

Kansen voor bredere benutting SW-bedrijf

Modernisering WSW

Het wetsvoorstel om de uitvoering van de Wet op de sociale werkvoorziening (WSW) te moderniseren biedt gemeenten meer mogelijkheden om het SW-bedrijf breder te benutten, bijvoorbeeld ten behoeve van het arbeidsmarktbeleid. Via 'work first' projecten maken veel gemeenten al gebruik van het SW-bedrijf. Met de modernisering van de WSW moeten nu meer fundamentele keuzes voor de positionering van het SW-bedrijf worden gemaakt. Hiermee staan veel gemeenten en hun SW-bedrijven voor een uitdaging om verstekkende vernieuwingen door te voeren.



De modernisering van de WSW wordt per 1 januari 2007 van kracht. Met de moderniseringsslag beoogt de overheid:

- de WSW te behouden voor wie erop aangewezen is;
- de beweging 'van binnen naar buiten' te bevorderen;
- de regierol van de gemeenten te versterken;
- de financierings- en verantwoordingsstructuur te vereenvoudigen.

De gemeenten zullen de regie op de uitvoering van de WSW moeten gaan oppakken. De modernisering betekent dat de rijksbijdrage in de meeste gemeenten (weer) op de gemeente-begroting komt te staan. De besteding van het budget gaat behoren tot de reguliere beleids- en begrotingscyclus, vergelijkbaar met die van de Wet werk en bijstand (WWB).

De gemeente maakt beleidskeuzes op basis van de lokale problematiek. Die beleidsvrijheid wordt de gemeenten geboden in het kader van de WSW, maar ook binnen de WWB en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dat maakt een meer integrale aanpak van de problematiek mogelijk, waarbij de grenzen van wettelijke kaders nauwelijks nog belemmerend

hoeven te zijn. De klantvraag kan daadwerkelijk centraal komen te staan.

Beleidsvrijheid betekent ook dat er keuzes moeten worden gemaakt over de toekomst van het SW-bedrijf. Met het oog op de modernisering van de WSW staan gemeenten voor een drietal lastige vraagstukken:

- Wordt het doel van het SW-bedrijf dagbesteding of mensen ontwikkelen?
- Gaan we de aansturing regionaal of gemeentelijk inbedden?
- Gaan we de uitvoering uitbesteden of zelf doen?

In dit artikel gaan we in op deze vraagstukken en trachten we de overwegingen bij het maken van deze beleidskeuzes te benoemen.

Dagbesteding of mensen ontwikkelen?

De modernisering van de WSW moet bijdragen aan een positieverbetering van personen met een WSW-indicatie. Dat is goed voor de persoon zelf, maar het is een grote bedreiging voor de continuïteit van het SW-bedrijf. Werknemers met een hogere productiviteit moeten buiten het bedrijf aan de slag. Consequentie voor het bedrijf is een veel lagere productiviteit van het bedrijf zelf, waardoor de exploitatie onder grote druk komt te staan.

Daarnaast valt door het vertrek van de productieve werknemers ook een deel van de begeleiding van de minder productieve werknemers weg. Extra begeleiding moet worden ingeschakeld, terwijl het budget (de rijksbijdrage) gelijk blijft. Dat legt nog meer druk op het bedrijfsresultaat.

Het handhaven van de huidige uitvoering is daarom geen realistisch scenario. Daar waar SW-bedrijven nu nog in staat zijn om een positief of beperkt negatief resultaat te boeken is dat zonder bijstu-

ring niet meer denkbaar. Bij een aantal SW-bedrijven heeft dat al geleid tot dreigende faillissementen die uiteindelijk zijn afgewenteld, maar wel tegen hoge lasten voor de betrokken gemeenten. Die situatie moeten gemeenten proberen te voorkomen.

Focus op dagbesteding

Om in te spelen op de moderniseringsvoorstellen kan de uitvoering van de WSW worden teruggebracht naar een vorm van dagbesteding. Het SW-bedrijf richt zich dan primair op het organiseren van beschermd werken. Dit betekent dat de kapitaalintensieve infrastructuur van het SW-bedrijf wordt afgebouwd. Hiervoor in de plaats komt dan het aanbod van relatief eenvoudige activiteiten. Gemeenten die kiezen voor deze variant benutten het SW-bedrijf dan niet als arbeidsmarktinstrument. Zij hebben in dit kader geen behoefte aan de infrastructuur en de knowhow van het SW-bedrijf. Voor arbeidsmarktgerelateerde diensten moeten zij op zoek naar andere partijen.

Mensen ontwikkelen

Het alternatief is het opzetten van een mensontwikkelbedrijf. Net als bij de variant dagbesteding is er sprake van een afbouw van kapitaalintensieve infrastructuur, maar deze is minder ingrijpend, omdat er een breed mensontwikkelbedrijf wordt opgebouwd. Het mensontwikkelbedrijf bedient niet alleen de WSW, maar ook de WWB. Gemeenten die kiezen voor deze variant gaan uit van het SW-bedrijf als de uitvoeringspartner van het arbeidsmarktbeleid. Zij hebben minder behoefte aan andere (private) partijen en zien een meerwaarde in de infrastructuur en de knowhow van het SW-bedrijf.

Regionale of gemeentelijke aansturing?

De meeste SW-bedrijven worden aan-

gestuurd vanuit een gemeenschappelijke regeling (GR) van meerdere gemeenten, op grote afstand van de gemeenteraden, de Colleges van Burgemeester en Wethouders en de gemeentelijke afdelingen. De gemeente zal zich opnieuw moeten afvragen of het SW-bedrijf, gezien de veranderde omstandigheden en de te maken beleidskeuzes, dient te worden aangestuurd in regionaal verband of rechtstreeks door de eigen gemeente.

In algemene zin kan gesteld worden dat regionale aansturing goed kan functioneren als er sprake is van vergelijkbare aard en omvang van de problematiek tussen de deelnemende gemeenten, er sprake is van relatief rustig 'vaarwater' en er duurzame overeenstemming bestaat tussen de partners over beleid en uitvoering. Bij de deelnemende gemeenten bestaat dan vooral behoefte om de uitvoering zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. En zolang de uitvoering geen rode cijfers laat zien is dat voor de gemeenten een zorg minder.

Als er echter sprake is van een toenemende druk op de financiële en inhoudelijke resultaten van het SW-bedrijf, bijvoorbeeld vanuit de politiek, de markt of vanuit regelgeving, dan is regionale aansturing vaak een buitengewoon stroperig proces. De besluiteloosheid en de concessies aan het gewenste beleid van de afzonderlijke gemeenten nemen dan toe, terwijl flexibiliteit, snelheid en daadkracht nodig zijn om adequaat te reageren op de druk die op het beleid wordt uitgeoefend.

Met name bij de keuze voor een mensontwikkelbedrijf is regionale aansturing lastig. De uitvoering van de WWB gaat dan een rol spelen. Ten aanzien van de WWB kunnen grote verschillen bestaan in problematiek tussen de deelnemende gemeenten. Die verschillen

zorgen ervoor dat afzonderlijke gemeenten eigen beleidskeuzes willen maken, die sterk van elkaar kunnen afwijken. Duurzaamheid is bij regionale aansturing namelijk essentieel. Als te verwachten is dat één van de gemeenten de uitvoering wil bijsturen of individueel keuzes wil blijven maken ten aanzien van de uitvoering van de WSW – en bij het mensontwikkelbedrijf ook ten aanzien van de uitvoering van de WWB – dan is dat per definitie een ondermijning van de regionale aansturing. Regionale aansturing is dan geen verstandige optie.

Regionale aansturing

De aansturing (of regie) wordt in dit model opgezet zoals binnen de huidige uitvoering van de WSW. De gemeenten maken keuzes en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de aansturing en de (financiële) resultaten. Er is in principe geen ruimte voor eigen beleid en uitvoering van de individuele gemeenten. Als gekozen wordt voor het mensontwikkelbedrijf geldt dit feitelijk ook voor de WWB.

Gemeentelijke aansturing

In dit model wordt de regie ingevuld zoals binnen de WWB. De gemeenten zijn individueel verantwoordelijk voor de uitvoering, aansturing en de (financiële) resultaten. De gemeenten maken daarbinnen zelf hun keuzes en sturen hun eigen uitvoering aan. Bij gemeentelijke aansturing is er geen ruimte voor een GR. Samenwerking tussen de gemeenten blijft van belang in verband met het regionale karakter van de arbeidsmarkt, maar deze zal vooral een projectmatig en beleidsafstemmend karakter hebben.

Uitvoering aanbesteden of zelf doen?

De gemeente kan de uitvoering uitbesteden of zelf doen. Zowel binnen de WSW als binnen de WWB heeft de

gemeente die beleidsvrijheid. Hoewel het uitbesteden van uitvoeringstaken sterk is gestimuleerd, trekken veel gemeenten grote delen van de uitvoering weer naar zich toe. Een belangrijke reden hiervoor is dat gemeenten nadrukkelijk verantwoordelijk zijn geworden voor de (financiële) resultaten van hun beleid. In de modernisering van de WSW, maar ook in de WWB en de Wmo zien we dat terug. Die verantwoordelijkheid zorgt ervoor dat de gemeente grote delen van de uitvoering weer tot haar kerntaken rekent.

Een tweede reden voor het terughalen van de uitvoering is dat gemeenten door het op afstand plaatsen van de uitvoering kennis van de klant kwijtraken die zij zo nodig achten om keuzes te maken en maatwerk te bieden. De uitvoerder beschikt over meer kennis dan de gemeente zelf, waardoor er vaak weinig anders overblijft dan de uitvoerder te volgen in zijn adviezen. Een belangrijke rol speelt daarbij dat er delen van de uitvoering zijn die de gemeente niet kan uitbesteden omdat deze behoren tot haar wettelijke taken. Het effect is dat er toch meerdere lagen ontstaan in de uitvoering, terwijl dat uit het oogpunt van klantvriendelijkheid en efficiëntie niet wenselijk is.

Een derde reden is dat de aanbestedingsregels stringente eisen stellen aan het uitbesteden. De procedures die moeten worden gehanteerd vergen veel voorbereiding en kennen vaak een doorlooptijd van meer dan vier maanden. Gemeenten kiezen dan noodgedwongen voor meerjarige contracten. Om de uitvoerder in de hand te houden moeten strikte opdrachten worden geformuleerd. Het effect is dat er nauwelijks ruimte is voor bijsturing en maatwerk.

Rondom de aanbestedingsregels geldt nog een aantal aandachtspunten. In de

aanbestedingsregelgeving is bijvoorbeeld opgenomen dat de deelname aan een aanbestedingsprocedure onder bepaalde voorwaarden kan worden voorbehouden aan SW-bedrijven. Concreet betekent dit dat het mogelijk is om uitsluitend SW-bedrijven te laten meedingen naar een opdracht. Toch moet er ook dan sprake zijn van een geldige aanbestedingsprocedure.

Ook kan de gemeente in aanbestedingen sociale gunningscriteria opnemen. De gemeente kan bijvoorbeeld als eis stellen dat een bepaald percentage van de opdracht moet worden uitgevoerd door langdurig werklozen en/of door personen met een arbeidshandicap. Daarbij geldt echter wel de proportionaliteitseis. Het is goed voor te stellen dat een schoonmaakopdracht wordt uitgevoerd met een groot percentage arbeidsgehandicapten, maar bij een bouwopdracht ligt dat vast anders. Een te hoog percentage kan leiden tot nietigheid van het gunningscriterium.

Het toezicht op de daadwerkelijke naleving van de aanbestedingsregels is de afgelopen tijd aanzienlijk vergroot. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft aangekondigd dat accountants via de gemeentelijke jaarrekening meer aandacht zullen besteden aan de rechtmatigheid van uitgaven en dan specifiek op het gebied van de naleving van deze regels. Verder is waar te nemen dat commerciële partijen steeds meer van zich laten horen. In gevallen waar men vermoedt dat de regelgeving niet is nageleefd, tekenen partijen steeds vaker bezwaar aan en/of schakelen de rechter in.

Vaak wordt door gemeenten bij het verlenen van opdrachten aan SW-bedrijven een beroep gedaan op de uitzondering 'inbesteden'. De aanbestedingsregels zijn dan niet van toepassing. Daarvoor

geldt wel een aantal eisen:

- Bij deelname van privaat kapitaal in het SW-bedrijf is een beroep op inbesteden uitgesloten;
- De gemeente moet op het SW-bedrijf toezicht uitoefenen zoals op haar eigen diensten;
- Wanneer het SW-bedrijf over een zekere mate van zelfstandigheid beschikt (zoals bij een NV, BV of stichting), is het uitgesloten dat de gemeente op de uitvoerder toezicht uitoefent als op haar eigen diensten;
- Het SW-bedrijf moet het merendeel van zijn werkzaamheden verrichten ten behoeve van de gemeente.

Jurisprudentie toont aan dat een beroep op inbesteden in de opdrachtrelatie tussen gemeente en SW-bedrijf steeds moeilijker zal worden. Kiezen voor een vorm van inbesteden draagt bij aan vergroting van de onzekerheid over houdbaarheid van deze mogelijkheid. Gemeenten doen er daarom goed aan om een beroep op inbesteden op termijn te vermijden.

Aanbesteden

In deze variant formuleert de gemeente een opdracht voor de uitvoering van (delen van) de WSW – in het mensontwikkelbedrijf ook (delen van) de WWB – en laat de gunning van de opdracht verlopen via een aanbestedingsprocedure. Aanbesteden van de uitvoering betekent dat de gemeente zichzelf ‘in de vingers zal snijden’. Aanbesteden kan immers betekenen dat het eigen SW-bedrijf de opdracht verliest. De gemeente betaalt dan een dubbele rekening: de factuur van de winnaar en de exploitatietekorten van de verliezer. Aanbesteden terwijl de gemeente feitelijk al een partij (het SW-bedrijf) voor ogen heeft is riskant en geen duurzame oplossing.

Zelf doen

De gemeente kan de uitvoering ook zelf

oppakken. De uitvoering van de WSW gaat dan deel uitmaken van de gemeentelijke organisatie. In het geval van het mensontwikkelbedrijf ligt het voor de hand om dan de uitvoering van WWB en WSW te laten ‘samensmelten’. De gemeente voert de kern van de activiteiten zelf uit. Van uitbesteden zal op onderdelen nog wel sprake zijn, maar dan vooral daar waar specifieke kennis of faciliteiten nodig zijn die in de eigen organisatie niet beschikbaar zijn.

Conclusie

Gemeenten staan voor een aantal fundamentele keuzes die voortkomen uit de modernisering van de WSW. Die keuzes vragen om een langetermijnvisie op de toekomst van het gemeentelijk arbeidsmarktbeleid en de rol van het SW-bedrijf daarbinnen. De modernisering biedt de gemeente nieuwe mogelijkheden om de samenhang tussen WMO, WWB en WSW te benutten ten gunste van klantvriendelijkheid, efficiëntie en effectiviteit.

Het vormen van die strategie en de implementatie daarvan zal niet meevallen. Bij veel gemeenten is er sprake van een sterke binding met het SW-bedrijf en de mensen die er werken. Er heerst trots en tevredenheid over wat het bedrijf in de afgelopen jaren heeft gepresteerd. Dat kan het maken van keuzes vertroebelen.

De volgorde waarin de vraagstukken worden behandeld is essentieel. Belangrijk is dat gemeenten zich niet laten leiden door bestaande (interne of externe) structuren en gevestigde belangen, maar kiezen op basis van de lokale problematiek, de consequenties van regelgeving, de eigen beleidskeuzes, de regiebehoefte en de competenties van het SW-bedrijf. Dan is de modernisering van de WSW een prachtige kans!

Kosha Schipper is directeur van Nautus (www.nautus.nl).

Roel Cremer is senior onderzoeker en adviseur bij TNO Kwaliteit van Leven | Arbeid.