



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Onderzoek

Wijziging Wet sociale werkvoorziening
2008: resultaten

implementatieonderzoek: nota van
bevindingen

Startdatum – 1 maart 2010

Einddatum – 1 maart 2010

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

Wijziging WSW 2008: resultaten implementatieonderzoek

Conclusie

In 2008 en 2009 heeft de Inspectie drie onderzoeken gedaan naar de implementatie van de Wsw-wetswijziging. In deze notitie wordt een totaaloverzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen van deze drie implementatieonderzoeken. De wetswijziging Wsw 2008 brengt met zich mee dat gemeenten beleid moeten ontwikkelen, gericht op het bereiken van de met de gewijzigde wet beoogde doelstellingen. Uit het onderzoek blijkt dat 20% van de gemeenten geen beleid heeft vastgesteld voor de arbeidsontwikkeling van Wsw-geïndiceerden. Slechts 43 procent heeft beleid gemaakt gericht op plaatsing van Wsw-ers bij reguliere werkgevers.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/6ohjfbij>



Inspectie Werk en Inkomen
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Wijziging Wet sociale werkvoorziening 2008
Resultaten implementatieonderzoek

Nota van bevindingen

Colofon

Programma	Inkomenszekerheid
Nummer	Nvb-Ink 10/01
Datum	maart 2010

Inhoud

	Colofon—2
1	Inleiding—5
2	Totaaloverzicht en conclusie op basis van de drie metingen—7
2.1	Respons—7
2.2	Algemeen beeld van de implementatie—7
2.3	Algemene conclusie—10
3	Samenvatting bevindingen derde meting—11
4	Bevindingen derde meting: de enquête—15
4.1	Respons bij het onderzoek—15
4.2	Besluitvorming over wijzigingen in beleid/uitvoering—15
4.3	Beleid arbeidsontwikkeling—16
4.4	Regievoering en sturing door gemeenten—17
4.5	Clëntenparticipatie (operationalisering en beleidskeuzen)—18
4.6	Persoonsgebonden budget (operationalisering en gebruik)—19
4.7	Vorrangsbeleid bij plaatsing vanaf de wachtlijst.—20
4.8	Voortrajecten voor personen op de wachtlijst—22
4.9	Werkgeversbenadering.—23
4.10	Economische recessie—25
4.11	Aanbesteding/gunning van werk door de gemeente.—25
5	Bevindingen derde meting: de interviews—27
5.1	Redenen voor de interviews—27
5.2	Gesprekspuntenlijst voor het interview—27
5.3	Verschillend tempo van implementatie—27
5.4	Hoofdbevindingen uit de negen interviews—28
	Lijst van afkortingen—30

1 Inleiding

In 2008 en 2009 heeft de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) drie onderzoeken gedaan naar de implementatie van de Wsw-wetswijziging 2008. De onderzoeken hebben plaatsgevonden in het voorjaar van 2008 (meting 1), najaar 2008 (meting 2) en halverwege 2009 (meting 3).

In deze notitie wordt een totaaloverzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen van deze drie implementatieonderzoeken. Daarna volgt een samenvatting van de bevindingen van de derde meting en een compleet (en gedetailleerd) overzicht van alle bevindingen van de derde meting.

Aanleiding en doel

Aanleiding voor de drie onderzoeken naar de implementatie van de Wetswijziging Wsw 2008 is de toezegging van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan de Tweede Kamer bij de behandeling van de wetswijziging Wsw 2008. In de nota naar aanleiding van het verslag van 4 oktober 2007 staat vermeld: *“De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) zal de implementatie van de wetswijziging nauwlettend monitoren. Hierover zal uw Kamer ook worden geïnformeerd”*.¹ Doel van deze drie metingen is de staatssecretaris inzicht te verschaffen in de implementatie van de wetswijziging Wsw 2008, zodat aan de voornoemde toezegging aan de Tweede Kamer kan worden voldaan.

Kernpunten van de wetswijziging Wsw 2008

De wetswijziging Wsw 2008 is de laatste fase van verschillende maatregelen die sinds 1 januari 2005 zijn ingevoerd om de doelstellingen van deze wet beter te kunnen realiseren.

De wijzigingen zijn gericht op een betere uitvoerbaarheid van de Wsw opdat de doelstelling ervan beter kan worden gerealiseerd: het bieden van arbeidsplaatsen die aansluiten bij de mogelijkheden en capaciteiten van individuele Wsw-geïndiceerden in een zo regulier mogelijke omgeving. De wijziging per 1 januari 2008 geeft gemeenten meer verantwoordelijkheid voor de uitvoering en kent drie pijlers, te weten:

1. gemeenten sturen en regisseren meer dan voorheen de uitvoering van de Wsw;
2. Wsw-geïndiceerden hebben zeggenschap over het lokale beleid en kunnen via een PGB (persoonsgebonden budget) zelf invulling geven aan een begeleid werkplaats bij een reguliere (externe) werkgever;
3. reguliere werkgevers worden meer betrokken bij het vinden van werk voor Wsw'ers.

De wetswijziging brengt met zich mee dat gemeenten beleid moeten ontwikkelen, gericht op het bereiken van de met de gewijzigde wet beoogde doelstellingen. In hoeverre de wetgever voor de realisatie van doelstellingen van de wetswijziging voorschriften en/of normen heeft gesteld, is vermeld bij de afzonderlijke elementen die bij de implementatie zijn betrokken (zie hoofdstuk 4 'Bevindingen derde meting'; onder enquêteonderzoek).

De inhoud van de drie metingen

Bij de *eerste meting* is geïnventariseerd welke acties gemeenten hebben ondernomen en hoe ver gemeenten zijn gevorderd met het voorbereiden van de per 1 juli 2008 verplichte verordeningen. Daarnaast heeft de inspectie geïnventariseerd of

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30673, nr. 10.

gemeenten voorrangsb- beleid hanteren voor plaatsing vanaf de wachtlijst omdat met de wetswijziging gemeenten de mogelijkheid kregen voorrangsgroepen aan te wijzen (uitgangspunt was en is datum van plaatsing op de wachtlijst; first in – first out).

De interne notitie met de resultaten van deze eerste meting is op 18 juli 2008 aan de staatssecretaris van SZW gezonden (briefkenmerk 2008/1877).

Met de *tweede meting* is onderzocht of en in hoeverre de wetswijziging aanleiding is geweest de (organisatie van de) uitvoering op een of meerdere punten te wijzigen. Tevens is nagegaan of de verplichte verordeningen 'cliëntenparticipatie' en 'persoonsgebonden budget begeleid werken' (PGB) door gemeenten zijn vastgesteld, of de gemeenten Wsw-geïndiceerden informeren over hun plaats op de wachtlijst en of zij een procedure hebben om vast te stellen of Wsw-geïndiceerden op de wachtlijst beschikbaar zijn voor een Wsw-dienstbetrekking.

De interne notitie met de resultaten van deze tweede meting is op 24 december 2008 aan de staatssecretaris van SZW gezonden (briefkenmerk 2008/2965).

De *derde meting* is medio 2009 van start gegaan met het verzenden van een vragenlijst aan alle gemeenten op 31 juli 2009.

De centrale vraag bij dit onderzoek is: hoe hebben gemeenten de regierol vormgegeven (welke keuzen zijn hierbij gemaakt en hoe wordt daarbij gestuurd). Tevens is gevraagd naar het operationaliseren van de vastgestelde verordeningen en beleidskeuzen; vooral op het punt van de cliëntenparticipatie, het persoonsgebonden budget (PGB) begeleid werken en het eventueel toegepaste voorrangsb- beleid bij plaatsing vanaf de wachtlijst. Om na te gaan wat de mogelijke effecten van de wetswijziging of regievoering zijn, zijn bij negen gemeenten interviews gehouden.

Onderzoeksopzet

Enquête

Op 31 juli 2009 heeft de inspectie aan de colleges van burgemeester en wethouders van alle 441 gemeenten in Nederland een brief met vragenlijst toegezonden. De respons bedroeg 79 procent, waarmee een representatief landelijk beeld over de implementatie is verkregen. Afgezet tegen de landelijke taakstelling 2009 (het totaal aantal gesubsidieerde arbeidsjaren) is dit 85%.

De in deze notitie genoemde percentages gemeenten betreffen niet alle 441 Nederlandse gemeenten in 2009, maar hebben betrekking op de 337 gemeenten die aan het onderzoek hebben meegedaan.

Interviews

In de maand november van 2009 zijn bij 9 gemeenten interviews gehouden. Hierin is doorgevraagd naar de invulling van de regievoering op de Wsw, welke keuzen zijn gemaakt en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen.

2 Totaaloverzicht en conclusie op basis van de drie metingen

In dit hoofdstuk wordt een totaaloverzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen van de drie onderzoeken die de inspectie in 2008 en 2009 heeft gedaan naar de implementatie van de wetswijziging Wsw 2008. Aan het eind van het hoofdstuk volgt een algemene conclusie.

2.1 Respons

Aan de drie metingen heeft 80 procent van de gemeenten meegewerkt, waarbij de respons van de gemeenten > 50.000 inwoners met ruim 90 procent het hoogst was. Gelet op deze respons kunnen de uitkomsten van de drie uitgevoerde monitormetingen als representatief worden aangemerkt.

De peildata van deze drie uitgevoerde monitormetingen zijn:

1^e meting - 1 juli 2008

2^e meting - 1 oktober 2008

3^e meting - 1 juli 2009

2.2 Algemeen beeld van de implementatie

Bij het overgrote deel van de onderzochte gemeenten (92 procent) dat aan het onderzoek heeft meegedaan, heeft een heroriëntatie op de uitvoering van de Wsw plaatsgevonden. Naar aanleiding van de hierbij ontwikkelde visie is een ontwikkeltraject in gang gezet, gericht op het realiseren van de met de wetswijziging beoogde doelen. Hierbij wordt in het algemeen het jaar 2008 als een overgangsjaar gezien. Wijziging in beleid en/of uitvoering van de Wsw heeft vooral betrekking op de opdrachtgeversrol van de gemeente (beleid en regie), het versterken van het beleid van binnen naar buiten, de overgang productie- naar mensontwikkelbedrijf, het inzetten van de Wsw als onderdeel van gemeentelijk/regionaal arbeidsmarktbeleid, alsmede het inzetten van de sw-organisatie voor arbeidsontwikkeling en voor re-integratie van andere doelgroepen

Van de gemeenten die de uitvoering van de Wsw voor de wetswijziging volledig hadden opgedragen aan een GR (Gemeenschappelijke Regeling), heeft 14 procent van de 312 gemeenten die voor de wetswijziging bij een GR waren aangesloten, besloten om een of meerdere onderdelen van de uitvoering van de Wsw in eigen beheer te nemen. Dit heeft met name betrekking op het wachtlijstbeheer, begeleid werken en monitoren van realisaties.

De sw-organisaties hebben de informatievoorziening aan de gemeenteraad of het gemeentebestuur over de uitvoering van de Wsw geïntensiveerd. Met betrekking tot de inhoud van deze informatie scoren ontwikkeling wachtlijst, realisatie taakstelling en financiële informatie erg hoog.

Alle bij de tweede meting onderzochte gemeenten hebben een procedure om de beschikbaarheid van de Wsw-geïndiceerden vast te stellen. Bij 29 procent van die gemeenten gebeurt dat op passieve wijze; bij 71 procent neemt de gemeente het initiatief om de beschikbaarheid (periodiek) vast te stellen. Bijna 90 procent van deze onderzochte gemeenten informeert de Wsw-geïndiceerden periodiek over de plaats op de wachtlijst.

In 2008 hebben gemeenten de basis gelegd voor cliëntenparticipatie en het persoonsgebonden budget begeleid werken, door de hiervoor vereiste verordeningen op te stellen. In 2009 zijn de eerste stappen gezet in het operationaliseren van deze

verordeningen. Het overgrote deel van de gemeenten biedt personen op de wachtlijst een voortraject aan voorafgaande aan plaatsing. Ruim de helft van de gemeenten heeft een voorrangbeleid bij plaatsing van personen vanaf de wachtlijst. 90% van de gemeenten heeft over 2008 een bonus begeleid werken ontvangen, die in de meeste gevallen wordt doorbetaald aan de sw-organisatie. Het merendeel van de sw-organisaties mag deze bonus vrij besteden in het kader van de Wsw. Een ruime meerderheid van de gemeenten geeft aan hinder te ondervinden van de economische recessie bij het plaatsen van Wsw-geïndiceerden bij reguliere werkgevers.

De belangrijkste resultaten van de drie metingen, gebaseerd op de ontvangen reacties, zijn hier onderverdeeld naar de verschillende onderdelen van de uitvraag.

1. Organisatie, beleid en verantwoording uitvoering Wsw

Het merendeel van de gemeenten (92%) heeft een heroriëntatie uitgevoerd op de uitvoering van de Wsw en deze heroriëntatie heeft bij 73% van de respondenten geleid tot besluitvorming over (wijziging) in beleid en/of uitvoering Wsw. Dit heeft vooral betrekking op de opdrachtgeversrol van de gemeente; op beleid en regie (78%), op het versterken beleid van binnen naar buiten (56%), op het inzetten van de sw-organisatie voor arbeidsontwikkeling en voor re-integratie van andere doelgroepen (52%) en op de overgang van productie- naar mensontwikkelbedrijf (46%). Ruim 90% van de onderzochte gemeenten had de uitvoering van de Wsw voor de wetwijziging volledig opgedragen aan een GR. Bijna 14% van deze gemeenten heeft besloten om onderdelen van de Wsw in eigen beheer te nemen. Dit heeft met name betrekking op wachtlijstbeheer, begeleid werken en monitoren realisaties. 'Regievoering' door gemeenten wordt door 37% van de gemeenten mede vormgegeven door het afsluiten van prestatieovereenkomsten met de sw-organisatie. De informatieverstrekking aan de gemeenteraad of het gemeentebestuur over de Wsw-uitvoering geschiedt overwegend schriftelijk. De inhoud van de verantwoordingsinformatie heeft vaak betrekking op de ontwikkeling van de wachtlijst, de realisatie van de taakstelling en financiële informatie (van 88% tot 93%) en op de realisatie van doelstellingen begeleid werken en detacheringen (ruim 60%).

2. Cliëntenparticipatie

Op 1 juli 2008 was bij 85% van de gemeenten de verplichte verordening (soms nog in concept) aanwezig. Per 1 oktober 2008 was deze verordening bij 92% van de gemeenten vastgesteld.

Waar ervoor gekozen is om cliëntenparticipatie vorm te geven middels een cliëntenraad, heeft een beperkt aantal gemeenten (18%) in de verordening opgenomen dat bepaalde groepen geen deel kunnen uitmaken van de cliëntenraad. Dit heeft ondermeer betrekking op leden OR Wsw, politieke functionarissen van de deelnemende gemeenten, leden van de gemeenteraad en werknemers van begeleidingsorganisaties.

Per 1 juli 2009 was bij 17% van de gemeenten die hebben gekozen voor een specifieke Wsw-cliëntenraad, de cliëntenraad (nog) niet geïnstalleerd. De redenen zijn dat de procedure van installeren nog gaande is of dat geen (capabele) kandidaten beschikbaar zijn. Bij 18% van de gemeenten is er sprake van een regionale Wsw-adviesraad of is de cliëntenparticipatie toegevoegd aan bestaande WWB- en/of WMO- en/of sociale zekerheidsraad.

Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan dat er onderwerpen zijn waarover de cliëntenraad moet worden geraadpleegd. Dit percentage geldt eveneens voor onderwerpen waarover de cliëntenraad niet wordt geraadpleegd. De vergaderfrequentie van de cliëntenraad varieert sterk per gemeente. Ruim 20% van de gemeenten heeft een minimum frequentie vastgelegd (twee maal per jaar) en/of geeft aan dat vergaderen 'naar behoefte' moet plaatsvinden (geen vaste frequentie).

Bij 95% van de gemeenten is de cliëntenraad bevoegd om ook ongevraagd advies te geven.

3. Persoonsgebonden budget

Vrijwel alle gemeenten (97%) hebben per 1 oktober 2008 de verplichte verordening Persoonsgebonden budget vastgesteld.

Ruim de helft van de gemeenten heeft de modelverordening van de VNG overgenomen. Bij een aanzienlijk aantal gemeenten zijn bedragen of percentages voor de toekenning van het PGB niet exact vastgesteld, maar zijn deze in het kader van maatwerk variabel. Ook zijn essentiële aspecten die bij de beoordeling over de toekenning van het budget een rol zouden kunnen spelen, niet in deze verordeningen opgenomen. Het betreft de volgende aspecten: de maximale duur van het dienstverband, het maximum percentage van het brutoloon voor loonkostensubsidie, de periodieke herbeoordeling van de loonwaarde, de minimumduur van het dienstverband in verband met eenmalige kosten voor aanpassing arbeidsomstandigheden en het maximale bedrag voor eenmalige aanpassing van de arbeidsomstandigheden. 85% van de gemeenten geeft een actieve voorlichting over het PGB door middel van voorlichtingsbijeenkomsten. In 2008 en de eerste helft van 2009 zijn er 217 aanvragen ingediend (76 in 2008 en 141 in de eerste helft van 2009), waarvan er 120 zijn toegekend, 41 zijn afgewezen, 55 nog in behandeling zijn en 1 is ingetrokken. Bij de helft van de afwijzingen was de afwijzingsgrond dat de begeleidingsorganisatie niet voldeed aan de door de gemeente gestelde kwaliteitseisen.

4. Voorrangsbeleid bij plaatsing

Iets meer dan de helft van de gemeenten (53%) die aan de derde en laatste meting hebben meegedaan heeft een voorrangsbeleid bij plaatsing vanaf de wachtlijst. Bij de tweede meting was dit percentage 44. Voorkeursgroepen zijn voornamelijk jongeren, kandidaten met advies begeleid werken, personen die een aanvraag PGB begeleid werken indienen, personen met een WWB-uitkering, en deelnemers aan een voortraject in het kader van een sluitende aanpak. Er zijn gemeenten die een, twee, drie of meer voorkeursgroepen hebben aangewezen. Binnen de groep gemeenten die voorrangsgroepen hebben aangewezen, past dertig procent daarbij wel een mix toe van het geldende voorrangsbeleid met het Fifo-systeem. Dit om te voorkomen dat personen die niet tot de voorrangsgroep(en) behoren praktisch van plaatsing worden uitgesloten.

5. Arbeidsontwikkeling

Ruim 40% van de gemeenten heeft naar aanleiding van de wetwijziging beleid geformuleerd ten aanzien van arbeidsontwikkeling (art. 3 van de Wet). 40% van de gemeenten had dit beleid al voor de wetwijziging geformuleerd en bijna 20% van de gemeente zegt hiervoor geen beleid te hebben (hetgeen overigens niet wil zeggen dat het betreffende sw-bedrijf dat voor de gemeente de Wsw uitvoert niet aan arbeidsontwikkeling doet).

6. Bonusregeling begeleid werken

90% van de gemeenten heeft in 2009 een bonus voor begeleid werken over 2008 ontvangen. In de meeste gevallen wordt de bonus doorbetaald aan het sw-bedrijf. In 65% van de gemeenten krijgt deze bonus de bestemming 'vrij te besteden door het sw-bedrijf', daarna volgen de bestemmingen 'bevordering van de duurzaamheid van het begeleid werken' en 'arbeidsontwikkeling van de Wsw-werknemers' met ieder ruim 20%. Als de bonus bij de gemeente blijft, is de bestemming veelal de invulling van de Wsw in het algemeen, alsmede het realiseren van extra arbeidsplaatsen en/of bevorderen/stimuleren van begeleid werken en detacheringen.

7. Voortrajecten

84% van de gemeenten hanteert voortrajecten voor personen op de wachtlijst met als doel het opdoen van werkervaring en/of sociale vaardigheden en het behouden van vaardigheden. De duur van deze voortrajecten ligt vooral tussen de 6 en 12 maanden.

8. Economische recessie

Bijna 80% van de gemeenten geeft aan hinder te ondervinden van de economische recessie bij het plaatsen van Wsw-geïndiceerden bij reguliere werkgevers. Dit probleem is volgens gemeenten aanzienlijk groter bij detacheringen (78%) dan bij begeleid werken (54%).

9. Aanbesteding en gunning van werk door gemeenten

Driekwart van de gemeenten geeft aan dat door de gemeente bij aanbesteding/gunning van werk op enigerlei wijze rekening wordt gehouden met het effect op het (genereren van) werk voor de sw-doelgroep.

2.3 Algemene conclusie

Een van de hoofddoelen van de wetswijziging, namelijk om gemeenten meer betrokken te laten zijn bij de uitvoering van de Wsw, is gezien de uitkomst van de drie metingen bereikt. Vrijwel alle gemeenten hebben een heroriëntatie gedaan op de gewijzigde Wsw en ontwikkeltrajecten in gang gezet. Wel verschilt het tempo van de veranderingsprocessen per gemeente en hangt samen met de organisatorische inrichting en de financiële situatie van het sw-bedrijf.

Een aantal met de wetswijziging beoogde doelen behoeven echter nog bijzondere aandacht:

- Bij de regievoering door gemeenten wordt slechts in 37 procent van de gevallen gebruik gemaakt van het instrument 'prestatieovereenkomsten'.
- De helft van de gemeenten heeft onderwerpen benoemd waarover de Wsw-cliëntenraad of het ander overlegorgaan cliëntenparticipatie moet worden geraadpleegd.
- De personele bezetting van cliëntenraden blijkt nog al eens een struikelblok.
- Ondanks actieve voorlichting is tot op heden de belangstelling voor PGB's gering; het afwijzingspercentage ten opzichte van behandelde aanvragen is daarbij aan de hoge kant,
- Bijna 20 procent van de gemeenten heeft geen beleid vastgesteld voor de arbeidsontwikkeling van Wsw-geïndiceerden. Hieruit spreekt geen betrokkenheid uit van die gemeenten bij dit onderwerp, ook al doet het sw-bedrijf wellicht voldoende aan arbeidsontwikkeling.
- Gemeenten geven aan dat er nog te weinig aandacht is voor de werkgeversbenadering en slechts 43 procent heeft beleid gemaakt gericht op plaatsing van Wsw'ers bij reguliere werkgevers.
- Vijfentwintig procent van de gemeenten houdt bij de aanbesteding en gunning van werk geen rekening met het effect op het (genereren van) werk voor de sw-doelgroep.

3 Samenvatting bevindingen derde meting

Respons bij het onderzoek

De schriftelijke enquête, uitgezet bij alle 441 gemeenten in Nederland, heeft een respons van 79%. Deze responsgemeenten vertegenwoordigen 85% van het aantal door het Rijk toegewezen Wsw-arbeidsplaatsen op landelijk niveau. Deze gemeenten zijn evenwichtig over de gemeentegrootteklassen gespreid.

Besluitvorming over wijzigingen in beleid/uitvoering

Bij 73% van de gemeenten heeft de wetswijziging geleid tot besluitvorming over (wijziging in) beleid en/of uitvoering Wsw. Dit heeft vooral betrekking op het versterken van het beleid van binnen naar buiten (77%), de overgang van een productie- naar 'mensontwikkelbedrijf' (68%), het inzetten van de Wsw als onderdeel van het gemeentelijk/regionaal arbeidsmarktbeleid (53%), evenals het inzetten van de sw-organisatie voor arbeidsontwikkeling en voor re-integratie van andere doelgroepen (73%), dit laatste voornamelijk voor WWB'ers (95%) en jongeren/Wajong (68%).

43 gemeenten van de 312 gemeenten (14%) die voor de wetswijziging de uitvoering van de Wsw volledig hadden opgedragen aan een GR² hebben naar aanleiding van de wetswijziging besloten om onderdelen van de uitvoering van de Wsw in eigen beheer uit te voeren. Dit heeft vooral betrekking op het wachtlijstbeheer, het begeleid werken en het monitoren van realisaties.

Beleid arbeidsontwikkeling

Naar aanleiding van de wetswijziging heeft 43% van de gemeenten beleid geformuleerd ten aanzien van arbeidsontwikkeling voor Wsw-geïndiceerden. 40% geeft aan dat men dit beleid al had voor de wetswijziging en 17% zegt geen beleid te hebben geformuleerd. Dit laatste houdt echter niet in dat het betreffende sw-bedrijf dat voor de gemeente de Wsw uitvoert, niet aan arbeidsontwikkeling doet.

Regievoering / sturing door gemeenten

37% van de gemeenten heeft een prestatiecontract met de sw-organisatie gesloten (128 van de 347). De informatieverstrekking aan de gemeenteraad of het gemeentebestuur over de uitvoering geschiedt overwegend schriftelijk, met een frequentie van drie maanden bij de helft van de gemeenten. In bijna 40% van de responsgemeenten is sprake van zowel mondelinge, als schriftelijke informatie. De inhoud van de verantwoordingsinformatie heeft zeer vaak betrekking op de ontwikkeling van de wachtlijst, de realisatie van de taakstelling en financiële informatie (van 88% tot 93%). Verder scoren verantwoordingsinformatie over de realisatie van doelstellingen begeleid werken en detacheringen ruim 60%.

Clëntenparticipatie (operationalisering en beleidskeuzen)

Bij 17% van de gemeenten is de cliëntenraad (nog) niet geïnstalleerd omdat men nog in de fase van werving en installatie zit.

De helft van de gemeenten heeft onderwerpen vastgesteld waarover de cliëntenraad moet worden geraadpleegd. Een kwart van de gemeenten heeft specifieke onderwerpen bepaald waarover de cliëntenraad niet wordt geraadpleegd. Bij 95% van de gemeenten is de cliëntenraad bevoegd om ongevraagd advies te geven. De vergaderfrequentie van de cliëntenraden varieert sterk. Het merendeel van de cliëntenraden heeft in het eerste halfjaar van 2009 1 keer gevraagd en 1 keer ongevraagd advies uitgebracht.

² Een samenwerkingsverband in het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR).

Persoonsgebonden budget begeleid werken

86% van de gemeenten geeft voorlichting over de mogelijkheid van een persoonsgebonden budget voor begeleid werken (PGB). Voorlichtingsbijeenkomsten voor de doelgroep (38%), voorlichtingsbijeenkomsten van het Programma Versterking Cliënten Positie (VCP) (45%), schriftelijk voorlichtingsmateriaal (51%), en het verstrekken van informatie als hierom gevraagd wordt (76%) worden daarbij het meest toegepast.

Bij de 347 onderzochte gemeenten waren in 2008 76 aanvragen voor een persoonsgebonden budget ontvangen, waarvan er 60 zijn toegekend, 15 afgewezen en 1 aanvraag op het moment dat de vragenlijst werd ingevuld nog in behandeling was. In het eerste halfjaar 2009 zijn 141 aanvragen ontvangen, waarvan er 60 zijn toegekend, 26 zijn afgewezen en 54 nog in behandeling waren en 1 aanvraag is ingetrokken. In meer dan 50% van de afgewezen gevallen voldeed de begeleidingsorganisatie niet aan de door de gemeente zelf geformuleerde en in een verordening vastgelegde kwalitatieve eisen.

Voorrangsbeleid bij plaatsing vanaf de wachtlijst

Gemeenten kunnen er voor kiezen bij de plaatsing vanaf de wachtlijst bepaalde voorrangsgroepen aan te wijzen. In dat geval moet dit beleid in een gemeentelijke verordening worden vastgelegd. Is voor een dergelijk beleid niet gekozen dan geldt het Fifo-systeem bij plaatsing (first in - first out).

188 gemeenten (54%) hebben een voorrangsbeleid vastgesteld. 12 gemeenten hebben een flexibel voorrangsbeleid of hebben hierbij nog geen specifieke groepen vastgesteld waarvoor dit geldt. Er zijn 176 gemeenten die een voorrangsbeleid hebben voor 1 of meer specifieke groepen. 22% van deze gemeenten doet dit voor 1 specifieke groep, 21% voor 2 groepen, 27% voor 3 en 30% voor 4 groepen of meer. De karakteristieken van die groepen en de 4 belangrijkste combinaties met rangorde:

- **1 groep**
 - personen met een advies BW
 - afhankelijk van urgentie
 - personen met aanvraag PGB
 - Wajong/ Jongeren <27 jr
- **2 groepen**
 - advies BW en afhankelijk van urgentie
 - advies BW en Wajong; Jongeren <27 jr
 - advies BW en deelnemers voortraject/sluitende aanpak
 - advies BW en indieners aanvraag PGB
- **3 groepen**
 - schoolverlaters VSO
 - afhankelijk van urgentie
 - personen met voorrangsgarantie
 - indieners aanvraag PGB
 - pers. met advies BW
 - pers. met WWB-uitkering
 - Wajong; Jongeren <27 jr
 - pers. met advies BW
 - pers. met WWB-uitkering
- **4 en meer groepen**
 - vele combinaties met de volgende meest genoemde groepen (aflopende volgorde):
 - personen met advies BW
 - Wajong; Jongeren <27 jr
 - groep schoolverlaters
 - personen met WWB- uitkering
 - deelnemers voortraject/sluitende aanpak

- personen met aanvraag PGB
- afhankelijk van urgentie.

Dertig procent van de gemeenten met een voorrangbeleid geeft aan een mix van voorrang- en Fifo-plaatsingen te hebben.

Voortrajecten voor personen op de wachtlijst

Van de onderzochte gemeenten biedt 84% personen op de wachtlijst een voortraject aan. Uitgangspunt/doelstelling voor het aanbieden van een voortraject is het opdoen werkervaring en/of sociale vaardigheden (98%), het behouden van vaardigheden (72%) en de verwachting van een aanbod voor plaatsing binnen redelijke termijn (51%). Met betrekking tot de gemiddelde duur van een voortraject is sprake van een redelijke spreiding (< 6 maand 19%; 6 – 12 maand 34%; > 12 maand 32%; en anders 14%).

Werkgeversbenadering

Bij 43% van de gemeenten is er beleid gemaakt dat gericht is op plaatsing van Wsw-geïndiceerden op arbeidsplaatsen bij reguliere werkgevers. Dit beleid heeft volgens 41% van die gemeenten geleid tot meer plaatsingen bij reguliere werkgevers.

Over 2008 heeft 10% van de gemeenten geen bonus voor begeleid werken ontvangen. Van de gemeenten die wel een bonus hebben ontvangen heeft 6% heeft nog geen beslissing over de bestemming genomen. De gemeenten (94%) die dat wel hebben gedaan, dragen deze bonus in de meeste gevallen (84% volledig en 3% gedeeltelijk) over aan het sw-bedrijf. Deze sw-bedrijven hebben een vrije besteding in het kader van de Wsw voor die gelden (65%) gekregen of voor een specifiek doel namelijk de bevordering van de duurzaamheid bij begeleid werken (23%) en de arbeidsontwikkeling van Wsw-werknemers of Wsw-geïndiceerden op de wachtlijst (33%).

In de situaties dat de bonus geheel bij de gemeente blijft (13%), wordt deze veelal in algemene zin bestemd voor de Wsw, evenals ook voor het realiseren van extra arbeidplaatsen en/of bevorderen/stimuleren begeleid werken en detacheringen.

Economische recessie

De huidige economische recessie heeft volgens 79% van de responsgemeenten geleid tot een stagnatie bij het plaatsen van Wsw-geïndiceerden bij reguliere werkgevers. De Wsw-sector wordt geconfronteerd met het opzeggen of niet verlengen van contracten bij detacheringen en begeleid werken. Bij detacheringen was dat voor 78% van de aan de gemeenten verbonden sw-uitvoeringsorganisaties het geval, bij begeleid werken een lager percentage, namelijk 54%.

Aanbesteding/gunning van werk door de gemeente

Bijna 75% van de gemeenten houdt bij aanbesteding/gunning van werk op enigerlei wijze rekening met het genereren van werk voor de sw-doelgroep. De werksoorten, methodieken en instrumenten die hierbij worden genoemd zijn:

- groenvoorziening en onderhoud sportterreinen;
- schoonmaakwerkzaamheden;
- social return (on investment);
- preferred suppliership;
- sociale paragraaf in bestek en gunningcriteria;
- inspanningsverplichting gemeente;
- sociaal rendementsbeleid;
- voorwaarde aanbestedingsprocedure huishoudelijke verzorging in het kader van de WMO.

4 Bevindingen derde meting: de enquête

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de enquête onder de gemeenten weer-gegeven. Per onderdeel van de implementatie staat in cursieve tekst aangegeven welke normen de wetgever stelt voor de realisatie van de doelstellingen van de wetwijziging, en welk deel vrij wordt gelaten.

4.1 Respons bij het onderzoek

Bij het sluiten van het informatiebestand op 21 september 2009 had de inspectie van 347 gemeenten (79%) een ingevulde vragenlijst ontvangen. Gekoppeld aan de door het Rijk aan die gemeenten toegekende taakstelling in 2009 beslaat dit 85% van de landelijke taakstelling.

De respons is het hoogst in de gemeentegrootteklasse met meer dan 50.000 inwoners (zie tabel 1).

Alle openbare lichamen krachtens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zijn door één of meerdere gemeenten in dit onderzoek vertegenwoordigd.

Tabel 1

Respons van gemeenten op de sluitingsdatum 21 september 2009

Gemeentegrootte- klasse (GGK) naar aantal inwoners	Aantal gemeenten in Nederland	Ontvangen vragenlijsten	Ontvangen vragenlijsten in %
< 20.000	184	132	72%
20.000 – 50.000	192	155	81%
> 50.000	65	60	92%
Totaal	441	347	79%

In dit onderzoek heeft de inspectie gebruikgemaakt van de door gemeenten ver-strekte gegevens zonder dat deze zijn gevalideerd.

4.2 Besluitvorming over wijzigingen in beleid/uitvoering

Uit de twee voorafgaande metingen is gebleken dat voor veel gemeenten het jaar 2008 een overgangsjaar is geweest waarin visievorming en beleidsontwikkeling hebben plaatsgevonden. Bij de derde meting is daarom opnieuw gevraagd in hoe-verre de wetwijziging 2008 inmiddels heeft geleid tot besluitvorming over wijziging in het beleid en/of de uitvoering van de Wsw, anders dan over de verplichte veror-deningen die op grond van de in de Wsw gestelde termijn in de eerste helft van 2008 zijn vastgesteld.

- 73% geeft aan dat de wetwijziging heeft geleid tot besluitvorming over (wijziging in) beleid en/of uitvoering Wsw;
- 18% van de gemeenten geeft aan dat ook zonder deze wetwijziging besluitvorming over wijziging van beleid en of uitvoering Wsw zou hebben plaatsgevonden, conform de doelstellingen van de wetwijziging;
- van de overige 9% (30 gemeenten) waar de beleidsvorming in voorbereiding is, heeft het gemeentebestuur zich nog niet expliciet hierover uitgesproken. Hoewel er

nog geen specifieke besluitvorming heeft plaatsgevonden wordt er wel overeenkomstig het doel van de gewijzigde Wsw gewerkt.

De 73% van de gemeenten die aangeeft dat de wetswijziging heeft geleid tot besluitvorming over (wijziging in) beleid en/of uitvoering Wsw, noemt daarbij de volgende uitvoeringsonderdelen (er konden meerdere antwoordopties worden benut):

- a) versterken beleid van binnen naar buiten (77%);
- b) overgang van productie- naar mensontwikkelbedrijf (68%);
- c) de sw-organisatie inzetten voor arbeidsontwikkeling en voor re-integratie van andere doelgroepen (73%);
- d) het inzetten van de Wsw als onderdeel van het gemeentelijk/regionaal arbeidsmarktbeleid (53%);
- e) bepaalde onderdelen van de uitvoering worden in eigen beheer genomen (29%);
- f) er zijn prestatiecontracten met een integrale overdracht van het Wsw-budget met de sw-organisatie gesloten (51%);
- g) overig: herbevestiging van de oude werkwijze van uitvoering via GR met overdracht van alle / bijna alle taken, het instellen van prestatie -of dienstverleningscontracten, aanscherping /aanpassing van sociaal/economisch contract, enz.

Indien was besloten de sw-organisatie in te zetten voor de arbeidsontwikkeling en de re-integratie van andere doelgroepen zijn dit:

- WWB'ers (95%);
- jongeren / Wajongers (68%);
- personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, ex ID'ers, ex Wiw'ers, 50-plussers, inburgeraars enz. (15%).

Naar aanleiding van de wetswijziging hebben 43 van de 347 gemeenten besloten om de uitvoering van de Wsw, die voor de wetswijziging volledig was opgedragen aan de GR, op onderdelen in eigen beheer uit te voeren. Dit heeft betrekking op de volgende onderwerpen (er konden meerdere antwoordopties worden benut; genoemde percentages betreffen deze 43 gemeenten):

- het wachtlijstbeheer (67%);
- het monitoren van realisaties (49%);
- het begeleid werken (23%);
- de aanvragen voor een herindicatie (19%);
- de arbeidsontwikkeling (7%);
- detacheringen (2%);
- overig (53%), dit heeft betrekking op o.a.:
 - organisatie van de cliëntenparticipatie;
 - het intrekken van herindicatie;
 - het vaststellen van verordeningen;
 - de regievoering op beleidsniveau;
 - de uitvoering van persoonsgebonden budget begeleid werken.

4.3 **Beleid arbeidsontwikkeling**

De Wsw-arbeid is gericht op het behouden dan wel het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemer mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden (art. 3 lid 1 Wsw). Hiermee heeft de wetgever aan gemeenten de opdracht gegeven de arbeidsontwikkeling ter hand te

nemen. Hoe deze arbeidsontwikkeling vorm en inhoud wordt gegeven heeft de wetgever vrij aan de gemeente gelaten.

Al voor de wetwijziging van 2008 was in de wet geregeld dat de arbeid is gericht op het behouden dan wel het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de Wsw-werknemers, mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden. 43% van de gemeenten heeft naar aanleiding van de wetwijziging gemeentelijk beleid geformuleerd ten aanzien van arbeidsontwikkeling Wsw-geïndiceerden. 40% geeft aan dat men dit beleid al had voor de wetwijziging en 17% geeft aan hiervoor geen beleid te hebben.

4.4 Regievoering en sturing door gemeenten

In de wet is de zorgplicht aan het college van Burgemeester en Wethouders opgedragen in art. 1 lid 3. Door middel van een gemeenschappelijke regeling (GR), kan de uitvoering van de wet volledig worden overgedragen (art 8 Wet Wsw). Dit kan alleen met uitzondering van bepaalde zaken over financiering, verantwoording door middel van de gemeenterekening en informatieverstrekking aan de minister (art. 1 lid 2 Wsw).

Dit alles veronderstelt een regievoering en sturing door de gemeente op de uitvoering van de Wsw. De wet geeft geen nadere invulling aan het begrip regievoering op het punt van vorm en inhoud.

Om regie over de uitvoering van de Wsw te kunnen voeren dient het gemeentebestuur periodiek over de uitvoeringspraktijk te worden geïnformeerd. Bij de helft van de gemeenten geschiedt deze informatieverstrekking overwegend schriftelijk, met een frequentie van eenmaal per drie maanden. Bij de andere helft is deze frequentie zeer divers.

Bij bijna 40% van de gemeenten is sprake van zowel mondelinge als schriftelijke informatieverstrekking.

85 gemeenten hebben bij het aangeven van de frequentie van de informatieverstrekking de antwoordmogelijkheid 'anders' gebruikt om aan te geven dat de informatieverstrekking niet alleen per kwartaal, halfjaarlijks of jaarlijks plaatsvindt, maar ook op vaste momenten zoals in de begrotingscyclus verankerd of gerelateerd aan de vergaderfrequentie van de gemeenteraad. Vrijwel alle gemeenten gaven aan de gemeenteraad schriftelijk te informeren, maar ook regelmatig in combinatie met mondelinge informatieverstrekking door de portefeuillehouder Wsw in het kader van de informatieplicht van B&W aan de Raad.

Op hoofdlijnen betreft de aan de gemeenteraad en/of het gemeentebestuur verstrekte verantwoordingsinformatie de volgende onderwerpen (gemeenten konden meerdere onderwerpen noemen):

- de ontwikkeling van de wachtlijst. (88%);
- de realisatie van de taakstelling (92%);
- het voorraangsbeleid. (22%);
- financiële informatie (93%);
- inzet re-integratiemiddelen voor Wsw-geïndiceerden op de wachtlijst (43%);
- het realiseren van detacheringdoelstellingen (60%);
- het realiseren van de doelstelling begeleid werken (64%);
- anders (18%): Hierbij gaat het hoofdzakelijk over opleidingen, de stand van zaken van: andere doelgroepen dan de Wsw, de instroom, de beweging van binnen naar buiten, het ziekteverzuim en de taakstellingen bij detacheringen en begeleid werken.

4.5 Cliëntenparticipatie (operationalisering en beleidskeuzen)

In de wet is aangegeven dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt over de wijze waarop de ingezetenen die geïndiceerd zijn of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van de Wsw. Deze verordening moet in ieder geval regelen op welke wijze periodiek overleg wordt gevoerd met de ingezetenen of hun vertegenwoordigers, hoe zij onderwerpen voor de agenda kunnen aanmelden en hoe zij worden voorzien van de voor dit overleg benodigde informatie.

Voor het overige wordt de gemeente vrijgelaten hoe men de cliëntenparticipatie verder vorm geeft en invult (art. 2 lid 3Wsw).

Per 1 juli 2009 was bij 17% van de gemeenten die hebben gekozen voor een specifieke Wsw-cliëntenraad, de cliëntenraad (nog) niet geïnstalleerd. De redenen zijn dat de procedure van installeren nog gaande is of dat geen (capabele) kandidaten beschikbaar zijn. Bij 18% van de gemeenten is er sprake van een regionale Wsw-adviesraad, of is de cliëntenparticipatie toegevoegd aan bestaande WWB- en/of WMO- en/of sociale zekerheidsraad.

Wel of geen raadpleging

Gevraagd is of in de verordening onderwerpen zijn opgenomen waarover de cliëntenraad of de andere overlegvorm moet worden geraadpleegd.

Ongeveer de helft van de gemeenten (180) geeft aan dat er onderwerpen zijn waarover de cliëntenraad moet worden geraadpleegd. De meest genoemde onderwerpen zijn:

- algemene beleidszaken / -voornemens (niet de wettelijke);
- het wachtlijstbeheer / -beleid;
- algemene cliëntenaangelegenheden – beleid over persoonsgebonden budget begeleid werken;
- de werkgeversbenadering;
- de keuze van begeleidingsorganisaties;
- het verordeningenbeleid.

Door 93 gemeenten wordt gemeld dat er onderwerpen zijn waarover de cliëntenraad niet wordt geraadpleegd. De meest genoemde onderwerpen zijn:

- aangelegenheden m.b.t. individuele cliënten, klachten en bezwaarschriften;
- wettelijke voorschriften;
- zaken die voorbehouden zijn aan de OR;
- de uitvoering van het sw-bedrijf.

95% van de gemeenten geeft aan dat de cliëntenraad bevoegd is om ongevraagd advies te geven.

Vergaderfrequentie

De vergaderfrequentie van de cliëntenraad varieert sterk.

Tabel 2

Overzicht feitelijke vergaderfrequentie per jaar

Gemeentegrootte-klasse (GGK) naar aantal inwoners	ontvangen vragenlijsten	vergaderfrequentie per jaar					
		1x	2x	3x	4x	>4x	anders
< 20.000	132	1	26	3	30	29	43
20.000 – 50.000	155	1	23	8	27	48	48
> 50.000	60	0	5	2	7	24	22
Totaal	347	2	54	13	64	101	113

Door 113 gemeenten is een ander antwoord gegeven (zie 'anders' voorgaande tabel):

- 15 x is de vraag met 'n.v.t.' beantwoord omdat er (nog) geen raad is geïnstalleerd;
- 51 x is een minimum frequentie vastgelegd, waarvan de grote meerderheid een minimum van 2 hanteert, aangevuld met 'en verder voor zover als nodig';
- 25 x 'naar behoefte';
- 9 x nog niet vastgesteld;
- de rest geeft variabele omschrijvingen, waarbij geen bijzondere c.q. in het oog springende informatie wordt vermeld.

Op de vraag hoe vaak de cliëntenraad of de andere overlegvorm in het eerste halfjaar 2009 is bijeengekomen, zijn de volgende antwoorden gegeven:

- 1x bijeen geweest bij 45 gemeenten;
- 2x bijeen geweest bij 64 gemeenten;
- 3x bijeen geweest bij 54 gemeenten;
- meer dan 3 maal bijeen geweest bij 77 gemeenten;
- door de overige 107 gemeenten werd deze vraag als volgt beantwoord:
 - 18 x is de raad één of meerdere keren bijeengekomen;
 - 89 x is de raad in het eerste half jaar 2009 nog *niet* bijeen geweest, in de meeste gevallen omdat de raad nog niet was geïnstalleerd.

Bij circa 2/3 deel van het aantal gemeenten waar de cliëntenraad operationeel is, heeft de cliëntenraad 1 keer op verzoek en 1 keer ongevraagd advies uitgebracht.

4.6 Persoonsgebonden budget (operationalisering en gebruik)

De gemeenteraad moet ten aanzien van de toepassing van persoonsgebonden budgetten voor begeleid werken een verordening vaststellen die in ieder geval betrekking moet hebben op:

1. *de wijze waarop de periodieke subsidie aan de werkgever dient te worden vastgesteld en de hoogte daarvan;*
2. *de hoogte van de door het college rechtstreeks aan subsidieverlening verbonden uitvoeringskosten omgerekend op jaarbasis;*
3. *de voorwaarden waaronder het college aan de werkgever een vergoeding verstrekt voor de eenmalige noodzakelijke aanpassing van de omstandigheden waaronder arbeid wordt verricht;*
4. *de voorwaarden waaronder het college een begeleidingsorganisatie inschakelt die door de Wsw-geïndiceerde zelf is aangewezen.*

Hoe deze vier elementen worden ingevuld en welke overige zaken in deze verordening worden geregeld, is door de wetgever aan de gemeente gelaten (art 7 lid 10 Wsw).

Voorlichting

Van de 347 gemeenten geeft 86% voorlichting over de mogelijkheid van een persoonsgebonden budget voor begeleid werken. De wijze waarop deze voorlichting plaatsvindt, is als volgt:

- voorlichtingsbijeenkomsten voor de doelgroep (38%);
- voorlichtingsbijeenkomsten programma Versterking Cliënten Positie (45%);
- schriftelijk voorlichtingsmateriaal (51%);
- het verstrekken informatie als hierom gevraagd wordt (76%);
- de 64 gemeenten die de antwoordmogelijkheid 'anders' hebben ingevuld, merken daarbij het volgende op:
 - 16 x door middel van publicatie(s) in lokale pers en/of via website en/of in het personeelsblad;
 - 9 x in het gesprek bij de intake en/of individuele contacten;
 - 8 x nog niet geregeld;
 - 14 x een speciale PGB-functionaris is aangesteld of er is een PGB-loket geopend;
 - overige: persoonlijk via een brief; voorlichting op de werkplek en via de cliëntenraad.

Aantal aanvragen in 2008 en eerste halfjaar 2009

Landelijk zijn er in 2008 bij de in onderzoek betrokken gemeenten (347) 76 aanvragen voor een persoonsgebonden budget ingediend. Van deze 76 aanvragen zijn er 60 toegekend, 15 afgewezen en 1 was nog in behandeling. In het eerste halfjaar 2009 zijn 141 aanvragen ontvangen, waarvan er 60 zijn toegekend, 26 zijn afgewezen, 54 nog in behandeling zijn en 1 is ingetrokken. De afwijzingsgronden voor de aanvragen waren:

- de begeleidingsorganisatie voldeed niet aan de gemeentelijke en in een verordening vastgelegde kwaliteitseisen (49%);
- cliënt voldoet (nog) niet aan de voor de functie vereiste kwalificaties (5%);
- de werkgever voldeed niet aan de gestelde voorwaarden (12%);
- de functie voldeed niet aan de gestelde voorwaarden (0%);
- financiële redenen (bv. te hoog budget aangevraagd) (2%);
- de onderbouwing van de aanvraag PGB voldeed niet aan de voorwaarden (17%);
- 'anders' (17%), hierbij wordt het volgende opgemerkt:
 - 1 x betrokkene staat niet op nr. 1 op de wachtlijst;
 - 1 x geen ruimte voor plaatsing in verband met overrealisatie;
 - 1 x cliënt voldeed niet aan de voorwaarden gezien de plaats op de wachtlijst;
 - 3 x gegevens (nog) niet te achterhalen c.q. geen registratie;
 - 1 x er was geen arbeidsovereenkomst.

4.7 Voorrangsbeleid bij plaatsing vanaf de wachtlijst

Gemeenten kunnen er voor kiezen bij de plaatsing vanaf de wachtlijst bepaalde voorrangsgroepen aan te wijzen. In dat geval moet dit beleid in een gemeentelijke verordening worden vastgelegd. Is voor een dergelijk beleid niet gekozen dan geldt het Fifo-systeem bij plaatsing (first in - first out) (artikel 12 lid 2 Wsw).

Ruim de helft (54%) van de gemeenten (188) hanteert een voorrangsbeleid.

Ingeval een gemeente een voorrangbeleid heeft vastgesteld, is vervolgens gevraagd voor welke groep of groepen dat voorrangbeleid geldt en als er meerdere groepen hierbij zijn genoemd wat daarbij dan de rangorde van de voorkeur is. Binnen de groep van 188 gemeenten zijn er 12 gemeenten die het iets anders hebben geregeld.

- 7 gemeenten (4%) hebben wel voorkeurgroepen benoemd maar hebben uitdrukkelijk vastgelegd dat van die volgorde kan worden afgeweken ingeval van optredende onbillijkheden (hardheidsclausule), individuele of bijzondere omstandigheden, capaciteiten en werkaanbod / een goede invulling van de taakstelling
- 5 gemeenten hebben een voorrangbeleid, maar hebben (nog) geen voorrangsgroep(en) aangewezen.

176 gemeenten hebben dus (een) voorkeursgroep of -groepen bepaald.

Indien dit het geval was is vervolgens aan die gemeenten gevraagd om welke groepen het gaat en wat daarbij de rangorde is. Deze vraag heeft een grote verscheidenheid aan groepen en volgordes opgeleverd. Het voert te ver om op deze plaats een totaaloverzicht te geven van meest voorkomende combinaties van voorkeursgroepen met rangvolgorde. Indien deze behoefte bestaat, kan de inspectie die overzichten alsnog leveren.

Er zijn 176 gemeenten die een voorrangbeleid hebben voor 1 of meer specifieke groepen.

- 22% van deze gemeenten doet dit voor één specifieke groep;
- 21% voor twee groepen;
- 27% voor drie en
- 30% voor vier groepen of meer.

De karakteristieken van die groepen en de vier belangrijkste combinaties met rangorde:

- 1 groep
 - personen met advies begeleid werken (BW),
 - afhankelijk van urgentie,
 - personen met aanvraag Persoonsgebonden Budget BW (PGB),
- 2 groepen
 - Wajongers en jongeren <27 jaar
 - advies BW en afhankelijk van urgentie
 - advies BW en Wajong; jongeren <27 jr.
 - advies BW en deelnemers voortraject sluitende aanpak
 - advies BW en indieners aanvraag PGB
- 3 groepen
 - schoolverlaters VSO / afhankelijk van urgentie / personen met voorrangsgarantie
 - indieners aanvraag PGB / Personen met advies BW / personen met WWB- uitkering
 - Wajongers en jongeren <27 jr / Personen met advies BW / personen met WWB- uitkering
- 4 en meer groepen
 - vele combinaties met de volgende meest genoemde groepen (aflopende volgorde)
 - personen met een advies BW;
 - Wajong; jongeren <27 jr;
 - de groep schoolverlaters;
 - personen met een WWB- uitkering;
 - deelnemers voortraject / sluitende aanpak;
 - personen met een aanvraag PGB;
 - afhankelijk van urgentie.

Van de 188 gemeenten die voorrangsbepaling hebben vastgesteld is ook gevraagd of bij de plaatsingen in een Wsw-dienstbetrekking sprake is van een mix van een voorrangsbepaling en toepassing van het principe van first in - first out (Fifo). Bij de te verwachten plaatsingen in een jaar wordt bijvoorbeeld eerst 60% van de plaatsingen volgens het voorrangsbepaling uitgevoerd, bij de overige 40% van de beschikbare dienstbetrekkingen wordt vervolgens het Fifo-systeem toegepast.

30% van de gemeenten met een voorrangsbepaling hanteert een dergelijke mix van voorrangsbepaling en Fifo. Bij 7% van de gemeenten met een voorrangsbepaling wordt hiervan afgeweken indien er een sleutelpositie in het sw-bedrijf vacant is.

Andere factoren die tot een afwijking van het voorrangsbepaling leiden zijn:

- 4 x bijzondere c.q. individuele omstandigheden;
- 1 x koppeling capaciteit geïndiceerde en werkaanbod;
- 1 x indien taakstelling dit nodig maakt en/of uit oogpunt van stage/opleiding kandidaat;
- 1x zeer gedetailleerd plaatsingsbeleid waarbij meerdere criteria van toepassing zijn ten aanzien van diverse groepen.

Het effect van het voorrangsbepaling op plaatsingen

Door de onderzoekers is getracht aan te geven wat het effect van het voorrangsbepaling is op aantal geplaatste personen in die gemeenten met een bepaald voorrangsbepaling. Dit bleek niet mogelijk omdat gemeenten in het kader van de verantwoording over de uitvoering verantwoording afleggen in arbeidsjaren en niet in personen.

4.8 Voortrajecten voor personen op de wachtlijst

Er zijn geen wettelijk kaders in de Wsw gegeven omtrent de toepassing van dit re-integratie bevorderende instrument.

Bij 84% van de gemeenten worden voortrajecten aangeboden aan personen die op de Wsw-wachtlijst staan.

Voortrajecten worden overwegend aangeboden aan Wsw-geïndiceerden met een WWB-uitkering; daarnaast scoren ook Wajong-gerechtigden en jongeren aanzienlijk. De personen aan wie een voortraject wordt aangeboden zijn als volgt in te delen (een sluitend aantal is niet te geven omdat er veel combinaties zijn genoemd):

- 11 x personen die lang op de wachtlijst staan;
- 26 x is de keuze voor een voortraject door individuele omstandigheden bepaald;
- 25 x (in principe) alle personen op de wachtlijst;
- 22 x (in combinatie) met UWV-gelden.

Verder wordt gemeld 'indien plaatsing binnenkort is te verwachten' of 'ter overbrugging c.q. realiseren sluitende aanpak'.

De 57 gemeenten die aangeven dat geen voortraject aan personen op de wachtlijst wordt aangeboden, geven hiervoor de volgende redenen:

- 18 x er is (nog) geen beleid of beleid is nog in ontwikkeling;
- 3 x er zijn onvoldoende middelen;
- 4 x de taakstelling is ingevuld; cq een (grote) overrealisatie c.q. geen plaatsingsruimte;
- 12 x geen wachtlijst, of korte wachttijd c.q. niet nodig;
- 8 x 'andere keuzes gemaakt', met inzet WWB-gelden of participatiebudget.

Ook is gevraagd welk percentage van de personen die per 1 juli 2009 op de Wsw-wachtlIJst staan, actief bezig is in een met re-integratiemiddelen gefinancierd voortraject.

% van wachtlIJst	%gemeenten
0%	19%
1 t/m 30 %	56%
31 t/m 60 %	17%
61 t/m 100 %	8%

Bij meer dan de helft van de gemeenten (56%) ligt het percentage van Wsw-geïndiceerden op de wachtlIJst die per 1 juli actief waren met een voortraject tussen de 1 en 30 procent (grootste groep ligt tussen de 11 en 20%).

Tevens is aan gemeenten gevraagd wat de uitgangspunten / doelstellingen zijn om een voortraject aan een op de wachtlIJst staande persoon aan te bieden; hierbij konden meerdere redenen worden genoemd.

- binnen een redelijke termijn is een aanbod voor een plaatsing te verwachten (51%);
- het behoud van vaardigheden (72%);
- de aansluiting met de doelgroep(en) die met voorrang vanaf de wachtlIJst wordt/worden geplaatst (16%);
- het laten opdoen van werkervaring en/of van sociale vaardigheden (98%);
- andere redenen (10%) is door 30 gemeenten ingevuld en zijn:
 - 9 x om uit sociaal isolement te halen / het voorkomen van inactiviteit;
 - 2 x n.v.t.;
 - 3 x scholing;
 - overig: dit wordt individueel bepaald; is afhankelijk van de individuele omstandigheden.

Ook is naar de gemiddelde duur van een voortraject gevraagd. Van deze gemiddelde duur is het volgende beeld te geven:

- korter dan 6 maanden 19%;
- tussen de 6 en 12 maanden 34%;
- langer dan 12 maanden 32%;
- anders 14%

'Anders' houdt een andere omschrijving van de duur in zoals: afhankelijk van de plek op de wachtlIJst, de duur van de wachttijd of de instroommogelijkheden of geeft aan geen trajecten aan te bieden omdat er (voorlopig) geen plaatsingsmogelijkheden zijn in relatie met de taakstelling.

4.9 Werkgeversbenadering

De wet stelt dat het college van Burgemeester en Wethouders de inschakeling in het arbeidsproces bevordert van de werknemer die in staat is arbeid te verrichten onder normale omstandigheden en dat het college hierbij samenwerkt met het UWV (UWV Werkbedrijf en tot 1-1-2009 met CWI). Hoe hier vorm en inhoud aan wordt gegeven, is door de wetgever aan de gemeente gelaten (art. 4 Wsw).

Bij 43% van de gemeenten (150) is er beleid gemaakt dat gericht is op plaatsing van Wsw-geïndiceerden op passende / volwaardige arbeidsplaatsen bij reguliere werkgevers.

De speerpunten van dit gemeentelijke beleid is als volgt te karakteriseren:

- beleid gericht op van binnen naar buiten met prestatieovereenkomst en soortgelijke omschrijvingen (51%);

- een (actieve) werkgeversbenadering, omschreven in termen als werkgeversservicepunt, accountmanagement (11%);
- een actieve voorlichting aan werkgevers en werknemers (10%);
- de 1/3, 1/3, 1/3 Cedris-verhouding, een variant op van binnen naar buiten (5%);
- diversen (23%) ; meerdere omschrijvingen zoals de klant wordt centraal gesteld; 'contract compliance' bij gemeentelijke instellingen en 'social return on investment'.

Tevens is gevraagd of dit gemeentelijke beleid voorziet in het benutten van het UWV-Werkplein voor het vinden van banen voor de Wsw-doelgroep. 145 gemeenten hebben als volgt geantwoord:

- 57 gemeenten hebben aangegeven het Werkplein te gebruiken voor het vinden van banen voor de Wsw-doelgroep, inclusief antwoorden als 'ook te gebruiken' en 'waar mogelijk te gebruiken';
- 37 x nee, maar het is thans in ontwikkeling;
- 28 x nee;
- 13 x is geantwoord dat het wordt gestimuleerd;
- 2 x onvoldoende;
- 8 x onbekend.

De vraag of dit beleid in het eerste halfjaar 2009 heeft geleid tot meer plaatsingen van Wsw-geïndiceerden bij reguliere werkgevers, werd door 41% van de gemeenten met een dergelijk beleid positief beantwoord.

Bonusregeling

Gemeenten kunnen in het kader van de stimuleringsregeling begeleid werken een bonus ontvangen van maximaal €3.000,- voor elk van de gedurende het verantwoordingsjaar gerealiseerde begeleid werkenplekken. Daarbij maakt het niet uit in welk jaar de begeleid werkenplek is gestart, wel of die aan nader in de wet omschreven voorwaarden voldoet (art 18 lid 2 Uitvoeringsbesluit Wsw, bv. dat de begeleid werkenplek is aangegaan voor minimaal 6 maanden).

Van de 347 gemeenten hebben 312 gemeenten (90%) over 2008 een bonus voor begeleid werken ontvangen. Van deze 312 gemeenten hebben 20 gemeenten (6%) nog geen beslissing over een bestemming voor deze bonus genomen. Bij de 292 gemeenten die een beslissing over een bestemming hebben genomen, is door 246 gemeenten (84%) de bonus volledig doorbetaald aan de sw-organisatie en door 9 gemeenten (3%) is de bonus gedeeltelijk doorbetaald. 37 gemeenten (13%) hebben de bonus zelf besteed in het kader van de Wsw.

In de situaties dat de bonus geheel of gedeeltelijk is doorbetaald aan de sw-organisatie, is hieraan de volgende bestemming gegeven:

- in te zetten voor de arbeidsontwikkeling van de Wsw-werknemers (22%);
- in te zetten voor de arbeidsontwikkeling van Wsw-geïndiceerden op de wachtlijst (11%);
- in te zetten voor voortrajecten (9%);
- in te zetten ter bevordering van duurzaamheid van begeleid werken (23%);
- vrij te besteden in het kader van de Wsw (65%).

In de situaties dat de bonus (deels) bij de gemeente blijft, wordt deze bestemd:

- voor het vormgeven van de regievoering op de Wsw;
- ter bevordering van de duurzaamheid van begeleid werken;
- voor de invulling van de uitvoering van de Wsw in het algemeen;
- voor re-integratiedoeleinden;
- 'andere bestemming'.

Als een (andere bestemming) voor de bonus werden genoemd (in aflopende volgorde van belang):

- extra Wsw-arbeitsplaatsen realiseren;
- aan de gemeenschappelijke regeling ter beschikking gesteld ter bevordering van begeleid werken;
- ter stimulering van begeleid werken en detacheringen;
- een Wsw-gerelateerde inzet;
- begeleid werken via de sw-uitvoeringsorganisatie;
- de financiering van de Wsw-raad;
- naar de algemene middelen omdat de bonus een luttel bedrag is;
- gemeente weet het niet.

4.10 Economische recessie

79% van de responsgemeenten gaf aan geconfronteerd te worden met stagnatie bij het plaatsen van Wsw-geïndiceerden bij reguliere werkgevers.

In 78% van deze gemeenten worden detachingscontracten opgezegd of niet verlengd en in 54% van deze gemeenten worden contracten van begeleid werkenden beëindigd/niet verlengd vanwege de economische crisis.

4.11 Aanbesteding/gunning van werk door de gemeente

Bijna 75% van de gemeenten geeft aan dat bij aanbesteding/gunning van werk bij de gemeente op enigerlei wijze rekening wordt gehouden met het genereren van werk ten behoeve van de sw-doelgroep. Op welke wijze hiermee rekening wordt gehouden, blijkt wisselend duidelijk of cryptisch uit de gegeven toelichtingen

- werken in groenvoorziening, catering, schoonmaak, postbezorging, grafisch werk en huishoudelijke verzorging in het kader van de WMO (dat laatste in een recente ontwikkeling);
- via social return on investment;
- via contract compliance;
- via toepassing voorkeursrecht;
- via afspraken in GR-verband in de vorm van een inspanningsverplichting of geregeld in een contract;
- via aanbestedingsprocedure waar ook de sw-uitvoeringsorganisatie als marktpartij kan meedoen;
- een percentage van het aanbestedingsvolume wordt gereserveerd voor de Wsw;
- in brede zin, ook voor Wwb'ers en Wajong-gerechtigden.

5 Bevindingen derde meting: de interviews

5.1 Redenen voor de interviews

Als aanvulling op het representatieve beeld van de implementatie van de gewijzigde Wet sociale werkvoorziening, verkregen uit een landelijk uitgezette vragenlijst, heeft de inspectie bij 9 gemeenten een interview gehouden.

De redenen om deze interviews te houden waren:

1. vast te stellen of de vragen van de vragenlijst derde meting door gemeente juist zijn geïnterpreteerd;
2. vast te stellen of de resultaten van de landelijke enquête in lijn zijn met de bevindingen uit deze interviews;
3. een nadere kleuring te geven aan bepaalde aspecten van de implementatie die bij de vragenlijst aan de orde zijn gesteld en om zo mogelijk vast te stellen wat de effecten van de wetwijziging tot op heden zijn geweest.

Door middel van deze interviews is getracht te achterhalen hoe de wettelijke opdracht tot het voeren van regie door gemeenten wordt ervaren en ingevuld en waar dit, gezien de wettelijke doelstellingen, toe leidt. Tevens waren de interviews bedoeld om na te gaan wat de overwegingen van die gemeenten zijn geweest voor gemaakte keuzen. Ook is doorgevraagd op wat regievoering op de Wsw concreet inhoudt, welke keuzen zijn gemaakt, waarom de bestaande of nieuw gekozen organisatiestructuur hierbij past en welke sturingsrelaties en -instrumenten (bv. prestatiecontracten, budgetten) worden toegepast.

Resultaten

Het beeld dat uit de interviews komt, is niet in tegenspraak met de landelijke bevindingen vanuit de enquête (zie reden 1 en 2 om de interviews te houden). Ten aanzien van reden 3 worden hierna het beeld weergegeven dat uit deze 9 interviews werd verkregen.

5.2 Gesprekspuntenlijst voor het interview

De aan de orde gestelde onderwerpen tijdens de interviews waren vooral gericht op de drie pijlers van de Wsw-wetwijziging per 2008 te weten:

- 1 het versterken van de gemeentelijke regierol op de uitvoering van de wet;
- 2 het organiseren van het recht op inspraak in het lokale beleid voor Wsw-geïndiceerden (cliëntenparticipatie), alsmede het recht van individuele geïndiceerden om de invulling van een begeleid werkenplek zelf te organiseren met behulp van een persoonsgebonden budget (PGB).
- 3 Het meer betrekken van reguliere werkgevers bij het vinden van werk voor Wsw'ers.

5.3 Verschillend tempo van implementatie

De negen geïnterviewde gemeenten hebben duidelijk een verschillend tempo waarin veranderingen in de (organisatie) van de uitvoering plaatsvinden.

Dit tempoverschil wordt veroorzaakt door:

- de organisatorische omgeving van het sw-bedrijf. Maakt het sw-bedrijf deel uit van de gemeentelijke organisatie of is een sw-bedrijf onderdeel van een openbaar lichaam op grond van de WGR. In het laatste geval duurt een voorgenomen implementatieproces veelal langer;
- de financiële situatie waarin het sw-bedrijf zich bevindt. Gemeenten willen vooral de financiële tekorten onder controle krijgen. Het veranderproces waarbij elementen van de wetwijziging worden toegepast staat dan ook vooral in het teken van beperking van financiële tekorten (onder andere het proces van omschakeling van productiebedrijf naar mensontwikkelbedrijf waarbij de productie in dienst staat van de mensontwikkeling). Deze nieuwe werkwijze moet dan voor de bestuurders wel budgetair neutraal zijn, zo blijkt uit de interviews.

5.4 Hoofdbevindingen uit de negen interviews

Ten aanzien van het realiseren van de afzonderlijke drie pijlers van de wetwijziging 2008³, is bij de 9 geïnterviewde gemeenten het volgende beeld opgetekend:

Ad 1 Gemeenten sturen en regisseren meer dan voorheen op de uitvoering van de Wsw

Uit de gehouden interviews bleek dat een aantal gemeenten vindt dat zij al (ook voor de wetwijziging) de regie over de Wsw-uitvoering voeren. Gemeenten voeren daarbij de volgende overwegingen aan:

- het sw-bedrijf is een gemeentelijke dienst zodat er een directe invloed van de gemeente is op het Wsw-beleid. Een gemeente wil deze regievoering nog versterken door binnen de gemeentelijke organisatie een duidelijker scheiding aan te brengen tussen opdrachtgever- en opdrachtnemerschap (in twee afzonderlijke gemeentelijke directies);
- het dagelijkse bestuur van de GR die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wsw wordt gevormd door wethouders uit de deelnemende gemeenten.

Gemeenten zijn bezig om langzamerhand de regie naar zich toe trekken en handelen daarbij als volgt:

- binnen de GR wordt minder dan voorheen een gezamenlijk beleid van de deelnemende gemeenten als basis gebruikt voor aansturing van de sw-uitvoeringsorganisatie. Gemeenten trekken een deel van de uitvoeringstaken naar zich toe en maken daarover separaat afspraken met de sw-uitvoeringsorganisatie.
- een aantal gemeenten gaat Wsw-taken zelf uitvoeren, onder andere het wachtlijst-beheer en de uitvoering van het PGB en de cliëntparticipatie.

Uit de interviews is ook duidelijk geworden dat onder druk staande financiële resultaten bij veel sw-bedrijven of matige resultaten bij de re-integratiepoot van sw-bedrijven ook een reden zijn geweest de gemeentelijke regievoering op te pakken en de strategie 'van binnen naar buiten' te omarmen of hierover duidelijke prestatieafspraken te maken.

De rol van het college en de gemeenteraad bij de ontwikkeling van het nieuwe Wsw-beleid varieert naargelang de uitvoeringsmodaliteit waarin men zich thans bevindt. Bij de geïnterviewde gemeenten zijn de volgende varianten waargenomen:

- de gemeenteraad is kaderstellend, hetzij direct door vaststelling van de Wsw-begroting, hetzij indirect door de vaststelling van dienstverleningsovereenkomsten, en het sw-bedrijf operationaliseert deze kaders;

³ Zie voor de pijlers de inleiding van deze notitie

- het sw-bedrijf maakt het beleid en het bestuur stelt dit beleid vast (een situatie van delegatie);
- er is nog geen nieuw beleid gemaakt in verband met de inspanningen die worden verricht om de slechte financiële resultaten van de afgelopen jaren om te buigen.

Ad 2 Geïndiceerden hebben zeggenschap over het lokale beleid en kunnen via een PGB zelf invulling geven aan een begeleid werkenplaats bij een reguliere werkgever

- we constateren dat indien de gemeente heeft gekozen voor een specifieke Wsw-cliëntenraad, deze raad niet is geïnstalleerd. Dit wordt veelal veroorzaakt door een gebrek aan belangstelling bij mogelijke of het vinden van capabele kandidaten;
- hoewel er door gemeenten aandacht wordt besteed (actief of passief) aan voorlichting over PGB, is bij deze geïnterviewde gemeenten het aantal aanvragen voor een PGB in de periode 2008 en eerste halfjaar 2009 bescheiden gebleven en is in sommige gemeenten in het geheel geen aanvraag ingediend. Gemeenten zijn nog zoekende naar een juiste beleidsmatige invulling van dit instrument.

Ad 3 Het meer betrekken van reguliere werkgevers bij het vinden van werk voor Wsw'ers

De geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij hiervoor nog te weinig aandacht hebben en dat men van plan is of bezig is met het opzetten van een (regionaal) integraal arbeidsbeleid, waarin ook aandacht is voor de positie van arbeidsgehandicapten. Tevens is genoemd dat gemeenten meer gebruik willen maken van de kennis en netwerken van werkgeversservicepunten op het Werkplein.

Het meer betrekken van reguliere werkgevers bij het vinden van werk is ook in de doelen van samenwerkingsovereenkomst of prestatieafspraken opgenomen (acquisitie van werkplekken begeleid werken).

Lijst van afkortingen

AJ	Arbeidsjaar; een Wsw-dienstbetrekking van 36 uur gedurende een volledig jaar)
BW	Begeleid werken
CWI	Centrale organisatie werk en inkomen (tot 1-1-2009; daarna UWV WERKbedrijf)
Fifo	First-in, first-out
GR	(Wet) Gemeenschappelijke Regeling
ID	In- en Doorstroombanen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
OR	Ondernemingsraad
PGB	Persoonsgebonden budget begeleidwerken
sw	sociale werkvoorziening
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (per 1-1-2009 UWV WERKbedrijf)
VCP	(Programma)Versterking Cliënten Positie
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VSO	Vorbereidend Speciaal Onderwijs
Wajong	Wet arbeidsgeschiktheidvoorziening jonggehandicapten
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wia	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WWB	Wet werk en bijstand

