

T.J. Veerman, B. Cuelenaere, M. van Doorn

Wsw: Het proces van aanmelding tot en met plaatsing

**Onderzoek uitgevoerd door bureau AStri in samenwerking met
SEOR BV, in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI)**

De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI adviseert de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over arbeidsmarktbeleid. Doel van deze adviezen is zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen en te houden. Een andere taak is het bevorderen van transparantie en kwaliteit op de reïntegratiemarkt. Ook heeft de RWI een eigen subsidieregeling om werkgelegenheidsprojecten te stimuleren.

Inhoudsopgave

1	Aanleiding, vraagstelling en achtergrond	4
1.1	Achtergrond: de Wsw en het RWI-advies	5
1.2	De fasen van aanmelding tot en met plaatsing	6
1.2.1	Aanmelding en aanvraag	6
1.2.2	Het indicatieproces	7
1.2.3	Plaatsing vanaf de wachtlijst	8
1.2.4	Uitval en “sluitende aanpak”	8
1.3	Vraagstellingen	9
1.4	Methodische verantwoording	10
1.5	Nadere achtergrondinformatie	11
1.5.1	Historie	11
1.5.2	De nieuwe Wsw	12
1.5.3	Strikter instroombeleid en indicatiestelling “op afstand”	12
1.5.4	Spanningsveld tussen bedrijfseconomische en sociale doelstellingen	12
1.5.5	Het financieel verdeelmodel	13
1.5.6	SW-uitvoering en SW-bedrijf: niet één op één	13
1.5.7	‘Brede’ en ‘smalle’ uitvoering door SW-bedrijven	14
1.5.8	Grote ruimte voor variatie tussen gemeenten / schappen	14
1.6	Opzet van dit rapport	15
2	Aanmelding en aanvraag	16
2.1	Inleiding	17
2.2	Potentiële doelgroep van de Wsw	17
2.3	Herkomst van aanvragers	19
2.4	Kanalen van aanmelding	20
2.5	Het aanmeldpunt	22
2.6	Concluderend: het schimmige proces tot aan de aanvraag	24
3	Indicatieproces en uitkomsten	26
3.1	Cijfers indicatieproces	27
3.2	Indicaties Begeleid Werken en scholing	30
3.2.1	Indicatie Begeleid Werken (BW)	30
3.2.2	Indicatie scholing	30
3.3	Indicatiecommissies op zoek naar de eigen normen	30
3.4	Onafhankelijkheid indicatiecommissies: spanningsveld	31
3.5	Concluderend: verschillen in uitkomsten indicatieproces	32

4	Plaatsing vanaf de wachtlijst	34
4.1	Cijfers plaatsingen	35
4.2	Lengte wachtlijst	37
4.2.1	Verschillen in wachtlijsten	37
4.2.2	Langwachtenden	37
4.3	Instroom en uitstroom	38
4.4	Cliëntperspectief versus bedrijfsperspectief bij plaatsing	38
4.5	Plaatsing in het “eigen” SW-bedrijf versus detachering	39
4.6	Scholingsindicatie	39
4.7	Plaatsing in begeleid werken	40
4.8	Concluderend: plaatsing vanaf de wachtlijst	41
5	Sluitende aanpak?	44
5.1	Inleiding	45
5.2	Wsw aparte positie	45
5.2.1	Wsw vanouds in geïsoleerde positie	45
5.2.2	Vrijwilligheid versus sluitende aanpak	45
5.3	Weinig zicht op uitval	46
5.4	Concluderend: trend naar betere aansluiting voorzieningen	47
6	Samenvatting en conclusies	48
6.1	Samenvatting: de onderzoeksvragen beantwoord	49
6.2	Conclusies, knelpunten en oplossingen	53
6.2.1	Verschillen tussen gemeenten/schappen	53
6.2.2	Bereiken van de doelgroep	54
6.2.3	Capaciteit Wsw in relatie tot doelgroep	54
6.2.4	Instroom en uitstroom	55
6.2.5	Administratieve doorlooptijden	55
6.2.6	Verschillen in indicatiestelling	55
6.2.7	Indicatie scholing	56
6.2.8	Indicatie Begeleid Werken	56
6.2.9	Uitval en vrijwilligheid Wsw-deelname	56
6.2.10	Relatie Wsw tot andere regelingen	57
	Literatuur	58
	Bijlagen	60
	Lijst van gehanteerde begrippen	61
	Typering vijf Cases	63
	Colofon	70

AANLEIDING, VRAAGSTELLING EN ACHTERGROND

1 Aanleiding, vraagstelling en achtergrond

In dit hoofdstuk worden de aanleiding en achtergrond van het onderzoek en de vraagstelling toegelicht. Ook wordt de aanpak van het onderzoek geschetst en enige informatie gegeven over de ruimere context van de Wsw, die voor een goed begrip van het onderzoek van belang is.

1.1 Achtergrond: de Wsw en het RWI-advies

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw)

De Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) biedt beschermde arbeidsplaatsen, onder aangepaste omstandigheden, aan personen met een handicap, voor wie op de reguliere arbeidsmarkt niet of nauwelijks plaats te vinden is. Eind 2001 werkten er 93.000 personen in het kader van de Wsw. Het merendeel daarvan werkt binnen de “SW-bedrijven” (vroeger ook bekend als de sociale werkplaatsen), die voor een gemeente – of voor een aantal gemeenten samen – de Wsw uitvoeren. Een kleiner deel werkt binnen reguliere arbeidsorganisaties, hetzij op basis van detachering vanuit het SW-bedrijf, hetzij in de vorm van “begeleid werken” (waarbij men in dienst is van een reguliere arbeidsorganisatie maar vanuit de Wsw intensieve begeleiding ontvangt).

De Wsw maakt onderdeel uit van het grotere geheel van gesubsidieerde arbeid. De laatste tijd is er veel te doen geweest rond de verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid, waartoe naast de Wsw ook behoren de In- en Doorstroombanen, de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en tot op zekere hoogte ook de Wet (re)integratie arbeidsgehandicapten (Rea). In toenemende mate wordt er gekeken hoe verschillende regelingen gemoderniseerd en beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

De Wsw wordt uitgevoerd door de gemeenten. Een gemeente kan de Wsw zelf uitvoeren (of doen uitvoeren door een bedrijf of stichting), dan wel samen met andere gemeenten de uitvoering onderbrengen in een werkvoorzieningschap (op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Wgr).

In 1998 is de Wsw grondig vernieuwd. In 2001 is deze nieuwe Wsw geëvalueerd. Naast de (deel-)evaluaties die door (of in opdracht van) het ministerie van SZW zijn uitgevoerd, verschenen tevens diverse andere studies (IBO-rapport, rapport Algemene Rekenkamer, evaluatienota NOSW). Het beeld dat naar voren komt is dat een aantal doelstellingen van de nieuwe wet nog onvoldoende zijn gerealiseerd:

- de cliënt staat nog onvoldoende centraal;
- het overgrote deel is nog steeds werkzaam in de traditionele beschutte werkomgeving, slechts weinigen in een reguliere omgeving (zoals begeleid werken);
- gemeenten hebben hun regierol onvoldoende opgepakt.

Dit heeft er echter nog niet toe geleid dat het kabinet toezeggingen heeft gedaan om knelpunten op te lossen, afgezien van het onderbrengen van de indicatiestelling bij het CWI.

Beleidskader RWI en advies Wsw

In het eerste Beleidskader is de RWI uitvoerig ingegaan op het stelsel van gesubsidieerde arbeid, maar nog slechts zijdelings op de specifieke positie van de Wsw daarbinnen. Daarom wil de RWI in 2003 een advies met concrete, toepasbare voorstellen formuleren die ertoe leiden dat het hoofddoel van de Wsw (het bieden van passende arbeid voor mensen met een handicap waarbij hun arbeidsbekwaamheden maximaal worden behouden en ontwikkeld) beter wordt gerealiseerd.

Het uitgangspunt voor dit advies aan de Minister van SZW moet volgens de RWI zijn: alleen mensen die echt geen gebruik kunnen maken van een andere voorziening, moeten gebruik maken van de Wsw. De arbeidsplaatsen voor SW-ers dienen daarbij in een zo regulier mogelijke arbeidsomgeving te worden gerealiseerd.

Als onderbouwing van het RWI-advies over de Wsw ontbrak vooralsnog een goed beeld van het totale proces van aanmelding tot en met plaatsing in de Wsw. Een aantal zaken over dit proces is al bekend, maar een aantal ook niet. De RWI heeft bureau AStri opdracht gegeven om, in samenwerking met SEOR, dit beeld van het toelatingsproces compleet te krijgen.

1.2 De fasen van aanmelding tot en met plaatsing

Voor een goed begrip van de vraagstelling schetsen we hier eerst de verschillende stappen van aanmelding tot en met plaatsing in de Wsw. In grote lijnen zijn daarbij drie fasen te onderscheiden:

- A De initiële aanmelding en aanvraag;
- B De beoordeling door een indicatiecommissie, de beslissing van de gemeente op een (positieve) indicatie en de plaatsing op de wachtlijst;
- C Plaatsing vanaf de wachtlijst.

In iedere fase is sprake van een zekere uitval: niet iedere potentiële kandidaat voor de Wsw meldt zich aan; ook na de aanvraag kan iemand zich terugtrekken of om andere redenen uitvallen; de indicatiecommissie kan een negatief advies geven, c.q. de gemeente kan een aanvraag afwijzen; en tussen het moment van plaatsing op de wachtlijst en de plaatsing in Wsw-verband kunnen kandidaten uitvallen of zich terugtrekken.

In schema 1 is het verloop van het proces weergegeven. We bespreken vervolgens de verschillende stappen in het proces iets nader en geven daarbij aan om welke aantallen personen het anno 2001 gaat, voor zover dat althans bekend is.

1.2.1 Aanmelding en aanvraag

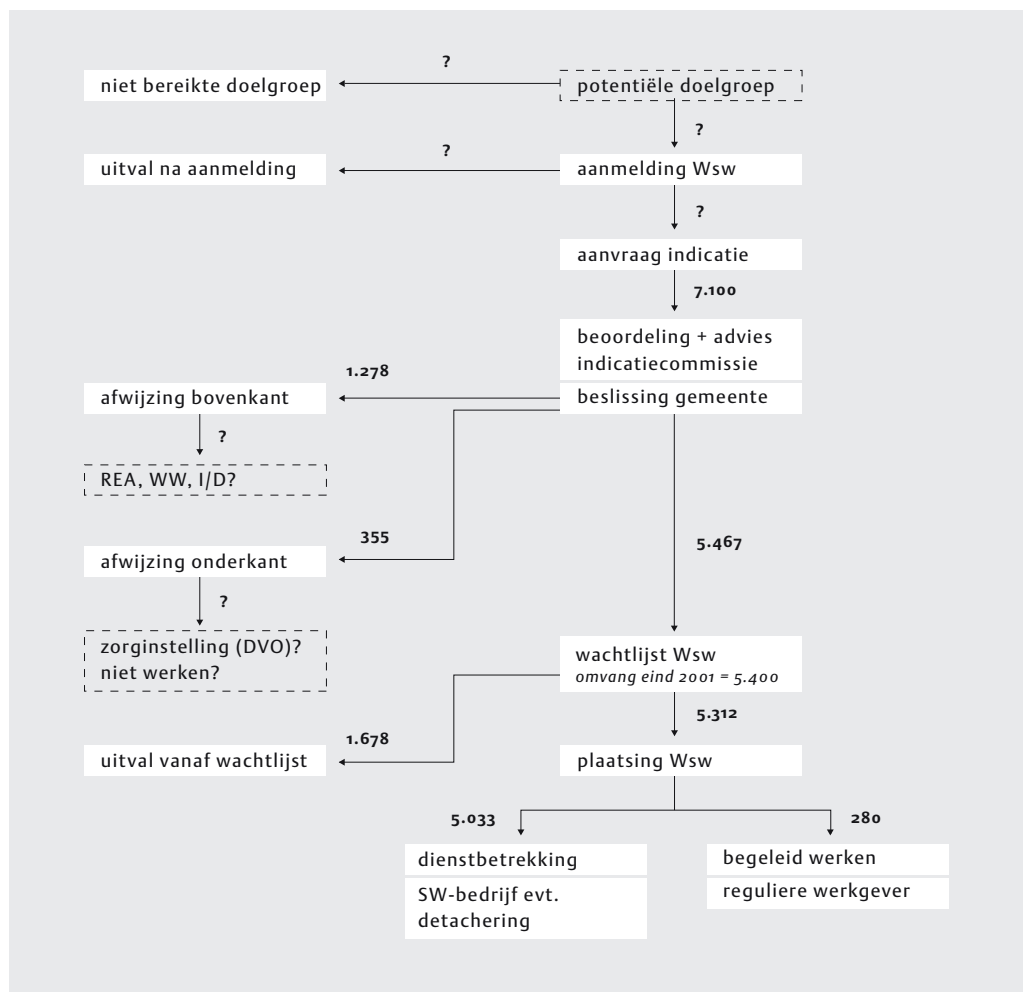
De potentiële doelgroep van de Wsw is geen bestaande formele groep, maar kan zich bevinden binnen allerlei maatschappelijke geledingen (bijvoorbeeld arbeidsongeschikten, Wajong-eren, bijstandsccliënten, WW'ers, maar ook niet-uitkeringsgerechtigden zonder baan, en zelfs personen die nu (nog) een reguliere baan hebben). In een recente raming die AStri onlangs verrichtte in opdracht van het NOSW wordt de omvang van deze potentiële doelgroep geschat op ca. 140.000 personen (inclusief de ca. 93.000 werknemers die de Wsw anno 2001 telt).

Aanmelding voor de Wsw is vrijwillig; het is daarom niet verbazend dat de potentiële doelgroep groter is dan het feitelijk bereik. Onbekend is hoeveel personen zich initieel hebben aangemeld voor de Wsw; dit zullen er in ieder geval meer zijn dan het aantal waarvoor een indicatiebesluit is genomen (ca. 7.100 in 2001), aangezien ook een onbekend aantal afvalt tussen de eerste aanmelding en een formele aanvraag tot indicatie.

Een kandidaat kan zich uit eigen beweging aanmelden, of worden gemeld door een intermediaire instantie (bijvoorbeeld het arbeidsbureau/CWI, de gemeente, of een uitvoeringsinstelling/UWV). Aanmelding geschiedt bij de gemeente (die dit eventueel kan delegeren, bijvoorbeeld aan het SW-bedrijf).

Schema 1: Stappen in het proces van aanmelding tot plaatsing

De aangegeven stroomcijfers betreffen het jaar 2001 (bron: Wsw-statistiek)



1.2.2 Het indicatieproces

Binnen vier weken na de aanmelding legt de gemeente de aanvraag voor aan de (onafhankelijke) indicatiecommissie, die een indicatiadvies uitbrengt aan de gemeente. Deze commissie, die door de gemeente is aangewezen of opgericht, bestaat uit tenminste een arbeidskundige, een arbeidsmarktdeskundige, een arts en een psycholoog. De onafhankelijkheid van de commissie houdt o.a. in dat het lidmaatschap ervan onverenigbaar is met andere taken in het kader van de Wsw. De indicatiecommissie toetst of de kandidaat voldoet aan de formele vereisten: kandidaten moeten

- jonger dan 65 zijn,
 - ingeschreven staan in het bevolkingsregister van de betreffende gemeente, en
 - als werkzoekende staan ingeschreven bij het CWI.
- Vervolgens wordt getoetst of de betrokkene
- door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen alleen onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat is, en
 - in staat is om regelmatige arbeid te verrichten.

Men wordt tot regelmatige arbeid in staat geacht als men in staat is om meer dan één functie te vervullen, beperkt noodzakelijke begeleiding behoeft (ca. 1:10), minimaal één uur aaneengesloten kan werken, en tenminste een arbeidsprestatie van 10% kan leveren.

Het indicatieadvies kan drie uitslagen hebben: ofwel men wordt positief geïndiceerd (behoort tot de doelgroep), ofwel men valt af aan “de bovenkant” (“te goed” voor de Wsw, wordt geacht op de reguliere arbeidsmarkt kansen te hebben, eventueel in andere vormen van gesubsidieerde arbeid), ofwel men valt af aan “de onderkant” (“te slecht” voor de Wsw). In dat laatste geval kan men in aanmerking komen voor een AWBZ-gefinancierde dagopvang (DVO).

Het uiteindelijke indicatiebesluit wordt na het advies van de commissie genomen door de gemeente. Over het algemeen volgt de gemeente het advies.

In 2001 werd in 77% van de indicatiebesluiten een positief besluit genomen, 18% viel af aan de “bovenkant” en 5% aan de “onderkant”.

Bij positieve indicatie geeft de commissie tevens aan, in welke arbeidshandicapcategorie betrokkene valt (licht, matig of ernstig). Ook wordt aan de indicatie toegevoegd, of betrokkene geïndiceerd is voor scholing (Wsw-specifieke scholing dan wel scholing in de beroepsbegeleidende leerweg), en voor begeleid werken in een reguliere arbeidsorganisatie.

1.2.3 Plaatsing vanaf de wachtlijst

Na een positief indicatiebesluit wordt de kandidaat op de wachtlijst voor de Wsw geplaatst. De lengte van de wachtlijst verschilt sterk per gemeente. Over het geheel genomen is er de laatste jaren sprake geweest van afnemende wachtlijsten. Eind 2001 stonden ca. 5.400 personen op de lijst, oftewel ca. 6% ten opzichte van het werknemersbestand.

De personen die eind 2001 nog op de wachtlijst stonden, hadden er gemiddeld 18 maanden (1,5 jaar) wachttijd op zitten.

De wachttijd tussen plaatsing op de wachtlijst en plaatsing op een Wsw-arbeidsplaats kan sterk variëren. Het is niet zo dat degenen die het langst op de wachtlijst staan, als eerste worden geplaatst: er is duidelijk verschil tussen een groep “langwachtenden” en een groep “kortwachtenden”. Daardoor ontstaat ook het paradoxale feit dat degenen die binnen 2001 geplaatst zijn op een Wsw-plaats, er gemiddeld een kortere wachttijd – nl. 13 maanden – op hadden zitten dan degenen die eind 2001 op de wachtlijst stonden (de zojuist genoemde 18 maanden).

1.2.4 Uitval en “sluitende aanpak”

Zoals in Schema 1 eerder in dit hoofdstuk al werd aangegeven, zijn er in het hele proces van aanmelding tot en met plaatsing verschillende momenten waarop (mogelijke) Wsw-kandidaten uit de boot kunnen vallen:

- personen die tot de doelgroep behoren doen niet altijd een aanvraag voor indicatie (wellicht omdat ze de mogelijkheid niet kennen, of omdat ze niet willen);
- na eerste aanmelding volgt soms geen feitelijke aanvraag (dit kan zich voordoen bij gemeenten waar onderscheid wordt gemaakt tussen eerste aanmelding en formele aanvraag);
- een aanvraag tot indicatie kan leiden tot een afwijzing (boven- dan wel onderzijde);
- personen worden niet vanaf de wachtlijst geplaatst, c.q. verdwijnen van de wachtlijst om andere redenen dan plaatsing.

Bij al deze vormen van tussentijdse uitval doet zich de vraag voor, wat er dan met deze uitvallers gebeurt: is er beleid om daarvoor een andere voorziening aan te bieden, of worden de betrokkenen aan hun lot overgelaten (en hoe vergaat het hen dan)? Met andere woorden, bij alle uitval-

momenten is de vraag aan de orde of de Wsw onderdeel uitmaakt van een bredere sluitende aanpak waardoor personen die buiten de boot van de Wsw vallen worden “opgepakt” en eventueel in andere regelingen of voorzieningen worden opgevangen.

1.3 Vraagstellingen

Zoals in de vorige paragraaf bleek zijn er over onderdelen van het proces van aanmelding tot en met plaatsing wel enkele (globale) cijfermatige gegevens bekend, maar ontbreekt op sommige andere onderdelen, alsmede op het achterliggende proces in zijn totaliteit, het zicht. Juist op dit totale proces wil de RWI graag meer zicht krijgen, ter voorbereiding van het uit te brengen advies.

De overkoepelende doelstelling van dit rapport is daarom de volgende:

Het schrijven van een integraal verhaal over de dynamiek van het gehele toelatingsproces tot de Wsw, op zo'n manier dat knelpunten (die de realisering van de doelstellingen van de Wsw belemmeren) tijdens de fasen in dit proces geïdentificeerd worden en mogelijke oplossingsrichtingen geschetst kunnen worden.

Nader gespecificeerd zijn de vraagstellingen, ingedeeld naar thema's A tot en met D (overeenkomend met de respectievelijke paragrafen 1.2.1 tot en met 1.2.4):

- A1 Wie melden zich aan voor de Wsw? Wat zijn de kenmerken van de mensen die zich aanmelden? Waarom melden mensen zich aan? Via welke kanalen melden zij zich aan (UWV, zorginstelling, zelfmelders, etc.)? Zijn er trends in de aanmelding, zo ja welke?
- A2 Hoe is het proces vanaf het moment van aanmelding voor de Wsw tot de indicatiestelling georganiseerd? Wat is het gemeentelijk beleid? Welke instanties zijn er bij betrokken? In hoeverre werken de betrokken instanties samen? Waar vindt de aanmelding voor de Wsw plaats?
- A3 Wie maakt de beoordeling of een aanmelding ook leidt tot een aanvraag voor indicatie? Welke criteria worden gehanteerd? Wordt getoetst op mogelijke voorliggende voorzieningen?
- A4 Wat kan worden verbeterd aan de organisatie van de aanmeld- en aanvraagfase in relatie tot het realiseren van de doelstellingen van de Wsw?

- B1 Wat zijn de oorzaken van de verschillen in toelatingspercentages voor de Wsw en in soorten indicaties (SW-dienstverband, begeleid werken en scholingsindicatie) tussen de indicatiecommissies?
- B2 In hoeverre speelt het gemeentelijk beleid en/of de wijze waarop de indicatie georganiseerd is hierbij een rol?
- B3 Dienen verbeteringen te worden aangebracht om de indicering onafhankelijker te laten verlopen? Zo ja, welke?

- C1 Hoe is de matching tussen aanbod (mensen op de wachtlijst) en vraag (plaatsingen in het SW-bedrijf, detacheringen, begeleid werken) georganiseerd?
- C2 Hoe en wanneer wordt een scholingsindicatie geëffectueerd?
- C3 Wat is de rol van de verschillende betrokken actoren (inclusief de cliënt zelf) bij het proces van plaatsing?
- C4 Welke verklaringen zijn er voor het al dan niet gerealiseerd krijgen van een plaatsing (succes- en faalfactoren)?
- C5 Wat moet worden verbeterd?

- D1 Krijgen mensen die geen (aanvraag voor) indicatie hebben gekregen een andere voorziening aangeboden ('pakt' de gemeente, UWV of zorginstelling hen op?) Is hiervoor beleid geformuleerd en zijn er afspraken over gemaakt tussen de betrokken instanties?
- D2 Draagt de indicatiecommissie mensen die worden afgewezen over naar de betreffende reïntegratieverantwoordelijke of zorginstelling? Zo ja, hoe is dit georganiseerd?
- D3 Wat zijn de oorzaken voor uitval vanaf de wachtlijst? In hoeverre heeft dit te maken met de wijze waarop de plaatsing is georganiseerd of met het zelfstandig vinden van een reguliere baan?

Deze vragen vormden de leidraad voor alle onderdelen van het onderzoek.

1.4 Methodische verantwoording

Voor het beantwoorden van deze vragen is gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- 1 Deskresearch, bestaande uit een analyse van bestaande literatuur en informatie uit de Wsw-statistiek;
- 2a. Casestudie in 5 gemeenten / schappen: interviews onder de belangrijkste betrokken sleutelfiguren;
- 2b Deskresearch op caseniveau, bestaande uit het opvragen en analyseren van relevant schriftelijk materiaal (jaarplannen, beleidsnota's, schriftelijke verantwoording oordeel indicatiecommissies, administratieve organisatie, kwantitatieve gegevens over cliënten, etc) uit de 5 betrokken gemeenten/schappen.

Ad 1 | Literatuur en analyse Wsw-statistiek

Voor de literatuurstudie zijn de recente studies van SEOR naar begeleid werken en naar de langwachtenden, het uitgangspunt geweest. De literatuur die voor deze studies was bestudeerd, is waar nodig opnieuw geanalyseerd en heeft ook in dit onderzoek een plaats gekregen. Deze literatuur is aangevuld met relevante recente publicaties.

Sinds 1998 beheert Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Wsw-statistiek. Alle gemeenten / schappen moeten daarvoor op een voorgeschreven wijze gegevens aanleveren over Wsw-deelnemers in de verschillende fasen van het proces (indicatiestelling, plaatsing). Ten behoeve van dit onderzoek heeft een nadere analyse van deze statistiek voor de jaren 2000 en 2001 plaatsgevonden. Allereerst zijn de bestaande bestanden waar nodig geschoond en zijn correcties aangebracht. Vervolgens zijn de gegevens geaggregeerd naar het niveau van de gemeente of het schap. Hierdoor konden gemiddelden per gemeente berekend worden (bijvoorbeeld een plaatsingspercentage) en kon de spreiding getoond worden van verschillende onderdelen van het proces, bijvoorbeeld de mate waarin Begeleid-werken-indicaties worden afgegeven. De resultaten van deze analyses zijn in de betreffende hoofdstukken in dit rapport verwerkt.

Ad 2 | Casestudies

Allereerst zijn 5 gemeenten / schappen geselecteerd aan de hand van een aantal criteria waarop variatie in het onderzoek aanwezig diende te zijn. Deze criteria waren: indicatie dichtbij SW-bedrijf neergelegd of verder af; smal of breed bedrijf (voornamelijk op Wsw gericht of breder op reïntegratie gericht); het plaatsingspercentage en de afstand tussen het SW-bedrijf en de gemeente. Verder is vermeden gemeenten in het onderzoek te betrekken die recent hadden meegewerkt aan het onderzoek naar langwachtenden in de SW dat door SEOR is uitgevoerd en is

er nog één ‘doorsnee’ bedrijf geselecteerd (d.w.z. een bedrijf dat in alle opzichten als ‘onopvallend’ te boek stond). De typering van de 5 geselecteerde cases is in de bijlage opgenomen. Per gemeente / schap zijn vervolgens ongeveer 6 sleutelfiguren aangeschreven met de vraag of zij bereid waren om mee te werken aan een interview. De vragenlijst die voor de interviews was opgesteld, liep ongeveer parallel aan de vragen zoals die in de vorige paragraaf per thema geformuleerd zijn. Per sleutelinformant is die selectie van de vragenlijst voorgelegd die betrekking had op het expertise-terrein van de informant. In totaal zijn de volgende aantallen informanten met de volgende functies geïnterviewd:

- 4 casemanagers
- 5 voorzitters van de indicatiecommissie
- 9 beleidsmedewerkers van de gemeente of het schap (in één gemeente vervulde deze beleidsmedewerker ook de rol van casemanager)
- 7 medewerkers van de Begeleid Werken organisatie (BO)
- 5 leden van de betreffende ondernemingsraden (voorzitter of secretaris)
- 3 medewerkers plaatsing (in 2 gemeenten kon deze informatie door de BO worden verstrekt).

In een aantal gevallen zijn ‘dubbelinterviews’ gehouden, zodat met twee of soms drie functionarissen tegelijkertijd gesproken kon worden. Om de genoemde 33 functionarissen te spreken zijn 26 gesprekken gevoerd.

De interviews zijn uitgewerkt in voor analyse toegankelijke verslagen. Voor zover de geïnterviewden daar prijs op stelden zijn de interviewverslagen hen ter accordering toegezonden. Deze verslagen zijn vervolgens ook akkoord bevonden.

1.5 Nadere achtergrondinformatie

De vraagstelling van dit rapport betreft het totale proces van aanmelding en plaatsing voor de Wsw. Voor een goed begrip van dit proces is enig inzicht in de ruimere context van de sociale werkvoorziening nuttig. Daarom geven we in deze paragraaf een schets van de historie van de Wsw en een aantal financiële en organisatorische randvoorwaarden, die van belang zijn voor het proces van aanmelding tot en met plaatsing. Niet om een compleet en gedetailleerd beeld van historie en context te geven, maar om de lezer behulpzaam te zijn bij het interpreteren van de onderzoeksuitkomsten in de volgende hoofdstukken.

1.5.1 Historie

De Nederlandse sociale werkvoorziening (in de vorm van “sociale werkplaatsen”) kent een lange historie. Tot 1988 lag het zwaartepunt van het SW-beleid, en van de financiering, bij de landelijke overheid, die de (oude) WSW uitvoerde in medebewind met de gemeenten, en die destijds ook rechtstreeks in contact stond met de uitvoerders: de SW-bedrijven (veelal georganiseerd als gemeentelijke takken van dienst). Traditioneel werd alle arbeid verricht binnen dat bedrijf, dat daartoe een aantal specifieke werksoorten aanbood (die destijds ook wettelijk waren voorgeschreven), zoals groenvoorziening, grafisch bedrijf en dergelijke.

Sinds 1988 is de verantwoordelijkheid voor het SW-beleid verlegd naar de gemeentelijke overheid, waarmee dit beleid in principe in één hand kwam te liggen met het gemeentelijk arbeidsmarkt-beleid. Daartoe werd onder meer de budgetfinanciering ingevoerd: de gemeente ontvangt van de rijksoverheid een bepaald budget voor uitvoering van de Wsw, met als consequentie dat eventuele tekorten op de SW-bedrijfsvoering ook door de gemeenten zelf moeten worden opgevangen.

Gemeenten kunnen het SW-beleid zelfstandig uitvoeren, of gezamenlijk met andere gemeenten onderbrengen in een werkvoorzieningschap.

1.5.2 De nieuwe Wsw

In 1998 werd de nieuwe Wsw ingevoerd, waarin - naast vele andere wijzigingen - uitdrukkelijk aan de gemeenten de regiefunctie werd toegewezen voor de Wsw-uitvoering en de samenhang daarvan met andere arbeidsmarktinstrumenten. De gemeenten worden geacht te zorgen dat de verschillende betrokken actoren en regelingen een samenhangend geheel vormen. Overigens liet een eerste evaluatie van de Wsw zien dat in de eerste jaren na invoering van de nieuwe Wsw de regiefunctie door de meeste gemeenten nog nauwelijks was opgepakt en de sturing van gemeenten op de uitvoering van de Wsw vaak niet of nauwelijks aanwezig is.

De uiteindelijke uitvoering van het beleid - het ter beschikking stellen van (aangepaste) arbeidsplaatsen aan de doelgroep - vindt in de praktijk nog steeds voor het overgrote deel plaats bij de SW-bedrijven, al hebben die inmiddels niet meer een vanzelfsprekend monopolie op deze uitvoering: er zijn ook vormen van sociale werkvoorziening die niet meer binnen het dienstverband met een SW-bedrijf plaatsvinden. Met name geldt dit voor het begeleid werken, waarbij cliënten onder intensieve begeleiding (via een andere instelling dan het SW-bedrijf) worden geplaatst binnen reguliere bedrijven en instellingen.

1.5.3 Strikter instroombeleid en indicatiestelling “op afstand”

Met de invoering in 1998 van de nieuwe Wsw werd tevens een strikter instroombeleid ingevoerd en werd de indicatiestelling voor de Wsw, die vanouds was gelieerd aan de SW-bedrijven zelf, uitdrukkelijk losgekoppeld van de uitvoering en in handen gelegd van onafhankelijke indicatiecommissies. De loskoppeling van indicatiestelling en SW-uitvoering is niet in alle gemeenten / schappen even ver doorgevoerd. Men spreekt wel van indicatiestelling “op afstand” tegenover “dichtbij” het SW-bedrijf. Bij indicatiestelling “op afstand” opereert de indicatiecommissie geheel los van het bedrijf, terwijl elders de voorbereiding van het indicatieadvies, het secretariaat van de commissie e.d. nog grotendeels “dichtbij” c.q. vanuit het SW-bedrijf wordt verzorgd. De algemene indruk is dat in de meeste gemeenten de indicatiestelling nog relatief “dichtbij” het bedrijf staat. Tegelijk met de loskoppeling van de indicatiestelling werden de indicatiecriteria verscherpt. Ook werd aan de sociale werkvoorziening nadrukkelijker dan vroeger een doelstelling verbonden van reïntegratie naar de reguliere arbeidsmarkt, naast het bieden van aangepaste arbeid als “last resort”. Twee ontwikkelingen die overigens met elkaar op gespannen voet staan: als het centrale indicatiecriterium is dat alleen diegenen worden toegelaten tot de Wsw die door hun handicap geen kansen hebben op de reguliere arbeidsmarkt, dan mag slechts bij uitzondering verwacht worden dat Wsw'ers alsnog op die arbeidsmarkt aan de bak komen. Wie op voorhand nog wel kansen op regulier werk heeft, hoort volgens de definitie van de doelgroep niet thuis in de Wsw (maar zou eerder passen in bijvoorbeeld een Rea-traject)¹.

1.5.4 Spanningsveld tussen bedrijfseconomische en sociale doelstellingen

De spanning tussen strikte indicatie en reïntegratie is slechts één van de spanningsvelden waarbinnen de Wsw-uitvoering opereert. Een ander sterk spanningsveld is dat tussen bedrijfseconomische uitvoering en de sociale doelstellingen van de Wsw. SW-bedrijven bieden

¹ Hieraan zit uiteraard wel een tijdsdimensie, althans voor sommige typen handicaps: daarin kan wellicht verbetering optreden zodat een aantal SW-clients zich zodanig kunnen ontwikkelen dat op langere termijn wellicht wel uitstroom uit de Wsw richting reguliere arbeidsmarkt mogelijk is.

weliswaar werk aan een specifieke doelgroep (en soms ook aan anderen, zie verder) maar moeten dat wel op bedrijfseconomisch verantwoorde wijze doen. De lagere productiviteit van hun (immers gehandicapt) personeelsbestand wordt gecompenseerd door de ontvangen subsidies; aannemend dat die subsidies inderdaad een adequate compensatie vormen, moeten zij op normale voorwaarden kunnen concurreren binnen het regionale bedrijfsleven. Zij betalen het personeel een normaal functieloon, en moeten hun opdrachtgevers/afnemers concurrerende prijzen kunnen rekenen. Zij hebben weliswaar het voordeel dat verliezen tot op zekere hoogte kunnen worden aangezuiverd door de gemeente, maar gemeenten zullen vaak niet tot in lengte van jaren miljoenen willen bijpassen.

Er zijn allerlei punten waarop die bedrijfsvoering potentieel spanning oplevert met de sociale doelstelling: het bieden van aangepast werk aan – ook ernstig – gehandicapten en zo mogelijk het laten uitstromen van Wsw'ers naar reguliere arbeid. Zo wordt aan de uitstroomkant regelmatig verwezen naar het feit dat SW-bedrijven geen belang hebben bij reïntegratie van hun werknemers naar de reguliere arbeidsmarkt: doorgaans zullen het immers “de besten” zijn die doorstromen naar regulier werk, en geen enkel productiebedrijf raakt graag zijn beste werknemers kwijt. Ook aan de instroomkant die in dit rapport centraal staat, wordt door betrokken actoren nogal eens verondersteld dat financiële belangen een rol spelen; zo zou een SW-bedrijf volgens sommigen belang hebben bij een relatief lange wachtlijst of bij een groot aandeel indicaties met een “ernstige” handicap (zie ook paragraaf 1.5.5). Of deze financiële belangen werkelijk zo duidelijk bestaan is overigens de vraag (dit is nauwelijks objectief te becijferen), maar dat dit in de praktijk nogal eens door betrokken actoren wordt verondersteld blijkt wel uit ons onderzoek.

1.5.5 Het financieel verdeelmodel

Een belangrijke rol op de achtergrond van de SW-bedrijfsvoering speelt derhalve de financierings-systematiek van de sociale werkvoorziening, en de toedeling van de overheidssubsidie in het bijzonder via het zogeheten “verdeelmodel”. Volgens dit model wordt het landelijk beschikbare budget - in 2002 ca. 2 miljard EUR - gedeeld door het aantal te realiseren “standaardeenheden” (volledige banen). Per standaardeenheid is EUR 22.000 beschikbaar, wat overeenkomt met 75% van de gemiddelde loonkosten van een SW-werknemer. De toedeling van deze standaardeenheden, oftewel de taakstelling in jaar T, aan de gemeenten / schappen wordt in hoofdlijnen bepaald door de volgende factoren:

- het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen in jaar T-2;
- de taakstelling in jaar T-1;
- de relatieve lengte van de wachtlijst in jaar T-2;
- de mate van handicap: voor cliënten die zijn geïndiceerd als “ernstig gehandicapt” (in tegenstelling tot “licht” of “matig”) geldt een subsidie van 1,25 SE.

Naast bovengeschetste financiering is er een zogeheten “95% garantiefonds” dat ervoor zorgt dat het totale budget per gemeente/schap jaarlijks niet meer dan 5% daalt. Mochten er meer SW-arbeidsplaatsen gerealiseerd worden dan de toegewezen taakstelling, dan zal de betreffende gemeente dit moeten bijpassen (of zal dit door het bedrijf uit andere middelen of inkomsten moeten worden gecompenseerd).

1.5.6 SW-uitvoering en SW-bedrijf: niet één op één

In de traditionele situatie van een aantal jaren geleden was er sprake van een volledige overlap tussen de gemeentelijke uitvoering van de Wsw en het SW-bedrijf. Gemeenten sluisden het jaarlijkse subsidiebedrag onverkort door aan “hun” SW-bedrijf (of het schap), en dit bedrijf / schap voerde de sociale werkvoorziening uit (en niet meer dan dat).

Onder de nieuwe Wsw is echter ruimte om deze 100% overlap te doorbreken, en wel van beide zijden. De gemeenten als ontvangers van de Wsw-subsidie hebben de vrijheid om zelf keuzes te maken met betrekking tot de uitvoering en de inzet van het instrumentarium, dus ook om een deel van die gelden elders in te zetten dan via het SW-bedrijf. In dat geval gedragen zij zich dus als opdrachtgevers van de Wsw-uitvoering, en kunnen zij die opdracht neerleggen bij een SW-bedrijf maar eventueel ook elders, al lijkt dit momenteel nog niet of nauwelijks te gebeuren (met uitzondering van begeleid werken, dat meestal verloopt via andere instellingen dan het SW-bedrijf).

1.5.7 ‘Brede’ en ‘smalle’ uitvoering door SW-bedrijven

Omgekeerd zijn ook de SW-bedrijven - veelal zelfstandige NV's of stichtingen - in beginsel vrij om meer te doen dan de Wsw-uitvoering alleen. Zij kunnen bijvoorbeeld ook (delen van) de WIW uitvoeren, of zich ontwikkelen tot een breder reïntegratiebedrijf dat tevens bijvoorbeeld Rea-trajecten uitvoert in opdracht van UWV of gemeente.

In dit kader wordt wel gesproken van “smalle” SW-bedrijven - die alleen de Wsw-uitvoering doen - versus “brede”, die een scala aan (andere) reïntegratie-activiteiten ontplooiën. Vele SW-bedrijven zijn momenteel bezig hun positie in dit scala van smal naar breed te bepalen.

In dit opzicht lijkt de situatie van de SW-bedrijven op die van de toenmalige uvi's enkele jaren geleden. Ook daar was immers sprake van de ontwikkeling richting markt, met opdrachtgeverschap enerzijds en de mogelijkheid voor uvi's om naast publieke ook private taken uit te voeren; destijds werden deze aangeduid als de publieke “A-poot” en de private “B-poot” van de uvi's. Een situatie waarin overigens de scheiding van publieke taken met publiek geld, en private taken met privaat geld altijd lastig was te controleren, hetgeen bij de SW-bedrijven in principe niet anders is.

1.5.8 Grote ruimte voor variatie tussen gemeenten / schappen

Geconstateerd kan worden dat de wet- en regelgeving veel ruimte laat voor verschillen in Wsw-beleid en -uitvoering tussen gemeenten. Gemeenten kunnen hun “regiefunctie” actief oppakken en zich opstellen als opdrachtgever van het SW-bedrijf (en eventueel ook van andere uitvoerders), maar kunnen ook een passievere houding kiezen en de uitvoering inclusief financiering geheel overdragen aan het “eigen” SW-bedrijf. In het eerste geval spreekt men ook wel van een grote afstand tussen gemeente en uitvoering, in het laatste geval van een kleine afstand.

Ook in het totale proces vanaf aanmelding tot en met plaatsing in de Wsw, dat in dit rapport centraal staat, is er volop ruimte voor variatie in de uitvoering. Weliswaar is het indicatieproces - de criteria voor en werkwijze/samenstelling van de indicatiecommissies - redelijk gedetailleerd in regelgeving neergelegd, al is ook hier ruimte voor variatie in de uitvoering - er bestaat immers geen nationaal uitvoeringsorgaan voor de indicatiestelling, en tussen de verschillende indicatiecommissies bestaat geen geformaliseerd overleg. De processen die aan de indicatie vooraf gaan - de aanmelding en eventuele voorselectie - en die daarop volgen - de plaatsing van cliënten vanaf de wachtlijst - zijn niet aan regels gebonden, zodat juist daarin alle ruimte is om variatie tussen gemeenten/schappen te laten bloeien.

In dit rapport wordt getracht om op basis van vijf case-studies in uiteenlopende gemeenten, alsmede beschikbare literatuur en cijfermateriaal uit de Wsw-statistiek, een beeld te geven van deze processen inclusief de variaties.

1.6 Opzet van dit rapport

In dit rapport wordt het proces van aanmelding tot en met plaatsing beschreven in de volgorde van de vier thema's van de vraagstelling.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de gang van zaken bij aanmelding en aanvraag. Vervolgens komt in hoofdstuk 3 het indicatieproces en de uitkomst daarvan aan de orde. Hoofdstuk 4 gaat in op de plaatsing vanaf de wachtlijst. In hoofdstuk 5 gaan we in op de vraag of er sprake is van een sluitende aanpak voor degenen die op enig moment in het proces “buiten de boot” vallen. Hoofdstuk 6 tenslotte vat de belangrijkste conclusies samen.

AANMELDING EN AANVRAAG

2

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het proces van aanmelding en aanvraag. Allereerst bespreken we de potentiële doelgroep van waaruit aanmeldingen / aanvragen voor de Wsw afkomstig kunnen zijn. Vervolgens gaan we in op de “herkomst” van huidige aanvragers, en op de kanalen waarlangs potentiële kandidaten zich kunnen aanmelden – of kunnen worden aangemeld – voor de Wsw. Tenslotte bespreken we, waar het “aanmeldpunt” voor de Wsw is gepositioneerd.

2.2 Potentiële doelgroep van de Wsw

Over datgene wat zich afspeelt voordat een indicatiebesluit rond kandidaten wordt genomen, bestaan geen landelijke statistische gegevens. Een persoon wordt immers in de Wsw-statistiek pas opgenomen wanneer er sprake is van een indicatiebesluit (in 2001 betrof dat 7.100 personen). De omvang van de “achterliggende” potentiële doelgroep, en het aantal initiële aanmeldingen (inclusief die welke uiteindelijk niet leiden tot een formele aanvraag/aanmelding tot indicatie) is dus niet direct uit bestaande statistieken te halen. Wel is via verschillende modellen een schatting gemaakt van de omvang van de potentiële doelgroep.

De onbekende potentiële doelgroep

De exacte omvang van de potentiële doelgroep voor de Wsw is niet bekend. Deze doelgroep is immers niet af te bakenen aan de hand van administratieve criteria als leeftijd of werkloosheid, maar wordt bepaald door een inhoudelijke toetsing in de vorm van de indicatiestelling. In een recente schatting, gebaseerd op een ruime hoeveelheid andere statistieken en onderzoeksmateriaal, wordt de potentiële doelgroep geraamd op ca. 140.000 personen, tegenover de 93.000 huidige Wsw-werknemers plus 6.000 mensen op de wachtlijst (Van Doorn e.a., 2002). Dit zou inhouden dat ca. 41.000 personen die tot de potentiële doelgroep behoren, momenteel niet door de Wsw worden bereikt.

Er zijn verschillende redenen waarom het feitelijk bereik geringer is dan de potentiële doelgroep. Niet alleen wordt de feitelijke capaciteit van de Wsw beleidsmatig bepaald en gebudgetteerd (in tegenstelling tot de vroegere open-einde-regeling), maar ook zitten er tussen de potentiële doelgroep en de feitelijke gebruikers c.q. aanvragers diverse sluizen, zoals de onbekendheid van de Wsw en het negatieve imago dat de sociale werkvoorziening bij een deel van de doelgroep heeft. Ook worden cliënten van uitvoeringsinstellingen (zoals de gemeente ingeval van de ABW, en het UWV in geval van arbeidsongeschikten) niet altijd door die instellingen verwezen naar de mogelijkheden die de Wsw biedt. Ook bij die instellingen heerst vaak onbekendheid met de Wsw, terwijl bijvoorbeeld binnen de WAO, en met name onder volledig arbeidsongeschikten, naar schatting toch een groot aantal personen zit die goede kans op een Wsw-indicatie zouden maken. Er is geen sprake van systematische doorverwijzing door deze instellingen naar de Wsw. Ook door de instellingen voor dagopvang voor gehandicapten (DVO's) worden cliënten niet altijd naar de Wsw verwezen. De door ons geïnterviewde personen schrijven dat veelal wederom toe aan het negatieve imago en de specifieke soorten werk die de SW-bedrijven te bieden hebben (die niet altijd aansluiten bij de achtergrond en wensen van de huidige doelgroep).

Zoals op vele andere aspecten is ook wat betreft het bereik van de doelgroep er zeer brede variatie tussen gemeenten/schappen. Bij sommigen is de huidige realisatie gelijk aan of zelfs groter dan de geraamde potentiële doelgroep, bij andere juist veel lager. Kennelijk past de capaciteit van de Wsw op regionaal niveau zich niet vanzelfsprekend aan bij de ontwikkelingen in de omvang van

de doelgroep, wat mede in de hand wordt gewerkt door de tamelijk statische financieringswijze. De subsidie per gemeente / schap wordt immers grotendeels gebaseerd op het gerealiseerde aantal Wsw-plaatsen uit de voorgaande jaren, waardoor in de loop der tijd de omvang van de Wsw per gemeente / schap uit de pas kan gaan lopen met de feitelijke omvang van de doelgroep.

Communicerende vaten

Eén reden naast de zojuist genoemde waarom niet de volledige potentiële doelgroep wordt bereikt, is dat een deel daarvan reeds in andere regelingen actief is, zoals de WIW, I/D-banen of Rea-trajecten. Het is niet geheel duidelijk of deze personen tot de doelgroep behoren zolang zij elders onder dak zijn. Door sommigen worden deze regelingen aangeduid als “voorliggende voorzieningen” – oftewel: men zou pas recht op een Wsw-plaats hebben als plaatsing in één van die andere regelingen niet mogelijk is – maar in de indicatiestelling komt het begrip “voorliggende voorziening” niet voor. In de praktijk wordt er echter van uit gegaan dat wie elders plaatsbaar is (al is het dan in een vorm van gesubsidieerde arbeid) geen beroep op de Wsw zou hoeven doen. De keerzijde daarvan is dat zodra zij niet meer terecht kunnen in die andere regelingen (bijvoorbeeld als die “vollopen” of de capaciteit ervan wordt verkleind) zij wel weer een beroep op de Wsw kunnen gaan doen.

De meeste door ons geïnterviewde personen vinden dan ook dat er tot op zekere hoogte sprake is van communicerende vaten tussen verschillende regelingen waaronder de Wsw. De implicatie van dit communicerende-vaten-mechanisme is dat zodra de capaciteit van die andere vaten zou verminderen, er vanzelf weer meer “druk” op de Wsw zal ontstaan en dus een groter deel van de potentiële doelgroep zich zal melden voor de Wsw. Als dus zou worden overgegaan tot beperking van de (overige) gesubsidieerde arbeid is een grotere toestroom naar de sociale werkvoorziening te verwachten, al is de omvang van die extra toestroom niet exact te becijferen.

Niet alleen andere regelingen maar ook de reguliere arbeidsmarkt is onderdeel van het communicerende-vaten-mechanisme. In tijden van hoogconjunctuur en een gespannen arbeidsmarkt, zoals we die de laatste jaren gekend hebben, absorbeert die arbeidsmarkt ongetwijfeld ook een aantal werknemers met handicaps die in slechtere tijden zouden terugvallen in werkloosheid en dan binnen de indicatiecriteria van de Wsw zouden vallen.

Meer psychisch gehandicapten

Er is sinds de wijziging van de Wsw in 1998 sprake van een verschuiving van de doelgroep in de richting van psychisch gehandicapten. Van de in 2001 tot de doelgroep toegelaten personen is 46% psychisch gehandicapt, terwijl in het zittend werknemersbestand slechts 19% een psychische handicap heeft. Daarentegen worden lichamelijk gehandicapten minder vaak dan vroeger geïndiceerd voor de Wsw; zij worden vaak geacht om, eventueel met inzet van Rea-instrumenten, nog kans te maken op de reguliere arbeidsmarkt. In 2001 werd van de lichamelijk gehandicapte aanvragers slechts 65% toegelaten tot de doelgroep, en 30% afgewezen aan de “bovenkant”. Ter vergelijking: van de psychisch gehandicapte aanvragers werd meer dan 90% toegelaten. Ook de instroom van verstandelijk gehandicapten neemt af; de oorzaak daarvan is vooralsnog onbekend. Mogelijk wordt ook van deze groep een toenemend deel bediend door Rea, wellicht verblijft een toenemend deel in de DVO.

De oorzaak van de verschuiving in de richting van psychisch gehandicapten is onbekend. Men hoeft die oorzaak niet per definitie (alleen) te zoeken in de wetswijziging en scherpere indicatiecriteria. De toename van psychische arbeidsongeschiktheid is al jaren een landelijke trend die onder andere terug te vinden is bij de instroom in de WAO.

2.3 Herkomst van aanvragers

Hoewel de potentiële doelgroep van de Wsw slechts indirect kan worden geschat, is voor de herkomst van de doelgroep wel een indruk te ontleen aan de feitelijke instroomcijfers van de Wsw. Weliswaar omvat deze feitelijke instroom nu juist niet de “onbereikte” delen van de doelgroep, maar zij geeft toch een beeld van de arbeids- c.q. uitkeringsstatus van deelnemers op het moment dat zij in de Wsw komen.

Van alle personen die in 2001 instroomden in het Wsw-werknemersbestand (inclusief begeleid werken) bestaat de grootste afzonderlijke groep, 38% van de instroom, uit personen met een ziekte- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Alle andere afzonderlijke herkomstgroepen zijn aanmerkelijk kleiner; groepen die meer dan 10% van de Wsw-instroom leveren zijn degenen met een uitkering Abw, loaw of loaz (13%), degenen die vanuit de WIW instromen (11%) en de gevarieerde groep “ander inkomen (bijvoorbeeld alimentatie, studiefinanciering)” (13%).

Wanneer we de instroomcijfers aggregeren naar gemeente / schap blijkt dat ook in de gemiddelde gemeente / schap ongeveer een derde van de nieuwe werknemers afkomstig is uit een arbeidsongeschiktheidsuitkering, en ongeveer een tiende uit de bijstand. Dat gemiddelde op gemeenteniveau komt ongeveer overeen met dat op persoonsniveau, maar tevens blijkt dat de variatie tussen gemeenten / schappen zeer breed is. Zo haalt anno 2001 een kwart van hen minder dan 25% van hun instroom uit de WAO, maar ook een kwart meer dan 43%. Het is niet bekend waarom gemeenten zo uiteenlopen in de herkomst van hun Wsw'ers. Alle herkomstgegevens op gemeenteniveau zijn weergegeven in tabel 2.1.

In deze tabel, evenals in tabellen verderop in dit hoofdstuk, wordt de spreiding tussen gemeenten in enkele kengetallen uitgedrukt:

- de standaarddeviatie rond het gemiddelde van gemeenten / schappen (hoe groter standaarddeviatie, hoe meer variatie tussen gemeenten);
- de 25% - en 75% - percentielen: deze geven aan onder welk cijfer de “laagste” 25% van de gemeenten / schappen zit, respectievelijk boven welk cijfer de “hoogste” 25% van de gemeenten / schappen zit. Hoe groter de afstand tussen deze twee cijfers, hoe breder de variatie tussen gemeenten / schappen is.

Tabel 2.1. Inkomenssituatie bij instroom in werknemersbestand, gemiddelden per gemeente/schap, 2001

	De gemiddelde gemeente	Standaard Deviatie	25% percentiel	75% percentiel
% met uitkering ziekte of arbeidsongeschiktheid	33%	16%	25%	43%
% met uitkering Abw, IOAW, IOAZ	10%	9%	0%	16%
% zonder inkomen	9%	12%	2%	10%
% overdracht van andere gemeente	7%	8%	0%	8%
% instroom via terugkeergarantie	2%	3%	0%	3%
% inkomen uit wiv	9%	12%	0%	12%
% met uitkering werkloosheid	5%	7%	0%	7%
% met ander inkomen	14%	18%	1%	20%
% inkomen onbekend	4%	11%	0%	2%

Bron: secundaire analyse op gegevens Wsw-statistiek

2.4 Kanalen van aanmelding

De zojuist gepresenteerde herkomst van Wsw'ers heeft alleen betrekking op hun inkomens/uitkeringssituatie, maar zegt nog niet veel over de instituties van waaruit zij afkomstig zijn c.q. via welke zij (wellicht) naar de Wsw zijn verwezen. In deze paragraaf bespreken we die instituties oftewel de kanalen van aanmelding waarlangs kandidaten naar de Wsw kunnen komen.

In hoofdlijnen zijn er twee soorten kanalen van aanmelding: de "spontane" aanmelders (die zich op eigen initiatief, wellicht op aanraden van familie of eigen kennissenkring maar wellicht ook op suggestie van instituties tot de Wsw wenden), en verwijzingen door instituties. De verhouding tussen spontane en institutionele aanmelders verschilt sterk per gemeente.

In sommige van onze case-studies bestaat een aanzienlijk deel van de toestroom naar de Wsw uit "spontane" aanmelders (zoals in case A). Ook in case D en B horen de meeste mensen veelal via "mond-tot-mond-reclame", bijvoorbeeld in de kring van familie of kennissen, over de mogelijkheden van de Wsw. In case C is de verhouding tussen zelfstandige aanmeldingen en aanmeldingen via doorverwijzers ongeveer 60% - 40%. In case E daarentegen worden mensen vooral door instanties aangemeld voor de Wsw, slechts zelden door familierelaties of op geheel eigen initiatief. De informanten uit de case-studies noemen verschillende instanties die mensen doorverwijzen naar de Wsw, of althans zouden kunnen doorverwijzen (maar dat niet altijd doen):

- Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ);
- Sociaal Pedagogische Dienst (SPD);
- Scholen voor voortgezet speciaal onderwijs;
- WIW-organisaties;
- Huisartsen;
- UWV;
- zorginstelling;
- TBS-kliniek;
- instellingen voor dak- en thuislozen;
- CWI.

Wat betreft de “spontane” aanmelders: zij hebben veelal via “mond-tot-mond-reclame”, bijvoorbeeld in de kring van familie of kennissen, gehoord over de mogelijkheden van de Wsw. Verschillende SW-bedrijven hebben recentelijk geprobeerd om - mede met het oog op de slinkende wachtlijsten - deze toestroom van spontane aanmelders te stimuleren, bijvoorbeeld via advertentiecampagnes in de regionale pers of door open dagen. Ook potentiële doorverwijzende instanties maken daar gebruik van, bijvoorbeeld de sociale dienst. In verschillende gevallen leverde dat een onverwacht hoge respons op (die voor een deel uiteindelijk niet tot de doelgroep bleek te behoren bijvoorbeeld omdat men nog/al werk had).

Wat betreft cliënten die langs institutionele weg naar de Wsw stromen, voor een deel betreft dit verwijzingen door uitkeringsinstanties, zoals de gemeente (bijstandcliënten) of het UWV (arbeidsongeschikten in WAO, WAZ of Wajong). De frequentie waarmee zulke instanties cliënten wijzen op de Wsw, verschilt wederom sterk. Niet alle functionarissen bij deze instanties zijn goed op de hoogte van de Wsw en de regelingen die daarbij gelden. Verwijzingen via gemeenten blijken iets meer voor de hand te liggen (de Wsw is immers eveneens een gemeentelijke regeling) dan die via het UWV; de meeste informanten geven aan dat het UWV slechts zelden cliënten doorverwijst. Overigens bestaat de feitelijke instroom in de Wsw voor een belangrijk deel uit personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering (het gemiddelde SW-bedrijf haalt daar een derde van de instroom vandaan, tegenover ca. 10% uit de Abw).

Sinds enkele jaren ligt een directe verwijzing door het UWV ook minder voor de hand omdat het UWV geen eigen reïntegratieactiviteiten meer onderneemt maar deze uitbesteedt aan reïntegratiebedrijven (Rib's). Uit de case-studies komt naar voren dat deze Rib's wel regelmatig naar de Wsw verwijzen, wat volgens onze informanten mede gestimuleerd wordt doordat plaatsing op een Wsw-wachtlijst als een succesvolle plaatsing wordt gerekend.

De aanmelding van mensen vanuit de Rib's verloopt volgens een geïnterviewd OR-lid in één van de cases (A) niet altijd zonder problemen: “De commerciële reïntegratiebureaus hebben alleen maar aandacht voor het geld en niet voor de betreffende cliënt. Vaak komen cliënten dan ook meer beschadigd en gedemotiveerd terug in de aanmelding voor de Wsw. De doelgroep is dus de dupe, want mensen krijgen namelijk geen echte kansen in het veld”.

Ten slotte komen cliënten ook bij de Wsw terecht via instellingen zoals scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs; sommige leerlingen van zulke scholen lopen ook reeds in hun schoolperiode stage bij een SW-bedrijf.

'Zelfregulerende' lengte wachtlijst?

De lengte van de wachtlijsten varieert sterk tussen gemeenten / schappen. In het algemeen is de laatste jaren wel sprake geweest van krimpende wachtlijsten; in sommige gemeenten zijn zij zelfs zo goed als weggewerkt. Er zijn echter ook wel gemeenten / schappen waar de wachtlijst nog groeit. De gemiddelde krimp in de wachtlijsten is mede een gevolg van de verscherping van de indicatie-stelling vanaf 1998 en de uitbreiding van het aantal SW-plaatsen met 4.000. Deze twee maatregelen hadden inderdaad mede tot doel om de wachtlijsten in te perken. Het is daarnaast mogelijk dat de wachtlijstlengte tot op zekere hoogte zelfregulerend is. Het bestaan van een (lange) wachtlijst werkt volgens sommige van onze informanten op zichzelf ontmoedigend op de initiële aanmeldingen. Een lange wachtlijst kan dus een belemmering zijn voor de aanmelding. Zowel spontane melders als instanties die doorverwijzen, worden niet gestimuleerd door het vooruitzicht om mogelijk lange tijd op de wachtlijst te staan. De keerzijde daarvan is dat het inlopen van de wachtlijsten op zich weer nieuwe aanmeldingen aantrekt vanuit de potentiële doelgroep, door mensen die (op korte termijn) graag uitzicht op werk in SW-verband willen hebben.

Vrijwilligheid?

Deelname aan de Wsw is vrijwillig: tot aanmelding voor de Wsw is niemand verplicht, evenmin is iemand die op de wachtlijst is geplaatst verplicht om wanneer eenmaal een Wsw-plaats wordt aangeboden, deze ook te aanvaarden. Rond de vrijwilligheid bestaat de laatste jaren wel discussie. Het is goed om daarbij onderscheid te maken tussen vrijwilligheid van aanmelding en de vrijwilligheid om vanaf de wachtlijst een aangeboden plaats te aanvaarden.

Wat betreft de aanmelding is er op basis van de Wsw zelf geen mogelijkheid om aan de vrijwilligheid te tornen. De Wsw, die immers geen uitkeringen verstrekt, heeft geen sanctiemogelijkheid om mensen tot aanmelding te dwingen. Sanctiemogelijkheden zouden in principe wel denkbaar zijn voor cliënten die een uitkering ontvangen (bijvoorbeeld bijstand, arbeidsongeschiktheid). Dat zou wel vereisen dat een Wsw-baan, anders dan nu, moet worden bestempeld als passende arbeid, zodat bij weigering tot aanmelding er een grond tot sanctie zou ontstaan. Momenteel verwijzen de uitkeringsinstanties niet vaak door naar de Wsw, al bestaat de indruk dat daar door verschillende instanties verschillend mee wordt omgegaan: de ene gemeente bijvoorbeeld wijst cliënten “dringender” op de mogelijkheden van de Wsw dan de andere gemeente. Daar waar de Wsw wordt gezien als onderdeel van een “sluitende aanpak” zal men ook minder geneigd zijn om een aanmelding voor de Wsw als geheel vrijblijvend te beschouwen. De andere regelingen die bij een “sluitende aanpak” van uitkeringsgerechtigden worden ingezet, zijn immers ook niet vrijwillig. Bij potentiële Wsw-ers die niet in een uitkerings situatie zitten, is bij gebrek aan sanctiemogelijkheden niet goed denkbaar dat aanmelding een verplichtend karakter zou krijgen.

Wat betreft de vrijwilligheid om een plaats te aanvaarden nadat men eenmaal op de wachtlijst is geplaatst ligt dit alles genuanceerder. Men kan hier opwerpen dat voor mensen op de wachtlijst al de nodige kosten en moeite gemaakt zijn (in het aanmeldings- en indicatieproces). Ook is hier enige vorm van sanctie wel voorstelbaar, zowel vanuit de Wsw-uitvoering zelf (bijvoorbeeld personen schrappen van de wachtlijst na X weigeringen om een plaats te aanvaarden) als vanuit de eventuele uitkerings situatie. Eén reden die door onze informanten wel werd genoemd om de plaatsing vanaf de wachtlijst minder vrijblijvend te maken is dat het wel eens voorkomt – al is de indruk niet dat dit op grote schaal gebeurt – dat kandidaten een plaats op de wachtlijst oneigenlijk gebruiken om vrijgesteld te zijn van de sollicitatieplicht, en vervolgens herhaaldelijk een aangeboden Wsw-plaats weigeren.

De meeste van onze informanten lijken niet voor de opheffing van vrijwilligheid te zijn. Men vreest dat daarmee ook ongemotiveerde cliënten tot de Wsw zullen worden gedwongen, met wie het in de praktijk lastig werken zal zijn. Men ziet meer in positieve stimulering en in verbetering van het imago van de sociale werkvoorziening. We tekenen daarbij aan dat onze informanten afkomstig zijn uit de praktijk van de Wsw zelf; het is denkbaar dat functionarissen uit de praktijk van uitkeringsregelingen (zoals Abw of WAO/WAZ/Wajong) hier anders tegenaan kijken.

2.5 Het aanmeldpunt

Het “aanmeldpunt” waar gegadigden terecht kunnen voor hun initiële aanmelding, en waar de voorbereiding van de (eventuele) formele aanvraag tot indicatie plaatsvindt, is per gemeente verschillend georganiseerd. Soms is dit de case-manager van het SW-bedrijf (case A, C), maar aanmelding vindt soms ook plaats bij de gemeente (case B) of werkvoorzieningschap (case D), of bij het Centrum voor Werk en Inkomen (Case E).

Wanneer mensen zich aanmelden voor de Wsw wordt er bij het aanmeldpunt een inschatting gemaakt of de persoon mogelijk tot de doelgroep behoort. Er kan in deze fase getoetst worden op mogelijke voorliggende voorzieningen. Verder wordt er gekeken naar de mogelijkheden die de cliënt in een huidige werksituatie nog heeft, naar de gezinssituatie van de cliënt en naar de aard van de handicap van de cliënt. Tenslotte hoort ook de - soms tijdrovende - toets op een aantal administratieve eisen (zoals woonachtigheid in de gemeente, inschrijving als werkzoekende bij het CWI, leeftijd) bij de voorbereiding van de aanvraag tot indicatie.

Doorgaans worden bij het aanmeldpunt door een case-manager (of welke functiebenaming daar ook voor geldt) de eerste oriënterend gesprekken en verdere intake gedaan en de papieren voor de aanvraag in orde gemaakt. Er gelden overigens wettelijke termijnen voor de aanvraag en indicatiestelling: een aanmelding moet binnen 4 weken naar de indicatiecommissie worden doorgestuurd, en de commissie moet daarop binnen 6 weken een indicatieadvies afgeven. Deze termijnen worden in het veld als krap ervaren. Mede daardoor wordt een aanvraag pas als echte aanvraag bestempeld als alle papieren en formulieren “rond” zijn; pas dan begint de klok te lopen. De feitelijke doorlooptijd tussen eerste melding en indicatie is dus in de praktijk langer.

In deze aanmeldfase wordt door case-managers op uiteenlopende wijze een eerste schifting aangebracht; kandidaten die op voorhand nauwelijks of geen kans op een Wsw-indicatie zouden maken, worden op die wijze “uitgefilterd”. Hoe, dus met welke criteria, de case-manager precies tot deze inschatting komt is moeilijk concreet te achterhalen; ook de werkwijze lijkt van persoon tot persoon, c.q. van gemeente tot gemeente, te verschillen. In sommige gemeenten wordt iedereen “doorgelaten” die aan de administratieve criteria voldoet, in andere maakt de case-manager ook een inschatting van de kans die betrokkene zal maken bij de indicatiecommissie. Duidelijk is dat de fijnmazigheid van deze eerste zeef per gemeente uiteenloopt, zodat in de ene gemeente een breder scala aan kandidaten wordt doorgeleid dan in de andere. Dit kan overigens mede een verklaring vormen voor het feit dat het percentage positieve indicatieadvies van commissies uiteenloopt: in gemeenten waar sprake is van een meer strikte voorselectie, zullen alleen meer geschikte kandidaten worden doorgestuurd naar de indicatiecommissie, wat kan resulteren in een hoger percentage positieve indicatieadvies. De variatie in dit percentage tussen commissies (zie hoofdstuk 4) hoeft dus niet te duiden op verschillen in criteria en werkwijzen van de commissies zelf, maar kan ook te maken hebben met het voortraject. Case D illustreert dit: daar gaat een “open” aanmeldingenbeleid (iedereen wordt doorgeleid naar de indicatiecommissie) gepaard met een laag toelatingspercentage. Het omgekeerde geldt bij case E: een hoog plaatsingspercentage waarschijnlijk door de goede voorselectie (die bij het CWI plaatsvindt). Hier speelt waarschijnlijk ook mee dat de intakers bij het CWI goed op de hoogte zijn van voorliggende voorzieningen.

Een geval apart zijn de indicaties in het kader van de AWBZ-dagopvang (DVO). Toelating tot de DVO vereist in sommige gevallen formeel een negatieve Wsw-indicatie (afwijzing aan de “onderzijde”). Eigenlijk is hier dus meer sprake van een indicatie tot DVO dan tot de Wsw als zodanig. In sommige gemeenten wordt, teneinde een groot beslag op de capaciteit van de indicatiecommissies te voorkomen, in bepaalde gevallen buiten de indicatie om reeds een plaatsing in de DVO geregeld in onderling overleg tussen case-manager en de DVO-instelling. De toelatingsregeling tot de DVO laat daarvoor ook ruimte, want een negatief indicatieadvies is niet nodig “indien er sprake is van een dusdanige ernstige handicap dat voor het beoordelen van de aanspraak [op DVO] een zodanig advies achterwege kan blijven”.

2.6 Concluderend: het schimmige proces tot aan de aanvraag

Alles wat vooraf gaat aan de formele aanmelding voor de Wsw vormt een ietwat schemerig gebied omdat daar geen formele regelingen bestaan noch statistisch materiaal over wordt bijgehouden. Duidelijk is wel dat de potentiële doelgroep voor de Wsw groter is dan de groep die momenteel feitelijk bereikt wordt. Deels komt dit doordat mogelijke kandidaten de Wsw niet kennen, en ook niet door (uitkerings-)uitvoerende instanties zoals de gemeente of het UWV daarop gewezen worden: er bestaat geen systematische doorverwijzing. Deels wordt dit toegeschreven aan het negatieve imago dat de Wsw in vele regio's heeft, en aan het feit dat de, veelal ambachtelijke of industriële, werksoorten die de SW-bedrijven te bieden hebben niet (meer) goed aansluiten bij de wensen en achtergronden van de huidige doelgroep. Voorts zit een deel van de potentiële doelgroep momenteel in andere regelingen (bijvoorbeeld I/D-banen, WIW of Rea-trajecten).

Wijzigingen in die andere regelingen – zoals verkleining van de capaciteit daarvan, of “vollopen” – kunnen van invloed zijn op het aantal aanmeldingen voor de Wsw.

De instroom van de Wsw is veelal afkomstig uit de arbeidsongeschiktheidsregelingen of uit de bijstand. Er is de laatste jaren een trend naar een groter aandeel psychisch gehandicapten in aanvragen en instroom, en een minder groot aandeel lichamelijk gehandicapten. Een trend die overigens parallel loopt aan de landelijke ontwikkeling in bijvoorbeeld de WAO-instroomcijfers. De vrijwilligheid van deelname aan de Wsw wordt de laatste tijd ter discussie gesteld. Daarbij is het nuttig om onderscheid te maken tussen de vrijwilligheid van de aanmelding en de vrijwilligheid van het aanvaarden van een aangeboden Wsw-plaats nadat men eenmaal op de wachtlijst is geplaatst. De vrijwilligheid van aanmelding valt buiten het bereik van de Wsw als zodanig, omdat deze immers geen enkele sanctiemogelijkheid heeft.

De plaats en procedure van eerste aanmelding voor de Wsw varieert sterk per gemeente. In verschillende mate wordt daarbij een “uitfiltering” gemaakt: in sommige gemeenten wordt (vrijwel) elke aanmelding doorgeleid naar de indicatieaanvraag, in andere wordt meer gedaan aan voorselectie zodat slechts degenen die aan alle administratieve criteria voldoen en die op voorhand een redelijke kans op positieve indicatie lijken te hebben, door worden geleid naar een indicatieaanvraag. De verschillen tussen gemeenten in uitkomsten van de indicatie, die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen, zijn ten dele toe te schrijven aan deze verschillen in voorselectie.

INDICATIEPROCES EN UITKOMSTEN

3

3.1 Cijfers indicatieproces

Uit de Wsw-statistiek is een aantal feiten af te leiden rond de indicatiestelling. In het onderstaande zijn enkele kerncijfers over de jaren 2000 en 2001 vermeld (zie tabellen 3.1 en 3.2).

Deze geven allereerst inzicht in het relatieve aantal indicatiebesluiten. Hierbij gaat het om 1^e indicatiebesluiten en niet om herindicaties. Om een indruk te geven van het relatieve aantal indicatiebesluiten hebben wij dit gerelateerd aan de omvang van het SW-werknemersbestand. In de gemiddelde gemeente is het aantal 1^e indicaties 14% ten opzichte van het werknemersbestand. Daarbij ligt het toelatingspercentage rond de 80%; de afwijzingen betreffen vaker afwijzingen aan de “bovenzijde” (14 à 16%) dan aan de “onderzijde” (4 à 5%). De brede variatie tussen gemeenten is af te lezen uit de afstand tussen de 25%- en 75%-percentielen². Bijzonder breed is deze variatie rond het percentage afwijzingen zowel aan onder- als aan bovenzijde.

Ook de verdeling naar type handicap (lichamelijk, verstandelijk of psychisch) vertoont een relatief sterke variatie tussen gemeenten/schappen.

De variatie in toelatingspercentages hoeft niet noodzakelijk te duiden op verschillen tussen indicatiecommissies wat betreft gehanteerde criteria. Zoals in hoofdstuk 2 werd aangegeven is er doorgaans, voorafgaande aan de formele aanvraag, sprake van een zekere “filtering” van aanmeldingen, en naarmate er in deze voorfase strikter wordt gefilterd zal het (resterende) toelatingspercentage hoger uitkomen.

² Het 25%-percentiel is het punt waaronder de “onderste” 25% van alle gemeenten/schappen zit; het 75%-percentiel het punt waarboven de “bovenste” 25% zit.

Tabel 3.1 Kerncijfers indicatiestelling 2003³

	De gemiddelde gemeente	Standaard Deviatie	25% percentiel	75% percentiel
1 ^e indic.besluiten als % van werknemersbestand (gemidd. over 2000)	14% ⁴	21%	5%	11%
% lichamelijk gehandicapten	28%	19%	15%	38%
% verstand gehandicapten	26%	19%	12%	39%
% psychisch gehandicapten	36%	17%	27%	46%
% toelatingen	79%	16%	67%	90%
% afwijzingen: onderzijde	5%	6%	0%	7%
% afwijzingen: bovenzijde	16%	15%	3%	25%

Bron: secundaire analyse op gegevens Wsw-statistiek

- 3 In deze tabel, evenals in tabellen verderop in dit hoofdstuk, wordt de spreiding tussen gemeenten in enkele kengetallen uitgedrukt:
- de standaarddeviatie rond het gemiddelde van gemeenten / schappen (hoe groter standaarddeviatie, hoe meer variatie tussen gemeenten);
 - de 25% - en 75% - percentielen: deze geven aan onder welk cijfer de "laagste" 25% van de gemeenten / schappen zit, respectievelijk boven welk cijfer de "hoogste" 25% van de gemeenten / schappen zit. Hoe groter de afstand tussen deze twee cijfers, hoe breder de variatie tussen gemeenten / schappen is.
- 4 Gemiddelde ligt boven 75%-percentiel. Dit wordt met name veroorzaakt door een aantal kleine gemeenten met minder dan 10 indicatiebesluiten per jaar, die percentages van meer dan 40% tonen en de gemeente Vlagtwedde, die met 31 indicatiebesluiten een percentage van 102% heeft. Enkele grotere gemeenten liggen rond het gemiddelde, zoals Roosendaal (12%), Hilversum (12%), Helmond (14%), Sneek (15%), Sittard (15%), Maassluis (18%) en Vlaardingen (21%).

Tabel 3.2 Kerncijfers indicatiestelling 2001

	De gemiddelde gemeente	Standaard Deviatie	25% percentiel	75% percentiel
1 ^e indic.besluiten als % van werknemersbestand (gemidd. over 2000)	14% ⁵	19%	6%	12%
% lichamelijk gehandicapten	27%	18%	14%	42%
% verstand gehandicapten	26%	18%	15%	33%
% psychisch gehandicapten	38%	17%	30%	49%
% toelatingen	81%	15%	74%	93%
% afwijzingen: onderzijde	4%	5%	0%	7%
% afwijzingen: bovenzijde	14%	13%	3%	21%

Bron: secundaire analyse op gegevens Wsw-statistiek

De verschillen tussen de jaren 2000 en 2001 zijn niet groot. Het percentage toelatingen lijkt licht te zijn gestegen.

Afwijkingen van advies indicatiecommissie: zeldzaam

Bovenstaande cijfers betreffen uiteindelijke indicatiebesluiten van de gemeente, dus niet de indicatieadviezen van de commissie. In vrijwel alle gemeenten vallen die twee echter samen. In enkele gemeenten is er soms wel sprake van afwijking tussen advies en besluit. Door deze vrij zeldzame uitschieters komt het gemiddelde percentage afwijkingen tussen advies en besluit met betrekking tot toelating tot de doelgroep, over alle gemeenten samen, uit op 1%.

Mate van handicap

Bij de positief geïndiceerden is er tussen gemeenten/schappen een ruime variatie in de indeling naar mate van handicap (licht, matig of ernstig); dit is af te lezen aan de relatief grote afstand tussen de 25%- en het 75%-percentielen op deze indeling, die niet afzonderlijk in tabellen 3.1 en 3.2 staan vermeld. Ook hiervan is de oorzaak niet bekend.

Evenals met de doelgroepindicatie het geval is, hoeft men bij mogelijke oorzaken niet alleen te denken aan verschillende "strengheid" van indicatiecommissies, maar is het ook mogelijk dat in sommige gemeenten/schappen de aanvragers inderdaad gemiddeld ernstiger gehandicapt zijn dan in andere.

5 Zie noot 4

3.2 Indicaties Begeleid Werken en scholing

3.2.1 Indicatie Begeleid Werken (BW)

In 2001 krijgt 28% van de kandidaten met een indicatiebesluit de indicatie 'Begeleid Werken'. Sterker nog dan de mate van handicap varieert tussen gemeenten/schappen het percentage kandidaten dat een indicatie begeleid werken krijgt.⁶ De indicatie BW en dus de eventuele plaatsing BW werkt door op de bedrijfsvoering - maar ook op de positie en inkomsten van de kandidaat. Zo betekent de indicatie begeleid werken dat betrokkene in principe niet in het SW-bedrijf geplaatst zal worden. Het SEOR-onderzoek naar begeleid werken liet zien dat de visie op begeleid werken van de schappen/gemeenten (SW-bedrijven) sterk het aandeel indicaties begeleid werken beïnvloedt (2001). Dit gebeurt onder meer door de wijze waarop kandidaten over begeleid werken worden voorgelicht en door het moment waarop kandidaten aan een begeleidingsorganisatie (BO) worden overgedragen.

3.2.2 Indicatie scholing

Het percentage 1^e indicatiebesluiten met de indicatie scholing is in 2001 32%. Maar ook dit percentage verschilt zeer sterk per gemeente. De indicatie 'scholing' lijkt door betrokkenen vaak als problematisch te worden ervaren. Niet alleen omdat de criteria daarvoor veel ruimte voor eigen interpretatie bieden - dat geldt voor verschillende onderdelen van het indicatieproces - maar ook omdat onduidelijk is wat er vervolgens mee gebeurt, dus of er ook feitelijk scholing wordt aangeboden. Een aantal informanten vindt dat de scholingsindicatie tamelijk loos is en eigenlijk kan worden afgeschaft, en in plaats daarvan het SW-bedrijf het eigen scholingsbeleid zou moeten bepalen (zie ook de evaluatienota van het Nosw, 2001). De uitkomst van de discussie over het al dan niet afschaffen van de indicatie 'scholing' is voorlopig dat deze pas zal worden afgeschaft wanneer de ontwikkelingsmogelijkheden van de kandidaten en werknemers op een andere wijze goed geregeld zijn. Daarvoor moet het recht op scholing onder meer in de CAO voor de SW-bedrijven worden vastgelegd en moet scholing worden opgenomen in de persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP's) die voor werknemers opgesteld zullen gaan worden.

3.3 Indicatiecommissies op zoek naar de eigen normen

Sinds de instelling van de onafhankelijke indicatiecommissies (1998) zijn deze commissies op zoek geweest naar de juiste lijn in de indicatiestelling. Aangezien er geen landelijke uitvoering of afstemming rond de indicatie bestaat, moet inderdaad iedere commissie zijn eigen weg daarin zoeken. Daarbij is vanuit het Ministerie tot 2000 ondersteuning gegeven door het inmiddels opgeheven Bureau Kwaliteitszorg sociale werkvoorziening. De evaluatie van de indicatiestelling door dit bureau liet zien dat bij veel indicatiecommissies het (wettelijk verplichte) kwaliteitszorgsysteem nog ontbrak (2001).

Uit de cases komt duidelijk naar voren dat de beoordelingscriteria verschillend geïnterpreteerd worden door de indicatiecommissies. Zo geven de beleidsmedewerkers van het schap en de secretaris van de indicatiecommissie in case D aan dat het criterium voor de ondergrens van de Wsw (waar wordt precies de ondergrens getrokken?) niet duidelijk is. Ook blijkt uit de cases (C en D) dat er verschillend wordt omgegaan met definiëring van een 'lichte' handicap.

6 Dit blijkt uit de - niet in tabellen 3.1 en 3.2 opgenomen - zeer brede variatie tussen gemeenten wat betreft het percentage indicaties "begeleid werken". In het onderzoek naar Begeleid Werken dat in 2001 door SEOR is uitgevoerd, komen deze verschillen ook naar voren.

De verschillende interpretatie van de beoordelingscriteria draagt waarschijnlijk bij aan de verschillen in uitkomsten van de indicatieprocessen bij de verschillende schappen/gemeenten.

De commissies die op zoek zijn naar de goede normen, proberen op verschillende manieren (toch) aansluiting te vinden bij een landelijke lijn, bijvoorbeeld door de uitkomsten van de eigen adviezen te vergelijken met de landelijke cijfers uit de Wsw-statistiek, of door aan het ministerie van SZW nadere uitleg en interpretatie te vragen van het indicatiebeleid. Verschillende van de door ons geïnterviewde commissieleden geven aan dat er behoefte is aan meer eigen professionaliteit en referentiekaders.

De ontwikkeling van een “eigen lijn” door de commissies kan enerzijds betekenen dat er steeds meer divergerende lijnen ontstaan: elke commissie kan immers zo een eigen cultuur ontwikkelen, bijvoorbeeld van “rekkelijk” tot “precies”. Anderzijds, als men zich regelmatig spiegelt aan de landelijke indicatie-uitslagen uit de Wsw-statistiek zou er ook juist een convergentie van lijnen kunnen ontstaan (waarbij dan wel het gemiddelde al spoedig gaat fungeren als norm). Op basis van een klein aantal case-studies is niet uit te maken of de divergerende dan wel de convergerende ontwikkeling de overhand heeft. Wel is er duidelijk behoefte aan meer afstemming en houvast. Dit blijkt ook uit een pilot in een regio waar de kwaliteitszorg van indicatiestelling toch zeer serieus is aangepakt (Zeeland): in de pilot werden verschillende verbeterpunten geïdentificeerd, zowel procedureel als inhoudelijk, en bleef een aantal discussiepunten open. Zo was er de vraag naar de breedte van de indicatiestelling (de commissie heeft immers meer kennis dan in het indicatieadvies wordt neergelegd en soms vraagt het SW-bedrijf ook meer dan het advies alleen). Ook de rol van de regionale component in indicatiestelling is nog niet duidelijk: kan of moet in de indicatiestelling wel of niet rekening gehouden worden met de regionale arbeidsmarkt? Op die vraag blijkt men uiteenlopende antwoorden te geven (Willems en Verkleij, 1999).

Niet alleen enkele van door ons geïnterviewde leden van indicatiecommissies geven aan dat de deskundigheid van de indicatiecommissies een knelpunt is, maar ook andere actoren plaatsen daar kanttekeningen bij. In bijna alle cases hebben zij (waaronder gemeenten, voorzitters OR en management van het SW-bedrijf) de indruk dat hun “eigen” indicatiecommissie strenger is dan het landelijk gemiddelde. Wij tekenen daarbij wel aan dat strengheid niet noodzakelijkerwijs duidt op gebrek aan deskundigheid bij de commissie, en dat bovendien de vermeende strengheid niet in alle cases door de cijfers gestaafd wordt. Feit blijft wel dat de betrokkenen dit als zodanig ervaren. Door meer onderlinge afstemming, en ook door een meer systematische kwaliteitstoetsing, zou meer eenheid en een hogere kwaliteit van de indicatiestelling bereikt kunnen worden, zo menen verschillende informanten.

3.4 Onafhankelijkheid indicatiecommissies: spanningsveld

De door ons geïnterviewde leden van indicatiecommissies zijn zich bewust van het belang dat hun adviezen hebben voor het reilen en zeilen van de SW-bedrijven. Zij worden daaraan ook wel herinnerd door deze bedrijven. Een enkele maal wordt daarbij gesproken over “druk uitoefenen”, bijvoorbeeld om meer indicaties “ernstige handicap” af te geven of meer begeleid werkenindicaties. In de evaluatie van de indicatiestelling wordt het punt van de onafhankelijkheid van de indicatiecommissies als zorgpunt aangemerkt (Ministerie SZW, 2000; Algemene Rekenkamer 2001, SEOR 2001).

Een citaat van de voorzitter van de indicatiecommissie in case B:

“Een directie van een SW-bedrijf stuurt doorgaans aan op overleg op het moment dat er minder ernstige indicaties dan gemiddeld worden afgegeven of indien er minder scholingsadviezen dan gemiddeld worden afgegeven. Hierin speelt een direct bedrijfs-belang een rol. In zo'n situatie komt een indicatiecommissie nogal eens terecht in een spanningsveld waarbij het prettig kan zijn om zicht te hebben op de landelijke toelatingsstatistieken”.

Juist in het spanningsveld tussen onafhankelijke indicatiestelling en bedrijfsvoering is het begrijpelijk dat men behoefte voelt aan de ontwikkeling van een eigen professionaliteit en een landelijk houvast.

In case E probeert het SW-bedrijf volgens de indicatiecommissie de commissie te sturen. Uit het interview met de voorzitter kunnen hiervan voorbeelden worden gehaald. Zo gaf zij aan dat het SW-bedrijf de indicatiecommissie dringend had verzocht om meer Begeleid Werken te indiceren toen aanvankelijk niet veel Begeleid Werken werd geïndiceerd. Na een toename van het aantal BW-geïndiceerden deed het SW-bedrijf vervolgens een verzoek om vermindering van het aantal BW-indicaties. Deze ervaring wordt niet bevestigd door het SW-bedrijf, waar de directeur juist aangeeft dat de indicatiecommissie een opvallende voorkeur voor BW-indicaties heeft. Er worden zelfs zoveel BW-indicaties afgegeven dat lang niet alle indicaties gerealiseerd kunnen worden en de hulp is ingeroepen van een tweede Begeleid Werken organisatie.

3.5 Concluderend: verschillen in uitkomsten indicatieproces

Het indicatieproces voor de Wsw leidt tot verschillende uitkomsten in de verschillende gemeenten / schappen. Zo varieert het percentage toelatingen en het percentage afwijzingen aan de boven-zijde en aan de onderzijde. Maar ook de aandelen van verstandelijk gehandicapten, psychisch gehandicapten en lichamelijk gehandicapten verschillen tussen de gemeenten. Een (klein) deel van deze verschillen kan waarschijnlijk verklaard worden door verschillen in de populatie tussen de gemeenten. Voor een ander deel dragen de verschillen tussen de indicatiecommissies bij aan de verschillende uitkomsten. Zo blijken de commissies verschillend om te gaan met de begrippen en de normen in de regeling. De interpretatie van de regelgeving is niet uniform. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verschillende interpretaties van 'lichte handicap' die we in de door ons bezochte gemeenten aantreffen. Maar ook de vraag of de kansen op de lokale arbeidsmarkt wel of niet een rol moeten spelen in de indicatiestelling wordt verschillend beantwoord.

Commissieleden geven zelf ook aan op zoek te zijn naar uniformering en juiste interpretaties. Deze behoefte geeft ook aan dat er geen centrale toetsing is door het Ministerie en dat het de vraag is of er niet meer gebruik gemaakt moet worden van centrale handvatten voor de indicatiecommissies. De positie van de indicatiecommissie is in principe onafhankelijk van het SW-bedrijf georganiseerd. Maar er zijn gemeenten waar de binding tussen het SW-bedrijf en de commissie sterker is dan in andere. Er zijn echter geen sterke aanwijzingen gevonden dat dit ook tot andere uitkomsten van de indicatiestelling leidt. Wel blijken er lokaal sterke verschillen in de percentages indicaties Begeleid Werken en scholing te bestaan.

PLAATSING VANAF DE WACHTLIJST



4 Plaatsing vanaf de wachtlijst

De fase tussen een positieve Wsw-indicatie en een feitelijke plaatsing – de wachtlijstfase dus – is wederom een gebied waarop weinig specifieke regels bestaan en dus veel ruimte is voor eigen invulling per gemeente / schap, respectievelijk per SW-bedrijf.

In dit hoofdstuk geven we eerst enkele kerncijfers over de plaatsingen weer. Vervolgens gaan we in op de lengte van de wachtlijst en de wachtduur (4.2), op de relatie tussen instroom en uitstroom (4.3), op de twee perspectieven van waaruit men de plaatsing en plaatsingsvolgorde kan beschouwen (4.4) en op de kwesties van reguliere plaatsing versus detachering (4.5), de realisatie van scholingsindicaties (4.6) en de plaatsing in Begeleid Werken (4.7).

4.1 Cijfers plaatsingen

In de tabellen 4.1 en 4.2 is weergegeven wat er in de loop van 2000 respectievelijk 2001 is gebeurd met de mensen die aan het begin van het jaar op de wachtlijst stonden. De cijfers betreffen de gemiddelde percentages per gemeente/schap en kunnen dus afwijken van het gemiddelde over personen. In de gemiddelde gemeente wordt ruim 40% van de personen op de wachtlijst in een jaar geplaatst in een dienstverband of in Begeleid Werken. Daarvan neemt Begeleid Werken slechts een klein deel in, zo'n 5%⁸. Een kleine 40% blijft op de wachtlijst staan en de resterende 15%-20% verdwijnt van de wachtlijst om andere redenen. Deze redenen zijn niet uitgesplitst, maar het kan bijvoorbeeld gaan om mensen die bij herindicatie niet langer tot de Wsw doelgroep blijken te behoren of om mensen die alsnog op de reguliere arbeidsmarkt aan het werk gaan. Ook overlijden en ziekte kunnen oorzaken voor uitstroom van de wachtlijst zijn.

7 Het onderzoek naar 'langwachtenden' in de Wsw maakt ook duidelijk hoe verschillend gemeenten omgaan met wachtlijstbeheer en de procedures tijdens de plaatsing op de wachtlijst (SEOR, 2002).

8 Bron: Wsw- Statistiek jaarrapport 2001.

Tabel 4.1 Plaatsingen van personen die bij begin van het jaar op de wachtlijst stonden (per gemeente / schap), 2000⁹

	De gemiddelde gemeente	Standaard Deviatie	25% percentiel	75% percentiel
% geplaatst in dienstverband of BW	45%	24%	31%	57%
% nog op wachtlijst eind 2000	37%	24%	16%	56%
% uitstroom wachtlijst andere redenen	15%	17%	4%	20%

- 9 In deze tabel, evenals in tabellen verderop in dit hoofdstuk, wordt de spreiding tussen gemeenten in enkele kengetallen uitgedrukt:
- de standaarddeviatie rond het gemiddelde van gemeenten / schappen (hoe groter standaarddeviatie, hoe meer variatie tussen gemeenten);
 - de 25% - en 75% - percentielen: deze geven aan onder welk cijfer de "laagste" 25% van de gemeenten / schappen zit, respectievelijk boven welk cijfer de "hoogste" 25% van de gemeenten / schappen zit. Hoe groter de afstand tussen deze twee cijfers, hoe breder de variatie tussen gemeenten / schappen is.

Tabel 4.2 Plaatsingen van personen die bij begin van het jaar op de wachtlijst stonden (per gemeente / schap), 2001

	De gemiddelde gemeente	Standaard Deviatie	25% percentiel	75% percentiel
% geplaatst in dienstverband of BW	42%	19%	28%	55%
% nog op wachtlijst eind 2000	37%	21%	23%	50%
% uitstroom wachtlijst andere redenen	21%	16%	8%	27%

Ook van degenen die in de loop van een jaar op de wachtlijst komen, wordt een ruim aantal binnen hetzelfde jaar geplaatst. In 2000 plaatste de gemiddelde gemeente / schap 37% van deze nieuwkomers nog binnen hetzelfde jaar, in 2001 zelfs 48%. Dit laatste betekent dat onder deze nieuwkomers het plaatsingspercentage hoger was dan onder de aan het begin van het jaar reeds bestaande wachtlijst.

4.2 Lengte wachtlijst

4.2.1 Verschillen in wachtlijsten

Om tot plaatsing van de wachtlijst in een dienstverband te komen, zijn verschillende organisatievormen mogelijk. De twee extremen zijn die organisatievorm waar de vacature het uitgangspunt is en die waar de cliënt het uitgangspunt is. In het eerste geval wordt bij een vacature een wachtlijstonderzoek gedaan en wordt gekeken wie eventueel geschikt zou zijn en wordt vervolgens geselecteerd. In het andere geval wordt min of meer in volgorde van aanmelding een geschikte arbeidsplaats gezocht bij de cliënt.

Bij elke organisatievorm is het echter duidelijk dat de kans op plaatsing, c.q. de (gemiddelde) wachtduur, sterk wordt beïnvloed door de lengte van de wachtlijst. De laatste jaren is sprake van een snelle krimp van de wachtlijsten. Eind 2000 bedroeg bij het gemiddelde SW-bedrijf de wachtlijst nog 15% ten opzichte van het werknemersbestand, eind 2001 was dat gedaald tot 10%. Soms bestaat het beeld dat een SW-bedrijf via het verdeelmodel een financieel belang heeft bij een lange wachtlijst: immers, de taakstelling – dus het te besteden subsidiebedrag – voor een volgend jaar wordt mede berekend aan de hand van de wachtlijst. Dit belang is echter niet zo vanzelfsprekend, en vloeit niet zo rechtstreeks voort uit het verdeelmodel. Financieel voordeel is alleen te behalen volgens het verdeelmodel als men de gehele vacatureruimte heeft benut en meer mensen op de wachtlijst heeft dan het landelijk gemiddelde.

In de case-studies zien wij twee bedrijven waar actief is gewerkt aan het reduceren van de wachtlijst, onder meer door het intensief screenen van de wachtlijst en mensen met enigszins andere mogelijkheden ook verder helpen. Dit heeft geleid tot een zodanig niveau dat vrijwel alle cliënten op de wachtlijst op redelijk korte termijn geplaatst kunnen worden. Daarnaast zien wij uiteraard ook bedrijven waar wel sprake is van een lange wachtlijst, waarbinnen een aantal “langwachtenden”.

4.2.2 Langwachtenden

Gemiddeld verstrijken er 19 (2000) resp. 13 (2001) maanden tussen plaatsing op de wachtlijst en feitelijke plaatsing in een dienstverband (of in begeleid werken). Onder de gemiddelde wachtlijsttijd verschuilt zich grote variatie: sommigen komen relatief snel aan een Wsw-plaats, anderen moeten veel langer wachten. Het is duidelijk dat cliënten niet worden geplaatst in volgorde van de wachtlijst. Een duidelijke illustratie hiervan is dat bij het gemiddelde SW-bedrijf 42% van de personen die begin 2001 reeds op de wachtlijst stonden binnen het jaar 2001 zijn geplaatst, terwijl van degenen die in de loop van 2001 op de wachtlijst kwamen 48% is geplaatst.

Voor het individu dat op de wachtlijst wordt geplaatst kan dat leiden tot een schijnbare tegenstelling: geplaatst worden op een lange wachtlijst hoeft niet te betekenen dat de individuele persoon lang moet wachten, evenmin garandeert plaatsing op een relatief korte wachtlijst dat men snel geplaatst zal worden. Lange wachtduren kunnen onder meer veroorzaakt worden door persoonlijke belemmeringen of omstandigheden waardoor men op dat moment niet plaatsbaar is, of door persoonlijke wensen die niet overeenkomen met wat het SW-bedrijf biedt. Ook indicaties voor begeleid werken brengen langere wachtduren mee omdat de realisatie van een BW-plaatsing naar verhouding lang duurt. Het kost gemiddeld al gauw minimaal enkele maanden en maximaal 1,5 jaar voordat een Begeleid Werken-plaatsing gerealiseerd is.

Uit het SEOR onderzoek naar ‘Langwachtenden’ kwam naar voren dat de meeste gemeenten met een relatief lange wachtlijst, wat betreft de organisatie van de plaatsing hebben gekozen voor het zoveel mogelijk in stand houden van bepaalde afdelingen van het SW-bedrijf. De vacatures in het bestaande aanbod van Wsw-plaatsen c.q. werksoorten prevaleert daar dus boven een flexibeler

aansluiting bij de wensen en mogelijkheden van individuele cliënten (zie ook paragraaf 4.4). Het lijkt erop dat in de gemeenten met kortere wachtlijsten de cliënt meer centraal wordt gesteld, en dat voorzover er dan toch nog enkelen lang op de wachtlijst staan, daarvan voornamelijk in de persoon gelegen factoren de oorzaak zijn. Wanneer het gaat om ziekte of privé-redenen waardoor men (tijdelijk) niet beschikbaar is, is een lange wachtduur niet bezwaarlijk. Wanneer mensen echter lag op een plaatsing moeten wachten omdat hun wensen niet aansluiten bij het door het SW-bedrijf aangeboden werk, dan is dat problematischer.

4.3 Instroom en uitstroom

Hoewel dit onderzoek alleen betrekking heeft op het (instroom-)proces van aanmelding tot plaatsing en niet op de uitstroom, is er uiteraard een belangrijke samenhang tussen die twee: hoe meer uitstroom er is, hoe meer arbeidsplaatsen er vrij komen waarin cliënten vanaf de wachtlijst kunnen worden geplaatst. In verschillende interviews is daarop gewezen, en wordt een scala aan factoren genoemd die uitstroom belemmeren. Zo is de groep die door de sinds 1998 striktere indicatiestelling komt, gemiddeld zwaarder gehandicapt dan vroeger, wat de uitstroombmogelijkheden beperkt. Ook aan de kant van het SW-bedrijf kan een belemmering liggen: de werknemers met de beste uitstroombkansen zijn vaak de “betere” werknemers, waarvan het vertrek niet in het belang is van de bedrijfsvoering. Maar ook aan de kant van de werknemers kunnen drempels bestaan. Zo verruilt men liever niet de relatieve baan zekerheid van een SW-plaats voor de onzekerheid van een baan in het vrije bedrijf (risico van (her-)uitval), en zijn banen die Wsw'ers in het vrije bedrijf zouden kunnen krijgen wat betreft inkomen niet altijd concurrerend met de functies van de Wsw.

Het voorgaande betreft alleen de uitstroom naar reguliere arbeid, die in de huidige praktijk slechts een beperkt deel van de uitstroom omvat. Het grootste deel van de uitstroom uit het SW-bedrijf heeft een persoonlijke achtergrond (zoals VUT/pensionering en toenemende handicaps).

4.4 Cliëntperspectief versus bedrijfsperspectief bij plaatsing

Het spanningsveld tussen bedrijfsvoering en de sociale doelstelling is duidelijk zichtbaar bij het plaatsingsproces. Vanuit de sociale doelstelling oftewel het *cliëntperspectief* zou men in principe cliënten in volgorde van de wachtlijst plaatsen, dus een functie zoeken (eventueel zelfs creëren) die past bij de cliënt die “aan de beurt is”. Vanuit het *bedrijfsperspectief* zoekt het SW-bedrijf een passende cliënt uit de wachtlijst op het moment dat een vacature ontstaat.

Bij verschillende gemeenten/bedrijven uit onze case-studies wordt aangegeven dat het cliëntperspectief, en de mogelijkheden/wensen van betrokkene, het uitgangspunt vormen, maar ook steeds aangetekend dat de praktische mogelijkheden dit niet altijd toelaten. Enerzijds doordat het SW-bedrijf toch een bepaalde formatie en bepaalde werksoorten te bieden heeft, anderzijds door beperkingen aan de cliëntkant: sommige wensen van cliënten zijn niet realistisch.

Hier tegenover is er onder de bestudeerde gemeenten / schappen ook één waarbij duidelijk het bedrijfsperspectief voorop staat: de beschikbare functies/vacatures vormen het uitgangspunt.

4.5 Plaatsing in het “eigen” SW-bedrijf versus detachering

Eén oorzaak waardoor cliëntgerichte plaatsing wordt bemoeilijkt is dat SW-bedrijven beschikken over bepaalde typen activiteiten (werksoorten), zoals groenvoorziening, industriële productie of grafisch werk. Deze beschikbare werksoorten sluiten niet altijd (meer) aan bij de wensen en mogelijkheden van geïndiceerde cliënten. In zekere zin weerspiegelt het traditionele SW-bedrijf nog een arbeidsmarkt uit het verleden, waar nadruk lag op productiewerk (veelal fulltime verricht door mannen). Veel SW-bedrijven zijn in één of andere vorm bezig met het af- en ombouwen van dit type werk naar meer moderne werksoorten die meer aansluiten bij het huidige cliënten-aanbod.

Eén mogelijkheid om meer flexibel aan te sluiten bij de vraag zowel op de “afzetmarkt” als die van cliënten is *detachering*. Bij detachering worden cliënten met een ‘gewone’ SW-indicatie uitgeleend aan een ander bedrijf. Detacheringen kunnen individuele werknemers betreffen, maar kunnen ook de vorm hebben van groepsdetachering. Daarbij komt het ook wel voor dat er gemengde groepen worden gedetacheerd, groepen dus waarin zowel Wsw’ers als reguliere werknemers zitten. De begeleiding vanuit het SW-bedrijf wordt soms mee gedetacheerd. Het is niet bekend hoeveel van de detacheringen momenteel individuele respectievelijk groepsdetacheringen zijn. Sommigen melden dat de groepsdetacheringen de overhand hebben, anderen denken dat het meestal toch om individuele detachering gaat.

Eén van de bedrijven in onze case-studie (A) heeft inmiddels zelfs geheel de eigen productie afgebouwd en draait geheel op detachering. Waar vroeger “het werk naar het SW-bedrijf werd gebracht” worden nu dus de Wsw-ers naar het werk elders gebracht. Het SW-bedrijf gaat daarmee meer lijken op een uitzendorganisatie dan op een (productie)bedrijf.

Deze werkwijze heeft als voordeel dat het SW-bedrijf flexibel kan reageren op de kwaliteiten van de kandidaten en de mogelijkheden die de markt biedt om hier mee aan de slag te gaan. Ook in case B heeft men bewust gekozen voor werk dat beter aansluit bij de nieuwe doelgroep: daar heeft men onlangs de divisie Industrie laten krimpen ten gunste van de divisie Detachering en Dienstverlening.

4.6 Scholingsindicatie

Zoals in het vorige hoofdstuk werd aangegeven, is de gang van zaken rond en na een scholingsindicatie op zijn minst onhelder te noemen. In ieder geval wordt bij (of voor) plaatsing lang niet altijd een echte scholing gerealiseerd wanneer daarvoor wel een indicatie is gegeven - hetgeen bij een derde van de geïndiceerden het geval is (Algemene Rekenkamer 2001).

Op zich zouden kandidaten op eigen initiatief of op initiatief van de SW-organisatie scholing kunnen volgen terwijl ze op de wachtlijst staan, maar dit komt niet vaak voor (SEOR 2001).

Verschillende informanten in onze case-studies geven aan dat de scholingsindicatie het financiële voordeel voor het SW-bedrijf meebrengt dat betrokkenen daardoor langere tijd (tot 2 jaar) op het minimumloon blijven zitten alvorens een functieloon te ontvangen, terwijl dat bij “gewone” plaatsingen maximaal een half jaar is.

10 Wij geven overigens de voorkeur aan de termen cliënt- respectievelijk bedrijfsperspectief boven de ook wel gebruikte vraaggerichte (op de “vragende” cliënt georiënteerde) en aanbodgerichte (op het “aanbod” van vacatures gerichte) plaatsing, omdat de termen “vraag” en “aanbod” wel eens verwarring werken en elders op de arbeidsmarkt juist in omgekeerde betekenis worden gebruikt.

Terwijl niet alle scholingsgeïndiceerden ook werkelijk scholing ontvangen, wordt omgekeerd ook wel scholing (als normaal onderdeel van het bedrijfsbeleid) geboden aan werknemers zonder scholingsindicatie. Dit kan tot ongelijke financiële situaties leiden voor medewerkers die scholing volgen met en zonder een scholingsindicatie.

4.7 Plaatsing in begeleid werken

Terwijl van de positieve indicatiebesluiten in de gemiddelde gemeente ongeveer een derde de indicatie “begeleid werken” krijgt, betreft het aantal plaatsingen in BW gemiddeld slechts 6-8% (in respectievelijk 2000 en 2001) van alle plaatsingen (zie ook Algemene Rekenkamer 2001). De BW-plaatsingen blijven dus ver achter bij de BW-indicaties.

Het is ook uit de cases en het SEOR onderzoek naar Begeleid Werken duidelijk dat het realiseren van begeleid werken moeizaam op gang is gekomen, en voor SW-bedrijven - voor zover die al betrokken zijn bij BW-plaatsingen - enigszins wezensvreemd is, aangezien zij vanouds gewend zijn aan het plaatsen van “eigen” personeel. Enkele informanten vinden dat een BW-indicatie eigenlijk niet thuishoort in de sfeer van de Wsw: Begeleid Werken houdt in dat betrokkene nog wel iets kan op de reguliere arbeidsmarkt (zij het met zware ondersteuning) terwijl een positieve Wsw-indicatie impliceert dat iemand in feite geen kans op die reguliere markt heeft.

In het SEOR-onderzoek naar Begeleid Werken is de praktijk in een groot aantal gemeenten onder de loep genomen. Voorwaarde voor een indicatie Begeleid Werken is dat de extra werkbegeleiding beperkt blijft tot maximaal 15% van de werktijd. De uitvoering van Begeleid Werken verschilt per gemeente. Sommige gemeenten hanteren het principe ‘Begeleid Werken tenzij...’, terwijl in andere gemeenten indicatie voor de sociale werkvoorziening het uitgangspunt is en Begeleid Werken pas de tweede optie is.

Om voor Begeleid Werken te kiezen, moeten mensen weten wat het inhoudt. De informatie-verstrekking daarover en de ‘kennismaking’ verschillen ook per gemeente. NOSW/STAB hebben een protocol opgesteld voor overdracht naar de Begeleid Werken-organisatie (BO). Wegens gebrek aan middelen en menskracht blijkt de overdracht bijna nergens volgens dit protocol te verlopen. De mate waarin kandidaten kiezen voor begeleid werken verschilt opnieuw per gemeente. Het is vaak moeilijk mensen te overtuigen dat BW voor hen een geschikt traject is (SEOR, 2001).

Lang niet alle BW-indicaties leiden dus ook werkelijk tot (pogingen tot) plaatsing in begeleid werk. In verschillende van onze case-studies wordt gemeld dat van de BW-geïndiceerden een groot deel (soms de helft of meer) afziet van deze optie, nadat men nader is voorgelicht over wat het precies inhoudt. Zij kunnen dan alsnog terecht komen op de wachtlijst van de Wsw in traditionele zin. Duidelijker voorlichting in een vroeg stadium zou kunnen voorkomen dat mensen op de BW-route worden gezet terwijl ze die uiteindelijk niet wensen te volgen. Het lijkt daarbij niet uit te maken of deze route verloopt via het SW-bedrijf of via de Begeleid Werken-organisatie. In de ene case (D) waar het BW geheel buiten het bedrijf om is georganiseerd doet hetzelfde probleem van vroege uitval zich voor als in cases waar het SW-bedrijf nauwer betrokken is bij de BW-plaatsing: ook bij deze case blijkt dat veel BW geïndiceerden bij plaatsing terug verwezen worden naar het schap omdat cliënten niet weten waar ze voor gekozen hebben en daar pas achter komen na een gesprek met de jobcoach bij de BW organisatie. Volgens een van de geïnterviewde jobcoaches is de oorzaak hiervan een te positieve voorlichting bij het schap over het BW. Betere en objectievere voorlichting over BW kan de oplossing zijn, want dan wordt de uitval aan het begin van traject eruit gehaald.

Hoewel plaatsing in BW eigenlijk buiten het SW-bedrijf om zou moeten lopen, blijkt er een tendens te zijn dat verschillende SW-bedrijven steeds dichterbij deze plaatsing komen te zitten. Er is onder onze case-studies maar één bedrijf (case D) dat de BW-geïndiceerden niet te zien krijgt. De geïndiceerden worden direct vanaf indicatiestelling doorgeleid naar de BO. Bij de andere cases echter loopt deze doorgeleiding wel via het SW-bedrijf, dat de cliënt vervolgens (tenzij deze alsnog afziet van begeleid werken) doorsluist naar een BO. Verschillende SW-bedrijven werken inmiddels met meer dan één BO, mede omdat het aanbod hiervoor soms te groot bleek om door één organisatie te worden verwerkt, en/of omdat verschillende BO's zich toeleggen op specifieke doelgroepen binnen het totale aanbod van BW-cliënten.

Daarnaast zien we dat verschillende SW-bedrijven (cases B, E) naast het inschakelen van één of meer externe BO's ook eigen (zelfstandige) organisaties opzetten om BW-plaatsingen te realiseren. Dit lijkt vooral het geval bij SW-bedrijven die zich ontwikkelen tot een breed reïntegratiebedrijf. Het opzetten van een eigen BW-organisatie wordt door deze bedrijven vaak gemotiveerd met het naar hun mening gebrekkig functioneren van de bestaande BO's. Deze laatste vrezen overigens dat dergelijke SW-bedrijven op langere termijn erop uit zouden zijn om hen aan de kant te zetten en de hele BW-plaatsing naar zichzelf toe te halen.

Bij BW-plaatsingen wordt als knelpunt in de cases onder meer aangegeven dat het werken binnen een SW-bedrijf voor de cliënt aantrekkelijker is dan Begeleid Werken omdat de beloning bij het SW-bedrijf plaatsvindt met functieloon i.p.v. het minimumloon. Daarnaast kan werken bij een SW-bedrijf aantrekkelijker zijn dan Begeleid Werken omdat er bij werken in het SW-bedrijf sprake is van een veilige omgeving.

Voorts wordt bij BW-plaatsingen als knelpunt aangegeven dat een reguliere plaatsing nog moeilijker is dan plaatsing in een SW-bedrijf en ook moeilijker dan detachering. Men moet deze cliënten ondanks hun handicaps immers zien te "verkopen" aan reguliere werkgevers. Zelfs in de gunstige arbeidsmarkt die tot voor kort vigeerde was dat niet eenvoudig.

4.8 Concluderend: plaatsing vanaf de wachtlijst

De afgelopen jaren is de lengte van de wachtlijst afgenomen. In gemeenten met korte wachtlijsten zijn degenen die nog lang op de wachtlijst staan vaak mensen met een toename van beperkingen of andere persoonlijke redenen waardoor zij tijdelijk niet beschikbaar zijn. In dat geval is er nauwelijks sprake van ongewenste lange wachtduur. De lengte van de wachtlijst lijkt nauwelijks beïnvloed te worden door een cliëntgerichte of een vacaturegerichte wijze van organisatie van de plaatsing (maar deze heeft wel invloed op de uiteenlopende wachtduur van individuele cliënten en op het percentage langwachtenden). Een probleem dat de laatste jaren vaker bij plaatsing optreedt is dat de wensen en mogelijkheden van cliënten niet overeenkomen met het aanbod van de SW-bedrijven. Het SW-bedrijf biedt vaak nog weinig 'moderne' arbeid, bijvoorbeeld administratief en ander dienstverlenend werk. Detacheringen bieden meer flexibiliteit.

Een deel van de cliënten krijgt de indicatie 'Begeleid Werken'. Deze indicatie wordt maar in een deel van de gevallen geëffectueerd. Als eerste obstakel bij de realisering van een begeleid Werken plaats komt de voorlichting aan de cliënten zelf naar voren. Afhankelijk van de informatie die cliënten krijgen over Begeleid Werken, zullen zij kiezen voor deze werkvorm. Het voordeel van Begeleid Werken kan zijn dat iemand toch nog in een reguliere arbeidsomgeving werkzaam is. Door betrokkene kan dat echter ook als een nadeel ervaren worden. De indruk die gegeven wordt van de begeleiding die wel aanwezig is, is zodoende van belang. Verder is het soms moeilijk om

plaatsen voor Begeleid Werken bij een reguliere werkgever te vinden. Als laatste speelt dat het instrument Begeleid Werken in verschillende gemeenten / schappen verschillende geïnterpreteerd wordt. Zo zijn er gemeenten waar de mogelijkheden voor Begeleid Werken voor elke cliënt eerst onderzocht worden voordat mensen contact met het SW-bedrijf hebben. Anderen zien Begeleid Werken als een instrument dat slechts voor een klein deel van de doelgroep bruikbaar is. Dan verschilt vervolgens de interpretatie voor welk deel van de doelgroep Begeleid Werken bedoeld is: voor dat deel met de meeste mogelijkheden, anders zou men immers niet in een regulier omgeving werkzaam kunnen zijn, of voor dat deel van de doelgroep met de minste mogelijkheden, het percentage werktijd dat iemand begeleiding nodig heeft is voor Begeleid Werken immers hoger dan voor een dienstverband bij het SW-bedrijf (15% vs. 10%). De regelgeving geeft hier geen uitsluitel over. Deze verschillende visies op Begeleid Werken beïnvloeden het percentage plaatsen in Begeleid Werken.

SLUITENDE AANPAK?

5

5.1 Inleiding

Het begrip ‘sluitende aanpak’ wordt in het arbeidsmarktbeleid gebruikt om aan te duiden dat voor alle leden van een doelgroep een plaats in of via een regeling voorhanden is (op niet-vrijblijvende basis) en dat betrokkenen niet uit beeld verdwijnen. Met een sluitende aanpak voor degenen die zich aanmelden voor de Wsw wordt niet helemaal hetzelfde bedoeld. Het vrijwillige karakter van de Wsw is daar de belangrijkste reden voor. Paragraaf 5.2. gaat hier verder op in. Wel is er een aantal momenten in het proces van aanmelding tot plaatsing waar betrokkenen kunnen uitvallen en waar de vraag naar een sluitende aanpak aan de orde zou kunnen zijn. Deze momenten waarop mogelijke Wsw-kandidaten kunnen uitvallen zijn de volgende:

- personen die (potentieel) tot de doelgroep behoren melden zich niet aan;
- na eerste aanmelding volgt geen aanvraag voor indicatie (bijvoorbeeld omdat de betreffende case-manager de slaagkans gering acht);
- een aanvraag tot indicatie leidt tot een afwijzing (boven- dan wel onderzijde);
- personen worden vanaf de wachtlijst niet geplaatst, c.q. verdwijnen van de wachtlijst om andere redenen dan plaatsing.

Bij al deze vormen van tussentijdse uitval doet zich de vraag voor, wat er dan met deze uitvallers gebeurt: is er beleid om daarvoor een andere voorziening aan te bieden “met andere woorden: vallen deze cliënten in één of andere vorm van sluitende aanpak?”, of worden de betrokkenen aan hun lot overgelaten?

In 5.2 gaan we in op het aparte karakter van de Wsw wat betreft sluitende aanpak. Paragraaf 5.3 en 5.4 geven de resultaten uit de cases en de literatuur weer en schetsen de ontwikkeling wat betreft sluitende aanpak in de Wsw.

5.2 Wsw aparte positie

5.2.1 Wsw vanouds in geïsoleerde positie

Als uitgangspunt kan worden geconstateerd dat vanuit de “traditionele” situatie van enkele jaren geleden de Wsw een min of meer geïsoleerde regeling was die los stond van andere regelingen rond de (gemeentelijke) arbeidsmarkt en reïntegratie. Daarin was het heen- en eventueel terugverwijzen van cliënten niet gebruikelijk. Er bestaan vanouds ook nog weinig cliënt-volgsystemen waarmee potentiële Wsw-clianten “over de regelingen heen” worden gevolgd.

5.2.2 Vrijwilligheid versus sluitende aanpak

Een bijkomend punt is dat de Wsw als vrijwillige regeling zich wat lastig verhoudt tot andere arbeidsmarkt- en reïntegratiemaatregelen die niet vrijblijvend zijn (zie ook paragraaf 2.4). Bezien vanuit de uitvoering van de Wsw is het moeilijk om cliënten die zich op vrijwillige basis aandienen, te verwijzen naar zulke meer dwingende regelingen. Wel kan een cliënt natuurlijk gewezen worden op mogelijkheden, en kan hij/zij eventueel geholpen worden om daartoe een aanvraag te doen. Waar het gaat om cliënten die in een uitkering zitten “en dat is bijna altijd het geval” ligt dit anders: de betreffende uitkeringsinstantie (Gemeente waar het Abw-clianten betreft, UWV als het gaat om cliënten uit WAO, WAZ, Wajong) kan een arbeids-, sollicitatie- of reïntegratieplicht ter sprake brengen. Het gaat dan echter niet meer zozeer om de Wsw-uitvoering in strikte zin, maar om uitvoering van reïntegratiebeleid (en uitkeringsbeleid) in bredere zin. Het vrijwillige karakter van de Wsw brengt zodoende met zich mee dat op het eerste momenten van uitval, namelijk het (niet) aanmelden door de potentiële doelgroep, nauwelijks zicht bestaat. Er bestaan geen mogelijkheden om te potentiële doelgroep te dwingen zich aan te melden voor de

Wsw. In de eerste fase, voor de aanmelding, kan er daardoor geen sprake zijn van een sluitende aanpak. Wel proberen verschillende gemeenten in onze studie cliënten te informeren over de mogelijkheden van de Wsw.

5.3 Weinig zicht op uitval

Tussen aanmelding en indicatie

Tussen aanmelding en indicatie kunnen kandidaten ook afvallen. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat met name bij de spontane aanmelders kan blijken dat ze toch niet tot de doelgroep behoren. Wanneer de casemanager dit al voor de indicatie inschat kan dit leiden tot het niet aanvragen van een indicatieadvies. In gemeente A tracht de casemanager deze spontane aanmelders die toch afvallen goed te adviseren over mogelijkheden of regelingen die beter van toepassing zouden zijn. Dit is de enige gemeente die expliciet aangeeft aandacht te hebben voor de uitvallers in deze fase van het aanmeldingsproces.

Afgewezen na indicatie

Voor het volgende moment van uitval is in meer gemeenten aandacht. Het gaat dan om de geïndiceerden die afgewezen worden, hetzij omdat ze nog voldoende mogelijkheden hebben ('de bovenzijde') hetzij omdat ze teveel beperkingen hebben ('de onderzijde'). Alleen in gemeente A is voor deze fase geen aandacht. In gemeente B worden mensen die een negatief indicatiebesluit krijgen niet structureel aan een andere organisatie overgedragen, maar worden degenen die afvallen aan de bovenzijde "soms wel doorgestuurd naar de uitzendorganisatie voor moeilijke doelgroepen". In een andere case, C, worden zowel uitvallers aan de bovenzijde als aan de onderzijde door de casemanager structureel begeleid naar een andere voorziening. Gemeente D heeft wel beleid ontwikkeld voor de afvallers aan de onderzijde, namelijk doorverwijzen naar de dagopvang met concrete begeleiding bij die doorverwijzing. Voor degenen die na indicatie 'te goed' voor de Wsw blijken, is geen beleid ontwikkeld. In de laatste case, E, is voor afvallers aan de onderzijde een convenant gesloten met de dagopvang en worden afvallers aan de bovenzijde naar het bedrijfsverzamelgebouw verwezen en veelal verder ondersteund via REA, Wiv of I/D.

Uitval van de wachtlijst

Maar ook komt uitstroom van de wachtlijst voor zonder dat bekend is waar de mensen heen gaan. Redenen voor dergelijke uitstroom kunnen een eigen verzoek van betrokkene zijn, verhuizing, maar ook een beslissing van de gemeente om betrokkene niet langer op de wachtlijst te houden. Belangrijkste reden voor dit laatste is het feit dat mensen niet reageren op verzoeken tot een gesprek of het herhaaldelijk weigeren van een arbeidsplaats (SEOR, 2002). De aandacht in de gemeenten voor deze uitval is wisselend. Er zijn nergens cliëntvolgsystemen om te achterhalen wat er gebeurt met degenen die eenmaal geïndiceerd zijn voor de Wsw. In gemeente C is er wel een registratie van redenen waarom mensen van de wachtlijst verdwijnen. Verhuizing of toename van het aantal beperkingen zijn bijvoorbeeld redenen. In die gemeente probeert men ook zo actief mogelijk degenen die van de wachtlijst af gaan door te verwijzen naar andere instanties. Dit is de meest actieve gemeenten wat betreft uitval in deze fase.

Uitval na herindicatie

Na herindicatie in het kader van de nieuwe Wsw sinds 1998 zouden gemeenten moeten bijhouden wat er gebeurt is met degenen die 'aan de bovenkant afvielen'. Dat is echter nauwelijks gebeurd en geeft al een indicatie dat van een sluitende aanpak nauwelijks sprake kan zijn (Serail e.a. 2001).

Bij degenen van wie wel bekend is waar ze terecht zijn gekomen, blijkt dat de gemeente daar nauwelijks een rol bij heeft gespeeld. Van degenen die 'aan de onderkant' van de wachtlijst zijn gevallen is ook maar gedeeltelijk bekend waar ze terecht zijn gekomen. Voor de helft is dit in een zorgvoorziening of op een wachtlijst daarvoor. De gemeente heeft meestal geen zicht op hoe het proces tussen indicatiestelling en dagopvang verloopt, maar waarschijnlijk zit er een gat tussen waardoor er ook aan de onderkant geen sprake is van een sluitende aanpak (SEOR, 2002).

5.4 Concluderend: trend naar betere aansluiting voorzieningen

Vanouds staat de Wsw geïsoleerd ten opzichte van andere arbeidsmarkt- en reïntegratieregelingen, maar er is een duidelijke trend dat rond Wsw-cliënten een meer sluitende aanpak op gang komt. We tekenen daarbij wel aan dat deze trend ook enkele jaren geleden al werd gesignaleerd (Serail e.a., 2001) zodat niet duidelijk is in welk tempo de trend doorzet. Tussen gemeenten zijn er duidelijke verschillen in het stadium waarin zij zich bevinden. Binnen onze case-studies zien we enerzijds een gemeente (A) waar opvang of doorverwijzing van uitvallers nog passief wordt benaderd (bijvoorbeeld door afgewezen kandidaten te wijzen op mogelijkheden elders), anderzijds enkele gemeenten (cases C en E) waar afvallers zowel aan boven- als onderzijde actief worden opgepakt en overgedragen aan bemiddelingsinstanties of aan voorzieningen voor dagopvang, of waar althans wordt toegewerkt naar een dergelijke situatie. Bij cases D en B is er alleen een sluitende aanpak voor de onderzijde

De meeste gemeenten, althans de grotere, lijken op weg te zijn vanuit de traditionele afzondering van de Wsw-uitvoering naar een meer geïntegreerd aanbod waarvan de Wsw één onderdeel uitmaakt. Men is daartoe bezig organisatievormen of samenwerkingsvormen (bijvoorbeeld met BO's) te ontwikkelen, maar vaak is dat nog niet rond. Overigens heeft deze ontwikkeling natuurlijk – althans voor cliënten die aan de “bovenzijde” afvallen – veel te maken met de ontwikkelingen in de positionering van SW-bedrijven, BO's en gemeenten/schappen rondom het begeleid werken dat immers een overgangsgebied vormt tussen de reguliere Wsw en de reguliere reïntegratie van arbeidsgehandicapten.

SAMENVATTING EN
CONCLUSIES

6

6 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk vatten we eerst de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de onderzoeksvragen samen (paragraaf 6.1). Vervolgens beschouwen we deze bevindingen, per fase in het proces, met bijzondere aandacht voor de knelpunten die zich daarbij voordoen, de achtergronden daarvan, en mogelijke oplossingsrichtingen (paragraaf 6.2).

6.1 Samenvatting: de onderzoeksvragen beantwoord

In deze paragraaf geven we puntsgewijs de belangrijkste bevindingen van het onderzoek, gegroepeerd aan de hand van de onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 werden geformuleerd.

A1. Wie melden zich aan voor de Wsw? Wat zijn de kenmerken van de mensen die zich aanmelden? Waarom melden mensen zich aan? Via welke kanalen melden zij zich aan (UWV, zorginstelling, zelfmelders, etc..)? Zijn er trends in de aanmelding, zo ja welke?

- De potentiële doelgroep van de Wsw is niet precies bekend omdat daarvan geen formele registratie bestaat. In ieder geval is de potentiële doelgroep groter dan het aantal kandidaten dat zich feitelijk meldt (7.100 indicatieaanvragen in 2001).
- Ruim een derde van degenen die zich voor de Wsw aanmelden komt uit een arbeidsongeschiktheidsuitkering en ruim 10% uit een bijstandsuitkering.
- Er is een toename van het aandeel Wsw-aanmeldingen en -plaatsingen van mensen met een psychische handicap, terwijl het aandeel van mensen met een lichamelijke handicap (bij aanmelding en bij positieve indicatie) afneemt. Ook is er een afname van het aandeel indicaties met verstandelijke handicap.
- Er is weinig systematisch zicht op de achtergronden van aanmelding. Redenen voor aanmelding kunnen zijn dat mensen slechte ervaringen hebben op de reguliere arbeidsmarkt of juist dat ze via-via positieve verhalen over het SW-bedrijf hebben gehoord. Redenen voor niet-aanmelding kunnen zijn de onbekendheid met de Wsw (uitkeringsinstanties als UWV en gemeenten verwijzen potentiële kandidaten ook niet systematisch naar de Wsw) of het negatieve imago dat de sociale werkvoorziening in vele regio's heeft.
- De kanalen van aanmelding variëren per gemeente. Belangrijke kanalen zijn scholen voor speciaal onderwijs en zorginstellingen. Daarnaast varieert het aandeel spontane aanmeldingen en het aandeel via gemeente, rib's en UWV (laatste slechts zelden). Steeds vaker komt het voor dat informatiedagen door het SW-bedrijf worden georganiseerd.
- Aanmelding voor de Wsw is een vrijwillige zaak, al wordt dit de laatste tijd door sommigen ter discussie gesteld. Onderscheid moet gemaakt worden tussen de vrijwilligheid van aanmelding en vrijwilligheid van het aanvaarden van een aangeboden Wsw-plaats nadat men eenmaal op de wachtlijst is geplaatst. Binnen de Wsw-wetgeving zelf is aan vrijwilligheid nauwelijks te ontkomen omdat de Wsw (die immers geen uitkeringswet is) geen sanctiemogelijkheden kent. Een meer verplichtende aanpak zou wel kunnen uitgaan van de uitkeringsinstanties bij wie een groot deel van de potentiële doelgroep cliënt is.

A2. Hoe is het proces vanaf het moment van aanmelding voor de Wsw tot de indicatiestelling georganiseerd? Wat is het gemeentelijk beleid? Welke instanties zijn er bij betrokken? In hoeverre werken de betrokken instanties samen? Waar vindt de aanmelding voor de Wsw plaats?

- Het aanmeldpunt verschilt per gemeente; soms ligt dit punt in het SW-bedrijf, soms bij het CWI, soms bij de gemeente zelf. Een algemeen landelijk beeld is niet te geven.

A3. Wie maakt de beoordeling of een aanmelding ook leidt tot een aanvraag voor indicatie? Welke criteria worden gehanteerd? Wordt getoetst op mogelijke voorliggende voorzieningen?

- Bij de aanmelding vindt in een aantal van onze cases reeds op het “aanmeldpunt” een inschatting plaats of men tot de doelgroep behoort en of er voorliggende voorzieningen zijn. Er vindt dan dus op het aanmeldpunt een voorselectie (“filtering”) plaats van kandidaten die worden doorgeleid naar de formele indicatieaanvraag. In andere cases vindt minder voorselectie plaats. De mate waarin voorselectie plaatsvindt is één van de verklaringen voor de verschillen in indicatieadviezen en –besluiten tussen gemeenten / schappen.
- Ook een toets op de administratieve vereisten (bijvoorbeeld leeftijd, inschrijving CWI) vindt doorgaans al in de aanmeldingsfase plaats.
- De toets op voorliggende voorzieningen vindt plaats. Maar ook daar geldt dat de invulling van persoon tot persoon en van gemeente tot gemeente kan verschillen.

B1. Wat zijn de oorzaken van de verschillen in toelatingspercentages voor de Wsw en in soorten indicaties (SW-dienstverband, begeleid werken en scholingsindicatie) tussen de indicatiecommissies?

- Verschillen in ‘voorselectie’ in aanmeldingsfase (zie A) kunnen bijdragen aan verschillen in toelatingspercentages.
- Er bestaat relatief grote variatie in aandelen indicaties ‘ernstige handicap’ en in indicaties Begeleid Werken (BW) en scholing. Er is geen zicht op de achtergrond van de verschillen in indicatie ‘ernstige handicap’. Waarschijnlijk spelen verschillen in ‘aanbod’ in de regio wel een (bescheiden) rol. Wanneer bepaalde instellingen voor gehandicapten in een regio gevestigd zijn, zullen in die regio meer indicaties ‘ernstige handicap’ worden afgegeven. Bij BW blijkt het aandeel BW-indicaties sterk beïnvloed te worden door de visie van de indicatiecommissie op BW. Dit geldt eigenlijk ook voor de indicatie ‘scholing’.
- De verschillen in de indicatie-uitkomsten worden voor een deel veroorzaakt door verschillen tussen commissies in interpretatie van de criteria. De interpretatie van de regelgeving en van de beslissingsschema’s is niet uniform.
- Daarnaast berusten deze verschillen ongetwijfeld ook op het uiteenlopende “aanbod” van Wsw-kandidaten in verschillende regio’s, maar een goed zicht op deze regionale verschillen ontbreekt.

B2. In hoeverre speelt het gemeentelijk beleid en/of de wijze waarop de indicatie georganiseerd is hierbij een rol?

- De visie van de indicatiecommissie op Begeleid Werken en op scholing beïnvloedt de indicatiestelling meer dan het gemeentelijk beleid of de manier waarop de indicatie is georganiseerd. Wel kan gesteld worden dat de visie op BW en de visie op scholing een onderdeel vormen van het gemeentelijk beleid.
- De indicatie ‘ernstige handicap’ leidt tot een hogere subsidie per Wsw-plaats voor het SW-bedrijf. Weliswaar is dat niet per definitie een financieel voordeel – tegenover de hogere subsidie staan ook hogere kosten voor voorzieningen en lagere productiviteit – maar in grensgevallen kan het wel een voordeel zijn als deze indicatie wordt afgegeven. In gemeenten waar het SW-bedrijf nauw bij de indicatiestelling betrokken is, kan dit één van de redenen zijn voor een relatief groot aandeel indicatiestellingen ‘ernstige handicap’. Sommige indicatiecommissies ervaren dat druk op hen wordt uitgeoefend om vaker deze indicatie te stellen.
- Er zijn gemeenten waar de binding tussen het SW-bedrijf en de commissie sterker is dan in andere gemeenten (bijvoorbeeld wat betreft secretariaat van de commissie, voorbereiding van de adviezen e.d.). Er zijn echter geen duidelijke aanwijzingen gevonden dat deze verschillen in

afstand tussen indicatiecommissie en SW-bedrijf systematisch leiden tot verschillen in uitkomsten van het indicatieproces.

C1. Hoe is de matching tussen aanbod (mensen op de wachtlijst) en vraag (plaatsingen in het SW-bedrijf, detacheringen, begeleid werken) georganiseerd?

- De gemiddelde duur tussen plaatsing op de wachtlijst en feitelijke plaatsing is in 2001 13 maanden. De laatste jaren is er landelijk gesproken een inkrimping te zien van de wachtlijsten en dus van de gemiddelde wachtduur.
- Per gemeente varieert deze lengte van de lijst en de wachttijd op de lijst echter sterk. Tegelijkertijd is de lengte van de wachtlijst voor individuele cliënten geen eenduidige aanwijzing voor de verwachte wachttijd: op een korte wachtlijst kan iemand toch lang moeten wachten terwijl een plaatsing op een lange wachtlijst soms tot snelle feitelijke plaatsing kan leiden. De feitelijke plaatsing hangt sterk af van de moeite die het kost om een geschikte match te vinden. De beperkingen van de cliënt bepalen zodoende voor een deel de wachttijd en de plaatsing.
- Matching kan in principe vanuit cliëntperspectief of vanuit bedrijfs perspectief plaatsvinden (geschikte plaats bij cliënt zoeken of geschikte cliënt bij plaats zoeken.) Beide modellen komen (in gematigde vorm) voor, zij het dat het cliëntperspectief in iets meer gemeenten uitgangspunt lijkt te zijn. De totale lengte van de wachtlijst, dus de gemiddelde wachttijd, wordt nauwelijks beïnvloed door het gehanteerde perspectief, de volgorde waarin cliënten een aanbod krijgen – en dus de individuele wachttijd – wel.
- Plaatsing in het SW-bedrijf wordt soms bemoeilijkt door een beperkt aanbod van werksoorten door het SW-bedrijf. De werksoorten die men biedt lijken steeds minder aan te sluiten bij de wensen en mogelijkheden / beperkingen van de huidige doelgroep. Bij detachering lijkt meer ruimte te zijn voor flexibiliteit (en dus voor aansluiting bij de wensen en mogelijkheden van cliënten) dan bij plaatsing binnen het SW-bedrijf zelf.
- Feitelijke plaatsingen in Begeleid Werken blijven ver achter bij het aantal indicaties BW (die 28% van alle indicaties omvatten). De effectuering van een BW-indicatie is onder meer afhankelijk van de voorlichting over BW aan de cliënt en van de mogelijkheden die er zijn voor een BW-plaats. Ten aanzien van BW worden overigens zeer uiteenlopende interpretaties gehanteerd. Soms wordt BW gezien als bijna een “voorliggende voorziening” (iedereen wordt geacht geschikt te zijn voor BW tenzij daar een duidelijke contra-indicatie voor is), in andere gemeenten / schappen wordt BW juist gezien als een laatste mogelijkheid voor het moeilijkste deel van de doelgroep. De regelgeving rond BW is niet éénduidig, waardoor duidelijke verschillen in interpretatie tussen gemeenten / schappen optreden.
- Bij de organisatie van BW-plaatsing kan het SW-bedrijf juist sterk betrokken zijn of juist niet betrokken zijn.

C2. Hoe en wanneer wordt een scholingsindicatie geëffectueerd?

- Een scholingsindicatie leidt niet altijd tot een scholingsaanbod en een scholingsaanbod wordt ook gedaan aan mensen zonder scholingsindicatie.
- Er vindt momenteel geen systematische monitoring plaats van de uitvoering van scholingsindicaties. Wel kan de herindicatie dienen als check / feedback op de effectuering ervan.

C3. Wat is de rol van de verschillende betrokken actoren (inclusief de cliënt zelf) bij het proces van plaatsing?

- De cliënt zelf heeft geen prominente rol bij het proces van plaatsing. Hooguit beïnvloeden zijn of haar beperkingen en voor- of afkeuren de soepelheid waarmee de plaatsing kan verlopen.
- Het komt voor, doch waarschijnlijk slechts op beperkte schaal, dat cliënten meerdere malen een

aangeboden plaats weigeren. Volgens sommige informanten komt dit wel eens voor bij cliënten die een plaats op de wachtlijst gebruiken om vrijstelling van sollicitatieverplichting te verkrijgen, zonder dat zij werkelijk een Wsw-plaats ambiëren.

- Het SW-bedrijf speelt uiteraard een grote rol bij de plaatsing in het eigen bedrijf. Het SW-bedrijf stelt de vacature beschikbaar en selecteert degene die de vacature gaat vervullen.
- De positionering van het SW-bedrijf ten opzichte van de begeleid werken-organisaties beïnvloedt het percentage plaatsingen in het SW-bedrijf en daarbuiten (begeleid werken, detacheringen). Wanneer het proces zo is ingericht dat alle cliënten als het ware eerst langs het SW-bedrijf gaan, dan is de kans groter op een hoger percentage plaatsingen in het SW-bedrijf zelf.
- Plaatsing in begeleid werken is een vrijwillige keuze voor de kandidaat (mits er een indicatie voor BW is gegeven). In de praktijk blijken BW-geïndiceerden vaak alsnog af te zien van een BW-plaats, nadat zij zijn voorgelicht over wat een dergelijke plaats precies inhoudt.

C4. Welke verklaringen zijn er voor het al dan niet gerealiseerd krijgen van een plaatsing (succes- en faalfactoren)?

- In de persoon gelegen factoren die succes of falen van een plaatsing kunnen verklaren, zijn onder meer de ernst en de inhoud van de handicap, de persoonlijke omstandigheden, de ontwikkeling in het ziekteproces en de financiële (dis)incentives.
- Factoren die plaatsing beïnvloeden kunnen ook met het SW-bedrijf te maken hebben en zijn onder meer het type arbeidscontracten en de duur van de contracten die aangeboden worden (kortere tijdelijke contracten geven meer doorstroming en dus ruimte voor nieuwe plaatsingen) en het type aanbod van werk (hoe beter afgestemd op de wensen en mogelijkheden van de cliënt, hoe vlotter plaatsing).

D1. Krijgen mensen die geen (aanvraag voor) indicatie hebben gekregen een andere voorziening aangeboden ('pakt' de gemeente, UWV of zorginstelling hen op?) Is hiervoor beleid geformuleerd en zijn er afspraken over gemaakt tussen de betrokken instanties?

- Er bestaan nauwelijks cliënt-volgsystemen, zodat voor een groot deel van de aanmelders die geen indicatie krijgen niet bekend is waar zij terecht komen.
- Ook is niet bekend wat er gebeurt is met de groep 'herindicatie na 1998', ondanks de verplichting tot registratie die hiervoor aan de gemeenten was opgelegd.
- De meeste gemeenten, althans de grotere, lijken op weg te zijn vanuit de traditionele afzondering van de Wsw-uitvoering naar een meer geïntegreerd aanbod waarvan de Wsw één onderdeel uitmaakt. Het tempo van deze trend naar een meer sluitende aanpak is echter niet duidelijk; wel is ook op dit punt veel verschil tussen gemeenten wat betreft het stadium van deze ontwikkeling waarin ze zich bevinden.

D2. Draagt de indicatiecommissie mensen die worden afgewezen over naar de betreffende reïntegratie-verantwoordelijke of zorginstelling? Zo ja, hoe is dit georganiseerd?

- Voor zover bekend, komt dit nog weinig voor. Het ligt ook meer voor de hand dat de gemeente (die het uiteindelijke indicatiebesluit neemt) voor overdracht zou zorgen. Als het al voorkomt, dan gaat het vaker om opvang 'aan de onderkant' van de indicatiestelling en wordt er doorverwezen naar een zorginstelling. Er is een ontwikkeling gaande naar betere aansluiting tussen voorzieningen.

D3. Wat zijn de oorzaken voor uitval vanaf de wachtlijst? In hoeverre heeft dit te maken met de wijze waarop de plaatsing is georganiseerd of met het zelfstandig vinden van een reguliere baan?

- Oorzaken voor uitval vanaf de wachtlijst zijn naast herindicatie ook verhuizing, eigen verzoek van de cliënt of onbereikbaarheid van de cliënt. Van deze cliënten is niet bekend waar zij terechtkomen.

6.2 Conclusies, knelpunten en oplossingen

In deze paragraaf beschouwen we de verschillende fasen in het proces van aanmelding tot plaatsing, met bijzondere aandacht voor de knelpunten die daarbij optreden, de achtergronden daarvan, en mogelijke oplossingen (waarbij zo mogelijk voor- en nadelen daarvan worden genoemd). In deze beschouwing komen zowel punten naar voren die door informanten in het veld zijn genoemd, als punten die de onderzoekers - in samenspraak met externe adviseurs en begeleiders - zelf uit het materiaal hebben afgeleid.

6.2.1 Verschillen tussen gemeenten / schappen

Grote variëteit tussen gemeenten / schappen in de Wsw-uitvoering

Een algemeen punt dat bij allerlei aspecten van het proces naar voren komt is de zeer grote variëteit tussen gemeenten / schappen in beleid en uitvoering van de Wsw. Het is daardoor vrijwel onmogelijk om algemene uitspraken te doen over “het” proces van aanmelding tot plaatsing: dat proces ziet er per gemeente anders uit. De ruime vrijheid in gemeentelijke vormgeving van de Wsw heeft positieve aspecten - deze biedt de mogelijkheid van “maatwerk” en dus om in te spelen op specifieke locale/regionale omstandigheden en op de rest van het gemeentelijk arbeidsmarkt-beleid. Anderzijds kan die variëteit ook meebrengen dat cliënten die (potentieel) tot de doelgroep van de Wsw behoren, in verschillende gemeenten te maken hebben met sterk uiteenlopende kansen. Deze ongelijkheid kan betrekking hebben op:

- het bereiken van de doelgroep: in sommige gemeenten/schappen is de bekendheid met de mogelijkheden die de Wsw biedt veel groter dan in andere, en worden potentiële cliënten actiever benaderd dan in andere;
- capaciteit (taakstelling) van de Wsw in verhouding tot de (geschatte) omvang van de doelgroep: deze loopt sterk uiteen zodat leden van de doelgroep in de ene gemeente een veel grotere plaatsingskans hebben dan in de andere;
- lengte van de wachtlijst: mede door beide voorgaande punten loopt de lengte van de wachtlijst en de gemiddelde wachttijd tussen gemeenten/schappen sterk uiteen;
- voorselectie: in sommige gemeenten is sprake van een filtering voor de eigenlijke aanvraag tot indicatie (hetgeen niet wil zeggen dat deze filtering op oneigenlijke gronden plaatsvindt), in andere gaat vrijwel elke aanmelding door naar de indicatiestelling;
- uitkomsten van de indicatie: de indicatieadviezen en -besluiten lopen sterk uiteen (overigens mede door eventuele voorafgaande filtering), niet alleen wat betreft de indicatie m.b.t. het behoren tot de doelgroep maar ook wat betreft percentages met indicatie begeleid werken en met scholingsindicatie;
- plaatsingsbeleid: in sommige gemeenten zijn vooral de formatie van het SW-bedrijf en de vacatures daarin bepalend voor de volgorde van plaatsing (bedrijfsgeoriënteerde plaatsing), in andere veeleer de wensen/mogelijkheden van cliënten en hun volgorde op de wachtlijst (cliëntgeoriënteerde plaatsing).

Wij zien daarbij geen samenhangende patronen in de verschillen tussen gemeenten / schappen, dat wil zeggen: de verschillen zijn niet terug te voeren tot een beperkt aantal typen Wsw-uitvoering. Veeleer is sprake van (veelal historisch gegroeide) uiteenlopende praktijken op de verschillende aspecten van het proces, wat mede in de hand wordt gewerkt doordat geen landelijk uitvoeringskader aanwezig is.

We bespreken nu enkele meer specifieke knelpunten in de achtereenvolgende fasen van het aanmeldings- en plaatsingsproces.

6.2.2 Bereiken van de doelgroep

De potentiële doelgroep wordt niet overal bereikt.

Hoofdoorzaak is dat de Wsw vaak onbekend, en soms onbemind is: niet alleen bij mogelijke kandidaten zelf, maar ook bij instituties die hen zouden kunnen doorverwijzen. Met name over UWV wordt vaak opgemerkt dat men daar weinig alert is op de mogelijkheden die de Wsw biedt, mede omdat UWV daar geen zichtbaar belang bij heeft.

Onbemindheid komt mede doordat de werksoorten die de Wsw traditioneel aanbiedt, steeds minder aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van de arbeidsgehandicapten van vandaag. Mogelijke oplossingsrichtingen:

- Systematischer voorlichting en doorverwijzing door instanties die veel leden van de potentiële doelgroep als cliënt hebben, zoals gemeenten en UWV; nagaan welke mogelijkheden er zijn om deze instanties een directer belang bij doorverwijzing te geven.
- Overwegen om bij de WAO-keuring (inclusief de herbeoordelingen) standaard na te gaan of een cliënt wellicht in aanmerking zou komen voor de Wsw.
- Zoeken van modernere werkvormen die meer aansluiten bij het huidige profiel van Wsw-kandidaten, inclusief de mogelijkheid om meer gebruik te maken van detacheringen.

6.2.3 Capaciteit Wsw in relatie tot doelgroep

De capaciteit van de Wsw in verhouding tot de omvang van de doelgroep loopt per gemeente zeer sterk uiteen.

Oorzaken: in de Wsw zit een aantal statische elementen ingebouwd die behoudend werken op de capaciteit per gemeente / schap, zoals het verdeelmodel, de lange afschrijvingstermijn van de bestaande infrastructuur, en de vaste dienstverbanden. De doelstelling van het verdeelmodel om historisch ontstane scheefgroei te corrigeren lijkt tot nu toe niet gerealiseerd. Hoe de totale financieringssysteem doorwerkt op de (regionale) Wsw-capaciteit, en of deze systematiek als geheel inderdaad een beletsel is om de capaciteit flexibel te verdelen in evenredigheid met de (dynamische) ontwikkeling van de potentiële doelgroep, is echter niet volstrekt duidelijk.

Mogelijke oplossingsrichtingen:

- Diepere analyse van de invloed van de financieringsstructuur op de ontwikkeling van de Wsw-capaciteit en -instroom. Is deze structuur inderdaad een belemmering om scheefgroei in de regionale capaciteit ten opzichte van de doelgroep recht te trekken, of zal die capaciteit zich in de loop van een aantal jaren toch aanpassen aan de omvang van de doelgroep?
- Flexibilisering van de financieringsstructuur en verkorting van de afschrijvingstermijnen, resulterend in een herverdeling van de Wsw-capaciteit die meer in overeenstemming is met de omvang van de (regionale) doelgroep.
- Flexibilisering van het werknemersbestand, bijvoorbeeld door een minder groot aandeel van vaste contracten en stimulering van door/uitstroom.

6.2.4 Instroom en uitstroom

Instroom vergt ook door/uitstroom; die vindt momenteel weinig plaats

Oorzaken: wie geïndiceerd is voor de Wsw heeft per definitie geringe mogelijkheden op de reguliere arbeidsmarkt; doorstroom is voor de Wsw'er riskant omdat hij daarmee een vast en relatief zeker dienstverband inruilt voor een vaak minder zekere baan op de reguliere arbeidsmarkt, en voor het SW-bedrijf minder aantrekkelijk omdat hiermee juist de “beste” werknemers vertrekken.

Mogelijke oplossingsrichtingen:

- Minder vaste dienstverbanden aanbieden.
- Voor het bedrijf een bonus op door/uitstroom naar reguliere arbeid zetten.

6.2.5 Administratieve doorlooptijden

Doorlooptijden zijn lang, wettelijke termijnen worden als te kort ervaren

Oorzaak: veel gedetailleerde administratieve regelgeving, vooral bedoeld om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Mogelijke oplossingsrichtingen:

- hetzij termijnen ruimer stellen, hetzij de administratieve vereisten versoepelen. Men kan zich bijvoorbeeld afvragen of inschrijving bij het CWI een zinvolle vereiste is voor de specifieke doelgroep van de Wsw die immers geacht wordt geen kans te maken op de reguliere arbeidsmarkt (wie daar nog wel kans maakt, zou bij indicatie vanzelf afvallen aan de “bovenkant”).

6.2.6 Verschillen in indicatiestelling

De uitkomst van de indicatieadviezen loopt tussen indicatiecommissies sterk uiteen.

Oorzaken: bij het aanmeldpunt wordt in uiteenlopende mate gedaan aan voorselectie. Voorts: bij gebrek aan landelijk toetsings/referentiekader ontwikkelen commissies hun eigen normenstelsels. De wettelijk voorgeschreven kwaliteitsborging van commissies is veelal niet van de grond gekomen; sommige indicatiecommissies kennen de regelgeving niet in detail of interpreteren deze verschillend. Indicatiecommissies staan soms, ondanks formele onafhankelijkheid, nog erg dicht bij het SW-bedrijf.

Mogelijke oplossingsrichtingen:

- Voorselectie: inhoudelijk voor één model kiezen: of de aanmeldfase is puur administratief toetsend (iedereen die aan die vereisten voldoet, wordt doorgeleid naar indicatiecommissie), of de aanmeldfase heeft ook al een inhoudelijk ‘voorselectiefunctie’. Het voordeel van de ‘puur administratieve aanmelding’ is dat de kwaliteit van de beoordeling bij de indicatiecommissie wordt gelegd en niet afhankelijk is van de persoon of de wijze van organisatie van het aanmeldpunt. Nadelen zijn dat de indicatiecommissie veel werk heeft en dat mensen met ‘valse hoop’ in het aanmeldingsproces gehouden worden, terwijl al ‘duidelijk’ is dat ze weinig kans hebben op Wsw-indicatie.
- Verbetering van de deskundigheid en de professionaliteit van de indicatiecommissies, gericht op meer eenheid in indicatiestelling en een hogere kwaliteit van de indicatiestelling. Van dit type verbeteringen wordt ook een bijdrage verwacht aan een meer onafhankelijke indicatiestelling. Middelen daartoe: daadwerkelijke effectivering van een kwaliteitsborgingsysteem; invoering van een landelijk indicatieorgaan – vergelijkbaar met de wijze waarop de indicatiestelling voor dagopvang (DVO) is georganiseerd - dat kwaliteitstoetsing kan uitvoeren en commissies van advies kan dienen bij onduidelijkheden in de gevalsbeoordeling.

- Onafhankelijkheid van de indicatiecommissie kan worden bevorderd door het budget voor de indicatiestelling dichterbij de commissie zelf te leggen; wanneer de indicatiestelling wordt overgedragen aan het CWI, het budget dan ook neerleggen bij het CWI.

6.2.7 Indicatie scholing

De scholingsindicatie heeft weinig praktische waarde

Oorzaak: in de praktijk wordt met de scholingsindicatie niet altijd iets gedaan; anderzijds bestaat ook scholing zonder indicatie. Dit creëert financiële ongelijkheid tussen Wsw'ers met scholingsindicatie (die enige tijd op het minimumloon verblijven) en zij die zonder indicatie toch scholing ontvangen (die regulier salaris ontvangen).

Mogelijke oplossingsrichting:

- De scholingsindicatie kan worden afgeschaft indien langs andere weg binnen het scholingsbeleid is vastgelegd dat en hoe Wsw'ers een scholingsaanbod kunnen ontvangen. Zo niet, dan moet een scholingsindicatie systematischer geëffectueerd worden.

6.2.8 Indicatie Begeleid Werken

Met de BW-indicatie, en de effectuering van de BW-indicatie, wordt zeer uiteenlopend omgegaan

Oorzaak: momenteel is – ook in de regelgeving zelf – onduidelijk of BW een min of meer voorliggende voorziening is (waarvoor iedereen met een Wsw-indicatie in aanmerking komt tenzij daar expliciete contra-indicatie voor is) dan wel juist een “last resort”-mogelijkheid voor diegenen binnen de doelgroep die extra veel begeleiding nodig hebben. Geïndiceerden blijken vaak teleurgesteld als zij eenmaal vernemen wat BW precies inhoudt, en opteren dan alsnog voor een “gewone” Wsw-plaats. Realisatie van BW wordt mede bemoeilijkt door lange wachtlijsten, de kwaliteit van uitvoering en organisatie van BW, en gebrek aan jobcoaches / grote caseload.

Mogelijke oplossingsrichtingen:

- Positioneer BW duidelijker ten opzichte van regulier Wsw-dienstverband (inclusief detachering). Indien BW eigenlijk moet worden gezien als voorliggende voorziening, positioneer deze dan ook buiten de Wsw (wellicht nauwer aansluitend bij Rea).
- Verbeter de vroegtijdige voorlichting over BW, aan cliënten zelf maar ook aan werkgevers. Betrek werkgevers meer bij BW.
- Bevorder de kwaliteit van de BW-methodieken, verminder de caseload van jobcoaches.

6.2.9 Uitval en vrijwilligheid Wsw-deelname

Met uitval vanaf de wachtlijst, en “vrijblijvendheid” van een aangeboden Wsw-plaats, wordt per gemeente zeer verschillend omgegaan

Oorzaak: weliswaar is deelname aan de Wsw vrijwillig, ook wanneer men eenmaal op de wachtlijst is geplaatst, maar vanuit uitkeringsinstanties wordt daar uiteenlopend mee omgegaan.

Mogelijke oplossingsrichting:

- In de uitkeringsregelingen duidelijker vastleggen in hoeverre een Wsw-plaats door een kandidaat mag worden geweigerd als zijnde “niet-passende arbeid”, dan wel weigering zou moeten leiden tot een vorm van sanctionering.

6.2.10 Relatie Wsw tot andere regelingen

De relatie van de Wsw tot andere regelingen (en de indicatiestelling daarvoor) is onduidelijk.

Oorzaak: In de aanmeldfase - maar ook later in het proces - is de aansluiting c.q. overlap met andere regelingen als Rea, de bemiddeling door reïntegratiebedrijven, de WIW e.d. een veelgenoemd knelpunt. Enerzijds verkeren cliënten soms eerst een tijd in andere circuits alvorens (alsnog) bij de Wsw te belanden. Anderzijds worden cliënten die geen Wsw-indicatie hebben gekregen niet in alle gemeenten even actief doorgestuurd naar mogelijke andere regelingen/voorzieningen (al is een dergelijke meer sluitende aanpak in de aanmeldfase bij een aantal gemeenten wel in ontwikkeling). Er lijkt wat betreft intake en aanmelding ook nogal wat dubbel werk te gebeuren op het terrein van (medische) beoordeling en indicatiestelling: zo liggen een Wsw-indicatie, een WAO-beoordeling, een Rea-toets en een intake door een reïntegratiebedrijf nogal dicht tegen elkaar aan maar worden zij vaak los van elkaar uitgevoerd. De vanouds tamelijk geïsoleerde positie van de Wsw is daarin vaak nog terug te vinden.

Mogelijke oplossingsrichtingen:

- Daar waar de intake voor verschillende regelingen meer in één hand is gelegd - zoals soms reeds gebeurt via het CWI - lijkt die aansluiting beter te verlopen. Ook in die gevallen blijft wel sprake van een afzonderlijk "UWV-spoor" waar het (volledige) WAO'ers betreft.
- Ook de indicatiestelling voor de verschillende regelingen/voorzieningen zou geïntegreerd kunnen worden, wellicht eveneens bij het CWI.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2001). *Sociale Werkvoorziening*. Den Haag.

Bruin, E. (Nijmegen School of Management) (2001). *Gemengde medezeggenschap in gemêleerde bedrijven*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Cap Gemini Ernst & Young, & Regioplan (2000). *Uitstroom naar werk vanuit de SW: een kwestie van kiezen*.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2002). "Deelname van allochtonen aan de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) over 1^e halfjaar 2001". Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Cuelenaere, B., P. Overzier & T.J. Veerman (2000). *Ervaringen met REA van arbeidsgehandicapten bij Arbeidsvoorziening en gemeenten - Onderzoek in het kader van de evaluatie Wet REA*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Doorn, M. van, T.J. Veerman & B. Cuelenaere (2002). *De potentiële doelgroep van de WSW - Een rekenmodel*. Utrecht: NOSW

Deloitte & Touche Bakkenist (2001). *Wat kost een Wsw-arbeidsplaats*.

Dijkstra, drs. G.A.Q.J., drs. ing. W.J. Feil, drs. W.S.A. Franssen, drs. D.W. Hommes & ir. H.M.P. Torremans (2001). *Evaluatie Wsw/Wiw - De regiefunctie van gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) (2001). *Aan de slag - Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Mandos, M.E., E.M.J. Flapper & C. van der Werf (2000). *Wsw-statistiek, stand van zaken*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Evaluatie indicatiestelling Wsw*. Den Haag.

Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB) (2000). *Handelen van de bedrijfsarts bij de medische oordeelsvorming en advisering ten behoeve van de Indicatiestelling voor de Sociale Werkvoorziening*. Amsterdam.

Nes, P. van, J. Gravesteyn-Ligthiem, M. Goudriaan (SEOR) (2001) *Evaluatie begeleid werken*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

NOSW (2001). *Evaluatie nota nWsw*. Utrecht.

NOSW / Cap Gemini Ernst & Young (2001). *Keuzes worden gemaakt - Uitwerking van het brede model*. Utrecht.

- NOSW / Ernst & Young Consulting (2001). *Klaar voor de toekomst - Ontwikkeling en ideaaltypische scenario's (sociale) werkvoorziening*. Utrecht.
- NOSW / IBAS O&I (2001). *Onderzoek effecten Wsw op resultaten van SW-bedrijven*. Utrecht.
- NOSW / STAB (2001). *De sociale werkvoorzieningen: erosie of vernieuwing*. Utrecht.
- Plooi, P, E. Mandos & P. van Santen (2002). *Wsw-statistiek, Jaarrapport 2001*. Leiden: Research voor Beleid.
- SEOR (2002). *Langwachtenden in de Wsw*. Rotterdam: SEOR (Den Haag: SZW).
- Serail, S., I. van de Pas & M. von Bergh (2001). *Oude wachtlijst Wsw - Een onderzoek naar de bestemming van personen op de oude wachtlijst Wsw na invoering van de nieuwe Wsw*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SGBO (2000). *Ziekteverzuim in Wsw-bedrijven*. Den Haag.
- SGBO (2001). *Ziekteverzuim in de sector Wsw*. Den Haag.
- Staatsblad (1997). "Wet sociale werkvoorziening", nr. 465.
- Veerman, T.J. (2001). *De potentiële doelgroep van de sociale werkvoorziening - Een eerste verkenning*. Utrecht: NOSW.
- Verkaik, A., J. Flinkenflögel, F. Martinot & M. Warmerdam (2001). *Evaluatie Wiw/Wsw deelrapport - Bereik en resultaat*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- VNG / Deloitte & Touche Bakkenist (2001). *Sporen naar sturing op de Wsw. Handreiking vanuit de pilots Wsw*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Willems W. & H. Verkley (1999). *Samenspel - Resultaten van de Pilot 'Kwaliteitszorg Indicatiestelling Sociale Werkvoorziening Zeeland'*. Tilburg / Hoofddorp: AOB Zuid / TNO.

BIJLAGEN

Lijst van gehanteerde begrippen

Abw	Algemene Bijstandswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten: een volksverzekering die met name de bijzondere ziektekosten verzekert, zoals de kosten verbonden aan een verblijf in een AWBZ-instelling
BO	Begeleidingsorganisatie, organisatie die zorgdraagt voor de arbeidsinpassing (inclusief begeleiding) van mensen die zijn geïndiceerd voor Begeleid Werken (BW)
BW	Begeleid werken, in dienst van een externe werkgever maar met begeleiding van een job-coach
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DVB	dienstverband binnen het SW-bedrijf
DVO	AWBZ-gefinancierde dagopvang voor gehandicapten
GSD	Gemeentelijke sociale dienst
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze zelfstandigen
KREW	Krew Reïntegratie B.V., een nieuw reïntegratiebedrijf dat diensten aanbiedt voor arbeidsgehandicapten en langdurig werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt door gebruik te maken van de deskundigheid en ervaring in het begeleiden van moeilijk plaatsbare mensen in SW-bedrijven en daarmee verbonden ondernemingen
NOSW	Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening
Rib's	Reïntegratiebedrijven

RWI	Raad voor Werk en Inkomen
Schap	Een samenwerkingsverband van diverse gemeenten conform Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)
SW	Sociale Werkvoorziening
SW-bedrijf	Sociaal werkvoorzieningsbedrijf
Uvi	Uitvoeringsinstelling
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
Voorliggende voorziening	Voorziening buiten Wsw waarop iemand aanspraak kan maken, dan wel een beroep kan doen, alvorens een beroep te doen op de Wsw
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
Wet REA	Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet

Typering vijf Cases

Voor dit onderzoek is het Wsw-proces in vijf gemeenten/WGR-schappen nader onderzocht. De cases zijn geselecteerd op een basis van een aantal criteria zoals: de plaats van de indicatie (dichtbij resp. verder vanaf het SW-bedrijf), de plaatsingsindicatie, doelgroepbereik, regionale spreiding, de aandachtspunten van de RWI en de mate van andere bijzonderheden ('doodgewoonheid')¹¹. In deze bijlage worden de vijf gebruikte cases beknopt weergegeven. Om privacy van de geïnterviewden te waarborgen zijn de cases geanonimiseerd. Een uitgebreide weergave van de interviews met de 30 sleutelinformanten is opgenomen in een aparte Casestudierapportage.

Case A

In case A wordt de Wsw (naast een aantal andere reïntegratieregelingen zoals WIW, REA en I/D-banen) in opdracht van een WGR-schap van 10 gemeenten uitgevoerd door een breed SW-bedrijf. Het Algemeen Bestuur bestaat uit vertegenwoordigers (wethouders) uit deze 10 deelnemende gemeenten. De omvang van de taakstelling is 600 SE. De verwachting is dat deze taakstelling gerealiseerd gaat worden. Er werken in totaal 1.100 personen bij dit SW-bedrijf. Ongeveer 250 à 300 mensen zijn gedetacheerd en 10 à 15 mensen zijn werkzaam via begeleid werken.

Het WGR-schap speelt in case A geen actieve rol in het Wsw-proces. Sleutelinformanten noemen met name als knelpunten in de aanmeldfase dat het aanmeldingsproces te lang, te ingewikkeld is en tot uitval kan leiden. De doorverwijzing vanuit andere instanties (gemeenten, UWV, huisartsen en met name reïntegratiebureaus) verloopt niet optimaal in case A: er wordt niet genoeg of niet correct doorverwezen. Het SW-bedrijf voert een actief beleid (projectgroep, open dag, etc.) om mensen te werven voor de Wsw.

De uitkomsten van het indicatieproces in case A lijken redelijk overeen te komen met het landelijke beeld. Er worden iets meer mensen niet toegelaten omdat ze tot de ondergrens behoren (19% vergeleken met 5% landelijk). De casemanager wijdt het lager aantal positief geïndiceerden vooral aan de toename in de aanmeldingen van personen met een ernstige mate van handicap. De indicatiecommissie is een onafhankelijke organisatie die op afstand functioneert van het SW-bedrijf. De casemanager van het SW-bedrijf speelt daarentegen een centrale rol in het indicatieproces in case A. Zij regelt de aanmeldingen, bereidt de indicaties voor en zij is de spil tussen SW-bedrijf en commissie.

Case A heeft geen specifiek plaatsingsbeleid vanaf de wachtlijst. Over het algemeen worden er tijdens de wachttijd geen tijdelijke alternatieven voor plaatsing gezocht. De noodzaak daartoe is klein, omdat case A een zeer beperkte wachtlijst heeft. Als succes- en faalfactoren voor plaatsingen worden genoemd: de aard en opzet van een SW-bedrijf (flexibel, eigen productie), in de persoon gelegen factoren (aard handicap, houding en gedrag van cliënt), en omgevingsfactoren (aanwezigheid zorgtaken thuis). Een knelpunt bij de plaatsing vanaf de wachtlijst is de geringe interesse voor scholingsindicaties en Begeleid Werken. Er is geen sluitende aanpak van uitvallers.

11 De selectie heeft dus niet plaatsgevonden op basis van 'best & worst practices'.

Case B

Een smal SW-bedrijf is de uitvoeringsorganisatie van de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap in de regio van case B. Dit is een samenwerkingsverband ter uitvoering van de Wsw van vijf kleine gemeenten en één grote gemeente. Sinds januari 2000 hebben de deelnemende gemeenten in dit werkvoorzieningschap een gelijkwaardige rol toegekend gekregen. Het Algemeen Bestuur (AB) van het WGR-schap bestaat uit 12 personen, 2 per deelnemende gemeente, afkomstig uit ofwel de gemeenteraad ofwel het College van Burgermeester en Wethouders. Het Dagelijks Bestuur (DB) bestaat uit 5 personen uit het Algemeen Bestuur, aangevuld met twee adviseurs uit de sfeer van het regionale bedrijfsleven.

Het SW-bedrijf in case B biedt werk onder aangepaste omstandigheden aan circa 1.800 personen (waarvan 114 via Begeleid Werken) die als gevolg van de in de persoon gelegen beperkingen niet kunnen deelnemen aan het reguliere arbeidsproces. De omvang van de taakstelling is 1.658 SE. In 2001 bedroeg de gerealiseerde taakstelling 1.642 SE.

Als Leerwerkbedrijf biedt het SW-bedrijf, in samenwerking met reïntegratieorganisaties, hulp bij het verkleinen dan wel wegnemen van de afstand tot de (onderkant van de) reguliere arbeidsmarkt voor daarvoor in aanmerking komende doelgroepen. Het SW-bedrijf voert alleen de Wsw uit. De relatie tussen de grootste deelnemende gemeente en het SW-bedrijf verloopt niet soepel doordat het SW-bedrijf drie jaar geleden onderdeel was van de grootste deelnemende gemeente. Deze dienst werd afgestoten richting het werkvoorzieningschap. Vijf jaar geleden stond het SW-bedrijf er economisch slecht voor. Het had structureel te maken met een verlies van 8 miljoen gulden na aftrek van subsidie. Door deze slechte economische omstandigheden liep het bedrijf ook de aanbesteding van de WIW-uitvoering mis. Dit heeft de samenwerking met de gemeente niet vergemakkelijkt. De vorige directeur heeft de opdracht gekregen dit te verbeteren. Vandaar dat in dit SW-bedrijf het accent relatief sterk ligt op het economische aspect, boven het sociale.

Door een actiever beleid bij de diensten Werk, Zorg en Inkomen van de vijf schapgemeenten om uitkeringsgerechtigden terug te laten keren in het arbeidsproces, neemt het aantal aanmeldingen toe. Desalniettemin wordt de afstemming tussen de Wsw en het overige reïntegratiebeleid door velen in case B als knelpunt genoemd. Ook de aanmelding van kandidaten voor de Wsw vanuit reïntegratiebedrijven behoeft verbetering volgens de sleutelinformanten. Nu worden potentiële Wsw-ers door reïntegratiebedrijven nog teveel 'over de schutting gegooid', hetgeen juist de nodige begeleiding vraagt.

De groei in aanmeldingen werkt echter niet door in een groei van positieve indicaties. Gaandeweg de rit valt een steeds groter deel van de cliënten af. Het toelatingspercentage is conform het landelijke percentage. Bij het SW-bedrijf werken meer dan elders cliënten met een matige handicap en minder met een ernstige handicap. Het beleid van het werkvoorzieningschap speelt geen rol bij de totstandkoming van de toelating- en indicatiecijfers. De indicatiecommissie probeert zo onafhankelijk mogelijk te opereren maar is via de voorbereidende casemanagers en het secretariaat verbonden met het SW-bedrijf. De formele contacten met de indicatiecommissie verlopen via het hoofd Social Control van het SW-bedrijf.

Het SW-bedrijf doet actief aan wachtlijstbeheer. Het inkrimpen van de wachtlijst en de stagnatie in de instroom maakt het SW-bedrijf extra kwetsbaar in hun personeelsvoorziening. Bij het plaatsingsbeleid zijn de mogelijkheden van de medewerker het vertrekpunt. De divisies binnen

het SW-bedrijf passen zich hierop aan en er wordt veel gewerkt met (flexibele) individuele detacheringen. Toch wordt het afstemmen van de beperkingen van de instroom versus het bedrijfseconomische aspect als een knelpunt ervaren. Er is behoefte aan een gericht scholingsbeleid. In de praktijk krijgen medewerkers in case B sowieso scholing, ook bij medewerkers zonder een scholingsindicatie. Dit leidt soms tot ongelijke financiële situaties voor cliënten die scholing volgen.

Begeleid Werken begint hier steeds meer terrein te winnen. Er heeft zich een soort cultuurverandering voorgedaan. Voordien was detachering de meest hoge vorm van plaatsing in de markt. Er heerste toen het gevoel dat de sterkere mensen behouden moesten blijven voor het SW-bedrijf. De praktijk wijst uit dat BW-ers vaak de zwakkere cliënten van de Wsw-doelgroep zijn die veel begeleiding vragen. Met extra begeleiding door jobcoaches en een casemanager probeert het SW-bedrijf BW-ers aandacht te geven.

Het SW-bedrijf streeft een sluitende aanpak na voor de 'ondergrenzers' en heeft hiertoe afspraken gemaakt met zorginstellingen. Op andere plekken in het proces van aanmelding tot plaatsing is de sluitende aanpak in case B nog voor verbetering vatbaar.

Case C

De Wsw wordt in case C in opdracht van een grote gemeente in het noorden des lands uitgevoerd. Het SW-bedrijf voert ook reïntegratietrajecten uit voor de UWV en de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de betreffende gemeente. De taakstelling (1.390 SE) wordt gerealiseerd. Er zijn ongeveer 1.420 Wsw-ers werkzaam, waarvan 225 personen gedetacheerd en 2 personen Begeleid Werken. Bij de begeleiding van cliënten wordt gebruik gemaakt van een Individueel Gerichte Methodiek (IGM), waardoor werknemers worden voorbereid op deelname aan de reguliere arbeidsmarkt. Bij deze IGM staan een intensieve begeleiding en de eigen verantwoordelijkheid van het individu centraal. Deze taakstelling wordt gerealiseerd. Er is momenteel een moeizame instroom, want de afdelingen met doorgaans passende werkplekken zitten vol.

Het SW-bedrijf heeft te kampen met een aantal nadelige regio-effecten: er is weinig industrie, hierdoor kan het SW-bedrijf maar weinig werk op dat gebied aanbieden. Vanwege de afstand is het ook lastig om als SW-bedrijf klanten te winnen. Dit bemoeilijkt het aanbieden van dit soort werk aan Wsw-ers binnen het SW-bedrijf en het bemoeilijkt de detachering. Het SW-bedrijf ontwikkelt zich in de richting van een werk/leer- en reïntegratiebedrijf.

Er is een toename van het aantal aanmeldingen voor de Wsw. Het aanmeldingsproces vindt plaats bij de casemanager van het SW-bedrijf. Tijdens de oriëntatiefase selecteert de casemanager of iemand mogelijk tot de doelgroep van de Wsw behoort voordat het hele aanmeldingsproces van start gaat. Cliënten die niet tot de doelgroep behoren, worden verwezen naar een voorziening die mogelijk wel geschikt voor hen is. Knelpunten binnen het aanmeldingsproces zijn de termijnen voor aanmelding tot indicatie en de mensen met lichamelijke handicaps; zij vallen buiten de boot.

Het toelatingspercentage is hoog: 90%. De gemeente staat veraf van het indicatieproces. Het SW-bedrijf biedt enige ondersteuning aan de indicatiecommissie. Knelpunten in het indicatieproces zijn de bureaucratie van de procedure en de onafhankelijkheid van de indicatiecommissie.

Hierdoor is het niet altijd mogelijk om de plaatsingsbehoefte af te stemmen op de mogelijkheden die het SW-bedrijf heeft op het gebied van plaatsing en begeleiding.

Plaatsingen worden door de afdeling wachtlijstbeheer van het SW-bedrijf gerealiseerd. Iedereen krijgt de eerst twee maanden een oriëntatietraject voordat een definitieve aanstelling plaats vindt. In principe wordt een plaats gezocht bij de cliënt die boven aan de wachtlijst staat. De wensen van de cliënt spelen waar mogelijk een rol bij de plaatsing. Momenteel is er een grote wachtlijst in van ongeveer 150 personen. Het SW-bedrijf is erg vol en het is moeilijk om nog een plaats voor cliënten te vinden. Het BW verloopt via een externe BO. Momenteel lopen daar twee cliënten in een traject. Het SW-bedrijf is erg actief met effectueren van de scholingsindicatie. De scholing vindt plaats na het oriëntatietraject. De gemeente staat veraf van het plaatsingproces. De knelpunten in het plaatsingsproces zijn: het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden bij het SW-bedrijf, de loonkostensubsidie bij BW, het uitstroomperspectief en de inkomensval voor cliënten bij uitstroom.

Er is een sluitende aanpak gerealiseerd voor de uitvallers tijdens het hele Wsw-proces. Knelpunt met betrekking tot de sluitende aanpak is dat de kwaliteit van de Wsw-ers afneemt waardoor er meer begeleiding nodig is om deze groep aan het werk te houden.

Case D

De Wsw wordt in case D in opdracht van een werkvoorzieningschap uitgevoerd door een groot op productiegericht SW-bedrijf in het zuiden van Nederland. Het werkvoorzieningschap is een samenwerkingsverband van 11 gemeenten die elk weer aandeelhouder zijn van het SW-bedrijf. Er werken, naast haar eigen CAO-personeel (229 personen), circa 4.500 personen met een Wsw-dienstverband, hiervan zijn circa 700 personen gedetacheerd. De taakstelling van 4210 fte's wordt net niet helemaal gerealiseerd, er is nog een klein beetje ruimte (15 tot 20 fte's).

Elk jaar komen er ongeveer 325 nieuwe aanmeldingen voor de Wsw. Het aanmeldingsproces vindt in zijn geheel plaats bij het schap. Het SW-bedrijf staat ver van het aanmeldingsproces af. Het schap voert een beleid van open aanmeldingen. Elke aanmelding wordt ook een aanvraag tot indicatie. Knelpunten in het aanmeldingsproces zijn het bereiken van de potentiële doelgroep en de tijdslimieten van aanmelding tot indicatiebesluit.

Het toelatingspercentage is 65%. Dit is lager dan het landelijke toelatingspercentage. Het schap, waarbinnen de invloed van de deelnemende gemeenten groot is, staat dicht op het indicatieproces: de secretaris van de indicatiecommissie is werkzaam bij het schap, de voorbereidingen voor de indicatiecommissie vinden plaats binnen het schap en de vergaderingen worden bij het schap gehouden. De invloed van de gemeenten op de uitkomsten van het indicatieproces is als het ware al geïnstitutionaliseerd in de organisatiestructuur van het SW-bedrijf. De deelnemende gemeenten aan het schap zijn tevens aandeelhouders van het SW-bedrijf en vertegenwoordigd in de Raad van Commissarissen. De invloed van de verschillende gemeenten op het SW-bedrijf is hiermee gegarandeerd. Knelpunten in het indicatieproces zijn de onafhankelijkheid van de indicatiecommissie, ingegeven door de nabijheid van het schap, en het interpreteren van de criteria voor de ondergrens van de Wsw.

Na een indicatiebesluit wordt bij het trajectenbureau van het SW-bedrijf een plaats gezocht voor de cliënt. De daadwerkelijke plaatsing wordt verzorgd door de personeelsfunctionaris van het betreffende bedrijfsonderdeel. Plaatsing vindt alleen plaats op een beperkt aantal instroomfuncties. De wensen van de cliënt zelf spelen een beperkte rol in het plaatsingsproces. De helft van alle plaatsingen mislukt. Sinds kort wordt er gewerkt met een plaatsingscommissie (bestaande uit een arts, een psycholoog, een onafhankelijke voorzitter en het hoofd trajectenbureau) die dwingende plaatsingsadviezen afgeeft. De bedrijfsonderdelen kunnen voortaan (door de dwingendheid van de adviezen van de commissie) niet meer zo makkelijk zeggen dat de cliënt niet of moeilijk kan worden geplaatst.

BW verloopt via een externe organisatie. De helft van de cliënten die bij hen komt wordt weer terugverwezen naar het schap. Een scholingsindicatie wordt zowel door de indicatiecommissie, als door het SW-bedrijf als onzinnig beschouwd en er wordt weinig meegeedaan. Knelpunten in het plaatsingsproces zijn de wensen van de cliënt die vaak niet stroken met de instroomfuncties binnen het SW-bedrijf en het BW.

Er wordt gestreefd naar een keten van sluitende aanpak, maar er zijn geen maatregelen genomen om dit te bewerkstelligen. Er is beleid ontwikkeld voor afvallers na een indicatiebesluit aan de onderzijde, maar voor overige uitvallers is geen beleid ontwikkeld; ad hoc wordt voor deze groep adviezen uitgegeven. Knelpunten voor de sluitende aanpak zijn de vrijwilligheid van de Wsw, de uitvoering van andere regelingen, met name de wet REA en het uitstroomperspectief. Het probleem met de wet REA is dat mensen zich vaak vanuit REA aanmelden voor de Wsw. Deze mensen hebben vaak een heel traject zonder resultaat doorlopen en komen hier vaak slechter uit. Ze zijn dan niet meer bemiddelbaar en komen terecht bij de Wsw.

Case E

Hier wordt de Wsw uitgevoerd door een smal SW-bedrijf in opdracht van het werkvoorzieningschap van een aantal gemeenten. Het SW-bedrijf voert op dit moment alleen de Wsw uit, maar wil zich graag ontwikkelen in de richting van een reïntegratie en ontwikkelingsbedrijf. De omvang van de taakstelling voor 2002 is 1.748,4 standardeenheden (SE). Er is momenteel een overrealisatie van 50 SE. Er zijn meer mensen aangenomen dan waarvoor subsidie wordt verkregen, waardoor er nu een plaatsingsstop is. Eind 2001 waren er 1.976 Wsw-ers werkzaam, waarvan 543 personen gedetacheerd waren en 27 personen deelnamen aan een BW-traject.

Potentiële kandidaten vooral door andere instanties aangemeld voor de Wsw. De aanmelding voor de Wsw vindt plaats bij de backoffice van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) dat gevestigd is in een bedrijfsverzamelgebouw. Het idee van een gezamenlijk loket voor verschillende gemeentelijke voorzieningen wordt hier concreet verwezenlijkt. Knelpunten in het aanmeldingsproces zijn de termijnen van aanmelding tot indicatiebesluit en de mentaliteit van sommige cliënten. Het voordeel van de organisatie van het aanmeldingsproces is dat er één loket is voor verschillende voorzieningen.

Het toelatingspercentage van 80% is iets hoger dan het landelijke gemiddelde van 74%. Er wordt vaker een indicatie Begeleid Werken (39%) afgegeven dan landelijk (27%). Het schap heeft een passieve rol in het indicatieproces. De leden van de indicatiecommissie doen zelf het onderzoek onder cliënten. Alle kandidaten worden dus persoonlijk gezien door één of meerdere leden van de

commissie. De indicatiecommissie en het SW-bedrijf beïnvloeden elkaar tijdens het indicatieproces. Volgens het SW-bedrijf is de invloed van de indicatiecommissies duidelijk zichtbaar op het soort indicaties (voorkeur voor BW) en bemoeit de indicatiecommissie zich teveel met de plaatsing van de Wsw-kandidaat. De indicatiecommissie daarentegen vindt dat het SW-bedrijf teveel invloed uitoefent op het indicatieproces: zij zou teveel aandringen op BW-indicaties, blanco scholingsindicaties en tijdelijke contracten. Afgezien van deze punten worden de volgende knelpunten in het indicatieproces genoemd: het aanleveren van informatie voor de herindicatie door het SW-bedrijf, de scholingsindicatie is onduidelijk, ontslagzaken, en de constructie van partijen in het indicatieproces.

De uitgangspunten van het plaatsingsbeleid zijn de wensen en de mogelijkheden van de cliënten. Bij de plaatsing wordt een passende plaats gezocht bij degene die boven aan de wachtlijst staat. Sinds begin juli heeft het SW-bedrijf te maken met een plaatsingsstop en groeiende wachtlijsten plus wachttijden. De gemeente en het schap spelen geen rol in het plaatsingsproces. Knelpunten in het plaatsingsproces zijn het subsidiebeleid, de kwaliteit van BO's, de financiering van BW, de wettelijke regeling van BW en de match tussen aanbod van werk en wensen van cliënten. Het voordeel van het plaatsingsbeleid van BW-geïndiceerden in de regio is dat het SW-bedrijf samenwerkt met verschillende BO's met een eigen specialisatie.

Er is in case E sprake van een beleid van sluitende aanpak. Allerlei groepen uitvallers worden doorverwezen naar andere voorzieningen. De sleutelinformanten noemen bijna geen knelpunten voor de sluitende aanpak. Alleen de overgang tussen de regeling WIW en Wsw wordt als knelpunt genoemd.

Colofon

Wsw: Het proces van aanmelding tot en met plaatsing is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni 2002 tot en met december 2002.

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden veelevoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving: Ontwerpbureau Smidswater BNO, Den Haag
Verkoop: Reed Business Information b.v.
Afdeling klantenadministratie
Postbus 808
7000 AV Doetichem
Tel: 0314 358 358
Fax: 0314 349 048
klantenservice@reedbusiness.nl

ISBN 90 5901 219 4
Maart 2003