



## Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

## Onderzoek

Rapportage WSW

(programmarapportage 1)

Startdatum – 1 oktober 2009

Einddatum – 1 april 2010

## Categorie

Toezicht en functioneren van sociale  
zekerheid

# Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld

## Doel en vraagstelling

PW 09 Rapportage WSW (programmarapportage) In deze rapportage combineert de inspectie alle bevindingen uit 2009 op het terrein van de Wsw. Deelprojecten zijn: PW02 Loopbaan Wsw-ers (overloop 2009) PW03 Effectiviteit implementatie wetswijziging Wsw( uit 2009) PW08 Regierol gemeente tav. Wsw

## Conclusie

Arbeidsontwikkeling is een van de speerpunten in de Wsw. Dat wil zeggen dat iedere individuele Wsw'er wordt ondersteund om vaardigheden te ontwikkelen om op het maximaal haalbare niveau werkzaam te zijn. Sw-bedrijven zijn bezig de omslag te maken van productiebedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven. De inspectie komt tot de conclusie dat de meeste sw-bedrijven een eind op weg zijn met deze omslag. Er zijn echter organisatorische en culturele aspecten binnen de sw-organisaties die een snelle omschakeling voor veel bedrijven bemoeilijken. De bedrijven bevinden zich dan ook in verschillende stadia van omslag naar arbeidsontwikkelbedrijf. Gemeenten schieten tekort in de regie op de omschakeling van sw-bedrijven van productiebedrijf naar arbeidsontwikkelbedrijf. Ze laten zich niet altijd goed informeren over de uitvoering van het beleid. De verantwoording aan gemeenteraad en gemeentebestuur gaat meestal over zaken als financiën, taakstelling en wachtlijsten. Over de stand van zaken op het gebied van arbeidsontwikkeling krijgen ze maar zelden informatie.

## Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/yhlua8nf>



---

Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld





Inspectie Werk en Inkomen  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

---

Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld

## Colofon

Programma	Participatie (Wsw)
Nummer	R 10/01
Datum	april 2010
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-231-8

## Voorwoord

Arbeidsontwikkeling is een van de speerpunten in de Wsw. Hiermee wordt bedoeld dat iedere individuele Wsw'er intensief wordt ondersteund om vaardigheden te ontwikkelen om op het maximaal haalbare niveau werkzaam te zijn.

Voor u ligt een representatief onderzoek naar hoe sw-bedrijven anno 2009 invulling geven aan arbeidsontwikkeling, en de wijze waarop gemeenten regie voeren over de uitvoering van de Wsw, in het bijzonder op het terrein van arbeidsontwikkeling.

De Wsw-sector zou in het licht van het advies van de commissie De Vries in de toekomst aan alle mensen die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen arbeidsontwikkeltrajecten moeten kunnen aanbieden. Dit inspectieonderzoek geeft een beeld van de huidige stand van zaken voor wat betreft de pilot 'het stimuleren van de omslag van sw-bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven' die momenteel in het kader van de commissie de Vries loopt.

Sw-bedrijven veranderen in van oudsher productiegerichte bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven. Zij bevinden zich nu in verschillende stadia van ontwikkeling. De gemeentelijke regie kan voor sw-bedrijven een belangrijke stimulans zijn om die ontwikkeling te versnellen. De inspectie hoopt dat het rapport een appèl zal zijn voor de gemeenten die de beleidsregie rond de Wsw nog niet hebben opgepakt.

J.A. van den Bos  
*Inspecteur-generaal SZW*





## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding—7</b>
1.1	Doel van de Wsw, huidig kabinetsbeleid, ontwikkelingen—7
1.2	Wat is arbeidsontwikkeling?—8
1.3	Wat heeft IWI onderzocht?—9
<b>2</b>	<b>Stand van zaken pilots nieuwe aanpak Wsw—11</b>
2.1	Visieontwikkeling—11
2.2	Cultuuromslag—13
2.3	Ontwikkeling instrumentarium—15
2.4	Verbreding doelgroep—16
2.5	Ontwikkeling dienstverlening aan werkgevers—17
<b>3</b>	<b>Conclusies en oordeel—19</b>
<b>4</b>	<b>Reacties VNG, Divosa, Cedris en nawoord IWI—21</b>
	Lijst van afkortingen—22
	Bijlagen—23
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen—29



# 1 Inleiding

## 1.1 Doel van de Wsw, huidig kabinetsbeleid, ontwikkelingen

De Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) heeft tot doel aan personen met een psychische, verstandelijke of lichamelijke handicap een dienstbetrekking aan te bieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden. In 2008 waren ruim 102 duizend werknemers via de Wsw aan het werk. De persoon is dan aan het werk in een sw-bedrijf of via detachering (rond 97 duizend personen) of in de vorm van begeleid werken bij een reguliere werkgever (bijna 5 duizend personen). De wachtlijst is ten opzichte van 2007 met 10 procent afgenomen<sup>1</sup>. In 2008 stonden ruim 17 duizend personen met een Wsw-indicatie op de wachtlijst<sup>2</sup>.

Het kabinet streeft er op dit moment naar dat personen met een beperking zoveel mogelijk aan het werk gaan bij reguliere werkgevers. De wijziging van de Wsw per 1 januari 2008 is bedoeld om meer personen met een Wsw-indicatie bij reguliere werkgevers te plaatsen via begeleid werken ('van binnen naar buiten') als dat past binnen de mogelijkheden van de Wsw-geïndiceerde. De wetgever beoogt dat onder meer te bereiken door nog meer dan voorheen de regie op de uitvoering van de Wsw in handen van de gemeenten te leggen, met name op het terrein van de ontwikkeling 'van binnen naar buiten'. Al voor de wetwijziging van 2008 was arbeidsontwikkeling een essentieel onderdeel van de Wsw.

In het najaar van 2008 heeft de commissie fundamentele herbezinning Wsw haar advies uitgebracht, over de vraag hoe de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidshandicap verhoogd kan worden. Zij adviseert om een uniforme benadering in te voeren voor alle mensen die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen en op langdurige inkomensondersteuning zijn aangewezen. Eenzelfde instrumentarium voor iedereen zou het voor de uitvoerders van de sociale zekerheid mogelijk moeten maken om personen met een beperking maatwerk te bieden en hen zoveel mogelijk te laten participeren op de reguliere arbeidsmarkt. De commissie adviseert om de nieuwe aanpak zorgvuldig voor te bereiden en via de weg van pilots<sup>3</sup> geleidelijk in te voeren.

De doelstelling van de pilots is zoveel mogelijk leren om op basis van die kennis een afgewogen beslissing te kunnen nemen over een eventuele fundamentele wijziging van de Wsw en het stelsel van regelingen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De pilot 'het stimuleren van de omslag van sw-bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven' heeft vijf thema's waarop de geselecteerde voorstellen zich richten: (1) Visieontwikkeling, (2) Culturomslag, (3) Ontwikkeling instrumentarium, (4) Verbreding doelgroep en (5) Ontwikkeling dienstverlening aan werkgevers.<sup>4</sup> De inspectie beoogt met haar rapport een actueel beeld te geven van de huidige situatie binnen sw-bedrijven op de benoemde thema's. Om die reden wordt in dit rapport

<sup>1</sup> De daling is vooral veroorzaakt door een opschoonactie van de wachtlijst gelet op de voorwaarden voor beschikbaarheid voor arbeid zoals neergelegd in de gewijzigde Wsw. Gemeenten hebben, gelet op artikel 4 Regeling Wsw (per 1-1-2008) de beschikbaarheid van mensen op de wachtlijst ultimo 31-12 moeten beoordelen; niet-beschikbaarheid leidde tot niet meetellen in de aantallen geïndiceerden waardoor de wachtlijst in omvang afnam.

<sup>2</sup> Wsw-statistiek 2008, Research voor Beleid, 2009. Gegevens over het jaar 2009 komen medio 2010 beschikbaar.

<sup>3</sup> Momenteel lopen er vier pilots 'Werken naar vermogen', getiteld:

1. Meer werkplekken bij werkgevers creëren
2. Omslag sw-bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven
3. Vormgeving van integrale dienstverlening op de werkpleinen
4. Nieuwe financieringssysteem

<sup>4</sup> Op dit moment lopen er 33 projecten bij sw-bedrijven (e.a.) inzake de pilot 'het stimuleren van de omslag van sw-bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven'.

aan de hand van de thema's een antwoord gegeven op onderstaande centrale onderzoeksvraag.

De centrale onderzoeksvraag is tweeledig en luidt:

*Op welke wijze voeren gemeenten regie ten aanzien van de Wsw, in het bijzonder op het terrein van arbeidsontwikkeling, en wat doen sw-bedrijven aan arbeidsontwikkeling?*

## 1.2 Wat is arbeidsontwikkeling?

De Wet Sociale Werkvoorziening stelt dat de werknemers in de Wsw arbeid verrichten onder aangepaste omstandigheden. Het doel hiervan is hun arbeidsbekwaamheid te behouden dan wel te bevorderen mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden (artikel 3 lid 1 Wsw). Arbeidsontwikkeling is een continu proces waarin de medewerker wordt gestimuleerd en ondersteund om zich te ontwikkelen in en naar arbeid. Het gaat hierbij om het verwerven en behouden (dus ook horizontale ontwikkeling) van vak- en werknemersvaardigheden<sup>5</sup>. Of arbeidsontwikkeling ook daadwerkelijk leidt tot plaatsing op een reguliere werkplek, is afhankelijk van het potentieel van de Wsw-medewerker in combinatie met de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt.

Om de groei van competenties van Wsw-medewerkers te kunnen meten, heeft de sw-branchorganisatie Cedris een zogeheten werkladder ontwikkeld. Sw-bedrijven zouden ernaar moeten streven elke individuele Wsw'er op de voor hem/haar hoogst mogelijke trede op de werkladder te krijgen, daarbij rekening houdend met de ontwikkelmogelijkheden van de Wsw'er. Arbeidsontwikkeling betekent daarbij het bereiken van de maximaal haalbare trede op de ladder binnen of buiten het sw-bedrijf.

De wijziging van de Wsw per 1 januari 2008 is gericht op een betere realisatie van de doelstelling van de Wsw: het bieden van arbeidsplaatsen die aansluiten bij de mogelijkheden en capaciteiten van individuele Wsw-geïndiceerden in een zo regulier mogelijke omgeving. Dat wil de wetgever onder meer bereiken door meer verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de gemeenten neer te leggen<sup>6</sup>. Hiermee heeft de wetgever aan gemeenten de opdracht gegeven om ook de arbeidsontwikkeling ter hand te nemen. Hoe vervolgens sw-bedrijven arbeidsontwikkeling vorm en inhoud geven, heeft de wetgever vrij gelaten<sup>7</sup>.

Bij het onderzoek naar de stand van zaken van de arbeidsontwikkeling binnen sw-bedrijven heeft IWI gekeken naar de arbeidsontwikkeling in haar volle breedte; zoals de wetgever dit verlangt voor alle Wsw-ers met een dienstbetrekking. Er is dus

<sup>5</sup> *Definities van Cedris en SBCM*

<sup>6</sup> De wetwijziging heeft drie pijlers, te weten:

- gemeenten sturen en regisseren meer dan voorheen de uitvoering van de Wsw;
- geïndiceerden hebben zeggenschap over het lokale beleid en in het zelf invulling geven aan begeleid werken via het PGB Wsw;
- meer betrekken van reguliere werkgevers bij het vinden van werk voor Wsw'ers.

<sup>7</sup> Sw-bedrijven zijn uitvoeringsorganen waar de gemeente, bij uitvoering van de plicht, gebruik van maakt.

niet alleen gekeken naar de arbeidsontwikkeling in relatie tot het realiseren van plaatsingen van Wsw-ers bij reguliere werkgevers (van binnen naar buiten).<sup>8</sup>

### 1.3 Wat heeft IWI onderzocht?

De inspectie heeft in 2009 drie onderzoeken in het kader van de Wsw uitgevoerd. Het onderzoek naar de implementatie van de wetwijziging Wsw 2008 (derde meting), een onderzoek naar de arbeidsontwikkeling van Wsw-medewerkers en een kwantitatieve koppeling tussen deze beide onderzoeken.

Het eerste onderzoek komt voort uit de toezegging van de toenmalige staatssecretaris om de implementatie van de wetwijziging in 2008 door IWI te laten volgen en de Tweede Kamer zonodig hierover te informeren. De inspectie heeft sinds 2008 de implementatie van de wetgeving door gemeenten gevolgd.

Het onderzoek Arbeidsontwikkeling Wsw brengt in beeld hoe sw-bedrijven arbeidsontwikkeling oppakken en welke successen en hindernissen zich daarbij voordoen.

Voor beide onderzoeken is bij alle gemeenten en alle sw-bedrijven een enquête uitgezet. De respons van beide onderzoeken was hoog (80 c.q. 92 procent). Dat betekent dat de uitkomsten landelijk representatief zijn. Daarnaast zijn met vertegenwoordigers van acht gemeenten en zes sw-bedrijven semi-gestructureerde interviews gehouden.

De vragenlijsten van beide onderzoeken zijn van tevoren met betrokken deskundigen besproken, en er heeft een feitencheck plaatsgevonden op de resultaten. Tevens zijn tijdens een expertbijeenkomst de bevindingen en conclusies van de onderzoeken besproken aan de hand van een aantal stellingen. Aan de bijeenkomst namen vertegenwoordigers deel van twee gemeenten, vier sw-bedrijven, Cedris, SB-CM, SZW, VNG en Divosa.

<sup>8</sup> De volgende definitie van arbeidsontwikkeling is gebruikt en aan de geënquêteerde sw-organisaties kenbaar gemaakt:  
*'Arbeidsontwikkeling is het primaire proces van een sw-bedrijf - of het nu gaat om begeleid werken, beschut werken of detachering. Het uitgangspunt is dat sw-medewerkers hun competenties zo ontwikkelen, dat zij hun arbeidsmogelijkheden volledig benutten en zo mogelijk een startkwalificatie behalen. Het gaat hierbij echter niet alleen om vakkennis en vakvaardigheden. Arbeidsontwikkeling betreft ook zaken als sociaal functioneren, motivatie en het realistisch inschatten van arbeidsmogelijkheden'.*



## 2 Stand van zaken pilots nieuwe aanpak Wsw

### 2.1 Visieontwikkeling

Het thema 'visieontwikkeling' is erop gericht om sw-bedrijven te stimuleren een toekomstvisie te formuleren waarbij centraal staat hoe de eigen organisatie de ontwikkeling van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt naar zo regulier mogelijk werk gaat stimuleren, alsook een bijpassende strategie om die visie te implementeren in de organisatie. De inspectie is van mening dat inzicht in de wijze waarop sw-bedrijven momenteel een visie of beleid hebben ontwikkeld op het terrein van arbeidsontwikkeling een beeld geeft van de toekomstgerichtheid van sw-bedrijven. Gemeenten ondersteunen en stimuleren de toekomstgerichtheid van sw-bedrijven, indien zij hun regie over de uitvoering van de Wsw actief oppakken. Een actieve regierol houdt volgens de inspectie in: een visie ontwikkelen en beleid formuleren, dat beleid uitwerken in concrete afspraken met sw-bedrijven en naderhand nagaan in hoeverre de afspraken zijn gerealiseerd.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de wijze waarop gemeenten regie voeren over de uitvoering van de Wsw. Daarna wordt weergegeven wat sw-bedrijven op dit moment doen aan beleid op het terrein van arbeidsontwikkeling.

#### *Gemeenten*

Artikel 3 van de Wsw stelt dat arbeid in Wsw-verband gericht moet zijn op arbeidsontwikkeling: behoud of bevordering van de arbeidsbekwaamheid. Met de wetwijziging uit 2008 zijn gemeenten in het bijzonder gewezen op hun verantwoordelijkheden ten aanzien van Wsw-geïndiceerden. Gemeenten moeten sindsdien meer regie voeren over de uitvoering van de Wsw om onder meer de ontwikkeling 'van binnen naar buiten' te stimuleren.

Het merendeel van de gemeenten (92 procent) heeft na de wetwijziging een heroriëntatie op de uitvoering van de Wsw verricht en deze heroriëntatie heeft bij 73 procent van de gemeenten geleid tot besluitvorming over de wijziging in beleid en/of uitvoering Wsw. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- de opdrachtgeversrol van de gemeente (beleid en regie);
- het versterken van het beleid van binnen naar buiten;
- de overgang productie- naar arbeidsontwikkelbedrijf;
- het inzetten van de Wsw als onderdeel van gemeentelijk/regionaal arbeidsmarktbeleid;
- het inzetten van de sw-organisatie voor arbeidsontwikkeling en voor re-integratie van andere doelgroepen.

Als gevolg van de wetwijziging wordt er van de gemeenten verwacht dat zij de regie nemen door aan de voorkant van het proces (kaderstellend) beleid te ontwikkelen en zich achteraf te laten informeren over de resultaten. 43 procent van de gemeenten heeft naar aanleiding van de wetwijziging gemeentelijk beleid ten aanzien arbeidsontwikkeling ontwikkeld; 40 procent van de gemeenten had dat al vóór de Wetwijziging 2008 en 17 procent geeft aan nog geen beleid te hebben geformuleerd (peildatum 1 juli 2009).

De huidige informatievoorziening van sw-bedrijven aan de gemeenteraad en/of het gemeentebestuur gaat meestal over de ontwikkeling van de wachtlijst (omvang), de realisatie van de taakstelling en de financiën. Uit IWI-onderzoek blijkt dat slechts

vier gemeenten (circa 1 procent) informatie ontvangen over arbeidsontwikkeling. Het gaat dan bijvoorbeeld om afspraken over mensen op traject en de resultaten daarvan.

Een prestatiecontract<sup>9</sup> waarbij de opdrachtgever (de gemeente) aan de opdrachtnemer (de sw-organisatie) een duidelijke opdracht geeft bepaald beleid uit te voeren en daarbij meetbare prestaties afspreekt, is een manier om vooraf gestructureerd de doelen (per groep) te bepalen en de doelen concreet in prestaties om te zetten. Met behulp van een dergelijk instrument kunnen gemeenten regie voeren en voor de gemeenteraad (de eerstelijns toezichthouder) is transparant welke doelen er voor bepaalde groepen binnen de Wsw zijn gesteld. Ten tijde van het onderzoek werd door 37 procent van de gemeenten gebruik gemaakt van het instrument 'prestatiecontracten'.

#### *Sw-bedrijven*

Uit het IWI-onderzoek naar arbeidsontwikkeling blijkt dat 96 procent van de sw-bedrijven beleid op het terrein van arbeidsontwikkeling heeft. In het onderzoek onder gemeenten geeft 17 procent van de gemeenten aan, geen beleid op het terrein van arbeidsontwikkeling te hebben geformuleerd. Uit deze twee onderzoeksbevindingen volgt dat als gemeenten geen arbeidsontwikkelingsbeleid hebben dat niet wil zeggen dat het sw-bedrijf dat voor deze gemeente de Wsw uitvoert, ook niet aan arbeidsontwikkeling doet. Sommige sw-bedrijven geven evenwel aan dat een specifiek beleid niet nodig is, omdat het werk in het sw-bedrijf voldoende bijdraagt aan arbeidsontwikkeling.

De huidige praktijk is dat sw-bedrijven, binnen de gemeenschappelijke regelingen (WGR<sup>10</sup>) waarvan door circa 90 procent van de gemeenten gebruik gemaakt wordt, een belangrijke rol spelen bij het bepalen van het doel en de richting van de arbeidsontwikkeling.

Bedrijven verschillen in de mate waarin zij voldoen aan een aantal randvoorwaarden die nodig zijn om tot arbeidsontwikkeling te komen. De inspectie heeft hiertoe de volgende randvoorwaarden onderscheiden:

1. arbeidsontwikkeling is als doel verankerd in de organisatie;
2. sturing en verantwoording zijn gericht op arbeidsontwikkeling;
3. medewerkers (werkleiders die betrokken zijn bij arbeidsontwikkeling) hebben het vereiste functieniveau;
4. er is sprake van maatwerk gericht op arbeidsontwikkeling.

*Tabel 1*

	Percentage ten opzichte van 83 sw-bedrijven
Randvoorwaarden zijn beperkt aanwezig	6%
Randvoorwaarden zijn gedeeltelijk aanwezig	33%
Randvoorwaarden zijn grotendeels aanwezig	61%
Totaal	100%

IWI kon vooralsnog geen relatie aantonen tussen de aanwezigheid van de randvoorwaarden en het aandeel Wsw-medewerkers dat extern werkt onder begeleiding. Het kan zijn dat in gevallen waarin de randvoorwaarden zijn vervuld, er wel arbeidsontwikkeling wordt gerealiseerd maar dat dit – nog – niet is uitgemond in een plaatsing buiten het sw-bedrijf. Werknemers in het bedrijf hebben zich mogelijk wel, con-

<sup>9</sup> Ook wel een dienstverleningsovereenkomst genoemd (vaak als de uitvoering van de Wsw door een gemeentelijke dienst wordt verzorgd).

<sup>10</sup> Dit betreft een samenwerkingsverband van gemeenten om de Wsw gezamenlijk uit te voeren in WGR-verband.



form de in dit onderzoek gebruikte definitie, ontwikkeld in en naar arbeid door het vergroten van hun competenties (vakvaardigheden en/of werknemersvaardigheden).

In de expertmeeting is naar voren gebracht dat mogelijk andere factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van binnen naar buiten die niet zijn meegenomen in het onderzoek. Genoemd zijn: bepaalde kenmerken van het werknemersbestand<sup>11</sup>, de conjunctuur en mogelijkheden op de regionale arbeidsmarkt voor de sw-groep, goede acquisitie van het sw-bedrijf om de bereidheid van werkgevers te vergroten, een breed werkgeversnetwerk, samenwerking met opleidingsinstututen om passende en aangepaste scholings- en trainingsprogramma's te ontwikkelen<sup>12</sup>, de inzet en beschikbaarheid van instrumenten gericht op arbeidsontwikkeling en de financiële positie van het sw-bedrijf<sup>13</sup>. Tijdens de bijeenkomst werd tevens benadrukt dat een belangrijke voorwaarde is dat er ook daadwerkelijk ander werk beschikbaar is, in een echte werkomgeving. Waarbij positieve prikkels, zoals een hogere beloning voor de betrokkene, een belangrijke rol spelen.

## 2.2 Cultuuromslag

Het thema cultuuromslag richt zich er op om in alle lagen van de organisatie vertrouwen te ontwikkelen in de nieuwe koers en de beoogde omslag van productiegerichtheid naar arbeidsontwikkeling. Het gaat om vertrouwen met name op de werkvloer, in de mogelijkheden die de nieuwe koers biedt voor persoonlijke ontplooiing en arbeidssatisfactie van Wsw-medewerkers.

Om een cultuuromslag mogelijk te maken, zijn meestal een aantal organisatorische aanpassingen binnen sw-bedrijven noodzakelijk, zoals de omschakeling van het businessmodel en vernieuwde competentieprofielen voor het begeleidende personeel. Een aantal relevante culturele en organisatorische aspecten die de omslag naar arbeidsontwikkeling mogelijk maken, komen in dit hoofdstuk aan bod.

Sw-bedrijven zijn van oudsher productiebedrijven die moeten veranderen in arbeidsontwikkelbedrijf. Voor de meeste sw-bedrijven is dat een aanmerkelijke omschakeling van businessmodel (van productie naar arbeidsontwikkeling). Daar waar in het verleden de organisatie was ingericht ten behoeve van een bedrijfseconomische optimalisatie en het behalen van zo gunstig mogelijke financiële resultaten, zal nu de arbeidsontwikkeling en de ontwikkeling van binnen naar buiten centraal moeten staan. De omvorming naar arbeidsontwikkelbedrijf is een intensief proces waarbij veel actoren betrokken zijn die ook zelf een cultuuromslag moeten maken.

De omschakeling van businessmodel is financieel mogelijk. Het verlies aan productie-inkomsten kan worden gecompenseerd door de inleenvergoedingen die bedrijven van werkgevers ontvangen als zij een Wsw-er detacheren, of de bonus die zij van de gemeenten ontvangen bij het creëren van begeleid werken en de lagere loonkosten bij begeleid werken (het verschil tussen loonkostensubsidie en totale loonkosten). Bedoelde compensatie vergt lange termijn organisatorische en budgettaire aanpassingen, waardoor de kosten- en opbrengststructuur wijzigt. Een belangrijke voor-

<sup>11</sup> Zoals de huidige vaardigheden en competenties, een al dan niet welwillende houding en het verantwoordelijkheidsgevoel van de doelgroep.

<sup>12</sup> In verband met de opleiding van Wsw-ers heeft momenteel 92 procent van de sw-bedrijven structureel contact met onderwijsinstellingen.

<sup>13</sup> Soms is het niet in het financiële belang van het bedrijf om een sleutelfiguur uit het bedrijf van binnen naar buiten te plaatsen.

waarde is tevens dat er voldoende passende externe werkplekken beschikbaar zijn die ook kunnen worden ingevuld.

Het IWI-onderzoek onder gemeenten geeft aan dat een kleine 50 procent van de gemeenten beleid heeft ontwikkeld dat zich richt op de omslag van productie- naar arbeidsontwikkeling van sw-bedrijven. Daarnaast heeft ruim 50 procent van de gemeenten naar aanleiding van de wetswijziging in 2008 beleid geformuleerd dat expliciet betrekking heeft op het versterken van het beleid van binnen naar buiten<sup>14</sup>.

Uit het inspectieonderzoek onder sw-bedrijven blijkt dat 94 procent van de sw-bedrijven het ontwikkelen 'van binnen naar buiten' expliciet als doelstelling heeft geformuleerd. Echter, tijdens de interviews met sw-bedrijven werd vaak opgemerkt dat de huidige organisatiestructuur van veel sw-bedrijven niet zo is ingericht dat de omslag naar arbeidsontwikkelbedrijf snel mogelijk is. De ontwikkeling van sommige Wsw-medewerkers staat bijvoorbeeld onder druk omdat die medewerkers onmisbare sleutelposities vervullen binnen de organisatie. Dat komt vooral voor wanneer de eerste prioriteit van gemeenten en sw-bedrijven ligt bij continuïteit en het oplossen van de ongunstige financiële situatie waarin sommige sw-bedrijven - mede door de huidige crisis - zich op dit moment bevinden. De doorstroom van een dergelijke sleutelfiguur heeft financiële consequenties voor het sw-bedrijf, omdat goede vervanging vaak niet mogelijk is. De huidige sw-geïndiceerden beschikken over minder competenties en vaardigheden dan sw-geïndiceerden van vóór 1998. Sindsdien zijn de indicatievoorwaarden voor de Wsw namelijk strenger geworden. Nadelig niet alleen financieel maar ook voor de omslag naar arbeidsontwikkeling in de situatie dat sw-bedrijven te maken hebben met aangegane verplichtingen vanuit het verleden, bijvoorbeeld investeringen in gebouwen en machines.<sup>15</sup>

De beschermde omgeving van het sw-bedrijf leidt ertoe dat ook Wsw-werknemers weinig bereidheid vertonen om de beweging naar buiten te maken. Volgens 76 procent van de sw-bedrijven vormen de veilige plek, het hoge loon en de goede secundaire arbeidsvoorwaarden belangrijke belemmeringen voor de arbeidsontwikkeling en de doorstroom of uitstroom van 'binnen naar buiten'.

Eveneens voldoet het niveau van de werkbegeleiding bij veel sw-bedrijven nog niet aan het gewenste niveau. Meestal is de werkbegeleiding geschoold op het gebied van technische vaardigheden die van oudsher bij een productiebedrijf horen. Bij 14 procent van de sw-bedrijven zijn zowel de werkbegeleiders als de overige functionarissen op het door de bedrijven zelf gestelde niveau voor wat betreft agogische kwalificaties. Sw-bedrijven sturen wel op de beoogde omslag door bij het aannemen van nieuw personeel vooral uit te gaan van agogisch geschoold personeel.

Een positief effect op de cultuuromslag heeft de huidige verbreding van doelgroepen (zoals WWB-gerechtigden) die in en via sw-bedrijven een activerings- en/of re-integratietraject aangeboden krijgen. Sw-organisaties richten zich lang niet meer uitsluitend op hun eigen doelgroep, maar stellen hun organisatie en bijbehorende instrumentarium beschikbaar voor andere doelgroepen (zie verder onder paragraaf 2.4). Het feit dat arbeidsontwikkeling bij de nieuwe doelgroepen binnen de infrastructuur van het sw-bedrijf op meer trajectmatige wijze wordt toegepast, kan bevorderend werken op de bedrijfscultuur en de houding van zittende Wsw'ers die ook mogelijkheden hebben om uit te stromen naar reguliere werkgevers. Mogelijk kan

<sup>14</sup> Van de 73 procent van de gemeenten die naar aanleiding van de wetswijziging beleid hebben ontwikkeld, heeft 77 procent van de gemeenten dat gedaan op het terrein inzake de beweging 'van binnen naar buiten'.

<sup>15</sup> De hierbij genoemde nadelige situaties ten aanzien van het realiseren van een cultuuromslag zijn naar voren gekomen in de expertmeeting van 22 maart.

de verbreding van de doelgroep een dynamiek op gang brengen die de ontwikkelingsgerichtheid van de cultuur stimuleert.

Aan de andere kant worden er ook bepaalde groepen binnen de Wsw niet actief meegenomen voor arbeidsontwikkeling. Twintig procent van de sw-bedrijven draagt hiervoor als reden aan dat bij sommige werknemers de grens van mogelijkheden van arbeidsontwikkeling is bereikt. Capaciteitsgebrek binnen het bedrijf wordt door 8 procent van de sw-bedrijven genoemd. Daarnaast zijn de leeftijd van de werknemer, financiën, de ondergrensproblematiek<sup>16</sup> en (ook hier) het feit dat men Wsw-werknemers met sleutelfuncties liever behoudt voor het eigen bedrijf belangrijke argumenten die worden genoemd.

In 2008 was 3,8 procent van het werknemersbestand in begeleid werken actief, in 2007 was dat 3 procent<sup>17</sup>. De cijfers geven aan dat er een ontwikkelinggaande is, hoewel gering, van binnen naar buiten. Het is op dit moment niet bekend wat de resultaten zijn van arbeidsontwikkeling binnen sw-bedrijven, zoals ontwikkeling van competenties of een treetje hoger op de ladder binnen de persoonlijke arbeidsontwikkeling van de Wsw-werknemer.

ECORYS (2009) concludeert in zijn onderzoek in opdracht van SBCM<sup>18</sup> dat door de beperkte beschikbare financiële middelen de meeste door hem geënquêteerde sw-bedrijven zich nog in de ontwikkelingsfase van productie- naar mensontwikkelingsbedrijf bevinden. *'Vier procent typeert zichzelf nog als een volledig productiebedrijf en 6 procent ziet zich zelf als een volledig mensontwikkelingsbedrijf. De grootste groep van bedrijven plaatst zich precies in het midden, halverwege in de ontwikkeling van productiebedrijf naar mensontwikkelingsbedrijf.'*<sup>19</sup>

### 2.3 Ontwikkeling instrumentarium

Onder dit thema wordt verstaan het (verder) ontwikkelen van instrumenten om de arbeidscapaciteit en de inzetbaarheid (*employability*) van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te vergroten. De instrumenten dienen aantoonbaar bij te dragen aan de arbeidsontwikkeling van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en aan het vergroten van kansen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op plaatsing in een reguliere arbeidsomgeving.

Bijna alle sw-bedrijven (96 procent) maken gebruik van pop's (persoonlijk ontwikkelingsplan) of een vergelijkbaar instrument voor trajectontwikkeling en trajectbeheer. De 'pop' is primair gericht op het ontwikkelen van de arbeidsmogelijkheden van de betrokkene, ongeacht of dit direct leidt tot plaatsing buiten de beschutte werkplaats.

Daarnaast is er een groot aantal instrumenten op het terrein van arbeidsontwikkeling beschikbaar. Meest voorkomende diagnose-instrumenten zijn Melba, Dariuz, de Werkladderscan en Goed Werknemerschap. Arbeidontwikkelmethoden richten zich op het systematisch en doelgericht aanleren van competenties die nodig zijn in de werksituatie, Voorbeeld hiervan is: WerkPlekOpleiden (WPO) voor het aanleren van

<sup>16</sup> Met deze term wordt bedoeld de problematiek waarbij huidige Wsw-medewerkers duurzaam met een zodanig ernstige handicap en daarmee samenhangende beperkingen kampen, dat het vermoeden bestaat dat zij niet/nauwelijks meer voldoen aan de wettelijke ondergrenscriteria voor de Wsw-doelgroep (intensieve begeleiding, sterk verminderde productiviteit). Het wordt niet zinvol geacht om personen uit deze groep voor te bereiden op werk bij reguliere werkgevers.

<sup>17</sup> Dat betreft het aantal personen in begeleid werken afgezet tegen het totaal aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen in de Wsw.

<sup>18</sup> Het arbeidsmarkt- en ontwikkelingsfonds sociale werkvoorziening, Den Haag.

<sup>19</sup> Kwaliteit beschutte arbeid in de Sociale Werkvoorziening, ECORYS Rotterdam, in opdracht van SBCM, 2009, p.13

werknemerscompetenties. Daarnaast zijn er instrumenten beschikbaar om laaggeletterdheid te bestrijden, om empowerment te bevorderen (ondermeer VrijBaanmethode, SKILLS, Eigen Initiatief Model) en om vakvaardigheden aan te leren. De huidige toepassing en effecten van de verschillende instrumenten en methoden zijn nog niet bekend. Een systematische registratie van de inzet van instrumenten, methoden en resultaten, vindt nog heel beperkt plaats<sup>20</sup>. Waarschijnlijk houdt dat verband met het feit dat de omvorming van productiebedrijf naar arbeidsontwikkelbedrijf en de inrichting en beheer van de daarbij behorende nieuwe werkprocessen nog volop in ontwikkeling zijn.

## 2.4 Verbreding doelgroep

Onder dit thema wordt verstaan het effectief inzetten van het instrumentarium van sw-bedrijven ten behoeve van de inschakeling in arbeid van een bredere doelgroep dan alleen Wsw-geïndiceerden.

Ruim de helft van de gemeenten (53 procent) heeft naar aanleiding van de wetwijziging beleid geformuleerd dat erop is gericht om de sw-organisaties ook voor andere doelgroepen in te zetten.

Binnen sw-bedrijven vindt er duidelijk een verbreding plaats naar andere doelgroepen dan uitsluitend de Wsw-doelgroep. De infrastructuur van de sw-bedrijven faciliteerde in 2008 bijna 97.400 arbeidsplaatsen voor Wsw-geïndiceerden en meer dan 64.000 arbeidsplaatsen voor mensen uit andere doelgroepen.<sup>21</sup> Ruim driekwart van de sw-bedrijven geeft aan dat arbeidsontwikkelingsbeleid van toepassing is op alle doelgroepen. Er zijn plaatsingsmogelijkheden voor de Wsw-doelgroep en tevens voor andere groepen zoals WWB'ers, Wajongers en groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarmee is sprake van een situatie waarin op de werkvloer deelnemers/werknemers uit diverse doelgroepen werkzaam zijn c.q. anderszins participeren of een opleiding volgen.

Zoals gezegd, doen sw-bedrijven door de verbreding van de doelgroep ervaring op op het gebied van trajectmatig werken en arbeidsontwikkeling. Die ervaring kan ten goede komen aan de Wsw-werknemers. Daarnaast kan de verbreding van de doelgroep extra inkomsten met zich meebrengen en de integraliteit (sluitende aanpak) van de benadering van de doelgroep bevorderen.

Verbreding van de doelgroep brengt ook een risico met zich mee als personen in een sw-bedrijf komen werken die niet goed genoeg worden bevonden voor de Wsw. Het gaat bijvoorbeeld om personen die vanuit een sanctie of verplichting deelnemen aan een activerings- of re-integratietraject (bijvoorbeeld bij Work First- of reclasseringstrajecten). Binnen die groep kunnen minder gemotiveerde personen aanwezig zijn, wat de sfeer binnen het sw-bedrijf ongunstig kan beïnvloeden. Wsw'ers hebben vrijwillig een indicatie aangevraagd en dat duidt in beginsel op motivatie tot werken. Relevant is hier de conclusie in recent onderzoek in opdracht van SBCM. In dit onderzoek komt naar voren dat de meeste sw-bedrijven de ontschotting en de daarmee gepaard gaande vermenging van doelgroepen niet als een probleem ervaren,

<sup>20</sup> Ook ECORYS concludeert in haar onderzoek in opdracht van SBCM onder sw-bedrijven dat bij de meeste bedrijven instrumenten ontbreken om de verdere ontwikkelingen te monitoren en de methodes om de leerdoelen te realiseren.

<sup>21</sup> Sector- en bedrijfsinformatie Sociale Werkgelegenheid en arbeidsintegratie 2008, SEO, bedrijfsvergelijkend onderzoek Cedris, SEO, 2009: ISBN 978-90-6733-519-5.

maar dat zij wel grenzen stellen aan de problematiek van de cliënten die zij binnenlaten, bijvoorbeeld door het vragen van een verklaring over het gedrag.<sup>22</sup>

In de expertmeeting is ook een aantal mogelijke risico's van de verbreding van de doelgroep benoemd. Zoals beschreven, zijn er op dit moment slechts enkele gemeenten die van sw-bedrijven informatie ontvangen over resultaten rond arbeidsontwikkeling. Trajecten van WWB-gerechtigden gaan doorgaans gepaard met een prestatiecontract tussen gemeenten en uitvoerders/sw-bedrijven. In principe hoeft er geen verdringing plaats te vinden tussen de verschillende doelgroepen binnen het bedrijf en bij de plaatsing bij externe werkgevers. Dat geldt echter vooral wanneer er voldoende werk is en voldoende geschoold personeel om alle werknemers te begeleiden. Wanneer er schaarste is aan passend werk, en/of aan voldoende agogisch geschoold personeel om mensen te begeleiden, kan de situatie ontstaan dat sw-bedrijven een afweging maken voor welke doelgroepen de plaatsing of de intensieve begeleiding gerealiseerd wordt. Het is duidelijk dat indien het sw-bedrijf zijn prestatie ten aanzien van de WWB-gerechtigden niet nakomt, het bedrijf hiervoor ook niet de afgesproken vergoeding ontvangt. Doorgaans ziet het sw-bedrijf, ook als er (tijdelijk) geen werk beschikbaar is of wordt geïnvesteerd in ontwikkeling, de rijkssubsidie voor de Wsw-arbeidsplaats via de gemeente gecontinueerd.

## 2.5 Ontwikkeling dienstverlening aan werkgevers

Onder dit thema wordt verstaan het ontwikkelen van dienstverleningsconcepten die het voor werkgevers aantrekkelijk(er) maken om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen.

Een deel (43 procent) van de gemeenten heeft beleid ontwikkeld dat zich richt op het acquireren van werkplekken bij reguliere werkgevers. Onder die gemeenten leidt dat voor 41 procent ook tot meer plaatsingen bij reguliere werkgevers. Gemeenten doen dat op verschillende wijzen zoals het actief benaderen van werkgevers of het benutten van het werkplein. Het werkplein moet zich ontwikkelen tot de centrale plek waar vraag en aanbod elkaar treffen.

78 procent van de sw-bedrijven heeft structureel contact met het werkplein. De samenwerking tussen sw-bedrijven en werkpleinen verloopt tot dusverre goed volgens sw-bedrijven. Sw-bedrijven zoeken zelf ook actief contact met werkgevers; 46 procent van de sw-bedrijven heeft een actief werkgeversnetwerk opgezet en 18 procent heeft contact met werkgeversorganisaties. Ook stages en proefplaatsingen zijn een belangrijke bron van acquisitie. Overigens komen sw-bedrijven wel belemmeringen bij acquisitie tegen, omdat volgens sw-bedrijven nog weinig werkgevers bereid zijn sw-gerechtigden aan te stellen. Veel werkgevers zien op tegen de hoeveelheid begeleiding op de werkplek die nodig is. 45 procent van de sw-bedrijven geeft aan dat te weinig werkgevers bereid zijn Wsw'ers in hun organisatie op te nemen. Uit onderzoek van de inspectie in 2008 bleek dat veel werkgevers wel positief staan ten opzichte van de doelgroep, maar dat daarmee nog niet is gezegd dat werkgevers daadwerkelijk bereid zijn om een Wsw'er aan te nemen.<sup>23</sup>

Aan de sw-organisaties is gevraagd wat de elementen zijn van een succesvolle werkgeversbenadering. De elementen die werden genoemd zijn: de goede contacten met de werkgevers, een goede methode van indicering en een goede cultuur (naar buiten toe gericht) binnen de sw-organisatie.

<sup>22</sup> Kwaliteit beschutte arbeid in de Sociale Werkvoorziening, ECORYS in opdracht van SBCM, 2009.

<sup>23</sup> Met begeleiding meer werk, 2008, IWI.

De acquisitie van arbeidsplaatsen wordt bemoeilijkt door de huidige economische recessie. Uit de informatie van gemeenten en sw-bedrijven blijkt een stagnatie bij het plaatsen van Wsw'ers bij reguliere werkgevers. 79 procent van de respondenten gaf aan hiermee geconfronteerd te worden. Bij die gemeenten blijkt dat 78 procent hiermee vooral ten aanzien van detacheringen geconfronteerd wordt. Begeleid werken lijkt tot op het moment van onderzoek (peildatum 1 juli 2009) minder last te hebben van de recessie (54 procent). Het verschil in recessiegevoeligheid tussen begeleid werken en detachering kan volgens de geïnterviewden als volgt worden verklaard: de contracten van begeleid werken lopen vaak wat langer door dan bij detacheringen en het betreft een beperkt aantal personen. Bij detachering gaat het vaak om grotere groepen. Het is nu moeilijker om groepen tegelijk aan het werk te krijgen.

Uit de interviews blijkt dat doorslaggevend voor het aannemen van Wsw'ers is dat de plaats bij de kandidaat past of passend gemaakt kan worden voor de kandidaat. Een andere factor voor succes is als het sw-bedrijf blijkt geeft van inzicht in het werk bij de werkgever.

### 3 Conclusies en oordeel

De Wsw-sector maakt momenteel een aanzienlijke verandering door. Tal van - van oudsher - productiegerichte bedrijven transformeren (of zijn omgevormd) in arbeidsontwikkelbedrijven. Uiteindelijk zouden zij in het licht van het advies van de commissie De Vries – al dan niet tijdelijk - arbeidsontwikkeltrajecten moeten kunnen aanbieden aan alle mensen die niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen. Een dergelijke omschakeling gaat niet vanzelf. Gemeenten hebben hierbij sinds de wetwijziging van de Wsw in 2008 dan ook een grotere regierol gekregen. Daarnaast zijn veel sw-bedrijven vanuit hun eigen visie en verantwoordelijkheid de koers ingeslagen naar arbeidsontwikkelbedrijf.

De inspectie heeft in 2009 representatief onderzoek gedaan naar hoe sw-bedrijven anno 2009 invulling geven aan arbeidsontwikkeling en de wijze waarop gemeenten regie voeren over de uitvoering van de Wsw, in het bijzonder op het terrein van arbeidsontwikkeling.

De inspectie concludeert in haar onderzoek dat sw-bedrijven actief bezig zijn om de voorwaarden in te vullen die de omschakeling naar arbeidsontwikkelbedrijf mogelijk maken. Er zijn echter organisatorische en culturele aspecten binnen de sw-organisaties die een snelle omschakeling voor veel bedrijven bemoeilijken. Desinvesteringen in gebouwen en machines, vervanging van technisch door agogisch geschoold begeleidend personeel en verlies aan continuïteit door verloop van goed geschoold personeel op sleutelfuncties zijn enkele voorbeelden hiervan. Al naar gelang sw-bedrijven – waar nodig gesteund door de gemeente – erin slagen om deze aspecten het hoofd te bieden, verkeren zij in verschillende stadia van omslag naar arbeidsontwikkelbedrijf.

Een belangrijke conclusie is dat ruim driekwart van de sw-bedrijven de infrastructuur inzet voor andere doelgroepen dan Wsw-geïndiceerden. De werkwijze en organisatie worden op die manier meer en meer ingericht op het bieden van activering en re-integratie aan 'passanten' gericht op het verkrijgen van regulier werk. Door tijdelijke activering van andere doelgroepen binnen sw-bedrijven ontstaat een meer trajectmatige en resultaatgestuurde cultuur en werkwijze en bovendien worden Wsw-werknemers die werkzaam zijn op beschutte werkplekken gestimuleerd om ook de beweging naar buiten te maken. De inspectie is echter van mening dat sw-bedrijven en gemeenten alert moeten blijven op het risico van verdringing als het gaat om arbeidsontwikkeling tussen verschillende doelgroepen binnen sw-bedrijven, bijvoorbeeld bij de keuze van intensieve begeleiding door geschoold personeel en/of bij externe plaatsingen. De huidige verschillen in financiering van de doelgroepen geven hier aanleiding toe.

Nagenoeg alle sw-bedrijven maken gebruik van persoonlijke ontwikkelingsplannen voor hun medewerkers. Andere diagnose- en activeringsinstrumenten worden eveneens toegepast. Een systeem om gestructureerd vorderingen en effecten van de instrumenten te volgen ontbreekt meestal nog.

Ruim driekwart van de sw-bedrijven heeft een actieve werkgeversbenadering via werkpleinen en direct met werkgevers om de beweging van hun populatie naar buiten mogelijk te maken. Resultaten van de actieve werkgeversbenadering zijn nog beperkt zichtbaar als het gaat om de ontwikkeling naar buiten, in de zin dat er slechts een lichte stijging waarneembaar is in het aandeel begeleid werken dat in dienst is bij reguliere werkgevers.

De inspectie constateert dat gemeenten in toenemende mate regie voeren op de uitvoering van de Wsw. De regie vindt evenwel nog onvoldoende plaats op de relevante onderwerpen ten aanzien van de omschakeling van productie- naar arbeidsontwikkelbedrijf. Zo heeft ten tijde van het onderzoek (peildatum juli 2009) ongeveer de helft van de gemeenten beleid ontwikkeld op de thema's: versterken van het beleid van binnen naar buiten, de overgang van productie- naar arbeidsontwikkelbedrijf en het inzetten van de sw-organisatie voor arbeidsontwikkeling en re-integratie van andere doelgroepen. Onder gemeenten heeft 37 procent een prestatiecontract afgesloten met sw-bedrijven. Circa 1 procent van de onderzochte gemeenten ontvangt verantwoordingsinformatie van sw-bedrijven over de volle breedte van de arbeidsontwikkeling. Dat is waarschijnlijk een van de redenen waarom sw-bedrijven de effecten van arbeidsontwikkeling op werknemersniveau nog in onvoldoende mate bijhouden.

De inspectie oordeelt dat het systeem van de Wsw, waarin gemeenten de regie voeren en sw-bedrijven de uitvoerders zijn, slechts ten dele functioneert. De meeste sw-bedrijven bevinden zich middenin de ontwikkelingsfase van productiebedrijf naar arbeidsontwikkelbedrijf. De huidige economische recessie maakt de overgang voor sw-bedrijven niet gemakkelijker. De inspectie is van mening dat er een actievere regierol van gemeenten en een nauwere samenwerking met sw-bedrijven, bijvoorbeeld door prestatieafspraken op het terrein van arbeidsontwikkeling, noodzakelijk is.



## 4 Reacties VNG, Divosa, Cedris en nawoord IWI

De VNG en Cedris onderschrijven de conclusie van de inspectie dat de huidige beleidsregie op de Wsw, in het bijzonder op het terrein van arbeidsontwikkeling, nog onvoldoende door gemeenten ter hand is genomen. Het onderzoek zien zij dan ook als een appèl aan betreffende gemeenten om die verantwoordelijkheid actiever op te pakken zodat sw-bedrijven in staat worden gesteld hun uitvoeringstaken (nog) beter te vervullen.

Door beide instanties wordt eveneens eenduidig gesproken over de conclusies van de inspectie ten aanzien van de onderwerpen 'verbreding van de doelgroep' en 'de werkgeversbenadering'. Bij het risico 'verbreding doelgroep' zou men graag zien dat ook in het rapport wordt vermeld op welke wijze gemeenten en uitvoerders er in slagen de mogelijke risico's die gepaard gaan met een verbreding van de doelgroep in te perken.

De huidige beperkte resultaten van werkgeversbenadering, het geringe aantal plaatsingen van Wsw-geïndiceerden naar 'buiten', worden erkend en hierbij wordt verwezen naar al in gang zijnde activiteiten op dit gebied.

Divosa stelt in haar reactie dat de conclusie en het oordeel van het rapport in overeenstemming zijn met de onderzoeksbevindingen. Ook wordt vastgesteld dat de ontwikkelingsfase van productiebedrijf naar arbeidsontwikkelbedrijf gaande is en dat die veranderingen nog niet zijn voltooid. Het tempo van de ontwikkeling is voor Divosa vooralsnog geen reden tot zorg.

### **Nawoord inspectie**

Ook de inspectie hoopt dat dit rapport een appèl zal zijn voor de gemeenten die de beleidsregie rond de Wsw nog niet hebben opgepakt.

IWI is van mening dat gemeenten en sw-bedrijven alert moeten blijven op het risico van verdringing als het gaat om arbeidsontwikkeling tussen de verschillende doelgroepen binnen sw-bedrijven. Het feit dat een actieve regierol van gemeenten met een nauwere samenwerking met sw-bedrijven nog maar ten dele functioneert, geven mede aanleiding voor die bezorgdheid

## 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 begeleid werken
SBCM	Het A&O-fonds sociale werkvoorziening
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

**Bijlagen**

Reactie Cedris

Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Inspectie Werk en Inkomen  
Drs. P.H.B. Pennekamp  
Postbus 11563  
2502 AN Den Haag

Utrecht, 22 april 2010  
Kenmerk: X.470./3322/hh  
Betreft: koepelrapportage "Toekomst Wsw, meer regie door gemeenten is nodig"  
reactie Cedris

Geachte heer Pennekamp,

Op uw verzoek om een reactie op bovenvermeld rapport reageren wij graag.

De basis voor het rapport betreft een tweetal onderzoeken die de Wsw-sector in haar volle breedte bestrijken. De focus van het uiteindelijke rapport ligt op de rol van de gemeente om beleid te ontwikkelen rond de Wsw. Cedris beschouwt deze beleidsregie nadrukkelijk als een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het zijn vervolgens de SW-bedrijven die, binnen de door de gemeente gestelde beleidskaders, de uitvoering ter hand nemen.

Eén van de conclusies van uw onderzoek is dat gemeenten in veel gevallen deze verantwoordelijkheid nog onvoldoende hebben opgepakt. Cedris beschouwt de resultaten van het onderzoek dan ook als een appèl op gemeenten om, waar dat nog niet is gebeurd, deze rol op korte termijn in te vullen, waarbij het ontwikkelen van beleidskaders voorafgegaan wordt door het ontwikkelen van een visie op de Wsw. De aanwezigheid van duidelijke kaders stelt de SW-bedrijven in staat om, aansluitend bij lokale en regionale behoeften, nog beter hun uitvoeringstaken te vervullen.

Gemeenten en UWV dienen, juist wat betreft personen met een afstand tot de arbeidsmarkt, de mogelijkheden van het Werkplein optimaal te benutten. Het Werkplein, waar regionale afstemming tussen arbeidsmarktpartners plaatsvindt en waar vraag en aanbod samenkomen, biedt een uitgelezen platform om het uitplaatsen van een brede doelgroep bij werkgevers te stimuleren. Wij vinden het dan ook vanzelfsprekend dat het SW-bedrijf actief in het Werkplein participeert.

Als inhoudelijke opmerkingen bij uw conclusies merken wij nog het volgende op.

#### *Verbreiding doelgroep*

Het onderzoek besteedt aandacht aan het feit dat de uitvoeringsorganisaties de laatste jaren trajecten en arbeidsontwikkeling aanbieden aan een bredere doelgroep dan alleen Wsw-geïndiceerden. Waar u daarbij de risico's van deze ontwikkeling meldt, zoals verdringing, zou het een waardevolle toevoeging zijn om te vermelden op welke wijze gemeenten en uitvoerders erin slagen om bedoelde risico's in te perken.



Branchenorganisatie sociale werkgelegenheid & arbeidsintegratie

### *Werkgeversbenadering*

In het rapport lezen wij dat de positieve houding van veel werkgevers om werk te bieden aan personen uit de doelgroep zich nog niet vertaalt in het daadwerkelijk plaatsen van deze personen, en dat de actieve werkgeversbenadering nog beperkt leidt tot het, via begeleid werken of detacheren, 'buiten' plaatsen van Wsw-geïndiceerden.

Deze, enigszins sombere, constatering is terecht maar vormt door Cedris geen reden om daar – juist nu – in te investeren. Wij wijzen in dit verband op de door ons geïnitieerde samenwerkingsprojecten, zoals met schoonmaakondernemers verenigd in de OSB, en met MKB-Nederland ('SW & MKB: Samen aan het werk'). Bovendien nemen tal van SW-bedrijven en ondernemers inmiddels actief deel aan pilots in het kader van 'Werken naar Vermogen' gericht op het realiseren van meer werkplekken bij werkgevers. Overigens blijft, naar onze mening, de kring van werkgevers in dit verband niet beperkt tot het bedrijfsleven. Ook van de (lokale) overheid, in haar rol als werkgever en als aanbesteder van werk, verwachten wij dat zij extra investeert in het realiseren van passende arbeidsplaatsen voor de doelgroep.

Met vriendelijke groet,

Ir. J.M. Leemhuis-Stout  
voorzitter



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Inspectie Werk en Inkomen (IWI)  
Dhr. drs. P.H.B. Pennekamp  
Postbus 11563  
2502 AN 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer  
(070) 373 8760

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft  
VNG reactie IWI rapport  
"Toekomst WSW, meer regie  
door gemeenten nodig"

ons kenmerk  
BAWI/U201000934

datum  
27 april 2010

Geachte heer Pennekamp,

Op uw verzoek om een reactie op bovenvermeld rapport reageren wij graag.

De basis voor het rapport betreft een tweetal onderzoeken die de Wsw-sector betreffen. De focus van het uiteindelijke rapport ligt op de rol van de gemeente om beleid te ontwikkelen rond de Wsw. Wij beschouwen deze beleidsregie als een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Één van de conclusies van uw onderzoek is dat in een aantal gevallen gemeenten deze verantwoordelijkheid nog onvoldoende hebben opgepakt. Wij zien de resultaten van het onderzoek dan ook als een appèl om, waar dat nog niet is gebeurd, deze rol nog beter op te pakken.

Wij hebben ook nog enkele inhoudelijke opmerkingen.


#### *Verbreding doelgroep*

Het onderzoek besteedt aandacht aan het feit dat de uitvoeringsorganisaties de laatste jaren trajecten en arbeidsontwikkeling aanbieden aan een bredere doelgroep dan alleen Wsw-geïndiceerden. Waar u daarbij de risico's van deze ontwikkeling meldt, suggereren wij te vermelden op welke wijze gemeenten en uitvoerders erin slagen om bedoelde risico's in te perken.

#### *Werkgeversbenadering*

In het rapport lezen wij dat de positieve houding van veel werkgevers om werk te bieden aan personen uit de doelgroep zich nog niet vertaalt in het daadwerkelijk plaatsen van deze personen, en dat de actieve werkgeversbenadering nog beperkt leidt tot het 'buiten' plaatsen van Wsw-geïndiceerden. Deze constatering vormt voor ons geen reden om daar in te investeren

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet,  
lid directieraad





## Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

### 2010

R10/01 Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld

### 2009

R09/06 In dienst van van de burger

R09/05 Participatie in uitvoering

Stand van zaken uitvoering participatie zomer 2009

R09/04 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2013

Derde rapport: het verandertraject SVB Tien in 2008

Meerjarenplan 2010-2013 en Jaarplan 2010

R09/03 Beveiliging en privacy in de SUWI-keten

Een onderzoek naar de waarborgen van de informatiebeveiliging van Suwinet-Inkijk bij gemeenten en zbo's

R09/02 UWV en Walvis

Achtste rapportage

Jaarverslag 2008

R09/01 Buiten de bijstand

Onderzoek naar mensen die afzien van een WWB-uitkering of deze niet krijgen toegekend

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen

Stafafdeling

communicatie@iwiweb.nl

[www.iwiweb.nl](http://www.iwiweb.nl)

Telefoon (070) 304 44 44

Fax (070) 304 44 45

Postbus 11563

2502 AN Den Haag









