er is wel beweging zichtbaar. Vooral in grotere gemeenten wordt gewerkt aan een meer sluitende aanpak door verschillende arbeidsmarkt toeleidingstrajecten aan elkaar te verbinden.

Afsluitend in het onderzoek van het hele proces van plaatsing tot en met de aanmelding concludeert het RWI het volgende en geeft oplossingsrichtingen aan:

- Er is een grote variëteit in het proces zichtbaar. Deze variëteit kan leiden tot maatwerk voor de cliënt of tot uitsluiting van een arbeidsgehandicapte die tot de doelgroep behoort. Een algemene uitspraak is dus niet mogelijk.
- Niet altijd wordt iedereen bereikt als gevolg van onbekendheid of onbemindheid Wsw: het RWI adviseert systematische voorlichting te bieden, eventueel in combinatie met een WAO keuring van waaruit een bredere doelgroep kan worden bereikt.
- Naast instroom wordt er matig gepresteerd ten aanzien van door- of uitstroom. Dit verkleint de mogelijkheden van cliënten die op de wachtlijst staan; het RWI adviseert binnen de regio beter te onderzoeken hoe de financieringsstructuur flexibeler kan worden ingezet, gekoppeld aan een flexibeler personeelsbestand. Een bonus voor het Sw-bedrijf bij gerealiseerde detachering of uitstroom naar regulier werk zou ook helpen.
- De administratieve doorlooptijden zijn te lang; het RWI adviseert om ruimere termijnen te stellen of de administratieve vereisten vereenvoudigen.
- De verschillen in indicatiestelling dragen er toe bij dat geen goed oordeel valt te geven over de geleverde prestaties; het RWI adviseert in de voorselectie één model te kiezen en meer

deskundigheid en professionaliteit in te brengen in de indicatiecommissie. Door deze een eigen budget te geven kan de onafhankelijkheid van gemeente/ Sw-bedrijven worden versterkt.

- De scholingsindicatie wordt te weinig naar de cliënten geoperationaliseerd; het RWI adviseert de scholingsindicatie af te schaffen als er alternatieven zijn of systematischer effectueren van de scholingsindicatie.
- De indicatie begeleid werken wordt weinig geëffectueerd. Cliënten zijn vaak teleurgesteld als zij horen wat dit precies inhoudt. Verder is de begeleiding en baan coaching onvoldoende; het RWI adviseert begeleid werken buiten de Sw-bedrijven te positioneren. Daarnaast is nog ruimte in ontwikkeling van het instrument coaching, methodieken en voorlichting.
- De Wsw is vrijwillig. Uitvallers of vrijwillige uitschrijvingen raken buiten het zicht; het RWI adviseert regels te ontwerpen wanneer wel/niet geweigerd mag worden. Desnoods kan een sanctie worden opgelegd.
- De relatie van de Wsw tot andere regelingen is onduidelijk; het RWI adviseert om intake en indicatiestelling van verschillende regelingen onder te brengen bij het Centrum voor Werk en Inkomen.

In dit rapport zijn veel overeenkomsten zichtbaar met het rapport van de Algemene Rekenkamer. Er wordt ook gerefereerd aan de spanning tussen organisatie- en bedrijfsvoeringsdoelstellingen, geen zichtbare sluitende aanpak en vacaturegerichte benadering van de wachtlijst.

Maar naast algemene bevindingen is gedetailleerd ingezoomd op het proces van aanmelding en indicatie. Wat opvalt, is de waargenomen variëteit in het hele proces en dan voornamelijk de indicatiestelling. Het lijkt allemaal een beetje een rommeltje en weinig professioneel wat er toe leidt dat geen goed oordeel valt te geven over geleverde prestaties. Dit is opvallend, omdat juist de minister SZW - die opdracht heeft gegeven tot het onderzoek - een jaar eerder in zijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer heeft gezegd dat de hoofddoelstelling van de Wsw wordt gehaald. Verder is er kritiek op de wijze waarop het instrument scholing wordt ingezet. Dit is weinig effectief, maar een randvoorwaarde om de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt te verkleinen.

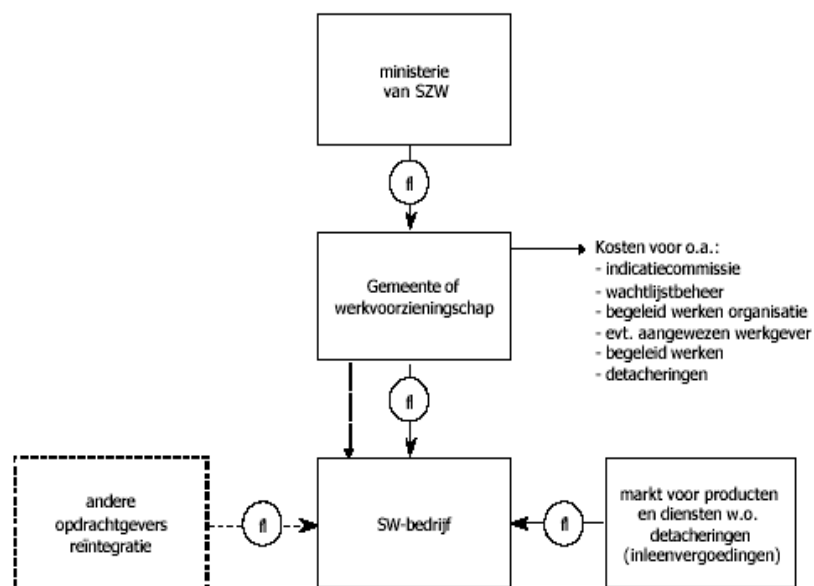
Tot slot is aangegeven, dat werkgevers onvoldoende kennis hebben van de mogelijkheden van de instrumenten "begeleid werken en detacheren". Het negatieve imago van de Wsw draagt ook niet bij aan realisatie van doelstellingen.

§ 5.5 Evaluatieonderzoek Wsw/ WIW

Op welke wijze en in welke mate zijn gemeenten in staat de regie te voeren op de uitvoering van de Wsw en WIW was de centrale vraag in dit evaluatieonderzoek. Ook is gekeken naar bevorderende of belemmerende factoren. Het tweede hoofdstuk van dit onderzoek is interessant vanuit het feit dat is ingezoomd op de financieringssystematiek van de Wsw en of die systematiek beleidskeuzen ten aanzien van de in te zetten instrumenten beïnvloedt. Wellicht kan een verklaring worden gevonden voor de spanning tussen sociale en bedrijfsdoelstellingen.

Rijnconsult⁴⁶ stelt “de gemeente er zorg voor draagt” dat aan zoveel mogelijk ingezetenen die tot de doelgroep behoren een dienstbetrekking wordt aangeboden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden. Dit kan op een aantal manieren worden uitgevoerd. Maar Rijnconsult voegt naast de beschutte werkplek, begeleid werken en detachering bij reguliere werkgever “een arbeidsplaats bij een door de gemeente aangewezen rechtspersoon” toe. Deze laatste voert de Wsw namens de gemeente uit⁴⁷. Het doel van de bovenvermelde manieren is de ontwikkeling van de arbeidsbekwaamheid van de medewerker van waaruit naar een reguliere arbeidsplaats kan worden doorgestroomd.

In vergelijking tot de “oude Wsw” stelt Rijnconsult dat de belangrijkste verandering het centraler stellen van de verantwoordelijkheid van de gemeenten is. Het centrale bestuur (ministerie van SZW) heeft meer afstand genomen van beleid en uitvoering. Beleidsdoelen dienen door de gemeenten te worden geformuleerd en de Sw-bedrijven voeren uit. Om dit te kunnen doen worden middelen ter beschikking gesteld. De herkomst van deze middelen ofwel de financieringssystematiek is door Rijnconsult in onderstaand figuur 5 weergegeven.



Figuur 5: Financieringssystematiek (Bron: Evaluatierapport Wsw/ WIW, ministerie van SZW 2001, pg. 15.)

Rijnconsult stelt dat de gemeenten een zekere vrijheid hebben in het besteden van de middelen. Niet alle subsidiemiddelen hoeven te worden doorgegeven aan het Sw-bedrijf. Daarnaast staat het gemeenten ook vrij om eigen middelen in te zetten. Bij een eventueel exploitatietekort dient de gemeente deze zelf te dekken.

⁴⁶ Voor de leesbaarheid wordt verwezen naar Rijnconsult; de organisatie die in opdracht van het ministerie SZW het evaluatieonderzoek Wsw / WIW heeft uitgevoerd.

⁴⁷ Rechtspersoon in de vorm van o.a. een stichting of een bv.

In overleg met het rijk wordt de hoogte van de rijkssubsidie aan de hand van een rekenmodel jaarlijks vastgesteld. Zo ontstaat een subsidiebedrag per Sw-medewerker. De subsidie is niet meer gekoppeld aan het Sw-bedrijf, maar aan de gemeente. Dit stelt de gemeente beter in staat om taakstelling afspraken te maken met het Sw-bedrijf of om de beschikbare middelen anders in te zetten. Eventuele exploitatieoverschotten kunnen, als de gemeente en het Sw-bedrijf hierover afspraken hebben gemaakt, als algemene reserve in de boeken van het Sw-bedrijf worden opgenomen. Hiermee is volgens Rijnconsult de financiële beleidsvrijheid toegenomen.

De financieringssysteematiek wordt als juist ervaren en is alleen relevant bij een (dreigend) exploitatietekort. Daarnaast wordt door Rijnconsult aangegeven, dat de uitvoerende bedrijven de financieringssysteematiek als een financiering voor een productieomgeving en niet voor een ontwikkelomgeving ervaren. Naast subsidie en gemeentelijke bijdrage heeft een Sw-bedrijf ook inkomsten uit de verkoop van producten en diensten.

In het onderzoek wordt ook vastgesteld dat de intentie van de wetgever duidelijk is; zoveel mogelijk tot de doelgroep behorende ingezetenen te activeren op de arbeidsmarkt. Dit kan door de kennis van de lokale arbeidsmarkt te benutten en de beschikbare instrumenten op elkaar af te stemmen. Dit lijkt op zich een makkelijke opgave, maar Rijnconsult heeft wel een aantal knelpunten gesignaleerd. Zo is er geen sprake van eenduidigheid in doelstellingen. Enerzijds zoveel mogelijk arbeidsgehandicapten plaatsen, maar anderzijds een gezonde bedrijfsvoering. Door de uitvoering worden deze doelstellingen als een zekere spanning ervaren. Ook in dit onderzoek is vastgesteld dat gemeenten veelal de nadruk leggen op een gezonde bedrijfsvoering om hiermee te voorkomen dat de exploitatietekorten van de uitvoering vanuit de gemeente moeten worden gedekt. Wsw bedrijven voeren taken uit in een omgeving waarin op beleidsniveau een grote afstand aanwezig is tussen de gemeente en de uitvoeringsinstelling. Contacten zijn er alleen maar over de begroting en het beleidsplan.

Daarnaast blijkt uit het veldonderzoek van dit onderzoek dat politieke bestuurders zelf veelal vinden dat een ernstige arbeidsgehandicapte in een beschutte werkplek moet werken, maar dat ze het ook moeilijk vinden dat de doelgroep moet door- of uitstromen. Uitstroom van medewerkers die op grond van deskundigheid en ervaring dicht bij de reguliere arbeidsmarkt staan, kan leiden tot een hogere bijdrage van de gemeente. De productiviteit neemt als gevolg van een "minder productieve " instroom af, terwijl de kosten gelijk blijven.

De huidige financieringssysteematiek bevordert de uitstroom niet; er is geen bonus of prestatietoeslag. Ook Rijnconsult stelt dat de relatief goede rechtspositie een uitstroombemmering is.

Tot slot is beoordeeld dat het in de praktijk niet eenvoudig blijkt te zijn om het juiste instrument op het juiste moment in te zetten. Per situatie verschillen de mogelijkheden en belemmeringen van de persoon. Voortdurend leveren van maatwerk lijkt dus geen gemakkelijke taak.

§ 5.6 Samenvatting van de vier onderzoeken

De Algemene Rekenkamer en het RWI concluderen dat gemeenten nog weinig bemoeienis hebben met de regie op de verschillende arbeidsmarktinstrumenten. Het ontbreken van regie draagt ertoe bij dat de hoog gespannen verwachtingen ten aanzien van uitstroom niet worden gehaald. In de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, het RWI en Rijnconsult wordt de aanwezigheid van spanning tussen bedrijfs- en sociale doelstellingen vermeld. Daarnaast zijn beide onderzoeken eenduidig in de conclusie dat de cliënt (de arbeidsgehandicapte) onvoldoende centraal staat. Het RWI concludeert dat er binnen de Sw sector een grote variëteit binnen het proces zichtbaar is. Dit kan tot gevolg hebben dat niet altijd de doelgroep wordt bereikt.

Het IBO onderzoek⁴⁸ geeft aan dat de Wsw het sluitstuk is voor gehandicapten op de arbeidsmarkt en daarom wordt geadviseerd deze voorziening te behouden. Om oneigenlijk benutting van de voorziening tegen te gaan wordt een scherpere selectie (indicatiestelling) voorgesteld. De uitvoering van de wet kan zowel door een publiekrechtelijke organisatie als een privaatrechterlijke organisatie worden uitgevoerd.

In het evaluatierapport Wsw/ WIW (Rijnconsult) is vastgesteld dat de financiële beleidsvrijheid door gemeenten is toegenomen. De subsidiemiddelen kunnen ook worden benut voor andere arbeidsmarktinstrumenten. Sw-bedrijven zetten de beschikbare middelen in om de continuïteit te borgen en geven weinig uit aan ontwikkeling. De afwezigheid van eenduidige doelstellingen wordt als knelpunt gesignaleerd. Vanuit de gemeenten wordt de financiële doelstelling veelal benadrukt. Er wordt een grote afstand ervaren tussen beleid- en uitvoeringsniveau.

Belangrijke leerstukken uit de evaluatieonderzoeken die van belang zijn voor dit onderzoek zijn:

- De aanwezigheid van spanning tussen de diverse doelstellingen.
- Het ontbreken van regie draagt bij aan het duidelijk benoemen van doelstellingen en kan leiden tot variëteit van processen.
- De Wsw is de enige mogelijkheid voor arbeidsgehandicapten om toe te treden tot de arbeidsmarkt, maar het ontbreken van regie stelt de arbeidsgehandicapte onvoldoende centraal.

⁴⁸ Interdepartementaal Beleidsonderzoek.

Hoofdstuk 6: Sociale werkvoorziening in de praktijk

§ 6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we kunnen concluderen dat de Wsw op een behoorlijke manier wordt uitgevoerd, maar dat de Sw-bedrijven dit wel op hun eigen manier doen. Om een beter inzicht te krijgen in de uitvoering gaan we in dit hoofdstuk in op de activiteiten en resultaten van een aantal regionale Sw-bedrijven. Daarnaast willen we onderzoeken⁴⁹ met welke aspecten Sw-bedrijven rekening moeten houden in relatie tot de toekomst. Deze informatie en de informatie uit de interviews is nodig om verder in dit onderzoek de verwachtingen te kunnen toetsen. Tevens kan aan de hand van deze informatie het moderniseringsvoorstel in perspectief worden geplaatst.

§ 6.2 De praktijk

De totale productiecapaciteit van Nederland is over het gehele land verdeeld, net als de aan die productiecapaciteit gekoppelde potentiële werkgelegenheid. Het productievermogen is niet alleen naar omvang, maar ook naar samenstelling ongelijk verdeelt over de verschillende regio's (Zwegers, 2000). Gelet op deze uitspraak zullen de auteurs in het kader van dit onderzoek zich richten op het Sw-werkgebied waarin een van ons actief is, namelijk in de regio Rijnmond. Mede doordat we ons op een specifiek gebied richten kunnen we ook aan de bevindingen en analyses conclusies verbinden welke in ieder geval op het gebied Rijnmond waarde bevatten. Een onderzoek op geheel Nederland zou in het kader van deze scriptie te omvangrijk zijn geworden. Om enig beeld te krijgen van de Sw-bedrijven in dit gebied zullen hierna enkele activiteiten worden behandeld. Daarna worden de drie deelgebieden aangegeven welke onderdeel van het onderzoek zijn.

Activiteiten van deze organisaties binnen de regio Rijnmond⁵⁰ kunnen in de onderstaande zes categorieën worden ingedeeld:

- i. Industrie (hout- en metaalbewerking);
- ii. Bouwnijverheid (renovatie en sloopwerkzaamheden);
- iii. Vervoer (aangepast vervoer als onderdeel van lokaal taxivervoer);
- iv. Facilitaire diensten (catering, schoonmaak, groenvoorziening en dergelijke);
- v. Persoonlijke diensten (activiteiten bij bijvoorbeeld kinderboerderijen);
- vi. Algemene diensten (onderwijs, musea en zorginstellingen).

In de metaalindustrie zijn vooral activiteiten die in opdracht worden uitgevoerd. Dit vooral in de rol als productiebedrijf van halffabrikaten. In de bouwnijverheid zijn Sw-bedrijven actief op het gebied van renovatie, sloop en schilderwerken. Er wordt ingeschreven op projecten, veelal binnen de gemeentelijke organisatie, waar als onderaannemer of aannemer deze projecten worden uitgevoerd. Bij vervoer worden activiteiten verricht op het gebied van goederen en personen bij o.a. post- en pakketbezorgingsbedrijven en in de vorm van detacheringen bij vervoersbedrijven. Facilitaire

⁴⁹ Informatie verkrijgen over de sector.

⁵⁰ Via de verschillende website's van de Sw-bedrijven informatie over producten en diensten ingewonnen.

dienstverlening wordt voornamelijk uitgevoerd in de catering, schoonmaak, groenvoorziening en beveiligingsdiensten. Het grootste volume wordt, op basis van aanbesteding, gerealiseerd bij gemeentelijke diensten of daaraan gelieerde instellingen. Vanuit acquisitie wordt werk gerealiseerd, maar ook worden medewerkers op basis van detachering bij opdrachtgevers te werk gesteld. Persoonlijke diensten en algemene diensten zijn verschillende ondersteunende activiteiten binnen musea, zorginstellingen en onderwijs.

Financiële bijdrage aan de exploitatie van Sw-bedrijven:

In de uitvoering van de Wsw ontvangen gemeenten subsidie van het rijk. Voor de Wsw geldt dat de huidige regeling wordt gemoderniseerd. De subsidieverstrekking aan gemeenten blijft, maar de voorwaarden worden scherper. Voor gemeenten is de Wsw subsidie aantrekkelijk. Elke gerealiseerde Wsw plaats levert een subsidiebedrag van ruim € 24.000,-⁵¹ op jaarbasis op. Samen met de opbrengsten van producten en diensten moet het aanbieden van arbeid aan arbeidsgehandicapten worden georganiseerd. In de achterliggende jaren zien de Sw-bedrijven zich geconfronteerd met exploitatietekorten. In onderstaand overzicht, tabel 2, is de landelijk gemiddelde bijdrage per arbeidsgehandicapte zichtbaar. In de periode 1998 t/m 2004 is het exploitatietekort gemiddeld 3.17% van het subsidiebedrag.

	Rijkssubsidie per standaardeenheid (SE)	Gemeentelijke bijdrage ²		
	per SE	per SE	totaal	in % t.o.v. Rijkssubsidie
1998	€ 19.439	€ 800	€ 67,4 mln.	4,1
1999	€ 20.102	€ 644	€ 54,5 mln.	3,2
2000	€ 20.876	€ 674	€ 57,7 mln.	3,2
2001	€ 21.895	€ 585	€ 50,5 mln.	2,7
2002	€ 23.066	€ 714	€ 62,1 mln.	3,1
2003	€ 24.044	€ 640	€ 56,2 mln.	2,7
2004	€ 24.475	€ 771	€ 69,1 mln.	3,2

Tabel 2: Landelijke bijdrage.

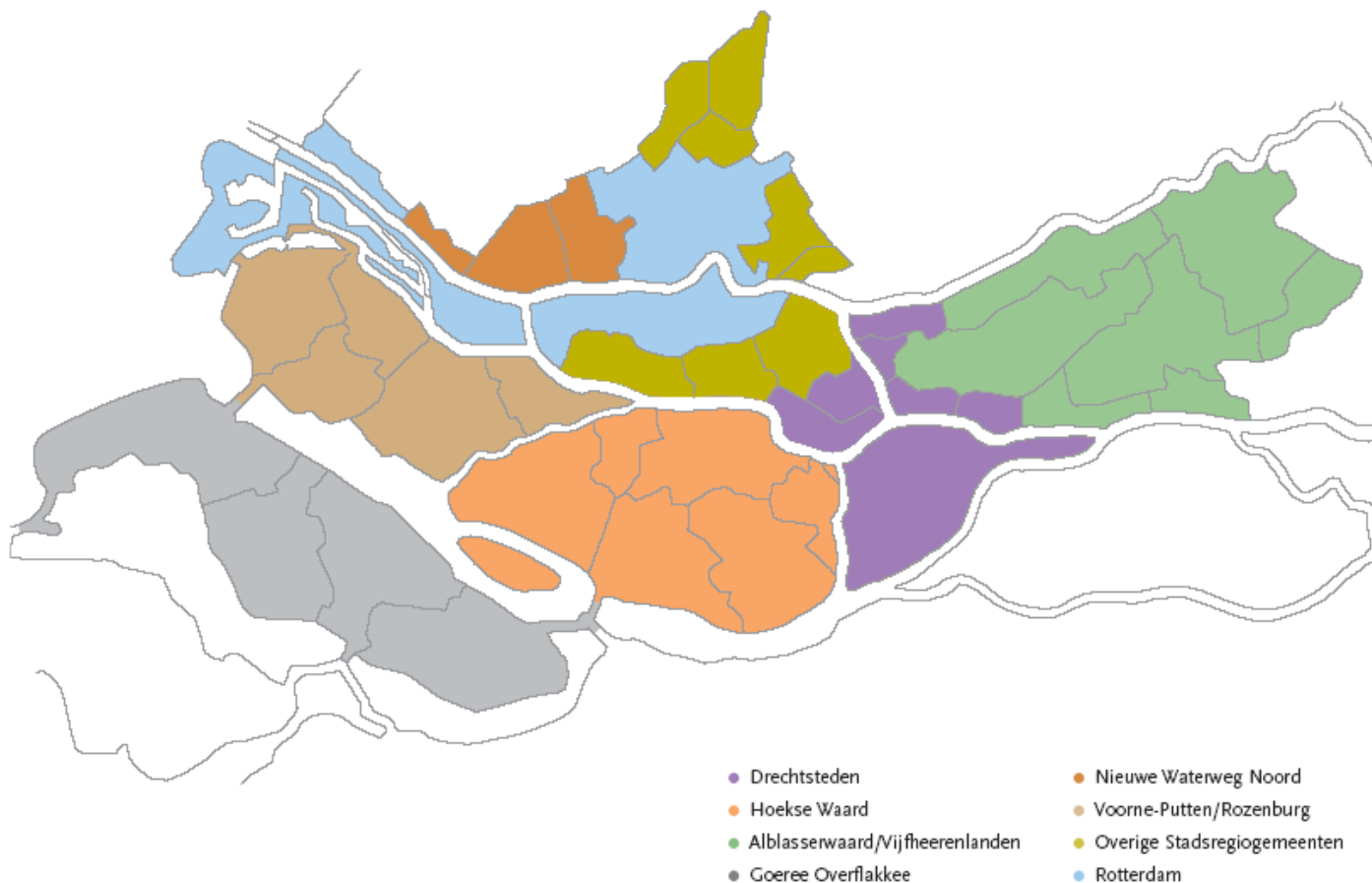
(Bron: Beantwoording staatssecretaris v. Hoof op Kamervragen (De Wit SP) d.d. 22 september 2005.)

Sw-bedrijfsgegevens:

Sw-bedrijven hebben de zorg voor de mobiliteit van medewerkers. Mobiliteit betekent dan dat Sw-bedrijven hun medewerkers begeleiden in een traject van waaruit de arbeidsgehandicapte in een zo regulier als mogelijke functie kan worden geplaatst. Sw-bedrijven hebben in het verleden aangegeven, dat de begeleiding van medewerkers in een dergelijk traject ten laste komt van de productiviteit van het Sw-bedrijf zelf. Dit zou de bedrijfsmatigheid van het Sw-bedrijf onder druk kunnen zetten; De eerder genoemde paradox van het realiseren van wettelijke doelstellingen versus de taak om de bedrijfsvoering op een acceptabel niveau te houden.

⁵¹ De hoogte van de subsidie wordt jaarlijks vastgesteld.

Voor ons onderzoek hebben we ons gericht op drie Sw-bedrijven binnen de volgende deelgebieden binnen Rijnmond, zie figuur 6, namelijk: *Rotterdam, Voorne-Putten/Rozenburg en Drechtsteden*.



Figuur 6: Deelgebieden binnen regio Rijnmond (Bron: Arbeidsmarktbeleid Rijnmond.)

In tabel 3 is een vergelijk gemaakt tussen de door ons geselecteerde Sw-bedrijven (regio Rijnmond) en een beperkt aantal Sw-bedrijven die qua personeelsomvang met elkaar te vergelijken zijn, maar in een andere (economische) regio zijn gevestigd. Doel van de vergelijking is tweeledig:

- i. zijn de verschillende Sw-bedrijven in staat gebleken in de achterliggende jaren een score van 25%⁵² of meer te realiseren ten aanzien van detacheren (Det.) en begeleid werken (BW)?
- ii. is een groeivolume zichtbaar in de achterliggende drie jaren?

Als bron is hiervoor het "Publiek Overzicht Resultaten" Wsw van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geraadpleegd⁵³.

⁵² Normering rijksoverheid.

⁵³ Resultaten over de jaren voor 2003 zijn niet beschikbaar.

Sw-bedrijf	Aantal werknemers	2003 Det. & BW	2004 Det. & BW	2005 Det. & BW	Gemiddeld
Rotterdam	2003/2715	19%			
	2004/2753		16%		
	2005/2742			20%	18,3%
Oss	2003/2801	31%			
	2004/2945		32%		
	2005/2957			33%	32%
Den Haag	2003/2296	13%			
	2004/2269		13%		
	2005/2216			18%	14,6%
Amsterdam	2003/2848	25%			
	2004/2906		29%		
	2005/2662			27%	27%
Spijkernisse	2003/333	2%			
	2004/365		2%		
	2005/371			3%	2,3%
Appingedam	2003/463	8%			
	2004/488		8%		
	2005/501			8%	8%
Dordrecht	2003/1998	17%			
	2004/1954		19%		
	2005/1945			10%	15,3%
Oud- Beijerland	2003/183	1%			
	2004/180		6%		
	2005/190			20%	9%

Tabel 3: Bedrijfsgegevens Sw-bedrijven.

In de vergelijking tussen de verschillende Sw-bedrijven scoren alleen Amsterdam en Oss een voldoende ten aanzien van detacheren en begeleid werken volgens de normering van de rijksoverheid (25% detacheren en begeleid werken). De overige Sw-bedrijven scoren ruim onder de norm. Alleen in 2005, zo blijkt uit dit overzicht, is bij een paar Sw-bedrijven groei zichtbaar. Nota bene: De resultaten zeggen niets over de bedrijfsvoering (de financiële positie) van de Sw-bedrijven.

Wat zien Sw-bedrijven als hun opdracht:

Sw-bedrijven zien zichzelf voor de volgende opdracht geplaatst⁵⁴: Kennis en (vaardigheden) vormt een steeds belangrijkere productiefactor. Het gemiddelde opleidingsniveau is de in de achterliggende decennia flink gestegen en zal in de komende jaren nog verder stijgen. Voor Sw-bedrijven geldt eveneens dat investeren in kennis en vaardigheden van medewerkers een belangrijke voorwaarde is om de afstand tot de (reguliere) arbeidsmarkt te verkleinen of te overbruggen. De manier waarop Sw-bedrijven medewerkers faciliteren om hun kennis en vaardigheden te vergroten moet aansluiten op de aanwezige mogelijkheden van medewerkers. Een zorgvuldige keuze per individu of groep is hiervoor nodig. Het risico van langdurige aanpassingsprocessen is aanwezig en het gevolg daarvan kan zijn dat de nieuwe doelstellingen in de modernisering van de Wsw een onmogelijke opgave wordt. Een combinatie van leren en werken waarbij aandacht is voor arbeidsritme, nieuwe productietechnieken kunnen worden aangeleerd, en coaching aanwezig is ten aanzien van de sociale vaardigheden, bieden het individu betere kansen om aansluiting bij de arbeidsmarkt te houden (people changing).

⁵⁴ Bron; "Aan de slag"; ministerie SZW, 2001.

Overigens zijn dit geen nieuwe ideeën. In het rapport “Werken aan je Werkkring” adviseerde de Stichting van de Arbeid al in 1996⁵⁵ dat voor werknemers intensieve scholingsactiviteiten ontwikkeld diende te worden, afgestemd op de specifieke behoefte van de doelgroepen. Een permanente ontwikkeling die onderdeel uit maakt van het productieve leven. “Employability” die het mogelijk maakt dat een werknemer gedurende zijn economisch actieve leven een functie kan vervullen die past en aansluit bij zijn of haar capaciteiten.

*Toekomstige taken*⁵⁶:

Ook de Sw-bedrijven denken na over de wijze waarop zij invulling kunnen gaan geven aan hun toekomstig veranderende rol. Als gevolg van het feit dat de directe beschikking over subsidiegelden schraler wordt en de mogelijkheid ontstaat om andere doelgroepen in een arbeidsmarkt toeleidingstraject te plaatsten, is een heroriëntatie op potentiële product-marktcombinaties gewenst. Immers externe factoren - veranderende wetgeving en de daaraan verbonden afhankelijkheid - leidt ertoe dat bestaande relaties veranderen.

Het zelfbeeld, als organisatie die een doelgroep gerichte voorziening uitvoert, is niet meer passend. Als gevolg van het moderniseringsvoorstel Wet sociale werkvoorziening geldt dat;

- Er strengere toelatingscriteria worden geformuleerd;
- De arbeidshandicap van cliënten zwaarder is;
- De behoefte aan begeleiding hoger is;
- De restverdiencapaciteit, dat wil zeggen het verschil in productiviteit ten opzichte van de reguliere werknemer, lager is;
- Een herindicatie van medewerkers die na 1998 zijn ingestroomd kan leiden tot door- of uitstroom naar een andere voorziening en afbouw van de individuele subsidie;
- De zittende populatie vergrijst.

De verwachting is dat op termijn het aantal medewerkers/cliënten als gevolg van het moderniseringsvoorstel zal afnemen. In hoeverre deze mogelijke afname van medewerkers gevolgen heeft voor de continuïteit van de individuele Sw-bedrijven is niet in te schatten.

Wel kunnen Sw-bedrijven zich binnen de kaders van de gemoderniseerde wet ontwikkelen tot een (profit)organisatie die de aanwezige expertise kunnen doorontwikkelen om mensen (cliënten) - en dus ook andere doelgroepen⁵⁷ - met een afstand tot de arbeidsmarkt gekwalificeerd te laten integreren. Een ombuiging waarbij wordt ingezet op “de beweging van binnen naar buiten”⁵⁸.

Op 16 februari 2006 is een symposium georganiseerd met als thema “Kansrijk Ondernemen”. Het concept moderniseringsvoorstel Wsw was toen al bekend. Op deze bijeenkomst hebben een aantal Sw-bedrijven een presentatie verzorgd waarin deze bedrijven afzonderlijk hun visie op de toekomst hebben getoond. De op dat symposium uitgewisselde informatie is interessante informatie omdat dit

⁵⁵ Bron; Werken aan je Werkkring, Stichting van de Arbeid, publicatie 9/96.

⁵⁶ Symposium “Kansrijk Ondernemen”, 16 februari 2006.

⁵⁷ Bijvoorbeeld cliënten vanuit de WIA.

⁵⁸ Discussie artikel Conferentie Begeleid Werken Rotterdam 30 november 2005.

een beeld schetst over de wijze waarop en de richting waarin Sw-bedrijven zich denken te kunnen en willen veranderen. Een aantal van deze presentaties is onderstaand beschreven om te vergelijken of de geschetste veranderingen aansluiten op de “nieuwe doelen” van het moderniseringsvoorstel Wsw. In de presentaties van de verschillende Sw-bedrijven is het “**ondernemen**” - als een echt bedrijf binnen de regionale markt opereren - nadrukkelijk genoemd. De noodzaak is aanwezig om in beweging te komen om op die manier minder afhankelijk te worden van Sw-subsidie. Want als gevolg van de strenger wordende criteria zal de instroom in de toekomst krimpen en neemt de gemiddelde arbeidsproductiviteit als gevolg van zwaardere handicaps af. Een betere spreiding van producten en diensten met bestaande en nieuwe doelgroepen kan de kans op reorganisaties verkleinen.

Uit de analyse op de presentaties van de verschillende Sw-bedrijven wordt het volgende waargenomen:

- Sw-bedrijven zijn of komen in beweging.
- Sw-bedrijven maken/gaan de ruimte die in de toekomst aanwezig is om ook andere doelgroepen te begeleiden benutten; niet alleen productieomgeving Sw-bedrijf, maar ook scholing en werk beter combineren.
- Sw-bedrijven beseffen dat een andere stijl van management en leidinggeven noodzakelijk is.
- Sw-bedrijven willen bedrijfsmatiger en efficiënter werken door samenwerking met andere partners binnen een keten.
- Sw-bedrijven zijn niet langer een arbeidsvoorzieningsinstelling voor arbeidsgehandicapten, maar vormen zich meer om tot reïntegratieorganisatie waarbij de bestaande producten en diensten worden benut om de reïntegratie succesvol te maken.

Versterking van de regie door de gemeente is in mindere mate aan de orde geweest. Op zich te verklaren omdat dit in beginsel geen taak van de Sw-bedrijven is. Maar het is wel van belang te werken aan de relatie met de gemeente. Enerzijds omdat de gemeente de beschikking krijgt over de subsidiegelden, maar anderzijds ook omdat vanuit de regierol de verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt om op de lokale arbeidsmarkt ruimte te creëren die de arbeidsproductiviteit van Sw-medewerkers ten goede komt. En juist het te weinig vinden van werkplekken voor medewerkers en verkrijgen van opdrachten heeft er in de achterliggende jaren toe bij gedragen dat het resultaat van de bedrijfsvoering onder druk is komen te staan.

§ 6.3 *Gevormd beeld over de wetgeving en de praktijk Wsw*

Aan de hand van bovenstaande informatie en voorgaande hoofdstukken hebben we een beeld kunnen vormen over het beleid en uitvoering van de Wsw.

De Sw-bedrijven hebben zich in de achterliggende jaren ontwikkeld tot productiebedrijven en bieden werkgelegenheid aan ruim zesennegentigduizend arbeidsgehandicapten. Deze bedrijven voeren de wet vrijwel zelfstandig uit. Er is weinig bemoeienis van de verantwoordelijke lokale overheid.

De Sociale werkvoorziening is decennia geleden ingericht als voorziening. Een voorziening die arbeidsgehandicapten - dat wil zeggen personen met een aangeboren lichamelijke of verstandelijke handicap - in de gelegenheid stelde om binnen een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden productiviteit te leveren. Productiviteit in de zin van nuttig bezig zijn met halffabrikaten of montageactiviteiten. Het sociale karakter (people sustaining) binnen de Sw-bedrijven was dominant en uitte zich in de hoeveelheid begeleiding en staf. Bedrijfsdoelstellingen waren niet aan de orde omdat het algemene beeld ten aanzien van arbeidsgehandicapten in die tijd was dat van hen geen (bedrijfsmatige) productiviteit verwacht mocht worden. De opdracht aan het management was een budgetneutrale beheersing van de processen. Financiële tekorten werden door het rijk opgevangen.

Midden jaren negentig veranderde het beeld over de sociale werkvoorziening. De aard en achtergrond van de arbeidsgehandicapte werknemer veranderde. Ook WAO'ers werden in die periode tot de doelgroep gerekend en konden (vrijwillig) instromen. Het sociale karakter bleef, maar en als gevolg van een vernieuwde financieringssysteem werden bedrijfsdoelstellingen belangrijker en de verantwoordelijkheid ervoor werd overgeheveld naar de gemeente.

Vanuit het rijk werd het mogelijk geacht dat arbeidsgehandicapten bij een reguliere werkgever (people changing) te werk gesteld konden worden en dit idee werd omgezet in een opdracht (25% norm). Aan de ene kant een uitdaging voor het management omdat daarmee de volwassenheid van de Wsw beter zichtbaar werd, aan de andere kant een lastige opgave omdat niet bekend was of de werknemers dit wel wilden of konden voldoen aan de beroepskwalificaties. Ook niet duidelijk was of werkgevers bereid waren om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Bij het management was geen ervaring en deskundigheid aanwezig over de wijze hoe een dergelijk proces vanuit het Sw-bedrijf georganiseerd moest worden.

Daarmee is de praktijk dus wezenlijk anders dan de verwachtingen vanuit het rijksbeleid omdat door de Sw-bedrijven niet aan de door- en uitstroomverwachtingen kan worden voldaan en de druk op een positief bedrijfsresultaat groter is. De economische situatie beïnvloedt de orderportefeuille, de verscherpte instroomcriteria verlaagt de gemiddelde productiviteit, de wachtlijsten groeien en er is geen aansluiting met de arbeidsmarkt als gevolg van het ontbreken van regie. Het gevolg was dat circa 65% van de Sw-bedrijven te maken kreeg met financiële tekorten⁵⁹.

Daarnaast geldt dat de ontwikkelmogelijkheden voor arbeidsgehandicapten in de regel nog onvoldoende zijn, de (historische) kenmerken van het personeelsbestand een belemmering vormen voor door-/ uitstroom en het management onvoldoende ervaring heeft met dubbele doelstellingen.

⁵⁹ Bron: " Uit het isolement", Divosa, november 2005.

§ 6.4 De modernisering van de Wsw

Het rijk is van mening dat de Wsw beter dan nu het geval is, kan worden uitgevoerd. De rijksoverheid financiert de Wsw en wil met de moderniseringsvoorstellen bewerkstelligen dat meer arbeidsgehandicapten bij reguliere werkgevers worden geplaatst en dat arbeidsgehandicapten die uitsluitend op de Wsw voorziening zijn aangewezen ook sneller dan nu het geval is kunnen worden geplaatst.

“Sociale werkvoorziening alleen voor wie een beschermde werkplek nodig heeft”.

Dit was de aanhef van een op 15 juni 2005 uitgebracht persbericht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In het persbericht valt te lezen dat de sociale werkvoorziening nog sterker dan nu het geval is moet worden voorbehouden aan mensen die op een beschermde werkplek zijn aangewezen. Het gaat om mensen die als gevolg van een lichamelijke of verstandelijke handicap uitsluitend onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Deze arbeidsgehandicapten moeten in de toekomst zoveel als mogelijk werken bij een reguliere werkgever. Dit betekent dat bij een reguliere werkgever een werkplek op maat gezocht moet worden. Ook wordt de financieringsstructuur aangepast om de instroom naar reguliere werkgevers te stimuleren.

Gemeenten ontvangen budgetten voor het organiseren van passend werk. Lang niet altijd zijn gemeenten hierin succesvol. Denk hierbij aan maatregelen tot afschaffing van de I&D regeling en WIW regeling. Nieuwe regelingen zoals de Wet werk en Bijstand komen hiervoor in de plaats. Al deze regelingen kennen een sociale doelstelling; het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt voor specifieke doelgroepen.

Samengevat wordt het volgende voorgesteld; In de moderniseringsvoorstellen staan een aantal thema's centraal⁶⁰. Zo blijft ook in de nieuwe wetgeving de Wsw exclusief behouden voor de doelgroep; dit betekent dat het CWI als onafhankelijk instituut de indicatiestelling blijft uitvoeren en dat het een vrijwillige voorziening blijft. Nog onderzocht wordt welke mogelijkheden er in de toekomst zijn voor medewerkers van wie de arbeidsproductiviteit als gevolg van fysieke of psychische omstandigheden verder afnemen en een plaatsing in een dagbesteding mogelijk is, evenals de mogelijkheid om medewerkers die wegens ziekte/gebrek niet meer in staat zijn om binnen de Wsw te werken, te kunnen ontslaan.

Daarnaast is het voorstel om de rijkssubsidie niet meer rechtstreeks aan de Sw-bedrijven uit te keren maar aan de gemeente waarbinnen het Sw-bedrijf is gevestigd en op basis van het aantal Wsw-geïndiceerden die binnen de gemeente zijn ingeschreven. Het beschikbare budget kan alleen worden aangewend ten behoeve van de medewerkers met een Wsw-indicatie. Voor medewerkers die na herindicatie niet meer in aanmerking komen voor subsidie zal deze in 5 jaar naar 0 worden afgebouwd. Het moderniseringsvoorstel Wsw geeft ook aan dat gemeenten hun rol in de regie moeten versterken. Gemeenten moeten hun eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van een integraal arbeidsmarktbeleid

⁶⁰ Bron; brief VNG aan de leden “Stand van zaken modernisering Wsw”, 30 mei 2006.

beter op pakken zodat een sluitende aanpak wordt gerealiseerd in de reactivering naar werk. Ook zal de rol van het Sw-bedrijf veranderen. In de toekomst wordt het mogelijk om ook met andere doelgroepen arbeidsmarkt toeleidingstrajecten te organiseren.

De rechten voor de cliënt - geplaatst op de wachtlijst - worden versterkt. Zo kan in de toekomst bezwaar en beroep worden aangetekend ingeval de wachtlijstduur langer dan 12 maanden is. Tot slot moet de gemoderniseerde wet ertoe bijdragen dat werkgevers begeleid werken aantrekkelijker gaan vinden dan nu het geval is.

De rijksoverheid verwacht dat vanuit het moderniseringsvoorstel in de toekomst, meer dan nu het geval is, cliënten sneller vanaf de wachtlijst geplaatst kunnen worden in een functie die past bij en aansluit op de mogelijkheden van de cliënt in een omgeving die nagenoeg vergelijkbaar is met een reguliere arbeidsplaats

Het voorstel om de wet te moderniseren kan worden gezien als een vervolg op de laatste wijziging van 1998 waarin ruimte werd gecreëerd om arbeidsgehandicapten buiten de poorten van het Sw-bedrijf te laten werken. Eind jaren negentig versterkte de behoefte om het arbeidsgehandicapte deel van de beroepsbevolking als normale leden van de beroepsbevolking te beschouwen. Het werd binnen de wetgeving mogelijk gemaakt om als arbeidsgehandicapte in een reguliere omgeving te kunnen functioneren. Er kwam een eigen CAO en daarmee leek de doelgroep een volwassen positie binnen de arbeidsmarkt te hebben verworven en kon deze positie verder worden uitgebreid. Een ideaal beeld waarin de arbeidsgehandicapte binnen de poorten van een reguliere werkgever kan functioneren en een bijdrage levert aan de productiviteit.

Hoofdstuk 7: Analyse

§ 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de gevormde verwachtingen, de interviews en de evaluatie onderzoeken (deskresearch) uit de voorgaande hoofdstukken geanalyseerd. Eerst wordt de evaluatie van het deskresearch behandeld, daarna worden de verwachtingen aan de hand van de empirische gegevens, de interviews en het deskresearch, beantwoord.

§ 7.2 Evaluatie onderzoeken over de sector

Binnen de Sw sector hebben gemeenten een rol in de regio. De regio zou zich moeten focussen op het lokale arbeidsmarktbeleid. Gemeenten kunnen hierin sturen. Uit de verschillende bestudeerde onderzoeken blijkt dat de regio onvoldoende door gemeenten wordt opgepakt.

Gemeenten dragen beleid- en budgettaire verantwoordelijkheid voor de lokale uitvoering van de Wsw. In de praktijk is er vanuit de gemeenten weinig bemoeienis met het Sw-bedrijf en wordt het beleid in veel gevallen door het Sw-bedrijf samengesteld. Om die reden - althans dat is ons inzicht - is er geen sprake van samenhang met andere beleidsvelden⁶¹ van waaruit een doeltreffend arbeidsmarktbeleid kan worden geregisseerd, waarbinnen ook aandacht en mogelijkheden voor de arbeidsgehandicapten en werkgevers aanwezig zijn. Het stelt de Sw-bedrijven nog onvoldoende in staat om mogelijkheden te benutten en hierin samen te werken. Tevens is opgemerkt dat in weinig gemeenten een directe relatie tussen het Sw-bedrijf en de gemeente aanwezig is. In het merendeel van de gevallen is er sprake van een gemeenschappelijke regeling. Er kan sprake zijn van een volledige overdracht van de Wsw-uitvoering aan een publiek lichaam of een verzelfstandigd Sw-bedrijf. In beide gevallen blijft de gemeente(n) beleidsmatig en financieel verantwoordelijk.

De financiële afhankelijkheid van subsidies bij Sw-bedrijven is groot en wordt voornamelijk ingezet om "de tent te kunnen blijven runnen". Er is geen financiële ruimte voor ondernemerschap - het kunnen nemen van risico's - of ontwikkelingstrajecten voor de arbeidsgehandicapte van waaruit de afstand tot de reguliere markt kan worden verkleind.

De cliënt staat nog onvoldoende centraal en is het gevolg van het centraal stellen van het bedrijfsperspectief door zowel de gemeente als Sw-bedrijf. Een potentieel exploitatietekort wordt als beklemmend ervaren.

Realisatie van sociale doelstellingen levert de Sw-bedrijven geen financieel voordeel op. Er is geen uniformiteit in aanpak wat er ook aan bijdraagt dat de aanpak niet sluitend is. De cliënt staat nog onvoldoende centraal.

Er is nog sprake van onbekendheid bij reguliere werkgevers over de mogelijkheden van de Sw-sector. Ten aanzien van landelijk arbeidsmarktbeleid zou de rijksoverheid hierin iets kunnen betekenen.

⁶¹ Jeugdwerkloosheid, WIW, I&D en dergelijke.

De verstrekte subsidie kan door de gemeenten voor meerdere doelen worden ingezet. Subsidie op arbeid biedt mogelijkheden, maar heeft ook nadelen. Denk aan imago en lagere waardering van banen.

Uit de evaluatieonderzoeken⁶² is gebleken dat het merendeel van de Sw-bedrijven realisatie van beide doelstellingen als een voortdurende spanning ervaren. De spanning die ontstaat als gevolg van de realisatie van bedrijfsdoelstellingen en sociale doelstellingen. De vraag is of de moderniseringsvoorstellen voor de Wsw, zoals op 15 juni 2005 door de staatssecretaris gepresenteerd, de Sw-bedrijven in de toekomst beter in staat stelt om de doelstellingen te realiseren en de “ervaren spanning” kan doen afnemen.

In de moderniseringsvoorstellen staan een aantal thema's centraal⁶³. Zo blijft ook in de nieuwe wetgeving de Wsw *exclusief behouden voor de doelgroep*; dit betekent dat het CWI als onafhankelijk instituut de indicatiestelling blijft uitvoeren en dat het een vrijwillige voorziening blijft. Nog onderzocht wordt welke mogelijkheden er in de toekomst zijn voor medewerkers van wie de arbeidsproductiviteit als gevolg van fysieke of psychische omstandigheden verder afnemen en een plaatsing in een dagbesteding mogelijk is, evenals de mogelijkheid om medewerkers die wegens ziekte/gebrek niet meer in staat zijn om binnen de Wsw te werken, te kunnen ontslaan.

Daarnaast is het voorstel om de *rijkssubsidie niet meer rechtstreeks aan de Sw-bedrijven* uit te keren maar aan de gemeente waarbinnen het Sw-bedrijf is gevestigd en op basis van het aantal Sw-geïndiceerden die binnen de gemeente zijn ingeschreven. Het beschikbare budget kan alleen worden aangewend ten behoeve van de medewerkers met een Wsw-indicatie. Voor medewerkers die na herindicatie niet meer in aanmerking komen voor subsidie zal deze in 5 jaar naar 0 worden afgebouwd.

Het moderniseringsvoorstel Wsw geeft ook aan *dat gemeenten hun rol in de regie moeten versterken*. Gemeenten moeten hun eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van een integraal arbeidsmarktbeleid beter op pakken zodat een sluitende aanpak wordt gerealiseerd in de reactivering naar werk. Ook zal de rol van het Sw-bedrijf veranderen. In de toekomst wordt het mogelijk om ook met *andere doelgroepen arbeidsmarkt toeleidingstrajecten te organiseren*.

De rechten voor de cliënt - geplaatst op de wachtlijst - worden versterkt. Zo kan in de toekomst bezwaar en beroep worden aangetekend ingeval de wachtlijstduur langer dan 12 maanden is.

Tot slot moet de gemoderniseerde wet ertoe bijdragen dat werkgevers begeleid werken aantrekkelijker gaan vinden dan nu het geval is.

⁶² Zie hiervoor hoofdstuk 5.

⁶³ Bron; brief VNG aan de leden “stand van zaken modernisering Wsw” 30 mei 2006.

De rijksoverheid verwacht dat vanuit moderniseringsvoorstellen in de toekomst, meer dan nu het geval is, cliënten sneller vanaf de wachtlijst geplaatst kunnen worden in een functie die past bij en aansluit op de mogelijkheden van de cliënt in een omgeving die nagenoeg vergelijkbaar is met een reguliere arbeidsplaats.

Ook de Sw-bedrijven denken na over de wijze waarop zij invulling kunnen gaan geven aan hun toekomstig veranderende rol. We zijn hier in het vorige hoofdstuk al op in gegaan. Sw-bedrijven moeten zich dus heroriënteren ten aanzien van toekomstige activiteiten. Omgevingsfactoren zoals veranderende wetgeving en een zich veranderende arbeidsmarkt kunnen hiervoor als oorzaak worden gezien. Er moet meer dan nu het geval is aandacht worden gegeven aan andere relatievormen tussen enerzijds Sw-bedrijven/gemeente en opdrachtgevers en werkgevers om zowel op bedrijfsdoelstellingen als sociale doelstellingen succesvol te kunnen zijn. Er is in de toekomst geen ruimte aanwezig om de wetgeving eendimensionaal uit te voeren. De strengere instroomcriteria, gekoppeld aan een mogelijke afname van productiviteit kan betekenen dat het moeilijker wordt om concurrerend te kunnen blijven produceren. Sw-bedrijven zien zich dan ook gedwongen om meer begeleiding in te zetten op een verwachte afname van aantal medewerkers. Sw-bedrijven kunnen wel inspelen op de vraag van de arbeidsmarkt door zich te ontwikkelen als professionele organisatie die bepaalde doelgroepen⁶⁴ met een achterstand op de arbeidsmarkt "oppakt", begeleidt en (om)schoolt naar een kwalificatie die de stap naar de arbeidsmarkt overbrugt. Een ombuiging waarbij wordt ingezet op "de beweging van binnen naar buiten"⁶⁵.

Dat Sw-bedrijven zien zelf ook dat zij in die richting kansen hebben. Het symposium met als thema "Kansrijk ondernemen"⁶⁶ is hier een voorbeeld van. Sw-bedrijven zien de moderniseringsvoorstellen als beginpunt om nieuwe doelen te formuleren. Met die nieuwe doelen hopen de Sw-bedrijven de afhankelijkheid van subsidie te verminderen. Een betere spreiding van producten en diensten met bestaande en nieuwe doelgroepen kan de kans op reorganisaties verkleinen (zie ook paragraaf 6.2).

Maar bovenstaande geeft aan dat Sw-bedrijven in beweging komen, maar blijven in die ontwikkeling deels afhankelijk van de wijze waarop de regie wordt gevoerd. Hoe gemeenten beter hun rol als regisseur kunnen oppakken wordt uit de bestudering van rapporten niet duidelijk. Gemeenten hebben ook een belang bij een toetreding op de arbeidsmarkt van bijvoorbeeld langdurige werklozen, jongeren en andere doelgroepen.

De regie zou zich moeten focussen op het lokale arbeidsmarktbeleid. Gemeenten kunnen hierin sturen. Uit de verschillende bestudeerde onderzoeken blijkt dat de regie onvoldoende door gemeenten wordt opgepakt. Er is geen sprake van samenhang met andere beleidsvelden⁶⁷ van waaruit een doeltreffend arbeidsmarktbeleid kan worden geregisseerd. Het stelt de Sw-bedrijven nog onvoldoende in staat om mogelijkheden te benutten en hierin samen te werken. De financiële

⁶⁴ Bijvoorbeeld cliënten vanuit de WIA.

⁶⁵ Discussie artikel Conferentie Begeleid Werken Rotterdam 30 november 2005.

⁶⁶ Zie paragraaf 6.2

⁶⁷ Jeugdwerkloosheid, WIW, ID en dergelijke.

afhankelijkheid van subsidies bij Sw-bedrijven is groot en wordt voornamelijk ingezet om “de tent te kunnen blijven runnen”. Er is geen financiële ruimte voor ondernemerschap - het kunnen nemen van risico's - of ontwikkelingstrajecten voor de arbeidsgehandicapte van waaruit de afstand tot de reguliere markt kan worden verkleind. De cliënt staat nog onvoldoende centraal en is het gevolg van het centraal stellen van het bedrijfs perspectief door zowel de gemeente als Sw-bedrijf. Een potentieel exploitatietekort wordt als beklemmend ervaren. En dit beklemmende gevoel is bij veel Sw-bedrijven aanwezig, zie tabel 4.

DE WSW IN CIJFERS

Wsw-bedrijven zijn te typeren als uitvoeringsorganisaties die 30% van hun inkomsten zelf verdienen; de overige 70% is subsidie. Het macrobudget is enkele miljarden euro's, waarvan ruim € 2 miljard voor de uitvoering van de WSW is.

De totale sector bestaat uit ruim 150 bedrijven. In die bedrijven werkten eind 2004 98.310 werknemers. Daarvan werken 96.735 werknemers in de Wsw met een dienstbetrekking. Daarvan is 15% gedetacheerd, individueel (11%) of in groepsverband (4%). Slechts 1575 zijn zogeheten begeleid werkers.

Het werknemersbestand bestond eind 2004 uit:

- 66,1% dienstbetrekkingen van vóór 1998,
- 32,3% dienstbetrekking vanaf 1998,
- 1,6% arbeidsovereenkomsten begeleid werken.

Bron: Jaarrapport Wsw-statistiek 2004, Research voor beleid, juli 2005.

Veel SW-bedrijven hebben zich ontwikkeld tot productiebedrijven die op afstand staan van de gemeente. Deze situatie is ontstaan door rijksregelgeving in het verleden. Veel van deze SW-bedrijven maken verlies. Op dit moment maakt ongeveer 65% verlies. Door de aangescherpte indicatiestelling is het moeilijker om werksoorten of productielijnen rendabel te houden. De concurrentie neemt toe en bedrijven verplaatsen opdrachten vaker naar lagelonenlanden.

Het is voor SW-bedrijven lastig om voldoende rendement te halen. Soms gaan SW-bedrijven over tot kapitaalinvesteringen om te kunnen blijven concurreren. Dan wordt het nog belangrijker om met de Wsw-doelgroep voldoende omzet en winst te genereren. Dat lukt dan uiteindelijk vaak niet. Dit vormt een probleem voor het SW-bedrijf. Vervolgens ontstaat een probleem voor de gemeente die verantwoordelijk is voor de arbeidspositie van de Wsw-doelgroep en opdraait voor de verliezen van een SW-bedrijf.

Tabel 4: Wsw in cijfers (Bron: “Uit het isolement”, Divosa, november 2005.)

§ 7.3 De verwachtingen beantwoord met behulp van het empirische materiaal

- *Verwachting 1; Met betrekking tot de uitvoering van de Wsw zijn de gemeenten en Sw-bedrijven gevangen in hun eigen onmacht.*

Uit de deskresearch wordt geconstateerd dat de Sw-bedrijven in het uitvoeren van taken tevreden zijn met een bevredigende oplossing. “De beslisser zal vaak niet een optimale beslissing nemen maar tevreden zijn met een bevredigende (satisficing) oplossing.” (p.25). Dit kan niet worden gezien als

een bewuste keuze. Maar het is enerzijds het gevolg van de aanwezigheid van “bounded rationality” en de discretionaire ruimte en het ontbreken van effectieve sturing, prestatieafspraken en het onbenut laten van informatie anderzijds. Het effect ervan is niet willen (regie door de gemeente) en Sw-bedrijven niet kunnen (geen steun uit de gemeente bij organisatiedoelen). Vanuit deze “onmacht” genieten - vanuit het perspectief van de opdrachtgever⁶⁸ - in de praktijk de bedrijfsbelangen veelal de voorkeur. De bevindingen uit de deskresearch bevestigen dit:

- “De Sw-bedrijven vinden de uitstroomdoelstelling wel sympathiek, maar hebben er geen belang bij deze te realiseren en worden hierop niet aangesproken” (p.40, paragraaf 5.2.);
- “Er is in mindere mate sprake van een cliënt georiënteerde benadering, waarbij cliënten van de wachtlijst worden bemiddeld naar begeleidwerken” (p.41, paragraaf 5.2);
- “Gemeenten hebben de regiefunctie nog onvoldoende opgepakt en zijn daardoor niet in staat om de samenhang tussen andere arbeidsmarktinstrumenten te herkennen en het beleid hier beter op af te stemmen, terwijl dit toch van gemeenten mag worden verwacht.” (p 43, paragraaf 5.4);
- “Ook al staat de Wsw enigszins geïsoleerd ten opzichte van andere arbeidsmarktinstrumenten, er is wel beweging zichtbaar.” (p.44, paragraaf 5.4);
- “Het lijkt allemaal een beetje een rommeltje en weinig professioneel wat ertoe leidt dat geen goed oordeel valt te geven over geleverde prestaties.” (p.45, paragraaf 5.4);
- “Werkgevers onvoldoende kennis hebben van de mogelijkheden van de instrumenten begeleid werken en detacheren.” (p.45, paragraaf 5.4);
- “Ook in dit onderzoek⁶⁹ is vastgesteld dat gemeenten veelal de nadruk leggen op een gezonde bedrijfsvoering om hiermee te voorkomen dat de exploitatietekorten van de uitvoering vanuit de gemeente moeten worden gedekt.” (p.47, paragraaf 5.5);
- “Tot slot is beoordeeld dat het in de praktijk niet eenvoudig blijkt te zijn om het juiste instrument op het juiste moment in te zetten. Per situatie verschillen de mogelijkheden en belemmeringen van de persoon. Voortdurend leveren van maatwerk lijkt dus geen gemakkelijke taak.” (p.48, paragraaf 5.5).

Ook uit de interviewdata blijkt dat eigenlijk alle respondenten, in hun eigen opvattingen en visie op en vanuit hun eigen rol binnen de Wsw, de verwachting bevestigen. Er wordt geconstateerd door zowel (gemeentelijke) respondent 10 en 14 dat er belemmeringen zijn door het gebrek aan bereidheid maar ook kennis en vaardigheden van de Sw-bedrijven om op de nieuwe situatie in te spelen, om keuzes te maken. Oude werksoorten (“traditioneel” productiewerk) blijven te lang gehandhaafd, geven de respondenten 2 tot en met 7 en 11, 12 en 15 aan. Uitzondering is respondent 1, die geeft aan dat wel degelijk in het aanbieden van nieuwe werksoorten (diensten) is geïnvesteerd. De oude werksoorten hebben ook een negatieve invloed op de door- en uitstroom. Ook acquisitie is door Sw-bedrijven ernstig onder de maat gebleven volgens respondent 10. Hierover zegt hij:“(Ook de acquisitie is naar mijn mening ernstig onder de maat gebleven.) Ik kan niet aangeven of dit een kwestie van kwaliteit of kwantiteit is (bij de acquireurs) want daar heb ik geen zicht op. Feit is wel dat grote groepen medewerkers regelmatig zonder - eenvoudig - werk zitten, terwijl er wel - moeilijker - werk wordt binnengehaald waar dan geen medewerkers voor zijn.” De laatste zin is interessant, aangezien de

⁶⁸ De gemeente.

⁶⁹ Evaluatieonderzoek Wsw/Wiw Rijnconsult.

gemeente verantwoordelijk is om de tekorten van het Sw-bedrijf aan het eind van het boekjaar aan te vullen. Ze zien dat het fout gaat, maar zijn gevangen in eigen onmacht. Er wordt door de gemeente meer heil gezien in het belonen van het behalen van de norm begeleidwerken dan sanctioneren. Een reden waarom begeleid werken niet zou werken is de weinig flexibele instelling van de Sw-bedrijven op dit gebied. Ook een bepaalde deskundigheid ontbreekt bij de Sw-bedrijven volgens respondent 14. Over de financiën stellen de respondenten 10 en 14 het sociale aspect boven het zakelijke aspect. Het begeleidwerken kan volgens de gemeente het best worden ondergebracht bij arbeidsmarktactoren die zich specialiseren in het plaatsen van werknemers in het reguliere bedrijfsleven. Uit het deskresearch blijkt uit het moderniseringsvoorstel Wsw ook *dat gemeenten hun rol in de regie moeten versterken*. Gemeenten moeten hun eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van een integraal arbeidsmarktbeleid beter oppakken zodat een sluitende aanpak wordt gerealiseerd in de reactivering naar werk. Ook zal de rol van het Sw-bedrijf gaan veranderen. In de toekomst wordt het mogelijk om ook met *andere doelgroepen arbeidsmarkt toeleidingstrajecten te organiseren*. Dit sluit aan bij de wens van respondenten 10 en 14 om het begeleidwerken onder te brengen bij arbeidsmarktactoren.

- *Verwachting 2: De Wsw wordt niet als eenduidig ervaren in de doelstellingen.*

Uit de deskresearch wordt geconstateerd dat de Sw-bedrijven en gemeenten de doelstellingen niet als eenduidig ervaren. De verklaring ervoor wordt verderop behandeld. Eerst willen we met een aantal bevindingen de verwachting bevestigen.

- "Gemeenten zijn niet actief in de regie van het lokale arbeidsmarktbeleid, van waaruit de effectiviteit⁷⁰ van de uitvoering van de Wsw kan worden vergroot. Gemeenten zien de Wsw vooral als aparte sociale voorziening en niet als onderdeel van integraal arbeidsmarktbeleid." (p.41, paragraaf 5.2);
- "Sw-bedrijven bieden weliswaar werk aan een specifieke doelgroep, maar moeten dat wel op een bedrijfseconomische manier doen." (p.43, paragraaf 5.4);
- "Verder wordt aangegeven, dat de Wsw op verschillende manieren door Sw-bedrijven wordt uitgevoerd. Het RWI spreekt van "brede" en "smalle" uitvoering door Sw-bedrijven. Ingeval van "brede" uitvoering is er sprake een combinatie van de traditionele Wsw taken (productie en dienstverlening) en diverse andere reïntegratieactiviteiten. Ingeval van "smalle" uitvoering is alleen sprake van de traditionele Wsw taken." (p.43, paragraaf 5.4);
- "Wel is duidelijk dat cliënten niet worden geplaatst in volgorde van de wachtlijst." (p.44, paragraaf 5.4);
- "Zo is er geen sprake van eenduidigheid in doelstellingen. Enerzijds zoveel mogelijk arbeidsgehandicapten plaatsen, maar anderzijds een gezonde bedrijfsvoering." (p.47, paragraaf 5.5);
- "Daarnaast blijkt uit het veldonderzoek van dit onderzoek dat politieke bestuurders zelf veelal vinden dat een ernstige arbeidsgehandicapte in een beschutte werkplek moet werken, maar dat ze het ook moeilijk vinden dat de doelgroep moet door- of uitstromen." (p.47, paragraaf 5.5).

⁷⁰ Realisatie detachering en begeleid werken.

In het kader van het werk van Michael Lipsky (1980) is gesproken over de discretionaire ruimte en een viertal mogelijke oorzaken voor het ontstaan van discretionaire ruimte. Herhaald zijn dat:

- Beleidsbepalingen waar bewust ruimte voor persoonlijke preferenties door de SLB is opengelaten;
- Onbepaaldheid of vaagheid van begrippen die gehanteerd worden in de beleidsbepalingen;
- Discrepantie tussen begrippen die gehanteerd worden in het beleid en de (sociale) werkelijkheid;
- Tegenstrijdige regelgeving.

Deze zaken worden door alle respondenten bevestigd, behalve (rechtstreeks door) de respondenten 8 en 9 vanuit het ministerie SZW. Vooral het eerste punt, ruimte voor persoonlijke preferenties, wordt door de respondenten, afgezien van respondent 8 en 9, bevestigd. Ook worden verwijten gemaakt tussen de drie instellingen (ministerie, gemeente en Sw-bedrijven) met betrekking tot de betrokkenheid tot de anderen. "De betrokkenheid van de gemeenten waarvoor wij werken is nihil. Begin dit jaar is een nieuw college geïnstalleerd. Het gevaar hiervan is dat de wethouder straks op bezoek komt met een lijstje met vragen van de ambtenaren. Te weinig dossierkennis vertraagt alleen maar." (respondent 2). Wel maken respondenten 8 en 9 de volgende opmerking:" Indien de gemeente de taken met betrekking tot de inzet van de Wsw subsidie en het plaatsen van Wsw geïndiceerden heeft overgedragen aan het Sw-bedrijfDe bedrijfseconomische belangen van het bedrijf kunnen dan tegengesteld zijn aan de sociale doelstelling van de Wsw en de uitwerking daarvan voor de Wsw-geïndiceerde. Zo is het voor een Sw-bedrijf aantrekkelijk om een relatief productieve Wsw-geïndiceerde snel te plaatsen van de wachtlijst, ten koste van een relatief minder productieve Wsw-geïndiceerde op de wachtlijst." Hiermee geven de respondenten 8 en 9 dus ook aan dat er wel degelijk een keuze wordt gemaakt tussen de operationele en officiële doelstellingen. De verwachting blijkt dus ook waar dat de doelstellingen niet als eenduidig worden ervaren.

- *Verwachting 3: Discretionaire ruimte wordt aangewend om Sw-medewerkers aan het werk te houden (satisficing) in plaats van organisatiedoelstellingen te bewerkstelligen.*

Aangenomen wordt dat de Sw-bedrijven er de voorkeur aangeven om medewerkers aan het werk te houden. Hierdoor kan de subsidie per medewerker worden gecontinueerd en geeft zekerheid ten aanzien van de bedrijfsvoeringdoelen. Uit het deskresearch worden een aantal bevindingen terug gehaald van waaruit we de verwachting bevestigen.

- "Bedrijfseconomische belangen krijgen voorrang in de keuze tot uitstroom of behoud van de werknemer die binnen het Sw-bedrijf op een "regulier arbeidsmarkt niveau" functioneert." (p.40, paragraaf 5.2);
- "In dit onderzoek⁷¹ komt ook naar voren dat Sw-bedrijven er geen baat bij hebben dat de beste medewerkers uitstromen." (p.43, paragraaf 5.4);
- "Ook is voor een cliënt werken binnen een Sw-bedrijf aantrekkelijker vanwege het functieloon in plaats van het minimumloon bij begeleidwerken." (p.44, paragraaf 5.4);
- "Uitstroom van medewerkers die op grond van deskundigheid en ervaring dicht bij de reguliere arbeidsmarkt staan, kan leiden tot een hogere bijdrage van de gemeente. De productiviteit neemt

⁷¹ Het proces van aanmelding tot plaatsing (RWI).

als gevolg van een “minder productieve” instroom terwijl de kosten gelijk blijven.” (p.47, paragraaf 5.5).

Onder verwachting 2 werd al gesproken over de discretionaire ruimte die voorhanden is binnen de kaders van de Wsw. Bij deze verwachting gaat het om de organisatiedoelstelling ten opzichte van de bedrijfsvoeringdoelstelling. De beantwoording van deze verwachting zoeken we in het kader van de beschreven Human Service Organisations (HSO) door Hasenfeld (1983). Het gaat hierbij om de typering van de cliënt van de HSO, het Sw-bedrijf, namelijk “People sustaining” ten opzichte van “People changing”. Vanuit de wetgeving wordt gestuurd op doorstroom van mensen uit de Wsw. Hierbij is de focus dus gericht op “people changing”. De respondenten van de Sw-bedrijven geven echter het beeld dat “people sustaining” vaak ook wordt toegepast. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de reactie van respondent 6:” mensen die in de verliesgevende kasindustrie werken worden aangehouden om sociaal behulpzaam te zijn (ze vinden het leuk, ze werken er al 20 jaar).” Hieruit blijkt wel dat het sociale aspect, aan het werk houden (people sustaining), vaak verkozen wordt boven efficiëntie of doorstroom naar regulier werk (people processing). Andere data die de verwachting bevestigen:

- “Toeleiding tot de arbeidsmarkt moet geen doel op zich worden. Ontwikkeling van waaruit de arbeidsmarktwaarde kan worden vergroot kan ook binnen het bedrijf efficiënt zijn.” (respondent 1);
- “Als je bekwaamheid lassen is, maar er is geen werk, wordt je ingezet op de inpakafdeling” (respondent 2);
- “Je hebt je goede werknemers immers hard nodig om je productie te halen” (respondent 12);
- “Als je kiest voor een Sw voorziening voor arbeidsgehandicapten, heb je vooral een sociale taakstelling en daar worden middelen voor beschikbaar gesteld en daarmee klaar. Een dergelijk instituut kost nu eenmaal een hoop geld en daar moet verder geen punt meer van maken” (respondent 15).

Deze verwachting is bevestigd door de gevonden data.

- *Verwachting 4: Gemeenten beschikken over voldoende informatie (financiën en doorstroom) om te kunnen sturen.*

Er is informatie aanwezig, zo blijkt uit de bureaustudie, die door gemeenten kan worden aangewend om sturing te geven aan de uitvoering van de Wsw of de samenhang met andere arbeidsmarktinstrumenten te combineren met de uitvoering van de Wsw. Hieruit zou een synergievoordeel kunnen worden behaald. In de deskresearch zijn hiervan een aantal voorbeelden waargenomen. Deze informatie betreft in de regel echter algemene informatie en is onvoldoende gedetailleerd. Zo is er weinig informatie gevonden die iets over de financiële positie van gemeenten/Sw-bedrijven kan zeggen. Maar er is ook waargenomen, dat door het nalaten van bijvoorbeeld het oppakken van de regie door gemeenten informatie over de processen niet wordt herkend of schimmig blijft. Onderstaand kan uit de deskresearch worden opgemaakt dat de beschikbaarheid van informatie aanwezig is, maar niet per definitie leidt tot (goede) sturing.

- De wachtlijsten zijn na de modernisering in 1998 aanzienlijk verkort, maar is mede het gevolg van de extra Wsw plaatsen die het kabinet in de periode 1998-2002 ter beschikking heeft gesteld (p.40, paragraaf 5.2);
- Er wel voldoende informatie over de uitvoering van de Wsw aanwezig, maar van een effectieve sturing aan gemeenten is geen sprake. De belangrijke beleidsmatige keuzes worden door de uitvoerende Sw-bedrijven zelf gemaakt (p.41, paragraaf 5.2);
- Ook het RWI concludeert net als de Algemene Rekenkamer, dat gemeenten nog onvoldoende de regiefunctie hebben opgepakt en daardoor niet in staat zijn de samenhang tussen andere arbeidsmarktinstrumenten te herkennen en het beleid hier beter op af te stemmen, terwijl dit toch van gemeenten mag worden verwacht (p.43, paragraaf 5.4);
- Zo is het proces tot aan de aanvraag schimmig (p.43, paragraaf 5.4);
- Het indicatieproces voor de Wsw laat verschillende uitkomsten zien en er is geen centrale toetsing door het Ministerie (p.44, paragraaf 5.4).

De data uit de interviews geven een negatief beeld over deze verwachting. Alle respondenten uit de Sw-bedrijven en belangenorganisatie (respondenten 1 t/m 7, 11, 12, 13 en 15) geven aan dat de gemeente helemaal niet beschikt over voldoende informatie om te kunnen sturen. De opmerking die respondent 3 maakt is typerend: "De aansturing vanuit de gemeente is onvoldoende. Belangrijke reden hiervoor is de interne verkokering bij de gemeente. Er worden wel plannen ontwikkeld om dit te verbeteren, niet in de minste plaats door de moderniseringsvoorstellen ...". Respondent 6 voegt ter verduidelijking daaraan toe: "gemeenten leggen veel bij (financieel), bij de uitvoering van de Wsw, terwijl inschrijvingen via bestekken gaat op basis van de laagste inschrijver. De Sw-bedrijven verliezen contracten en werk voor de doelgroep, terwijl gemeenten die contracten eigenlijk tweemaal betalen.....verkokering bij de gemeenten speelt hierbij een grote rol." Respondent 2 heeft voor dit probleem zelfs een oplossing voor gemeenten: "gemeenten maken zich vaak zorgen over het negatieve bedrijfsresultaat van het Sw-bedrijf. Dit verlies kan worden gecompenseerd door van het Sw-bedrijf meer personeel in te lenen. Voor mijn part tegen 0-tarief. Medewerkers blijven dan toch aan het werk en in het arbeidsritme. Daarnaast kan het ook bijdragen in het wegnemen van het negatieve imago." Het blijkt uit de interviewdata dat gemeenten, verkokering of desinteresse wordt vaak genoemd, niet over voldoende informatie beschikken (of willen beschikken) om een goede regievoerder te kunnen zijn. Respondenten 8, 9, 10 en 14 hebben echter het vermoeden dat ze wel over voldoende informatie beschikken om juiste sturing te geven.

Deze verwachting wordt tweeledig weergegeven. Vanuit het beleid (ministerie) en de financiële verantwoordelijken (gemeenten) wordt de verwachting bevestigd. De Sw-bedrijven echter ontcrachten de verwachting. Ook uit het deskresearch blijkt dat gemeenten wel beschikken over (voldoende) informatie, maar dat niet aanwendt om een goede regisseur te zijn.

- *Verwachting 5. Realisatie van de organisatiedoelstellingen beïnvloedt de bedrijfsdoelstellingen negatief als gevolg van een afname van de productiviteit.*

Uit de data van de deskresearch kan worden opgemaakt dat de realisatie van organisatiedoelstellingen de bedrijfsdoelstellingen kan beïnvloeden. Sw-bedrijven kunnen zelf een keuze maken om de bedrijfsdoelstellingen te laten prefereren. In deze keuze gaan de bedrijfsbelangen voor de organisatiedoelstellingen. Een aantal voorbeelden uit de deskresearch illustreert dit gegeven.

- Bedrijfseconomische belangen krijgen voorrang in de keuze tot uitstroom of behoud van de werknemer die binnen het Sw-bedrijf op een “regulier arbeidsmarkt niveau” functioneert (p.40, paragraaf 5.2);
- In dit onderzoek komt ook naar voren dat Sw-bedrijven er geen baat bij hebben dat de beste medewerkers uitstromen (p.43, paragraaf 5.4);
- Ook in dit onderzoek is vastgesteld dat gemeenten veelal de nadruk leggen op een gezonde bedrijfsvoering om hiermee te voorkomen dat de exploitatietekorten van de uitvoering vanuit de gemeente moeten worden gedekt (p.47, paragraaf 5.5);
- De productiviteit neemt als gevolg van een “minder productieve” instroom af, terwijl de kosten gelijk blijven (p.47, paragraaf 5.5).

Wederom geven alle respondenten die verbonden zijn met een Sw-bedrijf of een belangenorganisatie (respondenten 1 t/m 7, 11, 12, 13 en 15) aan dat de verwachting klopt. Ook de ministeriële respondenten 8 en 9 geven dit, hetzij indirect, aan. De gemeentelijke respondenten 10 en 14 sluiten zich ook aan bij de verwachting: “...je hebt je “goede” medewerkers immers hard nodig om je productie te halen (respondent 11).” Sw respondent nummer 3 zegt dat: “de sociale werkvoorziening in een spagaat verkeerd voor wat betreft de diverse doelstellingen.”

Uit de deskresearch en de interviews wordt de verwachting bevestigd. Sw-bedrijven kiezen voor de realisatie van de bedrijfsdoelstellingen. Als gevolg van de verscherpte indicatiestelling stromen minder productieve arbeidsgehandicapten in.

- *Verwachting 6: Regie op de verschillende arbeidsmarktinstrumenten én afspraken ten aanzien van wat ze van elkaar willen, kunnen en mogen is ondersteunend aan de organisatiedoelstellingen van het Sw-bedrijf.*

In het deskresearch vinden we de volgende bevindingen over regie:

- “Er wel voldoende informatie over de uitvoering van de Wsw aanwezig, maar van een effectieve sturing aan gemeenten is geen sprake. De belangrijke beleidsmatige keuzes worden door de uitvoerende Sw-bedrijven zelf gemaakt” (p.41, paragraaf 5.2);
- “Niet altijd wordt iedereen bereikt als gevolg van onbekendheid of onbemindheid Wsw: het RWI adviseert systematische voorlichting te bieden, eventueel in combinatie met een WAO keuring van waaruit een bredere doelgroep kan worden bereikt.” (p.44, paragraaf 5.4);
- “Beleidsdoelen dienen door de gemeenten te worden geformuleerd en de Sw-bedrijven voeren uit.” (p.46, paragraaf 5.5);

- “Dit kan door de kennis van de lokale arbeidsmarkt te benutten en de beschikbare instrumenten op elkaar af te stemmen.” (p.47, paragraaf 5.5);
- “Maar het is wel van belang te werken aan de relatie met de gemeente. Enerzijds omdat de gemeente de beschikking krijgt over de subsidiegelden, maar anderzijds ook omdat vanuit de regierol de verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt om op de lokale arbeidsmarkt ruimte te creëren die de arbeidsproductiviteit van Sw-medewerkers ten goede komt.” (p.54, paragraaf 6.2).

Diverse respondenten geven aan dat regievoering een positief effect kan hebben op de uitvoering van de Wsw, in het bijzonder de respondenten 1, 2, 3, 4, 6, 7 en 11. Respondent 7 zegt hierover treffend het volgende: “...de Wsw is voor gemeenten een “ver van mijn bed show”. Door de modernisering wordt de gemeente meer betrokken bij de uitvoering en alle bijbehorende zaken en dat is goed voor hun inzichten in de Wsw.” We stellen dus vast dat de gemeenten nu eigenlijk geen regie voeren, zoals ook al blijkt uit de data onder verwachting nummer 4, terwijl zij wel verantwoordelijk zijn voor de financiële huishouding van het Sw-bedrijf. Ook wordt het positief ervaren door de Sw-bedrijven als de gemeenten meer regie gaan voeren: “Door de modernisering wordt de gemeente meer betrokken bij de uitvoering en alle bijbehorende zaken en dat is goed voor alle betrokkenen.” (respondent 7). Hiermee denken de Sw-bedrijven dat er een positieve verandering kan optreden in de uitvoer van de Wsw. Gelet op de data uit de interviews en het deskresearch is de verwachting juist.

- *Verwachting 7: Een professionele werkgeversbenadering is noodzakelijk om de organisatiedoelstellingen te realiseren.*

Realisatie van organisatiedoelstellingen uit zich in het plaatsen van een arbeidsgehandicapte bij een reguliere werkgever. In de deskresearch is waargenomen dat Sw-bedrijven hierin veelal een andere keuze maken omdat zij zich geconfronteerd zien met de druk op de bedrijfsbelangen. Eveneens is zichtbaar dat in het bijzonder gemeenten niet actief zijn in het ondersteunen van de Sw-bedrijven bij het realiseren van de organisatiedoelstellingen. Dit is wel nodig omdat er sprake is van een negatief imago en onbekendheid van de mogelijkheden bij werkgevers. Er is onvoldoende deskundigheid aanwezig bij gemeente en Sw-bedrijven om beter te presteren ten aanzien van organisatiedoelstellingen. Een aantal voorbeelden uit de deskresearch illustreert dit.

- Veel Sw-bedrijven benutten bij ontstane vacatureruimte binnen het bedrijf het potentieel van de wachtlijst (p.40, paragraaf 5.2);
- Als het vooraf afgesproken resultaat is behaald in bijvoorbeeld een plaatsing op de reguliere arbeidsmarkt, wordt dit resultaat op een zakelijke en marktconforme manier afgerekend met de gemeente (p.43, paragraaf 5.3);
- Gemeenten zijn niet actief in de regie van het lokale arbeidsmarktbeleid, van waaruit de effectiviteit⁷² van de uitvoering van de Wsw kan worden vergroot. Gemeenten zien de Wsw vooral als aparte sociale voorziening en niet als onderdeel van integraal arbeidsmarktbeleid (p.41, paragraaf 5.2);

⁷² Realisatie detachering en begeleid werken.

-”maar de Sw-bedrijven hebben te kampen met een negatief imago”.....(p.43/44, paragraaf 5.4);
- Weinig werkgevers willen zich inspannen om een plaats te creëren voor een arbeidsgehandicapte (p.44, paragraaf 5.4);
- Tot slot is aangegeven, dat werkgevers onvoldoende kennis hebben van de mogelijkheden van de instrumenten "begeleid werken en detacheren" (p.45, paragraaf 5.4);
- Dit kan door de kennis van de lokale arbeidsmarkt te benutten en de beschikbare instrumenten op elkaar af te stemmen (p.47, paragraaf 5.5);
- Tot slot is beoordeeld dat het in de praktijk niet eenvoudig blijkt te zijn om het juiste instrument op het juiste moment in te zetten (p.48, paragraaf 5.5).

Alle respondenten (nummers 1 tot en met 15) geven aan dat in ieder geval verbetering nodig is van de professionele werkgeversbenadering om doelstellingen in algemeenheid te realiseren. In de interviewvraag nummer 5, plus de deelvragen, is aan Sw-bedrijven direct gevraagd hoe zij hiermee omgaan. Hierbij gaven zij aan dat er waarde gehecht wordt aan een professionele werkgeversbenadering. Niet direct is die vraag neergelegd aan gemeentelijke en ministeriële respondenten. Echter in de interviews bleek wel dat ze waarde hechten aan een (verbetering van) professionele werkgeversbenadering. De conclusie is dat de verwachting juist blijkt.

Hoofdstuk 8 Conclusie en aanbevelingen

§ 8.1 Inleiding

In dit afrondende hoofdstuk beschrijven we wat de resultaten zijn van het verrichte onderzoek en of datgene wat door ons is waargenomen ook heeft geleid tot beantwoording van de onderzoeksvragen. Deze vragen zijn verder uitgewerkt in dit hoofdstuk en zullen leiden tot een afsluitend inzicht in de problematiek. Hiermee kan ook antwoord worden gegeven op de vraag in welke mate de modernisering van de wetgeving leidt tot spanningen tussen sociale (organisatie) en bedrijfsvoeringdoelstellingen van de uitvoeringsinstellingen. Vanuit dit inzicht zijn mogelijk gevolgen en oplossingen aangedragen aan de verschillende partners binnen de Wet sociale werkvoorziening. Ter afsluiting van dit hoofdstuk en tevens de scriptie houden we een slotwoord.

§ 8.2 Uitwerking onderzoeksvragen

i. Welke wet en regelgeving bestaat er in het kader van de Wsw?

Deze vraag is behandeld in hoofdstuk 2. Hierin is beschreven wat de Wsw en de Sociale werkvoorziening inhouden. Overige delen wetgeving of moderniseringsvoorstellen zijn verspreid weergegeven in de gehele scriptie. De Wet sociale werkvoorziening biedt gemeenten de mogelijkheid om aan personen een dienstbetrekking aan te bieden waarin arbeid onder aangepaste omstandigheden kan worden verricht. Dit kan op verschillende manieren;

- werken in een beschutte omgeving van het Sw-bedrijf,
- begeleidwerken of een detachering bij een reguliere werkgever,
- werken bij een door de gemeente aangewezen rechtspersoon⁷³.

De personen die op de Wsw zijn aangewezen kunnen zich vrijwillig voor deze voorziening aanmelden.

ii. Wat zijn de doelstellingen voor Sw-bedrijven binnen de Wsw?

De doelstellingen van Sw-bedrijven, in hoofdstuk 2 behandeld, binnen de Wsw zijn meerledig en worden als onduidelijk ervaren. Dit wordt bevestigd door de beantwoording van verwachting 2 in het vorige hoofdstuk. Zo worden vanuit de gemeente bedrijfsdoelstellingen opgelegd. Hiermee wordt bedoeld dat de exploitatie van Sw-bedrijven ten minste budgetneutraal dient te zijn. De intentie van de wetgever is duidelijk; zoveel mogelijk tot de doelgroep behorende personen activeren op de arbeidsmarkt. Dit kan binnen een Sw-bedrijf, maar er dient ook een zeker percentage te participeren binnen de reguliere arbeidsmarkt in de vorm van begeleidwerken. In de richtlijnen van het ministerie van SZW dient een Sw-bedrijf te streven naar een uitstroompercentage van 25%. Om dit te kunnen realiseren is het maximaal bevorderen van de employability van arbeidsgehandicapten een doelstelling.

iii. Wat zegt evaluatieonderzoek over de wijze waarop Sw-bedrijven de Wsw uitvoeren?

Uit de door ons bestudeerde evaluatieonderzoeken is het beeld verkregen dat de Sw-bedrijven de Wsw op een historisch gegroeide manier uitvoeren. Het is ingericht als voorziening en veel Sw-

⁷³ Uitvoerder van de Wsw namens de gemeente.

bedrijven voeren de activiteiten dan ook op die manier uit. Zij doen dit op een “behoorlijke wijze”, maar zijn doen dit wel op hun eigen manier; er is sprake van “brede⁷⁴ en smalle uitvoering⁷⁵”.

Sinds een paar jaar zijn de Sw-bedrijven wel aan het veranderen. Zij willen zich veelal meer oriënteren als reïntegratiebedrijf of leerwerkbedrijf. In de “brede uitvoering” kunnen meerdere doelgroepen worden begeleid in een achterstand op de arbeidsmarkt. Vanuit het ministerie SZW is weinig grip op de uitvoering van de wet⁷⁶, mede door het ontbreken of onvolledig zijn van informatie. Verder wordt ook in de scriptie behandeld dat de verwachtingen ten aanzien van uitstroom niet realistisch zijn. Bij participatie aan de arbeidsmarkt blijft de arbeidsgehandicapte afhankelijk van de voorzieningen die de Wsw biedt⁷⁷ en deze afgebakende positie moet ook worden geborgd.

In de verschillende bestudeerde evaluatieonderzoeken wordt de “ervaren aanwezigheid” van spanning tussen sociale en bedrijfsdoelstellingen benoemd. Het ontbreken van een prestatietoeslag of bonus bij uitstroom is hiervan een voorbeeld. Gemeenten sturen niet op effectiviteit en zijn weinig actief in de regie op lokaal arbeidsmarktbeleid. Politieke bestuurders vinden zelf ook dat ernstig gehandicapten op een beschutte werkplek (een Sw-bedrijf) moeten werken en vinden uitstroom moeilijk. Sw-bedrijven worden beoordeeld als mensgerichte organisaties waarin de zorg voor arbeidsgehandicapten dominant is. Zij doen dit binnen een financieringssysteem die een zekere vrijheid biedt om beschikbare budgetten in te zetten. Deze systematiek wordt door Rijnconsult als juist ervaren. Eventuele exploitatietekorten dienen door de gemeente te worden gedekt. De Sw-bedrijven kennen veelal traditionele werksoorten en bij vacatures wordt het bedrijfsperspectief centraal gesteld in plaats van het cliëntperspectief. Dit heeft ertoe geleid dat er een cultuur is ontstaan waarin arbeidsgehandicapten zich thuis voelen en het Sw-bedrijf waarbij zij werken ook als reguliere werkgever beschouwen. De activiteiten die worden uitgevoerd zijn veelal als toeleverancier binnen een productieketen.

iv. In hoeverre worden doelstellingen voor Sw-bedrijven gerealiseerd en met welke instrumenten?

De doelstellingen worden niet maximaal gerealiseerd. De data bij de uitwerking van verwachtingen 2, 3, 5, 6 en 7 bevestigen dit. Bij die verwachtingen wordt gerefereerd aan de doelstellingen en randvoorwaarden om doelstellingen te halen. Uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt wordt nog onvoldoende gerealiseerd. “Er komt nog maar weinig van terecht” is het oordeel van de Algemene Rekenkamer. Het ontbreken van regie en beleid wordt als oorzaak benoemd.

Het RWI komt tot dezelfde conclusie en voegt er aan toe dat er weinig of geen samenhang is met andere arbeidsmarktinstrumenten. Daarnaast wordt gesteld dat binnen het proces van aanmelding tot plaatsing grote verschillen binnen het proces zichtbaar zijn. Het RWI noemt het proces “schimmig”. Het ontbreken van regie heeft volgens Rijnconsult tot gevolg dat er geen eenduidigheid in

⁷⁴ Met “brede uitvoering” wordt bedoeld dat reïntegratieactiviteiten worden uitgeoefend.

⁷⁵ Met “smalle uitvoering” wordt bedoeld op het uitvoeren van traditionele activiteiten zoals productie en dienstverlening.

⁷⁶ Evaluatiejaar 2001.

⁷⁷ “Aan de slag” 2001 (Interdepartementaal beleidsonderzoek).

doelstellingen is en dat het in de praktijk niet eenvoudig blijkt te zijn om het juiste instrument op het juiste moment in te zetten. Met andere woorden: "Maatwerk leveren blijkt in de praktijk moeilijk te zijn."

Veel Sw-bedrijven hebben het moeilijk en zijn niet in staat om budgetneutraal hun activiteiten uit te voeren. Sw-bedrijven functioneren binnen een productieketen als toeleverancier van halffabrikaten of eindproducten en zijn actief binnen de dienstverlening. Zijn doen dit in een productie- en dienstverleningsomgeving waarin veel taken (mechanisch) zijn opgedeeld. Dit vergt extra investeringen, toezicht en begeleiding om de gevraagde kwaliteit te kunnen leveren. Binnen de productieactiviteiten is sprake van concurrentie of verplaatsen de activiteiten zich naar lage lonenlanden. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het exploitatietekort en leggen veelal de nadruk op het exploitatietekort zonder oorzaakbestrijding.

v. *Wat zijn de mogelijke gevolgen van de moderniseringsvoorstellen voor de uitvoeringsorganisaties?*

De financiële gevolgen kunnen verschillend zijn. De vaste subsidie per gerealiseerde arbeidsplaats komt te vervallen. In plaats hiervan ontvangen gemeenten een totaalbudget waarmee een minimum aantal Wsw arbeidsplaatsen moet worden gerealiseerd. Sw-bedrijven die in het verleden meer arbeidsplaatsen hebben gecreëerd dan noodzakelijk moeten het gedeelte boven het toekomstige minimum zelf financieren. De indicatiestelling wordt verder aangescherpt. Dit moet ertoe leiden dat de Wsw, meer dan nu het geval is, expliciet wordt ingericht voor de doelgroep waarvoor de voorziening bestemd is. Arbeidsgehandicapten die na 1998 zijn ingestroomd worden opnieuw beoordeeld of zij nog wel binnen de voorziening thuis horen. Dit kan worden gezien als een toetsing op de doelmatigheid van de wet. Aan de andere kant moeten reguliere werkgevers meer dan nu worden uitgedaagd om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. De moderniseringsvoorstellen voorzien in een risicodekking ingeval de arbeidsgehandicapte uitvalt.

§ 8.3 De probleemstelling beantwoordt; Het verkregen inzicht

Vanuit de doelstelling en het geschetste probleemveld is de volgende probleemstelling geformuleerd:

“ In welke mate leidt modernisering van de huidige wetgeving op het gebied van de sociale werkgelegenheid tot spanning tussen sociale- en bedrijfsvoeringdoelstellingen bij de uitvoeringsinstelling? Wat zijn hiervan de gevolgen en hoe zouden deze opgelost kunnen worden?”

Met de moderniseringsvoorstellen wordt door het rijk onder andere beoogd dat de cliënt - de arbeidsgehandicapte die zich vrijwillig voor de Wsw aanmeldt - meer centraal wordt gesteld. Sw-bedrijven moeten zich in het aanbod naar werk voor deze doelgroep minder vacature georiënteerd opstellen. Cliënten mogen verwachten dat het Sw-bedrijf binnen een zekere termijn voor hen een arbeidsplaats heeft gevonden. Het Sw-bedrijf is voor die doelgroep een onderdeel van de arbeidsmarkt. Met de modernisering wil het rijk een grotere participatie van arbeidsgehandicapten realiseren dan nu het geval is en gaat in deze modernisering uit van de werking van de arbeidsmarkt. De werking van de arbeidsmarkt voor wat betreft de specifieke doelgroep arbeidsgehandicapten is

echter anders. In de reguliere arbeidsmarkt komen vraag (werkgevers) en aanbod (beroepsbevolking) bij elkaar. Een match die alleen kan plaatsvinden omdat bij beide partijen een keuzemogelijkheid aanwezig is. Binnen de uitvoering van de Wsw heeft het Sw-bedrijf geen keuze en is de Wsw geen onderdeel van de arbeidsmarkt, maar bestaat *naast* de arbeidsmarkt. Er is immers weinig sprake van vraag. In dat opzicht is de werking van de Sw arbeidsmarkt anders dan de reguliere arbeidsmarkt en zet het rijk geen instrumenten in om die “reguliere werking” van de arbeidsmarkt te beïnvloeden.

In de realisatie van doelstellingen worden de Sw-bedrijven de laatste jaren nadrukkelijker dan ervoor door gemeenten beoordeeld op hun bedrijfsdoelstellingen. Er moet geproduceerd en verdiend worden. Dit betekent ook dat de Wsw meer is dan alleen een voorziening. Om een positief resultaat te realiseren heb je gekwalificeerde medewerkers nodig. De focus van Sw-bedrijven is dan ook gericht op de realisatie van bedrijfsdoelstellingen (budgetneutraal) en in mindere mate gericht op een realisatie van de organisatiedoelen⁷⁸. Sw-bedrijven hebben (soms) de neiging zich dan terug te trekken in datgene wat ze goed kunnen, namelijk sociaal werkgever zijn voor arbeidsgehandicapten. Er zijn weinig of geen middelen om te veranderen. Sw-bedrijven voeren de wet op zich wel goed uit, maar zij zien zich in de praktijk geconfronteerd met interne en externe belemmeringen. Hieruit concluderen we dat er wel degelijk spanning bestaat tussen sociale- en bedrijfsvoeringdoelstellingen.

De Sw-bedrijven zijn werkgever voor arbeidsgehandicapten. Zij streven ernaar om zowel mogelijk beschutte werkplekken te handhaven, alsook werkplekken in het kader van detacheren en begeleid werken (“zo regulier als mogelijk”) aan te bieden. Iedereen is immers nodig op de arbeidsmarkt⁷⁹, wat ook kansen met zich meebrengt voor de arbeidsgehandicapte. Sw-bedrijven ontwikkelen wel goed bedoelde initiatieven, maar zien zich nog weinig geruggensteund door de lokale overheid. Ook hebben de Sw-bedrijven nog onvoldoende ervaring in het formuleren en uitvoeren van de taak om een duidelijke keuze te maken ten aanzien van: “Regulier waar het kan, beschut waar het nodig is”. Er is echter geen sprake van een expliciete gebondenheid in de eigen rationaliteit. Ten aanzien van het *willen, kunnen en mogen* bevinden de Sw-bedrijven zich nog in een geïsoleerde positie. Een duidelijke en meer betrokken instelling, als regievoerder, vanuit de gemeente kan de geïsoleerde situatie doorbreken om maximale synergie te behalen.

Sw-bedrijven zijn nog onvoldoende in staat om potentiële werkgevers te bereiken en hen te wijzen op de voordelen van het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte. Daarnaast geldt dat Sw-bedrijven vanuit historisch perspectief een zekere zorgmentaliteit hebben ontwikkeld als gevolg waarvan een cultuur is ontstaan die weinig ruimte biedt tot flexibiliteit. Medewerkers met een achterstand op de arbeidsmarkt hebben behoefte aan stabiliteit, terwijl de markt (vraagzijde) behoefte heeft aan flexibiliteit.

Verder wordt de kwalitatieve discrepantie van de arbeidsgehandicapten als een belemmering ervaren om in de doelstellingen succesvoller te kunnen zijn. De eisen die de arbeidsmarkt aan medewerkers

⁷⁸ Doorstroom naar regulier werk.

⁷⁹ RWI “Omdat iedereen nodig is” 2005.

stelt zijn hoog en niet iedere arbeidsgehandicapte is in staat om te voldoen aan de economisch rendabele productieverwachting van de werkgever. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste gemeenten de zorg voor het wegnemen van de kwalitatieve discrepantie overlaten aan (de directeuren van) de sociale werkplaatsen.

§ 8.4 Mogelijke gevolgen

Bovenstaande (paragraaf 8.3) vergroot de al ervaren druk of spanning bij de Sw-bedrijven op de realisatie van sociale - en bedrijfsdoelstellingen en geeft antwoord op de eerste vervolgvraag uit de probleemstelling: "*Welke (mogelijke) gevolgen?*".

Gemeenten zijn in de achterliggende jaren nog onvoldoende in staat gebleken om de regieverantwoordelijkheid op te pakken. Het ontbreken van de regie heeft eerder een remmende werking op de snelheid waarmee het rijk de systematiek van de Wsw wil veranderen, dan dat op korte termijn successen kunnen worden geboekt. Goede voorbeelden uit de praktijk zijn vanuit het gezichtsveld van het rijk het argument de moderniseringsvoorstellen te formuleren. Echter in die goede voorbeelden is de focus van succesvolle Sw-bedrijven gericht op een positief resultaat in de bedrijfsvoering. "Een financieel gezonde organisatie is als basis noodzakelijk om de sociale doelstellingen te halen⁸⁰." Sociale doelstellingen "liften" hier beperkt in mee. De succesvolle Sw-bedrijven hebben niet gewacht op de regie van de lokale overheid. Zij hebben zelf initiatieven genomen door, voor wat betreft de organisatiedoelstellingen, samen te werken met lokale partners. Vanuit die samenwerking wordt de (lokale) arbeidsmarkt een markt die beter aansluit op de reguliere arbeidsmarkt. Vraag (werkgevers) en aanbod (Sw-bedrijf) hebben de wederzijdse voordelen samengebracht en omgezet in arbeidsrelaties.

Sw-bedrijven, die niet in staat zijn zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden, kunnen de keuze maken om vast te houden aan de traditionele werkvoorziening voor arbeidsgehandicapten. Als de Sw-bedrijven door het ministerie als voorzieningen worden gezien, moeten ze ook middelen ter beschikking stellen om die te kunnen uitvoeren⁸¹. Met een dergelijke opstelling vergroten zij wel de afhankelijkheid van de gemeente. Zolang de traditionele voorziening betaalbaar is, treedt de gemeente niet op. Bij een blijvend negatief resultaat zal de gemeente maatregelen nemen. Zij is immers verantwoordelijk voor de exploitatie.

Een ander mogelijk gevolg kan zijn dat Sw-bedrijven in minder mate in staat zullen zijn om succesvol synergie toe te passen op de verschillende regelingen met lokale ambtelijke partners. Sw-bedrijven bieden de gelegenheid om ervaring op te kunnen doen in een productieomgeving of dienstverleningsomgeving. Indien hierin geïnvesteerd kan worden, kan het Sw-bedrijf vacatureruimte tijdelijk opvullen met leer-/werkervaringsplekken door andere doelgroepen met een achterstand op de arbeidsmarkt.

⁸⁰ Respondent 3.

⁸¹ Bevestigd door respondent 1, 2, 3, 5 en 14.

Ook een mogelijk gevolg kan zijn, dat de uitvoering minder beheersbaar wordt als gevolg van de mogelijke versnippering voor wat betreft de doelgroepen. Het varieert van medewerkers met een zware arbeidshandicap tot medewerkers met een relatief lichte handicap die niet eens bij een Sw-bedrijf geplaatst mogen worden, maar direct bij een reguliere werkgever moeten instromen. Er ontstaat dus een nieuwe dynamiek, waarbinnen de Sw-bedrijven hun doelen moeten realiseren.

§ 8.5 Mogelijke oplossingen

Uit het verkregen inzicht willen we de volgende aanbevelingen doen die als mogelijke oplossingen kunnen dienen. Hiermee geven we dan antwoord op de laatste vervolgvraag uit de probleemstelling: *"hoe zouden deze opgelost kunnen worden?"*.

De gemeenten moeten nog nadrukkelijker dan nu het geval is de regie op het lokale arbeidsmarktbeleid versterken. Zij moeten hier wel wat voor doen, dit komt namelijk niet vanzelf tot stand. Om dit te operationaliseren is het uitzetten van de regievoering en beleid noodzakelijk en valt ook onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Een goede regie is gewenst om aan partijen duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van sociale- en bedrijfsdoelstellingen. Maar wat is dan een "goede regie"?

Goede regie kan worden omschreven als het op een proactieve manier sturen op resultaat van (sociale) doelen en hiertoe de verbinding van én coördinatie tussen alle betrokken partijen borgen. Goede regie moet het mogelijk maken dat gemeenten, Sw-bedrijven en marktpartijen - daar waar het gaat om het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte - een juiste keuze kunnen maken en met de keuze tevreden zijn. In veel gevallen zal dit maatwerk zijn en daarvoor moeten dan ook de juiste instrumenten beschikbaar worden gesteld (of afgedwongen).

Regie omvat ook een effectieve afstemming met andere arbeidsmarkt toeleidingstrajecten. Hiervoor is een goed inzicht in de vraagzijde van de arbeidsmarkt nodig. Gezamenlijk optrekken waar het kan (en moet) vraagt om coördinatie en het aan elkaar knopen van mogelijkheden.

Een goede regie kan er ook aan bijdragen dat de Wsw niet alleen wordt gezien als voorziening, maar als volwaardige sector, dat (uit een isolement gehaald) met een goede ondersteuning toekomstbestendiger kan worden. Werkgevers staan (nog) niet te springen om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Wellicht juist vanwege het feit dat de Wsw er is.

Het economische herstel kan helpen om de verschillende lokale partijen aan tafel te krijgen. Het beleid moet er op gericht zijn om de diverse uitvoeringsinstellingen (arbeidsmarkt toeleidingstrajecten en/of scholing) en werkgevers binnen de gemeente of regio beter met elkaar te verbinden. Samen optrekken binnen een keten, zonder dat al te veel regels worden opgelegd die een verstikkende werking hebben op de samenwerking⁸². Er moet een gecoördineerde aanpak ontwikkeld worden waarin ruimte is om arbeidsgehandicapten te kunnen laten leren en werken. Daarnaast moet de

⁸² Zie ook DAAD gemeente Rotterdam.

gemeente erin faciliteren dat de uitvoeringsinstellingen en werkgevers elkaar veel beter leren kennen, bijvoorbeeld in de vorm van een ondernemersplatform waarin wederzijdse ervaringen/knelpunten kunnen worden uitgewisseld. Er moeten prikkels worden gegeven die de samenwerking bevorderen⁸³.

Het creëren en onderhouden van een netwerk is hierin een noodzakelijke voorwaarde⁸⁴. Het netwerk of keten dient een visie⁸⁵ te ontwikkelen over de uit te voeren activiteiten die het primaire proces vormen. Het primaire proces is de basis voor het gezamenlijke doel. De Sw-bedrijven moeten hierin geen geïsoleerde positie innemen, maar veel meer dan nu het geval is onderdeel uitmaken van een keten. Dit kan worden bereikt door, als gemeenten, de voordelen van het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte beter te promoten. Een campagne zoals de Task-force “Jeugdwerkeloosheid” heeft zijn effect bewezen. Gemeenten kunnen hierin zelf een voorbeeldfunctie vervullen door de Sw-bedrijven als “preferred supplier” voor bepaalde producten of diensten in te schakelen of zelf meetbare experimenten op te zetten. Dit kan bijvoorbeeld door afspraken te maken met het bedrijfsleven over het ter beschikking stellen van werkervaringsplaatsen⁸⁶. Hierdoor kan het volume werkervaringsplaatsen worden vergroot. Daarnaast kunnen gemeenten prestatieafspraken maken met de Sw-bedrijven en deze afspraken koppelen aan verwachte lokale economische groei.

Beoordeling op de prestatie kan achteraf op basis van de gerealiseerde economische groei. Met de prestatieafspraken kunnen gemeenten een beter inzicht verkrijgen in de bedrijfsvoering van de Sw-bedrijven en met dit inzicht beter sturing geven aan het (lokale arbeidsmarkt-) beleid. Een bonusregeling of onkostenvergoeding bij gerealiseerde uitstroom kan hierbij helpen.

Realisatie ervan vraagt tijd en het is dus gewenst dat gemeenten de Sw-bedrijven tijd te gunnen om zich te veranderen. De aanwezige en historisch gegroeide “zorgmentaliteit”, wat duidelijk uit de interviews naar voren kwam, zal ook binnen de Sw-bedrijven omgezet moeten worden in een interne zakelijke benadering van medewerkers. Dit kan ook effect hebben op de rechtspositie van de medewerkers. Het risico is aanwezig dat de Wsw als een “hangmat” wordt gezien in plaats van een instrument die werkgelegenheid biedt aan doelgroepen en de kloof naar de arbeidsmarkt kan verkleinen.

Aan de Sw-bedrijven wordt de uitdaging meegegeven om zich meer als ondernemer op te stellen, waarin de bedrijfsvoering zich concentreert op economisch verantwoorde producten en diensten. Dit kan betekenen dat onrendabele onderdelen moeten worden afgestoten of dat deze onderdelen gescheiden in de bedrijfsvoering inzichtelijk worden gemaakt (dat kan bijvoorbeeld in het geval de werkplekken expliciet beschermde werkplekken zijn). Daarnaast betekent het ook dat de “muren van

⁸³ Bijvoorbeeld in de vorm van een symbolische prijs “best maatschappelijke ondernemer”.

⁸⁴ Zie hiervoor ook paragraaf 2.2. in “Goed bekeken”, Monitorgroep Stichting Divosa, 2005.

⁸⁵ “Ruimte voor regie” hoofdstuk 4 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003.

⁸⁶ Zie hiervoor ook “Samenwerking tussen gemeenten en de vraagzijde van de arbeidsmarkt” (p.11), Raad voor Werk en Inkomen, 2006.

het Sw-bedrijf" moeten worden weggenomen. Dit vraagt een interne investering in het versterken van de employability van medewerkers⁸⁷ die buiten de muren van het Sw-bedrijf willen/kunnen werken.

Dit kan als Sw-bedrijven zich meer als (re-)integratiebedrijf ontwikkelen waarin de focus ligt op het arbeidsmarktgeschikt maken van cliënten op het gebied van facilitaire dienstverlening. Die diensten moeten ze dan zelf in de markt wegzetten. Een meer vraaggerichte aanbod naar werkgevers. Dit vraagt een zekere deskundigheid van de lokale arbeidsmarkt en de aanwezige behoefte (vraag- en aanbod). In dit perspectief wordt geadviseerd om meer in te zetten op detacheringen dan in begeleidwerken⁸⁸. De veranderende arbeidsmarkt heeft meer behoefte aan flexibele medewerkers. Deze behoefte kan beter vanuit een detachering worden ingevuld. Het is aan de Sw-bedrijven om hiertoe de acquisitie(-rol) te versterken en zich meer te begeven als makelaar in dienstverlening op de markt. Maatwerk leveren kan alleen een succes worden als een goed lokaal netwerk is ingericht en werkgevers op een juiste manier worden benaderd.

Aan Sw-bedrijven wordt geadviseerd om medewerkers met mogelijkheden tot uitstroom beter te begeleiden, te motiveren en hierover afspraken te maken⁸⁹. Een overbruggingsregeling kan helpen indien bij de Sw-medewerkers angst aanwezig is om bij een reguliere werkgever te werken.

Het rijk moet zich realiseren dat gemeenten en Sw-bedrijven tijd en ruimte nodig hebben om zich te kunnen ontwikkelen. Het rijk wil met de moderniseringsvoorstellen een beter resultaat bewerkstelligen ten aanzien van het werken van arbeidsgehandicapten bij reguliere werkgevers. Maar het ontbreekt nog aan een ondersteunende coördinatie op rijksniveau en de regie op gemeentelijk niveau. Dit ontbreken draagt er, tot op heden, toe bij dat de Sw-bedrijven een voorkeursinterpretatie geven ten aanzien van de realisatie van bedrijfsvoeringdoelstellingen. Het zou helpen indien de Sw-bedrijven het W-gedeelte van de Wet Werk en Bijstand zouden kunnen inzetten om personen die tot de doelgroep(en) behoren te kunnen opleiden en werkervaringsplekken te kunnen aanbieden⁹⁰. Dit kan helpen om de kwalitatieve discrepantie van individuen te verkleinen en de instroom in een reguliere baan bevorderen.

Een landelijke regisseur kan de coördinatie uitvoeren en gemeenten adviseren op het gebied van lokaal arbeidsmarktbeleid. In die rol kan deze regisseur als intermediair tussen gemeenten onderling en het rijk effectief en efficiënt communiceren ten aanzien van kansen, belemmeringen en ontwikkelingen. Tevens kan deze regisseur monitoren wat de effecten zijn van het beleid op landelijk- en lokaalniveau en hierover de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁹¹ informeren.

⁸⁷ Alleen die medewerkers die na een toets hiertoe in staat worden geacht.

⁸⁸ Werkgevers zijn nog huiverig om arbeidsovereenkomsten aan te gaan.

⁸⁹ Zie hiervoor ook "Nieuwe wegen" hfst.3, rapport Raad voor Werk en Inkomen, 2006.

⁹⁰ Zie hiervoor ook "Nieuwe wegen" hfst.8, rapport Raad voor Werk en Inkomen, 2006.

⁹¹ In het advies van het RWI "De Regio Centraal" (juni 2006) wordt geadviseerd de staatssecretaris Sociale zaken en werkgelegenheid formeel te benoemen als bewindspersoon voor het regionale arbeidsmarktbeleid. Dit om de samenwerking tussen de verschillende ministeries op het gebied van regionaal arbeidsmarktbeleid te versterken. Het advies om een landelijke regisseur te benoemen sluit hier op aan, met dien verstande dat auteurs de idee hebben dat de staatssecretaris niet als bewindspersoon benoemd hoeft te worden omdat de staatssecretaris dit al is.

Een (half)jaarlijkse evaluatie tussen rijk, gemeente en een vertegenwoordiging van de Sw-bedrijven waarin uitvoering en beleid wordt geagendeerd kan dit ondersteunen. Dit kan het rijk helpen bij het nemen van besluiten om regels en voorzieningen te verruimen of verschraken⁹².

Het verscherpen van de indicatie-eisen kan tot gevolg hebben dat de druk op andere vormen van gesubsidieerde arbeid toeneemt. "Te goed" als indicatie voor de Wsw, maar weinig perspectief binnen andere arbeidsmarkt toeleidingstrajecten. Het rijk moet met dit neveneffect rekening houden en gemeenten ondersteunen om hierin ook maatwerk te kunnen leveren. Het rijk moet er dan ook rekening mee houden dat succesvolle projecten/resultaten in de ene regio niet één op één kunnen worden gekopieerd en hierop gemeenten, op basis van landelijke normering, afrekenen. Het ontwerpen van een zogenaamde "Toolkit", waarin instrumenten worden aangeboden aan gemeenten en Sw-bedrijven, is nodig om succesvoller te zijn in sturing, beleid en uitvoering. De samenstelling ervan kan op basis van goede praktijkvoorbeelden en in samenwerking met belangenorganisatie(s).

Tot slot nog aandacht voor de CAO. De Wsw is een voorziening waar arbeidsgehandicapten vrijwillig in kunnen worden opgenomen. Arbeidsgehandicapten die wel in staat kunnen worden geacht om ook buiten de muren van het Sw-bedrijf te werken, kunnen binnen de huidige wet alleen op hun verantwoordelijkheden worden gewezen. Als zij een passend aanbod niet aanvaarden heeft het Sw-bedrijf weinig instrumenten om hierbinnen een resultaat te behalen. De wetgeving zou hierin kunnen worden aangepast en meer dwingend kunnen zijn.

De huidige CAO heeft het mogelijk gemaakt dat arbeidsgehandicapten boven het wettelijke minimumloon worden betaald en gunstige arbeidsvoorwaarden hebben⁹³. Dit maakt de uitvoering van de Wsw relatief duur en staat ook in contrast met de werking van de arbeidsmarkt waarin een reguliere werknemer - iemand die wel in staat is een economisch rendabele productie te halen - een vergelijkbaar loon ontvangt. Een aanpassing van de CAO zou een toekomstige door- of uitstroom kunnen bevorderen.

§ 8.6 Slotwoord

Het onderzoek en de bevindingen hebben ons het inzicht gegeven dat de Sw-bedrijven en gemeenten vooral met en voor elkaar aan de slag moeten om organisatiedoelstellingen van de Wsw (nog) beter te realiseren. Dit heeft tijd nodig⁹⁴ en kan volgens ons alleen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Een aantal, maar zeker niet uitputtend, zijn in de voorgaande paragraaf (paragraaf 8.5) behandeld. Goede voorbeelden uit de praktijk hebben bewezen dat een goed resultaat op de (organisatie-)doelstellingen mogelijk is.

Wij willen de bevindingen en mogelijke oplossingen presenteren aan de drie gemeenten en Sw-bedrijven die hebben meegewerkt aan ons onderzoek. Wij hopen dat zij met de mogelijke oplossingen

⁹² Kan als gevolg van een koppeling van prestaties aan economische groei.

⁹³ "Arbeidsvoorwaarden Sociale werkvoorziening en het Reguliere Bedrijfsleven" Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, april 2005.

⁹⁴ Invoering van de wetswijziging is voorlopig uitgesteld tot 2008.

een impuls krijgen om vanuit een andere benadering met de (nieuwe) Wsw aansprekende resultaten te boeken. Wij zijn benieuwd naar hun reactie.

Henk Alkema en Ghel van de Meeberg,
Rotterdam, december 2006.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer, *Rapport "Sociale Werkvoorziening"*, onderzoek van de Algemene Rekenkamer, vergaderjaar 2001-2002.
- Astri, *Wsw: het proces van aanmelding tot en met plaatsing*, Onderzoek uitgevoerd door bureau Astri in samenwerking met SEOR BV, uitgevoerd in opdracht voor de Raad voor Werk en Inkomen, 2003.
- Bakker, W., Waarden, F. van, *Ruimte rond regels*, 1999, Amsterdam.
- Boonstra, J.J., *Integrale organisatieontwikkeling: vormgeven aan fundamentele veranderingsprocessen in organisaties*, 1991, Utrecht, Lemma.
- Caluwé, L. de, Vermaak, H., *Leren veranderen: een handboek voor de veranderkundige*, 1999, Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Cozijnsen, A.J., Vrakking, W.J., *Ontwerp en invoering: strategieën voor organisatievernieuwing*, 1995, Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Dijk, J. van, *Arbeidsmarkt en regio*, Rijksuniversiteit Groningen, 2001.
- Divosa Stichting, *Uit het Isolement*, uitgifte in eigen beheer, 2005.
- EIM bv, Onderzoek voor bedrijf en beleid, informatie centrum, *Aan de slag met inzetbaarheid*, Den Haag, maart 2003.
- Gruijter, J. de, D.W.E. van IJpen, *Politiek-bestuurlijke sturing op de Sociale werkvoorziening*, Alblaserdam/ Dordrecht, 2^e druk, 2003.
- Harrison, M.I., *Diagnosing organizations: methods, models and processes*, Newbury Park, 1987, Sage.
- Havinga, T, J. Terpstra, *Street-level bureaucratie, beleidsuitvoering en relatief machteloze groeperingen*, *Het werk van Michael Lipsky*, 1988, Leiden, pp 271-288.
- Hasenfeld, Y., *Human Service Organisations*, 1983, New York, Englewood Cliffs.

- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO 2001), *Aan de slag*, Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het Arbeidsmarktbeleid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001.
- Kickert, W., *Empirische besluitvormingstheorie. Het werk van Herbert Simon*. Uit A. Korsten en Th. Toonen, Bestuurskunde, hoofdfiguren en kernthema's, Leiden, 1988: pp. 71-84.
- Lipsky, M., *Street level bureaucracy. Dilemma's of the individual in public services*, New York, 1980.
- Ministerie SZW, *Arbeidsvoorwaarden Sociale werkvoorziening en het Reguliere Bedrijfsleven*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, april 2005.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "*Ruimte voor regie*", hoofdstuk 4, 2003.
- Monitorgroep Stichting Divosa, "*Goed bekeken*", vastgesteld in Algemeen Keten Overleg (AKO), Den Haag, december 2005.
- Nederpelt, W.J.M., *Overbezoldiging: Bestaat dat?*, Rapport Open Universiteit, december 2005.
- Perrow, C., *the Analysis of Goals in Complex Organizations*, American Sociological Review, Vol. 26, No. 6 Dec. 1961.
- Research voor beleid bv, *Verkenning Arbeidsmarkt Sociale werkvoorziening*, pagina 79, mei 2006.
- Rifkin, J., *The end of work*, Tarcher/ Putnam, New York, 1995.
- Rijnconsult, *Evaluatieonderzoek Wsw/ WIW*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rijnconsult, 2001.
- RWI, *Arbeidsmarktanalyse 2005*, Raad voor Werk en Inkomen, maart 2005.
- RWI, "*De toegevoegde waarde van regionaal arbeidsmarktbeleid*", Raad voor Werk en Inkomen, maart 2006.
- RWI, "*Omdat iedereen nodig is*", Raad voor Werk en Inkomen, april 2005.
- RWI, "*Nieuwe wegen*", hoofdstuk 8, Rapport Raad voor Werk en Inkomen, 2006.
- RWI, "*Samenwerking tussen gemeenten en de vraagzijde van de arbeidsmarkt*", Raad voor Werk en Inkomen, maart 2006.

- SER, Sociaal Economische Raad, *Sociaal-economisch beleid 2002-2006, Sociaal-economisch beleidsagenda voor de komende kabinetsperiode*, Den Haag, 2002.
- Simon, H., *Administrative Behaviour*, 1947, New York.
- Verschuren, P.J.M., *De probleemstelling voor een onderzoek*, Utrecht, 2002, Spectrum.
- Zwaan, A.H. van der, *Organisatieonderzoek, Leerboek voor de praktijk: het ontwerpen van onderzoek in organisaties*, 2003, Assen, Van Gorcum.
- Zwegers, J.M.M., *Organisatie en arbeidsmarkt*, Samson, Alphen aan den Rijn, 3^e druk, 2000.

Informatieve sites:

www.reintegratiemonitor.nl

www.ministeries.nl

www.cwi.nl

www.sozawe.nl

www.cedris.nl

www.uwv.nl

www.rekenkamer.nl

www.andereoverheid.nl

www.managementsite.nl

www.cbs.nl

Bijlagen

Bijlage 1: Afkortingenlijst

Afkorting:	Betekenis:
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
bv	besloten vennootschap
CAO	collectieve arbeidsovereenkomst
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
HSO	Human Service Organisation
IBO	Interdepartementale Beleidsonderzoek
ID	instroom/doorstroom
JWG	Jeugdwerk Garantieplan
REA	Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SBCM	Stichting Beheer Collectieve Middelen
SLB	Street-level Bureaucracy / Street-level bureaucrats
STZ	Stadstoezicht Rotterdam
Sw(-bedrijven)	(Bedrijven in de) Sociale werkvoorziening
SZW	ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WAJONG	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA	Wet Inkomen naar Arbeidsvermogen
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WWB	Wet werk en bijstand

Bijlage 2: Interviewvragen

1. Directie en management Sw-bedrijven

Naam:	
Functie:	
Instelling/ bedrijf:	
Overige opmerkingen:	

Doel van het interview:

Het interview wordt gehouden voor de afstudeerscriptie van Henk Alkema en Ghiel van de Meeberg voor de studie Bestuurskunde, Master Arbeid, Organisatie en Management. Door de achtergrond en werkervaring van Henk Alkema hebben we op voorhand een vermoeden dat er discrepantie bestaat tussen beleid en uitvoering in het kader Wsw. De doelstelling van het onderzoek is het onderzoeken of er inderdaad discrepantie bestaat tussen genoemd beleid en uitvoering in het kader van de Wsw en op basis daarvan advies uitbrengen. Om hierin duidelijk zicht te krijgen en mogelijke antwoorden te kunnen vinden hebben we uw ervaringen en inzichten nodig. We verzoeken u daarom om eerlijke en duidelijke antwoorden te geven. Uw reactie wordt verwerkt in ons onderzoek; Echter zonder dat door derden een relatie kan worden gelegd tussen de beantwoording en de geïnterviewde.

1. De doelen die in de moderniseringsvoorstellen worden beschreven zijn op zich niet nieuw, ze zijn in de ogen van het ministerie SZW alleen nog onvoldoende gerealiseerd⁹⁵. Het gaat in de moderniseringsvoorstellen niet om een nieuwe visie op de Wsw, maar over een meer zakelijke benadering.

- i. Wat zijn de gevolgen van de moderniseringsvoorstellen voor uw organisatie?
- ii. Welke belemmeringen ervaart de uitvoeringspraktijk?
- iii. Welke oplossingen hanteert de uitvoeringspraktijk?
- iv. Wat zijn vanuit uw gezichtsveld de "al bestaande doelen"?
- v. Denkt u dat er beslissingen genomen worden op basis van optimale beslissingen op basis van die doelstellingen in de uitvoering van de Wsw?
- vi. Wat vindt u van die (moderniserings-)voorstellen?

2. Het kabinet hanteert in de moderniseringsvoorstellen niet langer het uitgangspunt dat Begeleid Werken door sanctiebeleid kan worden bevorderd, maar heeft aangegeven een financieringssysteem te introduceren waarmee gemeenten die meer dan gemiddeld presteren ten aanzien van Begeleid Werken, hiervoor financieel beloond worden.

⁹⁵ Zie hiervoor brief Staatssecretaris van Hoof, d.d. 15 juni 2005 of persbericht Min. SoZaWe d.d. 15 juni 2005, nr. 05/105. Onderzoek IWI 2005 (duurzaamheid begeleid werken), Onderzoek Algemene Rekenkamer 2001-2002.

- i. Wat is de eventuele impact van een wijziging in de financieringssystematiek op uw financiële positie?
- ii. Bent u actief of passief betrokken bij het overleg tussen het Ministerie en Sw-bedrijven over deze wijzigingen?
- iii. Indien u passief betrokken bent, wat is hiervan de oorzaak of reden?

3. De landelijke norm voor begeleid werken is 25% van het aantal SE's van het Sw-werkbedrijf. Deze norm wordt door veel Sw-bedrijven niet gehaald⁹⁶.

- i. Wat zijn hiervan mogelijke oorzaken?
- ii. Geloof u in het succes van Begeleid Werken als werkvorm, die een win-win situatie oplevert voor arbeidsgehandicapte, werkgevers én uitvoeringsorganisatie. Zo ja, waarom wel en zo nee, waarom dan niet?
- iii. Welke invloed heeft de Sw-medewerker op het niet halen van de norm? Kan de Sw medewerker daar iets aan doen?

4. De Sociale werkvoorziening wordt in zijn algemeenheid beschouwd als een geïsoleerd instrument die binnen de muren van het werkbedrijf met verouderde productietechnieken een niet te winnen concurrentiestrijd aangaat met de (lokale) arbeidsmarkt.

- i. Hebt u voorbeelden van samenwerking met lokale partners waaruit synergievoordelen (productie) zijn gehaald?
- ii. Was het Sw-bedrijf hierin initiatiefnemer?
- iii. Op welke wijze is acquisitie en relatiebeheer binnen uw organisatie ingericht en is dit een succesvolle manier?
- iv. De onderrealisatie op de norm begeleid werken is geen incident. Wat heeft de uitvoeringsorganisatie nodig om hierin meer succesvol te kunnen zijn en sluiten de moderniseringsvoorstellen hier op aan?

5. Om succes te kunnen hebben bij Begeleid werken en Detacheren is een actieve, integrale en professionele werkgeversbenadering noodzakelijk. Vanuit kleine successen verder werken aan goede relaties en netwerk. Maar ook is het belangrijk interne draagvlak te hebben.

- i. Bent u het met deze visie eens?
- ii. Op welke wijze werkt de organisatie aan die andere werkgeversbenadering?
- iii. Voelt iedereen, dus niet alleen het management, zich verantwoordelijk voor een andere werkgeversbenadering? Hoe weet u dit of hoe kunt u dit weten?
- iv. Een van de voorwaarden om succesvol te kunnen zijn is een op maat gesneden ontwikkelplan voor de medewerker van waaruit deze zich verder kan ontwikkelen met het oogmerk om onder normale omstandigheden te kunnen werken. Zijn dergelijke initiatieven ingezet en wat is nodig om deze succesvol te laten zijn?

⁹⁶ Rotterdam 2%, Dordrecht 1%, Spijkenisse 2% (realisatie 2005, bron Publiek Overzicht Resultaten Wsw).

6. Hebt u, gelet op de economische ontwikkelingen en een toenemend aantal van ernstige arbeidsgehandicapten, zicht op welke wijze deze doelgroep passend werk kan worden aangeboden en onder welke condities kunnen deze dan succesvol zijn? En wanneer niet? Of zijn er alternatieven?

7. De Sw-bedrijven worstelen al lange tijd met sociale doelstellingen en economische doelstellingen. Een van de competenties van Sw-bedrijven is het aanbieden en organiseren van arbeid voor ernstig arbeidsgehandicapten. Wordt het geen tijd om de keus te maken tussen het alleen voor de ernstig arbeidsgehandicapte creëren van een werkomgeving en de disciplines detacheren en begeleid werken over te hevelen naar andere arbeidsmarktactoren? Waarom wel/niet?

Dank voor uw medewerking.

2. Vragen aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Naam:	
Functie:	
Instelling/ bedrijf:	
Overige opmerkingen:	

Doel van het interview:

Het interview wordt gehouden voor de afstudeerscriptie van Henk Alkema en Ghel van de Meeberg voor de studie Bestuurskunde, Master Arbeid, Organisatie en Management. Door de achtergrond en werkervaring van Henk Alkema hebben we op voorhand een vermoeden dat er discrepantie bestaat tussen beleid en uitvoering in het kader Wsw. De doelstelling van het onderzoek is het onderzoeken of er inderdaad discrepantie bestaat tussen genoemd beleid en uitvoering in het kader van de Wsw en op basis daarvan advies uitbrengen. Om hierin duidelijk zicht te krijgen en mogelijke antwoorden te kunnen vinden hebben we uw ervaringen en inzichten nodig. We verzoeken u daarom om eerlijke en duidelijke antwoorden te geven. Uw reactie wordt verwerkt in ons onderzoek; Echter zonder dat door derden een relatie kan worden gelegd tussen de beantwoording en de geïnterviewde.

1. De moderniseringsvoorstellen Wsw moeten leiden tot een betere realisatie van doelstellingen. Wat is dan de betekenis van “een betere realisatie van doelstellingen”?

2. Een aantal decennia geleden is de sociale werkvoorziening ingericht en onderdeel geworden van onze sociale voorzieningen. Heeft de sociale werkvoorziening - in het licht van een afbrokkelende verzorgingsstaat - levensvatbaarheid of is het een achterhaald instituut?

3. De Sw-bedrijven worstelen al lange tijd met sociale doelstellingen en economische doelstellingen. Een van de competenties van Sw-bedrijven is het aanbieden en organiseren van arbeid voor ernstige arbeidsgehandicapten.

- i. Wordt het geen tijd om de keus te maken tussen het alleen voor de ernstige arbeidsgehandicapte creëren van een werkomgeving en de disciplines detacheren en begeleid werken over te hevelen naar andere arbeidsmarktactoren?
- ii. Waarom denkt u dat Sw-bedrijven worstelen met het behalen van de doelstellingen?
- iii. Welke rol spelen de Sw bedrijven of medewerkers daarin?
- iv. Is in de wetgeving ruimte gelaten voor eigen invulling voor het halen van doelstellingen?
- v. Hoe denkt u dat Sw bedrijven invulling geven aan het behalen van doelstellingen?

4. De arbeidsmarkt is veelal een regionale arbeidsmarkt. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat niet alle Sw-bedrijven te maken hebben met een gunstige of ongunstige economische ontwikkeling binnen de eigen regio. In de huidige situatie trekt de economie weer aan en dit biedt mogelijkheden om resultaat te boeken ten aanzien van begeleid werken.

- i. de landelijke norm - 25% begeleid werken - kan niet in alle regionale economische gebieden worden gerealiseerd. Wordt hiermee in de toekomstige financieringssysteem rekening gehouden?
- ii. De ruimte op de arbeidsmarkt wordt in een aantal gevallen ook opgevuld door arbeidskrachten uit de Europese Gemeenschap en dan vooral seizoensgeboden arbeid. Dit kan ten koste gaan van de benutbare mogelijkheden voor de Sw-bedrijven. Wordt hiermee rekening gehouden?
- iii. Economische regio's kunnen grensoverschrijdend zijn. Indien een detachering of begeleid werken over de landsgrenzen succesvol kan worden. Gelden in een dergelijke situatie ook de voorgestelde financiële prikkels en bijvoorbeeld de No-riskpolis?
- iv. Er is nog onvoldoende sprake van effectief en efficiënt opererende ketens. Gezamenlijke win-win situaties worden niet of nauwelijks gerealiseerd. Op welke wijze kan de overheid hierin beter sturen?

5. In de periode 2000-2001 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de Wet sociale werkvoorziening. Een belangrijke conclusie van dat onderzoek⁹⁷ was dat het ministerie SZW te weinig grip had op de uitvoering van de wet. Van effectieve sturing naar gemeenten was geen sprake.

- i. Herkende het ministerie zich in deze kritiek en zo ja welke maatregelen zijn genomen om een betere grip op de sturing naar gemeenten te effectueren?
- ii. De landelijke norm ten aanzien van begeleid werken is een uitstroom van 25% op jaarbasis. Door circa 80% wordt dit percentage van uitstroom niet gerealiseerd en er worden geen sancties opgelegd bij het achterwege blijven van gewenste resultaten. Heeft het opleggen van een norm dan wel zin?
- iii. "Er is vanuit het ministerie weinig affiniteit met de uitvoeringspraktijk⁹⁸. Zijn de moderniseringsvoorstellen slechts gebaseerd op arbeidsmarktprincipes (theorie) en al te hoge verwachtingen?

⁹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 130, nrs. 1-2.

⁹⁸ Onderzoek Algemene rekenkamer 2002.

- iv. Op welke wijze denkt u dat de beslissingen genomen worden in de uitvoering van de Sw?

Dank voor uw medewerking.

3. Vragen aan de beleidsmedewerker van de gemeente

Naam:	
Functie:	
Instelling/ bedrijf:	
Overige opmerkingen:	

Doel van het interview:

Het interview wordt gehouden voor de afstudeerscriptie van Henk Alkema en Ghiel van de Meeberg voor de studie Bestuurskunde, Master Arbeid, Organisatie en Management. Door de achtergrond en werkervaring van Henk Alkema hebben we op voorhand een vermoeden dat er discrepantie bestaat tussen beleid en uitvoering in het kader Wsw. De doelstelling van het onderzoek is het onderzoeken of er inderdaad discrepantie bestaat tussen genoemd beleid en uitvoering in het kader van de Wsw en op basis daarvan advies uitbrengen. Om hierin duidelijk zicht te krijgen en mogelijke antwoorden te kunnen vinden hebben we uw ervaringen en inzichten nodig. We verzoeken u daarom om eerlijke en duidelijke antwoorden te geven. Uw reactie wordt verwerkt in ons onderzoek; Echter zonder dat door derden een relatie kan worden gelegd tussen de beantwoording en de geïnterviewde.

1. Wat zijn vanuit het gezichtsveld van de gemeente de beleidsdoelen van de Wsw?

Welke maatregelen treft de gemeente om de uitvoeringsinstanties beter in staat te stellen om de beleidsdoelen van de Wsw te realiseren;

- i. Ten aanzien van begeleid werken?
- ii. Ten aanzien naar de uitstroom naar reguliere arbeid?
- iii. Ten aanzien van de wachtlijsten en wachttijden?

Welke rol spelen uitvoeringsinstanties en/of uitvoeringsmedewerkers bij het halen van beleidsdoelstellingen denkt u?

2. Vindt de uitvoering van de Wsw autonoom plaats of wordt nadrukkelijk gestuurd op de samenwerking met andere arbeidsmarktfactoren en wordt de Wsw daarmee onderdeel van het lokale integrale arbeidsmarktbeleid?

- i. Op welke wijze wordt dit vormgegeven en tot welke successen heeft dit geleid?
- ii. Vanuit welk initiatief is deze samenwerking georganiseerd of ingericht?

3. In de periode 2000-2001 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar de Wet sociale werkvoorziening. Een van de aanbevelingen was dat de gemeente de regie op zich zou moeten nemen om op lokaal niveau duidelijke afspraken te maken tussen de gemeente en de Sw-bedrijven

waarbij zou worden vastgelegd welke doelstellingen en inspanningen verwacht worden en wie waarvoor verantwoordelijk is.

- i. Op welke wijze wordt de regierol vervuld door de gemeente?
- ii. Is deze succesvol gebleken? Waarom wel/waarom niet?

4. Sw-bedrijven hebben in de regel meer oog voor de bedrijfsresultaten dan op realisatie van doorstroom of uitstroom. Welke instrumenten heeft de gemeente om hierin te sturen en zijn deze succesvol? En waarom wel/niet?

5. De Sw-bedrijven worstelen al lange tijd met sociale doelstellingen en economische doelstellingen. Een van de competenties van Sw-bedrijven is het aanbieden en organiseren van arbeid voor ernstige arbeidsgehandicapten. Wordt het geen tijd om de keus te maken tussen het alleen voor de ernstige arbeidsgehandicapte creëren van een werkomgeving en de disciplines detacheren en begeleid werken over te hevelen naar andere arbeidsmarktactoren?

6. Een aantal decennia geleden is de sociale werkvoorziening ingericht en onderdeel geworden van onze sociale voorzieningen. Heeft de sociale werkvoorziening - in het licht van een afbrokkelende verzorgingsstaat - nog levensvatbaarheid of is het een achterhaald instituut?

Dank voor uw medewerking.

Bijlage 3: Anonieme lijst respondenten interviews

Respondenten:	Functie:
1	Directeur Sw-bedrijf
2	Beleidsmedewerker Sw-bedrijf
3	Directeur Sw-bedrijf
4	Beleidsmedewerker Sw-bedrijf
5	Afdelingsmanager Sw-bedrijf
6	Bestuurssecretaris Sw-bedrijf
7	Afdelingsmanager Sw-bedrijf
8	Beleidsmedewerker, afd. Specifiek Arbeidsmarktbeleid, cluster Wsw, Directie Arbeidsmarkt, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
9	Afdelingsmanager, cluster Wsw, Directie Arbeidsmarkt, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
10	Beleidsadviseur Regie (Gemeente)
11	Beleidsadviseur Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Sw-bedrijven)
12	Organisatieadviseur Sw-bedrijf
13	Beleidsmedewerker Belangenorganisatie
14	Beleidsmedewerker uitvoering Sw (Gemeente)
15	Afdelingsmanager Sw-bedrijf

Bijlage 4: Samenvatting voorbeelden Kansrijk ondernemen

Doelstellingen WAA groep NV: De WAA groep (Limburg) heeft een toekomstige doelstelling om: “een optimale ontplooiing van de maatschappelijke gehandicapte, primair leidend tot een passende werkplek bij voorkeur in een reguliere arbeidsomgeving” te bereiken door “individueel maatwerk” waarbij het bedrijfsresultaat “minimaal sluitend is op 0”.

De *WAA groep* wil dit bereiken door de traditionele Sw-organisatie te veranderen in een nieuwe plattere organisatie waarin teammanagers verantwoordelijk zijn voor de eindproducten. De primaire processen worden ook opnieuw ingericht. In de toekomst kent het primaire proces 3 fasen:

- i. Intake waarin de leer/werkmogelijkheden worden gediagnosticeerd en een start wordt gemaakt met eventuele probleemoplossingen zoals schuldsanering en alcohol en drugs.
- ii. Traject Uitvoering waarin scholing, vorming, training en leer- en werkervaring centraal staan.
- iii. Uitplaatsing in de vorm van detacheren, begeleid werken en uitstroom naar regulier werk staat in deze fase centraal. Hierbij wordt ondersteund door jobcoaching en jobhunting.

De nieuwe structuur moet ertoe bijdragen dat arbeidsgehandicapten en andere doelgroepen meer en sneller kunnen worden uitgeplaatst binnen de gemeentelijke markt. Niet alleen als zelfstandig uitvoerder van de wet, maar meer als partner met veel samenwerkingsverbanden binnen een netwerk waarbij werkgevers worden aangesproken op doorstroommogelijkheden. Vanuit die nieuwe structuur kunnen producten zoals catering, beveiliging en groenvoorziening op een meer efficiënte manier worden bemand. Daarnaast kan beter worden ingespeeld op seizoensarbeid en projecten.

De *Avelingen Groep* ziet “de Sw als trainingsbasis voor het Arbeidsmarktfit maken van nieuwe doelgroepen”. Nieuwe doelgroepen kunnen worden omschreven als verbreding van het aantal cliënten met een achterstand tot de arbeidsmarkt. De aanwezige instrumenten zullen worden aangepast. Vanuit deze nieuwe aanpak concentreert de aandacht zich op de onderkant van het cliëntenbestand van de sociale dienst waarbij interventie wordt gepleegd op de sociale handicap om te voorkomen dat het eindpunt een Sw-aanmelding is. Binnen de interventie worden cliënten in groepen begeleid, met training en coaching als eerste traject, opgevolgd door werkstages en sollicitaties. Uit deze trajecten is een verbeterde performance van de cliënt zichtbaar; Met zelfvertrouwen, eigen verantwoordelijkheid, realistische doelen en eigen initiatief wordt de kloof met de arbeidsmarkt gedicht. In een paralleltraject worden problemen in de privé-sfeer aangepakt. Binnen dit project is een intensieve samenwerking met de sociale dienst noodzakelijk en worden de activiteiten uit de beschikbare middelen van de Wet Werk en Bijstand gefinancierd.

BaanStede heeft een strategie met elf hoofdaandachtspunten van waaruit:

- een koppeling tussen productie en ontwikkeling in een nieuw bedrijfsvoeringmodel tot stand wordt gebracht,
- een paradigkawisseling tot stand wordt gebracht en,

- waarbij competenties beter aansluiten.

Vanuit deze strategie wordt beoogd dat een aantal bedrijfsactiviteiten zich zullen versterken van waaruit interne mobiliteit kan worden ontwikkeld. Andere bedrijfsactiviteiten kunnen vanuit een budgetneutrale bedrijfsvoering worden voortgezet, terwijl verliesgevende bedrijfsactiviteiten worden afgebouwd. Het beoogde resultaat is een verdere groei naar integratie en zelfstandigheid. In de missie van de organisatie zijn actief en assertief, balans mensresultaatgerichtheid sleutelbegrippen. Baanstede wil zich meer ontwikkelen als leerwerkbedrijf waarin het mensontwikkelingsproces en productieproces als zelfstandige processen functioneren.

In het mensontwikkelingsproces veel aandacht voor begeleiding en coaching vanuit een zorgvuldige intake. In het productieproces aandacht voor acquisitie, werkvoorbereiding en procesorganisatie en relatiebeheer (aftersales).

Binnen de gekozen strategie geldt voor Baanstede als succesfactor dat het politieke bestuur zich committeert aan het financiële resultaat, draagvlak bij het middenkader en passende competenties bij het management. Baanstede beseft dat een zeker geduld noodzakelijk is binnen een consistente aanpak waarbij gericht wordt gestuurd op de ontwikkeling van het arbeidsvermogen. Centrale vraag (verdieping) blijft steeds voor Baanstede welk type organisatie het beste uit kan pakken; Een marktorganisatie, een taakorganisatie of wellicht beiden.

Licom vindt dat de organisatie nieuw beleid moet ontwikkelen vanuit het feit dat;

- medewerkers mondiger worden,
- wettelijke taakstelling aanwezig is om cliënten te ontwikkelen,
- landelijk beleid moet worden uitgevoerd in het toepassen van de arbeidsmarktladder⁹⁹,
- de stijl van leidinggeven niet meer passend is.

Omdat medewerkers mondiger worden, een wettelijke taakstelling aanwezig is en landelijk beleid uitgevoerd moet worden, sluit coachend leiderschap en leidinggeven beter aan bij het realiseren van doelstellingen.

Dit is nodig om als mensgerichte organisatie (maat)werk aan cliënten te kunnen aanbieden van waaruit ontwikkeling kan worden bevorderd en de afstand tot de arbeidsmarkt kan worden verkleind. Coachend leiderschap, flexibiliteit, sensitiviteit en integriteit zijn als dominante competenties benoemd om doelen te kunnen realiseren. In een open organisatie met ruimte voor mening en kritiek ruimte geven en krijgen om te ontwikkelen en succesvolle activiteiten verder benutten. Opleiding en ontwikkeling op alle niveaus binnen de organisatie binnen een afgebakende periode. Er is geen sprake van vrijblijvendheid; Aan de hand van een advies na een ontwikkel-assessment worden ontwikkeltrajecten opgesteld en gevolgd.

⁹⁹ Van beschutte werkomgeving tot reguliere arbeid.

Resultaatgericht werken uit zich in het afspreken van targets binnen alle managementniveaus. Mens- en productieprocessen worden gescheiden. Prioriteit wordt gegeven aan de Sw-doelgroep, opgevolgd door andere doelgroepen.

Als aandachtspunten benoemt Licom; Het veranderproces kan alleen als flankerend beleid met betrekking tot communicatie en cultuur goed aansluit, er binnen het juiste tempo wordt gewerkt en een goede match is met de externe ondersteuning.

Empatec (onderdeel Meandergroep) wil het Mensbedrijf zijn waarop iedereen met een afstand tot de arbeidsmarkt een beroep kan doen. Een onderneming waarin mensen tot ontwikkeling kunnen komen, uit individuele ontwikkelingsplannen in een bedrijfsmatig gezonde omgeving. *Empatec* wil dit doen in de volledige keten; van intake tot aanbod van een permanente werkplek. In het strategische beleidsplan van *Empatec* zijn drie uitgangspunten geformuleerd;

- i. Mensontwikkeling staat centraal;
- ii. Open staan voor nieuwe doelgroepen, producten en diensten en;
- iii. Dit binnen een financieel gezonde organisatie waarbinnen de efficiency en productiviteit wordt verhoogd.

Verschillende instrumenten ondersteunen het strategische beleid. Om dit beleid succesvol te kunnen uitvoeren is competentieontwikkeling en cultuuromslag essentieel. Hiervoor wordt flankerend beleid uitgezet. De samenhang tussen Strategie, Mensen, Cultuur en Structuur draagt bij aan goede resultaten.

Empatec verwacht een andere rol van de leidinggevende. Geen traditionele baas (directief en opleggend), maar meer één die invuller is van verschillende rollen en situationeel afhankelijk handelt (ondersteunend en faciliterend):

- Als coach voor de gespreksvoering, rapportage, feedback en confrontatie;
- Als organisator ten aanzien van de bedrijfsvoering en bedrijfsprocessen;
- Als teamleider voor het resultaat gericht samenwerken;
- Als veranderaar voor het bewegen, veranderen en verbeteren;
- Als kwaliteitsmanager voor de klantgerichtheid en bewaking van product- en proceskwaliteit.

In de verschillende rollen als leidinggevende wordt gericht op de ontwikkeling van medewerkers om persoonlijke doelen te verwezenlijken.

Door de *WSD-groep* is een academie als bedrijfsonderdeel opgericht. Aanleiding hiertoe waren een aantal geformuleerde uitgangspunten want;

- i. Het moest wil gaan knisperen in de organisatie;
- ii. Niet achterblijven bij andere uitvoeringsinstellingen;

- iii. De blik naar buiten richten omdat de omgeving andere eisen stelt, om beter voorbereid te zijn op de toekomst en;
- iv. Medewerkers bepalen het succes van de organisatie.

Medewerkers met een hogere arbeidssatisfactie vormen een meerwaarde bij klanten en dragen daardoor bij aan een beter organisatieresultaat. Er kan een negatieve spiraal worden doorbroken wat positieve effecten heeft op de klant.

Klanten worden loyaler, zijn bereid te investeren in personeel en het inleenvolume uit te breiden. De WSD academie stelt medewerkers in staat zich te laten trainen en opleiden met als doel een arbeidsplaats te realiseren in een zo regulier als mogelijke omgeving. Na een intake, waarin de gewenste en mogelijke persoonlijke ontwikkeling wordt afgesproken, volgen twee stappen gericht op het wegnemen van weerstand en het vaststellen van de leerstijlen. Vervolgens wordt training/coaching gestart. Het resultaat van de inzet van de academie is een gemiddelde stijging van 5% op alle niveaus (exploitatie, cliënten, uitstroom, nieuwe producten en klanttevredenheid). Het managementteam vervult een voortrekkersrol, maar is ook verantwoordelijk voor een permanente bijsturing. Daarnaast heeft de academie een functie voor de communicatie en feedback.