

Vergaderjaar 2001–2002

28 130

Sociale werkvoorziening

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5			
1	Inleiding	7			
1.1	Achtergrond van het onderzoek	7	3.2.4	Handicapcategorieën	23
1.2	Doel en opzet van het onderzoek	8	3.3	WachtlIJst	23
1.3	Opbouw van het rapport	9	3.3.1	Omvang wachtlijst	23
			3.3.2	Evenwichtig plaatsingsbeleid	23
2	Beleidsresultaten	10	3.4	Begeleid werken	24
2.1	Inleiding	10	3.4.1	Voordelen	24
2.2	Indicatiestelling	10	3.4.2	Rol van het sw-bedrijf	24
2.2.1	Regelgeving	10	3.4.3	Kansen op de arbeidsmarkt	25
2.2.2	Uitkomsten	11	3.4.4	Financiële aspecten	25
2.2.3	Sluitende aanpak	11	3.4.5	Taakstelling begeleid werken	26
2.3	WachtlIJst	12	3.5	Uitstroom naar reguliere arbeid	26
2.3.1	Omvang wachtlijst	12	3.5.1	Spanning tussen doelstellingen	26
2.3.2	Wachttijden en evenwichtige plaatsing	14	3.5.2	Andere factoren van invloed op de uitstroom	27
2.4	Realisatie Wsw-banen	15	3.5.3	Samenwerking met andere arbeidsmarktactoren	28
2.4.1	Taakstelling	15	3.5.4	Scholing	28
2.4.2	Extra plaatsen	15	3.6	Conclusies	29
2.5	Begeleid werken	16	4	Sturing	31
2.5.1	Het instrument begeleid werken	16	4.1	Inleiding	31
2.5.2	De resultaten	17	4.2	Regierol gemeenten	31
2.6	Uitstroom naar reguliere arbeid	17	4.2.1	Rol van de gemeente in de praktijk	31
2.6.1	Uitstroom naar reguliere arbeid	17	4.3	Sturing door het ministerie van SZW	32
2.6.2	Scholing	18	4.3.1	Inleiding	32
2.6.3	De resultaten	18	4.3.2	Beleidsinformatie	32
2.7	Conclusies	19	4.3.3	Sturingspraktijk	33
			4.4	Conclusies	34
3	De uitvoeringspraktijk	21	5	Conclusies en aanbevelingen	36
3.1	Inleiding	21	5.1	Conclusies	36
3.2	Indicatiestelling	21	5.2	Aanbevelingen	37
3.2.1	Strengere toelating	21	5.3	Reactie minister	37
3.2.2	Herindicatie	21	5.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	38
3.2.3	Onafhankelijkheid en objectiviteit indicatie-commissie	22			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2000–2001 onderzoek gedaan naar de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Deze wet heeft tot doel voor personen met een arbeidshandicap arbeid onder aangepaste omstandigheden te scheppen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is eindverantwoordelijk voor de Wsw. Hij heeft de uitvoering opgedragen aan gemeenten, waarvan de meeste op hun beurt de uitvoering hebben uitbesteed aan sociale werkvoorzieningsbedrijven (sw-bedrijven). De werknemers hebben hun werkplek in dit bedrijf, maar kunnen ook gedetacheerd worden bij een «gewoon» bedrijf of aldaar «begeleid werken»; in beide gevallen blijft men Wsw'er. Behalve het bieden van werk onder aangepaste omstandigheden, heeft de Wsw ook als doel werknemers zoveel mogelijk te laten doorstromen naar regulier werk. In de Wsw werken ruim 90 000 mensen. Dit kost f 4,1 miljard (1,9 miljard euro) per jaar. Per 1 januari 1998 is de Wsw gewijzigd, met als belangrijkste oogmerken verschuiving van de lokale regie van de sw-bedrijven naar de gemeenten, meer aandacht voor uitstroom en strengere, onafhankelijke indicatiestelling, mede om de wachtlijsten te verkorten.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht (1998 tot en met 2000) in hoeverre de doelstellingen van de Wsw worden bereikt en welke factoren in de sturing en uitvoering van het beleid het resultaat verklaren. Het onderzoek leidt tot de conclusie dat er nog steeds weinig terecht komt van het streven om Wsw-werknemers uit te laten stromen naar regulier werk (minder dan 1% van het werknemersbestand). Ook het instrument begeleid werken, dat dit streven naar reguliere arbeid zou moeten ondersteunen, komt nauwelijks van de grond (slechts 7% van het totaal aantal plaatsingen vanaf de wachtlijst). Vanwege bedrijfseconomische belangen krijgt in de praktijk het behouden van de betere werknemers vaak voorrang. Sw-bedrijven onderschrijven de reïntegratiedoelstelling van de Wsw veelal wel, maar krijgen te weinig prikkels en hebben er te weinig belang bij om deze uit te voeren.

De onafhankelijke indicatie wordt in de praktijk beïnvloed door de sw-bedrijven doordat zij intensief betrokken zijn bij de voorbereiding van het indicatie-advies. Het systeem van periodieke herindicatie van Wsw'ers biedt onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk. De aanmelding en indicatiestelling voor de Wsw kunnen beter ondergebracht worden bij de regionale Centra voor Werk en Inkomen. De onafhankelijkheid van de indicatie is hierdoor beter gewaarborgd en een sluitende aanpak voor degenen die bij de indicatie afvallen krijgt dan meer kans van slagen.

De wijziging van de Wsw per 1 januari 1998 heeft niet geleid tot de beoogde lokale regie door gemeenten en nauwelijks tot meer uitstroom naar regulier werk. Wel zijn de wachtlijsten aanzienlijk geslonken, maar de wachttijden niet.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat de minister van SZW – die eindverantwoordelijk is voor de effectiviteit en uitvoering van de Wsw – meer grip dient te krijgen op de uitvoering van deze wet. Het ministerie van SZW slaagt er niet in de gemeenten effectief aan te sturen. De gemeenten zouden op hun beurt het lokale arbeidsmarktbeleid moeten regisseren, waaronder de uitvoering van de Wsw. In de huidige situatie worden belangrijke beleidsmatige keuzes vooral gemaakt door de uitvoerende sw-bedrijven. Deze ervaren daarbij een grote spanning tussen het realiseren van de twee belangrijkste doelstel-

lingen van de wet: het scheppen van een beschutte werkomgeving voor arbeidsgehandicapten en het streven om hen uit te laten stromen naar reguliere arbeid.

Deze spanning kan worden weggenomen door op lokaal niveau duidelijke opdrachtgever–opdrachtnemer relaties tussen gemeenten en uitvoerende organisaties te bewerkstelligen, waarin wordt vastgelegd welke inspanningen voor welke doelstellingen verwacht worden en wie waarvoor verantwoordelijk is. De financiële belangen van het sw-bedrijf en de gemeente dienen strikt gescheiden te zijn en het opdrachtnemerschap hoeft ook niet beperkt te blijven tot de sw-bedrijven. Een tweede aanbeveling is om bij de indicatie van kandidaat-Wsw'ers ook een uitspraak te doen over hun afstand tot de reguliere arbeidsmarkt, zodat gemeenten en sw-bedrijven kunnen afspreken welke inspanningen nodig zijn en op welke termijn iemand kan uitstromen. Het ministerie van SZW moet de gemeenten op uitvoeringsniveau meer ondersteunen. Hierbij kan gedacht worden aan het opstellen van modelcontracten, het inzicht geven in best-practices en het inventariseren van welke behoeften er op dit gebied bestaan bij gemeenten.

Uit de reactie van de minister van SZW blijkt dat hij de aanbevelingen en conclusies grotendeels onderschrijft.

Teleurstellend is wel dat de minister geen concrete toezeggingen doet, met name niet op het punt van de spanning tussen de sociale doelstelling van de Wsw en de bedrijfseconomische doelstelling van de sw-bedrijven. Ook in de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek *Aan de slag* wordt niet verder gegaan dan dat «verkend zal worden hoe de uitvoering van de Wsw verbeterd kan worden». De Algemene Rekenkamer vraagt zich dan ook af wanneer de minister de geconstateerde knelpunten aan de hand van de aangedragen oplossingsrichtingen daadwerkelijk gaat aanpakken.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond van het onderzoek

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) heeft tot doel het scheppen van arbeid onder aangepaste omstandigheden voor personen met een arbeidshandicap. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is eindverantwoordelijk voor de Wsw. Hij heeft de uitvoering opgedragen aan gemeenten, waarvan de meeste op hun beurt de uitvoering hebben uitbesteed aan sociale werkvoorzieningsbedrijven (sw-bedrijven). De werknemers hebben hun werkplek in dit bedrijf, maar kunnen ook gedetacheerd worden bij een «gewoon» bedrijf of aldaar «begeleid werken»; in beide gevallen blijft men Wsw'er. Behalve het bieden van werk onder aangepaste omstandigheden, heeft de Wsw ook als doel werknemers zoveel mogelijk te laten doorstromen naar regulier werk.

In de Wsw werken ruim 90 000 mensen. Dit kost ruim f 4,1 miljard (1,9 miljard euro) per jaar (zie tabel 1). Per 1 januari 1998 is de Wsw aanzienlijk gewijzigd. De belangrijkste veranderingen zijn:

- verschuiving van de lokale regie van het sw-bedrijf naar de gemeente, opdat de Wsw wordt uitgevoerd in samenhang met ander (gemeentelijk) arbeidsmarktbeleid;
- meer aandacht voor uitstroom, door nieuwe werkvormen zoals het zogenaamde begeleid werken;
- inperking van de doelgroep, met name door strengere, onafhankelijke indicatiestelling, mede gericht op bekorting van de wachtlijsten.

De Wsw hangt nauw samen met andere arbeidsmarktinstrumenten die gericht zijn op aan het werk helpen van arbeidsgehandicapten. De Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten (Wet Rea) wordt ingezet voor het plaatsen van mensen uit deze doelgroep in reguliere arbeid. De Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) richt zich onder andere op detachering van jonggehandicapten in reguliere arbeid. Daarnaast kunnen langdurig werklozen, onder wie arbeidsgehandicapten, in aanmerking komen voor gesubsidieerde arbeid op grond van de Regeling in- en doorstroombanen voor langdurig werklozen (Regeling ID-banen).

In de plannen Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) is het voornemen opgenomen om te komen tot een geïntegreerd arbeidsmarktbeleid. Vooralsnog blijven echter de gesubsidieerde arbeidsmarktregelingen waaronder Wsw tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten behoren en is hierin geen rol weggelegd voor de Centra voor Werk en Inkomen.

Het financieel belang van de Wsw in relatie tot andere instrumenten voor gesubsidieerde arbeid blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 1: Financieel belang gesubsidieerde arbeid

Instrumenten	Begroting 2001 in mln. gulden	in mln. euro
Wsw	4 101	1 861
Regeling ID-banen	2 133	968
Wiw	1 484	673

Bron: begroting SZW 2001

De Wsw is één van de sociale wetten die de gemeenten in medebewind uitvoeren. De ministeriële verantwoordelijkheid betreft in die gevallen zowel de beleidsvorming, kwaliteit en effectiviteit van de wet als de uitvoering van de wet.¹ Deze verantwoordelijkheid bepaalt de behoefte van de minister aan informatie, waaronder beleidsinformatie. De minister wil zich onder meer een oordeel kunnen vormen over de doeltreffendheid van de gemeentelijke uitvoering van het beleid.²

Welke beleidsinformatie in het geval van de Wsw jaarlijks van gemeenten worden verlangd, is onder meer vastgelegd in de *Regeling informatie sociale werkvoorziening*. Als onderdeel hiervan is een monitor op persoonsniveau ontwikkeld, gericht op ingezette instrumenten en effecten.

De Wsw geeft de gemeente een grote eigen verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de wet. Dit geldt ook voor de organisatie van de uitvoering. De gemeente kan de taken volledig onderbrengen in een werkvoorzieningschap of overdragen aan een andere gemeente. Vervolgens is die instantie aanspreekpunt voor de rijksoverheid. Gemeenten kunnen ook kiezen voor een zelfstandige uitvoeringsorganisatie (sw-bedrijf). Dit moet dan geregeld zijn in een aanwijzingsbesluit. Aanspreekpunt voor het ministerie is ook dan de gemeente, in tegenstelling tot de situatie onder de oude wet toen sw-bedrijven rechtstreeks door het ministerie van SZW werden aangesproken. Dit betekent in de huidige situatie dat gemeente en ministerie informatie rechtstreeks uitwisselen en ook het toezicht zich richt op de gemeente en niet op het sw-bedrijf. In totaal gaat het om circa 120 gemeenten en werkvoorzieningschappen, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wsw.

Achtergrond van de verschuiving van verantwoordelijkheid naar de gemeenten is het streven naar stroomlijning van de verschillende regelingen op het terrein van gesubsidieerde arbeid en naar lokale regie op dit terrein.

De Wsw bepaalt dat de minister drie jaar na invoering van de nieuwe wet (begin 2001 dus) een «verslag van de doeltreffendheid en doelmatigheid» aan de Tweede Kamer zendt.

Op 7 september 2001 heeft de minister vier deelevaluaties aan de Tweede Kamer gezonden. De Wsw is daarnaast – samen met andere instrumenten – onderwerp geweest van een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de toekomst van het arbeidsmarktbeleid. Het rapport hierover (IBO- rapport *Aan de slag*) heeft de minister op 5 september 2001 aan de Tweede Kamer gezonden, vergezeld van het kabinetsstandpunt erover.

Invalshoek van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is de verantwoordelijkheid van de minister van SZW om toe te zien op een doeltreffende uitvoering van de wet door gemeenten. De rechtmatigheid van de uitgaven is geen onderwerp van onderzoek. Het onderzoek heeft zich gericht op de periode vanaf 1 januari 1998, de ingangsdatum van de nieuwe wet.

1.2 Doel en opzet van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel een bijdrage te leveren aan de aansturing van de Wsw-uitvoering en aan de vergroting van de doelbereiking en het inzicht daarin.

¹ Zie zelfevaluatie Wsw (notitie Borghouts) 14 februari 2000, TZ/PT/2000/8104.

² Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer over informatievoorziening, kamerstuk 26 541, nr. 68.

De probleemstelling van het onderzoek is driedelig:

1. in hoeverre zijn de doelstellingen van het beleid bereikt, en dan met name: het scheppen van werkgelegenheid onder aangepaste omstandigheden, verkorting van de wachtlijsten, begeleid werken en uitstroom naar reguliere arbeid?
2. welke factoren in de sturing en uitvoering van het beleid zijn van invloed op de mate van doelbereiking?
3. in hoeverre kan de minister met de beschikbare informatie het beleid aansturen en de Tweede Kamer over de doelbereiking informeren?

De eerste en derde vraag zijn beantwoord door middel van bestudering van relevante documenten (kamerstukken, beleidsnota's, evaluaties, studies etcetera) en door het houden van interviews met ambtenaren van de meest betrokken eenheden van het ministerie. Daarnaast is de beleidsinformatie geanalyseerd die het ministerie over de uitvoering verzamelt bij gemeenten.

Om de tweede vraag goed te kunnen beantwoorden zijn op twintig plaatsen in het land bezoeken gebracht aan gemeenten en sw-bedrijven en zijn met vertegenwoordigers daarvan gesprekken gevoerd. Daarnaast zijn de uitkomsten van de deelevaluaties en van het IBO-rapport gebruikt.

1.3 Opbouw van het rapport

In dit rapport komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

- *hoofdstuk 2:* welke doelen streeft de minister van SZW met de Wsw na en wat is de kwaliteit van deze doelstellingen? Welke informatie verzamelt het ministerie over prestaties en effecten en wat is de kwaliteit van deze beleidsinformatie? Hoe is de uitvoering georganiseerd en in welke mate zijn de beoogde prestaties en effecten van de Wsw gerealiseerd?
- *hoofdstuk 3:* welke knelpunten en mogelijkheden doen zich in de uitvoeringspraktijk voor; wat zijn de ervaringen van het veld en welke factoren bepalen succes en falen van de uitvoering?
- *hoofdstuk 4:* in hoeverre wordt de beleidsinformatie door de minister van SZW gebruikt om het beleid bij te stellen?
- *hoofdstuk 5:* conclusies, aanbevelingen, de reactie van de minister en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2 BELEIDSRESULTATEN

2.1 Inleiding

Centraal in dit hoofdstuk staat de eerste onderzoeksvraag: «In hoeverre zijn de doelstellingen van het beleid bereikt, en dan met name: het scheppen van werkgelegenheid onder aangepaste omstandigheden, verkorting van de wachtlijsten, begeleid werken en doorstroom naar reguliere arbeid». Het hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste resultaten over de periode 1998 tot en met 2000. Het overzicht is opgesteld op basis van de bij het ministerie beschikbare beleidsinformatie.

Dit hoofdstuk is beschreven aan de hand van het proces dat een kandidaat voor de sociale werkvoorziening doorloopt, van indicatie tot (eventuele) uitstroom.

2.2 Indicatiestelling

2.2.1 Regelgeving

De sociale werkvoorziening is toegankelijk voor iedereen die «(..) door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn».³ Om te bepalen of iemand tot de doelgroep van de Wsw behoort, wordt deze persoon geïndiceerd door een indicatiecommissie. Iedereen die dat wil kan zich in zijn gemeente aanmelden voor een indicatie.

Sinds de invoering van de nieuwe Wsw in 1998 geschiedt het onderzoek ten behoeve van de indicatie niet meer door de gemeente, maar door een onafhankelijke commissie die de gemeente adviseert. De onafhankelijkheid van de indicatiecommissie is erg belangrijk in de nieuwe wet. De richtlijnen voor de onafhankelijke indicatie waren echter bij de invoering van de wet nog niet gereed.

De indicatiecommissie bestaat uit een arts, een psycholoog, een arbeidsdeskundige en een arbeidsmarktdeskundige.⁴ Zij moet de gemeente adviseren over de aanvraag en verricht daartoe onderzoek. In het advies staat of een persoon tot de doelgroep gerekend moet worden. Indien dat het geval is, wordt aangegeven in welke categorie arbeidshandicap diegene valt: licht, matig of ernstig.

Daarnaast geeft de indicatiecommissie aan of een persoon in aanmerking komt voor begeleid werken of voor een scholingstraject.

Afgegeven Wsw-indicaties gelden voor maximaal drie jaar; na indiensttreding wordt de werknemer na twee jaar en vervolgens na elke drie jaar opnieuw geïndiceerd.⁵ Deze verplichte herindicatie geldt alleen voor nieuwe werknemers. Blijkt de betrokkene dan te «goed» of te «slecht» voor de Wsw, dan komt deze in aanmerking voor ontslag, maar pas zodra een alternatieve opvangmogelijkheid feitelijk beschikbaar is.⁶ In tegenstelling tot de reeds voor 1 januari 1998 geplaatste sw-werknemers dienden de kandidaten op de toenmalige wachtlijsten (de zogenaamde «oude wachtlijst») wèl opnieuw geïndiceerd te worden.

³ Wet sociale werkvoorziening, Stbl. 1997, nr. 465, art. 1.1a.

⁴ In geval van ontslagzaken dient ook een jurist zitting te hebben in de commissie. artikel 6, lid 3, nWsw juncto artikel 9, Besluit indicatie sociale werkvoorziening.

⁵ Het gemeentebestuur kan onder bepaalde voorwaarden aan de hand van door hem vast te stellen criteria voor categorieën geïndiceerden afwijkende termijnen vaststellen maar niet langer dan maximal 5 jaar. artikel 3 Risw.

⁶ De regels voor indicatie zijn uitgewerkt in het *Besluit indicatiestelling sociale werkvoorziening* Stb. 215, 1997.

2.2.2 Uitkomsten

Het heeft enige tijd heeft geduurd voordat de nieuw ingestelde indicatiecommissies volledig operationeel waren. De meeste indicaties in het kader van de herindicering van de oude wachtlijst zijn daardoor pas in 1999 uitgevoerd.

Het percentage mensen dat uiteindelijk tot de doelgroep werd gerekend, was gedurende 1998, 1999 en 2000 redelijk constant. Door de periodieke herindicaties zal naar verwachting vanaf 2001 het aantal indicaties toenemen.

Tabel 2: aantallen en uitkomsten van nieuwe wijze indiceren

	1998	1999	2000
Aantal indicaties	8 546	13 344	7 890
Afvallers bovenzijde	22%	23%	21%
Afvallers onderzijde	3%	6%	7%
Behorend tot doelgroep	74%	72%	72%

Bron: jaarstatistiek 1998, 1999 en 2000, ministerie SZW

Ook de verdeling naar arbeidshandicapcategorie van de indicaties vertoont een redelijk constante verdeling over de afgelopen jaren. De afname van het aantal indicaties «licht» en een relatieve toename van het aantal indicaties «ernstig» toont aan dat de arbeidscapaciteit van de gehele populatie daalt. Bijna 60% van de geïndiceerden krijgt de indicatie «matig». Bovendien zijn met de nieuwe Wsw alle werknemers van vóór 1 januari 1998 als «matig» aangeduid. Hierdoor zal voorlopig verreweg het grootste deel van het werknemersbestand uit de categorie «matig» blijven bestaan (95% in 2000).

Tabel 3: uitkomsten indicaties naar handicapcategorie

Handicapcategorie	1998	1999	2000
Licht	19%	17%	12%
Matig	61%	57%	57%
Ernstig	20%	26%	31%

Bron: jaarstatistiek 1998, 1999 en 2000, ministerie SZW

2.2.3 Sluitende aanpak

De Tweede Kamer achtte het bij de parlementaire behandeling van de nieuwe Wsw van belang dat de kandidaten op de oude wachtlijst niet tussen wal en schip zouden raken. In de wet werd daarop de verplichting voor gemeenten opgenomen om bij te houden waar de mensen bleven die bij (her)indicatie van de wachtlijst afvielen. Deze verplichting zijn de gemeenten echter nauwelijks nagekomen. Daardoor is slechts van 11% van de afvallers van de oude wachtlijst de bestemming bekend.⁷

In tegenstelling tot de informatieplicht van gemeenten voor deze specifieke groep bestaat er geen informatieplicht voor de groep die onder het huidige regime niet tot de doelgroep gerekend wordt. Deze laatste groep is te verdelen in een groep die aan de onderkant afvalt en dan veelal in aanmerking dient te komen voor de dagopvang. Daarnaast is er een groep die feitelijk «te goed» voor de sociale werkvoorziening wordt

⁷ Uit: evaluatie bestemming oude wachtlijst door IVA Tilburg.

bevonden. Daarvan wordt verwacht dat zij al dan niet via gesubsidieerde arbeid een plaats op de reguliere arbeidsmarkt kunnen verwerven.

De beschikbare beleidsinformatie geeft beperkt inzicht in de sluitende aanpak voor diegenen die zich onder het nieuwe regime aanmelden en niet tot de doelgroep gerekend worden. Dat een sluitende aanpak niet als vanzelfsprekend gewaarborgd is blijkt uit het feit dat in de praktijk geen sprake is van een naadloze aansluiting voor afvallers aan de onderkant van de Wsw, die moeten instromen in een andere voorziening (bijvoorbeeld via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten). Het ministerie heeft geen concreet inzicht in de aansluiting tussen de bovenkant van de Wsw en andere voorzieningen.

2.3 Wachtlijst

2.3.1 Omvang wachtlijst

De lange wachtlijsten van voor 1998 vormden een belangrijke aanleiding voor de herziening van de wet. Eind 1996 bedroeg de omvang bijna 23 000 personen, voor wie de gemiddelde wachttijd op ongeveer 20 maanden lag.⁸

Voor de beoogde omvang van de wachtlijst was in eerste instantie geen taakstelling geformuleerd. Dit was volgens het ministerie ook moeilijk, omdat het aantal meldingen en positieve indicaties tevoren niet bekend waren. Recentelijk is in het kader van VBTB wèl een concept-taakstelling geformuleerd. In 2002 dient het totaal aantal personen op de wachtlijst niet meer dan 6000 te zijn.

Het bekorten van de omvangrijke wachtlijsten in de Wsw is op twee manieren aangepakt. Op de eerste plaats diende de uitstroom vanaf de wachtlijst te worden vergroot. Dit werd getracht via de uitbreiding van het aantal plaatsen in de Wsw met behulp van onder meer extra financiële middelen en een verkorting van de subsidiabele werktijd. Op de tweede plaats ging het om een beperking van de instroom in de wachtlijst, te realiseren door aangescherpte indicatie-eisen.

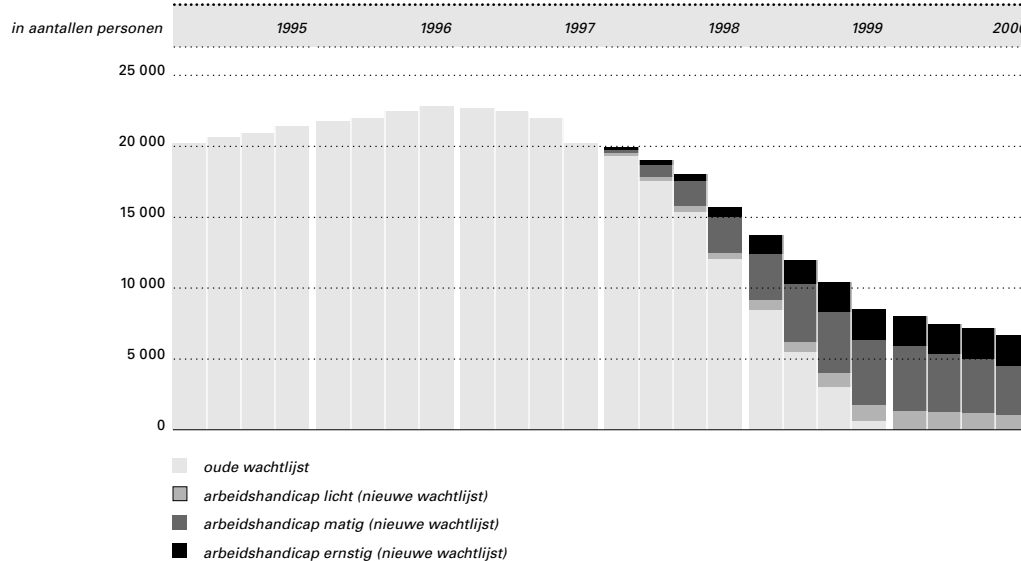
Het grootste deel van de afname van de wachtlijst werd in 1998 en 1999 gerealiseerd. De daling is met name in het laatste kwartaal 1998 begonnen (figuur 1). Stonden er in 1998 nog ruim 20 000 mensen op de wachtlijst, eind 1999 waren dat er nog maar 8 646. Op de oude wachtlijst stonden eind 1999 nog ruim 500 mensen.⁹ Het streven om de oude wachtlijst in twee jaar weg te werken is dus vrijwel gehaald.

⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 787 nr. 247b, blz. 3.

⁹ Jaarstatistiek 1999.

figuur 1 **ontwikkeling wachtlijst**

per kwartaal



Bron: ministerie SZW, bereik en resultaat WSW juni 2001.

De maatregelen lijken dus een groot effect op de omvang van de wachtlijst te hebben gehad. De belangrijkste oorzaak van de daling van de wachtlijst is echter in de statistieken omschreven als «overige uitstroom». Van deze mensen is niet bekend waarom zij van de wachtlijst zijn gegaan. In totaal stroomden hierdoor in 1998 en 1999 ruim 8600 mensen van de oude wachtlijst uit om onbekende redenen. Deze mensen zijn niet geherindiceerd, waardoor voor een belangrijk deel van de oude wachtlijst niet meer te achterhalen is hoe de nieuwe wijze van herindiceren voor deze groep zou uitpakken. Overigens komt het fenomeen overige uitstroom ook voor, zij het in mindere mate, bij de nieuwe wachtlijst (1429 mensen in 2000).

Tabel 4: uitstroom van de wachtlijst

	Dienstbetrekking of b.w.	Door herindicatie ^a	Overige uitstroom
1998	2 010	979	3 844
1999	5 178	1 657	5 887
2000	5 921	0	1 429
Totaal	13 109	2 636	11 160

Bron: Jaarstatistiek 1998, 1999 en 2000 van het ministerie van SZW.

^a zowel afvallers aan boven als onderzijde.

De omvang van de wachtlijst wordt ook bepaald door de instroom. De aanmeldingen zijn vanaf 1998 aanzienlijk afgenomen (van ruim 12 000 in 1996 tot bijna 8000 in 2000). Volgens de evaluatie bereik en resultaat ligt dit aan (de anticipatie op) de strengere indicatie en aan de afname van de aanmeldingen in de categorie lichamelijke gehandicapten. Dit laatste kan te maken hebben met de sterk verbeterde arbeidsmarktsituatie, ook voor potentiële sw-ers, en de uitbreiding van de mogelijkheden tot arbeidsinpassing via andere arbeidsmarktregelingen.

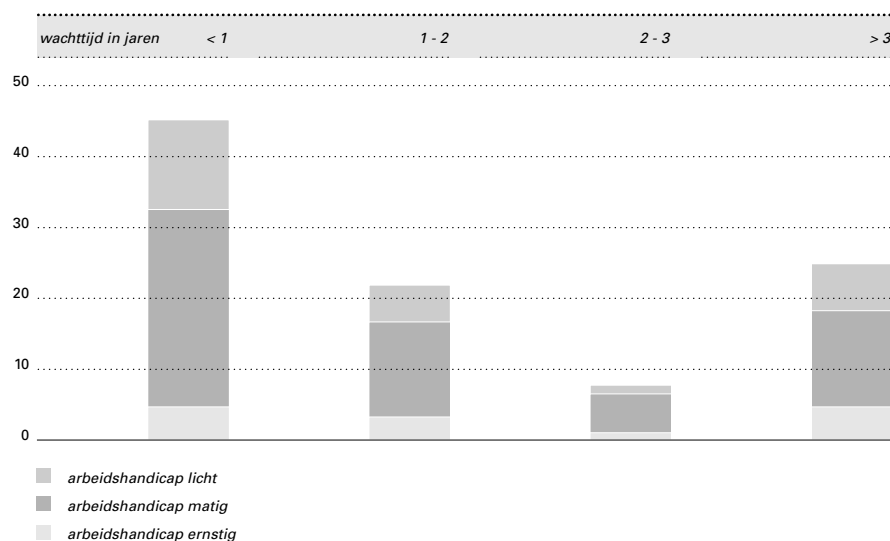
2.3.2 Wachttijden en evenwichtige plaatsing

Naast de afname van de omvang van de wachtlijsten was de ambitie ook om de – vaak lange – wachttijden (gemiddeld 20 maanden in 1996) terug te dringen.¹⁰ Deze ambitie is niet gehaald. Afgaande op de gegevens over het tweede half jaar van 2000 staat een kandidaat gemiddeld 22 maanden op de wachtlijst. Net als bij de bepaling van de wenselijke omvang van de wachtlijst is pas recentelijk in het kader van VBTB een doelstelling voor de wachttijd van maximaal 1 jaar geformuleerd, vooralsnog in concept.

De gemiddelde wachttijd van de ernstig arbeidsgehandicapten heeft de bijzondere aandacht van de Tweede Kamer. In de oude wet werd een gelijke plaatsingskans gewaarborgd door het zogenaamde «first in first out systeem». In de nieuwe wet is dit systeem losgelaten. De gemeenten zijn vrij hun plaatsingsbeleid vorm te geven. Het ministerie gaat ervan uit dat er voldoende prikkels in de nieuwe wet zijn ingebouwd om een gelijke plaatsingskans te bewerkstelligen. Er wordt namelijk een hogere financiële vergoeding gegeven, indien een ernstig gehandicapte in dienst genomen wordt (het gedifferentieerde vergoedingen systeem). De vergoeding is bedoeld ter compensatie van mindere productiviteit en extra benodigde begeleiding.

Uit de realisatiecijfers blijkt dat ernstig gehandicapten niet langer hoeven te wachten dan licht of matig gehandicapten. Daarmee is niet gezegd dat er sprake is van gelijke plaatsingskansen voor iedereen. Terwijl de meeste mensen binnen twee jaar een plek in de sociale werkvoorziening aangeboden krijgen, is er namelijk een relatief grote groep mensen die langer dan drie jaar op de wachtlijst staat, onafhankelijk van arbeids- handicap.

figuur 2 **wachttijden** (eindstand wachtlijst 2000) in percentages van wachtlijst



¹⁰ Kamerstuk nr 24 747, nr. 247b.

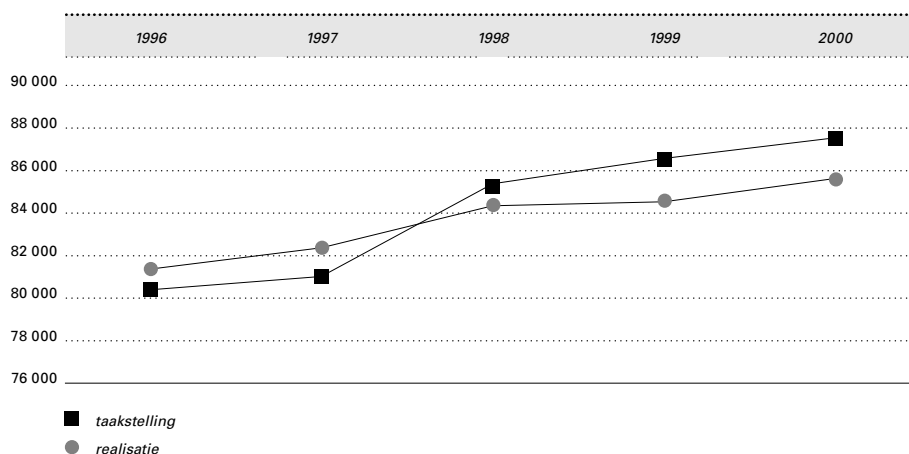
Daarnaast is de gemiddelde wachttijd bij plaatsing in het werknemersbestand (16 maanden voor een dienstbetrekking en 20 maanden voor begeleid werken) veel lager dan de gemiddelde wachttijd van mensen die met onbekende bestemming van de wachtlijst afgaan (de zogenaamde overige uitstroom, gemiddelde wachttijd 30 maanden).¹¹ Mogelijk vormt de lange wachttijd een verklaring voor het grote aantal mensen dat om onbekende redenen de wachtlijst verlaat.

2.4 Realisatie Wsw-banen

2.4.1 Taakstelling

Jaarlijks moeten de gemeenten een aantal werknemers in de sociale werkvoorziening plaatsen, de zogenaamde taakstelling. Voor 2000 was deze taakstelling vastgesteld op 86 326 standardeenheden. Een standardeenheid (SE) komt overeen met een dienstverband van 36 uur voor een als matig geïndiceerde werknemer. De landelijke taakstelling wordt verdeeld over alle gemeenten. De gemeentelijke taakstelling varieerde in 2001 van 5351 SE in Heerlen tot 0,2 SE in Bleiswijk. De taakstelling is gebudgetteerd. Dat betekent dat er geen vergoeding gegeven wordt voor dienstverbanden die boven de taakstelling uitgaan en dat de gemeente anderzijds subsidie moet terugbetalen wanneer de taakstelling niet wordt gehaald. De vergoeding per SE was in 2000 ruim f 44 000 (19 666 euro).

figuur 3 realisatie taakstellingen



Bron: financiële verantwoording ministerie SZW 1998 en 2000

Uit figuur 3 blijkt dat met de inwerkingtreding van de nieuwe wet in 1998 en de daarbij horende verhoging van de taakstellingen voor het eerst sprake is van een (kleine) onderrealisatie. Ook in 1999 en 2000 was hiervan sprake. De realisatie is weliswaar gegroeid, maar niet in hetzelfde tempo als de taakstellingen.

2.4.2 Extra plaatsen

Het kabinet heeft in het regeerakkoord financiële middelen aangekondigd voor het creëren van extra plaatsen om de wachtlijsten te verkorten. Voor de periode 1999–2002 is f 200 miljoen (91 miljoen euro) extra gereserveerd, waarvoor in 2002 in totaal 4000 tot 5000 extra plaatsen ten opzichte van 1998 gerealiseerd dienen te zijn.¹²

¹¹ Wsw-statistiek, conceptrapportage 2, juli 2001, blz. 24.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999 26 200 XV, nr. 9.

De realisatie van plaatsen bleef in 1999 en 2000 achter ten opzichte van het regeerakkoord. Dit betekent dat er halverwege de rit 500 extra plaatsen van de voorgenomen 2200 zijn gerealiseerd.

Een andere maatregel om extra plaatsen te creëren was de arbeidstijdverkorting van 38 naar 36 uur per SE. Met de Vereniging Nederlandse Gemeenten was afgesproken dat deze arbeidstijdverkorting in twee jaar tijd (1997 en 1998) tot de gewenste extra 2400 plaatsen diende te leiden ten opzichte van de stand ultimo 1996. Deze gewenste extra plaatsen zijn ruimschoots gerealiseerd (totaal 2800).

2.5 Begeleid werken

2.5.1 Het instrument begeleid werken

Met de invoering van de nieuwe WSW is een nieuw instrument ingevoerd: het begeleid werken. Begeleid werken is «het totaal aan ondersteunende maatregelen aan een werknemer met een handicap en aan de werkgever, die het voor de werkzoekende mogelijk maken om een betaalde baan op de open arbeidsmarkt te vinden en te behouden».¹³ De werknemer leert zelfstandig te functioneren buiten het sw-bedrijf. De ondersteuning wordt op maat aan werknemer en werkgever geboden, zodat de normale procesgang in het bedrijf niet wordt verstoord.

Accenten in de uitwerking van het doel van begeleid werken zijn in de loop der tijd nogal verschoven:

«..de voornaamste overweging voor het invoeren van begeleid werken in de Wsw is een oplossing voor het verschil in inkomen tussen Wsw-werknemers en personen die begeleid werken op basis van de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid».¹⁴

In de Sociale Nota 2001 werd het doel inmiddels geformuleerd als: «.. met het instrument begeleid werken wordt beoogd de uitstroom naar reguliere arbeid te bevorderen.»

Begeleid werken is nadrukkelijk geen verplichting, maar een recht. Zij die een indicatie begeleid werken hebben, kunnen dit recht op elk moment verzilveren; ook als zij aanvankelijk liever de voorkeur geven aan een traditionele sw-baan. Een indicatie begeleid werken hoeft namelijk niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat betrokkene ook daadwerkelijk begeleid werken wil. Een voorwaarde om van de regeling gebruik te kunnen maken is dat de extra werkbegeleiding beperkt blijft tot gemiddeld maximaal 15% van de werktijd. De mogelijkheid van begeleid werken zal ook worden opengesteld voor werknemers die (vrijwel) geen begeleiding nodig hebben.¹⁵

De gemeente is verantwoordelijk voor het organiseren van begeleid werken binnen de Wsw en dient hiervoor een begeleidingsorganisatie in te schakelen. De gemeente en het sw-bedrijf kunnen niet zelf optreden als begeleidingsorganisatie.¹⁶ Volgens het antwoord van de minister op vragen van de Tweede Kamer¹⁷ is deze keuze gemaakt, omdat werd aangenomen dat – reïntegrerende – expertise bij sw-bedrijven niet aanwezig was, gezien de geringe uitstroom van sw-werknemers naar de reguliere arbeidsmarkt in het verleden.

Ter stimulering van een voldoende realisatie van het begeleid werken heeft het ministerie hieraan een taakstelling verbonden. Voor 1998 is

¹³ Nieuwsbulletin nr. 3, maart 1999 van Bureau Kwaliteitszorg sociale werkvoorziening.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 787, nr. 7.

¹⁵ Bestrijding langdurig werkloosheid TK, 2000–2001, 23 972, nr. 50.

¹⁶ Besluit arbeidsinpassing en begeleiding sociale werkvoorziening art. 3.2.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 23 972, nr. 52.

bepaald dat tenminste 15% van de vacatureruimte voor het aangaan van nieuwe Wsw-dienstbetrekkingen of arbeidsovereenkomsten bij voorrang moet worden gebruikt voor begeleid werkenplaatsen. Voor de jaren 1999 tot en met 2001 is dit percentage verhoogd tot 25%. Deze verhoging hield direct verband met de in 1999 extra beschikbaar gestelde middelen (f 200 miljoen/91 miljoen euro in 4 jaar).¹⁸

Hoewel het ministerie van tevoren een inschatting van de potentiële doelgroep heeft gemaakt, is deze te grof geweest voor het kunnen formuleren van een realistische taakstelling.

Bij de vaststelling van de subsidie voor het jaar 2000 worden de gemeenten voor het eerst afgerekend op het halen van hun taakstelling voor begeleid werken. Indien de 25% (verwijtbaar) niet wordt gerealiseerd, wordt gekort op de verleende subsidie.¹⁹ Hiertoe moeten de gemeenten zorgvuldig per individu vastleggen waarom iemand met een indicatie voor begeleid werken uiteindelijk geen begeleid werkenplaats heeft gekregen.

2.5.2 De resultaten

De resultaten van het begeleid werken blijven ver achter bij de daartoe geformuleerde taakstellingen (tabel 5). In 1999 zijn 176 mensen begeleid gaan werken. Dat is 4% van het totaal aantal plaatsingen vanaf de wachtlijst in dat jaar. In 2000 is het aantal geplaatsten weliswaar bijna verdubbeld, het bedraagt nog steeds niet meer dan 7%.

Tabel 5: realisatie begeleid werken

	Begeleid werken		
	Aantal	realisatie in%	taakstelling
1998	19	1%	15%
1999	176	4%	25%
2000	419	7%	25%

Bron: Jaarstatistieken 1998, 1999 en 2000, ministerie SZW

Slechts 5 respectievelijk 6 sw-bedrijven haalden in 1999 en 2000 de taakstelling van 25%. Daar moet bij worden aangetekend, dat het hanteren van een percentage voor kleine gemeenten een vertekend beeld oplevert. Ter illustratie: gemiddeld plaatsten sw-bedrijven in 1999 in totaal 41 mensen; bij de 5 sw-bedrijven die de norm van 25% haalden, bedroeg het gemiddelde aantal plaatsingen 8.

Aanbod lijkt er genoeg te zijn: in 1999 zijn 3233 indicaties voor begeleid werken afgegeven, in 2000 waren dit er 1516. In totaal was eind 2000 30% van de wachtlijst voor begeleid werken geïndiceerd. Dit aanbod lijkt, mede vanwege de vrijwilligheid van het begeleid werken, niet voldoende om aan de taakstelling te voldoen.

2.6 Uitstroom naar reguliere arbeid

2.6.1 Uitstroom naar reguliere arbeid

Behalve voor het scheppen van arbeidsplaatsen in een beschutte werkomgeving is nadrukkelijk ook een inspanning gewenst voor uitstroom uit de Wsw naar reguliere arbeid.²⁰ De positionering van de Wsw als een instrument van toeleiding tot de arbeidsmarkt is niet nieuw.

¹⁸ f 200 miljoen (91 miljoen euro) correspondeert met 4000 à 5000 arbeidsplaatsen.

¹⁹ AM/RAW/00/57119.

²⁰ Antwoord op kamervragen nr. 56, TK 200–2001, Aangangsel van de Handelingen.

Ook in de «oude» wet was dit opgenomen. Toentertijd was er voor sw-bedrijven een taakstelling aan verbonden (0,5% van het werknemersbestand) in combinatie met een premie voor uitstroom die de taakstelling te boven ging.²¹ Deze twee instrumenten zijn door de geringe effectiviteit in de nieuwe Wsw afgeschaft.²² In de huidige wet is gekozen de uitstroom te stimuleren door uitbreiding van het instrumentarium met begeleid werken, het bevorderen van de arbeidsbekwaamheid door het aanbieden van scholing²³, periodiek te kijken of iemand nog steeds is aangewezen op de sociale werkvoorziening (de herindicatie) en samenwerking met andere arbeidsmarktactoren te stimuleren.²⁴ Ten slotte dient de positionering van de Wsw als integraal onderdeel van het gemeentelijk arbeidsmarkt-instrumentarium en de daaruit voortvloeiende noodzaak voor de gemeente hier een regisserende rol bij te spelen het streven naar uitstroom te ondersteunen.

Het ontbreken van een taakstelling voor uitstroom betekent wel dat een expliciet oordeel over de mate van doelbereiking niet mogelijk is. Daarnaast betekent het feit dat bij de wettelijke gewenste samenwerking tussen gemeenten, Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsinstellingen geen prestaties zijn vermeld, zoals bijvoorbeeld het aantal samenwerkingsovereenkomsten, dat toetsing van dit streven niet mogelijk is. Ook wordt niet gevraagd naar het aantal Wsw-ers dat voor bemiddeling is aangemeld bij een uitvoeringsinstelling of bij Arbeidsvoorziening.

2.6.2 Scholing

De indicatiecommissie bepaalt of iemand wel of geen indicatie voor scholingsbehoefte krijgt. Gemiddeld krijgt een derde van de geïndiceerden een scholingsindicatie.²⁵

Er wordt via de persoonsmonitor geen informatie gevraagd die inzicht geeft in de verrichte scholingsactiviteiten.²⁶

De scholing vindt plaats in de eerste twee jaar van het dienstverband. Tijdens deze periode ontvangt de werknemer een wettelijk minimumloon. Daarna volgt indeling volgens het geldende functieloon.

Gemeenten moeten de scholing in principe betalen uit de reguliere rijkssubsidie per arbeidsplaats. Wel bestaan er alternatieve bronnen waarmee sw-bedrijven de kosten van opleidingstrajecten (of de ontwikkeling daarvan) kunnen financieren.

2.6.3 De resultaten

In absolute aantallen uitgedrukt is er sprake van een toenemend aantal mensen die het lukt om een plaats op de reguliere arbeidsmarkt te verwerven. In relatie tot het totale aantal werknemers in de sociale werkvoorziening zijn de resultaten echter zeer beperkt (tabel 6). De uitstroom is ook vòòr de nieuwe wet een doel geweest. In 1994 bedroeg deze 156 (0,18%) en in 1996 231 personen (0,3%), toen er nog sprake was van een taakstelling en een uitstroompremie. Met name sinds 1998 is de uitstroom gestegen. Het ministerie ziet de aantrekkelijke arbeidsmarkt als belangrijkste verklaring hiervoor.²⁷

²¹ Een gemeente kreeg voor iedere werknemer die boven de 0,5% uitstroomde f 10 000 (4 538 euro) en voor iedere werknemer die boven de 1,0% uitstroomde f 15 000 (6 807 euro).

²² In 1994 daalde de uitstroom zelfs naar 156 personen (dit kwam overeen met 0,18%). (Eerste Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 787 nr. 247b).

²³ Nieuwsbrief voor de sector sociale werkvoorziening over indicatiestelling jaargang 1, oktober 1998, nr. 1, ministerie SZW.

²⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 787, nr. 247b, blz. 7.

²⁵ Persoonsmonitor 2000 en jaarstatistiek 1998, 1999 en 2000, ministerie SZW.

²⁶ Hierbij gaat het om scholing in het kader van het leerlingwezen, scholing in termen van de Wet educatie en beroepsonderwijs, de beroepsbegeleidende leerweg en scholing voor uitsluitend in de Wsw voorkomende functies.

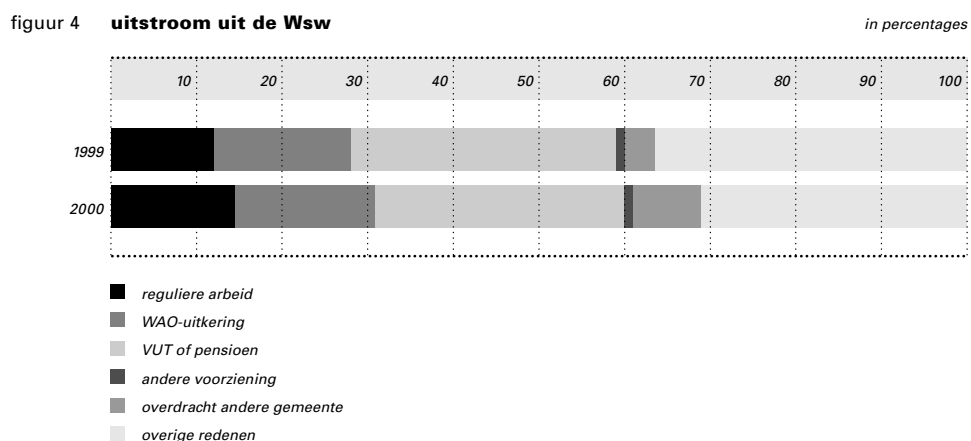
²⁷ Evaluatie Wiw/Wsw, deelrapport bereik en resultaat, ministerie SZW, 2001 blz. 44.

Tabel 6: realisatie uitstroom naar reguliere arbeid

	1998	1999	2000
Percentage van totaal aantal werknemers	0,4	0,6	0,8
Absolute aantallen	394	568	749

Bron: jaarstatistiek 1998, 1999 en 2000, ministerie SZW.

Uit figuur 4 blijkt dat slechts een beperkt deel (15%) van de totale uitstroom uit de Wsw uitstroom naar reguliere arbeid betreft.



Bron: jaarstatistiek 1999 en 2000, ministerie SZW

2.7 Conclusies

Begeleid werken

Het instrument begeleid werken komt uiterst traag van de grond. Vrijwel geen enkele gemeente voldoet aan de taakstelling. Dit is des te opmerkelijker, omdat het aanbod voor begeleid werken voldoende leek. De doelstelling voor begeleid werken is pas na invoering van de wet concreet uitgewerkt. De taakstelling is weliswaar concreet, maar op ambities en inschattingen gebaseerd en mede daardoor niet realistisch.

Uitstroom naar reguliere arbeid

Hoewel de uitstroom naar reguliere arbeid sinds de invoering van de nieuwe wet iets is toegenomen, zijn de resultaten nog steeds zeer beperkt. Doordat bij de nieuwe wet, in tegenstelling tot de oude wet, is afgezien van een taakstelling, is het niet mogelijk de uitstroomresultaten te toetsen.

Wachlijsten en wachttijden

Na de invoering van de nieuwe Wsw zijn de wachlijsten aanzienlijk verkort.

Voor de omvang van de wachtlijst is tot zeer recent geen taakstelling geformuleerd. De ontwikkelingen in het kader van VBTB brengen hier waarschijnlijk een positieve verandering in.

Ondanks de daling van de wachlijsten is de gemiddelde wachttijd sinds de invoering van de nieuwe Wsw – anders dan de bedoeling was – licht toegenomen.

De wachttijden voor een plaats in de Wsw blijken voor licht, matig of ernstig gehandicapten ongeveer gelijk te zijn. Ongeveer een kwart van de wachtenden staat, ongeacht de arbeidshandicapcategorie, echter langer dan drie jaar op de wachtlijst.

Realisatie Wsw-banen

Het aantal gerealiseerde plaatsen in de sociale werkvoorziening is de afgelopen jaren flink toegenomen. Voor een deel zijn daarmee de ambities gerealiseerd.

De realisatie van extra plaatsen heeft nauwelijks succes gehad.

Indicatiestelling

Gemeenten voldoen nauwelijks aan de verplichting om bij te houden waar degenen zijn gebleven die na herindicatie van de oude wachtlijst zijn gevallen. Ook van de groep afvallers onder de huidige wet is niet bekend waar zij blijven. Dit maakt een sluitende aanpak vrijwel onmogelijk.

3 DE UITVOERINGSPRAKTIJK

3.1 Inleiding

Om een completer beeld van de successen en tegenvallers van de Wsw te krijgen is aan twintig gemeenten en/of sw-bedrijven een bezoek gebracht en zijn aldaar gesprekken gevoerd over de problemen en mogelijkheden die de uitvoerders van de Wsw in de praktijk tegenkomen. Doel hiervan was inzicht te krijgen in factoren die succes en falen van de uitvoering verklaren en die daarmee aanknopingspunten bieden voor toekomstige verbeteringen.

Bij de selectie van gemeenten is geen representativiteit beoogd in termen van omvang werknemersbestand, geografische spreiding of anderszins. Geselecteerd zijn juist gemeenten die op bepaalde punten ten opzichte van het landelijke beeld goed of slecht scoorden, opdat zowel successen als tegenvallers in de gesprekken aan bod zouden komen. Tot de selectie behoorden zowel grote, middelgrote, als kleine gemeenten.

Per onderdeel van het uitvoeringsproces wordt hierna ingegaan op bepalende factoren en achtergronden.

Ter illustratie zijn deze analyses aangevuld met ervaringen van de gesprekspartners, zoals wethouders, beleidsambtenaren, directeuren of leidinggevende stafmedewerkers van het sw-bedrijf.

3.2 Indicatiestelling

3.2.1 Strengere toelating

De nieuwe wijze van indiceren is strenger dan voorheen en leidt ertoe dat kandidaten minder snel in aanmerking komen voor een plaats in de Wsw. Veel sw-bedrijven zien de strengere toegang als één van de belangrijkste winstpunten van de nieuwe wet. Alleen de «echte» doelgroep heeft hierdoor nog toegang tot de Wsw.

De praktijk laat ook een belangrijk knelpunt zien. Kandidaten die bij de indicatie beoordeeld worden als «te goed» voor de Wsw dreigen tussen wal en schip te raken. Onduidelijk is waar deze groep blijft en of voor hen een sluitende aanpak bestaat. Sw-bedrijven hebben hier geen zicht op. Het is de gemeente die verantwoordelijk is om deze afvallers toe te leiden naar een plek op de reguliere arbeidsmarkt of naar een gesubsidieerde arbeidsplaats.

3.2.2 Herindicatie

Ook voor degenen die na herindicatie afvallen voor een plaats in de sociale werkvoorziening, is het belangrijk dat zij niet aan hun lot worden overgelaten. Slechts enkele gemeenten houden bij wat er gebeurt met diegenen die op een plek buiten de Wsw zijn aangewezen.

«Bij ons loopt momenteel een onderzoek waarbij we degenen die na herindicatie zijn afgevallen van de wachtlijst, omdat ze «te goed» voor de Wsw waren, telefonisch benaderen. Een eerste stap naar een sluitende aanpak.» (beleidsmedewerker gemeente)

Overigens hebben nog lang niet alle gemeenten een start gemaakt met de herindicaties.

Veel sw-bedrijven zijn op zichzelf enthousiast over de periodieke herindicatie, ook hier omdat zo alleen de «echte» doelgroep toegang behoudt. Bij de betrokken werknemers kan de verplichte herindicatie wel onrust veroorzaken. Sw-bedrijven zetten mede daarom vraagtekens bij de noodzaak om iedereen periodiek te herindiceren. Zij achten het voor sommige werknemers bijvoorbeeld uitgesloten dat de herindicatie een andere uitslag zal hebben en pleiten daarom voor meer maatwerk.

«Een verstandelijk gehandicapte is na drie keer indiceren niet opeens veel beter. Na een aantal herindicaties moet dit geaccepteerd worden.» (directeur Sw-bedrijf)

«Voor een werknemer met een duidelijke groeipotentie kan een termijn van drie jaar te lang zijn. Het is verstandiger de termijn voor herindicatie aan te passen aan de werknemer.» (directeur sw-bedrijf)

3.2.3 Onafhankelijkheid en objectiviteit indicatiecommissie

Het onderzoek ten behoeve van de indicatie geschiedt sinds de nieuwe Wsw niet meer door de gemeente of het sw-bedrijf, maar door een onafhankelijke commissie, die de gemeente adviseert.

Veel sw-bedrijven waarderen de toegenomen onafhankelijkheid en objectiviteit van de nieuwe werkwijze.

Bij de onafhankelijkheid worden ook vraagtekens geplaatst. Dit betreft met name de rol van de zogenoemde casemanager die bij vrijwel alle indicatiecommissies is betrokken. Deze draagt zorg voor de administratieve aanmelding, dossiervorming en dergelijke. De casemanager is in de regel een medewerker van het sw-bedrijf. Hij woont meestal de vergaderingen van de indicatiecommissie bij en is vaak één van de weinigen (en soms de enige) die de kandidaat gezien heeft. Weliswaar heeft ook de keuringsarts de kandidaat gezien, maar deze heeft niet altijd zitting in de commissie.

De indicatiebeslissing is voor het overige vooral gebaseerd op schriftelijke informatie. Daartoe behoren soms ook de resultaten van testen die de kandidaat heeft afgelegd, bijvoorbeeld in het trainingscentrum van het sw-bedrijf.

«Ons bedrijf verzorgt de gehele intake en laat de noodzakelijke onderzoeken doen, zoals assessments. Al deze gegevens worden vervolgens aan de indicatiecommissie aangeleverd en die kan wel verzoeken om extra aanvullend onderzoek, maar in de praktijk gebeurt dat niet vaak. Op deze wijze is de uitkomst voor ons voorspelbaar en betrouwbaar.» (directeur sw-bedrijf)

Iedereen die dat wil, kan zich aanmelden voor een Wsw-indicatie. In de praktijk blijkt echter dat sommige gemeenten vanwege de vele aanmeldingen en de kosten van een volledige indicatie een voorselectie maken.

De nieuwe indicatiestelling is duurder dan de oude en moet uit de normale rijkssubsidie per werknemer bekostigd worden. De meeste sw-bedrijven noemen een bedrag van rond de f 1500 (681 euro) per indicatie. De indicatie is bovendien omgeven met een zwaar protocol en brengt veel administratieve rompslomp met zich mee.

3.2.4 Handicapcategorieën

Volgens de meeste sw-bedrijven geeft de nieuwe indeling in arbeids-handicap (licht, matig en ernstig) nog te veel de ernst van de handicap aan. Voor het sw-bedrijf is informatie over wat een individu nog wèl kan en wat voor soort begeleiding iemand nodig heeft, veel relevanter. Dit was ook het doel van de nieuwe indeling. De indicatie-uitkomsten blijken echter niet altijd als zodanig gezien te worden:

«De toewijzing van de handicapcategorie is nog steeds te veel gericht op defectmeting. Belangrijk is niet: «hij mist een been» maar «wat kan hij met het andere, welke ondersteuning is daarvoor nodig en wat kost dat?»» (stafmedewerker sw-bedrijf)

3.3 Wachtlijst

3.3.1 Omvang wachtlijst

Sinds de invoering van de nieuwe wet op 1 januari 1998 is de omvang van de wachtlijsten aanzienlijk gedaald. Eind 1997 was al een in verhouding forse daling te zien. In het veldonderzoek is gebleken dat de sw-bedrijven hebben geanticipeerd op de nieuwe wet.

«In december 1997 – vlak voor de invoering van de nieuwe wet – zijn de oude wachtlijsten snel leeg geplunderd om nog zoveel mogelijk mensen te kunnen plaatsen onder het oude indicatiemechanisme. Dit is vrijwel overal gebeurd». (directeur sw-bedrijf)

Bij sw-bedrijven heerst de opvatting dat de wachtlijst daarnaast vooral kleiner is geworden als gevolg van de nieuwe wijze van indiceren; veel mensen hebben dit niet afgewacht. Daarnaast heeft het vergroten van het aantal beschikbare plaatsen in het bedrijf (door volumegroei of uitstroombetovordering) een rol gespeeld.

Ook schrijven sw-organisaties de verkorting van de wachtlijst deels toe aan concurrerende beleidsinitiatieven. Zij stelden dat de traditionele kanalen steeds minder potentiële cliënten aanmelden.

«De toevoer van de gemeentelijke Sociale dienst, scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen en ook de gezinsvervangende tehuizen is vrijwel opgedroogd. Deze instanties kunnen tegenwoordig ook zelf allerlei trajecten opstarten en subsidie krijgen voor bijvoorbeeld jobcoaches. Het is dus niet meer in hun belang om mensen door te geleiden naar het sw-bedrijf. Het is wel treurig om te constateren dat een groot deel van deze mensen uiteindelijk alsnog in het sw-bedrijf terecht komt met alle extra «deuken» van dien». (directeur sw-bedrijf)

In de evaluatie *Regiefunctie van de gemeenten* wordt in dit verband vastgesteld dat op het punt van de toeleiding naar de Wsw (vanuit de Bijstandswet of anderszins) bij gemeenten geen concreet beleid valt te constateren.

3.3.2 Evenwichtig plaatsingsbeleid

Ter bescherming van geïndiceerden met de indicatie «ernstig» voorziet de Wsw in een extra vergoeding bij plaatsing van hen. In hoofdstuk 2 is gebleken dat – conform de bedoeling van deze extra vergoeding – plaatsing redelijk evenwichtig verdeeld over de verschillende handicapcategorieën plaatsvindt.

In de regel wordt de extra vergoeding voor een ernstig gehandicapte gezien als een reële compensatie voor de kosten die vooral in de extra begeleiding van ernstig gehandicapten gaan zitten. Veel sw-bedrijven sturen echter niet op de kosten en opbrengsten per afzonderlijke arbeidsplaats, maar op die van een gemiddelde arbeidsplaats.

Door de sw-bedrijven is ook de veronderstelling tegengesproken dat ernstig gehandicapten het moeilijkst plaatsbaar zouden zijn. Er wordt geen één op één relatie gezien tussen handicapcategorie en plaatsingsmogelijkheden.

Een aantal sw-bedrijven meldt dat een gedeelte van de mensen op de wachtlijst niet plaatsbaar is, onafhankelijk van de handicapcategorie. Soms gaat het om tijdelijke niet-beschikbaarheid door bijvoorbeeld ziekte of gebrek aan kinderopvang. Vaak gaat het echter ook om mensen voor wie het sw-bedrijf geen mogelijkheden ziet in het sw-bedrijf en voor wie men dan ook geen moeite meer doet. Dit is mogelijk één van de verklaringen voor het grote aantal mensen op de wachtlijst dat daar al langer dan drie jaar op staat (24%, 1577 mensen). Onduidelijk is of dit komt door vervuiling van de lijst (men is wel voor de Wsw geïndiceerd, maar door bijvoorbeeld sociale problemen niet echt beschikbaar) of doordat het sw-bedrijf geen geschikte plaats kan of wil creëren.

3.4 Begeleid werken

3.4.1 Voordelen

Het instrument begeleid werken zien de sw-bedrijven in principe als een aanwinst voor de Wsw. Genoemde voordelen zijn onder meer de betere doorstroommogelijkheden, de emancipatorische werking op de doelgroep en de extra mogelijkheden voor begeleiding voor met name «de zwakkere» groepen. Hierbij wordt echter de kanttekening gemaakt dat gezien de vele bezwaren die er nu nog aan begeleid werken kleven en de slechte resultaten tot nu toe de toegevoegde waarde een theoretische is. Het lage aantal plaatsingen in begeleid werken heeft slechts een gering aantal bedrijven ertoe aangezet in 1999 en 2000 extra maatregelen te nemen om het begeleid werken meer van de grond te krijgen. Meestal betrof dit de inschakeling van een andere begeleidingsorganisatie dan waarmee begonnen was.

3.4.2 Rol van het sw-bedrijf

De begeleid werken geïndiceerden worden niet verplicht tot begeleid werken, maar kunnen ervoor kiezen als zij dit willen. Een goede voorlichting is dan belangrijk. De evaluatie begeleid werken stelt het dat het mede afhankelijk is van het enthousiasme waarmee het sw-bedrijf de betrokkene over begeleid werken informeert of deze in aanmerking wil komen voor begeleid werken of niet. Het volgende voorbeeld bevestigt dit.

«In 2000 is wel een redelijk aantal personen voor begeleid werken geïndiceerd. Weinigen van hen wilden echter uiteindelijk aan de slag als begeleid werker. Het sw-bedrijf heeft met elke geïndiceerde een «goed gesprek» over wat het inhoudt. Vervolgens haakt 90% af.» (leidinggevend stafmedewerker sw-bedrijf)

Opvallend was dat in de meeste gemeenten de organisatie van het begeleid werken, dat wil zeggen het initiatief om de geïndiceerde aan een

plaats te helpen, over werd gelaten aan het sw-bedrijf. Het sw-bedrijf krijgt geen positieve prikkels voor het realiseren van begeleid werkenplaatsen, terwijl het de nodige inspanningen kost om het begeleid werken gerealiseerd te krijgen.

«Voor het sw-bedrijf is begeleid werken nauwelijks interessant; het kost alleen maar aandacht. Daarom worden begeleid werkers erop gewezen dat ze morgen in het sw-bedrijf kunnen beginnen. Dan doen ze vaak afstand van hun begeleid werken indicatie» (directeur sw-bedrijf)

Met ingang van 2000 kunnen sw-bedrijven een boete krijgen als ze niet voldoen aan de taakstelling voor begeleid werken. Ervaringen hiermee waren ten tijde van de veldbezoeken (februari-maart 2001) nog niet opgedaan.

Sw-bedrijven dienen kandidaten over te dragen aan een externe begeleidingsorganisatie. Als dit vroeg in het proces gebeurt, kan dit een grote positieve invloed hebben op het aantal begeleid werken plaatsingen. Doordat de afstand tot het sw-bedrijf dan groter is, zal de kandidaat minder snel in het sw-bedrijf geplaatst worden. Sw-bedrijven hebben veelal geen goed woord over voor de kwaliteit van de begeleidingsorganisaties. Mede daarom vinden de sw-bedrijven dat zij beter zelf het begeleid werken zouden kunnen uitvoeren.

3.4.3 Kansen op de arbeidsmarkt

Sw-bedrijven vinden de afstand tot de arbeidsmarkt voor begeleid werken geïndiceerden vaak te groot. Velen zouden de druk en stress van de reguliere arbeidsmarkt niet aandurven of aankunnen. Verder wordt het risico van terugval, zeker bij een teruglopende economie, groot geacht. Volgens de sw-bedrijven blijkt bij werkgevers, ondanks garanties als de min of meer permanente begeleiding en de lagere te betalen financiële vergoeding, toch grote terughoudendheid te bestaan om plaatsen voor begeleid werken aan te bieden.

«Het probleem bij begeleid werken is niet de kosten die door een werkgever moeten worden opgebracht, maar de risico's die werkgevers menen te lopen als ze een Wsw-er in dienst nemen. Werkgevers betalen liever een hoge detachingsvergoeding dan een begeleid werker in dienst te nemen.» (stafmedewerker sw-bedrijf)

3.4.4 Financiële aspecten

De financiering van het voortraject vormt in de praktijk een knelpunt. In het voortraject wordt gezocht naar een geschikte plaats voor de kandidaat. Deze fase kan soms geruime tijd in beslag nemen. Dat is kostbaar, omdat de financiering pas ingaat op het moment dat de kandidaat daadwerkelijk is geplaatst.

Voorts lijken er ook voor de kandidaat financiële haken en ogen aan een begeleid werken plaats te zitten. Zo betekent een begeleid werken plaatsing voor iemand die al langere tijd bij het sw-bedrijf werkt een behoorlijke achteruitgang in inkomen.²⁸ Daarnaast vinden de sw-bedrijven de kosten van externe begeleidingsorganisaties te hoog.

²⁸ Dit wordt bevestigd door de Evaluatie van begeleid werken in het kader van de Wsw, ministerie SZW, 2001 blz. 34.

3.4.5 Taakstelling begeleid werken

Het verplichtend karakter van de taakstelling voor begeleid werken acht men onwenselijk. De taakstelling wordt bovendien onrealistisch hoog gevonden. Gemeenten met een te gering aanbod van begeleid werken geïndiceerden, kunnen niet aan de taakstelling voldoen. Het wordt als een gemiste kans ervaren dat alleen begeleid werken plaatsingen vanaf de wachtlijst meetellen voor de taakstelling en plaatsingen vanuit het werknemersbestand niet.

«Door begeleid werken plaatsingen vanuit de zittende populatie ook mee te laten tellen voor de taakstelling zou het mogelijk worden om een (groot) aantal mensen te laten uitstromen (bijvoorbeeld vanuit detacheringsplaatsen) naar een dienstverband buiten de sw, waarbij de werkgever gecompenseerd wordt voor de lagere arbeidscapaciteit. Begeleid werken in de huidige vorm beperkt zich vooral tot een groep mensen die in de praktijk moeilijk extern plaatsbaar zijn.» (directeur sw-bedrijf)

3.5 Uitstroom naar reguliere arbeid

3.5.1 Spanning tussen doelstellingen

Een belangrijke doelstelling van de Wsw is de uitstroom van sw-werknemers naar reguliere arbeid. Het aantal mensen dat daadwerkelijk een baan vindt op de reguliere arbeidsmarkt is echter zeer beperkt. Het streven naar reguliere arbeid staat naast de doelstelling van het bieden van een beschutte werkomgeving aan diegenen die dat nodig hebben. In de praktijk blijkt dat sw-bedrijven een duidelijke spanning voelen tussen deze twee doelstellingen.

«De Wsw brengt ons in een spagaat. Enerzijds is het doel uitstroom en de ideale situatie «bedrijf wegens succes gesloten». Anderzijds is er de noodzaak om de bedrijfsactiviteiten in het kader van de beschutte werkomgeving te continueren» (directeur sw-bedrijf)

Het bedrijfseconomisch belang van het sw-bedrijf krijgt soms nadrukkelijk voorrang.

«Het sw-bedrijf is vanuit bedrijfseconomisch oogpunt niet gebaat bij het laten doorstromen van de goede werknemers naar reguliere arbeid.» (directeur sw-bedrijf)

Meestal stromen er dan ook meer mensen uit naar reguliere arbeid van een sw-bedrijf dat de keuze heeft gemaakt deze doorstroom nadrukkelijk te stimuleren dan van bedrijven die zich als voornaamste doel stellen een beschutte werkomgeving te bieden. Sw-bedrijven die zich richten op uitstroom van de werknemers naar de reguliere arbeidsmarkt combineren de uitvoering van de Wsw vaak met verwante werkzaamheden, zoals de uitvoering van de Wiw.

Vrijwel zonder uitzondering zien de sw-bedrijven een toekomst voor hun bedrijf waarin trajectbegeleiding of reïntegratie het uitgangspunt zal zijn.

Het levert een sw-bedrijf geen voordelen op iemand te laten uitstromen naar regulier werk. Het bedrijf krijgt geen premie of vergoeding voor de geleverde reïntegratiedienst, wel is het een vaak ervaren werknemer kwijt, die niet altijd even makkelijk vervangen kan worden binnen het bedrijf of vanaf de wachtlijst. Toch leggen veel gemeenten de verantwoordelijkheid voor het maken van de keuze in welke mate de doelstellingen na te

streven bij de sw-bedrijven. De gemeenten maken meestal geen afspraken met de sw-bedrijven over te leveren inspanningen voor te realiseren uitstroom naar reguliere arbeid.

3.5.2 Andere factoren van invloed op de uitstroom

Voor de geringe uitstroom naar reguliere arbeid wezen de betrokkenen diverse externe factoren als oorzaak aan. Gewezen werd op de relatief zwakkere regionale arbeidssituatie:

«De industrie in onze regio is druk aan het reorganiseren. Het is zelfs voorgekomen dat wij iemand aanboden aan een bedrijf en dat de reactie was: «liever niet, maar wij hebben wel iemand voor jullie».» (leidinggevende stafmedewerker sw-bedrijf)

Een factor blijkt ook dat de «zittende populatie» een sterke rechtspositie heeft en de arbeidsvoorwaarden aantrekkelijk worden gevonden.

«De recent afgesloten CAO draagt ook niet bij aan de uitstroom. De loonafspraken zijn te hoog geworden: tot f 8000 per maand. Wie wil er nog weg met zo'n salaris.» (directeur sw-bedrijf)

Gewezen werd er verder nog op dat de sociale werkvoorziening nog steeds een slecht imago heeft, wat de uitstroom belemmert.

Sw-bedrijven vragen zich af of het realiseren van uitstroom naar reguliere arbeid voor het nieuwe werknemersbestand niet nog moeilijker wordt dan het al is voor het oude werknemersbestand, aangezien met de invoering van de nieuwe wet de indicatie een stuk strenger is geworden. Bijna de helft van de bezochte gemeenten gaf aan dat er geen specifieke maatregelen zijn genomen om de uitstroom te bevorderen.

«Wij voeren geen bewust beleid om mensen te laten uitstromen. Maar het wordt niemand afgeraden. Mensen worden ondersteund als ze weg willen.» (directeur sw-bedrijf)

Anderen deden dit wel, bijvoorbeeld door het aantal detachingsplaatsen uit te breiden.

«Sinds anderhalf jaar maken wij onderscheid in detachering op ad hoc basis en detacheringen op middellange en langere termijn. Bij de laatste twee worden bedrijven aangezocht, waarmee dan afspraken worden gemaakt. De functies worden op publicatieborden binnen het sw-bedrijf opgehangen, waarna iedereen kan inschrijven. Bij de detachering op ad hoc basis gaat het vaak om meer specifieke functies (zoals receptionist) waarvoor het bedrijf een kandidaat vraagt. Inmiddels is 15% van de werknemers gedetacheerd. Het maakt het werk aantrekkelijker (verruiming van de werksoorten) en het bevordert de doorstroom. Daarnaast is de financiële vergoeding die het sw-bedrijf krijgt een extra meevaller.» (directeur sw-bedrijf)

De verklaringen van gemeenten en sw-bedrijven met een relatief grotere realisatie van uitstroom naar regulier werk waren meer intern gericht. De wijze waarop de organisatie is (her)ingericht speelt een belangrijke rol. Sommige gemeenten zijn bezig de sociale werkvoorziening te reorganiseren zodat de nadruk meer op de uitstroom komt te liggen. Het opstellen van trajectplannen, het opzetten van een aparte reïntegratieafdeling en meer algemeen het zorgen voor een algehele cultuuromslag zijn

voorbeelden hiervan. Ook werd aangegeven dat men bereid moet zijn de consequenties, zoals het afstoten van activiteiten, te aanvaarden.

«Door de succesvolle reïntegratie-afdeling wordt de afdeling productie gekannibaliseerd. Wij hanteren nu het «krimpscenario». De drukkerij en de metaalafdeling zijn al afgestoten. Wij streven naar samenwerking met omliggende gemeenten, gericht op specialisatie en schaalvergroting.» (directeur sw-bedrijf)

Ondanks dergelijke relatieve successen werden door gemeenten en sw-bedrijven ook de problemen onderkend die samengaan met het streven naar uitstroom. Lang niet alle uitstroom is toe te schrijven aan (gewijzigd) beleid. Toevallige omstandigheden en de gunstige ontwikkeling op de regionale arbeidsmarkt spelen ook een belangrijke rol. De resultaten werden «nogal matig in relatie tot de effort» gevonden. Tot slot waarschuwden verschillende gemeenten voor te rigoureuze maatregelen. Gewaakt moet worden voor het te veel aantasten van de huidige infrastructuur. Als het economisch minder gaat, moet er nog wel een bedrijf staan dat de zwakste groep op de arbeidsmarkt kan opvangen.

3.5.3 Samenwerking met andere arbeidsmarktactoren

De uitvoering van de Wsw lijkt voor wat betreft de samenwerking met andere arbeidsmarktactoren (Arbeidsvoorziening en uitvoeringsinstellingen) nog relatief autonoom plaats te vinden. Voor beide groepen geldt dat de meeste gemeenten noch voor de instroom noch voor de uitstroom structureel samenwerken met deze instanties. De redenen variëren van «te veel wisselingen bij arbeidsvoorziening», samenwerking gaat «heel moeizaam», uitvoeringsinstellingen zijn «niet in beeld» tot samenwerking «niet nodig». Waar wel wordt samengewerkt is dit op diverse fronten: voor de instroom, de uitstroom, inschrijving op reïntegratietrajecten en voorbereiden van begeleid werktrajecten.

3.5.4 Scholing

Het effect van scholing is weliswaar lang niet altijd even goed meetbaar, maar sw-bedrijven zijn ervan overtuigd dat scholing altijd een positief effect heeft. Scholing verhoogt de inzetbaarheid, werkt motiverend en vergroot de kans op doorstroming naar een andere functie, al dan niet binnen het sw-bedrijf.

De bezochte sw-bedrijven bieden hun sw-werknemers met een scholingsindicatie allemaal scholing aan. Scholing is echter niet slechts voorbehouden aan degenen met een scholingsindicatie. Veel bedrijven staan op het standpunt dat op individueel niveau bepaald moet worden welke scholing het best gevolgd kan worden. Het al dan niet hebben van een indicatie is daarbij van ondergeschikt belang.

Bovendien, zo werd gesteld, is de opleidingsbehoefte veelal direct gekoppeld aan het soort werk dat een werknemer uitoefent. Bij de indicatiestelling is dat nog niet bekend.

Een scholingsindicatie heeft voor de werknemer tot gevolg dat hij de eerste twee jaar in de sociale werkvoorziening het minimumloon krijgt en geen functieloon.

3.6 Conclusies

De uitvoeringspraktijk van de Wsw laat diverse factoren zien die succes en falen van de uitvoering verklaren en daarmee aanknopingspunten bieden voor toekomstige verbeteringen.

Indicatiestelling

De strengere toelating tot de Wsw wordt door gemeenten en sw-bedrijven positief gewaardeerd, omdat de nieuwe instroom in de sociale werkvoorziening beperkt is tot de doelgroep die ook echt op deze voorziening is aangewezen. Sw-bedrijven hebben echter geen zicht op waar de afvallers na indicatie of herindicatie blijven. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten en daarmee veelal buiten het gezichtsveld van sw-bedrijven.

Het systeem van periodieke herindicatie is vrij star en biedt onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk.

De onafhankelijke indicatie ervaren veel sw-bedrijven als objectiever en daadwerkelijk onafhankelijker dan voorheen. Tegelijkertijd blijkt het door een intensieve rol in de voorbereiding voor sw-bedrijven mogelijk om invloed uit te oefenen op de uitkomst.

De indicatie-uitkomsten ervaart het veld nog steeds als te veel toegesneden op de arbeidshandicap van de cliënt in plaats van op diens arbeidsmogelijkheden, zoals de regelgeving beoogt.

Wachlijsten en wachttijden

Op sommige plaatsen is de wachtlijst te klein om nog aan de vraag naar arbeid in het sw-bedrijf te voldoen.

Anderzijds is er een groep Wsw-geïndiceerden die al lange tijd op de wachtlijst staat en voor wie het sw-bedrijf geen mogelijkheden tot plaatsing ziet. Onduidelijk is of dit komt door vervuiling van de lijst (men is niet echt beschikbaar) of doordat het sw-bedrijf geen geschikte plaats kan of wil creëren.

De extra vergoeding voor het plaatsen van een arbeidsgehandicapte met de indicatie «ernstig» wordt in de praktijk als een reële compensatie voor de extra te maken kosten gezien, maar speelt een ondergeschikte rol bij de beslissing tot plaatsing. Sw-bedrijven sturen niet op de kosten en opbrengsten per arbeidsplaats.

Begeleid werken

In de huidige uitvoeringsstructuur ontvangen sw-bedrijven nauwelijks positieve impulsen om begeleid werken tot een succes te maken.

Integendeel: bedrijven blijken er (bedrijfseconomisch) belang bij te hebben om kandidaten te ontmoedigen en te behouden voor het bedrijf. Onduidelijk is nog wat de invloed op dit punt is van het in oktober 2000 ingevoerde sanctiebeleid.

Uitstroom naar reguliere arbeid

Ook voor de uitstroom naar reguliere arbeid geldt dat sw-bedrijven hier niet of nauwelijks belang bij hebben. Veel sw-bedrijven voelen een grote spanning tussen de doelstelling om werk onder aangepaste omstandigheden aan te bieden en de doelstelling om sw-ers te laten uitstromen naar reguliere arbeid.

Voor de betrokken werknemer vormen de arbeidsvoorwaarden in de Wsw geen prikkel om uit te stromen. De strengere toelatingseisen van de Wsw zullen de uitstroom van nieuwe werknemers in de toekomst alleen maar bemoeilijken.

Scholing

Om voor scholing in aanmerking te komen is in de praktijk geen indicatie nodig en de indicatie heeft voor de werknemer tot gevolg dat hij de eerste twee jaar in de sociale werkvoorziening het minimumloon krijgt en geen functieloon.

4 STURING

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre de minister van SZW de uitvoering van de Wsw stuurt en of daarvoor bruikbare beleidsinformatie beschikbaar is. Als eerste wordt bekeken in hoeverre de beoogde regierol van de gemeenten tot stand is gekomen. Daarna wordt ingegaan op de rol van het ministerie van SZW.

4.2 Regierol gemeenten

4.2.1 Rol van de gemeente in de praktijk

De Wsw geeft gemeenten een grote verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet. Deze verantwoordelijkheid omvat de beleidskeuzen met betrekking tot het lokale arbeidsmarktbeleid, de organisatie en aansturing van de sociale werkvoorziening en de organisatie en aansturing van individuele trajecten. De gemeenten worden met andere woorden geacht te sturen op het beleidsniveau, het uitvoeringsniveau en het persoonsniveau.²⁹

Een eerste aanwijzing hoe gemeenten in de praktijk deze verantwoordelijkheid vormgeven, is het feit dat het merendeel van de twintig door de Algemene Rekenkamer benaderde gemeenten voor een gesprek doorverwees naar het sw-bedrijf.

De evaluatie «De regiefunctie van gemeenten» antwoordt op de vraag naar de mate van regie op de Wsw vanuit de gemeente dat deze nauwelijks tot niet aanwezig is.

Het veldonderzoek van de Algemene Rekenkamer bevestigt dit beeld. De bezochte gemeenten zijn op het punt van de regievoering in drie categorieën in te delen.

Gemeente heeft geen inhoudelijke bemoeienis met Wsw

Deze categorie bestaat uit gemeenten die zich inhoudelijk niet bezighouden met de Wsw. De uitvoering is volledig uitbesteed aan het sw-bedrijf en de gemeente is slechts geïnteresseerd in een gezonde exploitatie. De gemeente is wel vertegenwoordigd in het bestuur van het sw-bedrijf of het werkvoorzieningschap, maar dat krijgt de ruimte om zelfstandig het beleid te bepalen en uit te voeren. Het betreft veelal kleinere gemeenten, die vaak – als er al behoefte is aan sturing – afhankelijk zijn van andere gemeenten waarmee voor de Wsw wordt samengewerkt.

«Het valt voor een kleine gemeente als de onze ook niet mee om Wsw-beleid te voeren. De wethouder heeft veel meer in zijn portefeuille dan sociale zaken. Op dat terrein is bovendien de werkloosheidsbestrijding en de bijstand politiek veel belangrijker. De belangstelling van de gemeente voor de Wsw is dan ook nihil.» (directeur sw-bedrijf)

Gemeente stuurt enigszins bij

Kenmerk van deze categorie is dat de gemeente wel inhoudelijk enige bemoeienis met de uitvoering van de Wsw heeft en geregeld overleg voert over beleid en uitvoering met de uitvoerende sw-organisatie. Deze gemeenten trachten de uitvoering enigszins bij te sturen, veelal in de richting van meer aandacht voor uitstroom en reïntegratie. De uitvoe-

²⁹ Zie ook het evaluatieonderzoek Wsw/Wiw: De regiefunctie van de gemeenten, ministerie SZW, juli 2001, blz. 24 e.v.

rende sw-organisatie heeft echter ook in deze gemeenten een overheersende rol.

«Er is een verschil in visie ten aanzien van de doelstelling van het sw-bedrijf. De gemeente wil een focus op doorstroom, het sw-bedrijf echter kijkt naar de financiële situatie van het sw-bedrijf, en wil de goede krachten behouden.» (beleidsmedewerker gemeente)

Gemeente neemt initiatieven tot regie

Enkele van de grotere bezochte gemeenten hebben de regie over de uitvoering van de Wsw voor een deel in handen en streven naar contractuele afspraken met het sw-bedrijf over te leveren prestaties, waaronder uitstroompercentages. Deze gemeenten zien de sociale werkvoorziening vooral als instrument van een lokaal arbeidsmarktbeleid, waarvan de reïntegratie van arbeidsgehandicapten deel uitmaakt. Het streven is om met gebruikmaking van verschillende regelingen (Wiw, ID-regeling, Wet Rea, Wsw) de mogelijkheden van de cliënt als uitgangspunt te nemen. Deze gemeenten zien het als onvermijdelijk dat de Wsw als voorziening voor beschutte werkomgeving zal krimpen, omdat het te veel geld zal kosten deze op hetzelfde niveau in stand te houden.

4.3 Sturing door het ministerie van SZW

4.3.1 Inleiding

Het ministerie van SZW maakt onderscheid tussen beleidsinformatie enerzijds en toezichts- en financiële verantwoordingsinformatie anderzijds. Daarbij horen ook verschillende mogelijkheden tot sturing. Beleidsinformatie bestaat uit monitors, specifiek onderzoek en evaluaties. Op basis van de beleidsinformatie kan zowel op beleidsniveau als op het niveau van de organisatie van de uitvoering gestuurd worden. Op basis van financiële verantwoordings- en toezichtsinformatie wordt de subsidie per individuele gemeente vastgesteld. Hierbij kan bij een gemeente, afhankelijk van het geldende maatregelen- en sanctiebeleid, de subsidie deels worden teruggevorderd.

In lijn met dit onderscheid is in dit onderzoek sturing opgevat als de aanpassing van wet- en regelgeving en gericht op het uitvoeringsniveau in de vorm van bijvoorbeeld bestuurlijke afspraken met en faciliterende en stimulerende activiteiten richting gemeenten. Voorwaarde voor het adequaat kunnen sturen is wel dat het ministerie beschikt over volledige, actuele en juiste beleidsinformatie.

4.3.2 Beleidsinformatie

Met ingang van 2000 wordt door de gemeenten halfjaarlijks een bestand met informatie op persoonsniveau aangeleverd, de persoonsmonitor. De informatie voor de persoonsmonitor wordt in opdracht van de minister verzameld door een extern bureau³⁰. Deze controleert, analyseert en verwerkt deze informatie tot bruikbare beleidsinformatie.

Volledigheid

In de voorgaande hoofdstukken bleek reeds dat er veel beleidsinformatie beschikbaar is. Er wordt echter geen informatie gevraagd over het aantal detacheringen, de verrichte scholingsactiviteiten en over de gewenste samenwerking tussen gemeenten, Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsinstellingen. Omdat deze informatie niet wordt verzameld, kan niet worden vastgesteld in hoeverre deze instrumenten bijdragen aan het

³⁰ Research voor Beleid.

streven naar uitstroom naar reguliere arbeid en het bieden van werk onder aangepaste omstandigheden.

Juistheid

Om de juistheid te kunnen beoordelen, heeft de Rekenkamer gekeken naar de betrouwbaarheid en validiteit van de informatie in de persoonsmonitor over 2000.

Voor de persoonsmonitor controleert het externe bureau de door de gemeenten geleverde gegevensbestanden met behulp van een controleprogramma. Voor het goed- of afkeuren van een bestand worden geen harde criteria gehanteerd, behalve dat een aantal basisgegevens aanwezig moet zijn. Ook voor de betrouwbaarheid van de gegevens hanteert het externe bureau geen objectieve criteria.

Alle door de gemeenten geleverde bestanden worden samengevoegd tot één groot bestand, dat uiteindelijk gebruikt wordt voor de (half)jaarrapportage en voor de locatierapporten; dit zijn rapporten voor elke gemeente afzonderlijk met daarin lokale en landelijke cijfers.

Over 2000 zijn door het externe bureau twee halfjaarrapporten opgeleverd, in plaats van rapporten over de eerste helft van 2000 en heel 2000. De reden daarvoor was dat de betrouwbaarheid van de informatie over het eerste halfjaar te wensen over liet. Opname van het eerste halfjaarrapport in een jaarrapportage zou de totale betrouwbaarheid verminderen.

Actualiteit

Actualiteit van de beleidsinformatie is voor de Wsw tot nu toe een probleem geweest. Zes weken na afloop van een halfjaarperiode dienen de gemeenten hun gegevens aan te leveren. Voor de gegevens over het jaar 2000 hebben diverse gemeenten dit niet gehaald. Vanaf 2001 gaat het ministerie bij een te late levering van gegevens de subsidie opschorten. Controle en analyse nemen nu nog veel tijd in beslag. De rapportage over 2000 was eind augustus 2001 nog niet definitief, terwijl inmiddels reeds gestart moest worden met de verwerking van de gegevens over de eerste helft van 2001.

4.3.3 Sturingspraktijk

Het ministerie heeft het beleid sinds de invoering van de nieuwe Wsw slechts op een enkel punt bijgesteld. Dit ondanks signalen van bij de doelstellingen achterblijvende realisatiecijfers. Een belangrijke bijsturing betreft het voor 2000 en latere jaren wijzigen van het sanctiebeleid. Besloten werd tot het instellen van een sanctie op het niet halen van de taakstelling begeleid werken. Deze maatregel werd ver in dat jaar, namelijk op 4 oktober 2000 aangekondigd.³¹ Op dat moment waren precieze gegevens omtrent de mogelijke oorzaken van de achterblijvende realisatiecijfers nog niet bekend. Voor de gemeenten was dit te laat om het beleid nog bij te sturen en een eventuele boete te ontlopen. Ook heeft de minister met betrekking tot begeleid werken in november 2000 toegezegd de mogelijkheid van begeleid werken ook open te stellen voor werknemers die (vrijwel) geen begeleiding nodig hebben. Daartoe moet het Besluit Arbeidsinpassing en begeleiding sociale werkvoorziening aangepast worden. Dat was begin september 2001 nog niet gerealiseerd. Ten aanzien van andere signalen van achterblijvende prestaties en effecten achtte het departement het op de eerste plaats onverstandig om

³¹ Beleidsregels vaststelling subsidie Wet sociale werkvoorziening voor het jaar 2000, uit: Staatscourant 4 oktober 2000, nr. 192 pag. 12.

relatief snel na invoering van een nieuwe wet beleidswijzigingen door te voeren. Op de tweede plaats wilde het departement eerst de uitkomsten van de verschillende evaluaties afwachten.

De sturingsmogelijkheden op uitvoeringsniveau heeft het ministerie wel concreter ingevuld. Jaarlijks worden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op bestuurlijk niveau afspraken gemaakt over de uitvoering van de Wsw. Ook heeft het ministerie extra aandacht besteed aan de implementatie van de nieuwe wijze van indiceren. In 1998 en 1999 heeft het Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening, onderdeel van het ministerie, de implementatie van dit onderdeel van de wet begeleid. Desondanks hebben veel sw-bedrijven bij de invoering van de nieuwe Wsw problemen gehad met de nieuwe wijze van indiceren. Er was tijd nodig om aan de nieuwe methode te wennen en een onafhankelijke indicatiecommissie in te stellen.

Het externe bureau, dat voor het ministerie van SZW de beleidsinfo verzamelt en analyseert, tenslotte voorziet de gemeenten periodiek van een nieuwsbrief waarin de resultaten van de betreffende gemeenten worden afgezet tegen de landelijke resultaten.

De evaluatie van de Wsw gaat ook in op de sturende rol van het ministerie van SZW.³² De belangrijkste conclusie is dat het ministerie bij de sturing van de Wsw-uitvoering impliciet uitgaat van gemeenten die in staat zijn om regie te voeren, terwijl er juist veel verschillen zijn tussen gemeenten. Of er wel of geen regie wordt gevoerd is maar zeer ten dele aan veranderende wetten regelgeving toe te schrijven. Factoren als (veranderingen in) de totale structuur van het veld van werk en inkomen, de lokale situatie, de gevoelde noodzaak en de sociaal-economische omstandigheden hebben een grotere impact. Dat leidt tot de bewustwording dat veranderingen op lokaal niveau beter gestimuleerd of uitgelokt kunnen worden door de omstandigheden te beïnvloeden die op lokaal niveau tot regie leiden. Landelijke politieke steun, aanbieden van handvatten, begeleidingscapaciteit beschikbaar stellen en meer sturen op resultaten dan op activiteiten zijn volgens de evaluatie dan aan de orde.

In het kabinetsstandpunt over het IBO-rapport, waarin de verschillende evaluaties verwerkt zijn, geeft de minister van SZW aan de komende tijd verder te zullen verkennen hoe de uitvoering van de Wsw (regie gemeenten, indicatiestelling, samenloop met Rea) nog verbeterd kan worden en hoe de aanbevelingen van de IBO-werkgroep daarin een plaats kunnen krijgen. Dit mede op basis van de ervaringen met lopende pilots gericht op de ondersteuning van gemeenten bij de aansturing van de Wsw.³³

4.4 Conclusies

Sturing door het ministerie van SZW

De wijze waarop het ministerie van SZW de gemeenten aanstuurt bij de uitvoering van de Wsw is gebaseerd op een tamelijk theoretische en nauwelijks uitgewerkte visie op de mogelijkheden en belangen van gemeenten om het arbeidsmarktbeleid en in het bijzonder de Wsw te regisseren.

Het ministerie heeft het beleid inhoudelijk nauwelijks aangepast. In het geval waar het ministerie nadrukkelijk wel heeft willen bijsturen (invoering van sanctie voor het niet halen van de taakstelling begeleid werken) zal de

³² Evaluatieonderzoek Wsw/Wiw: De regiefunctie van de gemeenten, ministerie SZW, juli 2001.

³³ Brief van de minister van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 september 2001.

sturende werking naar verwachting beperkt zijn, met name vanwege het feit dat de aankondiging van de maatregel pas zeer laat werd gedaan.

De minister heeft inmiddels de beschikking over de uitkomsten van een evaluatie van de Wsw en een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de toekomst van het arbeidsmarktbeleid. Deze hebben de minister echter nog geen aanleiding gegeven een standpunt in te nemen over de wijze waarop gemeenten door het ministerie van SZW kunnen worden ondersteund bij hun aansturing van de Wsw-uitvoering.

Regierol gemeenten

Gemeenten regisseren de uitvoering van de Wsw nauwelijks en nog minder in samenhang met andere arbeidsmarktinstrumenten. De uitvoering van de Wsw behoort hierdoor – met enkele uitzonderingen – nog in vergaande mate tot de autonomie van sw-bedrijven. De meeste gemeenten hebben geen behoefte aan of belang bij een grotere bemoeienis van de uitvoering zolang er financieel geen problemen rijzen. In grotere gemeenten met voldoende capaciteit en kennis op het terrein van arbeidsmarktbeleid zijn wel ontwikkelingen zichtbaar naar een grotere sturing van de uitvoering.

Beleidsinformatie

Het ministerie van SZW beschikt over veel beleidsinformatie over de uitvoering van de Wsw. De beleidsinformatie is op een enkel punt onvolledig en kan nog betrouwbaarder en actueler.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

Er komt er nog steeds weinig terecht van het streven om Wsw-werknemers uit te laten stromen naar regulier werk (minder dan 1% van het werknemersbestand). Ook het instrument begeleid werken, dat dit streven naar reguliere arbeid zou moeten ondersteunen, komt nauwelijks van de grond (slechts 7% van het totaal aantal plaatsingen van de wachtlijst). Vanwege bedrijfseconomische belangen krijgt in de praktijk het behouden van de betere werknemers vaak voorrang. Sw-bedrijven onderschrijven de reïntegratiedoelstelling van de Wsw veelal wel, maar krijgen te weinig prikkels en hebben te weinig belang om deze uit te voeren.

De onafhankelijke indicatie wordt in de praktijk beïnvloed door de sw-bedrijven doordat zij intensief betrokken zijn bij de voorbereiding van het indicatie-advies. Het systeem van periodieke herindicatie is vrij star en biedt onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk.

Na de invoering van de vernieuwde Wsw zijn de wachtlijsten voor de sociale werkvoorziening aanzienlijk verkort. Dit geldt echter niet voor de wachttijden. Een kwart van de mensen op de wachtlijst staat daar al langer dan drie jaar op en de mensen die om onbekende redenen de wachtlijst verlaten, hebben daar ook al twee en een half jaar opgestaan. Het extra geld dat het kabinet ter beschikking heeft gesteld voor 4400 extra Wsw-plaatsen in vier jaar (1999–2002) is halverwege de rit maar gedeeltelijk besteed: eind 2000 waren 500 plaatsen extra geschapen.

Niet alle doelstellingen zijn opgesteld op basis van een goede onderbouwing. De taakstelling begeleid werken bijvoorbeeld is op ambities en inschattingen gebaseerd en mede daardoor niet realistisch.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – die eindverantwoordelijk is voor de effectiviteit en uitvoering van de Wsw – dient meer grip te krijgen op de uitvoering van deze wet. Het ministerie van SZW slaagt er niet in de gemeenten effectief aan te sturen.

In de huidige situatie worden belangrijke beleidsmatige keuzes vooral gemaakt door de uitvoerende sw-bedrijven. Hierbij wordt een grote spanning ervaren tussen het realiseren van de doelstellingen «creëren van een beschutte werkomgeving» en «streven naar reguliere arbeid». De praktijk zou moeten zijn dat het ministerie de gemeenten effectief aanstuurt en dat de gemeenten het lokale arbeidsmarktbeleid regisseren, waaronder de uitvoering van de Wsw.

Dat het ministerie van SZW er niet in slaagt het lokale Wsw-beleid effectief aan te sturen, ligt niet aan de beschikbare informatie. Het ministerie beschikt over veel informatie over de uitvoering van de Wsw, zij het dat deze nog niet actueel genoeg is.

Gemeenten zien de Wsw vooral als aparte sociale voorziening en niet als onderdeel van een integraal arbeidsmarktbeleid. Veel gemeenten weten niet waar de afvallers van de Wsw blijven, waardoor een sluitende aanpak voor deze kansarme groep niet is gegarandeerd.

5.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt het volgende aan:

1. Neem de spanning in de uitvoering tussen de twee doelstellingen van de Wsw weg. Dit is te bereiken door duidelijke opdrachtgever–opdrachtnemer relaties tussen gemeenten en uitvoerende organisaties te bewerkstelligen, waarin wordt vastgelegd welke inspanningen voor welke doelstellingen verwacht worden en wie waarvoor verantwoordelijk is. De financiële belangen van het sw-bedrijf en de gemeente dienen strikt gescheiden te zijn en het opdrachtnemerschap hoeft ook niet beperkt te blijven tot de sw-bedrijven.
2. Voeg aan het indicatiebesluit een uitspraak toe over de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt, zodat gemeenten en sw-bedrijven kunnen afspreken welke inspanningen nodig zijn en op welke termijn iemand kan uitstromen.
3. Maak het systeem van herindicatie flexibeler. Laat de indicatiecommissie bepalen voor hoeveel jaar een indicatie geldt.
4. Breng de aanmelding en indicatiestelling onder bij het CWI. De onafhankelijkheid van de indicatie is hierdoor beter gewaarborgd en een sluitende aanpak krijgt meer kans van slagen.
5. Ondersteun de gemeenten meer op uitvoeringsniveau. Hierbij kan gedacht worden aan het opstellen van modelcontracten, het inzicht geven in best-practices en het inventariseren van welke behoeften er op dit gebied bestaan bij gemeenten.
6. Onderzoek wat de oorzaak is van het feit dat een grote groep mensen langer dan drie jaar op de wachtlijst staat en waarom zoveel mensen om onbekende redenen uit de wachtlijst stromen.
7. Stimuleer begeleid werken vanuit het oude werknemersbestand en beloon gemeenten voor geleverde prestaties op dit punt.

5.3 Reactie minister

In zijn reactie op het rapport constateert de minister van SZW dat het rapport van de Algemene Rekenkamer goed aansluit op de evaluatie van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek *Aan de slag*.

De minister onderschrijft de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer de spanning in de uitvoering tussen de twee doelstellingen van de Wsw weg te nemen. Duidelijke opdrachtgever–opdrachtnemerrelaties tussen gemeenten en uitvoerende organisaties kunnen hieraan inderdaad bijdragen, als daarin wordt vastgelegd welke inspanningen worden verwacht en wie waarvoor verantwoordelijk is. De financiële belangen van het sw-bedrijf en de gemeente dienen strikt gescheiden te zijn en de uitvoering hoeft ook niet beperkt te blijven tot de traditionele sw-bedrijven.

De minister meent dat de Wsw niet uitsluitend beoordeeld kan worden op basis van een afgeleide subdoelstelling zoals de uitstroom. Een grote uitstroom uit de Wsw naar reguliere arbeid is niet te verwachten. Enerzijds omdat de sw-werknemers van voor 1998 niet periodiek geherindiceerd worden. Anderzijds omdat de nieuwe instroom een veel grotere afstand tot de arbeidsmarkt kent dan onder de oude Wsw. Niettemin heeft de minister recentelijk een aantal maatregelen genomen om de uitstroom te bevorderen. Dit zijn de invoering van een heffingskorting en het uitbreiden van de terugkeergarantie tot drie jaar.

De praktijk laat volgens de minister zien dat de hoofddoelstelling van de Wsw wordt gerealiseerd. Het bereik van de Wsw ten opzichte van de potentiële doelgroep van de Wsw kan worden afgeleid uit de ontwikkeling in de lengte van de wachtlijst van Wsw-geïndiceerden: deze is sinds de invoering van de nieuwe Wsw ingaande 1998 aanzienlijk afgenomen van ruim 20 000 personen eind 1997 tot ruim 6000 personen eind 2000. De minister is het wel eens met de Algemene Rekenkamer dat de wachtduur nog een punt van zorg is. Inmiddels is er een onderzoek aanbesteed naar de oorzaken van de lange gemiddelde wachtduur en in de begroting 2002 is aangegeven dat gestreefd zal worden naar een verkorting tot 1 jaar.

De minister onderschrijft de aanbeveling dat aan het indicatiebesluit een uitspraak toegevoegd moet worden over de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Dit geldt ook voor de wenselijkheid dat de indicatiecommissie bepaalt voor hoeveel jaar een indicatie geldt. Deze flexibiliteit is al in de regelgeving begrepen en het gebruik van deze ruimte kan bevorderd worden door de onafhankelijkheid van de indicatie, dus zonder beïnvloeding door de sw-bedrijven, beter te waarborgen door de indicatiestelling onder te brengen bij het Centrum voor Werk en Inkomen, zoals ook het IBO-rapport aanbeveelt.

De minister onderschrijft de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om begeleid werken vanuit het oude werknemersbestand te stimuleren en gemeenten voor geleverde prestaties op dit punt te belonen. Begeleid werken vanuit het oude werknemersbestand zal met met ingang van 2002 gaan meetellen bij de realisatie.

Wat betreft de informatievoorziening moet volgens de minister onderscheid worden gemaakt tussen beleidsinformatie, toezichtsinformatie en financiële verantwoordingsinformatie enerzijds en mogelijkheden voor bijsturing anderzijds.

Tot slot geeft de minister aan dat de ondersteuning van de gemeenten bij hun aansturing van de uitvoering van de WSW verder zal worden opgepakt. Daarbij geeft de minister aan niet te willen kiezen voor recentralisatie, maar voor ondersteuning van de gemeenten ter versterking van hun aansturing van de uitvoering. Om meer grip te krijgen op de uitvoering van de wet wordt actief gebruik gemaakt van een aantal mogelijkheden tot bijsturing. Dit zijn het aanpassen van wet en regelgeving en de toetsingskaders, het maken van bestuurlijke afspraken met de Vereniging Nederlandse Gemeenten en benchmarking richting uitvoerders. Ook loopt er sinds 1999 een pilot bij vier gemeenten ter ondersteuning van hun sturing van de WSW in het bredere kader van het gemeentelijk arbeidsmarktinstrumentarium. In december 2001 worden de ervaringen tot dan toe aan alle gemeenten en de VNG overgedragen.

5.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister de belangrijkste aanbevelingen onderschrijft. Dit geldt voor het wegnemen van de spanning tussen uitstroom en beschutte werkomgeving, voor het realiseren van begeleid werken, het onderbrengen van de indicatiestelling bij de op te richten Centra Werk en Inkomen en het verder oppakken van de ondersteuning van de gemeenten.

Ondanks deze positieve reactie doet de minister nauwelijks concrete toezeggingen, met name niet op het punt van de spanning tussen de sociale doelstelling van de Wsw en de bedrijfseconomische doelstelling

van de sw-bedrijven. Dit betreft de Algemene Rekenkamer, omdat de analyses in het IBO-rapport «Aan de Slag», in diverse evaluaties en in het Rekenkameronderzoek overeenkomen en diverse aanbevelingen hebben opgeleverd. Ook de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek gaat niet verder dan dat «verkend zal worden hoe de uitvoering van de Wsw verbeterd kan worden». De Algemene Rekenkamer vraagt zich dan ook af wanneer de minister de geconstateerde knelpunten aan de hand van de aangedragen oplossingsrichtingen daadwerkelijk gaat aanpakken.

Verder geeft de minister in zijn reactie aan dat zowel van het oude werknemersbestand als van de nieuwe instroom geen grote uitstroom te verwachten valt. De minister typeert de uitstroom als een «afgeleide subdoelstelling». Hij wekt hiermee de suggestie uitstroom van ondergeschikt belang te vinden. Dit staat in contrast met de wijze waarop het beleid tot dusver is uitgedragen. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer toont aan dat vrijwel zonder uitzondering de sw-bedrijven werken aan een toekomst waarin trajectbegeleiding en reïntegratie het uitgangspunt zijn. De minister zou snel duidelijk moeten maken hoe bepaald moet worden of uitstroom voor een individuele sw-er wèl of geen realistische doelstelling is. Dit kan als basis dienen voor afspraken over de uitstroom tussen gemeente en sw-bedrijf. Daarmee wordt inhoud gegeven aan de regiefunctie van gemeenten.

De minister meet de realisatie van de doelstelling «het scheppen van aangepaste werkgelegenheid» af aan de verkorting van de wachtlijst. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat een zeer groot deel van de daling wordt veroorzaakt door de uitstroom van een groep mensen van wie onbekend is waarom zij niet langer op de wachtlijst staan. Deze groep is in elk geval niet ingestroomd in de sociale werkvoorziening. In hoeverre zij nog tot de potentiële doelgroep gerekend zouden kunnen worden is niet bekend. Inzicht in de kenmerken van deze groep is nodig, vooral omdat zij gemiddeld zeer lang op de wachtlijst hebben gestaan.

De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat de minister met ingang van 2002 de plaatsing van mensen vanuit een Wsw-dienstbetrekking naar een begeleid-werkenplaats meetelt voor de taakstelling. De vraag is echter of hiermee de taakstelling wèl gehaald zal kunnen worden. Sw-bedrijven hebben namelijk nauwelijks belang bij het begeleid werken. Het onderzoek toont aan dat de sw-bedrijven in de praktijk met name inspanningen verrichten om aan te tonen dat hun onderrealisatie niet verwijtbaar is. De Algemene Rekenkamer dringt aan op het nemen van positief stimulerende maatregelen gericht op begeleid werken.