

Goed benut, goed bestuurd

ADVIES COMMISSIE TOEKOMST EN TRANSITIE SOCIALE WERKVOORZIENING

15 september 2011

Goed benut, goed bestuurd

ADVIES COMMISSIE TOEKOMST EN TRANSITIE SOCIALE WERKVOORZIENING



Samenvatting

De VNG en Cedris hebben naar aanleiding van de kabinetsplannen voor de Sociale Werkvoorziening een onafhankelijke commissie ingesteld om een advies op te stellen over de toekomst van de sociale werkvoorziening en de transitie.

De commissie doet zes aanbevelingen:

1. Splitsing

Maak een splitsing tussen Werk in een reguliere omgeving en Beschermd Werk. Werk in een reguliere omgeving is bij voorkeur een gewone baan. Maar voor mensen met een functiebeperking zijn detacheringen vaak perspectiefrijk en, soms tijdelijk, nodig. Beschermd Werk is voor mensen met een lage productiviteit.

2. Activerende benadering

De commissie stelt voor om een gespecialiseerde detachingsfaciliteit op te richten, die met een eenduidige werkwijze, een beperkt aantal regionale uitvoerders en onder aansturing van de gemeente gaat werken. Daarmee beperken we risico en administratieve lasten voor werkgevers. Werknemers hebben de zekerheid van een arbeidscontract en goede begeleiding.

De commissie ziet kansen door de structureel krappe arbeidsmarkt en de vlucht die Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen neemt. En werkgevers kunnen meer dan nu op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken.

3. Bundeling

Een bundeling van kennis en expertise van de sociale werkvoorziening moet leiden tot een kwalitatief hoogwaardige voorziening Beschermd Werk. Met eenvoudige werkzaamheden en zonder productiedoelstelling maar met arbeidstrots. Gemeenten moeten hier het voortouw nemen, dat past in de decentralisatie van delen van de AWBZ.

4. Goed bestuurd

Maak een einde aan de onheldere verantwoordelijkheidsverdeling: scheidt opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht. Ontwikkel een model aanbesteding- en tenderprocedure. Zonder keuzen, geen perspectief.

5. Transitie: overgang huidige bedrijven naar nieuwe situatie

Goede voorbereiding door kwartiermaker. In kaart brengen arbeidsvraag en arbeidaanbod. Inventariseren mogelijkheden voor sectorale afspraken, transitieteams.

Oprichten onafhankelijk herstructurings- en transitiefonds op met voldoende middelen om de overgang naar het nieuwe systeem mogelijk te maken. Het fonds kan ondersteunen om de transitie mogelijk te maken en onder voorwaarden beslissen over toekenning van middelen bij financiële nood.

6. Verantwoorde vernieuwing

Maatwerk bij uitwerking subsidiekorting. Door de korting op de rijkssubsidie in combinatie met garanties voor de huidige arbeidsvoorwaarden ligt er een financieel gat. Dit vraagt veel van de sector. Ook in goede zin. De commissie meent dat er ruimte is voor efficiëntieverbetering, toename van de inkomsten – bijvoorbeeld door meer detacheringen – en roept op tot een zeer beheerste stijging van de SW loonkosten. De balans moet echter in orde in zijn. Vernieuwing is goed, maar mag niet tot ongelukken leiden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Opdracht aan de commissie	7
1 Mensenwerk	9
2 Uitgangspunten	11
2.1 Iedereen is nodig en dat biedt kansen	11
2.2 Van beperkingen naar mogelijkheden	11
2.3 Aandacht voor Wwb en Wajong	11
2.4 Aandacht voor regionale verschillen	11
2.5 Hardnekkige vraagstukken	12
2.6 Werkgevers aanspreken op hun verantwoordelijkheid	12
3 Waarom het beter kan	13
3.1 Bestaat 'de sector'?	13
3.2 Sector als geheel maakt verlies, grote verschillen tussen bedrijven	13
3.3 Ontwikkeling binnen naar buiten steeds meer op koers, wel grote verschillen	13
3.4 CAO als gouden kooi	14
3.5 Spanning tussen productie en uitstroom	14
3.6 Versnippering	14
3.7 Besturing: niemand neemt en niemand heeft verantwoordelijkheid	15
4 Goed benut	16
4.1 Werk in een reguliere omgeving	16
4.2 Eenduidigheid, lokale verantwoordelijkheid en doelmatigheid	17
4.3 Aanspreken werkgevers	18
4.4 Beschermd Werk	18
4.5 Uitvoering privaat of publiek	19
4.6 Ruimte voor leerwerkplekken	19
4.7 Aanbevelingen	19
5 Goed bestuurd	20
5.1 Goed bestuur is mensenwerk...	20
5.2 ...en vraagt om scheiding van rollen	20
5.3 Aanbevelingen	20

6	Transitie: benoem een onafhankelijke kwartiermaker	21
6.1	In kaart brengen arbeidsvraag en mogelijkheden	21
6.2	Zicht op competenties	21
6.3	Opbouw detacheringsfaciliteit, inclusief eenduidige werkwijze en opbouw Beschermd Werk	22
6.4	Overgangsproces voor de huidige bedrijven	22
6.5	Lokale en regionale transitieteams	22
6.6	Aanbevelingen	23
7	Arbeidsvoorwaarden	24
7.1	Goede arbeidsvoorwaarden vragen om de juiste balans	24
7.2	Inkomenszekerheid boven inzetbaarheid?	24
7.3	Aanbevelingen	24
8	Financiën	25
8.1	Voorstellen voor de toekomst binnen financiële kaders	25
8.2	Overgangssituatie lijkt welhaast onmogelijk	25
8.3	Compenseer de daling van de SW-loonkosten voor gebieden met veel SW'ers	25
8.4	Richt een onafhankelijk herstructurerings- en transitiefonds in	26
8.5	Vier opties voor dekking van tekorten	26
9	De aanbevelingen	28

Opdracht aan de commissie

VNG en Cedris hebben eind juni de commissie Toekomst en Transitie Sociale Werkvoorziening (verder 'de commissie') ingesteld met de opdracht om voorstellen te doen voor de toekomstige inrichting van de sociale werkvoorziening en de transitie van de huidige situatie naar de toekomstige situatie. Aanleiding voor het instellen van de commissie zijn de kabinetsplannen voor de sociale werkvoorziening en de verschillen in inzicht die daarover bestaan tussen kabinet enerzijds en VNG en Cedris anderzijds.

1 Mensenwerk

Dankzij veel inzet en betrokkenheid heeft de Nederlandse samenleving ervoor gekozen om voorzieningen te ontwikkelen voor mensen die een steuntje in de rug nodig hebben. Dit geeft een variatie aan regelingen en mogelijkheden. De manier waarop een samenleving omgaat met meer kwetsbare groepen wordt ook wel beschaving genoemd. Hoe ga je om met mensen, hoe zorg je voor mensen, hoe faciliteer je mensen die niet alles op eigen kracht kunnen? Mensenwerk dus in de meest zuivere zin van het woord.

Dit geldt ook voor wat we nu nog de Sociale Werkvoorziening noemen. Een voorziening die ontwikkeld is om juist mensen te helpen die niet of minder goed mee kunnen in het 'geweld' op de arbeidsmarkt. Met veel inspanningen is er een netwerk van bedrijven en activiteiten ontwikkeld waar duizenden werknemers begeleid worden, specifieke werkplekken hebben of begeleid en ondersteund worden in het reguliere werk. Weer mensenwerk!

Die infrastructuur en voorzieningen en het daaraan verbonden werk zijn in al die jaren niet automatisch als wenselijk en goed gekwalificeerd. Al in 1994 waarschuwde de commissie Houben dat er ook (structurele) nadelen verbonden zijn aan opzet en werkwijze. Deze constatering is later herhaald. Het meest recent in de adviezen van de commissie De Vries.

Blijkbaar erkennen we in de Nederlandse samenleving nut en noodzaak voor toegesneden voorzieningen voor mensen met een functiebeperking, maar lukt het ons minder goed om daar ook duurzaam goede uitkomsten in te organiseren.

Het vinden van een balans blijkt niet mee te vallen. Een balans die uitgaat van de mogelijkheden van mensen en waarbij reguliere arbeidsorganisaties worden aangesproken om meer te doen, mensen zelf worden gestimuleerd om goede keuzes te maken en de verantwoordelijkheid en incentives goed zijn georganiseerd. Verantwoordelijkheid wordt dan vacant, domeingedrag dominant, verworven rechten uitgangspunt en de doelstelling van veranderen feitelijk een bezuiniging.

Discussies gaan dan over structuren en systemen, goede en slechte prikkels en vooral de effecten in geld. Logisch en verklaarbaar maar het risico daarvan is dat het oorspronkelijke doel uit het oog wordt verloren. Het blijft immers gaan om mensenwerk.

Werk voor mensen met andere talenten en competenties dan gebruikelijk. Collega-werknemers die meer aandacht en ondersteuning nodig hebben. Maar voluit gemotiveerd zijn om mee te doen en hun bijdrage te leveren. Diezelfde motivatie geldt voor de begeleiders, de mensen die anderen in staat stellen om dat bijzondere werkplekje te vinden en het vol te houden.

Het inzetten van al die talenten is noodzakelijk. Het is de overtuiging van de commissie dat daarvoor andere structuren en werkwijzen nodig zijn. Juist om een omslag te realiseren die de belemmeringen van de huidige opzet doorbreken.

De beperkte tijd is reden geweest om vooral naar de hoofdlijnen te kijken. Hoe kunnen we het werk zó organiseren, dat er toekomst blijft voor mensen met een beperking? Vooral in een reguliere werkomgeving. Hoe kunnen we de verantwoordelijkheid beter organiseren, zeker met de nieuwe mogelijkheden en taken voor de gemeente? En welke transitie is nodig om van de huidige naar de gewenste werkelijkheid te komen?

Het gaat allemaal om mensenwerk. Dat is ook de overtuiging waarop de commissie de aanbevelingen baseert. Gemotiveerde mensen die bereid zijn om veranderingen te realiseren. Juist om het perspectief en de kansen van mensen met een functiebeperking duurzaam te laten zijn.

Anton Westerlaken (voorzitter)

Hans Bokhorst

Mirella Bouweriks

Lenie Dwarshuis

Carel van Eykelenburg

Maarten Ruys

Margo Vliegenthart

Boris van de Woestijne (secretaris)

2 Uitgangspunten

2.1 Iedereen is nodig en dat biedt kansen

De commissie heeft nagedacht over de toekomst van de sociale werkvoorziening vanuit het perspectief van een structureel krappe arbeidsmarkt. Ter illustratie: de Raad voor Werk en Inkomen verwacht in de arbeidsmarktanalyse 2011 dat, afhankelijk van de ontwikkeling van de pensioengerechtigde leeftijd, de beroepsbevolking tot 2040 krimpt met 400.000 tot 800.000 personen. En ook de commissie Arbeidsparticipatie wees in haar rapport in 2008 op het tekort aan mensen. Kortom, iedereen is nodig.

Zonder al te optimistisch te zijn over de directe mogelijkheden van de arbeidskrapte voor mensen met een functiebeperking, vindt de commissie dat de kansen van de krapte optimaal benut moeten worden. Ook vanuit de economische belangen die hier voor bedrijven aan verbonden zijn. De benadering van social return on investment laat zien, dat ook reguliere sociaal-economische doelstellingen gerealiseerd worden bij een gerichte inzet van alle talenten.

2.2 Van beperkingen naar mogelijkheden

Het is de commissie opgevallen dat over de sociale werkvoorziening vaak in termen van beperkingen en belemmeringen wordt gesproken. SW-werknemers worden vanuit de indicatie nog te veel ingedeeld in categorieën van beperkingen. De commissie pleit voor een benadering die juist van mogelijkheden uitgaat. In dit advies spreekt de commissie daarom over werknemers met een functiebeperking in plaats van een arbeidshandicap. Dit sluit aan bij de ambities van de commissie om inzetbaarheid en het beter benutten van kansen centraal te stellen. Hierin volgt de commissie de benadering van de SER in het advies over de Wajong.

2.3 Aandacht voor Wwb en Wajong

De Sociale Werkvoorziening kan niet los worden gezien van de Wet Werk en Bijstand (Wwb) en de Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten). Vanwege de overeenkomsten in problemen en de samenhang in regelingen. Dit is met de plannen voor Werken naar Vermogen verder geformaliseerd door ontschotting van de budgetten en het (verder) verleggen van de verantwoordelijkheid voor deze groepen bij gemeenten. De voorstellen voor de toekomst van de sociale werkvoorziening zijn dan ook niet los te zien van de wet Werken naar Vermogen. Daarmee wordt voorkomen dat 'oplossingen' in de Sociale Werkvoorziening leiden tot problemen in de Wwb en Wajong.

Eenzelfde aanpak en benadering is nodig voor veranderingen in de AWBZ. Ook hier wordt de verantwoordelijkheid voor de gemeenten vergroot en kan een regeling betrekking hebben op dezelfde mensen. Goede afstemming in regelgeving en condities zijn hierbij cruciaal. Vooral ook om te voorkomen dat mensen in en uit regelingen worden 'gepompt'. De regieverantwoordelijkheid van de gemeente vraagt daarbij aandacht en biedt kansen.

2.4 Aandacht voor regionale verschillen

Er bestaan grote verschillen in het relatieve aantal SW-plekken per gemeente. Van Pijnacker-Nootdorp met 67 fte op 49.000 inwoners, tot Kerkrade of Pekela met respectievelijk 1.037 fte op

49.000 inwoners en 294 fte op 13.000 inwoners. Dat is een factor 17 verschil! Het gemiddelde is 5,4 SW-plekken per 1000 inwoners. Daarbij komt dat de SW-formatie gemiddeld 3 à 10 keer groter is in gebieden met een hoge werkloosheid. Dit is zo gegroeid doordat tot 1998 de regionale werkloosheid meespeelde in de indicatiestelling. Gemeenten met een hoge werkloosheid hadden te maken met veel instroom.

Het gevolg is dat er een groep gemeenten is die te maken heeft met één probleem dat meerdere gezichten heeft. Dezelfde werkloosheid en regionale economische omstandigheden die eerst voor de hoge instroom in de SW heeft gezorgd, beperken nu de mogelijkheden voor omvorming - bijvoorbeeld door het inzetten van meer detacheringen.

2.5 Hardnekkige vraagstukken

Een deel van de thema's die de commissie in het advies adresseert heeft een hardnekkig karakter. De commissie stuitte op een advies van de commissie Houben uit 1994 over de toekomst van de Sociale Werkvoorziening waarin wordt gewezen op de spanning in de doelstelling, de bedrijfs-economische problematiek van de eigen productie en de potentie van meer detacheren bij reguliere werkgevers. Wij hopen met dit advies een perspectief te bieden om hiervoor oplossingen te bieden. Daarin schroomt de commissie niet om hardnekkige patronen te doorbreken. Maar de commissie wil ook voortbouwen op de succesvolle en mooie resultaten waar mensen in de sociale werkvoorziening mee bezig zijn en die ze hebben gerealiseerd. Borgen wat goed is en verbeteren waar mogelijk en nodig.

2.6 Werkgevers aanspreken op hun verantwoordelijkheid

De commissie is van mening dat werkgevers explicieter aangesproken moeten worden op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Goede intenties zijn niet voldoende. De resultaten die de laatste jaren zijn geboekt, laten zien dat er nog veel kan verbeteren en dat er nog veel nodig is. Dit geeft ook directe voordelen voor werkgevers. Betere kansen in het aanbestedingsbeleid, compensatie voor niet-productieve uren en ook productie redesign laten zien dat bedrijfsprocessen efficiënter verlopen met meer en betere inzet van mensen uit de doelgroep.

De commissie ziet ook goede ontwikkelingen op het vlak van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en duurzame inzetbaarheid in het bedrijfsleven. Een goed voorbeeld hiervan is de Code Verantwoordelijk marktgedrag in de schoonmaak- en glazenwassersbranche. Daarin is afgesproken dat werkgevers en opdrachtgevers bewust omgaan met de factor arbeid en niet alleen efficiëntie en margedruk laten tellen. Een ander initiatief gericht op de duurzame inzetbaarheid van arbeid is het manifest *Naar nieuwe arbeidsverhoudingen* van AWWN, FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen en de Unie. Als reactie op een krappere wordende arbeidsmarkt nemen partijen zich in dit manifest voor om afspraken te maken om ook mensen met beperkte vaardigheden en/of kennis zo veel mogelijk binnen ondernemingen aan het werk te houden. Goede aanbestedingsregels zoals die nu al gelden, kunnen dit versnellen en verbreden.

Vraagstuk in de juiste proporties

De commissie vindt het belangrijk om het vraagstuk in de juiste proporties te zien. De SW populatie maakt slechts 1,2 procent van de beroepsbevolking uit: dat zijn 12 op de 1000 werknemers. De commissie meent dat de we als samenleving in staat moeten zijn om hier een goede oplossing voor te vinden.

3 Waarom het beter kan

3.1 Bestaat 'de sector'?

Als het in dit advies over 'de sector' gaat, doelt de commissie op de 94 bedrijven die als belangrijkste gemeenschappelijke kenmerk hebben dat zij de Wet op de Sociale Werkvoorziening uitvoeren. Een nadere blik laat zien dat de bedrijven op alle mogelijke manieren van elkaar verschillen: in omvang (het kleinste bedrijf heeft 200 mensen in dienst, het grootste 5000), in besturing en rechtsvorm (van BV tot gemeentelijke dienst) en in activiteiten en resultaten.

Toch ziet de commissie een aantal gedeelde knelpunten waardoor de commissie meent dat het beter kan.

3.2 Sector als geheel maakt verlies, grote verschillen tussen bedrijven

De 94 bedrijven lijdten in 2009 een verlies van 115 miljoen euro op jaarbasis (cijfers 2009, bron Cedris, Brancheinformatie). Dit tekort wordt verzacht door inkomsten uit andere doelgroepen (met name de Wwb) en wordt verder opgevangen door een gemeentelijke bijdrage in de exploitatie.¹

In 2008 maakte 62 procent van de bedrijven verlies. De resultaten echter variëren sterk: van 2,7 miljoen euro winst tot 5,1 miljoen verlies. Ook de verschillen in de opbrengst per SW'er zijn groot: van 8.000 euro tot 14.000 euro (cijfers 2008, bron SEO). De grote verschillen tussen bedrijven, in toepassing van de CAO en regionale economie maken het ook niet mogelijk om één succesformule te benoemen. Een belangrijke oorzaak voor de tekorten zijn de tekortschietende opbrengsten van de eigen productie.² De dalende omzetten van SW bedrijven zijn ontoereikend om de kosten van gebouwen, machines, management te dekken. Ook de commissie Houben, uit 1994, constateerde dat er sprake is van dalende opbrengsten: *De druk op de SW-bedrijven om meer netto-opbrengsten te genereren op basis van de verkoop van goederen en diensten, is groot. Gegeven de slechte economische situatie en de zware concurrentie van de lage-lonenlanden in de sectoren van bedrijvigheid waarin ook de SW-bedrijven werkzaam zijn, is omzetvergroting een zware opgave.*

3.3 Ontwikkeling binnen naar buiten steeds meer op koers, wel grote verschillen

De Sociale Werkvoorziening maakt een sterke ontwikkeling door. Van een intern, op de eigen productie gerichte, industriële sector naar een meer op dienstverlening gerichte sector. Een sector waarin mensen niet in het eigen bedrijf werken en via detacheringen worden uitgeleend of via begeleid werken in dienst komen van reguliere werkgevers.

1 In totaal maakten de bedrijven in 2009 115 miljoen euro verlies op de Wsw, bedroeg de opbrengst van dienstverlening voor andere groepen 54 miljoen (met name reïntegratiediensten). Gemeenten droegen in 2009 60 miljoen bij.

2 Er zijn diverse definities van intern, extern werk. De sector onderscheidt: intern, Werken op Locatie en Extern. Welke bedrijfseconomische condities precies bij de verschillende soorten werk horen en hoe de SW-bedrijven hiermee omgaan is niet te achterhalen omdat we geen eenduidige informatie hebben over kostentoerekening. De commissie maakt in de analyse daarom een onderscheid tussen werksoorten waarbij het SW-bedrijf de kosten die voortkomen uit Rente, of Risico of Ruimte (RRR) betaalt en werksoorten waarin alleen arbeid wordt verkocht.

Deze ontwikkeling is na een aarzelende start aan het doorzetten. Zo is het aandeel van de industriële productie de afgelopen jaren sterk gedaald en wordt nieuwe instroom steeds vaker direct geplaatst op een detachings- of begeleid werken plaats, mede gestimuleerd door een daarop gerichte financiële prikkel.

Maar er zijn ook signalen dat de sector in zijn geheel en een deel van de bedrijven in een veel lager tempo verandert. De eigen doelstelling om in 2009 1/3 van het personeelsbestand in begeleid werken of in een (groeps)detachering te laten werken is niet gehaald. Nog steeds werkt 43 procent van de SW-werknemers intern.

3.4 CAO als gouden kooi

De CAO Wsw kent een relatief hoge beloning, dure aanvullende regelingen (senioren dagen, eenmalige uitkering), een goede pensioenregeling en een zeer sterke rechtsbescherming.

Dit werkt als een belemmering voor het functioneren van de sector en belemmert de ontwikkeling van mensen. Het leidt er toe dat, zoals hierboven aangestipt, SW-werknemers geen motivatie hebben om uit te stromen naar regulier werk of naar begeleid werken. Dit geldt in veel gevallen ook voor hun begeleiders of familieleden. Betrokkenen gaan er in loon niet op vooruit (soms zelfs achteruit) en verliezen (rechts)zekerheden die ze in de sociale werkvoorziening hebben. In veranderende omstandigheden wordt dan voor de bekende zekerheid gekozen.

Omgekeerd werkt het ook voor arbeidsorganisaties/werkgevers die een plek willen bieden voor werknemers. SW-werknemers verdienen vaak meer dan de reguliere medewerker bij de inlener. Dat geeft scheve ogen.

De CAO is duur voor bedrijven. Dit komt tot uiting in het negatieve subsidieresultaat (dat is het gat tussen de vergoeding van de SW-loonkosten en de feitelijke SW-loonkosten) en uiteindelijk in verliezen. En ook daar is onzekerheid over de duur van een regeling, zekerheid van ondersteuning. De onzekerheidsreductie van twee kanten, op zich begrijpelijk, leidt vervolgens tot structurele onderbenutting en onwenselijke maatschappelijke resultaten.

3.5 Spanning tussen productie en uitstroom

De commissie stelt vast dat er een spanning bestaat tussen interne productie en uitstroom. Dit is een weeffout in het huidige stelsel. Het betekent dat SW-bedrijven mensen binnen houden om de productie in stand te houden terwijl uitstroom mogelijk is. De noodzaak om productie en omzet te genereren werkt zo belemmerend voor de omvorming van een productie-georiënteerd bedrijf naar een detachering-georiënteerd bedrijf.

3.6 Versnippering

Het bepalende criterium voor de schaal waarop de Sociale Werkvoorziening is georganiseerd is de gemeente. Gemeenten dienen voldoende vrijheid te hebben om keuzes te maken voor de werkwijze en inrichting van de Sociale Werkvoorziening, zo is de opvatting van de wetgever. Dat heeft geleid tot het ontstaan van relatief veel uitvoerders (er zijn 94 bedrijven) en een grote diversiteit in omvang, in besturing. De nadelen daarvan zijn drieledig:

- De sociale werkvoorziening sluit niet optimaal aan bij andere structuren. Zoals arbeidsmarktregio's (relevant voor de werkgeversbenadering) of zorgkantoor regio's (relevant voor de AWBZ). Dit geldt nog in versterkte mate voor de CAO sectoren (opleidingsfondsen en afspraken over werkgelegenheid).

- Versnippering staat gezamenlijke opbouw van kennis en een eenduidige aanpak in de weg. De commissie constateert bijvoorbeeld dat de AWBZ systematischer en wetenschappelijker in begeleidingsmethoden investeert.
- SW-bedrijven concurreren met elkaar in aanpalende verzorgingsgebieden. Dat hindert de hierboven genoemde kennisuitwisseling en het leidt tot ongewenste (prijs)concurrentie in regio's. Of zoals een SW-directeur het verwoordde: samenwerken met de burens blijkt altijd lastiger dan met een verder gelegen SW-bedrijf.

3.7 Besturing: niemand neemt en niemand heeft verantwoordelijkheid

In de Wsw is een duidelijke taakverdeling vastgesteld. SW-bedrijven zijn uitvoerder, de gemeenten bepalen de koers (het beleid) en zijn opdrachtgever & financier. De commissie signaleert vier knelpunten in de besturing:

- *Het bestuur (beleidsorgaan) staat teveel op afstand van het SW-bedrijf.* Dit probleem speelt met name in de SW-bedrijven die onder een gemeenschappelijke regeling vallen waarin meerdere gemeenten één SW-bedrijf besturen.
- *De continuïteit van het bestuur is onvoldoende.* SW-bedrijven worden vaak bestuurd door gekozen en benoemde politici. Politici komen en gaan, terwijl het SW-bedrijf juist behoefte heeft aan continuïteit.
- *Er is sprake van een onevenwichtig verschil in kennis en kunde.* SW-bedrijven hebben zoveel meer kennis van het bedrijf, dat gemeenten onvoldoende countervailing power hebben om beleid en visie te ontwikkelen. Dit hangt samen met de continuïteit in de besturing ('als een wethouder een beetje is ingewerkt zit de periode erop'), maar is ook het gevolg van een gebrek aan capaciteit en kunde in de ambtelijke ondersteuning. Ook is het de vraag of vertegenwoordigende politici altijd voldoende bedrijfsmatige kennis hebben om een SW-bedrijf te besturen.
- *De last van dubbele petten.* Politieke ambities en wensen en het bedrijfseconomisch perspectief kunnen gemakkelijk op gespannen voet met elkaar komen te staan. In de huidige regelingen kan het zo zijn dat een wethouder op maandag de opdracht aan het SW-bedrijf bepaalt, dinsdag meebeslist over de bedrijfsvoering en op woensdag toezicht houdt.

4 Goed benut

De commissie pleit voor een splitsing tussen werk in een reguliere omgeving en beschermd werk. Werk in een reguliere omgeving is bij voorkeur een gewone baan, maar als dat (tijdelijk) nodig is, kan werk in een reguliere omgeving ook via een detachering lopen. Beschermd Werk is voor diegenen die een zodanige loonwaarde hebben dat werken in een reguliere omgeving geen optie is.

De commissie kiest voor een activerende aanpak gericht op werk in een reguliere omgeving waar dat kan en een voorziening beschermd werk waar dat nodig is.

Deze twee voorzieningen zijn bestemd voor de nieuwe instroom in Werken naar Vermogen vanaf 2013 en voor de mensen die nu op de wachtlijst staan. De commissie onderstreept daarbij het belang om zo tijdig als mogelijk is de verbinding te maken met het speciaal onderwijs om reguliere en adequate overgangen mogelijk te maken (niemand valt uit).

4.1 Werk in een reguliere omgeving

De commissie is van mening dat fors moet worden ingezet op werk in een reguliere omgeving. Ongesubsidieerd regulier werk waar dat kan. Maar voor mensen met een functiebeperking bieden detachingsconstructies soms meer perspectief.

De uitvoerder verzorgt plekken voor mensen met een functiebeperking. Dit kunnen plekken zijn die dicht tegen regulier werk aanzitten. In dat geval is de inleenvergoeding hoger en zijn aanpassingen aan werk minder groot en is begeleiding minder intensief. Andere plekken liggen verder weg van regulier werk en vergen meer begeleiding en aanpassingen aan het werk. Werknemers krijgen een arbeidscontract bij een detacheerder die zorgt voor begeleiding en die de werknemers het wettelijk minimumloon betaalt.

De gespecialiseerde detachingsfaciliteit werkt in opdracht van gemeenten.

Voor de uitvoerder is er stimulans om zo productief – regulier mogelijk werk te vinden om (in combinatie met de loondispensatie) loonkosten en begeleidingskosten te dekken. De commissie wijst erop dat er een goede stimulans moet komen, detacheerders moeten gestimuleerd worden om de betere mensen te laten uitstromen. Voor de werknemers is er een stimulans om uit te stromen en in dienst van de inlenende werkgever te treden. Zowel vanwege de aard van het werk als de geldende rechtspositie in dat bedrijf. Een detachering biedt werknemers de zekerheid van het contract met de detacheerder.

Voor inlenende werkgevers biedt detachering de mogelijkheid om zonder risico en zonder veel administratieve rompslomp mensen in te huren. Daarmee wordt onbekendheid en onwennigheid met de doelgroep opgeheven en kan snel en effectief resultaat worden geboekt.

Vraag uitgangspunt

De commissie pleit voor een aanpak die redeneert vanuit de vraag van werkgevers. Daarin spelen vijf factoren:

- 1 *Prijs:* Een werkgever neemt alleen iemand met een functiebeperking aan als de opbrengst hoger is dan de kosten.
- 2 *Inpassing in bedrijfsprocessen:* Succesvolle SW-bedrijven redeneren vanuit de vraag en de mogelijkheden van bedrijven. Dit vraagt creativiteit om passende functies te creëren.
- 3 *Risico:* Ondanks no-riskpolissen en andere risicobeperkende factoren zullen werkgevers zeer terughoudend zijn met het aangaan van contracten voor onbepaalde tijd.
- 4 *Administratieve lasten:* Werkgevers willen geen gedoe. Een effectieve aanpak is eenvoudig en eenduidig.
- 5 *Begeleiding is essentieel:* De begeleiding zal als dat nodig is intensief moeten zijn, en kwalitatief van het hoogst denkbare niveau zijn. Werkgevers moeten weten dat ze (ook op termijn) kunnen rekenen op begeleiding.

4.2 Eenduidigheid, lokale verantwoordelijkheid en doelmatigheid

Eenduidigheid: één landelijke aanpak

De effectiviteit van de detacheringen is gebaat bij een eenduidige landelijke systematiek en werkwijze. Eenduidigheid draagt bij aan herkenbaarheid: werkgevers weten waar ze aan toe zijn als ze iemand met duidelijke competenties krijgen, bedrijven weten wat ze aan begeleiding kunnen verwachten en vertrouwen daarop. Bedrijven kunnen ook aangeven op welke competenties zij mensen zoeken en willen inzetten. Tot slot, eenduidigheid maakt standaardisatie in processen mogelijk en biedt een herkenbaar beeld (en dito merk) dat werkgevers weten te vinden.

Lokale verantwoordelijkheid: link met Werken naar Vermogen en lokaal bedrijfsleven

Gemeenten staan het dichtst bij de burger en hebben de contacten met het lokale bedrijfsleven. De gemeente is opdrachtgever, verantwoordelijk voor de inzetbaarheid van mensen en degene die de afspraken maakt over de dienstverlening. Daarbij moet de gemeente de ruimte hebben om keuzes te maken en te bepalen wat ze voor welke persoon wil bereiken. De beleidsmatige keuzevrijheid en verantwoordelijkheid voor gemeenten in de toekomst (in verbinding met Wmo, Wwb en andere doelgroepen) sluit daarbij aan. Dat het bevorderen van participatie daarbij de kerndoelstelling is, behoeft geen betoog.

Een ander element is de link met het lokale bedrijfsleven. Het midden- en kleinbedrijf speelt een sleutelrol bij het werk bieden aan mensen met een functiebeperking. Een goed gemeentebestuur heeft effectieve verbindingen met bedrijven, organisaties en instellingen en kan op die manier beïnvloeden dat mensen uit de doelgroep (extra) kansen krijgen.

Doelmatigheid: uitvoering door een beperkt aantal partijen

De commissie pleit voor doelmatigheid door te kiezen voor een beperkt aantal uitvoerders. Uitvoering door circa zes uitvoerders leidt in de visie van de commissie tot een uitvoeringsstructuur met voldoende massa om schaalvoordelen te halen en professionaliteit op te bouwen. Voor de uitvoering kan ook aangesloten worden bij de arbeidsmarktregio's en de Werkpleinen plus. Dat geeft een sterke verbinding met de arbeidsmarkt.

Uitvoering op het niveau van de gemeenten (418) of op het niveau waarop de sector nu is georganiseerd (94 bedrijven) leidt tot versnippering en ondoelmatigheid.

4.3 Aanspreken werkgevers

Niet alleen vanuit bedrijfseconomische motieven maar ook vanuit maatschappelijke afwegingen kunnen en moeten werkgevers een bijdrage leveren. De commissie is van mening dat we bedrijven explicieter aan moeten spreken op hun verantwoordelijkheid. Goede intenties zijn onvoldoende. Daarom pleiten wij ervoor om bedrijven in GRI (Global Reporting Initiative), de Transparantiebenchmark en gelijksoortige MVO-instrumenten verantwoording te laten afleggen over het aantal mensen met een functiebeperking dat zij in dienst hebben. Bedrijven die geen of onvoldoende resultaten kunnen laten zien, worden wat betreft de commissie uitgesloten van overheidsopdrachten. Dit geldt ook voor werkgevers in de publieke sector.

4.4 Beschermd Werk

Onderdelen van de sociale werkvoorziening en de arbeidsmatige dagbesteding lijken sterk op elkaar en werken op sommige plekken al samen. Verdere intensivering van de samenwerking is gewenst. Daarmee ontstaat een nieuwe voorziening: Beschermd Werk. Belangrijk kenmerk van Beschermd Werk is dat er geen productiedoelstelling is. Inkomsten uit productie zijn geen doel.

In Beschermd Werk is kennis vanuit de AWBZ en Justitie samengebundeld met de kennis uit de sociale werkvoorziening, met als doel om voor mensen met een functiebeperking werk te organiseren. Alle aandacht en investeringen gaan richting het bieden van eenvoudig werk, tegen een lage prijs en zonder dat mensen hun arbeidstrots verliezen.

Hiermee wordt voorkomen dat er twee werelden ontstaan die gelijksoortige activiteiten aanbieden met dezelfde mensen en die vergelijkbare doelen nastreven. Samenwerking is efficiënter en effectiever: beide werelden kunnen elkaar positief beïnvloeden. De commissie waarschuwt wel voor een financieel spel: samenwerking dient niet om tekorten weg te poetsen.

Gemeenten moeten de samenwerking organiseren

Met de decentralisatie van de jeugdzorg en de dagbesteding en de ontschotting van de Wwb, Wajong en SW ontstaat voor gemeenten de mogelijkheid om een integrale aanpak te ontwikkelen voor mensen die vroeger in verschillende regelingen zaten en verschillende rechten en mogelijkheden hadden. De commissie roept gemeenten op om de decentralisatie van de dagbesteding en de herziening van de SW vanuit één perspectief te realiseren: het creëren van een goede, voorziening voor Beschermd Werken.

De commissie meent dat de groep werknemers in Beschermd Werken onderdeel moet worden van de Wet werken naar vermogen. Beloning en arbeidsvoorwaarden voor deze groep (die nieuw instroomt vanaf 2013) dienen daarop geijkt te zijn. Dat betekent een beloning op 70 procent van het wettelijk minimumloon zonder een specifieke arbeidsovereenkomst. Zwaarwegend argument daarbij is dat de commissie meent dat er een stimulans moet blijven bestaan voor alle betrokkenen gericht op het realiseren van mogelijkheden in een reguliere werkomgeving.

De commissie is van mening dat er beleidsvrijheid moet zijn voor gemeenten om werknemers in Beschermd Werken een aanvullende toeslag te geven, als vanaf de start in Beschermd Werken of na verloop van een bepaalde periode blijkt dat zij niet zullen doorstromen naar regulier werk.

Beschermd Werk geen eindstation

De inzet moet zijn: ontwikkeling van capaciteiten, ook in Beschermd Werk. Daarom hoeft Beschermd Werk geen eindstation te worden. Periodiek moet gekeken worden of medewerkers meer kunnen en of ontwikkeling/aangepast werk mogelijk is. Dat betekent dat mensen periodiek een potentiebeoordeling krijgen gericht op de vraag of een andere inzet mogelijk is.

4.5 Uitvoering privaot of publiek

De detachingsfaciliteit en Beschermd Werk kunnen zowel door private partijen als door publieke organisaties worden uitgevoerd. De keuze moet afhangen van de afweging welke partij garant kan staan voor de beste resultaten (effectief en efficiënt voor alle betrokkenen). Daarmee wordt voorkomen dat er een – soms ideologische – discussie ontstaat over het uitvoeringsinstrument. Het cruciale doel blijft: verbeteren van kansen voor mensen met een beperking, benutten van arbeidspotentieel voor arbeidsorganisaties en een doelmatige inzet van publieke middelen.

De commissie ziet hier ook kansen voor SW-bedrijven. Zeker de meer vooruitstrevende SW-bedrijven praktiseren nu al veel elementen van de splitsing die de commissie voorstelt.

4.6 Ruimte voor leerwerkplekken

De splitsing tussen werk in een reguliere omgeving en Beschermd Werk laat onverlet dat er ruimte moet blijven bestaan voor leerwerkplekken. De commissie ziet dat veel gemeenten en SW-bedrijven op het moment successen boeken met leerwerkplekken. Het doel hiervan is om mensen arbeidsritme en werknemersvaardigheden aan te leren. Zowel Wwb'ers als mensen met een functiebeperking hebben dit vaak nodig. Leerwerkplekken kunnen als voorbereiding dienen voor werk in een reguliere omgeving.

In de visie van de commissie dienen leerwerkplekken echter niet vermengd te worden met Beschermd Werk en dient het verblijf op een leerwerkplek altijd gekoppeld te zijn aan een – niet te lange – maximumperiode.

De uitvoering van de leerwerkplekken kan de gemeenten in handen leggen van de detachingsfaciliteit. Dat vergemakkelijkt doorstroming en het voorkomt dat mensen langer dan nodig op een leerwerkplek blijven.

4.7 Aanbevelingen

- 1 Maak een splitsing in twee domeinen. Een detachingsfaciliteit gericht op werk in een reguliere omgeving en een faciliteit Beschermd Werk voor mensen voor wie werk in een reguliere omgeving geen optie is.
- 2 Laat de nieuwe instroom in Werken naar Vermogen en de mensen die nu op de wachtlijst staan, instromen in de detachingsfaciliteit of Beschermd Werk. Laat de nieuwe instroom (WnV en wachtlijst) onder de voorwaarden van Werken naar Vermogen instromen.
- 3 Maak een afgewogen inhoudelijke keuze tussen private en publieke uitvoering.
- 4 Houd ruimte voor leerwerkplekken maar zorg dat ze niet vermengd worden met Beschermd Werk en zorg ervoor dat mensen een maximum periode op een leerwerkplek blijven.

5 Goed bestuurd

5.1 Goed bestuur is mensenwerk...

De ervaring van de afgelopen jaren in verschillende sectoren in de samenleving (financiële sector, zorg, onderwijs, woningbouw, overheid) heeft laten zien dat goede inhoudelijke doelstellingen ook vragen om goed bestuur en goed toezicht. Structuren en prikkels zijn goed en verstandig maar het verschil wordt gemaakt door mensen die gemotiveerd en met vasthoudendheid niet alleen de goede dingen doen, maar vooral ook de dingen goed doen.

Dat vraagt allereerst uitmuntende professionals in de dagelijkse sturing. Vakbekwame, betrokken mensen die extra inzet en duurzame resultaten realiseren voor mensen met een beperking. De doelgroep vraagt dat en heeft recht op die kwaliteit. In de huidige SW-bedrijven zijn goede voorbeelden te vinden die als een benchmark kunnen dienen voor de basiskwaliteit die nodig is.

5.2 ...en vraagt om scheiding van rollen

Goed bestuur wordt vooral ook ondersteund door goed toezicht. Ruimte waar het kan, reken-schap waar het moet en altijd gericht op goede resultaten.

Goed toezicht kan niet gerealiseerd worden in situaties waar verantwoordelijkheden onduidelijk zijn of door elkaar lopen.

Wie betrokken is bij beleidsvaststelling, uitvoering én verantwoording is de bekende aanklager, rechter en advocaat in één persoon.

Dat is ongewenst en om inhoudelijke redenen ook onacceptabel. De klassieke scheiding van verantwoordelijkheden vraagt juist extra aandacht als ook een verantwoording wordt gevraagd in het publieke domein.

Dit stelt zowel hoge eisen aan de manier waarop geld wordt ingezet en de verantwoording daarover. De huidige onheldere verantwoordelijkheids-verdeling moet beëindigd worden.

5.3 Aanbevelingen

- 1 Creëer een heldere scheiding tussen opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht.
- 2 Kom tot een basisfunctieprofiel voor het professioneel besturen/managen en ontwikkel in samenwerking met marktpartijen een leergang om die kwaliteit te ontwikkelen.
- 3 Maak een governancecode (afleidbaar van andere maatschappelijke sectoren) waarin de scheiding van verantwoordelijkheden helder is. Naleving van de governancecode moet een voorwaarde worden voor het lidmaatschap van VNG/Cedris.
- 4 Ontwikkel een model-aanbestedingsprocedure/tenderprocedure voor gemeenten gericht op het beschikbaar stellen van middelen voor het realiseren van kansen op de arbeidsmarkt voor de doelgroep. Maak de aanbestedingsprocedure resultaatgericht, op een niveau dat aansluit bij de relevante arbeidsmarktregio en neem daarin de prestatiecriteria op waarover in het publieke domein verantwoording kan worden afgelegd. Binnen de kennis en ervaring van de VNG zijn good practices beschikbaar die daarvoor een basis kunnen leveren (bijvoorbeeld tenderprocedures voor het openbaar vervoer, de goede resultaten rond de Wmo of duurzame re-integratiecontracten).
- 5 Richt een kennis- en expertisecentrum in waar gemeenten terecht kunnen met vragen/ervaringen en ontwikkelingen (dit centrum kan verbonden worden met de transitieteams!).

6 Transitie: benoem een onafhankelijke kwartiermaker

De commissie stelt voor om een onafhankelijke kwartiermaker te benoemen. De kwartiermaker krijgt op basis van een akkoord tussen kabinet en VNG/Cedris opdracht om het proces van de transitie nader uit te werken, te sturen en de voortgang te bewaken. De kwartiermaker werkt in een transitieplan uit welke stappen, tijdlijn en verantwoordelijkheden in het transitieproces onderscheiden gaan worden.

In het transitieplan dienen in de visie van de commissie naast het proces de volgende elementen een plek te krijgen.

6.1 In kaart brengen arbeidsvraag en mogelijkheden

De commissie is er voorstander van om de transitie inhoudelijk goed voor te bereiden door de arbeidsvraag en de mogelijkheden in kaart te brengen. Dat kan gecombineerd worden met het maken van sectorale en centrale afspraken. Deze zogenaamde roadmap geeft richting aan het veranderproces en laat zien waar kansen, mogelijkheden en risico's liggen. Centrale vragen hier zijn:

- Hoe ontwikkelt de vraag naar arbeid zich? Hoe denken sectoren als catering, detailhandel, recreatie en hoveniers in de toekomst in hun menskracht te voorzien? Welke taakstellende afspraken willen zij maken?
- Welke rol kunnen de huidige SW-bedrijven nog vervullen bij het voorzien in mensen (banen, activiteiten, sectoren etc.)? Welke kansen en bedreigingen spelen hier?
- Welke expertise vraagt dit? Bijvoorbeeld de expertise om werk anders in te richten, zodat meer medewerkers kunnen worden ingezet.

De roadmap kan gemaakt worden samen met andere belanghebbenden, bijvoorbeeld sectoren die als eerste aanlopen tegen arbeidsmarktcrisissen en die nu al enigszins gebruikmaken van mensen met een beperking. De roadmap geeft richting en geeft zicht op (on)mogelijkheden van onderdelen van het veranderproces.

6.2 Zicht op competenties

De commissie ziet de intrinsieke motivatie van de huidige werknemers als een belangrijke succesfactor voor de gewenste transitie. Structuurverandering en/of financiële prikkels kunnen helpen maar zonder motivatie van mensen komt beweging niet op gang. Motivatie is cruciaal. Dit geldt ook voor werkgevers. Zij moeten overtuigd raken van het feit dat ze kansen laten liggen en beschikbaar arbeidspotentieel niet of onvoldoende benutten.

En werkgevers moeten weten wat iemand kan. Dat maakt een match mogelijk en biedt aanknopingspunten voor de bepaling van de hoogte van de vergoeding.

De praktijk laat zien dat waar dit proces goed verloopt mogelijkheden voor werknemers en werkgevers duidelijk toenemen en betere resultaten geven.

De commissie wil daarom van een deel van de huidige SW-populatie in kaart brengen wat hun competenties en mogelijkheden zijn. Om hun zelfkennis te vergroten maar zeker ook om mensen

in staat te stellen hun horizon te verbreden. Het ligt in de rede om te beginnen met de mensen van voor 1998³ en de mensen onder de 35 jaar.

De commissie stelt voor dat een onafhankelijke partij de competenties in kaart brengt. Van belang is dat dit op een eenduidige en met een voor werknemers en werkgevers herkenbaar resultaat wordt gedaan. Ook moet het in kaart brengen van competenties niet los staan van alles wat er al aan beoordelingen en inzichten van kwaliteiten bestaat. Daarom ziet de commissie, ook vanuit de daar opgebouwde expertise en de onafhankelijke positie, het UWV als de meest aangewezen organisatie om dit uit te voeren.

6.3 Opbouw detachingsfaciliteit, inclusief eenduidige werkwijze en opbouw Beschermd Werk

(zie hoofdstuk 3: Beter benut)

6.4 Overgangsproces voor de huidige bedrijven

De commissie is voorstander van een (goed voorbereid) maar kort overgangsproces. Dat is de manier om patronen te doorbreken en dat biedt de meeste kans op beweging. Wij zien, naar voorbeelden van succesvolle transitieprocessen in de sector, drie parallelle bewegingen in de overgang:

- *Overhevelen activiteiten naar private partijen.* De productieve onderdelen van het SW-bedrijf en de productieve werknemers worden in zijn geheel – werknemers, machines, gebouwen, orderportefeuille – ondergebracht bij private partijen. Bij de overgang worden afspraken gemaakt over baangaranties.
- *Beschermd Werk.* Combineren van eenvoudige beschut werk met AWBZ-dagbesteding in Beschermd Werk. Het is, volgens de commissie, bij de transitie van belang om Beschermd Werk alleen te benutten voor mensen die daar echt op zijn aangewezen.
- *Stoppen activiteiten met weinig potentie of toekomst.* Afbouwen van activiteiten met weinig potentie of toekomst. De mensen die deze activiteiten uitvoeren komen in een detachingsfaciliteit (zie aanbeveling 1) en als dit niet kan in Beschermd Werken. Bij dit laatste is het cruciaal dat er voldoende plekken zijn.

6.5 Lokale en regionale transitieteams

De commissie stelt voor om transitieteams in te stellen die de omvorming inhoudelijk en procesmatig begeleiden. Gemeenten worden de opdrachtgever voor deze transitieteams. De transitieteams bieden ondersteuning door gemeenten te helpen met bijvoorbeeld visievorming, second opinions en programmamanagement.

De commissie ziet veel in het ontwikkelen van handreikingen die gemeenten houvast geven bij het doorvoeren van deze complexe verandertrajecten. De commissie denkt daarbij aan een handreiking gericht op het creëren van een Beschermd Werk-faciliteit in samenspel tussen het SW-bedrijf en AWBZ-instellingen.

³ Vanaf 1998 zijn alleen mensen met een arbeidshandicap toegelaten; voor 1998 speelden ook andere factoren, zoals de regionale werkloosheid, mee.

6.6 Aanbevelingen

- 1 Benoem als VNG/Cedris/kabinet een kwartiermaker die opdracht krijgt van de drie partijen om een transitieplan op te stellen.
- 2 Besteed in het transitieplan aandacht aan:
 - A Het opstellen van een inhoudelijke roadmap met kansen en mogelijkheden en risico's van de transitie.
 - B Het in kaart brengen van competenties van de huidige Wsw-populatie.
 - C Het overgangsproces.
- 3 Stel transitieteams in die op lokaal niveau ondersteunen bij de transitie.

7 Arbeidsvoorwaarden

7.1 Goede arbeidsvoorwaarden vragen om de juiste balans

Goede arbeidsvoorwaarden kenmerken zich door een balans in de verschillende facetten die van belang zijn voor arbeidsorganisaties en werknemers: arbeidsinhoud, arbeidsverhoudingen, arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden.

Onbalans in deze verhoudingen is zowel een risico voor de continuïteit van de organisatie alsook voor de kansen en inzetbaarheid van de werknemer. Het 'afkopen' bijvoorbeeld van minder kansen of mogelijkheden op de arbeidsmarkt heeft uiteindelijk tot effect dat de rechtspositie een belemmering kan gaan worden voor de betrokken medewerker.

Het vinden van een goede balans geldt ook voor de vergelijking met regelingen die voor vergelijkbare doelgroepen of in andere sectoren van belang zijn. Te veel afwijken (positief of negatief) geeft verstoring op de arbeidsmarkt en daarmee het risico dat kansen/ontwikkelmogelijkheden/inzetbaarheid beperkt worden. Dit is zowel een risico voor werknemers die al een bovengemiddelde rechtspositie hebben (gouden ketenen) als voor toetreders (drempelverhogend, minder kansen of minder arbeidsplaatsen).

7.2 Inkomenszekerheid boven inzetbaarheid?

Bij een afstandelijke beoordeling van de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in de sector van de SW-bedrijven kan de conclusie worden getrokken dat het belang van inkomenszekerheid en bescherming het gewonnen heeft van de kans op werkzekerheid/inzetbaarheid.

Dit is voor de huidige en voor toekomstige werknemers risicovol. Arbeidskosten kunnen drempels opwerpen voor kansen op werk. Toedeling en indicatiestelling geeft druk op de 'toegang tot' een SW-indicatie (basiszekerheid). Oordelen over 'duur', 'te royaal', 'oneerlijk' krijgen vaste grond en werken als een negatief stigma.

Als bestaande regelingen dan ook nog worden gegarandeerd voor huidige medewerkers en niet voor nieuwe medewerkers ontstaat een tweedeling binnen dezelfde doelgroep; ook dit kan weer tot ongewenste effecten leiden.

7.3 Aanbevelingen

- 1 Benut de mogelijkheden van de cao maximaal om de kansen op werk te vergroten (benut de laagste loonschalen, toets secundaire arbeidsvoorwaarden op participatiekansen, zet leeftijdsgebonden regelingen om).
- 2 Ontwikkel een benchmark voor de rechtspositie van vergelijkbare werknemers in andere sectoren (Wajong-regeling, Wwb-regelingen, regelingen voor dagbesteding in de zorg-sector). Laat deze benchmark richtinggevend zijn voor de kostenontwikkeling en daarmee voor de kansen op de arbeidsmarkt. Bij te grote verschillen leidt dit tot de afspraak dat kostenontwikkeling niet of nauwelijks zal plaatsvinden.

8 Financiën

8.1 Voorstellen voor de toekomst binnen financiële kaders

De keuze die de commissie maakt voor een andere manier van organiseren en faciliteren van kansen voor mensen met een functiebeperking in de toekomst past binnen de huidige en toekomstige financiële kaders. Door veel meer in te zetten op het plaatsen in een reguliere werkomgeving (bij alle werkgevers) zijn er op termijn macro geen knelpunten in de financiering te verwachten. Sterker nog: door in te zetten op activering en geld te verschuiven van de minst productieve groep naar de meer productieve groep, verwacht de commissie dat er op termijn een positief effect ontstaat.

8.2 Overgangssituatie lijkt welhaast onmogelijk

In de overgangssituatie (als gevolg van het tijdpad van de taakstelling in het kabinetsbesluit) is volgens de commissie echter geen positief effect te verwachten. Enerzijds wordt de vergoeding van de loonkosten verlaagd, anderzijds worden de rechten van betrokkenen gegarandeerd. Dit vraagt veel van de sector en lijkt een welhaast onmogelijke opdracht die alleen kan worden gerealiseerd door voor de nieuwe instroom (in Wwb en Wajong) geen of slechts beperkt geld voor re-integratie beschikbaar te stellen. Dit is een vorm van kannibalisering die contraproductief is voor de maatschappelijke doelstelling: meer mensen actief in het reguliere bedrijfsleven en Beschermd Werk. De commissie acht het risico groot dat hierdoor het huidige systeem krakend vastloopt.

Dit neemt niet weg dat de commissie ziet dat er forse verschillen zijn in efficiëntie, in opbrengst en in werkwijze/uitvoering. De financiering (in de transitiefase) uitdagen om hier verbetering in te brengen is nodig en mogelijk. Er kan bezuinigd worden door beïnvloedbare kosten van huisvesting, overhead en investeringen in kapitaalgoederen verder te verlagen. Ook kan dat door minder goed te beïnvloeden loonkosten te beheersen. De commissie roept in dit kader wel op om binnen de cao ruimte te benutten om loonkosten te beheersen en activering te stimuleren. Om dezelfde reden stelt de commissie voor om nieuwe instroom en mensen op de wachtlijst alleen onder de voorwaarden van Werken naar Vermogen in te laten instromen.

Daarnaast kunnen de inkomsten vergroot worden. Dit moet mogelijk zijn door de gemiddelde opbrengsten van detacheringen te vergroten en door meer mensen te detacheren. Het mes snijdt aan twee kanten: meer detacheren maakt een daling van de kosten mogelijk en leidt gelijktijdig tot meer inkomsten.

Het gaat om een gerichte stimulans voor vernieuwing, zonder dat er ongelukken gebeuren of onnodige risico's worden genomen. Hiervoor doet de commissie twee aanvullende voorstellen.

8.3 Compenseer de daling van de SW-loonkosten voor gebieden met veel SW'ers

De commissie meent, zoals gezegd, dat de korting op vergoeding van de loonkosten in de opzet te verdedigen is. Het geeft gemeenten een prikkel om de beschikbare middelen efficiënter in te zetten en zo (een deel van) de korting op te vangen. Onverkort doorvoeren van de korting in het gegeven tijdbestek kan in de visie van de commissie echter tot ongelukken leiden: de financiële consequenties voor gemeenten met een meer dan gemiddeld aantal SW'ers worden dan te groot.

En juist gemeenten met veel SW'ers hebben relatief vaak een hoge werkloosheid. De mogelijkheden om efficiëntiewinst te behalen (door extra detacheringen bij werkgevers en versnelde afstoot van productiemiddelen) zijn dan beperkter.

Daarom stellen we voor om de korting op de subsidie voor gemeenten met meer plaatsen dan gemiddeld te maximaleren.

8.4 Richt een onafhankelijk herstructurerings- en transitiefonds in

Realiseer een herstructurerings- en transitie fonds met voldoende middelen om de overgang van het huidige naar het gewenste systeem mogelijk te maken (basis zit in de Hoofdlijnennotitie van het kabinet van april 2011).

De taken van dit fonds zijn tweeledig. In de eerste plaats beschikt het fonds over middelen om de transitie vaart te geven, bijvoorbeeld door transitieteams mee te financieren.

Ten tweede kan het fonds beslissen over toekenning van middelen in die gevallen waarin de financiële nood vernieuwing in de weg staat. Als condities voor toekenning van middelen worden in ieder geval gehanteerd:

- bevordering van de versnelling van de overgang, niet het faciliteren van de bestaande situatie;
- regionale verschillen in ontstaan en omvang van de huidige doelgroep worden verdisconteerd: ook hierbij moet het gaan om toekenning van middelen die de overgang naar de nieuwe situatie versnellen en dus niet gericht zijn op handhaving van de status quo;
- geen 'hoofdelijke' toekenning voor aantallen medewerkers maar alleen voor een samenhangende aanpak;
- voorstellen die in samenwerking met het reguliere bedrijfsleven worden gerealiseerd, gaan boven enkelvoudige voorstellen.

De commissie is van mening dat dit alleen is te realiseren door het beheer van het herstructurerings- en transitiefonds een onafhankelijke positie te geven (discretionaire bevoegdheid).

De commissie beveelt dan ook aan beheerders/bestuurders van het fonds aan te wijzen die het vertrouwen genieten van partijen, die onafhankelijk zijn en die kennis hebben van herstructurerings-/transitievraagstukken. Dit bestuur krijgt de eindverantwoordelijkheid over de aanwending van de middelen uit het fonds die de omslag van de huidige naar de gewenste situatie mogelijk moet maken. Partijen voegen zich – binnen af te spreken kaders – op voorhand naar de besluiten van dit bestuur.

8.5 Vier opties voor dekking van tekorten

Indien blijkt dat, ondanks bovengenoemde inspanningen, het huidige financiële kader ontoereikend is, dan is de vervolgvraag door wie en hoe het tekort gedekt wordt. Hiervoor zijn in de visie van de commissie (een combinatie van) vier opties denkbaar:

- 1 Een grotere bijdrage van het kabinet op basis van de gebleken bestaande kosten. Dit kan in de vorm van een langere tijdsduur voor de overgangperiode, een langer beschikbaar stellen van de regiocomponent of het (licht) verlagen van de bezuinigingstaakstelling (variant op tijdsduur). Met een bijdrage in de orde grootte van € 100 miljoen is het risico duidelijk lager.
- 2 Een bijdrage van de kant van de individuele gemeenten in de vorm van een onderlinge verevening in de orde grootte van € 50 miljoen.

- 3 Een bijdrage van werkgevers door een meer dwingend appel te doen op hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden voor het in dienst nemen van mensen met een functiebeperking. De commissie beveelt sociale partners aan op landelijk of op cao-niveau resultaatafspraken te maken over extra plaatsingen/detacheringen uit de doelgroep. Daarnaast zou de overheid de aanbestedingsregels zodanig kunnen aanscherpen dat alleen bij het in dienst hebben van dan wel het gedetacheerd hebben van een bepaald percentage uit de doelgroep deelname aan de aanbesteding mogelijk is. Als ultimum remedium zou de overheid normen over aantallen op kunnen nemen in wet- en regelgeving.
- 4 Een bijdrage van cao-partijen om kritisch de bestaande regelingen door te lichten op het effect van versnelling/vertraging van de omslag. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door de lonen en de bestaande rechten te 'bevriezen' om te voorkomen dat verschillen tussen oud en nieuw groter worden.

9 De aanbevelingen

Goed benut

1. Maak een splitsing in twee domeinen. Een detachingsfaciliteit gericht op werk in een reguliere omgeving en een faciliteit Beschermd Werk voor mensen voor wie werk in een reguliere omgeving geen optie is.
2. Laat de nieuwe instroom in Werken naar Vermogen en de mensen die nu op de wachtlijst staan instromen in de detachingsfaciliteit of Beschermd Werk. Laat de nieuwe instroom (Werken naar vermogen en wachtlijst) onder de voorwaarden van Werken naar Vermogen instromen.
3. Maak een afgewogen inhoudelijke keuze tussen private en publieke uitvoering.
4. Houd ruimte voor leerwerkplekken maar zorg dat ze niet vermengd worden met Beschermd Werk en zorg ervoor dat mensen een maximumperiode op een leerwerkplek blijven.

Goed bestuurd

5. Creëer een heldere scheiding tussen opdrachtgeverschap, uitvoering en toezicht.
6. Kom tot een basisfunctieprofiel voor het professioneel besturen/managen en ontwikkel in samenwerking met marktpartijen een leergang om kwaliteit en faciliteit te ontwikkelen.
7. Maak een governancecode (afleidbaar van andere maatschappelijke sectoren) waarin de scheiding van verantwoordelijkheden helder is en maak naleving daarvan een vereiste voor lidmaatschap van VNG/Cedris.
8. Ontwikkel een model-aanbestedingsprocedure/tenderprocedure voor het beschikbaar stellen van geld voor het realiseren van kansen op de arbeidsmarkt voor de doelgroep. Maak dit geld resultaatgericht, op een niveau dat aansluit bij de relevante arbeidsmarktregio en neem daarin op de prestatiecriteria waarover in het publieke domein verantwoording kan worden afgelegd. Binnen de kennis en ervaring van de VNG zijn good practices beschikbaar die daarvoor een basis kunnen leveren (tenderprocedures voor het openbaar vervoer, de goede resultaten rond de Wmo en duurzame re-integratiecontracten) .
9. Richt een kennis- en expertisecentrum in waar gemeenten terecht kunnen met vragen/ervaringen en ontwikkelingen (het kennis- en expertisecentrum kan verbonden worden met de transitieteams!).

Transitie

10. Benoem als VNG/Cedris/kabinet een kwartiermaker die de opdracht van de drie partijen krijgt om een transitieplan op te stellen.
11. Besteed in het transitieplan aandacht aan:
 - A Het opstellen van een inhoudelijke roadmap met kansen en mogelijkheden en risico's van de transitie.
 - B Het in kaart brengen van competenties van de zittende SW-populatie.
 - C Het overgangsproces.
12. Stel transitieteams in die op lokaal niveau ondersteunen bij de transitie.

Arbeidsvoorwaarden

13. Benut de mogelijkheden van de cao maximaal om de kansen op werk te vergroten (benut de laagste loonschalen, toets secundaire arbeidsvoorwaarden op participatiekansen, zet leeftijdsgebonden regelingen om).
14. Ontwikkel een benchmark voor de rechtspositie van vergelijkbare werknemers in andere sectoren (Wajong-regeling, Wwb-regelingen, regelingen voor dagbesteding in de zorgsector). Laat deze benchmark richtinggevend zijn voor de kostenontwikkeling en daarmee voor de kansen op de arbeidsmarkt. Bij te grote verschillen leidt dit tot de afspraak dat de kostenontwikkeling niet of nauwelijks zal plaatsvinden.
15. Een bijdrage van cao-partijen om kritisch de bestaande regelingen door te lichten op het effect van versnelling/vertraging van de omslag. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door de lonen en de bestaande rechten te 'bevriezen' en zo te voorkomen dat verschillen tussen oud en nieuw groter worden.

Financiën

16. Compenseer de daling van de SW-loonkosten voor gebieden met veel SW'ers.
17. Richt een onafhankelijk herstructurerings- en transitiefonds in.

**Dit is een advies van de
Commissie Toekomst en Transitie
Sociale Werkvoorziening in
opdracht van VNG en Cedris.**