

# **Toetreding van sociale werkvoorzieningsbedrijven tot de reïntegratiemarkt**

Aan deze rapportage werkten mee:

Dhr. ir. J. van de Blankevoort

Mw. mr. J. v.d. Does

Dhr. drs. C. Koene

Dhr. mr. E. Wethlij

*R02/23, november 2002*

ISSN 1383-8733

ISBN 90-5079-021-6

# Voorwoord

Wie om lichamelijke, psychische of verstandelijke redenen niet in een gewone baan kan werken, kan terecht bij de sociale werkvoorziening. Bijna de helft van de circa honderd sociale werkvoorzieningsbedrijven biedt zich ook aan als reïntegratiebedrijf. Deze bedrijven proberen opdrachten te krijgen van gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt buiten hun traditionele doelgroep te reïntegreren. Door trainingen en stages in het eigen bedrijf willen zij hen beter toerusten voor het arbeidsproces.

Uit de beschikbare gegevens is tot nu toe het meest opgevallen dat samenwerkende sociale werkvoorzieningsbedrijven in opdracht van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen in 2002 ruim 1100 reïntegratietrajecten kunnen gaan uitvoeren. Het totaal aantal trajecten van andere opdrachtgevers wordt geschat op maximaal drieduizend. Het gaat dus om een bescheiden aantal, maar wel met een aanzienlijke toename in de korte tijd dat sociale werkvoorzieningsbedrijven actief zijn op deze markt.

Deze ontwikkeling kent enkele risico's, namelijk dat de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening onder deze extra activiteiten zouden lijden, en dat de sociale werkvoorzieningsbedrijven met deze activiteiten andere reïntegratiebedrijven oneerlijke concurrentie zouden aandoen. De Inspectie Werk en Inkomen heeft het van belang gevonden de risico's van deze ontwikkeling al in een vroeg stadium te verkennen.

Mr. L.H.J. Kokhuis  
*Inspecteur-generaal Werk en Inkomen*



# Inhoud

Samenvatting	7
<b>I Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Doelstelling van het onderzoek	12
1.2 Wet- en regelgeving	14
1.3 Opzet van het onderzoek	15
<b>2 Resultaten van het onderzoek</b>	<b>17</b>
2.1 Achtergrondkenmerken	17
2.2 Wsw-uitvoering	17
2.3 Het opereren op de reïntegratiemarkt	21
2.4 De positie van de gemeenten	27
<b>3 Oordeel</b>	<b>31</b>
<b>4 Reactie VNG</b>	<b>35</b>
Lijst van afkortingen	36
Bijlage: Samenstelling van de steekproef	37
Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	38



# Samenvatting

Voor personen die vanwege lichamelijke, psychische of verstandelijke beperkingen niet in staat zijn om te functioneren in een gewone baan is er de sociale werkvoorziening. Deze gesubsidieerde arbeid is geregeld in de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). In dit rapport spreken we kortweg over de Wsw-doelgroep of de Wsw-ers. De uitvoering daarvan is opgedragen aan de gemeenten, die daarvoor een rijkssubsidie krijgen. Het Rijk stelt daarbij volgens een verdeelmodel per arbeidsplaats een budget ter beschikking.

De taakstelling die door het Rijk aan een gemeente wordt opgelegd, het maximum aantal te subsidiëren arbeidsplaatsen, is afgestemd op de lokale situatie, zonder dat de gemeente daar invloed op heeft. De meeste gemeenten werken daarbij samen met andere gemeenten in hun regio. Zo zijn er in Nederland in totaal zo'n honderd organisaties die zich bezighouden met de sociale werkvoorziening.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) heeft in januari 2002 een onderzoek uitgevoerd bij een aantal van deze organisaties die naast hun primaire taak ook nevenactiviteiten op de reïntegratiemarkt hebben ontplooid. Deze reïntegratieactiviteiten zijn gericht op mensen, die niet voor een dienstverband in de sociale werkvoorziening in aanmerking komen, maar wel op een aanzienlijke afstand van de arbeidsmarkt staan. De aangeboden reïntegratietrajecten maken gebruik van de trainingsfaciliteiten en de werkmogelijkheden die in de sociale werkvoorzieningsbedrijven (sw-bedrijven) aanwezig zijn.

De twee hoofdvragen bij het onderzoek zijn:

- Doen nevenactiviteiten van sw-bedrijven op de reïntegratiemarkt afbreuk aan het bereiken van de primaire doelstelling, namelijk het voldoende bieden van aangepaste arbeidsmogelijkheden aan de Wsw-doelgroep?
- Worden bij het opereren op de private reïntegratiemarkt oneigenlijke voordelen verkregen door de uitgangspositie van een met publieke middelen gefinancierde primaire taak, en worden daarbij de marktverhoudingen verstoord?

Het onderzoek, in de vorm van documentenstudie en interviews, is uitgevoerd bij tien gemeenten. De sociale werkvoorzieningsorganisaties in deze gemeenten vormen een goede doorsnee van de veertig organisaties die activiteiten hebben ontplooid op de reïntegratiemarkt. Het is een oriënterend onderzoek geweest naar de risico's die zich kunnen voordoen als sw-bedrijven op de reïntegratiemarkt actief zijn. De uitkomsten geven daardoor een indicatie voor wat er speelt of gaat spelen wanneer dergelijke organisaties actief worden op het gebied van reïntegratie.

## **Arbeidsmogelijkheden voor Wsw-ers**

Als het gaat om de geboden werkgelegenheid voor Wsw-ers onderscheiden de tien onderzochte uitvoeringsorganisaties zich niet negatief van het landelijk gemiddelde: zij realiseren 98 procent van hun taakstelling. Hetzelfde geldt voor de bijna veertig bedrijven die zijn aangesloten bij Krew BV, het landelijke bemiddelingsbedrijf voor reïntegratietrajecten vanuit de sociale werkvoorziening. Overeenkomstig de landelijke trend zijn ook bij de onderzochte organisaties de wachtlijsten aanzienlijk geslonken.

De kwaliteit van het werk in de sociale werkvoorziening is bij dit onderzoek buiten beschouwing gebleven. Vanwege de complexiteit is dit thema ook niet eerder onderwerp van toezichtonderzoek geweest.

### **Verstoring van de marktverhoudingen**

Aan het ontplooiën van activiteiten op de reïntegratiemarkt door aan de gemeente gelieerde organisaties zijn voorwaarden verbonden, gericht op het voorkomen van concurrentievervalsing. Deze voorwaarden, ontleend aan de Wet Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) en aan het wetsontwerp Markt en Overheid, zijn de volgende:

- Reïntegratietrajecten moeten na een transparante, open aanbesteding zoveel mogelijk worden gegund aan private bedrijven;
- Gemeenten moeten (in de toekomst) een grondige motivering geven als aan hen gelieerde partijen marktactiviteiten gaan verrichten;
- Aan gemeenten gelieerde bedrijven moeten (in de toekomst) een gescheiden boekhouding voeren voor publieke taken enerzijds en voor commerciële activiteiten anderzijds.

Het geven van een uiteindelijk oordeel over het verstoren van de marktverhoudingen is geen taak voor IWI, maar de verantwoordelijkheid van een andere toezichthouder, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Het oordeel van IWI op dit punt is dan ook niet meer, maar ook niet minder, dan een risico-inschatting van al dan niet optredende marktversturende effecten bij het toetreden van aan gemeenten gelieerde bedrijven op de reïntegratiemarkt. Bouwstenen daarvoor zijn de volgende:

- Er is bij alle tien onderzochte Wsw-uitvoeringsorganisaties een apart bedrijfsonderdeel binnen de sociale werkvoorziening dat zich presenteert als de aanbieder van reïntegratietrajecten. In de meeste gevallen gaat het om een dochter-NV of -BV. Soms wordt een tot voor kort lege BV gereactiveerd. Goedkeuring door Provinciale Staten wordt dan ontlopen. Een van de motieven voor NV- of BV-vorming is het isoleren van het ondernemersrisico zodat de Wsw-uitvoering geen schade kan ondervinden van eventuele verliezen. Overigens denken de sw-bedrijven wel opgewassen te zijn tegen de soms onverwachte mee- of tegenvallers die zich op de reïntegratiemarkt voordoen. Acute problemen zien zij zeker niet: het aantal reïntegratietrajecten is op het aantal Wsw-werknemers voorlopig zo beperkt, zo'n één op twintig, dat zowel plotselinge extra opdrachten als onverwacht uitblijvende opdrachten binnen de bedrijfsvoering goed op te vangen zijn.
- Voor de trajecten worden volgens de bedrijven prijzen gevraagd zoals die in de markt gebruikelijk zijn. Daarmee dekken de bedrijven minimaal de gemaakte kosten. Of het sw-bedrijf de gemaakte kosten volledig declareert bij het dochterbedrijf dat de reïntegratietrajecten aan de opdrachtgevers in rekening brengt, is niet uitgebreid onderzocht. Voor die onderlinge verrekening zijn verschillende varianten in gebruik.
- Hun concurrentievoordelen zien de onderzochte organisaties in de eerste plaats in het totaal aan trajectelementen (van testfaciliteiten tot mogelijkheden voor lerend werken) dat in een sw-bedrijf aanwezig is. In de tweede plaats hebben zij goede lokale netwerken, vooral met het midden- en kleinbedrijf. De sw-bedrijven zien dan ook in het algemeen goede toekomstperspectieven, al blijft het aantal trajecten dat men maximaal aan kan bieden in het algemeen tamelijk bescheiden. Veel uitbreiding ten opzichte van het aantal trajecten dat men momenteel aankan, landelijk te schatten op ongeveer vijfduizend, voorzien zij meestal niet. De belangrijkste opdrachtgevers zijn de lokale overheid en de lokale vestigingen van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

### **Gemeentelijke regie**

De gemeenten behoren te fungeren als regisseur van het lokale reïntegratiebeleid. Dit sluit zowel de sturing op de doeltreffendheid van de uitvoering van de Wsw zelf in (zoals het aansturen op een passend aantal arbeidsplaatsen voor Wsw-ers) als de afweging van de mogelijkheden van het sw-bedrijf als partij op de reïntegratiemarkt in brede zin, en de in dat kader te stellen voorwaarden. Zoals ook is gebleken uit het evaluatieonderzoek van de Wsw en uit de bevindingen van de Algemene Rekenkamer laat de gemeentelijke regie op de Wsw echter veel te wensen over. De gemeentelijke bemoeienis met de sw-uitvoeringsorganisatie is niet bepaald intensief. Dat expertise over de Wsw-uitvoering bij gemeenteambtenaren nagenoeg ontbreekt, betekent ook dat dezen weinig tegenwicht kunnen bieden, wat aan de sw-organisaties veel handlingsvrijheid geeft. Dit wordt door deze organisaties niet alleen maar als voordelig ervaren: het impliceert immers ook onzekerheid over het bestuurlijk draagvlak voor de eigen toekomstvisie en -strategie.



Grote gemeenten verwachten open aanbesteding van reïntegratietrajecten in 2003 gerealiseerd te hebben. Dan zal blijken welke kwaliteit de sw-bedrijven op dit terrein in vergelijking met de concurrentie bieden. Nu hebben gemeenten daar nog geen goed zicht op.

### **Conclusie**

Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte gemeenten en de organisaties die de Wsw uitvoeren en daarnaast reïntegratieactiviteiten ontplooiën, de primaire taak redelijk vervullen, in ieder geval niet minder goed dan het landelijk gemiddelde. Afgemeten aan de realisatie van de taakstelling blijken activiteiten op de reïntegratiemarkt tot dusver niet ten koste te gaan van de primaire taak.

Hoewel het onderzoek geen uitspraken toelaat over de kwaliteit van de aangeboden arbeid voor sw-werknemers, is het aannemelijk dat een verdere ontwikkeling in de richting van een leer-werkbedrijf ook voor de primaire doelgroep gunstige effecten zal hebben.

Bij ontbreken van een operationele norm en gegeven de eerste verantwoordelijkheid van de NMa om te oordelen over een verstoring van het marktevenwicht, blijft het toezichtoordeel van IWI op dit punt beperkt tot een risico-inschatting.

Dat organisaties die de Wsw uitvoeren aan die gesubsidieerde primaire taak hun expertise en uitrusting te danken hebben die hen concurrentievoordelen geeft, is onmiskenbaar. Per definitie zijn deze voordelen als oneigenlijk aan te merken omdat deze zijn opgebouwd mede dankzij de financiering door de overheid. Er is echter vooralsnog geen aanleiding om te spreken van marktverstoring. Het marktaandeel van de onderzochte organisaties is op dit moment betrekkelijk klein. Bovendien blijven de onderzochte bedrijven in de pas lopen met de gangbare marktprijzen. Er is bij deze bedrijven wel een risico dat de subsidie die ze ontvangen voor hun primaire, wettelijke taak ook wordt ingezet voor de commerciële reïntegratieactiviteiten.

Op de vraag of sw-bedrijven reïntegratiegelden gebruiken ter (gedeeltelijke) compensatie van tekorten in de uitvoering van de Wsw kan IWI geen duidelijk antwoord geven, al is het niet onaannemelijk. De allocatie van opbrengsten blijkt in ieder geval bij een onderzoek als dit moeilijk inzichtelijk te krijgen. Overigens zijn bij het uitvoeren van reïntegratieactiviteiten in de private markt aan eventuele winstbestemmingen van ondernemingen als zodanig geen toezichtaspecten voor IWI verbonden.

Het belang van het toezicht op de aanbesteding zal daarmee temeer duidelijk zijn. Ook dan nog moet worden onderkend dat reïntegratieaanbesteding door de gemeente bij private ondernemingen waar zijzelf rechtstreeks of indirect belang in heeft, de mogelijkheid tot het behalen van financieel voordeel, in welke zin dan ook, nadrukkelijk in zich houdt.

### **Oordeel**

Volgens de inspectie geeft het onderzoek geen redenen om aan te nemen dat organisaties die de sociale werkvoorziening uitvoeren niet ook reïntegratieactiviteiten zouden kunnen ontplooiën. Deze reïntegratieactiviteiten doen bij de onderzochte bedrijven niet af aan de primaire doelstelling, namelijk personen die niet in staat zijn om te functioneren in een gewone baan toch aan het werk te helpen. Wel hebben de bedrijven, door hun historische wettelijke taak, concurrentievoordelen boven andere aanbieders van reïntegratietrajecten. Er is echter geen aanleiding om te spreken van marktverstoring, aangezien het marktaandeel van de onderzochte organisaties betrekkelijk klein is en hun prijzen in de pas lopen met de gangbare marktprijzen.

Vanuit de overheid zijn sinds de invoering van de Wet SUWI strengere voorwaarden gesteld waaraan organisaties die op de reïntegratiemarkt opereren, moeten voldoen. Aan deze condities wordt door de onderzochte organisaties nog niet voldaan:

- Er is nog onvoldoende sprake van een transparante, open aanbesteding, waarbij zoveel mogelijk trajecten worden gegund aan private bedrijven. Echter, het gaat hier juist om een bijzonder, klein marktsegment waar de Wsw-organisaties veel expertise hebben en weinig of geen andere aanbieders zich presenteren;
- Dit laatste zal voor gemeenten dan ook doorgaans de legitimering zijn om marktactiviteiten te gaan verrichten via aan hen gelieerde partijen. Een dergelijke motivering is voor zover na te gaan nog steeds tamelijk impliciet;

- Er is bij de onderzochte sw-organisaties geen volledige boekhoudkundige scheiding van commerciële activiteiten die gericht zijn op andere doelen dan de primaire doelstelling, noch waar het gaat om activiteiten van de sw-moederorganisatie zelf, noch om die van een verzelfstandigde dochter. Naar het oordeel van IWI zal dat moeten worden verbeterd.

De onvoldoende scheiding tussen publiek en privaat is naar het oordeel van IWI nog ver verwijderd van wat er met het wetsontwerp Markt en Overheid wordt beoogd, en houdt dan ook de volle aandacht van de inspectie: aanbestedingsprocedures en de positie van Wsw-uitvoeringsorganisaties op de reïntegratiemarkt blijven belangrijke thema's van het toezicht.

# I Inleiding

Voor personen die vanwege lichamelijke, psychische of verstandelijke beperkingen niet in staat zijn om te functioneren in een gewone baan is er de sociale werkvoorziening. Deze gesubsidieerde arbeid is geregeld in de Wsw, waarvan de uitvoering is opgedragen aan de gemeenten, die daarvoor een rijkssubsidie krijgen. Het Rijk stelt daarbij volgens een verdeelmodel per arbeidsplaats een budget ter beschikking.

De taakstelling die door het Rijk aan een gemeente wordt opgelegd, het maximum aantal te subsidiëren arbeidsplaatsen, wordt bepaald door de bestaande omvang van de sociale werkvoorziening ter plaatse, de vacatureruimte en de omvang van de na onafhankelijke indicatiestelling tot stand gekomen wachtlijst. Zo is de taakstelling afgestemd op de lokale situatie, zonder dat de gemeente daar invloed op heeft.

De uitvoering van de Wsw wordt in veel gevallen door gemeenten ondergebracht in een daartoe getroffen gemeenschappelijke regeling met andere gemeenten in hun regio. Zo zijn er in Nederland in totaal zo'n honderd organisaties die de sociale werkvoorziening uitvoeren.

De Wsw is in 1998 grondig herzien, onder meer op het punt van een scherpere omschrijving van de doelgroep en een onafhankelijke indicatiestelling. Een aantal ontwikkelingsrichtingen die aan de nieuwe Wsw van 1998 verbonden zijn, wijzen op een toekomstige personele inkrimping van de traditionele Wsw-uitvoeringsorganisaties, dat wil zeggen dat er op termijn mogelijk minder Wsw-werknemers beschikbaar zijn dan momenteel werkzaam in de sw-organisaties.

De verscherpte indicatiestelling heeft tot een sterke afname van de Wsw-wachtlijsten geleid.<sup>1</sup> Daarmee wordt ook de toekomstige instroom in de werkvoorziening zelf in omvang beperkt. Ook de ontwikkeling van het begeleid werken, buiten de traditionele uitvoeringsorganisaties, zal op de wat langere duur tot afname leiden. Plaatsingen in begeleid werken, maken immers deel uit van de totale taakstelling voor de sw-organisatie, zodat er bij een gelijk blijvend budget minder voor traditionele Wsw-plaatsen is te besteden, naarmate het aandeel begeleid werken groter is. Verder zal de omvang van het personeelsbestand in de sociale werkvoorziening negatief worden beïnvloed door een krachtiger bevorderen van uitstroom naar regulier werk, dat de nieuwe Wsw beoogt.<sup>2</sup>

Door uitstroom van juist de meest productieve werknemers en door de instroom van personen met relatief ernstiger beperkingen dan voorheen – ten gevolge van de strengere wettelijke toelatingseisen – zullen in de toekomst de werknemers in de Wsw bovendien beperkter zijn in hun arbeidsmogelijkheden. De bestaande product-marktcombinaties die in de uitvoeringsorganisaties aanwezig zijn, zouden voor een deel niet meer passend kunnen blijven.

Onder dergelijke omstandigheden is grondiger marktwerking (het opsporen van potentiële kandidaten voor de Wsw) en marktverbreding (het binnenbrengen van andere doelgroepen in de uitvoeringsorganisatie) een optie die bedrijfskundig voor de hand ligt. De stap van Wsw-uitvoeringsorganisaties naar de markt van aanbieders van reïntegratietrajecten biedt mogelijkheden voor zowel meer marktwerking als voor marktverbreding. Het zoeken naar deze mogelijkheden is op landelijk niveau zichtbaar geworden in de oprichting van Krew BV. Deze organisatie, de naam is een anagram van werk, is opgericht door samenwerkende Wsw-uitvoeringsorganisaties om een makelaarsrol te spelen in de richting van landelijke opdrachtgevers, met onder andere als doel mee te dingen naar reïntegratieopdrachten die UWV aanbesteedt.

Als gevolg van de Wet SUWI zullen in de toekomst voornamelijk private partijen op de reïntegratiemarkt optreden. Voor gemeenten betekent deze ontwikkeling een ommekeer voor de inrichting van hun reïntegratiebeleid. In het verleden werkten zij vooral samen met partners in het publieke domein. Nu moeten zij de reïntegratiediensten voor de onder hun verantwoordelijkheid vallende doelgroepen zoveel mogelijk inkopen bij private reïntegratiebedrijven. De bedrijven die aan de gemeente zijn gelieerd (zoals Wsw-bedrijven en instellingen die de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) uitvoeren), kunnen meedingen in de offerteprocedures. Zij hebben vaak waardevolle expertise opgebouwd in de activering of arbeidstoeleiding van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt; daarom is het gemeenten niet verboden

<sup>1</sup> Wsw, artikel 11 en 12.

<sup>2</sup> Uit het rapport 'Sociale Werkvoorziening' van de Algemene Rekenkamer (TK 2001-2002, 28 130) komt op verschillende plaatsen een aantal van de hier genoemde elementen naar voren.

daarvan gebruik te maken. Echter, deze bedrijven, waarin gemeenten zelf belangen hebben en waarmee zij subsidierelaties onderhouden, mogen niet oneigenlijk worden bevoordeeld. Zij moeten onder volstrekt gelijke condities meedingen naar opdrachten. Een goede ontwikkeling van het gemeentelijk opdrachtgeverschap is van groot belang om tot een effectieve dienstverlening aan de cliënt te komen en een succesvolle uitstroom te realiseren, maar ook voor de ontwikkeling van een evenwichtige en transparante reïntegratiemarkt, waar bonafide en professionele bedrijven actief zijn en waar de onderlinge concurrentieverhoudingen evenwichtig zijn.

De Wiw- en Wsw-uitvoeringsorganisaties hebben vanuit deze achtergrond aanleiding gezien om zich op (gedeeltelijke) verzelfstandiging tot een private partij te oriënteren. De vraag is hierbij in hoeverre de gemeenten als bestuurlijk verantwoordelijken aan deze ontwikkelingen wezenlijk richting geven. Uit de evaluatie van de Wsw en uit de bevindingen van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat de regiefunctie van de gemeente ten aanzien van de sociale werkvoorziening niet sterk is ontwikkeld. De directies van deze organisaties zijn vaak dominant en houden het bestuur op afstand.<sup>3</sup> Toch is er voor een meer dan oppervlakkige belangen- en risicoafweging en vervolgens sturing door gemeenten alle aanleiding. Naast de belangen die gemeenten toch al bij de uitvoering van de sociale werkvoorziening hebben (hun financieel risico bij de exploitatie van de sw-bedrijven en hun belang bij een optimale verwezenlijking van de sociale doelstelling) komt nog eens hun belang als verantwoord opererende opdrachtgever voor reïntegratietrajecten in brede zin.

De toezichthouder heeft al eerder onderzoek verricht naar het transformatieproces waarbij gemeenten moeten overgaan naar het inkopen van reïntegratietrajecten bij private marktpartijen.<sup>4</sup> Daarbij zijn ook de consequenties voor de bestaande uitvoeringsorganisaties globaal in beeld gebracht. Sommige Wsw- of Wiw-organisaties bleken daarbij de duidelijke ambitie te hebben zich op deze nieuwe markt een plaats te veroveren. Dat deze ambitie zich heeft bestendigd, blijkt onder meer uit het optreden van Krew BV. Ondertussen kristalliseert de regelgeving zich steeds verder uit, zodat geleidelijk aan de spelregels voor organisaties met bindingen met het publieke domein duidelijker en dwingender worden. De inwerkingtreding van de Wet SUWI is wat dat betreft een mijlpaal die als directe aanleiding voor dit onderzoek te beschouwen is.

Vergeleken met deze snelle ontwikkeling gaat het minder voorspoedig met sommige doelstellingen die met de nieuwe Wsw zijn nagestreefd. Dit is aanleiding geweest voor de vraag of de aandacht die het meespelen op de reïntegratiemarkt vergt, niet ten koste gaat van de aandacht die de core business van bestuurders en management in de Wsw zou moeten krijgen, namelijk het zorgen voor voldoende, goede, aangepaste werkgelegenheid voor arbeidsgehandicapten die daarop zijn aangewezen.

## 1.1 Doelstelling van het onderzoek

Het kabinet heeft in een notitie aan de Tweede Kamer over marktconform handelen van gemeenten in relatie tot de reïntegratiemarkt, gesteld dat de toezichthouder in 2002 extra alert zal zijn op het aanbesteden door gemeenten op de reïntegratiemarkt.<sup>5</sup> Via de opdrachtgevers (UWV, werkgevers en gemeenten) vormt het toezicht zich ook een beeld van de prestaties van de private reïntegratiebedrijven.<sup>6</sup>

Doel van dit onderzoek, als onderdeel van een reeks over reïntegratie, is het verkrijgen van een eerste inzicht in de vraag of en zo ja welke risico's zijn verbonden aan de toetreding van sw-bedrijven tot de reïntegratiemarkt.

Voorop staan daarbij de risico's voor de sociale doelstelling, ofwel de gemeentelijke zorgplicht om zoveel mogelijk burgers die tot de doelgroep van de Wsw behoren, een dienstbetrekking aan te bieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden.<sup>7</sup>

7

*Wsw, artikel 2, lid 1: De gemeente draagt er zorg voor dat zij aan zoveel mogelijk ingezetenen, die blijkens een indicatiestelling of herindicatiebeschikking tot de doelgroep behoren, een dienstbetrekking krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht aanbiedt voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden.*

3

*Dijkstra e.a.: evaluatieonderzoek Wsw/Wiw, de regiefunctie van de gemeenten, Rijnconsult, augustus 2001 en Algemene Rekenkamer: rapport 'Sociale Werkvoorziening' (TK 2001-2002, 28 130).*

4

*Uitstroom en uitbesteding; Uitstroom en uitbesteding 2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag 2000 en 2001.*

5

*Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 448, nummer 42.*

6

*Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 665, nummer 3.*

De toetreding tot de reïntegratiemarkt mag deze primaire doelstelling niet in gevaar brengen. Het mag niet zo zijn dat verdringing van de primaire taak van Wsw-uitvoering plaatsvindt door anderen dan Wsw-geïndiceerden te plaatsen ten koste van Wsw-geïndiceerden op wachtlijsten of door een tekortschietende begeleiding van Wsw-ers.

In de tweede plaats is er het risico van concurrentievervalsing, als aan gemeenten gelieerde bedrijven met private ondernemingen concurreren. Om concurrentievervalsing tegen te gaan is regelgeving ontwikkeld, die de aanbesteding van reïntegratietrajecten door gemeenten nader clauseert.<sup>8</sup> Verder is van belang dat winst of verlies bij private reïntegratieactiviteiten niet met rijks subsidie, met een specifieke publieke bestemming, wordt gegenereerd. Gescheiden geldstromen en een gescheiden boekhouding zijn noodzakelijk, maar niet voldoende. Het onderbrengen van reïntegratietaken in een aparte rechtspersoon brengt wel een scheiding aan tussen de geldstromen, maar die is slechts optisch als reïntegratietrajecten met faciliteiten van de sociale werkvoorziening worden opgebouwd. In het onderzoek wordt daarom een eerste verkenning gedaan van de wijze waarop de sw-bedrijven de voor reïntegratietrajecten gemaakte kosten begroten en in rekening brengen.<sup>9</sup>

Tegenover deze risico's staan kansen. Het bedienen van andere doelgroepen dan de Wsw-geïndiceerden kan het bestaande gedifferentieerde aanbod van werkmogelijkheden, ook voor de primaire doelgroep, instandhouden of uitbreiden. De uitvoering van reïntegratietrajecten kan bijdragen aan een vitalere Wsw-uitvoering, door nog eens te onderstrepen wat het belang is van het zoeken van bij de persoon passende leer-werksituaties en van intensieve begeleiding bij de persoonlijke ontwikkeling, en langs deze weg mogelijk ook de uitstroom uit de Wsw enige extra stimulans geven.

Dit resulteert in vier onderzoeksvragen:

- 1 Wordt voor de doelgroep voorzien in voldoende werk onder aangepaste omstandigheden, zodat de sociale werkvoorzieningsbedrijven hun primaire functie afdoende vervullen? Dit is af te lezen aan de mate waarin men de taakstelling haalt, het maximale aantal Wsw-werknemers dat het bedrijf met subsidie van de rijksoverheid kan plaatsen. Ter aanvulling en nuancering zijn gegevens over de wachtlijst te gebruiken.  
Welke effecten verwacht men zelf van het aanbieden van reïntegratietrajecten op de mate waarin de primaire taak, het bieden van aangepaste werkgelegenheid, wordt vervuld? Hoe schat men zelf de bedrijfsrisico's op de reïntegratiemarkt in (fiasco's kunnen immers ook gevolgen hebben voor de primaire taak)?
- 2 Zijn er tekenen van marktverstoring: Hoe ver zijn gemeenten met het ontwikkelen van aanbestedingsprocedures? Hebben de onderzochte bedrijven een voorkeurspositie door bijvoorbeeld historische banden (de zogeheten preferred suppliers)? Hoe gaat men, aan de aanbiederskant, bij de prijsstelling te werk? Hoe ziet hun orderportefeuille eruit? Hoe is in het algemeen de gemeentelijke regiefunctie vormgegeven, als het gaat om sw-bedrijven en hun dochterondernemingen?
- 3 Wordt bij het oprichten van dochterondernemingen in ieder geval de geldende procedure van goedkeuring door Provinciale Staten gevolgd?
- 4 Hoe is de scheiding tussen primaire activiteiten en activiteiten op de reïntegratiemarkt vormgegeven?

9

*In dit soort situaties treedt de Wsw-uitvoerder op als 'onderaannemer' in opdracht van een privaat reïntegratiebedrijf. In het onderzoek wordt gekeken naar het in rekening brengen van het gebruik van faciliteiten door de publiek gefinancierde Wsw-uitvoerder. De verkenning richt zich niet op de feitelijke bedrijfsvoering van de nieuw opgerichte private reïntegratiebedrijven. Van de private reïntegratiebedrijven vormt toezicht zich een beeld en oordeel via de opdrachtgevers (UWV, werkgevers en gemeenten). Tweede Kamer 27 665, nummer 3.*

## 1.2 Wet- en regelgeving

Bij het in beeld brengen van de nieuwe ontwikkelingen en mogelijke risico's en kansen voor de kwaliteit van de uitvoering is de Wsw-kaderstelling, de kaderstelling van SUWI (met betrekking tot gelieerde bedrijven) en de achtergrond van het wetsontwerp Markt en Overheid van belang. De gemeente als beleidsregisseur van de Wsw en als inkoper van reïntegratietrajecten zal deze uitgangspunten moeten accepteren.

### Wsw-kaderstelling

In de nieuwe Wsw is opgenomen dat de gemeente er zorg voor draagt dat zij aan zoveel mogelijk ingezetenen, die tot de doelgroep van de Wsw behoren, een dienstbetrekking krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht aanbiedt voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden. Tevens dient de arbeid te zijn gericht op het behouden, dan wel bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemer mede met het oog op het kunnen gaan verrichten van arbeid onder normale omstandigheden. Het gemeentebestuur kan voor de uitvoering van de wet een rechtspersoon aanwijzen. Het bestuur stelt aan die rechtspersoon geen verdere eisen die in dit verband van belang zijn.

### Kaderstelling vanuit SUWI

In de Wet SUWI wordt ervan uitgegaan dat levering van reïntegratiediensten (begeleiding, scholing, actieve bemiddeling naar werk, enzovoort) door private bedrijven zal plaatsvinden. Het kabinet verwacht dat het de effectiviteit en de doelmatigheid zal bevorderen om deze diensten te onderwerpen aan de tucht van de markt en de productie ervan in concurrentie te doen geschieden.

Voorwaarde voor het realiseren van deze doelstellingen is wel, dat de betrokkenen de juiste spelregels voor de ontwikkeling van een effectieve en efficiënte markt in acht nemen.

De bedrijven die aan gemeenten zijn gelieerd, mogen niet worden bevoorrecht boven andere bedrijven bij de selectie en gunning van opdrachten. Dat gemeenten reïntegratietrajecten (anders dan gesubsidieerde banen, waarbij gemeenten vrij zijn in de keuze van de uitvoerder) zoveel mogelijk aan de markt uitbesteden, is bovendien vastgelegd in een bestuurlijke afspraak van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

In het Besluit SUWI is regelgeving opgenomen die de aanbesteding van reïntegratietrajecten door gemeenten nader regelt ter bevordering van gelijke kansen. Daarin is vastgelegd dat gemeenten bij het aanbesteden transparante en toetsbare aanbestedingsprocedures moeten volgen, waarbij ze meerdere offertes aanvragen en de selectie plaatsvindt op basis van vooraf vastgestelde beoordelingscriteria waarin prijs/kwaliteitsverhoudingen de doorslag moeten geven. Ook mogen aan gemeenten gelieerde bedrijven niet zijn vrijgesteld van BTW. De Wet SUWI stelt dus niet rechtstreeks eisen aan opdrachtnemers. Wel stelt de wet expliciete randvoorwaarden aan de gemeente als opdrachtgever: gemeenten dienen zoveel mogelijk reïntegratietrajecten uit te besteden aan private partijen.<sup>10</sup> Wanneer zij toch aanbesteden bij gelieerde bedrijven dient dat onder volstrekt gelijke condities plaats te vinden.

De kaderstelling reikt daarmee de nodige elementen aan om te voorkomen dat bedrijven tegen te hoge prijzen reïntegratieopdrachten kunnen verwerven. Dat volledig door de overheid gefinancierde organisaties – dan wel organisaties waarmee op de een of andere wijze publiek geld is gemoeid – tegen kunstmatig lage prijzen zouden kunnen offeren, is daarmee niet uitgesloten. In zulk een geval zal dan wellicht sprake zijn van oneigenlijke bevoordeling door middel van steunmaatregelen, hetgeen op grond van het Europees recht is verboden.<sup>11</sup> Het toezicht op naleving van dit verbod berust bij de Europese Commissie.

### Kaderstelling vanuit het wetsvoorstel Markt en Overheid

In het wetsvoorstel Markt en Overheid (2002) wordt aangegeven, dat gemeenten gehouden zijn toetredings- en gedragsregels te hanteren bij het verrichten van marktactiviteiten.<sup>12</sup> Het gaat hierbij om de toetredings- en gedragsregels voor overheidsorganisaties die marktactiviteiten gaan verrichten: voor overheidsbedrijven (privaatrechtelijke rechtspersoon waarop de overheid een dominante invloed heeft) en voor ondernemingen met een bijzonder of uitsluitend recht. De uitvoeringsorganisatie voor de Wsw is of een gemeentelijke dienst (deze vorm

10

Tweede Kamer, vergaderjaar  
2000-2001, 27 588, nummer 3 en  
27 588/27 665, nummer 41.

11

Verdrag tot oprichting van de  
Europese Gemeenschap, artikelen  
87 tot en met 89.

12

Tweede Kamer, vergaderjaar  
2001-2002, 28 050,  
nummer 1 en 2.

komt niet vaak voor) of een openbaar lichaam op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), het zogenaamde werkvoorzieningsschap. Als materieel werkgever voor de (Wsw-)werknemers die formeel in dienst zijn van gemeente of WGR en voor nevenactiviteiten zoals die op de reïntegratiemarkt kunnen private rechtspersonen fungeren waarbij gemeenten of werkvoorzieningschappen enig aandeelhouder zijn.

Het voorgenomen kader staat gemeenten niet in de weg om zelf reïntegratieactiviteiten te gaan uitvoeren of om daarvoor een overheidsbedrijf op te richten. Een belangrijke voorwaarde hierbij is echter wel dat de gemeente voldoende kan motiveren dat het uitvoeren van markt-activiteiten of het oprichten van een overheidsbedrijf de aangewezen wijze van behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang is. De statuten van een overheidsbedrijf zullen nauwkeurig doel en taken van het bedrijf dienen te omschrijven, alsmede te bepalen of en onder welke voorwaarden het overheidsbedrijf mag besluiten tot het (mede)oprichten van of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Als uitvloeisel van de Europese transparantierichtlijn zal het wetsvoorstel Markt en Overheid (en daarvoor al de Mededingingswet) een bepaling krijgen die aan de overheid gelieerde bedrijven verplicht tot het voeren van een gescheiden boekhouding voor publieke activiteiten enerzijds, voor commerciële activiteiten anderzijds. De NMa zal worden belast met het toezicht op naleving van deze verplichtingen en op de gedragingen van de gemeenten, zoals gedefinieerd in deze wet.

### 1.3 Opzet van het onderzoek

De activiteiten rond de toetreding op de reïntegratiemarkt door bedrijven die voorheen alleen de Wsw uitvoeren, staan nog in de kinderschoenen. Er zijn nog nauwelijks Wsw-uitvoeringsorganisaties die al langer als aanbieders van reïntegratie in bredere zin actief zijn. Gestabiliseerde ervaringen, laat staan cijfermateriaal, zullen op dit voor hen nieuwe terrein nog vrijwel ontbreken. Het zal vooral gaan om gemaakte beleidskeuzen en verwachtingen. Daarom is nu gekozen voor een kwalitatief onderzoek bij een klein aantal gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Afhankelijk van de uitkomsten van deze verkenning kan IWI er later voor kiezen het onderzoek op grotere schaal uit te voeren om een representatief (landelijk) beeld te schetsen van de risico's en kansen van deze toetreding.

Er is voor het onderzoek gebruik gemaakt van documentatie over de sociale werkvoorzieningsbedrijven zoals jaarplannen, jaarverslagen en beleids- en uitvoeringsnota's. Daarnaast zijn interviews gehouden met medewerkers op directieniveau van de uitvoeringsorganisaties. In slechts drie gevallen is ook gesproken met beleidsfunctionarissen vanuit gemeenten. In de overige gevallen bleek dat er bij de gemeenten geen gesprekspartner was met voldoende expertise op het Wsw-terrein.

De weergave van de interviews en de uitkomsten van de documentenstudies is aan de gesprekspartners voorgelegd. Eventuele opmerkingen zijn verwerkt.

#### Steekproef

Het onderzoek is uitgevoerd bij tien uitvoeringsorganisaties waarvan bekend was dat zij zich op de reïntegratiemarkt begeven. Er is gestreefd naar landelijke spreiding en naar spreiding naar gemeentegrootte. Van de tien betrokken gemeenten zijn er vier met minder dan vijftigduizend inwoners, twee met vijftig- tot honderdduizend inwoners en vier met meer dan honderdduizend inwoners.

Bij het selecteren van de uitvoeringsorganisatie is een verdeling gemaakt tussen uitvoeringsorganisaties die bij het realiseren van de volumetaakstelling achterbleven bij het landelijk gemiddelde en uitvoeringsinstellingen die juist relatief goed presteerden. Variatie in het realiseren van de primaire doelstellingen komt zo in principe goed in beeld; de steekproef hoeft echter geen goede benadering te geven van de mate waarin op de reïntegratiemarkt actieve uitvoeringsorganisaties hun volumetaakstellingen realiseren. De steekproef is opgenomen in bijlage één.

Negen van de onderzochte uitvoeringsorganisaties zijn aan Krew BV gelieerd, waarmee zo'n kwart van de Krew BV-participanten in de steekproef is opgenomen, voldoende om een redelijk inzicht te verkrijgen in wat er speelt.

**Leeswijzer**

In hoofdstuk twee staan de resultaten van het onderzoek. Dit hoofdstuk gaat in op hoe de tien onderzochte uitvoeringsorganisaties presteren bij het uitvoeren van de Wsw.

De conclusie van de inspectie staat in hoofdstuk drie. Daarbij wordt een oordeel gegeven of vooraf geformuleerde risico's zich in de praktijk in betekenende mate blijken voor te doen, en in hoeverre de aangetroffen praktijk voldoet aan de normen die aan de uitvoering zijn gesteld. De reactie van de VNG staat in hoofdstuk vier.



## 2 Resultaten van het onderzoek

Voordat de onderzoeksvragen aan de orde komen, komen eerst enkele achtergrondkenmerken van de onderzochte uitvoeringsorganisaties aan de orde.

### 2.1 Achtergrondkenmerken

Van de tien onderzochte uitvoeringsorganisaties ressorteren er negen onder een bestuur van een WGR, het openbaar lichaam waaraan de deelnemende gemeenten hun bevoegdheden hebben overgedragen. Bij de tiende gaat het om een afzonderlijke gemeente. In drie gevallen is sprake van een NV of BV, waarbij de WGR of de deelnemende gemeenten tevens aandeelhouder zijn. Bij een vierde uitvoeringsorganisatie is een overgang naar deze rechtsvorm in studie. In de andere gevallen vormt het openbaar lichaam zelf de uitvoeringsorganisatie. Bij de gemeente die zelfstandig de Wsw uitvoert is de uitvoeringsorganisatie een gemeentelijke dienst. De tien onderzochte bestuurlijke eenheden hebben gemiddeld meer Wsw-ers in dienst dan het landelijk gemiddelde.

Tegenover het landelijk gemiddelde van bijna 750 Wsw-werknemers staat een steekproefgemiddelde van bijna 1225 werknemers. Dit landelijk gemiddelde wordt echter sterk beïnvloed door ruim twintig kleine gemeenten die de uitvoering van de Wsw niet aan een WGR-samenwerkingsverband hebben overgedragen. Worden deze gemeenten (met elk minder dan vijftig Wsw-werknemers) buiten beschouwing gelaten, dan is het landelijk gemiddelde ruim negenhonderd werknemers. Ook daarmee vergeleken is het steekproefgemiddelde duidelijk groter.<sup>13</sup>

De kleinste bestuurlijke eenheid in de steekproef heeft ruim vierhonderd Wsw-werknemers. Vijf van de tien hebben meer dan duizend Wsw-werknemers, waarvan twee meer dan tweeduizend.

Zes organisaties zijn tevens uitvoeringsorganisatie voor de Wiw. De samenvoegingen van Wiw- en Wsw-uitvoeringsorganisaties zijn in het algemeen vrij recent, en in twee gevallen ook nog niet volledig: daar is bij enkele aangesloten gemeenten nog besluitvorming gaande over de onderbrenging van de Wiw. In één gemeente is een samengaan met de Wiw-uitvoeringsorganisatie onderwerp van studie. Een van de vier Wsw-uitvoeringsorganisaties die de Wiw niet uitvoert, werkt nauw met de Wiw-organisatie samen.

### 2.2 Wsw-uitvoering

Bij het onderzoek zijn gegevens verzameld over de taakstelling in 1999 en 2000 en de realisatie in beide jaren. Bovendien is een actueel cijfer van het aantal personen op de wachtlijst verkregen, en een beeld van de wachtlijstontwikkeling. Het aantal mensen dat gebruik maakt van begeleid werken en de uitstroom naar regulier werk is niet opgevraagd; deze aantallen zijn als percentage van het totaal aantal werknemers zo gering dat een onderlinge vergelijking te sterk afhankelijk wordt van toevallige factoren.

Met het verkregen cijfermateriaal zijn vier indicatoren te berekenen: het aantal gerealiseerde geplaatste werknemers als percentage van de taakstelling in 1999 en 2000, de ontwikkeling van het aantal plaatsingen van 1999 op 2000 en de omvang van de wachtlijst als percentage van het aantal plaatsingen in 2000.

Tabel 1 geeft de gemiddelde scores van de onderzochte uitvoeringsorganisaties en een landelijk referentiegetal. Verder geeft de tabel de gemiddelden van de vijf sw-organisaties in de steekproef die in 2000 relatief ver onder hun taakstelling plaatsingen realiseerden, en de vijf waarbij dat juist niet het geval was.

13

*Dat in een steekproef van Wsw-organisaties die zich op de reïntegratiemarkt begeven de grotere organisaties domineren ligt voor de hand. Ook van de participanten in Krew BV heeft vier vijfde meer dan vijfhonderd en eenderde meer dan duizend Wsw-werknemers in dienst.*

**Tabel I***Prestatie-indicatoren voor de Wsw-uitvoering*

	<b>Realisatie 1999 in procenten van de taakstelling</b>	<b>Realisatie 2000 in procenten van de taakstelling</b>	<b>Groei van het werk- nemersbestand in procenten</b>	<b>WachtlIJst in procenten van plaatsingen</b>
Landelijk gemiddelde	98,0	98,1	1,4	7,3
Steekproefgemiddelde	98,5	98,7	1,9	5,8
Gunstige contrastgroep	98,7	100,4	3,4	6,3
Minder gunstige contrastgroep	98,5	97,4	0,7	5,7

De tabel laat zien dat de beide contrastgroepen binnen de steekproef zich vooral in twee opzichten van elkaar onderscheiden: in het realisatiepercentage voor 2000 (het kenmerk aan de hand waarvan zij zijn samengesteld) en de groei van het aantal Wsw-werknemers van 1999 op 2000. De twee andere verschillen zijn heel beperkt: in 1999 zijn de realisatieniveaus van de groep die ten opzichte van de taakstelling goed presteert slechts een fractie beter; de wachtlIJst is er zelfs wat langer dan bij de groep die minder goed presteert (waardoor hun groeipotentie ook wat groter was).

Een en ander maakt duidelijk dat er met de contrastgroepen geen tweedeling wordt gemaakt naar structureel meer en minder goed presterende uitvoeringsorganen. Het oogmerk achter de steekproefopzet om systematisch méér en minder dan gemiddeld presterende uitvoeringsorganisaties met elkaar te kunnen vergelijken, is dus niet bereikt.

#### **Afzonderlijke uitvoeringsorganisaties**

Als individuele uitvoeringsorganen worden bekeken, blijken er slechts twee uitvoeringsorganisaties te zijn met lager dan gemiddelde realisatiecijfers in beide jaren; bij één daarvan is de wachtlIJst nagenoeg verdwenen en steeg het aantal Wsw-werknemers van 1999 op 2000 meer dan gemiddeld. Daarmee is er slechts één uitvoeringsorganisatie waar de verzamelde objectieve gegevens enige twijfel kunnen wekken of er wel voldoende aandacht aan het primaire Wsw-proces wordt gegeven. Anderzijds is ook daar de wachtlIJst sinds begin 2000 met eenderde afgenomen.

In het vervolg van dit rapport zal worden nagegaan of de andere gegevens nog aanwijzingen leveren dat de uitvoering van de Wsw hier meer dan elders aan erosie onderhevig zou kunnen zijn. Overigens heeft zich hier een schaalwijziging van de uitvoeringsorganisaties voorgedaan, waardoor de vergelijking door de beide jaren heen wordt bemoeilijkt.

Uit tabel I is verder af te lezen dat de uitvoeringsorganisaties in de steekproef op alle indicatoren wat betere uitkomsten laten zien dan landelijk zijn gerealiseerd: de realisatiecijfers zijn er hoger en de wachtlIJsten zijn er duidelijk korter.

#### **Het presteren van participanten van Krew BV**

Door de specifieke steekproeftrekking, waarbij evenveel uitvoeringsorganisaties zijn geselecteerd met meer als met minder dan gemiddelde realisatiecijfers, is de vergelijking van het steekproefgemiddelde met het landelijke referentiegetal niet veelzeggend. Dat beide bij de gevolgde steekproefprocedure niet ver uiteen zullen lopen, ligt in ieder geval voor 2000 volstrekt voor de hand.

Om buiten de steekproef om iets te kunnen zeggen over de realisatiepercentages van sociale werkvoorzieningsorganisaties die zich op de reïntegratiemarkt begeven, is een aanvullende exercitie ondernomen. Daarbij zijn de cijfers van de sw-organisaties die bij Krew BV zijn aangesloten, vergeleken met de landelijke gemiddelden.

Bij de Krew BV-participanten is de verhouding tussen gerealiseerde plaatsingen en taakstelling in 1999 98,0 procent (bij een landelijk gemiddelde van eveneens 98,0 procent) en in 2000 98,6 (bij een landelijk gemiddelde van 98,1 procent).<sup>14</sup> Ook uit deze vergelijking blijkt dus niet dat uitvoeringsorganisaties die reïntegratietrajecten aanbieden minder goed presteren. De overeenkomsten met de uitkomsten binnen de steekproef zijn (gegeven de kleine omvang daarvan) meer dan bevredigend.

14

Wie participeert is ontleend aan de website van Krew BV, [www.krew.nl](http://www.krew.nl). Als ook aspirant-participanten in de vergelijking worden betrokken, valt de vergelijking minder gunstig uit, maar dat is vooral het effect van één (van vijf) sw-organisaties.

### **Aanvullende gegevens uit beleidsdocumenten**

Bij geen van de onderzochte organisaties is in strategische nota's, jaarplannen en -verslagen aan de orde dat het bieden van aangepaste werkgelegenheid voor de Wsw-doelgroep minder centraal komt te staan als hoofddoelstelling. Hierin blijven de organisaties hun primaire bestaansrecht vinden. Nevenactiviteiten, zoals het aanbieden van reïntegratietrajecten aan personen zonder Wsw-indicatie, worden volgens officiële uitspraken alleen ondernomen, als de primaire doelstelling, het bieden van werkgelegenheid aan de Wsw-doelgroep, daardoor wordt ondersteund of in ieder geval niet wordt doorkruist.

### **Verwachte effecten van reïntegratieactiviteiten**

Juist van activiteiten op de reïntegratiemarkt verwachten de betrokken partijen op de kwaliteit van de Wsw-uitvoering positieve effecten. Elke respondent legt daarbij verschillende accenten. Een deel van de aangevoerde effecten zijn te beschouwen als passend in het referentiekader van het sociale werkvoorzieningsbedrijf:

- Deze nieuwe activiteiten dragen bij aan een positief imago, waardoor de organisatie voor de primaire doelgroep aantrekkelijker wordt (genoemd door een organisatie waar in het recente verleden de aantrekkingskracht op potentiële Wsw-ers te wensen overliet);
- Door verbreding van activiteiten krijgt men meer potentiële Wsw-ers in beeld (genoemd door organisaties die voor de toekomst enige inkrimping voorzien);
- Voor de bezetting van sleutelfuncties, die met wachtlijstkandidaten onvoldoende te bereiken is, biedt de instroom van andere groepen uitkomst (genoemd door een organisatie die reguliere arbeidskrachten op sleutelfuncties plaatst);
- Meer in het algemeen kan bredere instroom de zittende werknemers stimulansen geven;
- De geldstroom vanuit reïntegratie stelt in staat om in het gedifferentieerde geheel van beschutte arbeidsplaatsen branches in stand te houden waarop relatief veel moet worden toegelegd (onder andere genoemd door een organisatie met vrij grote exploitatietekorten, die daar een scala van maatregelen tegen wil nemen).

Echter, in sterke mate noemen de respondenten effecten die passen in een vernieuwend referentiekader voor de Wsw-uitvoering:

- De activiteiten op de reïntegratiemarkt versterken de omslag naar een zelfbeeld waarbij ook de toetreding tot de Wsw wordt gezien als stap in een traject van verdere doorgroei (en eventueel uitstroom);
- De instrumenten die bij reïntegratieactiviteiten worden ingezet zijn ook voor Wsw-werknemers bruikbaar (zoals men omgekeerd de expertise die met uitvoering van de Wsw is opgebouwd in kan zetten voor het vormgeven van reïntegratietrajecten);
- De reïntegratieactiviteiten hebben, ook daarbuiten, effecten op de professionaliteit van de organisatie als geheel (bijvoorbeeld op opleidingsbeleid en informatiehuishouding). Dergelijke effecten versterken innovatieve strategieën binnen de Wsw, die ook aansluiten op de wet zoals die sinds 1998 van kracht is.

In de beleidsdocumenten van de beschouwde organisaties is eigenlijk zonder uitzondering sprake van een kanteling van het bedrijf van een werkorganisatie naar een leer-werkbedrijf of arbeidsontwikkelingsbedrijf. Niet de voortbrenging van goederen en diensten beschouwen respondenten nog als het primaire proces, maar het bijbrengen van de kwalificaties waardoor deze goederen en diensten kunnen worden geproduceerd, kwalificaties die vervolgens eventueel ook elders inzetbaar zijn. Dat neemt niet weg dat zeker drie van de organisaties zich zeker ook laten voorstaan op het toonaangevende product dat zij in bepaalde branches op de markt brengen. Om de eisen die uit dat type productieprocessen voortvloeien te laten rijmen met een missie van het arbeidsontwikkelingsbedrijf, is een opgave voor het management waarover in de beleidsdocumenten geen bijzondere uitspraken staan.<sup>15</sup> Meestal worden de aspecten van human resource management in het kwaliteitszorgsysteem benadrukt, waar de parallel tussen beide invalshoeken het grootst is.

Aldus typeren de betrokken organisaties zich als reïntegratiebedrijf, waarbij alleen nog de vraag is hoe specifiek zij hun doelgroep formuleren. Vanuit een dergelijke typering is de stap naar verruiming van doelgroepen een betrekkelijk kleine. Dat de uitbreiding van het werkterrein dan ook een dynamiserend effect kan hebben op de traditionele sociale werkvoorziening is geen onredelijke verwachting. De kwaliteitseisen waartoe de Krew BV-participanten zich verplichten, kunnen daar een duidelijke rol in spelen.

15

*Het zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een grotere kapitaalsintensiteit die kwalificatietrajecten relatief duur maakt, en tot een grotere afhankelijkheid van sleutelfuncties.*

### **Afwenden van inkrimping?**

Een defensief motief om tot het ontplooiën van activiteiten op de reïntegratiemarkt over te gaan, is tot dusver niet expliciet genoemd: het in standhouden van het productieapparaat van de bestaande bedrijven. Het invoeren van de verscherpte indicatiestelling is, blijkens de bevindingen van de Wsw-evaluatieonderzoeken, in elk geval gepaard gegaan met een substantiële kwantitatieve reductie van de wachtlijst, en daarmee van het werknemersaanbod voor de sociale werkvoorziening. Daarnaast is er de formule van begeleid werken waardoor een fors percentage van de taakstelling bij particuliere werkgevers buiten de sw-organisatie moet worden gerealiseerd. Dit heeft een rechtstreekse kwantitatieve reductie van het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen in de organisaties tot gevolg. Deze omstandigheden kunnen problemen geven voor de toekomst, met niet alleen verlies van nu bestaande beschutte arbeidsplaatsen, maar ook met kapitaalvernietiging als gevolg, als productielijnen niet meer te handhaven zouden zijn en gebouwen zouden moeten worden afgestoten.

Vier organisaties houden geen rekening met de inkrimping, in ieder geval niet op de middellange termijn. Voor de eerstkomende jaren voorzien zij nog enige groei, en daarna – als begeleid werken tot enige bloei is gekomen – eerder stabilisatie dan inkrimping.

Argumenten daarvoor zijn:

- De ontwikkeling van de taakstelling en de ruimte die deze nog biedt;
- De ervaring dat er bij een korte wachtlijst (dus snelle toetredingsmogelijkheden tot de Wsw) meer nieuwe aanmeldingen komen;
- Het potentiële aanbod in de cliëntenbestanden van UWV en gemeenten (ongeacht wie hen zal activeren);
- Specifieke regionale omstandigheden (zoals relatief veel zorginstellingen of veel jongeren in het voortgezet speciaal onderwijs).

Bij de andere zes organisaties wordt – in ieder geval zonder expansie op de reïntegratiemarkt – wel met een inkrimping rekening gehouden. In drie gevallen zien de organisaties de activiteiten als breed reïntegratiebedrijf als belangrijke verdediging daartegen; bij één daarvan is dat door bestuurlijke aarzeling nog niet zo voortvarend mogelijk als men zou willen.

Drie andere organisaties zoeken ook andere manieren om de inkrimping op te vangen. Bij twee daarvan spelen allianties met instellingen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten een bescheiden rol. Eén daarvan zou graag plaatsingsmogelijkheden van buiten het werkgebied overgedragen krijgen. Een derde organisatie is van plan om – met als eerste oogmerk de financiële opbrengsten te verhogen – veel meer gebruik te gaan maken van detacheringen en werken op locatie.

Algemeen is dat de sw-instellingen niet zozeer rekening houden met kwantitatieve inkrimping, als wel met kwalitatieve verschraling. Door de verscherpte indicatiestelling stromen er vergeleken bij vroeger meer Wsw-ers in met ernstige arbeidshandicaps en vallen mensen met lichte arbeidshandicaps daarbuiten. Respondenten signaleren dan ook veelvuldig dat de kenmerken van personen op de wachtlijst vergeleken met enige jaren terug sterk is gewijzigd. Het aantal personen met ernstige arbeidshandicaps is veel groter dan vroeger. Het realiseren van plaatsingen is er daarmee niet eenvoudiger op geworden.

Het in het bedrijf halen van andere doelgroepen, door actief te zijn als aanbieder van leerwerkplekken, is ook in dat opzicht bedrijfseconomisch gunstig. Bij een leer-werkplek gaat het primair om een plek waar betrokkene (weer) leert te werken. Daarnaast, laat één organisatie weten, is meer begeleiding nodig.

### **Wachtlijsten en onderrealisatie**

Eerder is vastgesteld dat de wachtlijsten bij de onderzochte organisaties gunstig afsteken bij het landelijk gemiddelde. Behalve de omvang van de wachtlijsten is ook hun ontwikkeling van belang en de achtergronden daarbij.

Bij de meerderheid is de wachtlijst sinds 1999 gedaald. In twee gevallen is sprake van een lichte stijging, als gevolg van incidentele factoren. In een derde geval was de stijging substantieel. De oorzaak hiervan is dat gerekend was op een groepsgewijze detachering van ongeveer 35 personen die uiteindelijk niet is doorgegaan.

Ook wordt erop gewezen dat een niet te verwaarlozen deel van de mensen op de wachtlijst niet beschikbaar is voor plaatsing in verband met ziekenhuisopnames, andere vormen van tijdelijke of volledige arbeidsongeschiktheid of detentie.

Dat een deel van de groep langer dan twee jaar op de wachtlijst staat, is volgens de respondenten ook daaraan toe te schrijven. Verder speelt daarbij een rol dat soms ingrijpende voorzieningen nodig zijn om een plaatsing mogelijk te maken. Van systematische achterstelling van bepaalde categorieën zou geen sprake zijn. Net zo min is aan het licht gekomen dat bewust beleid wordt gevoerd om tot onderrealisatie ten opzichte van de taakstelling te komen.

Wie op de wachtlijst staat, heeft nog geen Wsw-dienstverband. Dat wil niet altijd zeggen dat men niet in het Wsw-bedrijf werkzaam is. Bij een enkele uitvoeringsorganisatie hebben enkele kandidaten op de wachtlijst tijdelijk een Wiw-dienstbetrekking, en zijn werkzaam binnen het sociale werkvoorzieningsbedrijf. Een andere organisatie overweegt van deze constructie gebruik te maken. De taakstelling (de maximale rijkssubsidie) laat hier geen ruimte meer voor plaatsing met een Wsw-dienstverband.

Deze situatie moet wel worden onderscheiden van Wiw-ers in het sw-bedrijf zonder Wsw-indicatie. Motief hiervoor kan zijn onder andere het bezet krijgen van sleutelfuncties, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld ondersteunende functies. Deze formule lijkt wat meer voor te komen. De informatie hierover is echter wat ondoorzichtig, omdat zoveel Wsw-organisaties tevens Wiw-uitvoerder zijn. In de Wiw-uitvoering is het al langer gebruikelijk om mensen met een dienstbetrekking in te zetten op ondersteunende functies in de eigen organisatie.

Bovendien worden in sommige opgaven alle Wiw-banen in het werkgebied opgevoerd, bij welke werkgever men ook werkt.

### **Conclusie**

Bij de grootst mogelijke meerderheid van de uitvoeringsorganisaties geven de tot dusver besproken gegevens geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat de activiteiten op de reïntegratiemarkt een negatief effect zouden hebben op de kwaliteit van de uitvoering van de Wsw. Bij één uitvoeringsorganisatie is sprake van lichte twijfel.

## **2.3 Het opereren op de reïntegratiemarkt**

Zonder uitzondering hebben de tien uitvoeringsorganisaties voor hun activiteiten op de reïntegratiemarkt, of minstens voor een deel daarvan, een apart bedrijfsonderdeel aangewezen. Bij zeven van de tien gaat het om een dochter-NV of -BV, met de deelnemende gemeenten als aandeelhouder. Eenmaal gaat het om een niet afgescheiden unit van de Wsw-uitvoeringsorganisatie, zelf een NV. In een ander geval zijn de bedoelde activiteiten, althans de erbij betrokken medewerkers, ondergebracht bij de beheersmaatschappij die als facilitair bedrijf voor de organisatie fungeert. In het tiende geval zijn de activiteiten ondergebracht bij een afzonderlijke stichting. Bij de dochterbedrijven gaat het in twee gevallen om een opnieuw geactiveerde, tot voor kort lege BV of NV. De andere vijf zijn in 2000 of later opgericht, voor zover dat is vastgesteld met goedkeuring van de Provinciale Staten of daarnaar onderweg (de meest recente oprichtingen zijn van 2002).

Drie van deze bedrijfsonderdelen hebben een heel smal taakveld. In twee gevallen beperkt het onderdeel zich tot het benaderen van (landelijke) opdrachtgevers buiten de gemeentelijke sfeer. Voor opdrachten van de deelnemende gemeenten is een ander onderdeel van de sw-organisatie aangewezen, dat niet is verzelfstandigd van het moederbedrijf. In het derde geval is de taakstelling dezelfde, maar valt op dat men lokaal en regionaal nog in het geheel niet aan marktwerking is begonnen. Mogelijk zal het desbetreffende bedrijfsonderdeel in de toekomst ook op dit deel van de markt actief worden. Zes bedrijfsonderdelen richten zich op alle potentiële opdrachtgevers, gemeentelijk en niet-gemeentelijk. Zij fungeren als reïntegratiebedrijf, voor zover het niet om de Wsw-doelgroep zelf gaat.

In een laatste geval wordt het bedrijfsonderdeel ook ingezet ten behoeve van de in-, door- en uitstroom van de Wsw-doelgroep. Hier vraagt een scheiding van de geldstromen voor de primaire publieke taakuitoefening en de private activiteiten derhalve extra inspanning (bijvoorbeeld door facturering, op basis van een adequate kostencalculatie, van de ten behoeve van de publieke taak gemaakte kosten).

### **Motieven voor de vormgeving**

Als motieven voor de gemaakte keuzen wordt het volgende naar voren gebracht:

- 1 De uitvoeringsorganisaties willen voldoen aan de eis dat als private partij voor eigen rekening en risico wordt geopereerd. De rechtsvorm van NV of BV acht men daarvoor de bepalende factor; dat de aandelen direct of indirect in publieke handen zijn vinden de respondenten niet van belang. De organisatie die een stichting als opdrachtnemer inzet heeft hiervoor geen specifieke motivatie gegeven.
- 2 Zij willen het ondernemersrisico isoleren, zodat de Wsw-uitvoering geen schade kan ondervinden van eventuele verliezen.
- 3 De uitvoeringsorganisaties willen meer flexibiliteit (de hierboven vermelde constructie met de beheersmaatschappij is ook daardoor ingegeven: reïntegratiemedewerkers hebben civiele arbeidscontracten, en geen ambtelijke rechtspositie);
- 4 Zij willen zo benadrukken dat de reïntegratietak financieel op eigen benen moet kunnen staan.

### **Inschatting van het risico**

Hoewel het afschermen van het ondernemersrisico één van de motieven is voor het verzelfstandigen van de reïntegratietak, schatten de betrokkenen de risico's die het reïntegratiebedrijf loopt op dit moment niet hoog in. De overtuiging is sterk dat tegen de op de markt te bedingen prijzen voldoende kwaliteit te leveren is om concurrerend te zijn. Enkele organisaties hebben daartoe duidelijk investeringen gedaan – in de vorm van het aantrekken en verder kwalificeren van medewerkers – waarmee het bedrijf een voorschot op de toekomst neemt. Het gaat dan vooral om de functie van trajectbegeleider/casemanager voor het reïntegreren van nieuwe doelgroepen.

Naarmate de organisatie daar verder mee durft te gaan, gaat het risico zwaarder wegen dat het aantal verkregen opdrachten achterblijft bij de verwachting, of dat de toeleiding van cliënten op basis van verkregen contracten stukt. Durft de organisatie minder ver te gaan, dan neemt het risico toe dat reïntegratietrajecten trager verlopen dan aan de opdrachtgever in het vooruitzicht is gesteld, wat weer consequenties kan hebben voor vervolgoopdrachten.

Deze risico's hebben niet alleen betrekking op het inschatten van de begeleidingscapaciteit bij de reïntegratietak, maar ook op het reserveren van leer-werkplekken en de daaraan verbonden begeleiding in het sw-bedrijf in strikte zin. Overigens – in de interviews wordt dit ook wel benadrukt – is dat voor het sw-bedrijf niets ongewoons. Hetzelfde soort inschattingen van de ontwikkeling in orderportefeuilles en dergelijke aan de ene kant, en de beschikbaarheid van geschikte medewerkers aan de andere kant, is ook in de normale bedrijfsvoering volop aan de orde. De sociale werkvoorziening is er dan ook aan gewend om zich aan dergelijke marktbevingen aan te passen.

Trajecten met inschakeling van leer-werkplekken vanuit de sociale werkvoorziening zijn op dit moment nog zo marginaal ten opzichte van het totale bestand aan medewerkers in de bedrijven dat ad hoc oplossingen voor te hoge of te lage verwachtingen vaak wel afdoende kunnen zijn. Echter, ook voor de toekomst verwacht de sw-organisatie in het algemeen wel met 'markturbulentie' te kunnen omgaan, hoe heftig de bewegingen op de reïntegratiemarkt ook blijken te zijn.

### **Marktconforme prijzen**

Uit alle interviews komt naar voren dat de reïntegratietakken marktconforme prijzen willen hanteren. Binnen de constellaties waarvan in dit onderzoek sprake is, wordt hiermee bedoeld dat de reïntegratieonderdelen van de sw-bedrijven niet, of althans niet ver, onder de prijs offreert die op de markt gangbaar is.

Ook in het geval van reïntegratie voorkomt een marktconforme prijsstelling dat de sw-wereld extra marktaandeel verwerft door onder de gangbare prijs te duiken.

Dat geldt in ieder geval voor de kosten voor de trajectbegeleiders bij de reïntegratietakken. Hierbij is gewoon sprake van de werking van de arbeidsmarkt voor deze beroepsgroep en is de sw-wereld niet in het voordeel, noch in het nadeel. Bij de elementen in de kostprijs die voortvloeien uit het gebruik van leer-werkplekken bij de gesubsidieerde sw-bedrijven zullen er ten opzichte van de concurrentie eerder kostenvoordelen zijn dan nadelen (zie ook de volgende paragrafen). Als dat het geval is, is het aanbieden van trajecten tegen de gangbare marktprijs voor de sw-wereld lucratief. Immers, anders dan in de traditionele Wsw-context is er bij reïntegratietrajecten niet op voorhand sprake van beperkte arbeidsmogelijkheden van de be-

trokken werknemers, waarvoor de rijkssubsidie is bedoeld om de gevolgen van de arbeidshandicap te compenseren en zo de marktprijs en de kostprijs in beginsel in balans te brengen.

### **Kostendekkende prijzen door het reïntegratiebedrijf**

Zonder uitzondering geven de onderzochte uitvoeringsorganisaties aan dat de activiteiten op de reïntegratiemarkt moeten renderen. Slechts in één geval noemt de organisatie de aanloopverliezen aanvaardbaar. Daarbij noemt men een termijn van twee jaar.

Dat het accepteren van aanloopverliezen zo weinig voorkomt, kan erop wijzen dat de marktprijzen ruimte laten voor dergelijke aanloopkosten (die het expanderende deel van de concurrentie ook zal hebben). Bovendien acht het sw-bedrijf zich kennelijk ook in staat om die aanloopkosten laag te houden, bijvoorbeeld door de omvang van het personeelsbestand bij het reïntegratiebedrijf flexibel aan te passen aan de verworven opdrachten.

Ook zal een rol spelen dat het reïntegratieonderdeel voor allerlei ondersteunende diensten en voor de bedrijfsleiding een beroep op het moederbedrijf kan doen. Dat geeft ook op de langere termijn kostenvoordelen, vergelijkbaar met dezelfde voordelen van een privaat reïntegratiebedrijf dat onderdeel is van een groter conglomeraat.

Worden de gemaakte kosten voor reïntegratietrajecten voor een deel buiten de trajectprijs gehouden? De geïnterviewden stellen allen dat daarvoor geen reden is, en dat ook de intentie daartoe ontbreekt. Dit wijst op het toepassen van een integrale kostentoerekening.

### **Kostencalculatie en kostenfacturering**

De wijze van kostencalculatie en -facturering vanuit het sw-bedrijf aan de reïntegratietak is mede bepalend voor de prijsstelling door én de (boekhoudkundige) rentabiliteit van het reïntegratiebedrijf. Bij een positief netto resultaat is de wijze van berekenen daarnaast van betekenis voor de verdeling van de inkomsten tussen beide, en daarmee ook voor de exploitatieresultaten van het moederbedrijf.

Daarover is weinig gedetailleerde informatie verkregen. Eén uitvoeringsorganisatie werkt met een integrale kostencalculatie; een accountantsbureau heeft bij de uitwerking daarvan ondersteuning geboden. Overigens ligt deze methode, waarbij ook evenredige delen van bijvoorbeeld huisvesting en overhead aan een activiteit worden toegerekend, wat minder voor de hand bij niet al te grootschalige nieuw ontwikkelde activiteiten. Deze methode brengt met zich mee dat minder snel tot nieuwe activiteiten wordt overgegaan. Blijkt er een ruime winstmarge mogelijk, dan is die extra innovatieve impuls van minder belang; blijft staan dat een groter deel van de winst rechtstreeks naar het moederbedrijf toevloeit dan bij andere methoden het geval zou zijn.

Een andere methode is bijvoorbeeld het in rekening brengen van uitsluitend variabele kosten, in de praktijk: de directe loon- en personeelskosten van de betrokken medewerkers die de cliënt op de werkplek begeleiden. Het gebruik van deze methode is eenmaal aangetroffen; de reïntegratieactiviteiten waarbij men deze denkt te gaan toepassen zijn nog niet gestart. Bij de becijferingen vooraf zijn bovendien de directe personeelskosten in verband met de in te zetten begeleidingscapaciteit bepaald niet hoger gemaakt dan noodzakelijk is.

Eenmaal is een, in de hele bedrijfsvoering toegepast, systeem van activity based calculatie aangetroffen. Dit betekent dat alle kosten gecalculeerd worden die worden opgeroepen door de desbetreffende activiteit. Het is dus eveneens een integrale systematiek, maar in de vorm van een besturingsmodel met taakstellende elementen (zoals bijvoorbeeld een plafond aan de in te zetten personeelskosten).

In het onderzoek is daarmee onvoldoende duidelijkheid verkregen om stellige uitspraken te doen over kostencalculatie en onderlinge doorbelasting. Dit aspect, dat voor zowel de prijsstelling als de verdeling van inkomsten en risico's tussen dochterbedrijven en moederbedrijven sterk bepalend is, zou om meer uitsluitsel te krijgen het onderwerp moeten zijn van een specifiek daarop gericht onderzoek.

Eenmaal is opgemerkt dat het inzetten van een beschikbare plek als leer-werkplek in plaats van als arbeidsplaats voor een Wsw-werknemer op de wachtlijst vanuit het sw-bedrijf gezien doorgaans financieel gunstiger is.



Weliswaar ontvangt een sw-bedrijf per Wsw-werknemer een rijkssubsidie, maar het bedrijf moet hem ook een CAO-loon betalen. Een trajectdeelnemer op een leer-werkplek brengt weliswaar geen subsidie mee, maar wel de prijs die voor het traject is bedongen, en hoeft geen loon te krijgen. Verschillen in begeleidingskosten en in uit het (leer-)werken gegenereerde opbrengsten zijn slechts beperkt.

Hier zou ook een verklaring kunnen liggen voor het feit dat sw-bedrijven niet altijd integraal factureren: er staat voldoende meeropbrengst tegenover.

### **De aard van de geleverde trajecten**

De invalshoek bij deze paragraaf blijft beperkt tot de reïntegratietrajecten waaraan de sw-bedrijven bijdragen. Dat er onder de hoede van de uitvoeringsorganisatie, zeker als deze tevens de Wiw uitvoert, ook andere trajecten worden aangeboden, blijft buiten beschouwing.

Sociale werkvoorzieningsbedrijven hebben te bieden:

- Test- en observatiefaciliteiten;
- Soms bedrijfsscholen, maar in ieder geval een stelsel van (bedrijfs-) opleidingen;
- Leer-werkplekken;
- Begeleidend personeel met ervaring met mensen met arbeidshandicaps en een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Een en ander betekent dat voor doelgroepen als arbeidsgehandicapten complete trajecten kunnen worden aangeboden, waarbij niet of nauwelijks een beroep op anderen hoeft te worden gedaan. De Wsw-bedrijven beschikken bovendien, mocht het inschakelen van anderen in specifieke gevallen wel nodig of wenselijk zijn, over een regionaal netwerk. Zij onderhouden relaties zowel met scholingsinstellingen (waarmee al langer wordt samengewerkt voor het opzetten en erkend krijgen van bedrijfsopleidingen) als met werkgevers, die als leverancier en opdrachtgever voor de bedrijven fungeren en die mogelijkheden voor detachering van Wsw-medewerkers zoeken. Eén van de onderzochte uitvoeringsorganisaties beschouwt het tot stand brengen van geschikte plekken als een uitgesproken specialisme, dat voor de concurrentiepositie belangrijk is.

De sw-bedrijven beschouwen als sterke punten de compleetheid van in te brengen trajectelementen en hun ervaring met doelgroepen met belemmeringen voor hun toetreding tot de arbeidsmarkt.

### **Concurrentievoordelen**

Concurrerende partijen op de reïntegratiemarkt kunnen een even compleet pakket zelden of nooit bieden. Voor het beoordelen van de arbeidsmogelijkheden bij cliënten met gecompliceerdere beperkingen en zeker voor het verkrijgen van een gedifferentieerd aanbod aan leer-werkplekken zullen zij veelal derden moeten inschakelen.

Als tweede sterke punt noemen veel van de onderzochte sw-bedrijven hun kennis van het regionale midden- en kleinbedrijf. De grote landelijke spelers op de reïntegratiemarkt zouden regionaal veel minder goed zijn ingevoerd, en vooral zijn georiënteerd op grote werkgevers. Het netwerk van de uitvoeringsorganisaties kan nog wat groter en beter verkend zijn, als ook de Wiw wordt uitgevoerd (waarbij de uitvoeringsorganisaties immers eveneens mogelijkheden voor detachering en werkervaringsplaatsen zoeken). Niet alleen voor alternatieve trajecten of trajectonderdelen buiten de muren van het sw-bedrijf, maar ook voor de plaatsingsmogelijkheden na afloop van trajecten wil men goed gebruik kunnen maken van de contacten met het midden- en kleinbedrijf ter plaatse.

Als derde sterke punt noemen de bedrijven de opgebouwde ervaring die ook voor het opzetten van trajecten voor met Wsw-werknemers vergelijkbare groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt moet zijn te gebruiken.

Het kunnen gebruiken van de uitrusting en de ervaring van de sw-bedrijven geeft dus ook in de ogen van de geïnterviewden zelf concurrentievoordelen ten opzichte van andere reïntegratiebedrijven. De vraag is of daaraan ook oneigenlijke voordelen verbonden zijn. Door de synergievoordelen die het uitvoeren van reïntegratietrajecten aan de sw-bedrijven biedt, kan het bedrijf waarschijnlijk genoeg nemen met relatief lage prijzen voor het ter beschikking stellen van uitrusting en personeel voor begeleiding.

De wijze waarop het gebruik van sociale werkvoorzieningsfaciliteiten in rekening wordt gebracht, lijkt dat ook wel te weerspiegelen (al zijn daarover slechts weinig gegevens verkregen).



Cruciaal is dan, of met dezelfde calculatiesystematiek wordt gewerkt als concurrerende reïntegratiebedrijven van sw-faciliteiten gebruik zouden willen maken.

Hoewel de inspectie er naar heeft gevraagd, zijn in de steekproef geen voorbeelden gevonden van sw-bedrijven die faciliteiten aan concurrerende reïntegratiebedrijven ter beschikking stellen, of als onderaannemer voor hen optreden. Naar de prijsstelling daarbij kon IWI dus geen navraag doen. Wel is een enkel voorbeeld van een alliantie tussen sw-reïntegratietak en een ander reïntegratiebedrijf gevonden, maar zonder dat van onderaanneming sprake was.

Daarnaast zijn enkele voorbeelden aan de orde gekomen van opdrachten die van derden werden verkregen; het betreft dan gesubsidieerde instellingen, onder andere in de gehandicaptenzorg. Vaak gaat het om al langer lopende afspraken.

### **Groeimogelijkheden**

De onderzochte uitvoeringsorganisaties zien in het algemeen duidelijke expansiemogelijkheden voor hun reïntegratieactiviteiten. De helft houdt het toekomstperspectief, in elk geval voorlopig, beperkt tot het opereren in de eigen (niet onbelangrijke) marktsegment waarin men goed thuis is. Men is in de markt voor trajecten waarin het observeren van de arbeidsmogelijkheden van arbeidsgehandicapten en hun arbeidsgewenning en -training in een beschutte sfeer belangrijke onderdelen zijn. Enkele uitvoeringsorganisaties verwachten dat het daarbij om vrij bescheiden aantallen trajecten zal blijven gaan.

Anderen verwachten dat er ook in de eigen niche duidelijke groeimogelijkheden zijn. Zij verwijzen daarbij niet in de eerste plaats naar de arbeidsongeschikten bij UWV, maar naar de gemeentelijke cliënten die langdurig op de bijstand zijn aangewezen.

Twee uitvoeringsorganisaties zien daarbij ook toenemende mogelijkheden om een rol te spelen bij de sociale activering van (bijstands-)cliënten; een daarvan is op dit vlak nu al actief. Om heel grote aantallen gaat het ook hierbij niet.

Twee uitvoeringsorganisaties sluiten niet uit dat ze, bijvoorbeeld omdat dat voor een deel van de cliënten tot beter passende trajecten leidt, op meer dan bescheiden schaal gebruik gaan maken van leer-werkmogelijkheden buiten de beschutte sfeer van de werkvoorziening.

Twee organisaties die beide zowel de Wiw als de Wsw uitvoeren, hebben de ambitie regionaal marktleider te zijn. De compleetheid van wat men in eigen huis aan trajectelementen te bieden heeft, is ook voor hen het belangrijkste kenmerk waardoor zij die ambitie denken waar te kunnen maken. Echter, als aanbieder van trajecten waar de sw-bedrijven geen rol in spelen, denken zij eveneens de belangrijkste speler in de regio te zullen worden.

### **Aantal lopende trajecten**

In verhouding tot het aantal arbeidsplaatsen is het aantal lopende of op korte termijn verwachte reïntegratietrajecten in de sw-bedrijven meestal bescheiden, namelijk enkele procenten. Als hoogste aantal is 225 genoemd, op een sw-werknemersbestand van circa 1400, als één na hoogste 125 op een werknemersbestand van circa 1200. Bij de resterende organisaties ligt die verhouding duidelijk lager.

Als de uitkomsten globaal worden doorgetrokken naar niet-onderzochte bedrijven, zal het gaan om een totaal aantal trajecten van ruwweg vijfduizend.

Tijdens de gegevensverzameling was nog niet bekend dat door UWV ruim 1100 trajecten zijn gegund. Dit is aanzienlijk minder dan het aantal trajecten die men dacht (over heel 2002) via Krew BV te kunnen binnenhalen. Corrigeren we hiervoor dan komt het totaal aantal trajecten landelijk op vierduizend uit. Dit is als een maximum te beschouwen, omdat meer in het algemeen verwachtingen op een te optimistische taxatie van de eigen marktpositie gebaseerd kunnen zijn. Hoe dan ook is er sprake van een snelle groei in korte tijd.

Op het totaal aantal sw-werknemers van circa negentigduizend zowel als op het aantal van zestigduizend alleen al door UWV geveilde trajecten is dit een bescheiden aandeel.

### **Relatie met Krew BV**

Negen van de tien onderzochte organisaties zijn participanten in Krew BV.

Al langer werd in de sociale werkvoorziening met de gedachte gespeeld dat dergelijke organisaties een rol zouden kunnen spelen op het terrein van reïntegratie. Nadat individuele organisaties op dit gebied enige praktijkervaring hadden opgedaan, werd gezocht naar samenwerkingsformules die in hen staat zouden stellen om krachten te bundelen en als marktpartij te kunnen opereren op de reïntegratiemarkt. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het oprichten van Krew BV.

*Tijdens de interviews waren de individuele contracten waarin dit tussen Krew BV en uitvoerder wordt geregeld nog niet afgesloten. Nadere gegevens hierover zijn dus niet verkregen. De vraag in welke mate Krew BV gebruik maakt van diensten van bijvoorbeeld sw-directeuren, en of daarvoor door de sw-bedrijven kosten in rekening worden gebracht die in de tariefstelling van Krew BV worden doorberekend, heeft geen deel van het onderzoek uitgemaakt.*

In 2000 is Krew BV, via diverse deelinitiatieven, gevormd als een alliantie van circa dertig, inmiddels veertig Nederlandse sw-bedrijven, die tevens aandeelhouder zijn. Zij hebben gezamenlijk geïnvesteerd in de totstandkoming van een bedrijfsplan, waarbij een franchiseformule in het leven is geroepen, en een centrale verkooporganisatie voor de reïntegratieactiviteiten van de aangesloten bedrijven is gecreëerd. Krew BV opereert als private organisatie.

Krew BV richt zich in het bijzonder op de groep werklozen die het moeilijkst te bemiddelen zijn (in jargon de fase vier-doelgroep), meer in het bijzonder op laag opgeleiden met een arbeidshandicap. Opdrachten wil Krew BV verkrijgen van particuliere verzekeraars, UWV en private ondernemers. De opdrachten en het gehele ondernemersrisico brengt Krew onder bij de aangesloten sw-bedrijven of daaraan gelieerde bedrijven, in de regio waar de desbetreffende cliënten woonachtig zijn.

Krew BV onderhandelt met potentiële opdrachtgevers over de prijs en kwaliteit van trajectvarianten. Krew BV stelt voor in de prijscalculatie ook kosten mee te nemen van bijvoorbeeld gebouwen, productiemiddelen en overhead. Dit om te vermijden dat sw-bedrijven publieke middelen besteden aan andere zaken dan de primaire taak en om te voorkomen dat Krew BV onder de marktprijzen offreert. Ook de eigen bemiddelingskosten worden in de prijs verdisconteerd.<sup>16</sup>

Krew BV stelt eisen aan de sw-organisaties waarnaar Krew de opdrachten doorsluis. Zij dienen te beschikken over een private organisatie om de publieke en private geldstromen te kunnen verantwoorden, aan uitgebreide kwaliteitseisen te voldoen en ook in andere opzichten de franchiseformule te volgen.

De prijzen die Krew BV hanteert, fungeren tot op zekere hoogte als oriëntatie voor de eigen prijsstelling: meermalen wordt gesteld dat de prijzen die de sv-organisaties voor zelfstandig te verwerven trajecten bedingt goed vergelijkbaar zijn met de prijzen van Krew BV.

De kwaliteitsimpuls die Krew BV zou kunnen geven, wordt eveneens genoemd, maar soms ook gerelativeerd. De sw-bedrijven streven kwaliteitsstandaards ook uit zichzelf na, en enkele voorlopers maken gewag van hun eigen inbreng in de onder de vlag van Krew BV geformuleerde kwaliteitseisen.

De participanten zien Krew BV eerst en vooral als intermediair naar landelijk opererende opdrachtgevers, in het bijzonder UWV. Dit deel van de markt beschouwt men in het algemeen als belangrijk, maar als minder belangrijk dan de regionale en lokale markt (waaronder ook de vrije ruimte die UWV lokaal kan invullen). De organisaties gaan ervan uit dat de eigen sterke punten, zoals de kennis van het midden- en kleinbedrijf, op die schaal beter tot hun recht komen.

De uitvoeringsorganisatie die niet in Krew BV participeert, wil zich op eigen kracht bewijzen. Voor zover het aantal verworven trajecten daarvoor het criterium kan zijn, slaagt zij daar goed in. Deze buiten Krew BV gebleven organisatie noemt niet als bezwaar tegen Krew BV, wat een wel deelnemende uitvoeringsorganisatie als risico naar voren brengt:

Krew BV is, behoudens uitzonderingssituaties, gehouden trajecten onder te brengen bij die participanten, in de buurt waarvan de cliënten woonachtig zijn. Dit kan tot gevolg hebben dat een nieuw gecertificeerde Krew BV-deelnemer uit de regio marktaandeel overneemt van een al eerder tot Krew BV toegetrede organisatie. Dit kan tot plotselinge leegloop leiden, met alle afbreukrisico van dien.

### **Afzonderlijke uitvoeringsorganisaties**

De ene uitvoeringsorganisatie waarover op grond van de cijfermatige indicatoren voor de kwaliteit van de Wsw-uitvoering enige twijfel bestond, onderscheidt zich in bepaalde opzichten van de andere uitvoeringsorganisaties. Zij heeft zich, veel uitgesprokener dan andere organisaties, gebonden aan de doelstelling de exploitatieresultaten te verbeteren door hogere opbrengsten te genereren.

Om dat te bereiken, wil deze uitvoeringsorganisatie een groter deel van de Wsw-doelgroep vanuit het sw-bedrijf detacheren, of begeleid laten werken. In deze strategie spelen ook reïntegratieactiviteiten een rol. Bij afwegingen of de organisatie een arbeidsplek door een Wsw-werknemer moet laten bezetten of als leer-werkmogelijkheid voor andere doelgroepen moet gebruiken, gaat deze organisatie wat openlijker calculerend te werk dan de andere.

### Conclusie

De onderzochte sociale werkvoorzieningsorganisaties hebben doorgaans hun reïntegratieactiviteiten op de een of andere wijze gescheiden van het moederbedrijf om financieel zelfstandig als private partij te kunnen optreden. Bijkomende motieven zijn: meer flexibel kunnen opereren en het ondernemersrisico van deze activiteiten kunnen afschermen.

Reïntegratieactiviteiten nemen vooralsnog een bescheiden plaats in, bezien tegen de achtergrond van zowel het aantal Wsw-arbeidsplaatsen als het totale volume van reïntegratietrajecten. De sociale werkvoorziening ziet voor zichzelf duidelijk concurrentievoordelen in het deel van de markt waarop de organisaties zich richten, met name de specifieke expertise en het gedifferentieerd werkaanbod. Daarbij worden de trajecten tegen marktconforme prijzen aangeboden.

## 2.4 De positie van de gemeenten

Volgens hun bestuurlijke positie en daaruit volgend het toezichtmodel zouden in de onderzoeksrapportage en in de rapportage tot dusver de gemeenten, eventueel in een WGR-verband, de centrale rol moeten spelen. In de praktijk blijkt echter dat informatie over de uitwerking van globale beleidslijnen en over de feitelijke uitvoeringspraktijk veelal bij de uitvoeringsorganisaties ingewonnen moet worden.

In de volgende paragrafen komt de gemeentelijke regiefunctie expliciet aan de orde. In de eerste plaats gaat het om de sturing van de Wsw-uitvoering, in de tweede plaats om de gemeentelijke regie op reïntegratie in brede zin.

Zoals ook bij de onderzoeksrapportage is beschreven zijn bij de interviews waaruit de gegevens grotendeels afkomstig zijn zoveel mogelijk ook gemeentelijke ambtenaren met een regisserende functie betrokken.

### Aansturing van de Wsw-uitvoering

Zoals ook uit de evaluatie van Wsw en Wiw is gebleken is de regievoering van gemeenten op de uitvoering van de Wsw onderontwikkeld.<sup>17</sup> Dit onderzoek bevestigt dat in zekere mate opnieuw, maar laat toch ook trends zien.

Toegespitst op de constellaties van een Wsw-uitvoeringsorganisatie met een reïntegratietak zijn er voor de regievoering drie belangen die strijdig kunnen zijn en met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht:

- 1 Het bedrijfsbelang van de sw-bedrijven inclusief de reïntegratietak, met in het verlengde daarvan: het gemeentelijk belang bij een hoogstens beperkte bijdrage in de exploitatietekorten;
- 2 Het maatschappelijk belang dat is gelegen in de primaire doelstellingen van de Wsw: aanwezigheid van een adequaat aantal, voldoende gevarieerde arbeidsmogelijkheden voor mensen met een arbeidshandicap, waarbij hun mogelijkheden optimaal worden ontwikkeld, zo mogelijk met uitstroom als gevolg;
- 3 Het belang van de reïntegratie van andere groepen burgers, dat is gediend met de aanwezigheid van concurrerende reïntegratiebedrijven met transparante prijs-kwaliteitsverhoudingen, waarop de gemeente haar opdrachtverlening kan baseren.

Voor het evenwicht tussen de eerste twee belangen is van betekenis dat er bij de onderzochte situaties meer aandacht van gemeenten komt voor vormen van contractmanagement.

Aan het management van de uitvoerende bedrijven kunnen gemeenten dan taakstellingen meegeven waarin behalve bedrijfseconomische doelen ook de wettelijke doelstellingen worden gerepresenteerd. In het algemeen sluit men daarbij aan op de algemene taakstelling die door het rijk wordt aangegeven; ook komen wel verbijzonderingen voor in de vorm van taakstellingen voor uitstroom en begeleid werken die met het bedrijfsbelang strijdig zijn. Bestuurlijk wordt hier en daar met de gedachte aan een bonus-malusconstructie gespeeld.

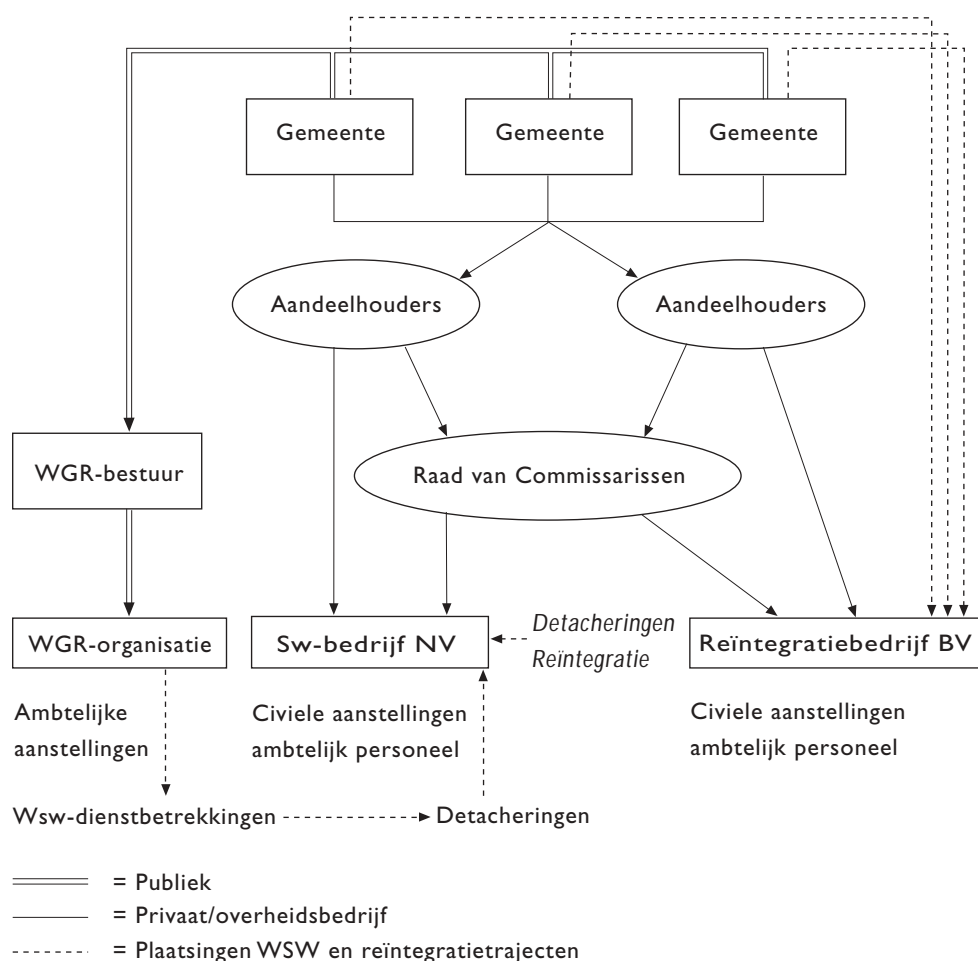
17  
Dijkstra e.a.: Evaluatieonderzoek  
Wsw/Wiw, de regiefunctie van de  
gemeenten. Rijnconsult, augustus  
2001.

Bij uitvoeringsorganisaties in NV- of BV-vorm, vaak mede bedoeld om WGR-bestuur en gemeenten meer op afstand te plaatsen ten aanzien van de bedrijfseconomische beslissingen, wordt wel voorgestaan dat het WGR-bestuur zich beperkt tot taakstellingen die voortvloeien uit de doelen van de wet. Op het behartigen van het bedrijfseconomische belang wordt toezicht uitgeoefend door een raad van commissarissen (met bedrijfskundige en brede bestuurlijke expertise) en door de aandeelhoudersvergadering, waarin de wethouders van financiën het gemeentelijk belang bij de bedrijfseconomische resultaten kunnen behartigen. Van het WGR-bestuur maken wethouders van sociale zaken deel uit. Het sociale belang kan dan gescheiden van het bedrijfseconomische belang onafhankelijk worden ingebracht, zolang althans de zorg om het financiële belang geen aanleiding geeft tot onderhandelingen vooraf tussen de houders van beide portefeuilles.

Ook in deze nieuwe constructies is er daarmee in het algemeen geen indringende bestuurlijke invloed op de wijze van verdeling van risico's en revenuen in verband met verworven reïntegratieopdrachten tussen moederbedrijf en dochter (en Krew BV). Hoe dan ook komen die terecht bij de gemeenten, als middellijk of onmiddellijk aandeelhouders en risicodragers. De speelruimte bij het besteden van eigen middelen in verhouding tot rijkssubsidies, in het bijzonder het scholings- en activeringsbudget Wwv, als de gemeente zelf opdrachtgever voor de reïntegratiedoelgroep is, wordt door de nieuwe constructies in beginsel wel vergroot.

### Organisatieschema

Om te laten zien hoe in samengevoegde uitvoeringspraktijk van sociale werkvoorziening en reïntegratie de posities zijn van het gemeentebestuur, is bij wijze van voorbeeld in het onderstaande schema de organisatiestructuur opgenomen van een van de onderzochte sw-uitvoeringsorganisaties en het daarbij behorende reïntegratiebedrijf.



In het voorbeeld gaat het om een recent tot stand gekomen opzet; waarvan niet alles representatief is voor de gemiddelde organisatie in de steekproef. Dit geldt bijvoorbeeld voor de raad van commissarissen die toezicht houdt op de uitvoerende vennootschappen. Als wordt afgegaan op de recente datum van dergelijke constructies in de steekproef (evenals van het werken met dochtervennootschappen) en verkenningen in die richting, wint deze trend wel terrein. Het schema laat zien dat de WGR-organisatie de formele werkgever is van zowel Wsw- als ambtelijk personeel. Materieel is het sw-bedrijf de werkgever: de werknemers zijn daar gedetacheerd. De gemeenten zijn (grotendeels: door hun wethouders van sociale zaken) vertegenwoordigd in het WGR-bestuur en zijn aandeelhouders van het sw-bedrijf en van de reïntegratie-BV.

### **Bemoeienis van gemeenteambtenaren**

Hoe de constructie ook is, de beleidsvoorbereiding en beleidsformulering kan toch altijd nauw op het bedrijfsbelang betrokken blijven, als deze volledig in handen zijn van ambtenaren die bij de WGR in dienst zijn. In één werkgebied is na een recente NV-vorming ambtelijke ondersteuning bijeengebracht vanuit de apparaten van de deelnemende gemeenten. Zij worden geacht contra-expertise aan te dragen voor het WGR-bestuur. Deze situatie is min of meer uitzonderlijk. In het algemeen is de kennis van de Wsw-uitvoering bij ambtenaren bij de gemeenten beperkt tot afwezig.

Ook de strategische plannen, waaronder die voor het betreden van de reïntegratiemarkt, zijn geformuleerd door de uitvoeringsorganisatie zelf en, anders dan door het WGR-bestuur, niet of heel oppervlakkig extern beoordeeld. Enkele uitvoeringsorganisaties vinden dat ook zelf wel bezwaarlijk, omdat dan niet duidelijk is welk draagvlak er bij de deelnemende gemeenten – ook in hun rol als potentiële opdrachtgever – is. Hiermee in overeenstemming is dat het ambtelijk oordeel over de impact van de reïntegratietak voor de primaire Wsw-doelstelling positiever is bij aan de WGR verbonden medewerkers. Niet dat ambtenaren uit het gemeentelijk apparaat negatief oordelen; in het algemeen schorten zij hun oordeel op.

### **Regie op de reïntegratiemarkt**

De gemeentelijke regievoering via het opdrachtgeverschap op de reïntegratiemarkt is volop in ontwikkeling, als we afgaan op de situatie bij de grootste gemeenten in elk onderzocht WGR-verband. Deze gemeenten verwachten in het algemeen uiterlijk voor 2003 met een open aanbesteding te kunnen werken; dat meer dan één aanbieder wordt uitgenodigd te offeren is al praktijk.

Voor zover er nog vanuit verbintenissen uit het verleden een voorkeurspositie genieten, wordt daarvan afgestapt. Daarbij is er één uitzondering. Een Wiv/Wsw-uitvoeringsorganisatie fungeert tevens als (enige) organisator voor de aangesloten gemeenten; de meeste typen trajecten kan de organisatie zelf leveren. Uitvoeringsexpertise is daar elders in het gemeentelijk apparaat afwezig. Minstens nog één uitvoeringsorganisatie vat zichzelf wel als organisator op, maar alleen voor specifieke doelgroepen. Zo'n status van organisator geeft de uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid om ruimere doelgroepen te bedienen. Daarbij is het risico aanwezig dat trajecten die men zelf kan leveren ook worden ingezet als alternatieven voor de activering van individuele cliënten minstens zo veelbelovend zijn. Vanuit het bedrijfsbelang van het sw-bedrijf geredeneerd zijn immers die cliënten het meest welkom die na een betrekkelijk korte leerperiode een substantiële bijdrage aan de productie kunnen leveren. Dat vraagt van gemeenten als regisseur, dat zij in staat zijn tot een zekere voorselectie van cliënten voor wie juist een traject via het sw-bedrijf aangewezen is. Ook als de gemeente zelf als organisator optreedt is dat het geval.

Op dit punt is mogelijk nog wel wat te winnen, als we af moeten gaan op de bevindingen van het eerder vermelde evaluatieonderzoek van de Wsw. Hierbij is gebleken dat bij de toeleiding van potentiële Wsw-werknemers de gemeenten geen opvallende rol spelen. Het zijn juist de uitvoeringsorganisaties zelf die door hun contacten met bijvoorbeeld het zorgcircuit en het speciaal voortgezet onderwijs hun eigen recrutering verzorgen. Ook als het gaat om het benaderen van potentiële Wsw-ers onder bijstandsccliënten zijn het juist de Wsw-uitvoeringsorganisaties die het initiatief nemen.

### **Prijs-kwaliteitsverhoudingen**

Bij een rationeel opdrachtgeverschap hoort een keuze tussen concurrerende aanbieders op basis van prijs/kwaliteitsverhoudingen. In het algemeen zijn de stappen van sw-bedrijven op dit terrein nog zo kort geleden gezet, dat gemeenten op de door hen geboden kwaliteit nog geen zicht hebben.

Ook in dit opzicht schorten ambtenaren uit de gemeentelijke hoek hun oordeel op.

Enkele van de in het onderzoek betrokken gemeentebesturen hebben expliciet laten weten dat ook voor de sw-uitvoeringsorganisaties de prijs/kwaliteitsverhouding in vergelijking met die van de concurrentie bepalend zal zijn voor opdrachtverlening. Dat spreekt niet helemaal vanzelf: tot op zekere hoogte kan voor calculerende gemeenten een wat hogere prijs van sw-trajecten acceptabel zijn, omdat de meeropbrengst die dat impliceert de exploitatieresultaten van de sw-uitvoeringsorganisatie verbetert. Gemeentelijke bijdragen aan de sociale werkvoorziening kunnen daardoor verminderen, terwijl de gemeente de kosten van trajecten ten laste van het door het rijk beschikbaar gestelde scholings- en activeringsbudget kan brengen.

Concurrentie op prijs kan de sw-uitvoeringsorganisaties ertoe brengen de kostprijs van trajecten reëel te verlagen, maar ook om met de prijsvaststelling te spelen. Dat men nu benadrukt marktconform te offreren zal betekenen dat de werkelijke kostprijs lager ligt. Bij de interviews zijn daar ook aanwijzingen voor verkregen. Als concurrerende bedrijven hun vraagprijs weten te verlagen door grotere efficiëntie kan men die prijs dus nog enige tijd volgen. Voor de doorberekening van door het moederbedrijf gemaakte kosten kan men voor een minder integrale methode kiezen. Men kan de synergievoordelen voor de uitvoering van de Wsw in strikte zin hoger inschatten.

De opbrengsten uit het productieproces waaraan een leer-werkplaats verbonden is zijn ook reëel te verhogen door de duur van een traject te verlengen, ook als dat voor het verbeteren van de kwalificaties van een cliënt niet meer nodig is. In dat laatste geval hoeft het exploitatieresultaat van zowel het dochterbedrijf als het moederbedrijf niet eens nadeel te ondervinden van een lagere prijs per traject.

De geïnterviewde ambtenaren uit gemeentelijke hoek tonen zich over dit soort mogelijkheden niet bezorgd. Dit wijst er niet direct op dat binnen het gemeentelijk apparaat kritische krachten aanwezig zijn die tegenwicht zouden kunnen bieden aan de sw-organisatie, indien de gemeentelijke regiefunctie daarom zou vragen.

### **Conclusie**

In het evaluatieonderzoek van de Wsw is gevonden dat de gemeentelijke regie op de uitvoering verbetering behoeft. Deze bevindingen bevestigen het IWI-onderzoek. Zo blijkt bij gemeentelijke ambtenaren de kennis van en bemoeienis met de sociale werkvoorziening uiterst beperkt en is vooral de regievoering op het individuele cliëntniveau minimaal, ook waar het gaat om reïntegratietrajecten. Wel is te constateren dat er ontwikkelingen zijn waarbij op bestuurlijk niveau de aansturing van sw-organisaties niet meer beperkt blijft tot de bedrijfseconomische doelen, maar ook de wettelijke doelstellingen nadrukkelijker aandacht krijgen dan voorheen.

## 3 Oordeel

In hoofdstuk één is het wettelijk kader weergegeven waaraan de uitvoeringspraktijk in dit onderzoek wordt getoetst. De daaruit af te leiden normen kunnen als volgt worden samengevat:

Volgens de nu van kracht zijnde wetten:

- 1 Gemeenten dienen volgens de Wsw aan zoveel mogelijk ingezetenen die tot de doelgroep behoren werk onder aangepaste omstandigheden aan te bieden, dat bijdraagt aan de arbeidsgeschiktheid en zij dienen waar mogelijk uitstroom naar niet-gesubsidieerde arbeid te bevorderen.
- 2 De wet SUWI draagt gemeenten op reïntegratietrajecten na een transparante, open aanbesteding zoveel mogelijk te gunnen aan private bedrijven.  
Bij eventuele activiteiten van aan gemeenten gelieerde bedrijven mag geen verstoring van de markt optreden.

Volgens de in de toekomst daarnaast geldende wettelijke kaders:

- 3 Het wetsvoorstel Markt en Overheid gaat van gemeenten vragen dat zij een grondige motivering geven als aan haar gelieerde partijen marktactiviteiten gaan verrichten, zoals het geval is als sw-bedrijven zich op de reïntegratiemarkt begeven.
- 4 De gelieerde bedrijven moeten een gescheiden boekhouding gaan voeren voor publieke activiteiten enerzijds, en voor commerciële activiteiten anderzijds.

Gegeven het doel van het onderzoek werden risico's op normafwijking geformuleerd, die zich kunnen voordoen als sw-bedrijven de reïntegratiemarkt betreden, namelijk dat hun activiteiten op de reïntegratiemarkt ten koste zou gaan van de primaire doelstelling van de Wsw, of dat door deze activiteiten concurrentievervalsing zou optreden.

In dit slothoofdstuk wordt op basis van de bevindingen een oordeel gegeven over de aangetroffen uitvoeringspraktijk. Daarnaast gebruikt de inspectie de onderzoeksuitkomsten om de eerder geformuleerde risico's te wegen.

Met opzet is het onderzoek is uitgevoerd nu sw-bedrijven op dit gebied doorgaans nog maar kort geleden hun activiteiten zijn gaan ontplooien. Zo is het mogelijk al van meet af aan mogelijke trends te volgen en een doorkijk naar de mogelijke gevolgen ervan te krijgen. Dit is ook de reden geweest om te kiezen voor een kleinschalig, kwalitatief onderzoek. Wel betekent het dat de effecten maar tot op zekere hoogte zichtbaar kunnen worden omdat de sw-bedrijven de nieuwe activiteiten nog maar op beperkte schaal uitvoeren en ervaringsgegevens grotendeels ontbreken.

Met name aangaande de mogelijke marktverstoring en het risico daarop blijft het oordeel van IWI in dit rapport beperkt tot een globale weging. Het onderzoek omvatte immers uitsluitend een aantal sociale werkvoorzieningsorganisaties. Hoewel reïntegratiebedrijven eigenlijk geen object van onderzoek konden zijn, gegeven de SUWI-kaderstelling, is er wel informatie verkregen van reïntegratiebedrijven die aan de sociale werkvoorziening gelieerd zijn. Onderzoek bij andere aanbieders van reïntegratietrajecten was niet aan de orde. Zodoende kon de inspectie maar beperkt naar de markt kijken. Niettemin is het oordeel van IWI een waardevolle eerste kijk op deze zaken.

Het is de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de NMa, die ook een mogelijke toezichtsfunctie heeft in de private reïntegratiemarkt, om over eventuele marktverstoring een oordeel te geven. Het onderhavige onderzoek, alsook de bevindingen en conclusies daarbij, is door de NMa met belangstelling ter kennis genomen.



### **Oordeel over de uitvoering van de Wsw en de risico's daarbij**

Bij de uitvoeringsorganisaties die actief zijn als aanbieder van reïntegratietrajecten blijken de risico's voor een adequate uitvoering van de Wsw heel beperkt. De mogelijke positieve bij-effecten van reïntegratieactiviteiten op de uitvoering wegen daar duidelijk tegenop.

De onderzochte gemeenten en de WGR-besturen vervullen hun primaire Wsw-taak niet anders dan de rest van het land, waar het gaat om het voldoende aanbieden van aangepaste werkgelegenheid. Dit blijkt uit de verhouding van de taakstelling voor het aanbieden van werk aan de Wsw-doelgroep en realisatie daarvan, die niet afwijkt van het landelijk gemiddelde. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de kwaliteit van de aangeboden arbeid en van de begeleiding van de werknemers in de sociale werkvoorziening minder zou zijn dan bij andere gemeenten. Eerder het tegendeel.

Voor risico op verdringing van de Wsw-doelgroep door trajectdeelnemers zijn geen concrete aanwijzingen. Het tegendeel is vaak expliciet als beleid vastgelegd; kengetallen wijzen er niet op; de toelichtingen in interviews dat de instroom van trajectdeelnemers eerder positieve effecten heeft op het instandhouden van gedifferentieerde werkplekken zijn vrij plausibel.

In plaats van verwaarlozing van de Wsw-doelgroep door onvoldoende aandacht voor begeleiding en doorgroei, is eerder een toename van die aandacht en een grotere professionaliteit van de begeleiding te verwachten, door uitstralingseffecten van de werkwijze die met trajectdeelnemers wordt gevolgd. Hoewel er vooralsnog geen aanwijzingen in die richting zijn, sluit IWI niet uit dat achterstelling kan plaatsvinden van de primaire Wsw-doelgroep bij de toedeling van werk dat (extra) goede leermogelijkheden biedt.

Stagnatie bij de toetreding van de primaire Wsw-doelgroep kan optreden als se-bedrijven niet benutte arbeidsplaatsen reserveren voor nog niet gegunde trajecten. Dit is vooralsnog een uiterst beperkt risico door het slinken van de wachtlijsten en het beperkte aantal trajecten waarop wordt gerekend. Eerder kunnen door reïntegratieactiviteiten personen worden bereikt die mogelijk tot de Wsw-doelgroep behoren, maar tot dusver nog niet als zodanig waren geïdentificeerd.

Besturing en verantwoording van geldstromen worden gecompliceerder als een derde geldstroom van opbrengsten uit reïntegratiediensten gaat lopen. De bepalende factor hiervoor is het werken met vennootschappen, een trend die aan betekenis wint, en niet de reïntegratiedienstverlening als zodanig. Van complicaties is ongetwijfeld sprake, maar het raakt niet de rechtmatigheid van de primaire uitvoering van de Wsw en het verantwoorden van de door het rijk toegekende financiering. Naar het oordeel van IWI wordt de bestuurlijke grip op de Wsw-uitvoering overigens niet substantieel beïnvloed door toetreding tot de reïntegratiemarkt.

Verliezen op reïntegratieopdrachten moeten mede worden opgevangen vanuit de primaire bedrijfsvoering; daarvan zou ook de Wsw-doelgroep schade kunnen ondervinden. Het volledig isoleren van het bedrijfseconomische risico blijkt in de praktijk problematisch. De moederbedrijven zijn soms rechtstreeks opdrachtnemer voor een deel van de trajecten, in het bijzonder bij lokale opdrachtgevers. Ook als de dochterbedrijven opdrachtnemer zijn nemen de moederbedrijven vaak een deel van het risico op zich door het onvolledig doorberekenen van geleverde diensten. De kans op verliezen zijn op dit moment echter laag; op het geheel van ondernemersrisico's dat de sw-bedrijven dragen gaat het bovendien om een (nog) heel beperkt aandeel.

### **Oordeel over de aanbesteding van reïntegratietrajecten en de risico's daarbij**

Bijdragen vanuit de sociale werkvoorziening aan de reïntegratie van bijzondere doelgroepen met specifieke belemmeringen voor arbeidsdeelname lijken van belang, omdat de sociale werkvoorziening over expertise en mogelijkheden beschikt die nergens anders zo te vinden zijn. Het succes van de deze bijdragen zal in de nabije toekomst moeten blijken. Daarvan is nu nog geen beeld te krijgen. Verstoring van eerlijke concurrentie lijkt moeilijk te vermijden. Dit is een risico, maar de ernst daarvan blijft naar het oordeel van IWI momenteel beperkt.



Op de reïntegratiemarkt betreden spelers het speelveld, elk met eigen achtergrond en de voordelen die zij daaruit putten. Zo ook de bij de sociale werkvoorziening, die daarbij gebruik maakt van een aanwezige infrastructuur en expertise, die met subsidie is opgebouwd. Dat sw-organisaties aan hun gesubsidieerde primaire taak een expertise en uitrusting te danken hebben die hen concurrentievoordelen geeft, is onmiskenbaar. En deze voordelen genieten zij nog steeds. Het gaat immers niet om een eenmalig verworven bruidsschat, maar nog steeds is er een omvangrijke subsidiestroom om de primaire taak te vervullen. Naar het oordeel van IWI is hier per definitie sprake van oneigenlijke voordelen omdat deze zijn opgebouwd mede dankzij de financiering door de overheid.

Het type organisatienetwerken waarop dit onderzoek zich richt, zijn zogenaamde hybride organisaties die enerzijds publieke taken uitvoeren met publiek geld, en daarnaast activiteiten verrichten voor eigen risico.

Bij dergelijke organisatienetwerken bestaat er het risico dat publiek geld wordt aangewend voor private activiteiten, bijvoorbeeld door onvolledige kostendoorberekening aan die activiteiten. In het geval van de sw-organisaties betekent dit dat trajecten voor een kunstmatig lage prijs aangeboden zouden kunnen worden, wat dan zonder meer concurrentieverstorend zou zijn. Bij de onderzochte bedrijven komt dit niet of nauwelijks voor. Een andere mogelijkheid is dat sw-bedrijven bij marktconforme prijzen en kunstmatig lage kosten uit de meeropbrengst reserves verkrijgen die ze voor toekomstige expansie kunnen inzetten. Deze mogelijkheid is niet uit te sluiten. Naar het oordeel van IWI zal bij continuering van de gebleken situatie nader onderzoek noodzakelijk zijn.

Een en ander heeft gevolgen voor het gelijke speelveld, ook op de langere termijn. Dit is een risico, maar de ernst daarvan blijft momenteel beperkt. De marktpositie van sw-bedrijven op de reïntegratiemarkt is nog tamelijk marginaal, en onderbieding is niet geconstateerd.

De inspectie heeft zich ook een oordeel gevormd over de mate waarin is voldaan aan de voorwaarden aan gemeenten om actief te zijn op de reïntegratiemarkt. Hierbij merkt IWI opnieuw op dat deze voorwaarden geheel of gedeeltelijk nog niet golden op het moment dat de trajecten, waarop het onderzoek betrekking heeft, werden aanbesteed. Toch vond de inspectie voor het krijgen van inzicht in de ontwikkelingen het van belang om de stand van zaken ten tijde van het onderzoek ook te toetsen aan het komend wettelijk kader

Het opereren op deze markt mag dan uitsluitend plaatsvinden onder de volgende condities:

- Er moet sprake zijn van een transparante, open aanbesteding, waarbij zoveel mogelijk trajecten worden gegund aan private bedrijven;
- Gemeenten moeten voldoende motiveren waarom zij via aan hen gelieerde partijen marktactiviteiten gaan verrichten;
- Er moet een boekhoudkundige scheiding zijn van commerciële activiteiten die gericht zijn op andere doelen dan de primaire sw-doelstelling.

Daarbij constateert IWI dat tot nu toe aan geen van de drie condities wordt voldaan.

Er is nog geen sprake van een transparante, open aanbesteding. Echter, het gaat hier juist om een niche, een bijzonder, klein marktsegment waar de sw-organisaties veel expertise hebben en weinig of geen andere aanbieders zich presenteren. Het risico dat gemeenten blijven inkopen op basis van historische binding in plaats van prijs/kwaliteitsverhoudingen neemt duidelijk af, doordat regelgeving en bestuurlijke afspraken tot rationele inkoop dwingen en gemeenten, zoals ook uit dit onderzoek weer blijkt, hun praktijk daaraan aanpassen. Aandachtspunt zijn in dit opzicht Wiw/Wsw-uitvoeringsorganisaties die als inkoopbureau of provider optreden en ook zelf allerlei trajecten kunnen verzorgen.

Gemeenten motiveren nog niet voldoende waarom zij via sw-organisaties activiteiten ontplooiën op de reïntegratiemarkt. De motiveringen, die doorgaans gelegen zullen zijn in de expertise van sw-organisaties op het bijzondere marktsegment, zijn voor zover na te gaan nog steeds tamelijk impliciet.

Er is geen volledige boekhoudkundige scheiding van de primaire sw-uitvoering en de overige commerciële activiteiten bij de onderzochte organisaties, niet waar het gaat om activiteiten van de sw-moederorganisatie zelf, en evenmin om die van een verzelfstandigde dochter. Naar het oordeel van IWI zullen de sw-bedrijven dit nadrukkelijk moeten verbeteren.

De allocatie van de opbrengsten uit reïntegratieactiviteiten is ondoorzichtig. Daarom is moeilijk een antwoord te geven op de vraag of publieke middelen, die als zodanig rechtmatig zijn besteed, toch op de een of andere manier voor een deel aan de beoogde bestemming worden onttrokken of zonder adequate tegenprestatie wegvloeien.

Ook de vraag daarbij of reïntegratiegelden benut worden ter (gedeeltelijke) compensatie van tekorten in de uitvoering van de Wsw kan de inspectie niet beantwoorden, al is het niet onaanvaardbaar. In het licht van het uitvoeren van reïntegratieactiviteiten in de private markt zijn aan eventuele winstbestemmingen van ondernemingen als zodanig overigens geen toezichtaspecten voor IWI verbonden. Wel onderkent de inspectie dat bij reïntegratie-aanbesteding bij private ondernemingen waar de gemeente zelf rechtstreeks of indirect belang in heeft, de mogelijkheid tot het behalen van financieel voordeel, in welke zin dan ook, nadrukkelijk in zich houdt.

De allocatie van opbrengsten blijkt in ieder geval bij een onderzoek als dit moeilijk inzichtelijk te krijgen. Als de gemeente opdrachtgever is, blijven de gelden echter altijd binnen het gemeentelijk domein en formeel ook onder gemeentelijke controle. Dit geldt ongeacht de verdeling van opbrengsten over Krew BV, moeder- en dochterbedrijven. Steeds is sprake van vennootschappen waarvan de aandelen direct of indirect in handen van gemeenten zijn. Gegeven hun activiteiten is ook moeilijk vol te houden dat de besteding van gelden geen relatie met de Wsw heeft.

Het risico dat gemeenten volstaan met heel globale sturing, waardoor opdrachtnemers te grote mogelijkheden krijgen tot afroming en andere praktijken die meer in hun eigen voordeel zijn dan in dat van cliënt en gemeente, is ook bij sw-trajecten aan de orde.

Naar het oordeel van IWI is de onduidelijke dan wel onvolledige scheiding van publiek en privaats nog ver verwijderd van wat er met het wetsontwerp Markt en Overheid wordt beoogd. De inspectie zal met betrekking tot het gemeentelijke reïntegratiebeleid nadrukkelijk aandacht besteden aan aanbestedingsprocedures en de positie van de uitvoeringsorganisaties voor Wiw en Wsw. Daarom is een uitgebreide herhaling van het onderhavige onderzoek bij een grotere steekproef niet onmiddellijk nodig. Mocht het marktaandeel van sw-bedrijven in de toekomst aanzienlijk groeien, dan is dat reden om het belang van gericht onderzoek te overwegen. Ook zal IWI alert zijn op andere signalen die daartoe aanleiding geven.

Sw-bedrijven hebben een specifieke expertise op het terrein van het werken met mensen met arbeidshandicaps en zeer beperkte opleiding. Het is zinvol dat de sw-bedrijven deze expertise ook aanwenden voor reïntegratieactiviteiten bij een beperkte doelgroep waarvoor elders waarschijnlijk niet of nauwelijks trajecten worden aangeboden.

De wijze waarop dit gebeurt, voldoet echter nog niet aan de daaraan te stellen normen.

### **Onafhankelijkheid van de organisatie voor begeleid werken**

Tijdens het onderzoek is op een onverwacht punt gebleken dat het samengaan van Wsw- en Wiw-uitvoeringsorganisaties tot strijdigheid met het rijksbeleid en de regelgeving blijkt te kunnen leiden. Hoewel geen betrekking hebbend op het onderwerp van het onderzoek, vindt IWI deze bevinding niettemin van voldoende belang om erover te rapporteren.

De organisatie die door een gemeente wordt ingeschakeld voor het begeleiden van begeleid werken, dient onafhankelijk te zijn van de Wsw-uitvoeringsorganisatie. Hier en daar is deze functie bij de Wiw-uitvoeringsorganisatie belegd. Of deze daar in het verleden zonder inbreng vanuit de Wsw-uitvoering voldoende voor geëquipeerd was, kan in het midden blijven; bij een fusie van de beide uitvoeringsorganisaties is in ieder geval ook formeel niet langer sprake van onafhankelijkheid. In twee gevallen geconstateerd dat door samenvoeging van uitvoeringsorganisaties aan het vereiste van onafhankelijkheid niet langer is voldaan.

## 4 Reactie VNG

De inspectie hecht grote waarde aan hoor en wederhoor. Daarom legt IWI al haar conceptrapportages voor aan de betrokken uitvoeringsinstanties en kiest de inspectie ervoor de kern van deze reactie op te nemen in het rapport.

Bij dit rapport is de VNG om een reactie gevraagd, waarbij inbegrepen het standpunt van het Nationaal Orgaan Sociale Werkvoorziening. Daarop heeft de VNG laten weten geen dringende opmerkingen te hebben en het rapport voor kennisgeving aan te nemen.

# Lijst van afkortingen

IWI	Inspectie Werk en Inkomen
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
sw	Sociale werkvoorziening
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
Wsw	Wet sociale werkvoorziening

## Bijlage I

# Samenstelling van de steekproef

Deze bijlage bevat een overzicht van de tien gemeenten met de daaraan gekoppelde sw-uitvoeringsorganisaties die zijn betrokken in het onderzoek. In het overzicht zijn de gemeenten ingedeeld naar de werkgebieden van de regionale afdelingen van de Inspectie Werk en Inkomen.

Het eerste cijfer voor de gemeentenaam heeft betrekking op het aantal inwoners per 1 januari 2001 van de gemeente waar de sw-organisatie is gevestigd. Het tussen haakjes geplaatste cijfer staat voor de bevolkingsomvang van het gehele werkgebied van de sw-organisatie.

Daarbij is de volgende klassenindeling gebruikt:

1	Tot	5.000 inwoners;
2	5.000 tot	10.000 inwoners;
3	10.000 tot	20.000 inwoners;
4	20.000 tot	50.000 inwoners;
5	50.000 tot	100.000 inwoners;
6	100.000 tot	150.000 inwoners;
7	150.000 tot	250.000 inwoners;
8	250.000	inwoners of meer.

### Regio Noord

4 (7) Heerenveen: (Woudengroep)

7 (7) Groningen: (DSW Stadspark)

### Regio Oost

5 (6) Deventer: (Sallcon)

6 (8) Arnhem: (Presikhaaf Bedrijven)

### Regio Noordwest

4 (5) Woerden: (De Sluis Groep)

6 (7) Haarlem: (Paswerk Bedrijven)

### Regio Zuidwest

4 (6) Terneuzen: (Dethon)

6 (8) Dordrecht: (Drechtwerk)

### Regio Zuid

5 (6) Venlo: (WAA)

4 (5) Venray: (NLW bedrijven)

# Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2002

Jaarplan 2002

Brochure Inspectie Werk en Inkomen

- R02/01 Implementatie wet SUWI bij gemeenten  
Tweede onderzoek naar de gemeentelijke voorbereidingen op de nieuwe  
Structuur Werk en Inkomen
- R02/02 Uitvoering werknemersverzekeringen  
Stand van zaken rechtmatigheid eerste halfjaar 2001
- R02/03 Gegevensbeheer 2000
- R02/04 Invoering van de euro bij uitvoeringsorganisaties sociale verzekeringen  
Eindrapportage
- R02/05 Geschikt of ongeschikt  
De rol van arbeidsdeskundigen bij de WAO-beoordeling
- R02/06 Financiële scheiding publiek en privaat bij uitvoeringsinstellingen  
Zesde vervolgrapportage ontvlechting
- R02/07 De sociale verzekeringen in 2001  
Naast dit rapport is een aantal katernen uitgebracht die dieper ingaan op de  
behandelde toezichtthema's  
- Handhaving werknemers- en volksverzekeringen  
- ICT werknemers- en volksverzekeringen  
- Financiële rechtmatigheid en verbetertraject werknemersverzekeringen  
- Sociaal medisch handelen werknemersverzekeringen  
- Werkbelasting werknemersverzekeringen  
- Volksverzekeringen
- R02/08 Jaarverslag toezicht gemeenten en zelfstandige bestuursorganen 2001  
Meerjarenplan 2002-2005 en Jaarplan 2003
- R02/09 Afhandeling openstaande posten UWV Gak  
Eindrapport
- R02/10 Alles op tafel  
De samenwerking tussen opsporingsdiensten voor de sociale verzekeringen en  
het Openbaar Ministerie
- R02/11 Het functioneren van de samenloopapplicatie  
Een inventariserend onderzoek naar de betrouwbaarheid van de samenloop  
applicatie van het Inlichtingenbureau medio 2002
- R02/12 Vrijlatingsbepalingen en premiebeleid  
Een onderzoek naar de verordeningen inzake vrijlatingsbepalingen en  
premiebeleid van vijftig gemeenten
- R02/13 CWIntake  
Onderzoek naar de beëindiging van het CWI-automatiseringsproject
- R02/14 De uitvoering van de Algemene bijstandswet door de gemeente Almelo  
Verdiepend onderzoek
- R02/15 Gemeentelijk ontheffingenbeleid  
Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van gemeenten rond het verlenen van  
ontheffingen van arbeidsverplichtingen aan bijstandsgerechtigden
- R02/16 Rechtmatigheidsverklaring ontvangsten betreffende de premies Ziekenfondswet  
2001
- R02/17 CWI en ontslagzaken  
De toets aan de herplaatsingsverplichting van werkgevers bij ontslagvergunning  
voor oudere werknemers
- R02/18 Jaarrekening Ctsv 2001
- R02/19 Rechtmatigheidsverklaring Wsw-besparingen 2001
- R02/20 Betrouwbaarheid samenloopapplicatie  
Vervolgrapportage
- R02/21 Vormgeving van cliëntenparticipatie: een tussenbalans

- R02/22    Debiteuren in de Algemene Bijstandswet  
Een onderzoek naar de gemeentelijke uitvoering
- R02/23    Toetreding van sociale werkvoorzieningsbedrijven tot de reïntegratiemarkt

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Afdeling Communicatie  
Postbus 100  
2700 AC Zoetermeer  
Telefoon (079) 329 17 63  
[communicatie@iwiweb.nl](mailto:communicatie@iwiweb.nl)  
[www.iwiweb.nl](http://www.iwiweb.nl)

