

Veranderende prikkels in de sociale werkvoorziening

Patrick Koot en Sabine Desczka

De sociale werkvoorziening in Nederland is volop in beweging. In 2008 is de wetgeving gemoderniseerd om enkele acuut gevoelde problemen aan te pakken. Verder heeft de commissie fundamentele herbezinning Wsw in 2008 een advies uitgebracht over de toekomstige inrichting van de sociale werkvoorziening en andere regelingen voor personen met een arbeidshandicap. In dit artikel gaan we in op de prikkels in de sw na de modernisering van de wetgeving. Op basis van theoretische overwegingen en de ervaringen van verschillende SW-bedrijven, gemeenten en werkvoorzieningschappen worden de risico's van prikkels geanalyseerd. Verder wordt gekeken of de doelstellingen van de modernisering behaald worden.

1 Inleiding

In 1969 werd de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) in het leven geroepen. Het doel van deze wet was om zoveel mogelijk arbeidsgehandicapten te voorzien van arbeid. In 1998 is dit doel aangepast. Arbeidsgehandicapten moeten sindsdien van arbeidsplaatsen voorzien worden die aansluiten bij hun mogelijkheden en capaciteiten, en in een zo regulier mogelijke omgeving. De laatste jaren is gebleken dat deze doelstellingen nog niet gerealiseerd zijn. Medio 2006 bleek 81 procent van de Wsw-werknemers (Wsw'ers) namelijk nog steeds werkzaam in de beschutte omgeving van het Sociale Werkbedrijf (SW-bedrijf), terwijl ongeveer de helft van de mensen volgens de indicatie in staat werd geacht tot het verrichten van aangepaste arbeid in dienst van een reguliere werkgever, het zogenaamde begeleid werken (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) 2007a).

De laatste jaren zijn verder verschillende problemen komen bovendrijven in de sociale werkvoorziening (sw). Zo kampte de sector met toenemende wachtlijsten, onder andere door een beperkte uitstroom. In 2006 was er sprake van een wachtlijst van 20 duizend personen en een gemiddelde wachttijd voor Wsw-geïndiceerden van bijna 13 maanden (Bolhuis en Flapper 2007). Verder kampte een groot deel van de SW-bedrijven geregeld met forse financiële tekorten (van den Berg et al. 2007; Blank et al. 2007).

Het bovenstaande vormde aanleiding om de Wsw in 2008 te moderniseren (Ministerie van SZW 2005). Met verschillende aanpassingen in de wetgeving moeten de bestaande doelen beter gerealiseerd worden en moeten de genoemde problemen verzacht worden.

De modernisering biedt echter niet een oplossing voor het groeiende beroep dat gedaan wordt op de Wsw. De Staatssecretaris van SZW heeft daarom de Commissie Fundamentele Herbezinning Wsw (vanaf hier aangeduid met de Commissie De Vries) in het leven geroepen om een voorstel te doen om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen (Ministerie van SZW 2007b). In oktober 2008 heeft deze commissie advies uitgebracht (Commissie Fundamentele Herbezinning Wsw 2008). Een uitgangspunt daarbij was dat de Wsw in onderlinge samenhang bekeken zou worden met andere regelingen voor personen met een arbeidsbeperking, zoals de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia) en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten (Wajong). Zo zou er ook sprake zijn van een groeiend beroep op de Wajong.

Dit artikel heeft tot doel de oorsprong van de huidige problemen in de gemoderniseerde Wsw te verklaren: welke prikkels hebben alle partijen en instanties die betrokken zijn bij deze regeling, en in hoeverre manifesteren deze zich in de praktijk? Vervolgens kijken we in hoeverre deze problemen weg te nemen zijn, allereerst door de effecten van de modernisering in 2008 te bezien en vervolgens de (vermeende) effecten van de voorstellen van de Commissie De Vries te analyseren. De indeling van dit artikel is als volgt. In Sectie 2 gaan we in op de belangrijkste veranderingen in de sw. Sectie 3 geeft een theoretische beschouwing over de risico's van perverse of ontbrekende prikkels in de sw. In Sectie 4 geven we op basis van twaalf interviews met gemeenten, sw-bedrijven en een werkvoorzieningschap inzicht in de eerste ervaringen in de sector met de gemoderniseerde Wsw en analyseren we of de geconstateerde risico's zich in de praktijk manifesteren. Sectie 5 geeft vervolgens een analyse van het advies van de Commissie De Vries. In Sectie 6 volgen de conclusies en aanbevelingen.

2 De veranderingen in de sociale werkvoorziening

In deze sectie beschrijven we de reeds doorgevoerde en de door de Commissie De Vries voorgestelde veranderingen in de sw.

De gemoderniseerde sociale werkvoorziening. Voor gemeenten en SW-bedrijven zijn er verschillende veranderingen doorgevoerd met de modernisering van de Wsw (zie bijvoorbeeld Ministerie van SZW 2005). Ten eerste worden gemeenten meer geprikkeld de regierol op zich te nemen. Een belangrijke verandering is de verdeling van het Rijksbudget over individuele gemeenten, op basis van het aantal Wsw-geïndiceerden woonachtig in de betreffende gemeenten. Voorheen kregen gemeenten vaste subsidies per sw-plaats toegekend, die soms één-op-één werden overgeheveld naar SW-bedrijven. Nu zijn gemeenten vrij om subsidies in te zetten voor het realiseren van arbeidsplaatsen. Hiermee worden ze geprikkeld om na te denken over het bedrag dat hoort bij de realisatie van een arbeidsplaats. Gemeenten hoeven alleen de kosten te vergoeden voor de realisatie van de bij de Wsw'er passende arbeidsplaats. Dat hoeft dus niet persé bij het SW-bedrijf te zijn. Als het goedkoper is een Wsw'er begeleid werk te laten verrichten, dan is dat met het nieuwe financieringssysteem voor de gemeente aantrekkelijker. Hiermee wordt benadrukt dat gemeenten de regie hebben in de sociale werkvoorziening en dat de rol van het SW-bedrijf ligt bij het plaatsen en/of begeleiden van sw'ers. Verder wordt de Wsw-subsidie aan individuele gemeenten verstrekt. Individuele gemeenten moeten ook zelf verantwoording afleggen aan het Rijk over de prestaties. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid van de individuele gemeente voor de eigen Wsw-geïndiceerden benadrukt. Voorheen vond verantwoording vaak plaats op het niveau van de eventuele samenwerking tussen gemeenten (de gemeenschappelijke regeling).

Ten tweede worden gemeenten en SW-bedrijven ook op een andere manier geprikkeld om begeleidwerkenplaatsen te realiseren. Zo is er een stimuleringsregeling begeleid werken ingevoerd. Dit is een bonussystematiek gebaseerd op gerealiseerde begeleidwerkenplaatsen. Gemeenten en SW-bedrijven met de hoogste realisatie begeleid werken ontvangen de hoogste bonussen. Voorheen was er aantal jaar ook sprake van een financiële prikkel. Indien de gemeente aantoonbaar te weinig inspanningen had geleverd om ten minste 25% van de instromende Wsw'ers te voorzien van begeleidwerkenplaatsen, werd als boete het subsidiebedrag teruggevorderd. Verder hebben gemeenten de mogelijkheid om via doelgroepenbeleid voorrang te geven aan plaatsing van Wsw'ers met een indicatie voor begeleid werken. Ten slotte hebben alle gemeenten een verordening persoons-

gebonden budget (PGB) begeleid werken op moeten stellen. Hierin wordt aangegeven onder welke voorwaarden Wsw-geïndiceerden voor een PGB in aanmerking komen.

Ten derde bevat de gemoderniseerde Wsw mogelijkheden voor gemeenten en SW-bedrijven om de wachtlijstproblematiek te verzachten. Zo hebben gemeenten de mogelijkheid om doelgroepenbeleid te voeren, waarmee aan de meest kwetsbare groepen in de Wsw (bijvoorbeeld Wajongers) voorrang gegeven kan worden bij plaatsing vanaf de wachtlijst. Dit is echter niet verplicht. Verder kunnen re-integratiemiddelen ingezet worden voor de Wsw. Wsw'ers op de wachtlijst met bijvoorbeeld een bijstandsuitkering kunnen daarmee in een voortraject geplaatst worden zodat hun arbeidsvaardigheden op peil blijven of gebracht worden.

Ook voor Wsw'ers zelf is een aantal veranderingen doorgevoerd. Ten eerste hebben Wsw-geïndiceerden het recht op een PGB begeleid werken. Deze regeling moet stimuleren dat ze zelf op zoek gaan naar begeleidwerkenplaatsen. Ten tweede hebben Wsw-geïndiceerden meer zeggenschap gekregen door de modernisering. Door middel van cliëntenraden kunnen ze invloed uitoefenen op de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan de Wsw. Alle gemeenten hebben een verordening moeten opstellen, die aangeeft hoe cliëntenparticipatie bij de uitvoering van de Wsw vorm krijgt.

De Commissie De Vries. Naast de modernisering van de Wsw heeft de Commissie De Vries in oktober 2008 een advies opgesteld voor een nieuwe regeling voor arbeidsgehandicapten (Commissie Fundamentele Herbezinning Wsw 2008). Het advies bevat onder andere voorstellen voor een nieuwe doelgroepafbakening (het moet gaan om mensen die niet in staat zijn het minimumloon te verdienen, maar wel minstens 20% van het minimumloon) en een nieuwe indicatiestelling (die afhankelijk van het type uitkering bij hetzij de gemeente, hetzij het UWV/CWI¹ terecht komt en pas afgesloten wordt op een werkplek). Daarnaast bevat het advies verschillende voorstellen om gemeenten en SW-bedrijven, arbeidsgehandicapten en reguliere werkgevers te prikkelen en mogelijkheden te bieden om zo veel als mogelijk reguliere werkplekken te creëren.

Voor wat betreft de nieuwe doelgroep gaat de commissie in het advies eerst in op de rechten en plichten. Enerzijds moeten mensen die vallen onder de doelgroep zelf op zoek kunnen gaan naar een reguliere werkgever, bijvoorbeeld via het recht op een persoonsgebonden budget. Anderzijds moeten deze mensen verplicht kunnen worden om te werken naar vermo-

¹ Uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen /Centrum voor Werk en Inkomen: inmiddels bekend als het UWV werkbedrijf.

gen. Verder stelt de commissie voor om de beloningsystematiek te herzien en op te bouwen uit drie componenten:

1. Een participatievergoeding.
2. Een loonwaardevergoeding.
3. Een aanvullende vergoeding.

Met een participatievergoeding wordt de medewerker beloond om betaald werk te gaan verrichten. De loonwaardevergoeding is gelijk aan de objectief vastgestelde loonwaarde, hetgeen een prikkel kan zijn om zoveel mogelijk te werken naar vermogen. Tot slot komen personen die voorheen een uitkering ontvingen in aanmerking voor een aanvullende uitkering om te garanderen dat hun inkomen boven het voor hen relevante sociaal minimum ligt.

Om gemeenten te stimuleren tot maximale inzet stelt de commissie voor om ook de financieringsystematiek aan te passen en aan te laten sluiten bij de succesformule van de Wet Werk en Bijstand (WWB). De financiering van de participatievergoeding geschiedt via de middelen die overblijven van de oorspronkelijke uitkering. De oorspronkelijke uitkering valt namelijk (deels) vrij omdat de loonwaardevergoeding betaald wordt door de werkgever. Deze vrijgevallen middelen kunnen dan bijvoorbeeld weer ingezet worden voor de aanvullende uitkering en voor de kosten voor de begeleiding en ondersteuning de medewerkers. Eventueel kunnen ook middelen die door uitstroom vrijkomen in de Wsw en de WWB (het zogenaamde W-deel²) worden ingezet. Voor de kosten van de meeste personen in de doelgroep moeten deze middelen voldoende zijn, waarbij gemeenten wellicht zelfs geld overhouden. Met het geld dat overblijft kunnen de werkplekken voor de meest kwetsbare groepen gefinancierd worden. Dit is aantrekkelijk voor gemeenten omdat vrijgevallen uitkeringen van deze groep vrij besteedbaar worden gemaakt.

Tot slot stelt de commissie om reguliere werkgevers meer over de streep te trekken om werkplekken te bieden door bijvoorbeeld te investeren in jobcoaches of door het introduceren van een objectieve methode om de loonwaarde van een medewerker in kaart te brengen.

² Gemeenten ontvangen in het kader van de WWB twee budgetten: een inkomensdeel en een werkdeel. Uit het inkomensdeel moeten de uitkeringen worden betaald. Uit het werkdeel moeten de re-integratieactiviteiten worden betaald.

3 Risico's in de sw vanuit theoretisch perspectief

Hervormen geschiedt niet in een vacuüm. Verschillende partijen zijn erbij betrokken. Dat biedt kansen maar brengt ook een aantal risico's met zich mee. Nieuw beleid is immers niet altijd ten voordele van alle partijen. Dit kan ertoe leiden dat partijen het proces belemmeren. Het is dus belangrijk om te analyseren hoe de prikkels liggen voor verschillende partijen in de nieuwe situatie.

Wanneer de financiering, uitvoering en verantwoording van regelingen bij verschillende partijen ligt, zoals bij de sw, dan bestaat er meestal voor tenminste één van de betrokken partijen een prikkel tot overmatig gebruik of afwenteling op anderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door verantwoordelijkheden af te schuiven of door inefficiënties in de uitvoering te wijten aan andere partijen (Lane 2000). Er bestaan bijvoorbeeld wachtlijsten omdat 'Den Haag onvoldoende middelen beschikbaar stelt'. De mate van controle bepaalt hier in sterke mate het gedrag van de partijen. Ze laten zich leiden door de kans om aangesproken te worden op hun gedrag, althans als we uitgaan van het in de literatuur bekende argument van *shirking* (Akerlof en Yellen 1986). Indien de sector traag of verkokerd blijkt, dan helpt alleen herstructurering van beleid, verandering van de middelenverdeling of het nauwkeurig analyseren van belangenconflicten en doelen van partijen.

In deze sectie analyseren we per partij de theoretische risico's van ontbrekende of perverse prikkels in de sw die resteren na de modernisering. Ook kijken we daarbij naar de indicatiestelling door het CWI.

Gemeenten en SW-bedrijven. Het Rijk heeft verschillende verantwoordelijkheden bij gemeenten neergelegd. Op decentraal niveau kan vaak beter en directer worden aangesloten bij de bestaande belangen van alle partijen (Tullock 1967), maar op centraal niveau kan rechtsongelijkheid beter worden voorkomen, bijvoorbeeld in het selectieproces in de sw. Het is zaak om tussen deze twee idealen een acceptabele oplossing te vinden. De wenselijkheid van maatwerk heeft wel enige sturing nodig waarvoor instrumenten als het categoriseren van Wsw'ers, het reguleren van de doorstroom, tussentijdse evaluatie en controle soelaas kunnen bieden.

Ten eerste hebben gemeenten prikkels om zo veel mogelijk personen voor de indicatiestelling bij het CWI aan te melden, wanneer ze zo het risico dat ze bij andere regelingen lopen kunnen verkleinen. Denk bijvoorbeeld aan afwenteling van WWB'ers naar de Wsw. Dit kan leiden tot meer gebruik dan nodig, met wachtlijsten als gevolg. Gemeenten lijken bovendien weinig belang te hebben bij verkorting van wachtlijsten. Zo hebben gemeenten te maken met de taakstelling: een bepaald aantal arbeidsplaats-

sen dat minimaal gerealiseerd moet worden met het Rijksbudget. Wanneer dit budget niet voldoende blijkt, moeten gemeenten financieel bijspringen. Gemeenten hebben dus geen financiële belangen om meer arbeidsplaatsen te realiseren dan de taakstelling. Het bestaan van wachtlijsten kan verder handig zijn voor SW-bedrijven omdat bij uitval of doorstroom van Wsw'ers direct gebruik kan worden gemaakt van een potentieel aan nieuwe Wsw'ers.

Ten tweede liggen er prikkels voor gemeenten en SW-bedrijven om bepaalde groepen Wsw'ers (doelgroepen) voorrang te geven bij plaatsing vanaf de wachtlijst. Met de modernisering is er immers de mogelijkheid tot het voeren van doelgroepenbeleid. Selectie van cliëntgroepen is inherent aan het leveren van maatwerk. Dit kan ertoe leiden dat in sommige gevallen de goede Wsw'ers voorrang krijgen terwijl andere Wsw'ers voor een lange tijd op een plek moeten wachten of zelfs uitgesloten worden.

Ten derde lijken er weinig prikkels te liggen voor gemeenten en SW-bedrijven om de capaciteiten van Wsw'ers optimaal te benutten en uitstroom naar reguliere arbeid te realiseren. Waarom zou een SW-bedrijf bijvoorbeeld een goed ingewerkte en productieve Wsw'er laten door- of uitstromen naar een reguliere werkgever, zeker als hij deze moet vervangen met een wellicht minder productieve Wsw'er? Het is bovendien de vraag of doorstroom vanuit financieel oogpunt het meest aantrekkelijk is. Onvoldoende uitstroom leidt overigens ook weer tot overmatig gebruik.

Wsw'ers. Het is niet ondenkbaar dat personen die eventueel in aanmerking komen voor een plaatsing in de sw of al een plaatsing hebben hun gedrag aanpassen aan de criteria van de Wsw. Dit kan leiden tot overmatig gebruik van de sw of tot een niet-optimale benutting van de capaciteiten van Wsw'ers. Zo liggen er weinig prikkels voor Wsw'ers om vanuit een arbeidsplaats bij het SW-bedrijf door te stromen naar een begeleidwerkplaats bij een reguliere werkgever. Voor Wsw'ers is het immers niet altijd even leuk om de beschermde sw-omgeving te verlaten. Dit geldt in het bijzonder wanneer blijkt dat zij er qua salaris op achteruit kunnen gaan. Waarom zouden zij dan doorstromen naar begeleid werken? Dit is immers niet verplicht. Bovendien worden sommige groepen Wsw'ers niet meer geherindiceerd.

CWI. Om zich tegen overmatig gebruik van de Wsw te beschermen heeft het Rijk de toetsing van potentiële Wsw'ers reeds sinds 2005 bij het CWI neergelegd. Het CWI toetst aan de hand van de bij wet vastgestelde criteria. Het gevaar voor overmatig gebruik van de Wsw wordt dus door externe toetsing ondervangen. De onafhankelijkheid van het CWI komt echter onder druk te staan als gemeenten en CWI op lokaal niveau nauw samen-

werken, hetgeen vanuit het oogpunt van arbeidsbemiddeling wenselijk kan zijn. Dit zou kunnen leiden tot overmatig gebruik.

Reguliere werkgevers. In de sw wordt zwaar ingezet op het realiseren van zoveel als mogelijk begeleidwerkenplaatsen. Daarbij is het van belang dat er voldoende reguliere werkgevers zijn, die bereid zijn deze plaatsen aan te bieden. Werkgevers creëren sw-plaatsen niet uit louter altruïstische overwegingen. Daarnaast verwachten ze tenminste dat de gemaakte kosten en de geïnvesteerde tijd worden vergoed. Deels gebeurt dit door de subsidie, maar ook dan is er nog sprake van veel goede wil. Het aanbieden van begeleidwerkenplaatsen moet daarom laagdrempelig zijn. Ingewikkelde regelgeving en administratieve druk kunnen er voor zorgen dat het creëren van een plek de moeite niet waard is. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer werkgevers regelgeving niet goed begrijpen en het gevaar bestaat achteraf geconfronteerd te worden met het mislopen van een vergoeding, omdat regels niet goed zijn nageleefd. Dat is een nog sterker gegeven wanneer regelgeving vaak herzien wordt. Veelvuldige hervorming kan op deze manier een bedreiging worden voor de sector.

Overzicht

Tabel 1 geeft per partij aan wat vanuit theoretisch oogpunt de risico's zijn van ontbrekende of perverse prikkels in de sw. Ook gaan we in op de indicatiestelling door het CWI.

Tabel 1 Risico's in de sw vanuit theoretisch oogpunt.

Partijen	Risico's
Gemeenten en SW-bedrijven	Overmatig gebruik Wsw Ongelijke kansen/uitsluiting bepaalde Wsw'ers Een niet-optimale benutting van capaciteiten
Wsw-ers	Overmatig gebruik Wsw Een niet-optimale benutting van capaciteiten
CWI	Regionaal overmatig gebruik
Reguliere werkgevers	Onvoldoende begeleidwerkenplaatsen

Samenvattend zijn er vanuit theoretisch oogpunt drie kernrisico's te benoemen in de sw:

1. Overmatig gebruik van de Wsw.
2. Uitsluiting van bepaalde groepen Wsw'ers of ongelijke kansen door selectie (bijvoorbeeld bij doelgroepenbeleid).

3. Het niet volledig benutten van de capaciteiten van Wsw'ers (bijvoorbeeld omdat Wsw'ers niet willen doorstromen of door onvoldoende begeleidwerkenplaatsen bij reguliere werkgevers).

4 Ervaringen uit de praktijk

Het voorgaande leert dat er verschillende risico's te benoemen zijn in de sw door ontbrekende of perverse prikkels. De vraag is nu in hoeverre deze risico's zich in de praktijk manifesteren na de modernisering van de Wsw. Met interviews³ is getracht om hier een beeld van te krijgen. In deze sectie bespreken we per partij de resultaten van de interviews. Daarbij kijken we ook of de verschillende doelstellingen van de modernisering behaald worden.

Opzet interviews

In totaal zijn twaalf interviews afgenomen met SW-bedrijven (6), gemeenten (5) en een werkvoorzieningschap (1). Het is niet ondenkbaar dat er met deze opzet bepaalde selectie-effecten optreden, omdat bepaalde gemeenten of SW-bedrijven wellicht eerder geneigd zijn mee te werken aan interviews dan andere. Daarnaast is uit praktische overwegingen bij de selectie van potentiële deelnemers aan de interviews slechts in beperkte mate rekening gehouden met representativiteit. Zo zijn er zes interviews met SW-bedrijven afgenomen en zes met gemeenten plus het werkvoorzieningschap. Met deze opzet zijn dan ook geen harde empirische uitspraken te doen, maar wordt er puur inzicht gegeven in de ervaringen van de geïnterviewden. Verder dient opgemerkt te worden dat de verschillende partijen reeds voor het uitkomen van het advies van de Commissie De Vries geïnterviewd zijn.

Resultaten interviews

Gemeenten en SW-bedrijven. Verschillende geïnterviewde gemeenten en SW-bedrijven geven aan dat met de modernisering de Wsw meer op de kaart gezet is in de gemeenten. Voorheen was de aansturing vanuit de gemeenten minder goed geregeld, zo wordt soms eerlijk toegegeven. Dan hoefde het SW-bedrijf bijvoorbeeld alleen een begroting en jaarverslag neer te leggen. Die tijden zijn voorbij. Een aantal geïnterviewde gemeenten en SW-bedrijven geeft bijvoorbeeld aan dat vooruitlopend op of met de

³ Het gaat om interviews in het kader van het promotieonderzoek van Patrick Koot

introductie van de gemoderniseerde Wsw er contracten of convenanten zijn of worden afgesloten met een of meerdere SW-bedrijven, waarin bijvoorbeeld ambities, doelen of afspraken staan over te leveren prestaties. Deze convenanten en contracten gaan met name in op de te leveren sociale prestaties. In een paar gevallen zijn ook afspraken gemaakt over financiële prestaties. Een aantal andere gemeenten zegt overigens ook al voor de modernisering actief sturing te hebben gegeven aan het SW-bedrijf.

Een belangrijke verandering betreft de verdeling van het rijksbudget over individuele gemeenten. Een aantal geïnterviewden merkt op dat gemeenten hierdoor meer betrokken raken bij de Wsw. Vrijwel alle geïnterviewden melden verder dat dit extra administratieve lasten met zich meebrengt voor SW-bedrijven. Zo hebben de SW-bedrijven Wsw'ers in dienst die niet wonen in de gemeenten die als opdrachtgever fungeren. Waar een SW-bedrijf voorheen het rijksbudget soms direct op de rekening ontving, moet er nu maandelijks aan soms wel meer dan 25 gemeenten worden gefactureerd. Bovendien moet uitgezocht worden in welke gemeente een Wsw'er woonachtig is of was op bepaalde meetmomenten. Bij een of meerdere verhuizingen van Wsw'ers is dit een behoorlijke klus.

Enkele SW-bedrijven geven aan dat de gemeente de regierol nog niet voldoende op zich heeft genomen. Deze SW-bedrijven plaatsen ook vraagtekens bij de regierol van gemeenten, zeker in het kader van de modernisering, waar zwaar wordt ingezet op reguliere arbeidsplaatsen (detachering en met name begeleid werken). De verschillende werelden (gemeente en reguliere werkgevers) staan wellicht te ver van elkaar af om goed maatwerk te leveren. Volgens deze SW-bedrijven ontbreekt af en toe de juiste kennis over specifieke sw-zaken bij gemeenten.

De meeste geïnterviewde SW-bedrijven en gemeenten melden reeds sinds een aantal jaren in te zetten op zoveel als mogelijk arbeidsplaatsen buiten de deur van de organisatie. Met de modernisering van de Wsw verandert er in de meeste gevallen dan ook weinig. Het is eerder een bevestiging van de ingeslagen weg. Een aantal gemeenten en SW-bedrijven merkt hierbij op dat de bonus voor begeleid werken een vooruitgang is ten opzichte van de voormalige boetesystematiek. Zo wordt de boetesystematiek geregeld als arbitrair omschreven. Een kritiekpunt op het bonussysteem is dat de bonussen vooral worden uitgekeerd aan de gemeenten die al over veel begeleidwerkenplaatsen beschikken. Verder wordt door de meeste geïnterviewden aangegeven dat deze regeling niet persé de prikkel is om in te zetten op begeleidwerkenplaatsen, omdat de meeste partijen dit al doen. Verschillende gemeenten en SW-bedrijven maken tot slot via een verordening wachtlijstbeheer gebruik van de mogelijkheid om Wsw'ers met een indicatie begeleid werken voorrang te geven bij plaatsing vanaf de wachtlijst.

Er bestaan nogal uiteenlopende meningen over het financiële plaatje dat past bij detachering en begeleid werken. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het inzetten op begeleid werken (en ook detachering van Wsw'ers) financieel aantrekkelijk is, zeker op de langere termijn. Als SW-bedrijven investeren in relaties met reguliere werkgevers en als er voldoende vertrouwen in Wsw-medewerkers bestaat bij deze werkgevers, kunnen goede inleenvergoedingen en loonkostensubsidies worden bedongen. Verder kunnen in sommige gevallen locaties worden gesloten en delen van het pand worden gebruikt voor andere doeleinden, zoals verhuur. Andere gesprekspartners plaatsen hier kantekeningen bij. Zij wijzen er op dat SW-bedrijven juist de wat betere Wsw'ers kwijt raken, die niet altijd direct te vervangen zijn. Verder kunnen leegstaande panden niet altijd direct afgestoten of verhuurd worden. In een paar gevallen wordt dan ook opgemerkt dat het SW-bedrijf nog twijfels heeft bij begeleid werken.

De wachtlijsten baren de verschillende gesprekspartners grote zorgen. De gesproken SW-bedrijven en gemeenten geven aan dat de wachtlijsten in principe het gevolg zijn van de taakstelling van het Rijk in relatie tot het aantal Wsw-geïndiceerden. Aangezien de uitstroom uit de sw lager ligt dan de instroom neemt het aantal Wsw-geïndiceerden toe. Daarnaast wordt ook genoemd dat er groepen in de sw zitten die wellicht wel begeleid zouden kunnen werken, maar dit niet willen en hoeven. Dit geldt bijvoorbeeld voor bepaalde groepen die ingestroomd zijn voor 1998. Over afwenteling van bijvoorbeeld WWB'ers naar de Wsw is slechts door 1 van de geïnterviewden een opmerking gemaakt.

De meeste geïnterviewde gemeenten hebben de mogelijkheid benut om een verordening wachtlijstbeheer op te stellen en doelgroepenbeleid te voeren. Bepaalde Wsw'ers krijgen daarmee voorrang bij plaatsing vanaf de wachtlijst. Verschillende geïnterviewden melden dat er voorrang wordt gegeven wordt aan jongeren tot en met 27 jaar. Soms is dit gekoppeld aan de regeling waaronder de jongere dan valt: bijvoorbeeld de Wajong of WWB. Vaak krijgen ook Wsw'ers met een begeleidwerkenindicatie voorrang. In een enkel geval speelt ook de wachttijd van Wsw-geïndiceerden een rol. Een andere manier om de wachtlijsten te verzachten is het plaatsen van Wsw'ers met een WWB-uitkering in een voortraject bij het SW-bedrijf. Verschillende gesprekspartners geven aan hier gebruik van te maken.

Wsw'ers. Voor 1 juli 2008 hebben alle gemeenten met een taakstelling een verordening cliëntenparticipatie en een verordening persoonsgebonden budget Wsw opgesteld. In sommige gevallen hebben gemeenten deze verordeningen door het SW-bedrijf laten opstellen.

De verordening cliëntenparticipatie regelt onder andere dat gemeenten een cliëntenraad Wsw in het leven roepen. De geïnterviewde gemeenten hebben hierin verschillende keuzes gemaakt. In een aantal gevallen is er binnen de gemeente een nieuwe cliëntenraad Wsw opgericht. In andere gevallen is de cliëntenraad Wsw ondergebracht bij bestaande cliëntenraden in het kader van de WWB en Wmo.⁴ Zowel de geïnterviewde SW-bedrijven als gemeenten zijn van mening dat het een goede zaak is dat cliënten gehoord worden, maar dat het de vraag is wat het uiteindelijk oplevert. Eén van de SW-bedrijven merkt op dat het wellicht beter is om de tevredenheid van Wsw'ers in kaart te brengen en dit om de paar jaar te monitoren. Verder is cliëntenparticipatie volgens een andere gesprekspartner een goed instrument om de relatie tussen de gemeente en cliënt te versterken. Weer een ander geeft aan dat hij verwacht dat de cliëntenraad vooral een oogje in het zeil houdt bij doelgroepenbeleid in het kader van instroom vanaf de wachtlijst.

Over de invoering van het PGB voor Wsw-geïndiceerden zijn de meningen niet erg uitgesproken. De meeste geïnterviewden geven aan dat er nog niemand langs is geweest voor een PGB en het derhalve lastig is om hier iets over te zeggen. Sommige gesprekspartners plaatsen kantekeningen bij de invoering van het PGB. Een van de gemeenten waarschuwt bijvoorbeeld voor misbruik van Wsw'ers door reguliere werkgevers. Verder merkt een van de SW-bedrijven op dat de regeling uitgaat van een bepaalde pro-activiteit van Wsw-geïndiceerden. Deze moeten zelf op zoek gaan naar een reguliere werkgever, terwijl ze juist een bepaalde afstand tot de reguliere arbeidsmarkt hebben. Daarnaast moeten Wsw'ers ook begeleid willen werken, zo geven de meeste geïnterviewden aan. De sw is immers een vrijwillige voorziening. Zo bestaat er vaak weerstand bij Wsw-medewerkers om bij reguliere werkgevers te gaan werken, bijvoorbeeld omdat er soms salaris ingeleverd moet worden of omdat ze dan de beschermde omgeving moeten verlaten. Sommige gemeenten merken op dat ze bij het stimuleren van doorstroom naar begeleid werken zich niet richten op bepaalde groepen Wsw'ers, bijvoorbeeld Wsw'ers die al ingestroomd zijn voor 1998.

CWI. Een ander vraagstuk is welke Wsw'ers in aanmerking komen voor detacheringen en begeleidwerkenplaatsen. Een aantal SW-bedrijven geeft aan dat het advies van het CWI in de indicatiestelling niet leidend is. Deze vindt op een grote afstand plaats, op basis van papieren gegevens over de potentiële Wsw'ers. Deze bedrijven kijken zelf nogmaals naar de mogelijkheden van de Wsw'er om de capaciteiten zo optimaal als mogelijk te

⁴ Wet maatschappelijke ondersteuning.

kunnen benutten. Sommige andere gesprekspartners melden dat het advies van CWI wel leidend is. Verder wordt meerdere keren opgemerkt dat de regionale CWI's de indicatiestelling niet altijd even uniform uitvoeren.

Reguliere werkgevers. De geïnterviewden zijn van mening dat ze voor reguliere arbeidsplaatsen erg afhankelijk zijn van de markt. Het kost vaak veel tijd en geld om reguliere werkgevers te vinden. Zo is het aantal welwillende reguliere werkgevers nog laag volgens sommige geïnterviewden. Wat dat betreft zou de overheid meer het goede voorbeeld moeten geven, zo wordt meerdere keren aangegeven. Bovendien gaan reguliere werkgevers niet altijd akkoord met voorgestelde inleenvergoedingen of loonkostensubsidies, ondanks dat deze gebaseerd zijn op ingeschatte loonwaardes. Sommige SW-bedrijven verhogen dan bijvoorbeeld de loonkostensubsidie.

Resultaten interviews versus de theorie

Van het niet optimaal benutten van capaciteiten lijkt in de praktijk inderdaad sprake te zijn, met name door ontbrekende prikkels voor Wsw'ers. Gemeenten en SW-bedrijven kunnen Wsw'ers immers niet (altijd) verplicht laten door- of uitstromen. Waarom zou een Wsw'er door- of uitstromen als hij dan loon en/of baan zekerheid inlevert?

Van overmatig gebruik van de Wsw lijkt ook in enige mate sprake te zijn in de praktijk. In sommige interviews wordt gemeld dat de verschillende regionale CWI's de indicatiestelling niet altijd even uniform uitvoeren. Daarnaast is de door- en uitstroom niet optimaal, bijvoorbeeld door weerstand bij Wsw'ers of door ontbrekende prikkels bij gemeenten/SW-bedrijven, en leidt instroom dus automatisch tot toenemende wachtlijsten. In de interviews zijn verder nauwelijks aanwijzingen gevonden voor afwenteling van WWB'ers naar de Wsw door gemeenten.

Met de introductie van doelgroepenbeleid is er geen sprake meer van gelijke kansen voor iedere Wsw'er. De meeste geïnterviewden geven daarbij aan dat doelgroepenbeleid niet per se gericht is op de betere Wsw'ers, maar soms juist op bepaalde kwetsbare groepen. In sommige gevallen richt doelgroepenbeleid zich echter ook op Wsw'ers die begeleid kunnen werken, wat meestal de meest productieve Wsw'ers zijn. Daarnaast kunnen Wsw'ers op de wachtlijst met een bijstandsuitkering via het W-deel sneller in voortrajecten geplaatst worden.

Ook wordt in de interviews aangegeven dat de reguliere werkgevers er niet altijd zijn. Daarmee zijn er soms niet voldoende arbeidsplaatsen beschikbaar.

In Tabel 2 zetten we de vanuit theoretisch oogpunt benoemde risico's af tegen de praktijk.

Tabel 2 Theoretische risico's in de sw afgezet tegen de praktijk

Partijen	Risico's in theorie	Aanwezig in praktijk
Gemeenten en SW-bedrijven	Overmatig in gebruik Wsw	Enigszins
	Ongelijke kansen/uitsluiting bepaalde Wsw'ers	Enigszins
	Een niet-optimale benutting van capaciteiten	Enigszins
Wsw'ers	Overmatig gebruik Wsw	Ja
	Een niet-optimale benutting van capaciteiten	Ja
CWI	Regionaal overmatig gebruik Wsw	Enigszins
Reguliere werkgevers	Onvoldoende begeleidwerken-plaatsen	Ja

5 De Commissie De Vries

De vraag is of het advies van de Commissie De Vries oplossingen biedt voor de in de praktijk aanwezige problemen (zie Tabel 2). Om hier een antwoord op te geven analyseren we hieronder per partij de verschillende voorstellen in het advies.

Gemeenten en SW-bedrijven. Met de voorgestelde doelgroepafbakening ontstaat er een vangnet voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Een risico dat een enkele keer genoemd is in de interviews is dat de verbreding van de doelgroep uiteindelijk ten koste zal gaan van de meest kwetsbare groepen, bijvoorbeeld door het doelgroepenbeleid van gemeenten en SW-bedrijven. De meeste geïnterviewden geven echter aan dit gevaar niet te zien.

Met de samenwerking tussen gemeenten en UWV/CWI bij de indicatiestelling moet wel gewaakt worden voor overmatig gebruik. Gemeenten en SW-bedrijven kunnen er immers belang bij hebben bepaalde personen te laten indiceren voor de nieuwe regeling, bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden. Volgens Koning (2009) neemt het advies van de Commissie De Vries de prikkel tot afwenteling van WWB'ers naar de Wsw juist weg met de voorgestelde budgettering. 'Wanneer een bijstandcliënt een Wsw-plek vindt, blijft de gemeente de uitkering doorbetalen zolang er geen uitstroom naar reguliere arbeid is'.

De voorgestelde financieringssystematiek sluit verder sterk aan bij de succesformule van de WWB qua prikkels voor gemeenten. Het is echter niet duidelijk of de systematiek ook in de Wsw zal aanslaan. Zo ontbreekt

in het advies een kwantitatieve onderbouwing van de geschetste financiële gevolgen.

Wsw'ers/nieuwe doelgroep. De Commissie De Vries stelt onder andere voor om de plichten van medewerkers aan te passen. Zo zouden uitkeringsgerechtigden verplicht moeten kunnen worden om te werken naar vermogen. Met dit voorstel zouden de capaciteiten van Wsw'ers beter benut kunnen worden. Zo zouden bepaalde Wsw'ers wel begeleid kunnen werken maar dit liever niet willen. Een ander voorstel is om cliënten zelf het recht te geven op zoek te gaan naar passend werk bij een reguliere werkgever via een persoonsgebonden budget, evenals in de huidige Wsw. Verschillende geïnterviewden plaatsen vraagtekens bij het succes van deze regeling.

De beloningssystematiek lijkt verder prikkels te bevatten voor personen die vallen onder de doelgroep om te participeren (via de participatievergoeding en een loonaanvullende uitkering) en om te werken naar vermogen (via de loonwaardevergoeding). Het is echter de vraag in hoeverre mensen geprikkeld worden om te werken naar vermogen. Een toename in loonwaarde leidt bijvoorbeeld tot een minder snelle toename in inkomen dan bij personen op de reguliere arbeidsmarkt, omdat de loonaanvullende uitkering wordt afgebouwd. Een ander punt is dat verschillen in beloning tussen arbeidsgehandicapten grotendeels worden weggenomen. Volgens verschillende geïnterviewden zijn deze verschillen in de huidige Wsw niet te verdedigen. Zo komt het voor dat Wsw'ers werken voor een Wsw-loon conform de Cao-afspraken in de sector, terwijl WWB'ers voor het minimumloon hetzelfde werk verrichten. Volgens andere gesprekspartners is ongelijke beloning gerechtvaardigd als rekening wordt gehouden met doorgroeimogelijkheden. Een WWB'er zou in de loop van de tijd meer ontwikkeling kunnen doormaken dan een ernstig gehandicapte Wsw'er. In de beloning zou vanuit dit oogpunt wellicht dus nog met de doorgroeimogelijkheden rekening gehouden kunnen worden. De vraag is dus hoe rechtvaardig het is om een permanent arbeidsgehandicapte met een constante loonwaarde onder het minimum, gedurende zijn hele arbeidscarrière te laten werken voor een inkomen rond het minimumloon.

CWI. Het advies voor de nieuwe indicatiestelling lijkt een aantal genoemde bezwaren in de interviews te kunnen wegnemen. Zo wordt voorgesteld om de indicatiestelling pas op de werkplek af te sluiten, hetgeen het bezwaar wegneemt dat de indicatiestelling op grote afstand op basis van papieren gegevens plaatsvindt en dat SW-bedrijven zelf nogmaals de mogelijkheden van de Wsw'ers in kaart brengen.

Reguliere werkgevers. De Commissie De Vries stelt tot slot verschillende maatregelen voor om reguliere werkgevers te prikkelen werkplekken te bieden voor de doelgroep, hetgeen in lijn is met de eerder genoemde aandachtspunten. Een belangrijk punt dat in het advies genoemd wordt is een objectieve vaststelling van de loonwaarde van een arbeidsgehandicapte. Op dit moment hebben verschillende SW-bedrijven een instrument waarmee de potentiële loonwaarde van een Wsw'er wordt vastgesteld. Reguliere werkgevers zijn echter niet altijd bereid Wsw-werknemers aan te nemen voor het met het instrument ingeschatte bedrag.

Een belangrijk aandachtspunt dat in het advies van de Commissie De Vries verder niet aan de orde komt is de voorbeeldrol van de verschillende overheden. Volgens meerdere geïnterviewden zouden gemeenten en het Rijk zelf meer reguliere arbeidsplaatsen kunnen creëren voor Wsw'ers. Een ander aandachtspunt is dat de doelgroep breder wordt dan nu het geval is. Daarvoor is een grote hoeveelheid werkplekken nodig.

6 Conclusies en aanbevelingen

De sociale werkvoorziening is het afgelopen jaar aan verschillende veranderingen onderhevig geweest. Zo is de wetgeving gemoderniseerd en ligt er een advies van de Commissie De Vries om de aanpak van het creëren van arbeidsplaatsen voor mensen met een beperking grondig te herzien. In dit artikel hebben we vanuit theoretisch perspectief en vanuit de praktijk gekeken naar de prikkels in de sw na de modernisering. Bovendien hebben we gekeken of de doelstellingen van de modernisering bereikt worden. Om een beeld te krijgen van de praktijk hebben we gesproken met gemeenten, SW-bedrijven en een werkvoorzieningschap.

Vanuit theoretisch perspectief zijn er verschillende risico's te benoemen die voortvloeien uit de prikkels in de Wsw. Zo moet er gewaakt worden voor gevaren als overmatig gebruik (meer mensen toelaten tot de voorziening dan nodig) en selectie van bepaalde groepen werknemers, wat kan leiden tot uitsluiting of minder kansen voor bijvoorbeeld de meest kwetsbare groepen. Verder bestaat het gevaar dat de capaciteiten van Wsw'ers niet altijd optimaal benut worden.

In de praktijk blijken de genoemde risico's zich beperkt voor te doen. Dit geldt met name voor het niet optimaal benutten van capaciteiten, omdat er weinig prikkels zijn voor Wsw'ers om door te stromen, er niet voldoende reguliere werkgevers zijn of bij gemeenten en SW-bedrijven onduidelijkheid bestaat over het financiële plaatje dat hoort bij detachering en begeleid werken. Ook van minder kansen voor bepaalde groepen

Wsw'ers lijkt in enige mate sprake te zijn, zeker nu gemeenten en SW-bedrijven de mogelijkheid hebben tot doelgroepenbeleid. Bij de meeste geïnterviewden is echter gekozen voor voorrang aan bepaalde kwetsbare groepen. Van overmatig gebruik lijkt ook in enige mate sprake te zijn. Overmatig gebruik lijkt vooral te ontstaan door een lage uitstroom uit de sw.

Verder blijken verschillende doelstellingen van de modernisering van de Wsw gerealiseerd te zijn bij de meeste geïnterviewden. Het gaat dan om meer gemeentelijke regie, bijvoorbeeld via prestatiecontracten, cliëntenparticipatie en het gebruik maken van doelgroepenbeleid. Wel zijn er nog enkele aandachtspunten:

- De nieuwe financieringsystematiek brengt extra administratieve lasten voor SW-bedrijven mee.
- Er zijn twijfels over wat meer cliëntenparticipatie uiteindelijk zal opleveren.
- De meeste geïnterviewden geven aan ook al voor de modernisering in te zetten op zoveel als mogelijk begeleidwerkenplaatsen. De invoering van de bonus begeleid werken is voor hen dan ook geen extra prikkel. Al met al is het nog maar de vraag of meer Wsw'ers begeleid zullen gaan werken.

Gegeven het bovenstaande doen we de volgende aanbevelingen:

- Introduceer prikkels voor Wsw'ers om door- of uit te stromen indien ze hiervoor in aanmerking komen. Mogelijk biedt een bonusregeling voor de door- of uitstromende Wsw'ers zelf hier uitkomst.
- Intensiveer de werkgeversaanpak, bijvoorbeeld door de voorbeeldrol van de overheid te intensiveren.
- Monitor doelgroepenbeleid om te voorkomen dat bepaalde groepen buiten de boot vallen.

Verder zijn we in dit artikel ingegaan op het advies van de Commissie De Vries over de mogelijke toekomstige inrichting van regelingen voor mensen met een arbeidshandicap. Alhoewel het advies verschillende gesignaleerde risico's kan wegnemen, zijn er nog wel enkele aandachtspunten te constateren. Zo kan de voorgestelde indicatiestelling tot overmatig gebruik leiden, is het de vraag hoe rechtvaardig de nieuwe beloningsystematiek is en is het nog onduidelijk wat de gevolgen zijn van de voorgestelde financieringsystematiek. Daarnaast is het de vraag of de voorgestelde maatregelen

len voor werkgeversaanpak ver genoeg gaan, zeker als de doelgroep verbreed wordt.

Auteurs

Patrick Koot (promovendus) en Sabine Desczka (promovenda) zijn beiden verbonden aan het Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies aan de TU Delft. Contactgegevens Patrick M. Koot: Postbus 5015, 2600 GA Delft; e-mail: p.m.koot@tudelft.nl.

Literatuur

- Akerlof, G.A. en J. Yellen, 1986, *Efficiency Wage Models of the Labor Market*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berg, M.R. van den, P.A. Risseeuw en O. Sheikh, 2007, Cedris bedrijfsvergelijkend onderzoek 2006, SEO.
- Blank, J.L.T., P.M. Koot, S. Desczka en B.L. Van Hulst, 2007, De financiële situatie van de Sociale Werkvoorziening in beeld: Een empirisch onderzoek naar de achtergronden van bedrijfseconomische resultaten van bedrijven voor Sociale Werkvoorziening, ECORYS/IPSE Studies, Rotterdam/Delft.
- Bolhuis, P. en E. Flapper, 2007, Jaarrapport Wsw-Statistiek 2006, Research voor Beleid, Leiden.
- Commissie Fundamentele Herbezinning Wsw, 2008, *Werken naar Vermogen*, Den Haag.
- Koning, P., 2009, Herbezinning onderkant arbeidsmarkt, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 94(4551): 24-25.
- Lane, J.-E., 2002, *Management and Public Organisation: The Principal-Agent Framework*, internet resource gevonden via: www.spp.nus.edu.sg/Handler.ashx?path=Data/Site/SiteDocuments/wp/2003/wp45.pdf.
- Ministerie van SZW, 2005, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 29 817, nr. 7.
- Ministerie van SZW, 2007a, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 29 817 en 30 673, nr. 30.
- Ministerie van SZW, 2007b, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 817 en 30 673, nr. 32.
- Tullock, G., 1967, The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft, *Western Economic Journal*, vol.5(3): 224-32.