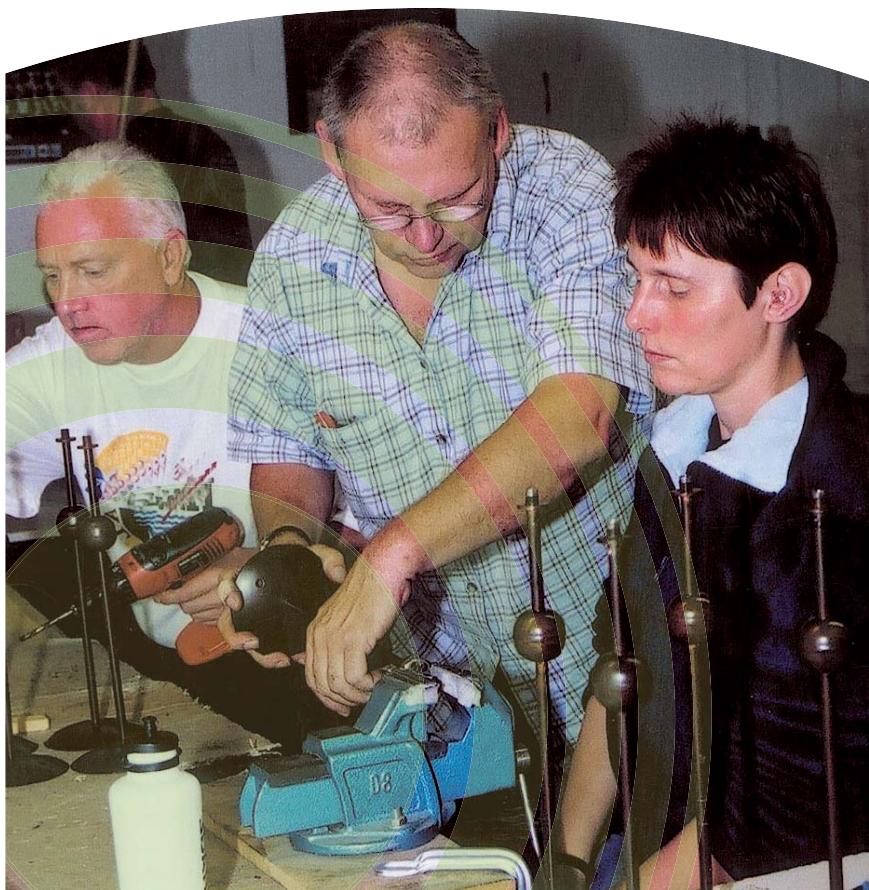




Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

De WSW in beweging





De WSW in beweging

**Een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in het kader
van de modernisering van de Wet sociale werkvoorziening.**

Juni 2006



Inhoud

Voorwoord	5
1. Inleiding.	7
2. Sociale werkvoorziening: het historisch perspectief.	9
3. Huidige situatie in de sociale werkvoorziening.	15
4. Voorstellen voor modernisering van de sociale werkvoorziening.	20
5. Regie en sturing door de gemeente.	23



Voorwoord

De sociale werkvoorziening biedt werk aan ruim 90.000 mensen, die vanwege een verstandelijke, psychische of fysieke handicap uitsluitend onder aangepaste omstandigheden kunnen meedoen op de arbeidsmarkt. Velen daarvan werken in een beschutte omgeving, een kleiner deel werkt elders, vaak onder begeleiding. Het kabinet wil dat meer mensen met een arbeidshandicap buiten de beschutte omgeving van de sw-organisatie gaan werken. Daarom wordt de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) gemoderniseerd. Bij die modernisering is een belangrijke rol voor gemeenten weggelegd. Zij dragen niet alleen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw, zij zijn in staat en hebben de mogelijkheid om de sociale werkvoorziening in een breder perspectief te plaatsen en een plaats te geven binnen het lokale zorg- en arbeidsmarktbeleid. Regie en aansturing van de Wsw komen meer bij gemeenten te liggen. Dat is een uitdaging die gemeenten, samen met de sector, met werkgevers en andere betrokkenen graag willen aangaan. Dit boekje wil daaraan een bijdrage leveren. Het geeft inzicht in verschillende aspecten van de Wsw. Vanuit historisch perspectief wordt een lijn getrokken naar het heden en vandaar naar de plannen van het kabinet met de modernisering.

Ik hoop dat deze publicatie bijdraagt aan verdere gedachtevorming van gemeenten en sector en een positieve rol vervult bij het invulling geven aan het beleid voor de sociale werkvoorziening.

Dr. W. Kuiper
Lid directieraad VNG



1. Inleiding.

De sociale werkvoorziening in ons land heeft een lange geschiedenis. Al voor de Tweede wereldoorlog zijn er op diverse plaatsen particuliere initiatieven van armenzorg en liefdadigheid ontstaan. In de loop van de tijd heeft de sociale werkvoorziening een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Vers in het geheugen ligt bij velen nog de wijziging van 1998, toen de nieuwe Wet sociale werkvoorziening (nWsw) werd geïntroduceerd. Daarbij werd onder andere de doelgroepomschrijving aangepast. Om toegang te krijgen tot werk in Wsw-verband werd bepaald dat sprake moest zijn van een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking van zodanige aard dat men uitsluitend onder aangepaste omstandigheden in staat was tot regelmatige arbeid. Ook werden de indicatiecriteria aangescherpt en onafhankelijke indicatiecommissies in het leven geroepen. De nWsw van 1998 beoogde ook te voorzien in meer gemeentelijke sturing en regie op de sociale werkvoorziening. Uit evaluatieonderzoek bleek van dat laatste in de praktijk weinig terecht te zijn gekomen.



In de zomer van 2003 publiceerde de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) het rapport "De gewoonste zaak van de wereld", met daarin een aantal concrete voorstellen voor wijziging van de Wsw. Dit rapport, en een advies van de Algemene Rekenkamer over de indicatiecommissies, zijn voor het kabinet aanleiding geweest tot het doen van voorstellen voor modernisering van de Wsw. De wijziging van de indicatieprocedure, één van de moderniseringsvoorstellen, is inmiddels een feit. Per 1 januari 2005 is de indicatie overgegaan naar het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). De indicatiecriteria zijn daarbij overigens niet gewijzigd.

Over de voorgenomen modernisering heeft al de nodige discussie met gemeenten en sector plaats gehad. De Tweede Kamer heeft eind 2005 ingestemd met het grootste deel van de voorstellen van het kabinet. Deze worden op dit moment in wetgeving

vertaald. De verwachting is dat de modernisering op 1 januari 2007 zijn beslag zal krijgen. Centraal in de voorstellen staan de volgende twee doelstellingen:

- meer Wsw-geïndiceerden buiten de beschutte werkomgeving van de sw-organisatie laten werken;
- behoud van de Wsw voor de doelgroep en meer maatwerk voor Wsw-geïndiceerden, hetgeen betekent dat het accent meer moet komen te liggen op ontwikkeling van de sw-werknemer en minder op productie.

Deze doelstellingen worden op de volgende manieren geconcretiseerd:

- meer sturing en regie door gemeenten op de sociale werkvoorziening;
- vereenvoudiging van de uitvoering;
- een andere wijze van financiering;
- meer rechten voor sw-geïndiceerden;
- maatregelen om werkgevers te stimuleren sw-geïndiceerden in dienst te nemen.

De moderniseringsvoorstellen dagen gemeenten uit om, meer dan tot nu toe het geval was, invulling te geven aan regie en sturing en de sociale werkvoorziening een plaats te geven binnen het gemeentelijk participatie- en arbeidsmarkt-beleid. Te lang is, en werd, de sociale werkvoorziening als een geïsoleerde, op afstand gezette, activiteit gezien, in plaats van een aanvullend en waardevol instrument binnen bestaand gemeentelijk beleid.



De laatste jaren is een toenemende tendens tot verdere decentralisatie van onderdelen van sociale zekerheid naar gemeenten waarneembaar. De invoering van SUWI in 2002, de Wet werk en bijstand (WWB) van 2004 en de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) dragen ertoe bij dat een integrale benadering van de "onderkant" van de arbeidsmarkt en zorg meer gewenst is. De sociale werkvoorziening sluit daarbij aan. Ook andere ontwikkelingen dragen ertoe bij dat binnen het spectrum van sociale zekerheid en zorg de gemeentelijke rol een andere, en belangrijkere, wordt dan zij was. Het is zaak voor gemeenten om verbanden te zien en de sociale opgave waarvoor gemeenten staan ten behoeve van hun inwoners te verbinden met meer verantwoordelijkheid in regie en sturing. Gemeenten moeten aan de slag met een Wsw in beweging!

2. Sociale werkvoorziening: het historisch perspectief.

2.1 Ontstaan van de sociale werkvoorziening.

De geschiedenis van de sociale werkvoorziening kan worden omschreven als een geleidelijke ontwikkeling van werkverschaffing voor langdurig werklozen tegen een bescheiden loon, tot volwaardige werkgelegenheid tegen functieloon voor verschillende categorieën arbeidsgehandicapten. Deze ontwikkeling moet worden gezien tegen de achtergrond van tijdens en na de Tweede Wereldoorlog gegroeide sociaal-politieke opvattingen over gehandicapten.



Vóór de Tweede Wereldoorlog ontstonden er op diverse plaatsen in Nederland particuliere initiatieven op het gebied van armenzorg en liefdadigheid, waarbij op kleinschalige basis werk werd verschaft aan bepaalde categorieën werklozen en gehandicapten. Ook enkele gemeenten hielden zich hier mee bezig; deze gemeentelijke werkverschaffing werd vaak gekenmerkt door bevoogding en bedeling, geheel passend in de armenzorg van die tijd.

De Tweede Wereldoorlog heeft er toe geleid dat mensen, die niet meer op gewone wijze in de samenleving konden functioneren, meer aandacht kregen. De gewonden en verminkten die van de fronten kwamen schokten velen. Vooral in de Verenigde Staten werden grote revalidatieprojecten op touw gezet. In Nederland was de vereniging AVO (Actio Vincit Omnia; arbeid overwint alles) al vóór de oorlog bezig steun te verlenen aan gehandicapten door voor hen aangepast werk te verzorgen. In 1950 resulteerde dit in de opstelling van een GSW-regeling, de gemeentelijke sociale werkvoorzieningregeling voor handarbeiders. Op grond hiervan werd het mogelijk om gehandicapten, onder verantwoordelijkheid van de gemeentelijke diensten van sociale zaken, op zogenaamde buitenobjecten te plaatsen. De grondgedachte hierbij was

om de gehandicapte medeburger zo mogelijk aan het werk te zetten, hen (weer) aan arbeid laten gewennen en, als hun herstel door dit werk zou worden bevorderd, hen naar regulier werk te laten doorstromen.

Vanaf 1962 werd de GSW ook opengesteld voor mensen met een zware lichamelijke handicap en voor geestelijk gehandicapten. Nog later werd de GSW toegankelijk voor psychische patiënten.

Nadat het aantal werknemers in de GSW-regeling in 1965 het aantal van 30.000 had overschreden,

groeide het besef dat deze gemeentelijke regeling door een rijksregeling moest worden vervangen. Hiertoe werd in 1968 een wetsvoorstel ingediend, waarover in de Memorie van Toelichting het volgende was



opgenomen: “de sociale werkvoorziening biedt de werknemers arbeid binnen de grenzen van hun mogelijkheden en een vast inkomen; maakt hen tot producenten in plaats van uitsluitend consumenten; verleent hun een sociale status en een rechtspositie als werknemer; en biedt hun de mogelijkheid tot ontplooiing van hun nog aanwezige capaciteiten en tot contacten met andere mensen”.

De inwerkingtreding van de nieuwe wet in 1969 heeft de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening enorm versneld. In 1995 telde deze 85.000 werknemers. Mede als gevolg van de sterk gestegen kosten die deze groei met zich mee bracht, werden in de loop van de tijd diverse wetswijzigingen doorgevoerd. De meest ingrijpende wetswijziging werd in 1989 doorgevoerd, wat grote gevolgen had voor de financiering van de SW.

2.2 Financiering van de sociale werkvoorziening

De sociale werkvoorziening in Nederland is altijd door Rijk en gemeenten gezamenlijk gefinancierd. De financiële regelingen ten aanzien van de sociale werkplaatsen in Nederland zijn in de loop der jaren echter aan verschillende veranderingen onderhevig geweest. Grofweg kan een onderverdeling worden gemaakt in drie perioden: 1969-

1982, 1982-1989 en van 1989 tot heden, met nog een wijziging in 1998.

1969-1982

Tot 1982 werd door het rijk aan gemeenten een procentuele bijdrage gegeven in onder andere loonkosten en sociale lasten. Daarnaast werd een aanvullende rijkssubsidie verstrekt. De dan nog ten laste van de gemeente komende exploitatiekosten werden aangewezen als kosten van sociale zorg. Op deze wijze werd via het Gemeentefonds 80% van die kosten vergoed. Het resterende deel dienden gemeenten te financieren uit de hen ter beschikking staande algemene middelen.

1982-1989

In deze periode werden nadelige exploitatiesaldi voor 80% door het Rijk betaald, mits de exploitatielasten en baten relevant werden verklaard door de Rijksconsulent. De overige 20% kwam ten laste van gemeenten waaruit Wsw-werknemers afkomstig waren. Verder betaalden gemeenten die deelnamen aan gemeenschappelijke regelingen algemene beheers- en bestuurskosten, eveneens op basis van het aantal Wsw-werknemers. De loonkosten en de VUT-uitkeringen van Wsw-werknemers werden voor 100% door het Rijk gesubsidieerd.

1989-heden

Met ingang van 1 januari 1989 is door het rijk budgetfinanciering ingevoerd. De rijkssubsidie wordt vanaf dat moment verleend overeenkomstig een door het Rijk ingevoerd financieel verdeelmodel. Hierbij is getracht objectieve normen te ontwikkelen op basis waarvan geheel of gedeeltelijk de budgetten kunnen worden vastgesteld. Als belangrijkste basis geldt hierbij het werkelijke aantal bezette arbeidsplaatsen van 36 uur, waartoe een jaarlijkse taakstelling werd opgesteld. Correctiefactor voor deze taakstelling is met name de lengte van de wachtlijst.



De invoering van budgetfinanciering in 1989 heeft de financiële druk op de exploitatie van sw-organisaties in de loop van de jaren '90 verhoogd. In diverse sw-organisaties vonden reorganisaties plaats om de bedrijfsvoering dusdanig te verbeteren en aan te

passen aan de nieuw ontstane situatie dat de rijkssubsidie (met eventueel een aanvullende gemeentelijke bijdrage) toereikend zou zijn om alle kosten te kunnen dekken. Feit is dat de hoogte van de gemeentelijke bijdrage in de sociale werkvoorziening is gestegen in deze periode, van € 23 miljoen in 1989 tot € 73 miljoen in 1995.

2.3 De nieuwe Wet sociale werkvoorziening (nWsw, 1998)

Nadat in 1994 de commissie Houben het kabinet had geadviseerd over de stroomlijning van alle gesubsidieerde arbeid, waaronder Wsw, Jeugdwerkgarantieplan en Banenpool, is in 1997 de nieuwe Wet sociale werkvoorziening geboren. Het doel van deze, in 1998 in werking getreden wet, was primair om gemeenten meer ruimte te bieden een arbeidsmarktbeleid te voeren dat kon worden toegesneden op de individuele behoeften van de doelgroep. De hoofdlijnen van deze wet waren:

1. Een nauwkeuriger omschrijving van de doelgroep/aanscherping van indicatiecriteria;
2. Ruimere mogelijkheden voor plaatsing;
3. Normalisering van de arbeidsverhoudingen;
4. Een onafhankelijke en objectieve indicering.

Ad 1. Nauwkeuriger omschrijving van de doelgroep/aanscherping indicatiecriteria.

In de oude doelgroepomschrijving ging het om personen die ten gevolge van bij hen gelegen factoren (nog) niet in de gelegenheid waren om onder normale omstandigheden arbeid te verrichten. In de nieuwe doelgroepomschrijving werd bepaald dat er sprake moet zijn van een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking, die ertoe leidt dat iemand uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat is. Gegeven de grote vraag naar sociale werkvoorziening, die in de jaren '90 het aanbod verre overtrof (wachtlIJst eind 1997: 23.000 personen), bestond er alle aanleiding om het aanbieden van arbeid onder aangepaste omstandigheden uitsluitend te beperken voor diegenen voor wie op geen enkele andere wijze daarin kon worden voorzien.

Ad 2. Ruimere mogelijkheden voor plaatsing.

Niet alleen door plaatsingsmogelijkheden in een traditioneel sw-bedrijf, maar ook door een Wsw-detachering bij een gewone werkgever, hetzij individueel, hetzij collectief, en, nog verdergaand, door een arbeidsovereenkomst bij een gewone werkgever (begeleid werken). In het laatste geval krijgt de werknemer een specifieke begeleiding op de werkplek en de werkgever ontvangt een financiële vergoeding voor kosten van arbeidsinpassing en een vergoeding voor compensatie van de lagere arbeidsprestatie. De arbeidsinpassing en begeleiding op de werkplek dienen door een professionele organisatie te worden verzorgd.

Ad 3. Normalisering van de arbeidsverhoudingen.

De voorheen publiekrechtelijke Wsw-dienstbetrekkingen zijn vanaf 1998 omgezet in private arbeidsovereenkomsten, waarbij het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. De sector kent een eigen Cao Wsw en de Wet op de Ondernemingsraden is van kracht. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) treedt sinds 1998 in CAO-onderhandelingen op als werkgeversorganisatie.

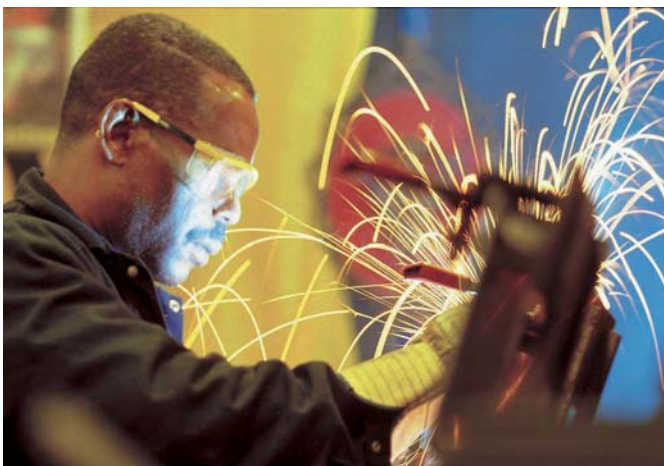
Ad 4. Onafhankelijke en objectieve indicering.

De voorheen door sw-bedrijven zelf uitgevoerde indicatiestelling is in de periode 1998-2005 uitbesteed aan een onafhankelijke indicatiecommissie van deskundigen (arts, psycholoog, arbeidskundige, arbeidsmarktdeskundige), die de gemeente adviseerde over de toelating en het ontslag van Wsw-werknemers. Het gemeentebestuur besloot uiteindelijk over het betreffende advies. Tevens werden door de indicatiecommissie alle Wsw-werknemers die in dienst waren gekomen ná 1 januari 1998 periodiek geherindiceerd.

In haar advies deelde de indicatiecommissie een betrokkene in een specifieke arbeids-handicapcategorie (licht, matig of ernstig) en adviseerde zij tevens over de mogelijkheden van scholing en begeleid werken. Tevens adviseerde de indicatiecommissie de gemeente/sw-bedrijf over te treffen aanpassingen en voorzieningen die van toepassing zijn voor een aspirant-werknemer, bijvoorbeeld ten aanzien van werkomgeving, belasting, contact en werkdruk.

Per 1 januari 2005 is de indicatiestelling van de Wsw bij het CWI neergelegd.

Samengevat kan gesteld worden dat de Wet sociale werkvoorziening van 1998 meer mogelijkheden biedt, zowel aan gemeenten als aan Wsw-werknemers, om buiten de traditionele sw-bedrijven om passend werk te realiseren. Anderzijds heeft de wetgever beoogd de uitvoering van de Wsw meer te stroomlijnen en in te bedden in het geheel van het



gemeentelijk activerend arbeidsmarktbeleid. In de evaluatie van de nWsw, waarvan de resultaten in 2001 bekend zijn geworden, is echter geconcludeerd dat de beoogde

doelstellingen van de nieuwe wet (onafhankelijke indicatiestelling, meer sw-werknemers plaatsen in reguliere werkomgevingen, grotere gemeentelijke regie op de sociale werkvoorziening) onvoldoende uit de verf zijn gekomen. Deze conclusie is voor het rijk reden geweest om zich te herbezinnen op de werking van de sociale werkvoorziening, op basis waarvan (toenmalig) staatssecretaris Rutte in 2003 de 'modernisering' van de Wsw aankondigde.

3. Huidige situatie in de sociale werkvoorziening.

Hieronder wordt ingegaan op een aantal aspecten die aangeven hoe en op welke wijze de sector op dit moment is georganiseerd, alsmede op de verschillende dimensies die kenmerkend zijn voor de sector.

3.1 De sociale werkvoorziening in cijfers.

In de huidige sw-sector gaat een jaarlijks bedrag om van € 2,2 miljard. Dat is het jaarlijkse subsidiebedrag dat het rijk beschikbaar stelt aan de sector om zijn taak uit te voeren. De subsidie per plaats bedraagt op dit moment ruim € 24.000. Het aantal werknemers in de sector is plm. 98.000. Daarvan werken er ruim 80.000 in de beschutte werkomgeving, zijn er 15.000 gedetacheerd, waarvan 4.000 op individuele basis, en hebben plm. 2.000 sw-geïndiceerden een baan gevonden bij een reguliere werkgever via begeleid werken.

Naast de jaarlijkse rijkssubsidie verdient de sector plm. 30% van de inkomsten zelf uit economische activiteiten. Bijna 2/3 van het werknemersbestand in de sociale werkvoorziening is ingestroomd voor 1998, het jaar dat de nWsw werd ingevoerd. De rest van de werknemers heeft sinds 1998 een baan in de sector.

Van de sw-werknemers komt ongeveer 25% uit het gemeentelijke domein (WWB, ex-I/D en Wiw). De overige personen stromen, na indicatie, in vanuit UWV, Wajong, WW of stromen in zonder specifieke uitkeringsachtergrond.

3.2 Organisatie van de sector.

De uitvoering van de Wsw is opgedragen aan gemeenten. Artikel 2 van de Wsw zegt in dit verband met zoveel woorden dat gemeenten er zorg voor dienen te dragen dat aan zoveel mogelijk sw-geïndiceerden een arbeidsovereenkomst wordt aangeboden tot het verrichten van werk onder aangepaste omstandigheden. De huidige Wsw bepaalt verder dat indien bij een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) de uitvoering van de wet volledig is overgedragen aan het bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van dat lichaam in de plaats treedt van de betrokken gemeentebesturen. Daarnaast kan een gemeentebestuur een aparte rechtspersoon aanwijzen die namens hem met de uitvoering van de sociale werkvoorziening is belast. In de praktijk komen verschillende uitvoeringsvari-

anten (zie ook hierna) voor, waarbij de figuur van de de gemeenschappelijke regeling het meest voorkomend is. Welke uitvoeringsvariant ook wordt gekozen, gemeenten blijven uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw, de wijze waarop dit gebeurt en voor de financiële consequenties.

Globaal zijn er in de sw-sector vier uitvoeringsvarianten te onderscheiden:

1. Een gemeentelijke tak van dienst, vergelijkbaar met een sociale dienst of een dienst bouwen en wonen;
2. Een gemeenschappelijke regeling, waarbij de activiteiten op het terrein van de sociale werkvoorziening onderdeel zijn van de regeling en dus juridisch ook binnen de publieke organisatie worden uitgevoerd, in een bedrijfssetting;
3. Een gemeenschappelijke regeling, met daaronder een aparte rechtspersoon, het bedrijf, waarbinnen de activiteiten worden uitgevoerd;
4. Het inkoopmodel, waarbij op basis van overeenkomst bij een andere gemeente of schap, dan wel een particulier reïntegratiebedrijf, activiteiten worden ingekocht.

Ad 1. Gemeentelijke tak van dienst.

Bij deze vorm van uitvoering is de gemeentelijke sturing op de Wsw het grootst. Er is van de kant van de gemeente een directe verantwoordelijkheid en een sturing op activiteiten en uitvoering van de Wsw. Een variant hierop is dat er geen sprake is van een gemeentelijke dienst, maar dat een eigen gemeentelijk bedrijf wordt opgericht, waarvan de gemeente de enige aandeelhouder is. In grote gemeenten komt deze uitvoeringsvariant het meeste voor.

De rijkssubsidie wordt in deze variant rechtstreeks naar de betrokken gemeente overgemaakt.

Ad 2. Een gemeenschappelijke regeling.

Bij deze wijze van uitvoering zijn taken en bevoegdheden, publiekrechtelijk, overgedragen aan een schap. Ook de rijkssubsidie gaat rechtstreeks naar het schap. Aansturing van de activiteiten vindt plaats door het schapsbestuur. De uitvoeringstaken zijn ondergebracht binnen het sw-bedrijf, dat via een aanwijzingsbesluit de feitelijke taken uitvoert. Sw-personeel, met uitzondering van degenen die begeleid werken, is in dienst van het schap. Het dagelijks bestuur wordt in de meeste gevallen gevormd door wethouders en het algemeen bestuur bestaat overwegend uit raadsleden.

Ad 3. Gemeenschappelijke regeling met een verzelfstandigd bedrijf.

Deze variant lijkt op de vorige. Kenmerkend verschil is echter dat het sw-bedrijf is verzelfstandigd en ondergebracht in een aparte, privaatrechtelijke, rechtspersoon, met eigen handelingsbevoegdheid. Er is in deze situatie vaak een contractrelatie tussen schapsbestuur en uitvoerder/rechtspersoon. De sw-werknemers zijn in dienst bij het

schap en gedetacheerd bij het verzelfstandigde bedrijf. De bestuurlijke verantwoordelijkheid berust bij de samenwerkende gemeenten in het schap. Ook financiële risico's blijven uiteindelijk bij het schap, c.q. bij de in het schap deelnemende gemeenten.

Ad 4. Inkoopmodel.

Deze variant komt het minste voor. Het gaat hier om de situatie dat een gemeente niet deelneemt in een schap en ook niet een eigen bedrijf heeft dat sw-activiteiten uitvoert. De rijkssubsidie gaat in deze variant rechtstreeks naar de gemeente die daarmee arbeidsplaatsen inkoop voor haar sw-geïndiceerden bij hetzij een sw-organisatie, hetzij een privaat (reïntegratie)bedrijf. De praktijk laat zien dat dit model het meest voorkomt bij kleinere gemeenten, die aansluiting kunnen krijgen bij een sw-organisatie in hun directe omgeving.



3.3 De verschillende dimensies van de Wsw.

Binnen de sociale werkvoorziening zijn verschillende dimensies te onderscheiden, te weten een politiek-bestuurlijke, een sociale en een financiële. Daarnaast is, specifiek voor de Wsw, het enerzijds een voorziening, maar anderzijds is er sprake van volwaardig werknemerschap met alle daaraan verbonden arbeidsrechtelijke en rechtspositieve aspecten, waaronder een marktconforme CAO. Dat gegeven, voorziening versus volwaardig werknemerschap, levert in de praktijk een spanningsveld op. Dit spanningsveld wordt met de modernisering vooralsnog niet opgeheven.

3.3.1 De politiek-bestuurlijke dimensie.

De uitvoering van de sociale werkvoorziening is aan gemeenten opgedragen. Zij kunnen deze uitvoering op verschillende manieren, en via verschillende constructies vormgeven, of opdragen aan derden. Niettemin laat dit onverlet dat gemeenten eindverantwoordelijk blijven voor zowel de sociale als de financiële consequenties, die de wet met zich meebrengt, alsmede voor de aansturing van de sociale werkvoorziening.

Het verbeteren van dat laatste, de aansturing, is ook één van de expliciete doelstellingen van de modernisering. Op dit moment zijn er verschillende sturingsinstrumenten in de Wsw:

- Het sturen via de begrotings- en rekeningcyclus en het afsluiten van prestatiecontracten;
- Het verkrijgen van periodieke rapportages over het sociale en financiële reilen en zeilen van de uitvoerende sw-organisatie;
- Gebruikmaking van externe rapportages, waaronder bedrijfsvergelijkingen en benchmarks, bijvoorbeeld het Publiek overzicht bedrijfsresultaten (POR) van het ministerie van SZW;
- Het organiseren van kwalitatief en kwantitatief voldoende eigen ondersteuning binnen de eigen gemeentelijke organisatie;
- Duidelijke taken- en verantwoordelijkheidsafbakening tussen betrokkenen in de sector;
- De verantwoordings- en sturingsinstrumenten die de Wgr biedt.

Bestuurders van sw-organisaties, die georganiseerd zijn in een schap, kennen nu soms een zg. “pettenproblematiek”. Enerzijds dragen zij verantwoordelijkheid vanuit hun rol als opdrachtgever en positie als wethouder of raadslid van een gemeente, anderzijds dragen zij vanuit hun uitvoerende rol in een schapsbestuur verantwoordelijkheid voor hun sw-organisatie. Op zich behoeft dit geen probleem te zijn, zolang de rollen niet met elkaar conflicteren. De belangen van een (individuele) gemeente kunnen echter afwijken van de belangen van een sw-organisatie, c.q. een schap. Met name doet zich dit voor in de sfeer van financiële relaties en als er verschillende meningen bestaan over de te volgen koers en het beleid. Soms is het moeilijk om als samenwerkende gemeenten binnen het schap tot een eenduidige visie te komen op beleid en uitvoering. Debet hieraan kan zijn dat schapsbestuurders doorgaans binnen hun eigen gemeente over onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikken op het Wsw-dossier. Vaak zit de inhoudelijke kennis over de Wsw meer bij het schap dan bij de individuele gemeenten. Gevolg daarvan kan zijn bestuurders bij hun besluitvorming afhankelijk zijn van datgene wat zij krijgen aangeleverd vanuit de uitvoeringsorganisatie.

3.3.2. Sociale en financiële dimensie.

In de praktijk van alledag moet binnen de sw-sector een balans gevonden worden tussen sociale en financiële doelstellingen. De primaire taak van de sociale werkvoorziening is het aanbieden van werk onder aangepaste omstandigheden voor mensen met beperkingen. Die arbeid moet zijn gericht op het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemer, mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van werk onder normale omstandigheden. De modernisering beoogt een omslag te maken van productie- naar leerwerkbedrijf, waarbij de ontwikkeling en ontplooiing

van de sw-geïndiceerde centraler komt te staan dan tot nu toe het geval is. Dit kan op gespannen voet staan met de bedrijfsmatige en organisatorische aspecten van de huidige bedrijfsvoering. Enerzijds is er het sociale belang om zoveel mensen buiten de poort van de sw-organisatie te laten werken, anderzijds kunnen sw-organisaties er een belang bij hebben om mensen, die op grond van capaciteiten in aanmerking komen voor uitstroom, voor de organisatie te behouden; zij hebben vaak een sleutelpositie in de sw-organisatie en zijn vanwege dit aspect om bedrijfseconomische redenen van belang voor de organisatie. Ook vanuit het perspectief van een sw-werknemer kan er een belang zijn om uitstroom naar begeleid werken minder prioriteit te geven. Meestal is dat gelegen in het minder aantrekkelijke salarisperspectief elders en de, al dan niet terechte vrees, de beschutte werkomgeving te moeten verlaten.

De invloed van de financiële en bedrijfsmatige dimensie op de sw-sector moet niet worden onderschat en is sinds de invoering van de budgetfinanciering in de jaren '90 sterk toegenomen. In de Wsw zijn geen specifieke financiële doelstellingen opgenomen, al draagt de huidige financieringsstructuur ertoe bij dat effectief en efficiënt gebruik moet worden gemaakt van de beschikbare middelen. Binnen de sociale werkvoorziening blijft het zoeken naar een balans tussen sociale en financiële doelstellingen. De praktijk van dit moment laat op dit punt overigens een nogal geschakeerd beeld zien.



Met de modernisering worden gemeenten, mede als gevolg van de te wijzigen financieringsstructuur, het individueel wachtlijstbeheer en individuele gemeentelijke verantwoording, uitgedaagd de sociale dimensie meer accent te geven. Door maatregelen ter verbreding van de sw-infrastructuur en de inbedding van de sw binnen een breder zorg- en arbeidsmarktbeleid zijn de randvoorwaarden aanwezig om dit, meer dan nu het geval is, meer vorm en inhoud te geven.

4 . Voorstellen voor modernisering van de sociale werkvoorziening.

4.1 Inleiding

De voorstellen voor modernisering van de sociale werkvoorziening zijn door het kabinet gepresenteerd in zijn brief van 15 juni 2005. In die brief was onder andere het voornemen opgenomen om ook de doelgroep die voor 1998 was ingestroomd, te gaan herindiceren. Eveneens werd het plan gepresenteerd om mensen, waarvan was vastgesteld dat zij gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn onder het regime van de Wet inkomen en arbeid (WIA), onder de vernieuwde Wsw niet meer in aanmerking te laten komen voor de Wsw. Beide voorstellen hebben het in de bespreking van de plannen in de Tweede kamer niet gehaald. In de Kamer is ook het voorstel gesneuveld voor een bonus bij begeleid werken. In het oorspronkelijke voorstel was, ter promotie van het instrument begeleid werken, hiervoor nog een bedrag opgenomen van € 20 miljoen. Het betreffende bedrag is bij de behandeling van de SZW-begroting voor 2006 alsnog toegevoegd aan het exploitatiebudget voor de sector. Hierdoor is een belangrijke incentive, een bouwsteen onder het moderniseringsgebouw, komen te vervallen. De Kamer heeft met de overige voorstellen, zoals in de brief van 15 juni 2005 is opgenomen, wél ingestemd.

Met de modernisering van de Wsw is ook beoogd om de Wsw te behouden voor de doelgroep waarvoor zij sinds 1998 is bestemd. Aan de indicatiecriteria wordt niets gewijzigd, zij het dat de indicatieprocedure die toegang geeft tot de Wsw met ingang van 1 januari 2005 is gewijzigd. Vanaf die datum is de indicatiestelling ondergebracht bij het CWI. Het merendeel van de mensen die een positieve eerste indicatie hebben gekregen van het CWI vanaf 2005, hebben het advies begeleid werken gekregen. Van degenen die worden geherindiceerd krijgt inmiddels meer dan de helft het advies begeleid werken.

De Wsw blijft, ook na de modernisering, een vrijwillige voorziening. Dat betekent dat niemand, ook niet degenen die een uitkering hebben (WWB, WW, WAO of Wajong) verplicht kan worden een beroep te doen op de Wsw-indicatie; het vrijwillige karakter van de Wsw blijft daarmee gewaarborgd. De Wsw is echter niet meer vrijblijvend. Als een sw-geïndiceerde weigert een dienstverband te aanvaarden in sw-verband is het mogelijk voor gemeenten, c.q. het schap, de indicatie in te trekken.

In tegenstelling tot de eerdere plannen van het kabinet blijft het mogelijk dat gedeel-

telijk arbeidsgeschikten zich kunnen aanmelden voor de Wsw volgens de gebruikelijke indicatiecriteria. Dat laat onverlet dat mensen die gedeeltelijk nog regulier kunnen werken voorafgaand aan de indicering inspanningen moeten verrichten om reguliere arbeid te verkrijgen.

4.2 Moderniseringsvoorstellen

De modernisering van de Wsw heeft als doel de cliënt centraal te stellen en voor hem of haar een aangepaste sw-arbeidsplaats te realiseren in een zo regulier mogelijke arbeidsomgeving.

Deze doelstellingen worden langs drie sporen gerealiseerd, nl.:

- bevorderen regie en sturing door gemeenten;
- verbeteren van de positie van cliënt/sw-geïndiceerde;
- rol van werkgevers.

4.2.1 Bevordering regie en sturing door gemeenten.

De rijkssubsidie voor uitvoering van de Wsw zal na inwerkingtreding van de voorgenomen wetwijziging voortaan rechtstreeks worden verstrekt aan individuele gemeenten. Nu gaat de jaarlijkse rijkssubsidie veelal naar de gemeenschappelijke regeling, waarbinnen de uitvoering van de Wsw plaatsvindt. Ook dragen gemeenten er straks, individueel, zorg voor dat zij verantwoording afleggen over hun eigen (sw-)prestaties voor hun eigen ingezetenen. Ook dat gebeurt nu veelal door het schap dat de activiteiten uitvoert. Mocht een gemeente, of samenwerkende gemeenten, niettemin besluiten toch de verantwoording af te laten leggen door het schap dan dienen de prestaties van individuele gemeenten zichtbaar te worden, juist ook vanwege het feit dat mede op basis van die prestaties de subsidie wordt vastgesteld. Ook de wachtlijst moet op individuele basis worden beheerd, c.q. kunnen worden geïndividualiseerd tot een afzonderlijke gemeente.

Aan sw-organisaties worden geen beperkende voorwaarden opgelegd ten aanzien van (reïntegratie)activiteiten voor andere doelgroepen dan die uit de Wsw. Dat betekent dus dat de infrastructuur van sw-organisaties breed kan worden ingezet en dat die zich niet hoeft te beperken tot personen met een sw-indicatie. Uiteraard mogen sw-middelen alleen worden ingezet voor mensen met een sw-indicatie. Inzet van Wsw-middelen voor activiteiten voor andere, niet-Wsw-doelgroepen, mag niet. Gemeenten moeten er op toezien dat als er sprake is van andere activiteiten, die activiteiten niet ten koste gaan van de eigen sw-doelgroep; verdringing moet worden voorkomen.

4.2.2 Positie van cliënt/sw-geïndiceerde.

In de voorstellen voor modernisering wordt de positie van de cliënt/sw-geïndiceerde versterkt. Zo krijgt een sw-geïndiceerde een recht op plaatsing binnen 12 maanden, voor zover althans de gemeente daarvoor een toereikend Wsw-budget heeft. Als de Wsw-arbeidsplaats niet op tijd, binnen 12 maanden, kan worden aangeboden omdat het door het rijk aan gemeenten verstrekte budget daarvoor niet voldoende was, wordt de arbeidsplaats zo spoedig mogelijk daarna aangeboden. De gemeente moet in die gevallen de volgorde van de plaatsing op de wachtlijst aanhouden.

Verder krijgt een sw-geïndiceerde in de voorstellen een recht op keuze uit tenminste twee begeleidingsorganisaties voor het zoeken naar een begeleid werkenplaats, als hiervoor door de gemeente een eigen externe organisatie wordt ingeschakeld. De keuzevrijheid wordt verder uitgebreid met het recht om een eigen werkgever voor een begeleid werkenplaats aan te dragen. Dit is ook het geval als de gemeente er onvoldoende in slaagt dit zelf voor een sw-geïndiceerde te doen.

In de voorstellen wordt ten behoeve van de sw-geïndiceerde de mogelijkheid voor een persoonsgebonden budget verder uitgewerkt.

Verder bestaat er vanuit het principe van de werkzekerheid een recht op terugkeer in de Wsw voor mensen uit de doelgroep die, vrijwillig, regulier zijn gaan werken en onvrijwillig werkloos worden. Bij het vervallen van de indicatie, in de situatie van herindicatie, kan iemand niet worden ontslagen zolang geen passend alternatief voor werk voorhanden is.

Bij verordening moeten regels worden vastgesteld over de wijze waarop sw-geïndiceerden worden betrokken bij de uitvoering van de wet. Dit wordt een vergelijkbare regeling zoals nu bestaat voor de WWB.

4.2.3 Rol van werkgevers.

Om begeleid werken voor werkgevers aantrekkelijker te maken is per 1 januari 2006 voorzien in een permanente no-riskpolis bij ziekte en arbeidsongeschiktheid voor sw-geïndiceerden die gaan werken via het begeleid werken-instrument.

Verder is de RWI gevraagd een praktische handleiding te ontwikkelen om meer wsw-geïndiceerden bij reguliere werkgevers geplaatst te krijgen. Deze aanpak zal na de zomer worden uitgebracht.

Bovengenoemde voorstellen worden op dit moment uitgewerkt in wetgeving en uitvoeringsbesluiten. Voor het zomerreces zal het betreffende wetsvoorstel bij het Parlement worden ingediend.

5. Regie en sturing door de gemeente.

5.1 Inleiding

Een van de doelstellingen van de modernisering van de Wsw is het bevorderen van sturing en regie door gemeenten. Met de wetswijziging van 1998 is hiermee een begin gemaakt. Sinds deze wijziging staat het sw-bedrijf niet langer centraal maar de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de Wsw. Daarnaast is in 1998 de financieringssystematiek gewijzigd waardoor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, de schappen, meer beslissingsbevoegdheid hebben over de besteding van subsidiegelden.



Uit evaluatieonderzoek in 2001 bleek dat na de wetswijziging van 1998 het nog onvoldoende gelukt was om gemeenten meer te laten sturen op de sociale werkvoorziening. Eén van de verklaringen daarvoor is dat onder veel gemeentebestuurders het idee leeft van 'dat loopt wel goed'. Ook worden de sociale werkvoorziening als wet, het instrument, en als instituut, het bedrijf, te veel als hetzelfde beschouwd, terwijl daartussen wel degelijk een onderscheid valt te maken.

In de komende modernisering wordt, zoals al eerder genoemd, ter bevordering van de sturing door gemeenten een aantal veranderingen doorgevoerd en instrumenten aangereikt. In het kort komen die op het volgende neer:

- de rijkssubsidie wordt direct overgemaakt naar gemeenten. Op dit moment gaat de rijkssubsidie naar de bestuurlijke eenheden (naar gemeenten voor zover zij zelf de sociale werkvoorziening uitvoeren, en naar gemeenschappelijke regelingen voor zover die de Wsw uitvoeren);
- de verantwoording richting het rijk wordt straks door individuele gemeenten gedaan;
- gemeenten moeten individueel wachtlijstbeheer gaan voeren en inzicht in de wachtlijst geven (transparantie).

Met deze voorstellen worden gemeenten gestimuleerd om, meer dan voorheen, sturing en regie inhoud te geven. Om daadwerkelijk regie te gaan voeren op de Wsw kunnen gemeenten niet volstaan met het op lokaal niveau implementeren van deze wijzigingen. Gemeenten zullen, alleen of in GR verband, meer aan visieontwikkeling moeten doen. Hiertoe worden zij niet alleen gedwongen door de komende wijzigingen, ook de veranderende omgeving van de Wsw vraagt om een samenhangende visie op integraal arbeidsmarkt- en zorgbeleid. Zo is de sociale werkvoorziening, naast de WWB, één van de gemeentelijke instrumenten aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Afstemming tussen de onderscheiden instrumenten is gewenst. Daarnaast zien ook veel gemeenten zich vanuit de financiële opgave genoodzaakt meer te gaan sturen op een effectieve en efficiënte uitvoering van de Wsw. Samengevat gaat het niet alleen om sturing en regie ten aanzien van de uitvoering, maar met name ook om de vraag hoe de sociale en financiële opgave in te vullen, met oog voor de omgeving en ontwikkelingen in die omgeving.



5.2 Hoe kunnen gemeenten meer gaan sturen op de Wsw?

Uit de evaluatie van de Wsw in 2001 bleek dat veel gemeenten de sturing op de Wsw nog onvoldoende hebben vormgegeven.

In de voorstellen die op stapel staan worden op zich geen eisen gesteld aan de manier waarop de regierol moet worden ingevuld. Gemeenten zijn volledig vrij hieraan invulling te geven. Wel komt er een aantal veranderingen die gemeenten moeten implementeren in beleid en uitvoering. Deze vereisten worden hierna besproken. Daarnaast zijn er andere elementen, die niet direct in de voorstellen zijn vervat, maar die wél direct samenhangen met modernisering en visievorming. Deze onderwerpen komen hierna, onder 5.4, aan de orde.

De invulling van een beleidsvisie kan uitgebreid gedaan worden, of beperkt worden tot de, minimale, wettelijke verplichtingen. In ieder geval is belangrijk dat keuzes gemaakt worden en dat deze worden gemotiveerd. Wat de uitkomst van de keuze ook is, gemeenten blijven uiteindelijk altijd verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de wet.

5.3 Voorgestelde wijzigingen

Er is een aantal voorstellen die gemeenten aanzetten tot verdere beleidsvorming. Dit zijn het wachtlijstbeheer, het Persoonsgebonden budget (PGB), de inzet van de rijks-subsidie die gemeenten individueel gaan ontvangen, en de vormgeving van cliënten-participatie.

5.3.1 Wachtlijstbeheer.

Gemeenten zijn verplicht een actief wachtlijstbeheer te gaan voeren. Sw-geïndiceerden op de wachtlijst krijgen, na verloop van tijd, het recht op bezwaar en beroep als blijkt dat een andere geïndiceerde met voorrang vanaf de wachtlijst wordt geplaatst. Dit is overigens alleen met succes mogelijk als een gemeente de volledige taakstelling niet ingevuld heeft, of het rijkssubsidie nog niet volledig benut heeft. Om het voor sw-geïndiceerden mogelijk te maken zelf te kunnen nagaan of zij al aan de beurt zijn voor plaatsing, moet de gemeente aan de geïndiceerde die al (langer dan) 12 maanden op de wachtlijst staan op hun verzoek inzage geven in de wachtlijst en de volgorde waarin mensen op de wachtlijst geplaatst zijn. Op die manier kan men zelf controleren of er inmiddels geen andere sw-geïndiceerden ten onrechte al eerder zijn geplaatst.

5.3.2 Vormgeven Persoonsgebonden budget.

Wsw-geïndiceerden die begeleid willen werken krijgen het recht op een PGB. Het recht op een PGB geldt voor zowel nieuwe sw-geïndiceerden die op de wachtlijst staan als voor de zittende sw-populatie. Als een sw-geïndiceerde de gemeente daarom verzoekt moet die vanuit het beschikbare Wsw-budget een subsidie verstrekken aan een werkgever die door de sw-geïndiceerde zelf is aangedragen en waarbij hij begeleid kan gaan werken. Ook bekostigt de gemeente in dat geval een door de sw-geïndiceerde zelf aangedragen begeleidingsorganisatie die voor de begeleiding op de werkplek zorgt. De gemeente hoeft dit alleen te doen wanneer de sw-geïndiceerde aan de beurt is voor plaatsing, of als deze al Wsw-werknemer is en zijn huidige Wsw-plaats wil verruilen voor een andere.

5.3.3 Rijkssubsidie naar de individuele gemeente.

Vanaf 1 januari 2007 wordt de rijkssubsidie rechtstreeks op de rekening van gemeenten overgemaakt. Nu gaat het subsidie nog naar de bestuurlijke eenheden: gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. In geval van een gemeenschappelijke regeling zal de gemeente, afhankelijk van de afspraken in het schap, de subsidie niet zonder meer zelf, naar eigen goeddunken, kunnen inzetten. Binnen een schap zijn vaak meerjarige financiële afspraken gemaakt die ondanks de komende wetswijzigingen, gewoon blijven bestaan. Pas na herziening van eerder gemaakte afspraken, dan wel na uittre-

ding uit de GR, zijn andere arrangementen mogelijk. Hier gaan in de praktijk meestal langlopende besprekingen en mogelijk het betalen van een afkoopsom aan vooraf.

Voor werknemers die hun indicatie verliezen loopt de Wsw-subsidie aan gemeenten in een periode van 5 jaar af, door in de verantwoording van het aantal gerealiseerde Wsw-plaatsen deze stapsgewijs minder te laten meetellen. Het eerste jaar na afloop van de indicatie ontvangt de gemeente nog het volledige subsidie. Daarna neemt de subsidie elk jaar met 20% af. Het dienstverband van een geherindiceerde Wsw-er, die zijn indicatie verliest, kan daarentegen niet worden beëindigd, zolang de gemeente geen passend alternatief (regulier werk of dagopvang in het kader van de AWBZ) heeft aangeboden. Wél is ontslag mogelijk op het moment dat een betrokkene een passend aanbod naar weigert.

Het Wsw-budget blijft straks, als lumpsum financiering, een apart budget dat alleen kan worden ingezet voor personen met een Wsw-indicatie. Het vaste bedrag per SE (standaardeenheid) verdwijnt hiermee. Uitgangspunt hierbij is gemeentelijke vrijheid in besteding. Hierbij geldt wél de voorwaarde dat een minimum aantal Wsw-plaatsen moet worden gerealiseerd. Het aantal te realiseren plaatsen blijft gelijk aan de huidige landelijke taakstelling van 89.817 voltijds plaatsen. Als gemeenten erin slagen door effectief en efficiënt te handelen méér sw-plaatsen te realiseren dan de taakstelling mogen zij het overschot op hun lumpsum budget vrijelijk besteden. Dit overigens onder de voorwaarde dat dan eerst de wachtlijst moet zijn weggewerkt. Bij de verdeling van het subsidie blijft de subsidiefactor van 1,25 voor ernstig gehandicapten gehandhaafd.

De Wsw-subsidie wordt landelijk over gemeenten verdeeld op basis van het aantal Wsw-geïndiceerden per gemeente. Dit betekent dat zowel het aantal sw-werknemers en de sw-geïndiceerden op de wachtlijst bepalend zijn voor de hoogte van het budget dat gemeenten gaan ontvangen; heeft bijvoorbeeld een gemeente de zorg voor 2% van het landelijk aantal sw-geïndiceerden, dan betekent dit ook dat die gemeente 2% van het landelijke budget ontvangt in dat jaar.

In de nieuwe financieringssystematiek vindt financiering plaats op basis van het woonbeginsel; een gemeente krijgt dan subsidie voor haar geïndiceerde inwoners. Op dit moment wordt de rijkssubsidie overgemaakt naar de gemeente, c.q. het schap waar de sw-geïndiceerde werkt. In beperkte mate kan dit tot herverdeeffecten leiden.

5.3.4 Vormgeven van cliëntenparticipatie.

Net zoals in de WWB en in de WMO krijgt de Wsw straks te maken met cliëntenparticipatie. De voorstellen stellen geen specifieke eisen aan de invulling hiervan. Het is wenselijk om de cliëntenparticipatie voor de Wsw zo veel mogelijk te stroomlijnen met cliëntenparticipatie voor andere wetten. Te denken valt hierbij aan de vormgeving van

de cliëntenparticipatie in de WWB, hoewel in de sociale werkvoorziening nog specifiek de vraag aan de orde is wat de gewenste schaal is waarop die participatie moet plaats vinden. De cliëntenparticipatie moet in een verordening worden geregeld.

5.4 Visievorming: de gemeentelijke opgave.

Bovengenoemde verplichtingen vloeien voort uit de komende wetswijziging. De implementatie hiervan is echter niet voldoende om de modernisering tot een succes te maken.

Eerst en vooral is visievorming nodig op de Wsw. Een aantal vraagstukken, daarmee verband houdend, wordt hieronder behandeld.

De sociale doelstelling van gemeenten met betrekking tot de uitvoering van de sociale werkvoorziening bestaat eruit dat zij de arbeidspositie en vaardigheden van een sw-geïndiceerde zoveel mogelijk moet bevorderen en verbeteren. Dat kan door het bieden van een baan via de constructie van begeleid werken, detachering of het werk in een beschutte omgeving. De beweging “van binnen naar buiten”, een centrale doelstelling van de modernisering, draagt bij aan het verminderen van de categorie sw-werknemers op de beschutte werkplek. Dit heeft gevolgen voor de omvang van de infrastructuur en de benutting van de bestaande productieomgeving. Waarneembaar is dat bij veel sw-bedrijven een heroriëntatie plaats vindt die ertoe kan leiden dat aanwezige kennis gebruikt wordt om ook aan anderen dan sw-geïndiceerden diensten aan te bieden. Zo is de bredere inzet vanuit de WWB inmiddels voor veel sw-bedrijven een aanvulling op de traditionele sw-taak. De modernisering van de Wsw blijft dit soort initiatieven mogelijk maken.

Gezien vanuit het gezichtspunt van de “beweging van binnen naar buiten” en het sociaal perspectief kan werk buiten de beschutte omgeving van het sw-bedrijf bijdragen aan verdere emancipatie van sw-geïndiceerden. Daarbij lijkt detachering vooralsnog een reëlere optie dan begeleid werken.

Apart aandachtspunt is de vraag op welke wijze werkgevers te bewegen zijn arbeidsplaatsen/ vacatures via het instrument van begeleid werken, danwel op basis van detachering in te vullen t.b.v. een sw-geïndiceerde.

In het gemeentelijk beleid verdient dit aspect bij het onderdeel arbeidsmarkt specifieke aandacht.

Naast de bredere inzet vanuit de WWB, het arbeidsmarktbeleidsperspectief, zijn er vanuit het perspectief van zorg ook mogelijkheden om vanuit de WMO de mogelijkheden te benutten die een gemoderniseerde Wsw biedt. Zo kan het verknopen van “onderkant Wsw” en “bovenkant” dagopvang bijdragen aan een bredere inzet van

infrastructuur en het verder benutten van aanwezige kennis. Het langere termijn perspectief van de Wsw, in relatie tot vraagstukken van arbeidsmarkt en zorg draagt er ook toe bij dat de discussie over de Wsw als “dagopvang plus” en mensontwikkelingsbedrijf dan wel productie-omgeving actueler wordt.

Naast de sociale doelstelling van de sociale werkvoorziening blijft de financiële uitdaging voor gemeenten en schappen bestaan. Ook nadat de moderniseringsvoorstellen in regelgeving zijn verankerd. Verhoging van efficiency en effectiviteit, het minimalise-

ren van bedrijfsrisico's en het beperken van tekorten en gemeentelijke bijdragen zijn eveneens na te streven doeleinden bij het in stand houden en moderniseren van de sociale werkvoorziening. Weliswaar wordt straks de sturingsruimte op financieel gebied vergroot doordat ge-



meenten de beschikking krijgen over een lumpsumbudget dat tot meer maatwerk kan leiden, praktijk op dit moment is dat veel gemeenten en schappen alle zeilen moeten bijzetten om het hoofd te kunnen bieden aan de financiële situatie. Het beperken van financiële risico's heeft overigens al wel tot tal van maatregelen geleid, die het perspectief van de sector kunnen verbeteren en tegelijkertijd bijdragen aan het sociale perspectief van sw-geïndiceerden.

Ligt de uitdaging met betrekking de wat-vraag erin om de moderniseringsvoorstellen te verknopen met integraal arbeidsmarktbeleid, zorgbeleid en de sociale en financiële doelstelling, met betrekking tot de hoe-vraag zijn andere keuzes aan de orde. Daarbij gaat het om de vraag welke sturingsfilosofie en uitvoeringsvariant het meest bijdraagt om de doelstellingen van de modernisering te realiseren. Uitgaande van het gegeven dat er, globaal, vier uitvoeringsvarianten zijn (zie hiervoor hoofdstuk 3), kunnen er drie regieniveaus worden onderscheiden:

- regie op beleidsniveau: het vaststellen van beleid, financiële kaders en randvoorwaarden en het bepalen van de richting waarin de uitvoering zich dient te bewegen om het vastgestelde beleid uit te voeren;
- regie op contractniveau: prijs, kwaliteit en levertijd van de met de uitvoering van de sociale werkvoorziening belaste uitvoerder(s);

- regie op het niveau van de sw-geïndiceerde: wie is, of wordt belast met het case management van de sw-geïndiceerde?

De keuze voor de hoe-vraag wordt in hoge mate gedomineerd door de bestaande organisatorische situatie. Er is geen 0-situatie. De vormgeving van de organisatorische uitvoering kan overigens logischerwijze pas aan de orde zijn nadat duidelijk is welke strategische keuzes worden gemaakt. Is die keuze eenmaal gemaakt en zijn de prioriteiten duidelijk, dan vergemakkelijkt dit de keuze voor de gewenste wijze van uitvoering. Worden keuzes in omgekeerde volgorde gemaakt, en hebben vormgevingsdiscussies de overhand, dan is het gevaar reëel dat daarmee het realiseren van beleidsdoelstellingen uit het oog wordt verloren. Dat zou een gemiste kans zijn. Wil de modernisering slagen dan is het van evident belang dat eerst beleid wordt vastgesteld en dat daarna de vraag wordt beantwoord hoe en op welke wijze dit het beste kan worden uitgevoerd en geëffectueerd.

Door de VNG zal na de zomer nog een handreiking worden gemaakt over dit onderwerp.

Meer weten over de Wet sociale werkvoorziening?

Internet

VNG

www.vng.nl > 'werk en inkomen', 'WSW-beleid'

Projectsite 'Aan het werk met de Wsw'

www.aanhetwerkmetdewsw.nl

Cedris

www.cedris.nl

Ministerie SZW

www.minszw.nl

www.gemeenteloket.minszw.nl

Raad voor Werk en Inkomen (RWI)

www.rwi.nl

Literatuur

Voorstel modernisering Wsw

Brief van Staatssecretaris van Hoof aan Tweede Kamer, 15 juni 2005

Uit het isolement

De modernisering van de Wsw, verkenning uitgevoerd door Radar Advies in opdracht van Divosa, november 2005

Goede praktijkvoorbeelden in de WSW

Uitgave in opdracht van het Ministerie van SZW t.b.v. de modernisering WSW. Uitgevoerd door Berenschot, juni 2005

Hoofdlijnennotitie vervolg modernisering Wsw

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid H.A.L. van Hoof, september 2004

De gewoonste zaak van de wereld. Voorstellen voor modernisering Wsw

Raad voor Werk en Inkomen, juni 2003

Wsw: het proces van aanmelding tot en met plaatsing

Astri/SEOR, in opdracht van de RWI, maart 2003

Werkgelegenheidsvoorzieningen voor de Wsw-doelgroep: buitenlandse ervaringen

TNO Arbeid, in opdracht van de RWI, maart 2003

Aan de slag

IBO, september 2001

Evaluatieonderzoek Wsw/Wiw: de regiefunctie van de gemeenten

Rijnconsult, in opdracht van het Ministerie van SZW, juli 2001

Evaluatie van Begeleid werken in het kader van de Wsw

SEOR, in opdracht van het Ministerie van SZW, mei 2001

Colofon

Met ingang van 1 januari 2007 wordt de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) gewijzigd.

Ter ondersteuning van de invoering van deze wetwijziging is onder regie van het Ministerie van SZW een implementatietraject uitgezet, waarbij betrokken partijen (VNG, branche-organisatie Cedris en cliëntenorganisaties) ieder een deel van de ondersteuning op zich nemen binnen het gezamenlijke project: Aan het werk met de Wsw.

De VNG organiseert in dit kader in samenwerking met het Ministerie van SZW in juni en juli 2006 een zestal regionale bijeenkomsten ten behoeve van gemeenten over de wetwijzigingen en de gevolgen daarvan voor gemeenten.

Ter gelegenheid hiervan en ter ondersteuning van deze bijeenkomsten brengt de VNG deze uitgave uit.

De tekst is samengesteld door mevr. drs. E.A. Simons en mr. L.A. Schriever, beiden werkzaam bij de VNG, taakveld Werk en Inkomen en drs. D.W.E. van IJpen, bestuurssecretaris bij Drechtwerk te Dordrecht.

Fotografie: foto's beschikbaar gesteld door Drechtwerk te Dordrecht en Ango: Algemene Nederlandse Gehandicapten Organisatie te Amersfoort

Vormgeving en opmaak: VNG

Druk: drukkerij Excelsior bv

Oplage: 1500 exemplaren

Den Haag, juni 2006

