



Opdrachtgever

Divosa



Opdrachtnemer

Feil, Wilco en Eric Leupe

Onderzoek

Einddatum – 1 november 2005

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

Uit het isolement. De modernisering van de Wsw

Conclusie

65% van de sociale werkvoorzieningsbedrijven is verliesgevend. Bovendien is de sociale werkvoorziening met € 2,2 miljard per jaar in Nederland een relatief dure voorziening. Ook sluit de huidige Wet sociale werkvoorziening (Wsw) onvoldoende aan bij de veranderingen in de sociale zekerheid die de WWB en wet Suwi met zich meebrengen. Het kabinet wil daarom de Wsw moderniseren. Vermoedelijk wordt de gemoderniseerde wet in 2007 ingevoerd. De nieuwe Wsw geeft gemeenten meer (financiële) verantwoordelijkheid. Sociale werkvoorziening moet niet langer als een geïsoleerde voorziening worden beschouwd, maar als een aanvullend instrument in het arbeidsmarkt- en participatiebeleid voor arbeidsgehandicapten met een Wsw-indicatie.

De wet beoogt enkel instroom van mensen met beperkingen. De focus ligt op het begeleiden van deze mensen van een beschutte naar een onbeschutte plaats binnen de sociale werkvoorziening of naar een reguliere werkomgeving: de beweging van binnen naar buiten. Maar wat betekent de nieuwe Wsw precies voor gemeenten? Krijgen SW-bedrijven een plaats binnen het arbeidsmarktbeleid? Moeten gemeenten meer doen met minder geld? In deze verkenning wordt beschreven wat de gevolgen van de gemoderniseerde Wsw voor gemeenten zijn.

Bron: Divosa

[Link naar bestand](#)

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/ok2wpj9f>

Uit het isolement; de modernisering van de Wsw

65% van de sociale werkvoorzieningsbedrijven is verliesgevend. Bovendien is de sociale werkvoorziening met € 2,2 miljard per jaar in Nederland een relatief dure voorziening. Ook sluit de huidige Wet sociale werkvoorziening (Wsw) onvoldoende aan bij de veranderingen in de sociale zekerheid die de WWB en wet Suwi met zich meebrengen. Het kabinet wil daarom de Wsw moderniseren. Vermoedelijk wordt de gemoderniseerde wet in 2007 ingevoerd.

De nieuwe Wsw geeft gemeenten meer (financiële) verantwoordelijkheid. Sociale werkvoorziening moet niet langer als een geïsoleerde voorziening worden beschouwd, maar als een aanvullend instrument in het arbeidsmarkt- en participatiebeleid voor arbeidsgehandicapten met een Wsw-indicatie. De wet beoogt enkel instroom van mensen met beperkingen. De focus ligt op het begeleiden van deze mensen van een beschutte naar een onbeschutte plaats binnen de sociale werkvoorziening of naar een reguliere werkomgeving; de beweging van binnen naar buiten.

Maar wat betekent de nieuwe Wsw precies voor gemeenten? Krijgen SW-bedrijven een plaats binnen het arbeidsmarktbeleid? Moeten gemeenten meer doen met minder geld? In deze verkenning wordt beschreven wat de gevolgen van de gemoderniseerde Wsw voor gemeenten zijn.

Uit het isolement

Uit het isolement

De modernisering van de Wsw

Divosa

Verkenningen

Uit het isolement

De modernisering van de Wsw



Het onderzoek voor deze verkenning is uitgevoerd door Radar Advies in opdracht van Divosa.



Radar Advies
Veemarkt 83
1019 DB Amsterdam
T 020-463 50 50
F 020-463 50 51
I www.radaradvies.nl

Uit het isolement

De modernisering van de Wsw

Divosa is de belangen- en netwerkorganisatie van managers van de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties voor Werk, Inkomen en Zorg. Kennis van de uitvoeringspraktijk stelt Divosa in staat een sterke schakel te zijn tussen beleid/bestuur en uitvoering, tussen samenwerkingspartners en leden en tussen het lokale en landelijke niveau.

Divosa

Bezoekadres

Verenigingsbureau Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

Postadres

Postbus 407
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37

F 030-233 37 26

E cb@divosa.nl

I www.divosa.nl

COLOFON

Uitgave

© november 2005, Divosa, Utrecht
isbn 90-809798-5-6

Auteurs

drs. ing. Wilco Feil
drs. Eric Leupe

Eindredactie

Yolanda van Empel, VEMP redactie & pr

Vormgeving

Rolf Resink, RLF Communicatieve
vormgeving

Inhoudsopgave

Woord vooraf 7

1. Inleiding 9
2. Bestaande situatie bij gemeenten en bedrijven 13
3. Moderniseringsvoorstellen Wsw 23
4. De verkenning: opgaven voor de gemeenten 29
5. Recapitulatie: lijnen naar de toekomst 47

BIJLAGE

afkortingenlijst 55

Woord vooraf

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is er om mensen met verstandelijke, fysieke en/of psychische belemmeringen te laten meedoen op de arbeidsmarkt. De regeling bestaat nu een aantal decennia. SW-bedrijven hebben inmiddels een gevestigde positie op de arbeidsmarkt en bieden aan zo'n 90 duizend mensen werk. De meesten werken in de beschutte omgeving van de werkvoorziening zelf, een klein deel met begeleiding bij andere bedrijven. Deze gegroeide situatie van de Wsw legt de kracht en tegelijk ook de zwakte van de regeling bloot. De Wsw heeft in al die jaren namelijk niet geleid tot een groter opnamevermogen van mensen met belemmeringen op de reguliere arbeidsmarkt.

Daarom wil dit kabinet deze patstelling openbreken. Door modernisering van de Wsw. Daarvoor zijn gemeenten nodig. Zij moeten de sociale werkvoorziening betrekken in het brede spectrum van mogelijkheden die gemeenten hebben om de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Dat lukt alleen als gemeenten de regie nemen, ervoor kiezen om dit proces aan te sturen. Niet omwille van de regie zelf, maar omwille van die tienduizenden mensen met belemmeringen, maar ook met talenten, die graag willen meedoen in een gewone werkomgeving.

Omdat de regie bij gemeenten komt te liggen, worden ook de leden van Divosa meer en meer geconfronteerd met de gevolgen van de moderniseringsoperatie van de Wsw. Zeker voor kleinere gemeenten is betrokkenheid bij de Wsw een heel nieuw gegeven. Daarom hebben wij deze verkenning gemaakt. Het geeft uitleg over de modernisering, die overigens nog aan politieke besluitvorming onderhevig is, en het biedt scenario's om mensen binnen de SW-bedrijven, maar ook daarbuiten, bij de reguliere arbeidsmarkt te betrekken.

Dat vraagt niet alleen wat van de sociale werkvoorzieningen, maar ook veel van gemeenten, van het bedrijfsleven, van branches en sectoren. Vóór alles vraagt het van iedereen een andere kijk. Wij moeten onze blik verschuiven van de belemmeringen naar de mogelijkheden, kansen en talenten van mensen. Managers van sociale diensten zijn onder invloed van het veranderde mensbeeld in de WWB al gewend om op deze manier om te gaan met burgers die een beroep op hen doen. Sociale diensten kunnen op dit punt een waardevolle bijdrage leveren aan de veranderingen die nodig zijn om de modernisering van de Wsw te laten slagen. Want voor mensen die gebruikmaken van de Wsw geldt hetzelfde als voor

mensen die een beroep doen op de WWB: de regelingen moeten voor alles een emancipatiemogelijkheid zijn, een steunmogelijkheid om hen in staat te stellen mee te doen op de arbeidsmarkt.

Ik bedank de gemeenten Beverwijk, Boxtel, Dordrecht, Ede, Houten, Leiden, Leiderdorp, Smallingerland, Tiel, Utrecht, Venlo, Vlagtwedde en Wijchen voor hun waardevolle bijdrage aan deze verkenning. Ook de SW-bedrijven WSD Groep (Boxtel), UW-bedrijven (Utrecht), SW Breed (Nijmegen), DZB (Leiden), de Meergroep (Beverwijk) en Drechtwerk (Dordrecht) bedank ik voor hun bijdrage.

De verkenning is op een aantal momenten van kritisch commentaar voorzien door een klankbordgroep van vertegenwoordigers uit verschillende gemeenten. Ook een aantal belangenorganisaties heeft een reactie gegeven op de moderniseringsvoorstellen, en suggesties en aanbevelingen gedaan voor een optimale uitvoering van de Wsw. Ten slotte dank ik Hanne Overbeek en Jan Timmermann voor respectievelijk de opzet en de begeleiding van het onderzoek.

Ik hoop dat deze verkenning binnen uw gemeente bijdraagt aan de uiteindelijke opzet en doel van de modernisering: een arbeidsmarkt die mensen met belemmeringen omwille van hun talenten en mogelijkheden niet langer uitsluit, maar insluit. Uit het isolement, zowel binnen als buiten de sociale werkvoorziening!

Tof Thissen
voorzitter Divosa

1. Inleiding

De sociale werkvoorziening (SW) zou niet langer als een geïsoleerde voorziening moeten worden beschouwd, maar als een aanvullend instrument in het arbeidsmarkt- en participatiebeleid voor arbeidsgehandicapten met een Wsw-indicatie. De uitvoering van de Wsw (Wet sociale werkvoorziening) staat voor de meeste gemeenten echter op afstand.

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw), die in 1969 werd ingevoerd, is bedoeld om mensen met een arbeidshandicap aan een baan te helpen die past bij hun mogelijkheden en beperkingen. Bij voorkeur in een gewoon bedrijf met ondersteuning van een begeleider. Als dat niet mogelijk is, komt een baan bij een bedrijf in de sociale werkvoorziening in aanmerking. Met de moderniseringsplannen wil de regering dat:

- de Wsw nog sterker dan nu voorbehouden is aan mensen die op een beschermde werkplek zijn aangewezen;
- gemeenten bevorderen dat meer mensen bij een gewone werkgever gaan werken, omdat ze op die manier meer integreren in de samenleving;
- de financieringsstructuur van de Wsw wordt vereenvoudigd.

DE VERKENNING

Daarom heeft Divosa een verkenning laten uitvoeren naar de moderniseringsplannen om meer inzicht te kunnen geven in de gevolgen ervan voor de uitvoering. En ook om in kaart te brengen welke keuzes gemaakt kunnen worden in de wijze van regievoering door de lokale uitvoering, wat de gevolgen voor de organisatie zijn en welke knelpunten en oplossingen er zijn. In de verkenning is extra aandacht besteed aan kleinere gemeenten. Zij missen vaak (beleids)capaciteit om de ontwikkelingen op het specifieke terrein van de Wsw te volgen. Om die reden is de verkenning totstandgekomen in medeopdracht van de Commissie Kleinere Gemeenten van Divosa.

SOCIALE WERKVOORZIENING VERDIENT EEN PLEK IN HET ARBEIDSMARKTBELEID

Door ontwikkelingen in conjunctuur (zoals het verdwijnen van werk naar lagelonenlanden) en wetgeving (zoals het onderbrengen van de indicatiestelling voor de Wsw bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)) komt de uitvoering van de Wsw dichterbij gemeenten te staan. Steeds vaker ontwikkelen sociale diensten *work first*-initiatieven¹ waarin de (infrastructuur van de) sociale werkvoorziening

een rol speelt. Veel sociale werkvoorzieningsbedrijven (SW-bedrijven) zijn ook actief op de reïntegratiemarkt. De kennis, ervaring en de infrastructuur van SW-bedrijven zijn voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt van betekenis; voor bijstandsgerechtigden én voor andere klantgroepen, zoals mensen met een WW of WAO-uitkering. Het biedt gemeenten de mogelijkheid een sluitende aanpak te realiseren, waardoor mensen niet meer afhankelijk zijn van bijstand. De sociale werkvoorziening is daarmee een volwaardig instrument in het arbeidsmarkt- en participatiebeleid voor de groep arbeidsgehandicapten met een Wsw-indicatie.

NAAR ELKAAR TOEGROEIEN VAN WET- EN REGELGEVING

Beleidsreinen groeien naar elkaar toe. Dit nodigt uit tot ‘verknoping’ van beleid, waarbij vanuit verschillende beleidsdisciplines integraal beleid wordt ontwikkeld. Dit geldt onder andere voor de Wet werk en bijstand (WWB) en in de toekomst mogelijk voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) én voor de gewijzigde Wsw. Er zijn overeenkomstige elementen in de regelgeving; centraal staan de participatie van kwetsbare groepen en decentralisatie van de uitvoering. De toegenomen beleidsverantwoordelijkheid heeft twee kanten: meer beleidsruimte en de mogelijkheid om maatwerk te leveren, maar ook meer (financiële) risico’s. Hoe daarop te reageren?

EEN BREED PALET AAN SCHAKERINGEN

Een sluitend antwoord op deze vraag geeft deze verkenning niet. De gemeenten, de sociale diensten én de uitvoeringsorganisaties zijn daarvoor te verschillend. Deze verkenning wil informeren en helpen keuzes te maken. Het doel is te prikkelen tot nadenken over de Wsw en de uitvoeringsstructuur van de sociale werkvoorziening die in de loop van decennia is ontwikkeld. En over de wijze waarop de door de moderniseringsvoorstellen beoogde regie aangepakt kan worden. Hoe kan dit alles bijdragen aan het uitvoeren van de opdracht waar sociale diensten voor staan: het werken aan reïntegratie en participatie en het bieden van een inkomen.

LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 geeft een beeld van de huidige uitvoeringspraktijk, waaronder de knelpunten zoals de lastige bestuurlijke aansturing en de druk op de sociale- en uitstroombestelling. In hoofdstuk 3 volgen de moderniseringsvoorstellen op hoofdlijnen. Hoofdstuk 4 beschrijft de gevolgen van de moderniseringsvoorstellen voor de gemeenten zoals die in de verkenning naar voren zijn gekomen. Het beeld wordt beschreven aan de hand van drie centrale opgaven. Hoe deze

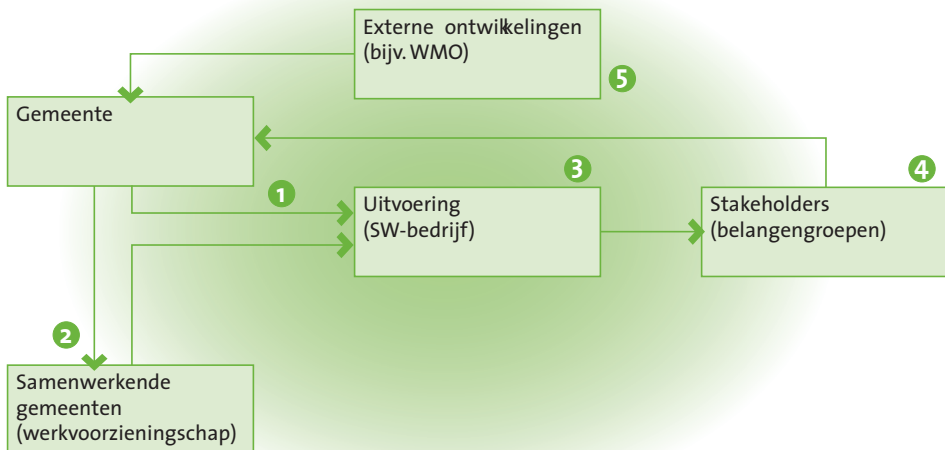
opgaven vorm en inhoud krijgen zal door de lokale situatie gekleurd zijn. Een blauwdruk is niet te geven. In hoofdstuk 5 volgen – op grond van de analyse van de bestaande situatie en de opgaven voor de gemeenten – lijnen naar de toekomst. Deze kunnen als handreiking lokaal worden uitgewerkt.

Op het allerlaatste moment, vlak voor het ter perse gaan van dit boekje, zijn de resultaten van het overleg van staatssecretaris Van Hoof met de Kamercommissie in het boekje verwerkt. Dat heeft tot gevolg gehad dat hoofdstuk 3 zodanig is aangepast dat daarin de moderniseringsvoorstellen worden gepresenteerd zoals die gelden vanaf 15 november 2005. In het overleg dat daarover met ambtenaren van het ministerie van SZW is gevoerd is ook gebleken dat de bedoeling van één van de hoofdlijnen van de moderniseringsvoorstellen, namelijk het maken van de beweging ‘van binnen naar buiten’ bij veel mensen niet goed is begrepen. Het ministerie heeft hiermee niet bedoeld dat er zoveel mogelijk Wsw-geïndiceerden bij een werkgever in een reguliere baan aan het werk moeten, maar als SW'er in een vorm van begeleid werken of gedetacheerd buiten het SW-bedrijf.

VERANTWOORDING ONDERZOEKSOPZET

De uitvoering van de Wsw is geen zaak van gemeenten alleen. Daarom is gekozen voor een brede verkenning. In onderstaande figuur is weergegeven welke invalshoeken in de verkenning zijn meegenomen. Na een deskresearch is met Divosa een selectie gemaakt van gemeenten en SW-bedrijven die in de verkenning zijn betrokken. Op basis van een startnotitie die eerst is besproken met de klankbordgroep zijn er vervolgens gesprekken gevoerd in 13 gemeenten. Daarbij is gesproken met de wethouder, vaak tevens bestuurder in een GR (Gemeenschappelijke Regeling), en met het hoofd van de sociale dienst, daarbij vaak ondersteund door een beleidsmedewerker. In zes gemeenten is er ook gesproken met de directeur van het SW-bedrijf.

Ook is een bijeenkomst georganiseerd met belangenorganisaties om hun opinies op de moderniseringsvoorstellen te horen. Welke suggesties en aanbevelingen hebben zij voor een optimale uitvoering van de Wsw? De verkenning is begeleid door een klankbordgroep met leden van Divosa die de verkenning hebben gevolgd en van commentaar voorzien.



(VOETNOOT)

- ¹ *Work first* is een in de Verenigde Staten ontwikkelde aanpak van bijstandsge-rechtigden, waarin benadrukt wordt dat mensen iets moeten doen voor hun uitkering.

2. Bestaande situatie bij gemeenten en bedrijven

2.1 Inleiding

Hoe wordt de huidige sociale werkvoorziening uitgevoerd? Dit hoofdstuk beschrijft de bestaande situatie bij gemeenten en SW-bedrijven. De sociale werkvoorziening is alleen bestemd voor mensen die daar ook echt thuishoren. Het gaat dan om mensen die door lichamelijke, psychische en/of verstandelijke beperkingen niet in een gewone baan aan de slag kunnen.

Vanuit een brede invalshoek volgt een schets van de bestaande situatie:

- Oorsprong en ontstaan Wsw,
- Schets van verschillende uitvoeringsvarianten,
- Ontwikkelingen in de markt van goederen en diensten,
- Knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk,
- Ontwikkeling in relevante wet- en regelgeving.

2.2 Oorsprong en ontstaan Wsw

De Gemeentelijke Sociale Werkvoorziening voor Handarbeiders (GSW) werd in 1950 ingevoerd voor mensen die door persoonlijke en economische oorzaken niet aan het werk konden komen. Bij de GSW werden in 1952 de gemeentelijke werkplaatsen voor minder validen en de particuliere werkplaatsen voor gehandicapten ondergebracht. In 1952 werden ook werklozen en zwakzinnigen in de GSW opgenomen. Vanaf die tijd, maar officieel in 1962, werd de GSW opengesteld voor zwaar lichamelijk en geestelijk gehandicapten en in 1963 ook psychiatrische patiënten. Het aantal plaatsingen in de GSW nam toe van 8.800 in 1955 tot meer dan 30.000 in 1965. Deze ruime toelating had alles te maken met de grote vraag naar arbeidskrachten. Wie maar enigszins kon werken werd in het productieproces ingeschakeld.

In 1969 veranderde de Wsw van een gemeentelijke regeling in een rijksregeling. Het was een voorziening met een declaratieregeling door de gemeenten aan het Rijk: 100% van de loonsom en 80% van de resterende exploitatiekosten. Tot de doelgroep behoorde eenieder die 'ten gevolge van een handicap niet of nog niet te plaatsen zijn op de reguliere arbeidsmarkt'. Deskundigen van arbeidsvoorziening, sociale partners en VSO scholen hadden zitting in een eigen toelatingscom-

missie. Er was geen relatie met de gemeentelijke sociale dienst. Bij de start in 1969 behoorden 40.000 personen tot de doelgroep. Twintig jaar later was dit aantal verdubbeld. Dit vormde onder meer aanleiding voor de ontwikkeling van een meer stuurbaar model.

BUDGETFINANCIERING

In 1989 werd de budgetfinanciering geïntroduceerd. Dit leidde tot een omslag in de uitvoering. Een steeds groter deel van de kosten moest worden terugverdiend op de markt voor goederen en diensten via een bedrijfsmatige aanpak. Bovendien gold het zogenaamde Besluit Organisatie Sociale Werkvoorziening en het zogenoemde parallelleiteitsbeginsel. Zowel het Besluit als het parallelleiteitsbeginsel komen er in feite op neer dat het aangeboden werk in of via de sociale werkvoorziening zoveel mogelijk moest lijken op werk buiten SW-verband.

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 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.

De herindicatie Wsw

Een indicatie Wsw is voor een bepaalde periode geldig, bijvoorbeeld voor twee jaar. Daarna wordt onderzocht of de sociale werkvoorziening nog steeds de beste werkplek is. Dit onderzoek heet de herindicatie Wsw en wordt ook gedaan door het CWI. Met een indicatie Wsw kan een persoon op twee manieren ergens werken:

1. Begeleid werken. Bij begeleid werken gaat iemand werken in een gewoon bedrijf, bijvoorbeeld in een supermarkt, een restaurant of een kantoor. In zo'n bedrijf wordt de baan natuurlijk wel aangepast aan de mogelijkheden. Zo kunnen werktijden of werkplek worden aangepast, of het tempo waarin gewerkt wordt. Ook is er bij het werk ondersteuning door een begeleider.
2. Werken bij een SW-bedrijf. Is begeleid werken niet mogelijk, dan kan werken bij een bedrijf in de sociale werkvoorziening, een zogenaamd SW-bedrijf, een optie zijn.

Bij een SW-bedrijf kan een persoon in het bedrijf zelf werken, bijvoorbeeld op de afdeling inpakken of montage. Maar het is ook mogelijk om buiten het bedrijf aan de slag te gaan. Bijvoorbeeld door voor het SW-bedrijf ergens kantoren schoon te maken. Of plantsoenen van de gemeente te onderhouden. Het SW-bedrijf kan een persoon ook 'uitlenen' aan een ander bedrijf. Men spreekt dan van detachering.

Bronnen: www.szw.nl, www.cedris.nl

NWSW

In 1998 werd de nWsw geïntroduceerd. De doelgroep werd in deze wet nader omschreven en de indicatiecriteria werden aangescherpt. De indicatiecommissie viel vanaf dat moment buiten de invloedssfeer van de gemeente/werkvoorzieningschap. Afsproken werd dat de oude werknemers (instroom van voor 1998) niet opnieuw zouden worden geïndiceerd. Met de nWsw werd een nadrukkelijker regierol voor de gemeenten voorzien. Uit evaluatieonderzoek¹ van het ministerie van SZW bleek in 2001 dat er van een regiefunctie van de gemeenten op de Wsw nauwelijks sprake was. In 2002 kwam de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) met een positief advies ten aanzien van de reïntegratieactiviteiten van de SW-bedrijven. Hier werden wel strikte voorwaarden aan verbonden. Samen met een negatief advies van de Algemene Rekenkamer over de indicatiecommissie vormden deze ontwikkelingen voor toenmalig staatssecretaris Rutte de opmaat naar de moderniseringsvoorstellen Wsw.

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.

PROFIEL DIENSTBETREKKINGEN

Eind 2004 ziet het profiel van de personen met een dienstbetrekking er als volgt uit:

- bijna driekwart is man (74%),
- ruim de helft is ouder dan 45 jaar (52%); de gemiddelde leeftijd is 44 jaar,
- 38% heeft een lichamelijke handicap, iets meer dan één op de drie personen heeft een verstandelijke handicap (34%) en bijna een kwart heeft een psychische handicap (24%); 5% heeft een handicap in de categorie 'overig',
- De groepen 'licht en ernstig arbeidsgehandicapten' zijn in omvang nog zeer gering (3% en 10%); van de personen met een dienstbetrekking aangegaan vanaf 1998 is 11% licht, 57% matig en 32% ernstig arbeidsgehandicapt.

PROFIEL BEGELEID WERKEN

Eind 2004 ziet het profiel van de personen met begeleid werk er als volgt uit:

Geslacht: er zijn beduidend meer mannen (71%) dan vrouwen (29%),

Leeftijd: de personen met begeleid werk zijn relatief jong: 54% is jonger dan 35 jaar en de gemiddelde leeftijd ligt net boven de 34 jaar,

Handicap: 42% is psychisch gehandicapt, één op de drie heeft een verstandelijke handicap (32%) en een kwart een lichamelijke handicap (25%).

Arbeidshandicap: bijna tweederde is matig arbeidsgehandicapt (64%); ruim

een kwart is ernstig arbeidsgehandicapt (26%) en één op de negen heeft een lichte arbeidshandicap (11%).

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

2.3 Uitvoeringsvarianten bij gemeenten/bedrijven

Binnen de Wsw zijn grofweg de volgende uitvoeringsvarianten te onderscheiden:

- een Gemeenschappelijke Regeling (GR) en een ‘traditioneel’ SW-bedrijf,
- een GR met een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie (NV of BV),
- een eigen gemeentelijke dienst,
- inkoopmodel bij centrumgemeente/SW-bedrijf.

Uitvoeringsvariant 1: werkvoorzieningschap met ‘traditioneel’ SW-bedrijf
Gemeentelijke bevoegdheden ten aanzien de Wsw zijn bij een traditioneel SW-bedrijf overgedragen aan de GR. Via een aanwijzingsbesluit is het SW-bedrijf aangewezen voor de feitelijke uitvoering. De bestuurlijke aansturing vindt plaats vanuit de GR. Vaak is SW-personeel in dienst van het werkvoorzieningschap, dat het vervolgens detacheeert bij het SW-bedrijf. Beleidsontwikkeling vindt voornamelijk plaats vanuit het bedrijf. Vaak levert de centrumgemeente de voorzitter van het Dagelijks Bestuur en zijn de andere wethouders bestuurder in het DB. Raadsleden nemen deel in het Algemeen Bestuur. Deze uitvoeringsvariant komt het meest voor.

Uitvoeringsvariant 2: werkvoorzieningschap met verzelfstandigd bedrijf op afstand

Deze uitvoeringsvariant komt in grote lijnen overeen met die van een ‘traditioneel’ SW-bedrijf. Er is echter een belangrijk verschil. Het SW-bedrijf is verzelfstandigd en op afstand gezet van de deelnemende gemeenten. Het SW-bedrijf is in tegenstelling tot het ‘traditionele’ werkvoorzieningschap een eigenstandige rechtspersoon met (juridische) handelingsbevoegdheid. Een veelvoorkomende vorm is een structuur-NV. Dat is een NV met een Raad van Commissarissen, waarbij de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering volledig binnen het bedrijf ligt. Soms is er een holding met werkmaatschappijen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid en het financiële risico blijven bij de gemeenten die samenwerken in het werkvoorzieningschap. De aandelen zijn in de meeste gevallen voor 100% in handen van de GR.

Uitvoeringsvariant 3: eigen gemeentelijke dienst of bedrijf

Bij uitvoering van de sociale werkvoorziening door de gemeentelijke dienst of bedrijf is er een directe gemeentelijke verantwoordelijkheid en sturing op de uitvoering van de Wsw. De sociale dienst treedt soms op als 'opdrachtgever' voor de andere gemeentelijke dienst waarin het bedrijf is georganiseerd. Het hoeft niet per se te gaan om een gemeentelijke dienst. Het komt ook voor dat er sprake is van een eigen bedrijf met één aandeelhouder: de gemeente. De portefeuillehouder Sociale Zaken is bestuurlijk verantwoordelijk voor de Wsw. Deze uitvoeringsvariant komt vooral voor in grotere gemeenten. Omliggende gemeenten kopen arbeidsplaatsen in op contractbasis. Een eigen gemeentelijke dienst of een eigen SW-bedrijf komt relatief weinig voor.

Uitvoeringsvariant 4: inkoopmodel bij centrumgemeente/SW-bedrijf

Ten slotte zijn er gemeenten die geen eigen bedrijf hebben en ook niet deelnemen in een GR. De rijksbijdrage wordt rechtstreeks naar de gemeente overgemaakt. Deze gemeenten kopen arbeidsplekken en begeleiding in bij het SW-bedrijf in de buurt of schakelen Begeleid Werken Organisaties (BWO) in. Binnen deze uitvoeringsvariant is er geen sprake van een (direct) financieel belang voor de exploitatie van het SW-bedrijf. Uiteraard versleutelt de opdrachtnemende partij de indirecte kosten in het contract dat met de opdrachtgevende gemeente wordt afgesloten. In principe is er veel keuzevrijheid.

2.4 Ontwikkelingen in de markt

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.

2.5 Knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk

In de uitvoeringspraktijk doet zich een aantal knelpunten voor die belemmerend werken op het realiseren van de doelstellingen zoals de wetgever die beoogt.

Knelpunt 1: de bestuurlijke aansturing is lastig

Er spelen ten minste drie factoren die de bestuurlijke aansturing van een SW-bedrijf lastig maken:

- De gemeentebestuurder is vaak tevens bestuurder in het SW-bedrijf. Dan moet de bestuurder twee belangen dienen: het gemeentebelang en het belang van het SW-bedrijf;
- Bovendien beschikken bestuurders doorgaans over onvoldoende ambtelijke capaciteit op het SW-dossier. Deze kennis zit in het SW-bedrijf zelf. Daarmee zijn bestuurders in de beleidsvorming afhankelijk van de uitvoeringsorganisatie;
- Gemeenten nemen doorgaans deel aan een SW-bedrijf via een GR. Bestuurlijk op één lijn komen is dan een voorwaarde om krachtig en eenduidig sturing te kunnen geven op de uitvoering van de Wsw.

Knelpunt 2: de sociale- en uitstroombestelling staan onder druk

SW-bedrijven hebben moeite om de sociale doelstelling (arbeidsgehandicapten werk bieden dat aansluit op hun ontwikkelingsmogelijkheden) te combineren met de bedrijfsdoelstelling (geen verlies maken). Er staat toenemende druk op de arbeidsprestatie van de SW-werknemer. Bovendien heeft een SW-bedrijf geen voordeel om uitstroom naar reguliere banen van goede werknemers te stimuleren omdat het juist deze medewerkers zijn die de meeste verdien capaciteit hebben.

Knelpunt 3: in verhouding met andere landen een dure voorziening

In Nederland gaat er veel geld om in de sociale werkvoorziening, zo'n € 2,2 miljard. Het is daarmee in vergelijking met andere landen een relatief dure voorziening. Er zitten naar verhouding ook meer mensen dan in de ons omringende landen in de SW. Bovendien valt op dat er veel meer in een beschutte werkomgeving wordt gewerkt dan in het buitenland. De wetgever beoogt juist meer mensen extern te plaatsen. Uitstroom naar reguliere arbeid is zo goed als verwaarloosbaar.

2.6 Relevante ontwikkelingen in wet- en regelgeving

Naast knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de Wsw vinden er veel wijzigingen tegelijkertijd plaats in wet- en regelgeving waar de Wsw mee te maken heeft. De volgende relevante ontwikkelingen in wet- en regelgeving raken de uitvoering van de Wsw:

WWB

De WWB (Wet werk en bijstand) is per 1 januari 2004 ingevoerd als opvolger van de Abw. De WWB geeft gemeenten grote verantwoordelijkheid voor de beleidsmatige invulling van de wet en grote financiële verantwoordelijkheid. In de wet zit een sterke financiële prikkel om het beroep op de bijstand zo laag mogelijk te houden: geeft een gemeente meer uit aan uitkeringen en reïntegratie dan zij van het Rijk heeft gekregen, dan moet ze dat tekort met eigen middelen opvangen.

Ook de gemeentelijke beleidsruimte is toegenomen. Door de budgettering is er een impuls op het voorkomen van instroom en het vergroten van uitstroom. Gemeenten zijn op zoek naar effectieve reïntegratiemethodieken. Veel gemeenten zijn gestart met *work first*. Of richten zich op een vraaggerichte reïntegratiebenadering. Werkgevers en hun vacatures staan daarin centraal. Voor de 'onderkant van het bestand' wordt naar activeringsmogelijkheden gezocht, waarbij de infrastructuur van de sociale werkvoorziening van betekenis is. Er ontstaan nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid. Gemeenten realiseren zich dat voor bepaalde groepen klanten reguliere arbeid niet direct of misschien wel nooit een haalbare kaart is, maar dat niets doen ook niet wenselijk is. Er zijn veel varianten zoals participatiebanen, opstapbanen, stages.

SUWI

Met de invoering van de wet Suwi (Structuur uitvoeringorganisatie werk en inkomen) per 1 januari 2002 werd beoogd een activerende uitvoering van de sociale zekerheid te bevorderen. Met Suwi verdwenen organisaties zoals de Arbeidsvoorziening, het Gak en Cadans in het CWI en de UWV. Een efficiënte, doelmatige en klantgerichte uitvoering van de sociale zekerheid staat bij het CWI en UWV voorop: de klant moet bij één loket terecht kunnen voor werk en inkomen. De gedachte achter de wet Suwi is dat mensen geholpen moeten worden om deel te nemen aan het arbeidsproces. Werk boven een uitkering is daarbij het motto. Alleen als deelname aan het arbeidsproces niet mogelijk is, wordt een uitkering verstrekt.

Suwi heeft op een aantal dimensies niet gebracht wat ervan werd verwacht. De verplichte vrije aanbesteding van reïntegratieopdrachten heeft onvoldoende duurzame resultaten opgeleverd. Niet voor niets heeft het kabinet besloten de aanbestedingsregels los te laten. Dit biedt kansen aan de gemeenten om meer maatwerk te leveren. De Europese aanbestedingsregels blijven echter van kracht. Het versoepelen van de aanbestedingsregels schept mogelijkheden voor SW-bedrijven die actief zijn op de reïntegratiemarkt.

WMO

De Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) bundelt naar verwachting een aantal bestaande taken, zoals de welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de huishoudelijke verzorging, afkomstig uit de AWBZ.² De Wmo wordt vermoedelijk in 2006 ingevoerd. Hoewel de wetgeving nog niet is uitgekristalliseerd zijn er, afhankelijk van gemeentelijke ambities en keuzes, raakvlakken met de doelgroep die in aanmerking komt voor sociale activering.³ Voor de Wsw en met name voor de 'onderkant' van het WWB-bestand biedt de Wmo mogelijkheden. Sommige Wsw-bedrijven oriënteren zich op de mogelijkheden om een rol te spelen bij de uitvoering van de huishoudelijke hulp. Ook in deze wet staan het versterken van zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie centraal.

WIA EN WW

De nieuwe wet WIA (opvolger van de WAO) en de aanscherpingen van de WW leiden tot een toenemende druk op de WWB. Verwacht wordt bijvoorbeeld dat circa 10.000 mensen versneld uit WIA doorstromen naar de WWB. Zaak dus voor de gemeente om nog meer werk te maken van uitstroombevordering en te zoeken naar creatieve oplossingen, anders dreigen tekorten op het inkomensdeel. De druk op de WWB kan ertoe leiden dat er ook druk ontstaat op de Wsw. Dat verklaart nu al een deel van de sterke groei van de wachtlijsten. In 2004 zijn 15.000 oftewel bijna 3.000 eerste indicaties meer uitgevoerd dan in 2003, terwijl het aandeel personen dat daadwerkelijk werd toegelaten tot de doelgroep vrijwel gelijk bleef (78% in 2004 versus 79% in 2003). Dit verklaart vrijwel geheel de toename (53%) van de wachtlijst. Anderzijds wordt verwacht dat de instroom vanuit het UWV naar de sociale werkvoorziening zal opdrogen, omdat de indicatie is verscherpt en WWB en WAO als voorliggende voorzieningen worden gezien. Arbeidsongeschikten worden geacht op de reguliere markt hun resterende verdiencapaciteit te kapitaliseren. Zij horen volgens de moderniseringsvoorstellen in principe niet in de Wsw.

Er bestaat samenvattend een divers beeld over de inrichting en uitvoering van de sociale werkvoorziening. De wijze waarop de SW is ingericht, is van invloed op hoe de gemeenten het best kunnen reageren op de moderniseringsvoorstellen. Deze worden in het volgende hoofdstuk beschreven.

(VOETNOTEN)

- ¹ Evaluatieonderzoek Wsw/Wiw: De regiefunctie van de gemeenten, ministerie van SZW juli 2001.
- ² Plus enkele stimuleringsregelingen rond mantelzorg en OGGZ.
- ³ De relatie tussen de WWB en de Wmo is in de verkenningenreeks van Divosa eerder uitgewerkt in de publicatie 'De Wmo: voor wie, door wie? Keuzes en kansen voor sociale diensten', Divosa, Utrecht, september 2005.

3. Moderniseringsvoorstellen Wsw

3.1 Inleiding

De moderniseringsvoorstellen beogen een impuls te geven aan de centrale doelstellingen van de nWsw uit 1998. Bestaande wetgeving wordt aangepast, of zoals het ministerie zegt: gemoderniseerd. De voorstellen zijn erop gericht de gemeentelijke regierol te versterken en moeten de voorzieningen voor mensen met beperkingen op de arbeidsmarkt ook op termijn overeind houden.

De hoofdlijnen van de modernisering worden in dit hoofdstuk langs een aantal lijnen geschetst:

- behoud van de Wsw voor de doelgroep,
- versterken van de regierol van de gemeenten,
- maken van de beweging ‘van binnen naar buiten’,
- vereenvoudigen van de uitvoering: de financieringsvoorstellen.

3.2 Uitgangspunten modernisering

FOCUS OP PRODUCTIE

De ontwikkeling in de regelgeving (zie hoofdstuk 2) heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat de focus van de SW-sector meer en meer op productie werd gericht. Het feit dat er grootschalige op productiegerichte en kapitaalsintensieve SW-bedrijven zijn ontstaan, is voor een belangrijk deel te verklaren vanuit de toenmalige regelgeving.

Om genoemde knelpunten en actuele ontwikkelingen in de sociale zekerheid (zie hoofdstuk 2) het hoofd te bieden, hanteert het ministerie van SZW de volgende uitgangspunten in de moderniseringsvoorstellen voor de Wsw:

- De Wsw blijft een voorziening voor mensen met beperkingen die uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn;
- De Wsw is een vrijwillige voorziening voor mensen die graag willen werken, maar dat onder normale omstandigheden niet kunnen. Werken is niet langer vrijblijvend, de gemeenten krijgen de bevoegdheid de indicatie in te trekken;
- De regierol van de gemeenten moet worden versterkt. Gemeenten moeten meer mogelijkheden krijgen om de opdrachtgevende rol vorm te geven. Ook

- de rol van het SW-bedrijf moet duidelijk worden onderscheiden;
- Uitstroom uit de Wsw staat niet voorop (geen centraal doel); de gemeenten hebben een zorgplicht;
 - De hoogte van het beschikbare macrobudget van € 2,2 miljard per jaar staat vast. Dit maximeert tevens het aantal landelijk te realiseren arbeidsplaatsen op het huidige niveau van zo'n 90.000.

3.3 Hoofdpijnen moderniseringsvoorstellen

De uitgangspunten voor de modernisering van de Wsw hebben geresulteerd in de volgende voorstellen tot verandering:

Voorstel 1. Behoud Wsw voor de doelgroep

Om de Wsw te behouden voor de doelgroep, de voorziening op termijn betaalbaar te houden en een antwoord te vinden op de toename van het aantal aanmeldingen en de oplopende wachtlijsten, worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- Loskoppeling indicatiestelling van de gemeente. Per 1 januari 2005 is met de overdracht van de indicatiestelling naar het CWI de eerste fase van de moderniseringsoperatie afgerond. De indicatiestelling is daarmee losgekoppeld van de gemeente;
- Stroomlijning indicaties met voorliggende voorzieningen zoals WIA, WWB en AWBZ.

Voorstel 2. Versterken van de rol van de gemeenten

De rijkssubsidie wordt direct aan de gemeente verstrekt en niet langer aan het werkvoorzieningschap. De gemeente moet individueel verantwoordelijkheid afleggen. Ook als er sprake is van samenwerking in een werkvoorzieningschap. De individuele gemeente wordt afgerekend op het resultaat. De rijksbijdrage wordt losgekoppeld van de individuele SW'er, waardoor de gemeente een totaalbedrag (dit is het zogenaamde lumpsum: zie ook 'Financieringsvoorstellen' in deze paragraaf) ontvangt en regie voert over de inzet van de middelen.

In opdracht van de gemeente leveren SW-bedrijven arbeidsplaatsen. De gemeente kan deze arbeidsplaatsen ook elders inkopen. Het SW-bedrijf mag ook activiteiten aanbieden gericht op andere doelgroepen. Dit wordt vanuit de Wsw niet verboden. Er zijn hieromtrent geen aanvullende bepalingen opgenomen in de moderniseringsvoorstellen. De geldende aanbestedingsregels en de regels ten aanzien van kruissubsidiëring blijven van kracht. Dat wil zeggen dat de inzet

van Wsw-middelen strikt moeten worden gescheiden van de inzet van middelen uit het werkdeel. De rijksbijdrage Wsw mag niet worden ingezet voor private (reïntegratie)activiteiten.

Voorstel 3. Maken van de beweging van binnen naar buiten, meer cliëntsturing
De moderniseringsvoorstellen moeten de ‘beweging van binnen naar buiten’ versterken: het maken van de beweging van beschut werk binnen het SW-bedrijf naar het bevorderen van werken buiten de beschutte SW-omgeving. Wsw-geïndiceerden moeten een zo regulier mogelijke arbeidsplaats aangeboden krijgen. Dat wil zeggen: een arbeidsplaats op detacheringsbasis of bij voorkeur een begeleid werken plaats. Bij begeleid werken (BW) is er sprake van een arbeidsovereenkomst met een reguliere werkgever. Het zoeken naar een passende plek is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Voor de mensen die al in de sociale werkvoorziening zitten geldt dat er meer energie gezet moet worden op het maken van de beweging van beschut werk binnen het SW-bedrijf naar het bevorderen van het werken buiten de beschutte SW-omgeving. Bij het zoeken naar een passende arbeidsplaats is het indicatiebesluit van het CWI leidend (zie hoofdstuk 2).

Voorstel 4. Begeleid werken

Begeleid werken wordt gepromoot. In de brief aan de Tweede Kamer¹ zijn de voorstellen op dit punt afgezwakt. In plaats daarvan ontvangen de gemeenten een bonus voor gerealiseerde BW-plaatsen. Daarvoor is een extra bedrag van jaarlijks 20 miljoen euro beschikbaar. De taakstelling om 25% van het aantal mensen in de Wsw begeleid te laten werken is losgelaten. De indicatiestelling van het CWI is leidend. Mensen met een indicatie BW mogen in afwachting van een passende plek tijdelijk werkzaam zijn in het SW-bedrijf. De gemeente moet periodiek volgen of de plek binnen het bedrijf nog steeds de meest aangewezen plaats is. Het SW-bedrijf mag in tegenstelling tot wat in de in Wsw was neergelegd zelf de begeleiding uitvoeren.

De klant heeft het recht om zelf een organisatie/werkgever aan te dragen voor een BW-plek. De klant kan dit ook doen via een (zelf) ingeschakelde organisatie. Als de gemeente een externe organisatie inschakelt (bijvoorbeeld het SW-bedrijf) dan heeft de klant het recht om uit twee begeleidingsorganisaties te kiezen. Binnen 12 maanden moet een passend aanbod worden gedaan. Tegenover deze rechten staat de plicht een passende werkplek te accepteren. Indien de klant dit niet doet, dan kan de gemeente de indicatie Wsw intrekken.

Bij begeleid werken zijn werkgevers uiteraard onmisbaar. Om werkgevers over de streep te krijgen om mensen in dienst te nemen worden risico's zoveel mogelijk beperkt. Er is een no-riskpolis waardoor er geen risico meer is voor loondoorbetaling bij ziekte en premiedifferentiatie bij arbeidsongeschiktheid. Ook moet de loonkostensubsidie aan werkgevers volgens de voorstellen worden doorbetaald in het geval van het vervallen van de Wsw-indicatie. En zolang de gemeente de klant geen passend aanbod heeft gedaan.

Voorstel 5. Vereenvoudigen van de uitvoering: de financieringsvoorstellen. Doordat gemeenten een lumpsumbudget (dat wil zeggen een totaalbedrag zonder schotten) ontvangen ontstaat er meer beleidsverantwoordelijkheid en zijn er minder beperkende regels. Met dit budget moet ten minste een minimum aantal arbeidsplaatsen worden gerealiseerd. De financiering wordt gebaseerd op het aantal Wsw-geïndiceerden per gemeente. De gemeente is er dus niet verantwoordelijk voor om alle geïndiceerden een arbeidsplaats aan te bieden (wel voor het minimum aantal). Het Rijk rekent af op het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen. In geval van overschotten moeten deze worden aangewend voor reductie van de wachtlijst. Als er geen wachtlijst meer is, dan zijn de overschotten voor de gemeente. Tekorten zijn voor rekening van de gemeente.

Aan de verstrekking van de subsidie worden geen nadere voorwaarden gesteld zoals plaatsing op basis van *first in first out*. Dit om recht te doen aan een zo eenvoudig mogelijk en goed uitvoerbare systematiek en om de beleidsvrijheid voor de gemeenten te vergroten en de regiefunctie goed mogelijk te maken. Plaatsen van mensen waarvoor de Wsw-indicatie door herindicatie komt te vervallen tellen niet mee als volledige arbeidsplaats, maar voor een jaarlijks aflopend percentage. De verschillende subsidiebedragen voor de mate van arbeidshandicap blijven gehandhaafd.

Voorstel 6. Verdeling macrobudget landelijk. De verdeling van het totaal beschikbare budget vindt plaats op basis van het huidige aantal geïndiceerden per gemeente (landelijk nu zo'n 90.000). Doordat er sprake is van periodieke herindicatie van de instroom op basis van de nWsw van na 1998 en de indicatiecriteria verder zijn aangescherpt, neemt het volume op termijn geleidelijk af. Hierdoor wordt de historische scheefgroei stap voor stap gecorrigeerd. Het ministerie van SZW beoogt op deze manier de eventueel onrechtmatige instroom in de Wsw recht te trekken. Hierdoor ontstaat er ruimte voor mensen op de wachtlijst.

(VOETNOOT)

- ¹ Brief van 15 juni 2005 van staatssecretaris Van Hoof aan de Tweede Kamer met moderniseringsvoorstellen Wsw, Kenmerk: AM/SAM/05/36078.

4. De verkenning: opgaven voor de gemeenten

4.1 Inleiding

Maar wat betekenen de in het vorig hoofdstuk beschreven moderniseringsvoorstellen van de Wsw concreet voor gemeenten? Gemeenten en SW-bedrijven zien kansen, maar maken zich op onderdelen ook zorgen over de gevolgen van de moderniseringsvoorstellen. Zij staan grofweg voor een drietal centrale opgaven om de modernisering van de Wsw vorm te geven:

1. een sociale opgave,
2. een regie- of sturingsopgave,
3. een financiële opgave.

CONTEXT MODERNISERINGSVOORSTELLEN

De modernisering van de Wsw speelt zich af in een bredere context op het snijvlak van sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid. Een beroep op de zelfredzaamheid van de burger en de participatie van mensen met een beperking en/of een afstand tot de arbeidsmarkt staan centraal in de regelgeving. Ook voor mensen met een beperking is werk een middel tot participatie in de samenleving.

Er zijn echter meer overeenkomsten in regelgeving:

- decentralisatie van regelgeving waardoor meer sturingsruimte ontstaat,
- toename van het financiële risico geldt voor WWB, Wmo én voor de Wsw,
- de emancipatiegedachte van werken in een zo regulier mogelijke werkomgeving.

Het belang om een samenhangend arbeidsmarktinstrumentarium te ontwikkelen neemt toe. Sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid vragen om coördinatie en het verknoepen van beleidsterreinen als WWB, Wmo en Wsw. Dit biedt kansen om een sluitend aanbod aan voorzieningen te bieden aan burgers die om wat voor reden dan ook tijdelijk of misschien wel nooit in staat zijn zelfstandig in het eigen levensonderhoud te voorzien.

4.2 Sociale opgave: verbetering positie SW-ers én anderen

De sociale opgave vanuit de Wsw is het verbeteren van de arbeidspositie en de arbeidsvaardigheden van de SW-er door middel van het bieden van zo regulier mogelijk werk. Vanuit de bredere context zoals hierboven geschetst, is de deskundigheid en de infrastructuur van het SW-bedrijf ook in te zetten voor andere groepen.

De sociale opgave wordt beschreven langs de volgende lijnen:

- de beweging 'van binnen naar buiten' (begeleid werken en detacheren),
- bredere inzet sociale werkvoorziening als arbeidsmarktinstrument.

Beweging van binnen naar buiten: van beschermt naar onbeschermt werk

Werken in een zo regulier mogelijke omgeving draagt bij aan de emancipatie en participatie van de SW-er én van anderen. Het maken van de beweging van beschermt werk binnen het SW-bedrijf naar werk buiten de beschutte SW-omgeving is een gewenste beweging, daar waar mogelijk (zie ook paragraaf 3.4). De beweging kan worden gemaakt door twee instrumenten verder te ontwikkelen:

- begeleid werken,
- detacheren (individueel of in groepsverband).

Het onderscheid tussen detacheren en begeleid werken wordt opvallend vaak als een 'gekunsteld' onderscheid gekenschetst. Het feit dat het ministerie de taakstelling begeleid werken heeft losgelaten wordt dan ook positief beoordeeld door de geïnterviewde personen in de verkenning.

• Begeleid werken

Het indiensttreden van mensen met beperkingen bij een reguliere werkgever is een mooie gedachte. In de praktijk wordt het echter als weinig realistisch gezien. Afgezet tegen de huidige indicatiecriteria worden nogal wat belemmeringen ervaren. Deze belemmeringen liggen voor een deel in de financiële hoek. Er zijn ook argumenten die vanuit de sociale opgave worden verklaard, zowel positief als negatief.

Positief is dat er keuzemogelijkheden zijn. Mensen met een indicatie 'BW' zijn niet zonder meer 'veroordeeld' tot het SW-bedrijf. Gemeenten moeten actief op zoek naar werkgevers die bereid zijn om een 'SW-er' in dienst te nemen. De mate waarin een dergelijke werkgeversbenadering is ontwikkeld verschilt sterk per gemeente. In afwachting van een passende arbeidsplek mag in het SW-bedrijf worden gewerkt.

Negatief is dat naarmate het langer duurt voordat er een plek beschikbaar is, het voor een arbeidsgehandicapte moeilijker is het SW-bedrijf te verlaten én te wennen in een regulier bedrijf. Dit wordt als sociaal onwenselijk gezien. Dit geldt des te meer voor mensen die al langer in of via het SW-bedrijf werkzaam zijn. De overgang van detacheren naar begeleid werken lijkt wellicht niet groot, maar er zijn toch veel argumenten naar voren gebracht die dit in de praktijk lastig maken: voor de klant biedt het weinig (financiële) voordelen. Het Wsw-functieloon is in veel gevallen aantrekkelijker dan het CAO-loon in de branche waarin een plek beschikbaar is. Ook is er binnen het SW-bedrijf vaak een zekere status en veel zekerheid. In een reguliere omgeving is dit veel minder het geval.

ARBEIDSVOORWAARDEN IN DE WSW

Voor werknemers in de Wsw gelden de arbeidsvoorwaarden die in de CAO-Wsw staan. Per 1 april 2004 biedt de CAO-Wsw de mogelijkheid om bepaalde arbeidsvoorwaarden tegen elkaar uit te ruilen: een zogenaamde 'CAO-à-la-carte' of 'arbeidsvoorwaarden op maat'. Je mag dan bijvoorbeeld vakantie-uren bijkopen of juist verkopen (waardoor je meer vrije tijd en minder loon krijgt, of juist minder vrije tijd en meer loon), compensatie-uren inruilen voor loon of uw (bruto) eindejaarsuitkering gebruiken om een fiets mee te kopen. Er zijn verschillende mogelijkheden. De regeling die in de CAO staat, moet nog verder uitgewerkt worden door de werkgever. De ondernemingsraad moet ermee akkoord gaan. In februari 2005 is een akkoord bereikt over de nieuwe CAO voor de Wsw. Eind mei 2005 is de nieuwe CAO ondertekend. Deze is na te lezen op de website van de Stichting Beheer Collectieve Middelen WSW/WIW, (<http://www.sbcm.nl>), of via de werkgever.

De hoogte van het salaris van een Wsw-baan hangt af van de zwaarte van de functie, de benodigde kennis en ervaring, de mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid, en of er sprake is van leidinggevende taken. Er zijn 12 salarisgroepen in de CAO-Wsw. Meestal begin je in de laagste schaal van de salarisgroep van de functie. Werknemers die nog geen 23 jaar zijn verdienen minder. De laagste loonschaal ligt net onder het niveau van het minimum(jeugd)loon. Het salaris kan ieder jaar worden verhoogd.

Als je voor de eerste keer in Wsw-verband gaat werken en er is afgesproken dat je begeleiding krijgt om ervoor te zorgen dat je binnen twee jaar in staat bent om regulier (gewoon) werk te doen, dan verdien je de eerste twee jaar het minimumloon. Heb je na twee jaar nog dezelfde Wsw-baan, dan krijg je

het salaris dat volgens de CAO-Wsw bij je functie hoort. Als je bij een reguliere werkgever in dienst bent, gelden de arbeidsvoorwaarden van de werkgever en dus niet de CAO-Wsw.

Bron: www.sbcm.nl, www.fnv.nl

Voor de nieuwe instroom heeft directe plaatsing vanaf de wachtlijst de voorkeur. Vrijwel geen gemeente heeft op grond van een indicatie BW een arbeidsovereenkomst met een SW-er.

- **Detacheren**

Detacheren wordt gezien als een beter instrument om de weg van beschermt naar onbeschermt werk te banen, omdat het gemakkelijker te realiseren is. Het is een prima mogelijkheid om een SW-er in een reguliere werkomgeving, in groepsverband of op individuele basis, een werkplek te bieden. Het mes snijdt aan twee kanten: het komt tegemoet aan de sociale opgave, maar is ook financieel aantrekkelijk omdat er een inleenvergoeding tegenover staat. Gemiddeld zijn er minder investeringen van het SW-bedrijf nodig. Wel moeten er uiteraard kosten worden gemaakt voor de begeleiding.

Aan de andere kant draagt detacheren minder bij aan de wens om tot een verdere ontvlechting te komen tussen de wet en de uitvoering. Het staat de gemeente in principe vrij om detacheringen te organiseren buiten het SW-bedrijf om. Dan ontstaat echter de situatie dat een financieel aantrekkelijk perspectief wordt ondermijnd. In een tijd dat veel SW-bedrijven verliesgevend zijn is dit geen optie. Zeker niet als gemeenten mede-eigenaar zijn van het SW-bedrijf en dus medeverantwoordelijk voor het financieren van het exploitatietekort.

- **Inherente spanning: minder(e) instroom en beweging naar buiten**

Er staat een zekere spanning op het maken van de beweging van binnen naar buiten. Op termijn stromen er minder mensen in en de mensen die instromen beschikken over minder arbeidsvaardigheden. Dit maakt de beweging naar buiten, de overgang van beschermt naar onbeschermt werk, lastig. De groep die nu instroomt kent bovendien een zwaardere, vaak psychiatrische of meervoudige problematiek. Een groep die intensieve begeleiding vraagt (meer kosten). Een groep ook die doorgaans is aangewezen op eenvoudig werk. Hoe kan een goede mix aan werksoorten aangeboden worden om voldoende mogelijkheden te hebben voor ontwikkeling? Serieus werk blijven maken en investeren in mensen om een volgende stap te kunnen maken op de werkladder¹,

betekent dat werk met een oplopende graad van moeilijkheid aangeboden moeten worden. De kwaliteit van de instroom, zo is de zorg, betekent op termijn een aantasting van de infrastructuur. Er is sprake van een wellicht ogenschijnlijke tegenstelling tussen de ambitie om de beweging van binnen naar buiten te maken en het benodigde instrumentarium om deze beweging te kunnen maken.

- **Voorgenomen herindicering groep van vóór 1998**

Staatssecretaris Van Hoof heeft bij de behandeling van zijn voorstellen in het parlement op 13 oktober 2005 zijn voorstel ten aanzien van de gedeeltelijke herindicering onder druk van de Kamer laten vallen. Er zal dus geen sprake zijn van herindicatie van de groep van voor 1998.

Overigens zijn velen het er over eens dat er mensen in de sociale werkvoorziening werkzaam zijn die er, afgezet tegen de huidige criteria, niet (langer) in horen.

BREDE INZET ALS ARBEIDSMARKTINSTRUMENT

Veel SW-bedrijven maken al langer werk van de beweging van binnen naar buiten, ofwel de overgang van werk in een SW-bedrijf naar regulier werk. In feite staat dit los van de moderniseringsvoorstellen. De financiële noodzaak om de kapitaalsintensieve productieomgeving (deels) af te bouwen is veel meer aanleiding om de ontwikkeling naar buiten te maken. De markt noodzaakt tot een heroriëntatie. Dit in combinatie met vooral de WWB, wordt de kennis, kunde en infrastructuur van het SW-bedrijf steeds vaker door gemeenten als een aanvullende mogelijkheid gezien om voor andere groepen te werken aan sociale activering, participatie en ontwikkeling door middel van werk. De activiteiten van het SW-bedrijf lenen zich prima voor het organiseren van leer/werkcombinaties of voor het opzetten van een ‘mensontwikkelingsbedrijf’.

- **Bredere inzet vanuit de WWB**

Vanuit de WWB is het SW-bedrijf een aanvulling op het reguliere gemeentelijke reïntegratie-instrumentarium. Er zijn al veel *work first*-initiatieven. Om instroom in de bijstand te beperken of om snelle uitstroom te realiseren en als handhavinginstrument als er vermoedens zijn van (zwart) werk. Gemeenten én SW-bedrijven zien kansen voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor mensen die al langdurig in de bijstand zitten en waarvoor reguliere reïntegratietrajecten niet effectief zijn kan de sociale werkvoorzie-

ning speciale vormen van sociale activering bieden. Het opdoen van arbeidsritme kan een eerste stap zijn op de werkladder richting arbeidsmarkt.

- **Bredere inzet vanuit de Wmo**

Vanuit de Wmo zijn er kansen om aan de ‘onderkant’ van de Wsw aansluiting te vinden bij de dagbesteding. De combinatie van een gemoderniseerde Wsw en de Wmo biedt gemeenten de mogelijkheid een goede aansluiting (sluitende aanpak) te organiseren – in beide richtingen – tussen de ‘onderkant’ van de Wsw en de ‘bovenkant’ van de dagopvang. Daarnaast zien SW-bedrijven kansen om in het kader van de Wmo diensten aan te bieden: bijvoorbeeld huishoudelijke verzorging. Ook is het een mogelijkheid om bijvoorbeeld het ouderenvervoer op te pakken met vervoersmiddelen waarmee ’s morgens en ’s middags de Wsw-werknemers naar het werk en naar huis worden gebracht.

- **Verbinden zorg, onderwijs en werk**

Het verbinden van de driehoek zorg, onderwijs, en werkgelegenheid biedt mogelijkheden. Er kunnen leer/werkcombinaties gemaakt worden. De sociale werkvoorziening kan bijvoorbeeld werk bieden aan jongeren. Ook kan beroepsbegeleiding vanuit bijvoorbeeld Regionale Opleidingscentra worden georganiseerd, zodat jongeren een startkwalificatie kunnen behalen.

- **‘Dagopvang plus’ of mensontwikkelingsbedrijf?**

Welke plek heeft de sociale werkvoorziening in het arbeidsmarktbeleid. Dit is een fundamentele keuze die gemeenten moeten maken. De zorg leeft dat door de huidige instroomcriteria en de opdracht om de SW-werknemer zo mogelijk te laten uitstromen naar een externe werkplek, er op termijn een soort ‘dagopvang plus’ ontstaat. Dat wil zeggen: als er geen strategie wordt ontwikkeld om daarop te reageren. Dat kan een bewuste keuze zijn. Het is echter niet de ambitie die tijdens de verkenning van bestuurders en directeurs werd gehoord.

Een ‘dagopvang plus’ verhoudt zich slecht met de ontwikkelgedachte. Het zou voor sociale diensten ook een gemiste kans zijn. Zo ontvalt de gemeente immers een instrument dat ook voor andere doelgroepen kan worden ingezet voor leer/werktrajecten. Met het vervallen van de voorgenomen gedeeltelijke herindicering van de groep van vóór 1998 ontstaat er nu weliswaar enige rust. De vraag is voor hoe lang? Wat gebeurt er als met name SW-ers met een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (nu vaak de werkleiders) de indicatie dreigen te verliezen? Volgens menig directeur van een sociale dienst vormen

deze mensen de kurk waar de SW-bedrijven op drijven. Als zij de sociale werkvoorziening moeten verlaten ontstaat er een lastige situatie om een voldoende gevarieerd werkaanbod, en daarmee ontwikkelingsmogelijkheden, te kunnen blijven bieden. Met andere woorden: de mogelijkheid om een mensontwikkelingsbedrijf te kunnen worden neemt af.

SOCIALE OPGAVE SAMENGEVAT

De beweging van binnen naar buiten, van beschermt naar regulier 'onbeschermt' werk, wordt vanuit sociaal oogpunt als een goede richting gezien. Het draagt bij aan positieverbetering van mensen met een indicatie Wsw. Detacheren wordt als een realistischer instrument gezien dan begeleid werken. De zorg is dat de betere werknemers het bedrijf moeten verlaten, terwijl zij nu vaak een rol hebben om de zwakkeren mee te nemen. Dit kan leiden tot een verschroming van het werkaanbod. Hierdoor komt de mogelijkheid om arbeidsvaardigheden te ontwikkelen onder druk te staan. De indicatiestelling verscherpt deze situatie. Deze situatie kan worden gekeerd, of althans meer beheersbaar worden gemaakt, door de sociale werkvoorziening te zien als een aanvulling op het gemeentelijke arbeidsmarktinstrumentarium. De context waarbinnen de modernisering van de Wsw gestalte krijgt, biedt kansen voor het verknoopen van beleid en het ontwikkelen van een integrale aanpak.

4.3 Financiële opgave: beperken bedrijfsrisico's, verhogen efficiëntie

Naast de sociale opgave ligt er een financiële opgave voor de gemeenten. De financiële opgave is gericht op het beperken van bedrijfsrisico's, het verhogen van de efficiëntie en het voorkomen van exploitatietekorten die gemeenten moeten aanvullen.

Zoals eerder opgemerkt is zo'n 65% van de SW-bedrijven op dit moment verliesgevend. Op verschillende beleidsterreinen is er sprake van decentralisatie van financiële risico's van de rijksoverheid naar de gemeente. De broekriem moet sowieso worden aangehaald. Dit legt extra druk op de gemeenten en de bestuurders van werkvoorzieningschappen om de exploitatie kostendekkend te krijgen dan wel te houden.

De kansen en bedreigingen zoals die uit de verkenning naar voren komen worden beschreven langs de volgende lijnen:

- I de toegenomen financiële sturingsruimte door het lumpsumbudget,

- II de specifieke financiële situatie van Gemeenschappelijke Regelingen,
- III het beperken van financiële risico's.

I DE TOEGENOMEN FINANCIËLE STURINGSRUIMTE DOOR HET LUMPSUMBUDGET

Lumpsumbudget biedt meer sturingsruimte en noodzaakt tot efficiëntie.

Als de voorstellen voor de modernisering van de Wsw door de Kamer komen, gaat een lumpsumbudget direct naar de gemeente. Dit wordt door de gemeenten die in het kader van deze verkenning zijn ondervraagd als een goede ontwikkeling gezien. Het noodzaakt tot meer efficiëntie in de bedrijfsvoering. De kostenstructuur moet inzichtelijker worden. In ieder geval leidt het tot een proces van bewustwording in de gemeenten. Dit uit zich in:

- **Meer mogelijkheden tot maatwerk**

De toegenomen financiële sturingsruimte leidt ertoe dat meer dan nu de loonwaarde of verdien capaciteit van de SW-er en de begeleiding die nodig is, bepalend zal worden voor de loonkostensubsidie die wordt verstrekt. Nu is de jaarlijkse subsidie van gemiddeld € 24.000 gekoppeld aan de SW-geïndiceerde. Bij modernisering van de Wsw wordt scherper gekeken of dit bedrag echt nodig is. Voor de één kan er mogelijk met minder geld passend werk en een goede begeleiding worden geboden, voor de ander is wellicht meer nodig. De individuele mogelijkheden staan centraal; hierop wordt de financiering afgestemd.

- **Moeilijkere doelgroep, meer begeleidingskosten**

Gemeenten en SW-bedrijven staan kritisch tegenover het feit dat er een groep instroomt met meer beperkingen, waarvoor meer structurele kosten moeten worden gemaakt. Het budget blijft echter gelijk. Dit vormt een probleem voor de uitvoering dat nog eens wordt versterkt doordat mensen met de meeste verdien capaciteit zo mogelijk extern geplaatst moeten worden. De zorg is dat er met een gelijkblijvend budget meer (structurele) kosten moeten worden gemaakt.

II DE SPECIEFIEKE FINANCIËLE SITUATIE VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

Gemeenschappelijke Regeling belemmert gemeentelijke keuzes

Het ministerie van SZW verwacht dat met het rechtstreeks overmaken van de rijksbijdrage naar de gemeente de keuzeruimte toeneemt om de gelden daar in

te zetten waar het voor de klant het meeste toevoegt. Uit de verkenning blijkt dat dit voor gemeenten die samenwerken in een GR niet direct als een haalbare kaart wordt gezien. Algemeen leeft het gevoel *“dat je toch vastzit aan de GR en je het met elkaar eens moet zien te worden.”* Een deel van het budget buiten het schap houden (als het al mogelijk is op grond van de afspraken die in de GR zijn gemaakt) is lastig. *“Je benadeelt immers het bedrijf waar je mede-eigenaar van bent.”*

GR en SW-bedrijf blijven voorlopig aan elkaar verbonden

Samenwerkende gemeenten in een werkvoorzieningschap en het SW-bedrijf voelen zich voorsnog tot elkaar veroordeeld. Vaak gehoorde opmerkingen zijn: *“Waarom zou ik moeten willen veranderen?”* Het SW-bedrijf beschikt over veel ervaring en deskundigheid. *“Wie zou het beter doen? En worden de SW-ers er beter van?”* Gemeenten in een werkvoorzieningschap zien in de moderniseringsvoorstellen dan ook geen aanleiding keuzes te maken los van hun bedrijf. Vanuit de bedrijven is te horen: *“Als gemeenten dat doen is het hun keuze, de rekening komt toch weer op het bord van de gemeenten.”* De vervlechting tussen de samenwerkende gemeenten en het SW-bedrijf is innig en daar zullen de financieringsvoorstellen op korte termijn weinig in veranderen.

- **Psychologisch effect**

Het rechtstreeks overmaken van de rijksbijdrage naar de gemeente leidt ertoe dat gemeenten meer een directe verantwoordelijkheid gaan voelen voor de sociale werkvoorziening. Het feit dat er bij de invoering van de gemoderniseerde Wsw een groot bedrag op de gemeentebegroting staat (die er nu in het geval van een GR niet op staat) zal een psychologisch effect hebben. De politieke bemoeienis vanuit de toezichhoudende en controlerende taak neemt toe. Dit vinden gemeenten doorgaans een goede zaak. De wetsuitvoering is en blijft immers een publieke taak.

- **Ongelijke verhoudingen**

In veel Gemeenschappelijke Regelingen is er sprake van een grote gemeente en een aantal kleinere gemeenten. Dit betekent per definitie dat er meer SW-ers vanuit de grote gemeente werkzaam zijn in het SW-bedrijf dan vanuit de kleinere gemeenten. De grote gemeente loopt ook een groter financieel risico als er sprake is van exploitatietekorten. Dit verhoudt zich slecht met het feit dat alle stemmen in de GR in principe even zwaar tellen. Hier wordt een onevenwichtigheid ervaren. In meerdere gesprekken is dit punt door bestuurders naar voren gebracht. Er is eerder behoefte om tot betere stemver-

houdingen te komen die recht doen aan de financiële risico's, dan dat de wens bestaat om alternatieve sturingsmodellen te zoeken buiten de GR.

III HET BEPERKEN VAN FINANCIËLE RISICO'S

Beperken van bedrijfsrisico's

De bedrijfsvoering van veel SW-bedrijven staat onder druk. Vooral de op productie georiënteerde bedrijven hebben het moeilijk. Conjuncturele ontwikkelingen zorgen ervoor dat de vraag afneemt. Concurrentie neemt toe en eenvoudig productiewerk en/of assemblagewerk wordt verplaatst naar lagelonenlanden. Ook is er sprake van stijgende loonkosten, bij afnemende inkomsten. De financiële opgave voor de gemeenten houdt onder meer in het beheersen van bedrijfsrisico's. Dat kan op de volgende wijze worden aangepakt:

- **Ontwikkelen tot leerwerkbedrijf**

In verschillende lokale situaties is de trend in de SW-sector dat de kapitaalsintensieve productieomgeving geleidelijk wordt afgebouwd. Meer en meer wordt de beweging van beschut naar onbeschut, regulier werk ontwikkeld. Werksoorten veranderen en worden meer dienstverlenend. Dit proces kan worden ondersteund door leerwerktrajecten aan te bieden aan andere doelgroepen. Uit de verkenning blijkt dat de modernisering dit proces verder stimuleert. Dit wordt als een kans gezien.

- **Afbouw kapitaalsintensieve productie; opbouw externe plaatsingen**

Het maken van de slag van beschut naar onbeschut werk, de beweging van binnen naar buiten, is geen operatie die in korte tijd kan worden gemaakt. Dit is sterk afhankelijk van de uitgangssituatie van het SW-bedrijf en van de ambities van bestuurders. Detacheringen en begeleid werken leveren financieel voordeel op. De toegevoegde waarde per uur ligt gemiddeld hoger, terwijl er minder investeringen nodig zijn. Als een bedrijf kiest voor afbouw van bijvoorbeeld de metaalsector dan moet er natuurlijk wel worden geïnvesteerd in het vinden van andere werksoorten, waarvoor kosten moeten worden gemaakt.

De modernisering noodzaakt tot het versneld afbouwen van productielijnen en het zoeken naar alternatieven. De bedreiging die wordt gezien is dat dit kan leiden tot verlies van omzet op de korte termijn. In een dergelijke ombouwoperatie kan er sprake zijn van kapitaalsvernietiging en doorlopende kosten waar geen dekking tegenover staat. Indien productielijnen niet meer kunnen worden

bemenst, dan worden de investeringen niet meer of onvoldoende gedekt door omzet. Investerings in machines moeten dus versneld worden afgeschreven, hetgeen weer leidt tot een groter exploitatietekort. Een ander voorbeeld is dat bedrijven vaak met langlopende huurcontracten zitten. Indien productielijnen en magazijnen worden ontmanteld terwijl er geen inkomsten tegenover staan, kost dit dus geld. Als sprake is van eigendom is verkoop of verhuur natuurlijk een optie. Dergelijke inkomsten zijn echter incidenteel, terwijl de kosten voor de uitvoering naar verwachting structureel toenemen.

- **Kortetermijn- versus langetermijnperspectief**

Uit de verkenning blijkt dat wethouders de neiging hebben zich te richten op de korte termijn. Zeker als er sprake is van tekorten op de begroting domineert de financiële sturing. Alle energie is er dan op gericht exploitatietekorten zo snel mogelijk weg te werken. Hierdoor kan de sociale doelstelling onder druk komen te staan. Bovendien kan de focus op de korte termijn belemmerend werken voor de langetermijnvisie die nodig is om een traditioneel productiegericht SW-bedrijf om te bouwen tot een flexibel leerwerkbedrijf dat diensten aanbiedt aan diverse doelgroepen.

FINANCIËLE OPGAVE SAMENGEVAT

Een lumpsumbudget en het vereenvoudigen van de verantwoordingsstructuur worden als positief gezien door gemeenten. De lumpsumfinanciering leidt tot een efficiëntere middeleninzet en meer maatwerk. Gemeenten en SW-bedrijven zijn over het algemeen bezorgd over de financiële gevolgen van de voorstellen. Vooral de indicatiestelling (mindere instroom, in principe geen instroom meer van gedeeltelijk arbeidsgeschikten) is een zorgpunt. Gemeenten zijn bang dat er indirect sprake is van verkapte bezuinigingen; er moet meer met minder geld. Dit in een situatie waarin de financiële situatie van veel bedrijven én gemeenten toch al niet rooskleurig is.

Het algemene beeld is dat de moderniseringsvoorstellen de noodzaak tot ombouw of afbouw verder doen toenemen, waardoor stevige frictiekosten of overgangskosten moeten worden gemaakt waar geen financiële compensatie vanuit het Rijk tegenover staat. Dit kan weliswaar deels worden ondervangen door onder andere meer werk naar het SW-bedrijf te brengen. Kortom, de gemeenten én de SW-bedrijven hebben tijd nodig om een zorgvuldige ombouw te kunnen uitvoeren, of geld om af te boeken. Tijd én geld zou ideaal zijn, maar dat zit er met de voorstellen zoals ze nu naar het parlement zijn gestuurd niet in. Een punt van zorg voor de gemeenten.

4.4 Regie opgave: integrale sturing, kansen en mogelijkheden

Het versterken van de regie vanuit de gemeente op de uitvoering van de sociale werkvoorziening is één van de centrale doelen in de modernisering. In de regie opgave wordt een onderscheid gemaakt tussen regie of sturing op de uitvoering van de Wsw en een bredere integrale sturing op het arbeidsmarkt- of participatiebeleid. De behoefte bij gemeenten aan meer integrale sturing neemt toe, zo blijkt uit de verkenning.

Het beeld ten aanzien van regie wordt beschreven langs de volgende lijnen:

- I regiebehoefte in toenemende mate vanuit het arbeidsmarktbeleid,
- II sturing en regie vanuit de Gemeenschappelijke Regeling.

I REGIEBEHOEFTE IN TOENEMENDE MATE VANUIT HET ARBEIDSMARKTBELEID

Verschillende regie- of sturingsniveaus

De volgende regieniveaus worden onderscheiden:

- regie op beleidsniveau: het op hoofdlijnen vaststellen van de kaders en de strategische koers waarbinnen de SW-bedrijven uitvoering geven aan de Wsw, inclusief het vaststellen van de financiële kaders;
- regie op contractniveau: het afsluiten van contracten of convenanten met de uitvoeringsorganisatie(s) ten aanzien van aantallen, kostprijs en leveringsvoorwaarden;
- regie op het niveau van de individuele werknemer; het casemanagement. Op een enkele gemeente na voelt niemand er iets voor het casemanagement weg te halen uit het SW-bedrijf.

De vraag is wat gemeenten willen regisseren en waarom? Uit eerder onderzoek² is gebleken dat er van gemeentelijke regie op de Wsw nauwelijks sprake was. Dit rechtvaardigt de vraag of het nu met de moderniseringsvoorstellen wel lukt en of er aanleiding is dit te ambiëren.

II STURING EN REGIE VANUIT DE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING

De wil om regie te voeren vooral ingegeven door arbeidsmarktbeleid

De ambitie vanuit de gemeente om meer te willen sturen op de uitvoering van de sociale werkvoorziening wordt vooral bepaald door de WWB. En daarmee

samenhangend de wens om een effectief arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen. Meer dan dat dit is ingegeven door de moderniseringsvoorstellen. Daarom wordt eerst het beeld vanuit een bredere regiebehoefte beschreven, daarna volgt het beeld van sturing op de Wsw.

- **Integrale sturing: kansen voor participatiebeleid en arbeidsmarktbeleid**

Er blijkt binnen sociale diensten behoefte om meer integrale sturing te ontwikkelen. De moderniseringsvoorstellen zwingelen deze discussie verder aan. Gemeenten ontwikkelen juist nu een nieuwe visie op het brede speelveld van participatie en reïntegratie. Dit is gestimuleerd door de WWB, door het versoepelen van Suwi (loslaten aanbestedingsverplichting) en door de komst van de Wmo. Daarbij komt dus nu ook een gemoderniseerde Wsw. In het integrale beleid moet een verbinding worden gemaakt met de werkgelegenheid in de regio. Een vraaggerichte reïntegratieaanpak en een pro-actieve werkgeversbenadering worden belangrijker. Vanuit de Wsw, maar ook vanuit andere regelgeving. Het zijn vaak de SW-bedrijven die al langer over een actief netwerk beschikken bij bedrijven die werkplekken beschikbaar hebben, bij toeleveranciers en afnemers, bij ondernemingen en instellingen.

- **Gezamenlijk belang**

Het uitgangspunt is dat (veel) gemeenten een eigen SW-bedrijf hebben en dat er dus sprake is van een gezamenlijk belang. SW-bedrijven moeten – ook los van de moderniseringsvoorstellen – omschakelen om op termijn te kunnen overleven. Gemeenten lopen financieel risico als dit niet of te laat gebeurt. En gemeenten missen in dat geval de kans gebruik te maken van een infrastructuur die perfect past in het arbeidsmarktbeleid. Vooral om groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te laten participeren in de samenleving.

- **Sturing op de uitvoering van de Wsw**

De gemeentelijke (bestuurlijke) sturing beperkt zich veelal tot beleidsregie en het definiëren van de financiële kaders. Op contractniveau gaat het om afspraken over streefcijfers ten aanzien van 'de beweging naar buiten' (naar regulier werk) en over de ontwikkeling van de SW-medewerker. De gemeentelijke regiemogelijkheid blijkt echter beperkt. Externe plaatsingen worden mede bepaald door de lokale/regionale werkgelegenheids situatie. Dit ligt anders voor de nieuwe instroom. Het CWI stelt niet alleen vast of iemand toegang krijgt tot de Wsw, maar ook of iemand geschikt is voor begeleid

werken. De sturingsruimte voor de gemeente is daarmee in feite begrensd. De instroom is wettelijk georganiseerd. De gemeente staat vervolgens voor de taak een passende arbeidsplaats te (laten) zoeken en de begeleiding in te kopen.

- **Regie op actief wachtlijstbeheer**

De gemeente moet mensen op de wachtlijst binnen 12 maanden een arbeidsplaats aanbieden. De wachtlijsten nemen toe. De gemeente moet een minimum aantal arbeidsplaatsen realiseren met de rijksbijdrage. Als alle arbeidsplaatsen bezet zijn op lokaal niveau en de minimum taakstelling is gerealiseerd, dan moet de gemeente dus op zoek naar creatieve oplossingen wil ze ook tegemoet komen aan het recht van de geïndiceerde klant om binnen het jaar een plek aangeboden te krijgen. Het is dus zaak om actief wachtlijstbeheer te organiseren.

Zeker moet zijn dat iedereen die op de wachtlijst staat ook beschikbaar is. Dit blijkt niet altijd het geval. De gemeente moet zoeken naar mogelijkheden om meer arbeidsplaatsen te creëren dan het minimum aantal. Dit kan door deeltijdcontracten aan te bieden. Daarnaast kan er worden gezocht naar arbeidsintensieve en dienstverlenende werksoorten. De noodzaak om de lengte van de wachtlijst terug te dringen geeft bovendien een impuls om meer werk te maken van externe arbeidsplaatsen.

- **Opdrachtgever-opdrachtnemer; scheiden beleid en uitvoering**

Gemeenten moeten zich meer opstellen als opdrachtgever. Dat is de wens van het ministerie. De Wsw en de SW-bedrijven zijn nu teveel vervlochten. De gemeente als verantwoordelijke voor uitvoering van de wet moet beleid ontwikkelen. Het SW-bedrijf of andere organisaties moeten dit uitvoeren. Uit de verkenning blijkt dat gemeenten in meer of mindere mate beleid en uitvoering meer willen scheiden. Tegelijk wordt opgemerkt dat deze wens sterker leeft in gemeenten waar het SW-bedrijf minder goed presteert. Als het goed gaat is er minder aanleiding, zo komt uit de verkenning naar voren. Het scheiden van beleid en uitvoering vereist dat de gemeente investeert in beleidscapaciteit op de Wsw. Die is er nu niet of zeer beperkt. Doorgaans ligt dit anders in de grotere gemeenten.

Sturing en regie vanuit de GR: de positie van kleinere gemeenten

Verreweg de meeste kleinere gemeenten werken samen in een werkvoorziening. Wat zijn nu de implicaties van de moderniseringsvoorstellen voor deze bestuurlijke constructie? Werkt het werkvoorzieningschap belemmerend om te komen

tot meer gemeentelijke regie? Of juist niet? En wat is de positie van de kleinere gemeenten? Uit de verkenning komt het volgende beeld naar voren:

- **Modernisering geen aanleiding GR te ontbinden**

De moderniseringsvoorstellen Wsw zijn voor de gemeenten geen aanleiding de GR als zodanig ter discussie te stellen. Als individuele gemeenten meer het roer in eigen handen willen nemen dan moet de GR waarschijnlijk worden herzien. Gemeentelijke bevoegdheden zijn immers gemandateerd aan het werkvoorzieningschap. Nog los van de vraag of gemeenten de wens hebben uit het werkvoorzieningschap te treden – in de verkenning is dit niet naar voren gekomen – blijft staan dat dit alleen mogelijk is als de GR in de huidige vorm wordt ontbonden. Dit is weliswaar mogelijk, maar tegen forse kosten. Als gemeenten uit een GR willen stappen, dringt zich vervolgens de vraag op hoe de plekken voor de Wsw-geïndiceerden dan gegarandeerd kunnen blijven? Immers, met de verminderende instroom neemt een beschutte werkplek in belang toe. Deze plekken bevinden zich in het SW-bedrijf. Gemeenten vragen zich ook af wie de externe plaatsingen moeten organiseren.

- **Geen beleidscapaciteit Wsw in kleinere gemeenten**

Het ontbreekt kleinere gemeenten aan beleidscapaciteit en deskundigheid op de sociale werkvoorziening. Bovendien verschilt het belang van de ene gemeente (los van de omvang en dus van het financiële risico dat er is) niet of nauwelijks van dat van de andere gemeente. De gemeentelijke verantwoordelijkheid zoals in de wet vastgelegd is immers gelijk. Het zijn juist overwegingen van schaalgrootte en de gezamenlijke opdracht geweest die er in het verleden voor hebben gezorgd dat er werkvoorzieningschappen zijn opgericht. Uit de verkenning blijkt dat het juist vaak de kleinere gemeenten zijn die aangeven zich wel prettig te voelen in een GR. Dit komt doordat ze niet bereid en niet in staat zijn om vanuit de individuele gemeente regie te voeren. Volgens velen is dat een recept voor chaos als een SW-bedrijf zaken moet doen met vaak meer dan 12 gemeenten.

- **Werking van de GR verbeteren**

De behoefte leeft eerder om de werking van de GR te verbeteren. Concreet speelt de vraag naar evenwichtiger stemverhoudingen. Uit de verkenning blijkt dat het niet zozeer de figuur van de GR is die belemmerend werkt op de wens tot meer gemeentelijke regie, maar dat het meer gaat om de invulling ervan. Persoonlijke verhoudingen en bestuurlijke daadkracht zijn bepalend. In feite hebben de bestuurders in een GR alle ruimte om zoveel of zo weinig

regie uit te oefenen als nodig wordt geacht. Ook vormen van contractsturing zijn goed mogelijk. Door een ambtelijk vooroverleg van beleidsmedewerkers uit de deelnemende gemeenten kan er een betere balans komen tussen beleidsinput vanuit het bedrijf en vanuit de gemeenten.

- **Gemeenschappelijke Regeling als verlengd lokaal bestuur**

De GR is een vorm van verlengd lokaal bestuur en daarmee een platform waar de gemeentelijke regie tot uitdrukking kan komen. Dat de financiën in veel besturen van gemeenschappelijke regelingen domineren boven de sociale doelstelling en bestuurlijke bemoeienis zich (soms) beperkt tot begroting en jaarrekening is een andere zaak.

- **Gemeentelijke regie en verschillende uitvoeringsvarianten**

Maakt het uit welke uitvoeringsvariant bestaat als het gaat om het versterken van de gemeentelijke regie? Niet verrassend is dat regie gemakkelijker is wanneer de afstand tussen de gemeente en de uitvoering kleiner is, zoals het geval is bij een eigen gemeentelijke dienst en bij het inkoopmodel. In deze laatste vorm loopt de gemeente niet het risico bij te moeten dragen in de exploitatie. Dit geldt uiteraard wel in het geval van een eigen gemeentelijke dienst.

Ook in een gemeentelijke dienst is de regie er vaak primair op gericht verliezen te voorkomen. De sociaal-inhoudelijke sturing blijkt doorgaans wel makkelijker dan in het geval van een GR. Daar staat tegenover dat de lokale politiek zo dicht op het eigen bedrijf zit, dat het als 'ons' bedrijf wordt gezien. Als daar aanleiding toe is vergemakkelijkt dit ingrijpende maatregelen niet. *"Kom niet aan onze arbeidsgehandicapten"*, is dan een geluid dat de politieke discussie kan kleuren. Bij een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie op afstand is in feite alleen de bedrijfsvoering bestuurlijk losgekoppeld van de inhoudelijke sturing. Een Raad van Commissarissen is met de directie verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Hiermee wordt de spagaat die menig schapsbestuurder ervaart – mede verantwoordelijk voor een bedrijf en verantwoordelijk voor de sociale doelstelling – enigszins ondervangen. Dit laat echter onverlet, dat wanneer er sprake is van exploitatietekorten, er ook in een verzelfstandigde organisatie, een gemeentelijke bijdrage moet komen om de exploitatie aan te vullen.

REGIE- OF STURINGSOPGAVE SAMENGEVAT

Samengevat zijn er ten aanzien van de regie opgave kansen op beleidsniveau om meer integraal te sturen vanuit de gemeente. Het belang van het verkopen van beleidsterreinen en het ontwikkelen van activerend arbeidsmarktbeleid groeit. Op contractniveau wordt door de moderniseringsvoorstellen meer gestuurd op de beweging naar buiten en op ontwikkeling. Het casemanagement op Wsw blijft op een uitzondering na bij de SW-bedrijven. Vanuit de negatieve financiële situatie van veel SW-bedrijven domineert in de sturing het beheersen van financiële risico's. Er blijft een gezamenlijk belang van gemeenten en SW-bedrijven waardoor in de regievoering aandacht zal moeten zijn voor een bredere inzet van de sociale werkvoorziening. Dit creëert een win-winsituatie.

Regie op de uitvoering van de Wsw concentreert zich naast de beleidsregie op aantallen begeleid werken en detacheringen en op het ontwikkelen van arbeidsvaardigheden. Ook regie op de werkgeversbenadering en op een actief beheer van de wachtlijst is nodig. Hoewel gemeenten en SW-bedrijven innig met elkaar verbonden blijven, worden beleid en uitvoering meer gescheiden, maar zeker niet helemaal. De mate van afstand tot de gemeente belemmert of bevordert de mogelijkheid tot gemeentelijke regie. Het beeld is echter genuanceerd. Ook in een GR is er in principe alle ruimte om regie te voeren en opdrachtgever te zijn. De moderniseringsvoorstellen, zo blijkt uit de verkenning, vormen geen aanleiding het werkvoorzieningschap als sturingsplatform te herzien. Wel groeit de behoefte de werking van de GR te verbeteren.

(VOETNOTEN)

- ¹ De werkladder is een instrument met een oplopende graad van regulier werk: beschut werk binnen, beschut werk buiten, groepsdetacheren, individueel detacheren en begeleid werken. De inzet is daar waar mogelijk een stapje op de ladder te zetten en om terugval te voorkomen.
- ² Evaluatieonderzoek Wsw/Wiw: De regiefunctie van de gemeenten, ministerie van SZW juli 2001.

5. Recapitulatie: lijnen naar de toekomst

5.1 Inleiding

Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid ten aanzien van de arbeidsparticipatie van hun burgers. Naast deze sociale opgave hebben gemeenten ook een financieel belang: een brede arbeidsdeelname leidt tot lagere uitgaven aan uitkeringen en andere maatschappelijke kosten. Om zoveel mogelijk mensen te laten deelnemen moeten gemeenten regie voeren op de inzet van de beschikbare arbeidsmarktinstrumenten. Eén van die instrumenten is de sociale werkvoorziening. Vanuit het arbeidsmarkt- en participatiebeleid is regievoering op het SW-bedrijf dan ook noodzakelijk.

Daarnaast brengt de uitvoering van de Wsw – los van het arbeidsmarktbeleid – een ‘eigenstandige’ regieopgave met zich mee. Gemeenten dragen zorg voor een passend arbeidsaanbod aan SW-geïndiceerden en hebben vaak een medeverantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van het SW-bedrijf. Ook hier bestaat een financieel belang: de medeverantwoordelijkheid voor het SW-bedrijf legt het exploitatierisico op het bord van de gemeenten.

LIJNEN NAAR DE TOEKOMST

Het beschreven kader leidt tot een aantal lijnen naar de toekomst.

1. Herpakken van de regie op het SW-bedrijf via:
 - versterken van de integrale beleidsregie: visieontwikkeling op de plaats van het SW-bedrijf binnen het lokale/regionale arbeidsmarktbeleid;
 - versterken van de contractregie door afspraken te maken over streefcijfers;
 - versterken van de ambtelijke inzet op de SW als tegenwicht voor de beleidsadviserende rol van de directeur van het SW-bedrijf.
2. Afronden van de visieontwikkeling door een keuze voor één van twee mogelijke eindmodellen voor het SW-bedrijf:
 - model ‘Dagopvang plus’,
 - model ‘Arbeidsmarktinstrument’.

3. Implementatie van het gekozen eindmodel:
 - model 'Dagopvang plus':
 - ombouw van het SW-bedrijf tot een voorziening voor beschut werken;
 - model 'Arbeidsmarktinstrument':
 - ombouw van het SW-bedrijf tot een breed 'mensontwikkelingsbedrijf';
 - SW onderdeel maken van integrale werkgeversbenadering;
 - verbreden van de gemeentelijke 'kiantrol' in relatie tot het SW-bedrijf.

5.2 Herpakken regie

BELEIDSREGIE: VISIEONTWIKKELING EN HOUDING

Het herpakken van de regie begint met het opstellen van een visie ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid en de plaats hierin van de sociale werkvoorziening. In de visieontwikkeling ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid is het belangrijk dat sociale diensten en SW-bedrijven complementair zijn en elkaar niet beconcurreren. Dit is beleidsregie. Bij het opstellen van een visie zijn twee zaken van belang in de houding die gemeente(n) en SW-bedrijf ten opzichte van elkaar innemen:

- Onderken de realiteit van de historisch gegroeide situatie waarin gemeente(n) en SW-bedrijf zich bevinden. Onderken de inspanning en tijd die nodig is om tot verandering te komen;
- Onderken de gezamenlijke belangen. Zeker in die gevallen waar de gemeente een zekere mate van medeverantwoordelijkheid draagt voor de bedrijfsvoering en exploitatie van het SW-bedrijf, heeft de gemeente er minimaal een financieel belang bij het SW-bedrijf in rustig vaarwater te loodsen. Het SW-bedrijf op haar beurt, heeft aan de gemeente in potentie een belangrijke klant.

Met andere woorden: het is belangrijk dat gemeenten niet te overspannen reageren en snelle verandering willen en SW-bedrijven niet te defensief en behoudend zijn.

ARBEIDSMARKTBELEID CENTRAAL?

De centrale vraag die bij de visieontwikkeling dient te worden beantwoord is of het SW-bedrijf een plaats krijgt binnen het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid of niet. Gemeenten hebben diverse instrumenten tot hun beschikking binnen het lokaal arbeidsmarktbeleid. Uit de verkenning is gebleken dat het SW-bedrijf één van die instrumenten kan zijn. Zo biedt de infrastructuur van veel SW-bedrijven in potentie mogelijkheden voor het opdoen van werkervaring door uitkeringsge-

rechten of voor het bieden van stageplaatsen aan bijvoorbeeld (v)mbo-leerlingen. Dit vraagt echter om de nodige aanpassingen binnen het SW-bedrijf, en de medewerking van gemeenten hierbij. De keuze hiervoor dient bewust te zijn en noodzaakt tot een visie op het arbeidsmarktbeleid en de rol van de SW hierbinnen.

De keuze voor het wel of niet gebruiken van het SW-bedrijf als arbeidsmarktinstrument wordt weerspiegeld door twee mogelijke eindmodellen die voor het SW-bedrijf zijn te onderscheiden:

- een voorziening die zich richt op het bieden van beschut werk aan de doelgroep en daar waar mogelijk externe plaatsingen te realiseert (model 'Dagopvang plus');
- een bredere voorziening die een rol speelt in het lokaal sociaal beleid en het lokale of regionale arbeidsmarktbeleid (model 'Arbeidsmarktinstrument').

MODEL 'DAGOPVANG PLUS'

Model 'Dagopvang plus' gaat uit van een op langere termijn resterende doelgroep die in overwegende mate is aangewezen op beschut werken. De keuze voor dit model betekent een keuze voor een strategie gebaseerd op een geleidelijke afbouw van de gevarieerde infrastructuur van het SW-bedrijf. Een belangrijk doel is het verminderen van bedrijfsrisico's door het afbouwen of afstoten van kapitaalintensieve activiteiten en eventueel aanwezige eigen producten. Hiervoor in de plaats komt het aantrekken van relatief eenvoudige activiteiten in loonopdracht. De ambitie ten aanzien van de ontwikkeling van SW-ers met potentie is beperkt; in de eindfase is een belangrijk deel van de populatie aangewezen op beschutte arbeid. Voor SW-ers met meer potentie worden andere instrumenten ingezet. Bijvoorbeeld begeleid werken, detacheren of het opnemen van een verplichting ten aanzien van private partijen om personen met een Wsw-indicatie in (tijdelijke) dienst te nemen bij aanbesteding van gemeentelijke diensten als groenvoorziening.

Hiermee heeft dit model geen waarde voor het arbeidsmarktbeleid, en wordt gekozen voor een geïsoleerde voorziening exclusief voor SW-geïndiceerden. Hoogstens kan in de overgangperiode naar het eindmodel een (bescheiden) rol als arbeidsmarktinstrument worden gespeeld, bijvoorbeeld door het uitvoeren van *work first*-activiteiten. Dit gebeurt dan vanuit een perspectief van het beperken van exploitatietekorten. De keuze voor dit model zal worden ingegeven door een gering vertrouwen in de kwaliteit van het bestaande SW-bedrijf en/of een sterk vertrouwen in andere private of semi-private partijen als arbeidsmarktinstrument.

MODEL 'ARBEIDSMARKTINSTRUMENT'

Ook in het model 'Arbeidsmarktinstrument' worden gemeenten en SW-bedrijven geconfronteerd met een op langere termijn resterende doelgroep die in overwegende mate is aangewezen op beschut werken. Net als bij het voorgaande model is één van de strategische doelen dan ook het afbouwen van kapitaalsintensieve productieomgeving. In dit model echter gaat het afbouwen gepaard met het opbouwen van een breed 'mensontwikkelingsbedrijf'. Dit bedrijf bedient niet alleen SW-ers, maar ook andere groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt en/of scholieren met een stagebehoefte. Door deze verbreding van de doelgroep worden tevens extra mogelijkheden ingebouwd om de exploitatie op peil te houden. Model 'Arbeidsmarktinstrument' beantwoordt hiermee het meest aan de sociale en financiële opgaven waarvoor gemeenten en SW-bedrijven gesteld staan. Het vraagt echter ook de bereidheid van gemeenten om te willen investeren in een sterk SW-bedrijf.

Overige voorwaarden voor regievoering

Naast het ontwikkelen van een visie en het kiezen voor een eindmodel (= beleidsregie) kan een aantal andere voorwaarden voor regievoering worden gesteld.

- **Zet in op beleids- en contractregie, zie af van casemanagement**

Veel van de sturingsvragen en knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk hebben betrekking op beleids- en/of contractregie, vooral in die situaties waar sprake is van een GR. Dit zijn dan ook de niveaus waarop de gemeentelijke sturing zou moeten worden versterkt. Casemanagement vanuit de sociale diensten op individuele SW-ers lijkt een onrendabele investering, zeker in de situatie dat de gemeente er voor kiest geïndiceerden bij het bestaande SW-bedrijf te plaatsen.

- **Versterk de ambtelijke betrokkenheid, randvoorwaarde voor regievoering**

Een belangrijke randvoorwaarde voor het versterken van de regievoering op beleids- en/of contractniveau is voldoende betrokkenheid van zowel bestuurders als ambtelijke ondersteuning, als tegenwicht tegen de beleidskracht van het SW-bedrijf. Vooral de ambtelijke ondersteuning kan worden versterkt. Binnen gemeenschappelijke regelingen kan dit de vorm hebben van een ambtelijk vooroverleg. Voor kleinere gemeenten is de ambtelijke ondersteuning vaak een probleem. Leunen op de beleids capaciteit van een eventuele grotere buurgemeente kan een oplossing zijn. Indien men niet volledig afhankelijk wil zijn van een grotere gemeente, kunnen kleinere gemeenten wellicht regionaal tot een bepaalde taakverdeling te komen. Hierbij kunnen één of

twee medewerkers zich dan meer op de SW concentreren, terwijl anderen 'portefeuillehouder' worden voor andere beleidsontwikkelingen. Een dergelijke werkverdeling moet wel door management en bestuur zijn afgedekt.

Een meer fundamentele oplossing zou kunnen zijn dat de uitvoering van de Wsw bij wet wordt opgedragen aan een nader te bepalen aantal centrumgemeenten zoals eerder is gebeurd bij de uitvoering van de WWB voor dak- en thuislozen en bij de uitvoering van de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (WIK). Hiermee wordt tevens tegemoetgekomen aan de onevenwichtigheid in de stemverhoudingen in veel Gemeenschappelijke Regelingen, zoals dat door veel grotere gemeenten wordt ervaren en uit de verkenning naar voren is gekomen.

5.3 Implementatie van het gekozen model

Nadat een keuze is gemaakt voor een eindmodel, moet dit model worden ingevoerd. Dit verloopt langs de volgende hoofdlijnen.

- model 'Dagopvang plus':
 - ombouw van het SW-bedrijf tot een voorziening primair voor beschut werken.
- model 'Arbeidsmarktinstrument':
 - ombouw van het SW-bedrijf tot een breed 'mensontwikkelingsbedrijf',
 - SW onderdeel maken van integrale werkgeversbenadering,
 - verbreden van de gemeentelijke 'klantrol' in relatie tot het SW-bedrijf.

Beide implementatietrajecten kennen een aantal overeenkomstige elementen, zoals het afbouwen van kapitaalsintensieve productie en het investeren in het aantrekken van arbeid die past bij de te bedienen doelgroep. In het onderstaande wordt het model 'Arbeidsmarktinstrument' verder uitgewerkt. Daar waar relevant wordt aansluiting gezocht bij model 'Dagopvang plus'.

IMPLEMENTATIE MODEL 'ARBEIDSMARKTINSTRUMENT'

Een strategie om eindmodel 'Arbeidsmarktinstrument' te bereiken kan uit drie elementen bestaan:

1. ombouw van het SW-bedrijf,
2. meer werk maken van publiek opdrachtgeverschap,
3. investeren in werkgeversbenadering.

Overigens passen deze elementen ook in een strategie voor model 'Dagop-

vang plus', metdienverstande, dat onderdelen hiervan dan worden ingezet ter ondersteuning van het overgangsproces en geen dominant onderdeel van het eindperspectief zijn.

1. Ombouw van het SW-bedrijf

In beide modellen is een ombouw van het SW-bedrijf noodzakelijk. Deze ombouw behelst een aantal elementen. In de eerste plaats zullen de bedrijfsrisico's moeten worden verminderd. Zo moet worden onderzocht wat het renderend vermogen van vooral de productieafdelingen op de langere termijn is. Op basis hiervan kan worden bepaald of en in welk tempo productielijnen moeten worden afgebouwd. Afbouwen hoeft overigens niet per se sluiting op korte termijn te betekenen. Zeker als de marktpositie nog redelijk is, liggen er mogelijkheden voor verkoop met gelijktijdige detachering van medewerkers. Ook kan de mogelijkheid worden onderzocht om schommelingen in het werkaanbod op te vangen door samen te werken met andere SW-bedrijven in de regio. Deze samenwerking hoeft zich uiteraard niet te beperken tot de ombouwfase, maar kan ook structureel worden ingezet. Dit voorkomt kapitaalvernietiging.

In de tweede plaats dient te worden ingezet op het aantrekken van loonopdrachten voor beschermt werken en externe dienstverlenende activiteiten (bijvoorbeeld in de groenvoorziening of de schoonmaak), en op externe plaatsing. Deze lijn is van belang voor beide modellen; in het model 'Arbeidsmarktinstrument' is het echter een eindperspectief, terwijl in model 'Dagopvang plus', gezien de verandering van de doelgroep op termijn, het vooral een tijdelijke maatregel is om te voldoen aan de beweging van binnen naar buiten en om de exploitatie op peil te houden. Centraal in deze lijn staat de ontwikkelgedachte, waardoor SW-ers worden toegerust om 'buiten' te werken. Dit vraagt niet alleen om het verder professionaliseren van de acquisitie van passende werkzaamheden en externe plaatsingen, maar om een totale heroriëntatie van bedrijfscultuur en -inrichting. Niet meer de productie, maar de ontwikkeling van medewerkers staat voorop, wat zich bijvoorbeeld zal weerspiegelen in de versterkte positie van personeelszaken, en de noodzaak voor een andere vorm van begeleiding door werkleiders.

In de derde plaats kan deze infrastructuur worden ingezet voor andere groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeenten dienen dus reïntegratiekandidaten aan te leveren, bijvoorbeeld in het kader van *work first* of langdurig werklozen die voor sociale activering in aanmerking komen. Hierbij

moet worden afgewogen of het SW-bedrijf zich slechts manifesteert als leerwerkbedrijf, of dat ook de feitelijke plaatsing naar de reguliere arbeidsmarkt wordt verzorgd. In het eerste geval kan tevens worden gedacht aan een strategische samenwerking met een privaat reïntegratiebedrijf, die deze feitelijke plaatsing verzorgt.

Ook indien gekozen wordt voor model ‘Dagopvang plus’ – een smalle voorziening voor beschermt werken, met overigens daar waar mogelijk externe plaatsingen – als eindperspectief, kan de inzet van reïntegratiekandidaten een rol spelen binnen een ombouwoperatie. Leegkomende bedrijfsruimten kunnen bijvoorbeeld tijdelijk worden gevuld met activiteiten voor deze groep, waardoor er enige dekking is voor de kosten van deze leegstand.

2. Meer werk maken van eigen (gemeentelijk) werk

Gemeenten kunnen het SW-bedrijf én zichzelf helpen door meer ‘eigen’ werk naar de SW-bedrijven te brengen (in plaats van meer geld om de kosten te dekken). Uit de verkenning blijkt dat wethouders zich bewust zijn van de mogelijkheden om de groenvoorziening, het parkeerbeheer, de postbezorging, schoonmaak of ander werk aan het SW-bedrijf uit te besteden. Toch gebeurt dit lang niet altijd. Veel gemeenten hebben professionele inkopers die de opdracht hebben de beste prijs te bedingen voor de gemeente. Deze inkopers zijn niet altijd op de hoogte van de mogelijkheid werk uit of aan te besteden aan het SW-bedrijf. Uiteraard zijn er aanbestedingsregels. Nergens is echter voorgeschreven dat de prijs het enige selectie criterium is. Ook al ligt de prijs die door een particuliere aanbieder wordt geboden misschien lager, als de maatschappelijke opbrengsten worden meegerekend, dan kan het plaatje er voor de gemeente wel eens gunstiger uitzien. Meer werk leveren vanuit de gemeente én meer detacherings- en begeleidwerkenplaatsen bieden binnen de gemeentelijke organisaties zijn voorbeelden om de financiële opgave op te pakken en bedrijfsrisico’s te beheersen.

3. Coördinatie op de werkgeversbenadering

Om meer externe werkplekken te krijgen moet er worden geïnvesteerd in een professionele en duurzame werkgeversbenadering. Het belang hiervan neemt toe. Niet alleen vanuit de Wsw, maar ook vanuit de WWB en andere regelingen. Om werkgevers mee te krijgen is het van belang dat er gemeentelijke regie wordt gezet op het benaderen van werkgevers. Vrijwel iedereen is het er in de verkenning over eens dat het niet handig is als maandag het

SW-bedrijf belt, dinsdag de sociale dienst, woensdag het CWI en donderdag het UWV. Dit kan ergernis wekken en dus contraproductief zijn.

Naast regie op de werkgeversbenadering wordt een actief netwerk van werkgevers belangrijker. Veel SW-bedrijven hebben al langer ervaring met het ontwikkelen en onderhouden van een dergelijk netwerk. Met de doelen van de modernisering voor ogen moet dat vanuit de Wsw worden versterkt. Echter ook voor de sociale diensten neemt het belang toe. Uit de verkenning blijkt dat sociale diensten in gesprek zijn met hun SW-bedrijf om aan te haken op de werkgeversbenadering die al ontwikkeld is. Het is inefficiënt om een dergelijke ontwikkeling los van het SW-bedrijf in gang te zetten.

Bijlage: afkortingen

AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
GR	Gemeenschappelijke Regeling
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
nWsw	nieuwe Wet sociale werkvoorziening
WWB	Wet werk en bijstand
WW	Wet Werkloosheidsvoorziening
WAO	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WIK	Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Suwi	Wet structuur uitvoering werk en inkomen
DB	Dagelijks Bestuur
AB	Algemeen Bestuur
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SW	Sociale werkvoorziening
BV	Besloten Vennootschap
NV	Naamloze Vennootschap
BWO	Begeleid Werken Organisatie
UWV	Uitvoeringsinstelling werknemersverzekeringen
ISD	Intergemeentelijke Sociale Dienst

