



Registratiedatum: 23/09/2014  
Behandelend afdeling  
Afgehandeld door/op:

De gemeenteraad van Woerden  
T.a.v. de contactpersoon Nationale ombudsman  
De heer mr. J. van den Dool  
Juridisch adviseur |/Team Juridische en Facilitaire Zaken  
Postbus 45  
3440AA WOERDEN

Raad 23 SEP. 2014

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: B&W/YF2
B.V.O.:

Geacht college,

Met deze brief breng ik mijn digitale rapport 'Oog voor mensen met een arbeidsbeperking', onder uw aandacht. U kunt het rapport lezen via de link: [www.nationaleombudsman.nl/wswers-uit-beeld-bij-gemeenten](http://www.nationaleombudsman.nl/wswers-uit-beeld-bij-gemeenten). Ook treft u hier een filmpje waarin de boodschap van het rapport kort verwoord is.

#### Aanleiding onderzoek

De aanleiding voor dit onderzoek waren signalen dat mensen in de sociale werkvoorziening zich niet voldoende beschermd en gehoord voelen op de werkvloer. Veel van hen vertrouwen er niet op dat zij er toe doen en geloven niet dat er ook voor hun belangen plaats is. De Nationale ombudsman heeft onderzocht wat deze mensen redelijkerwijs van de gemeente mogen verwachten.

#### Uitkomst onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente in de praktijk steeds verder af staat van de mensen in de sociale werkvoorziening. De stapsgewijze overdracht van taken en verantwoordelijkheden leidt ertoe dat er feitelijk nog nauwelijks een relatie bestaat tussen de gemeente en mensen werkzaam in de sociale werkvoorziening.

Mensen met een arbeidsbeperking mogen van de gemeente verwachten dat de gemeente borgt dat hun belangen in beeld blijven in de besluitvorming en dat ze ergens met hun problemen of klachten terecht kunnen als er binnen het bedrijf waar zij werken geen oplossing voor gevonden wordt. Ook als de feitelijke werkzaamheden zijn overgedragen aan andere partijen. Wsw'ers mogen niet met hun klachten van het kastje naar de muur gestuurd worden. Dit geldt ook na 1 januari 2015.

#### Postadres

Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

#### Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 151  
2594 AG Den Haag

Tel: (070) 356 35 63  
Fax: (070) 360 75 72

bureau@nationaleombudsman.nl  
www.nationaleombudsman.nl

#### Doorkiesnummer

(070) 356 35 61 WJH/cr

#### Datum

23 september 2014

#### Ons nummer

2012.11612

#### Uw brief

#### Uw kenmerk

#### Bijlagen

#### Behandelend medewerker

mw. drs. W.J. van Helden

#### Onderwerp

Rapport Oog voor mensen met een arbeidsbeperking

Ons nummer  
2012.11612

2

### **Zorgelijke ontwikkeling in kader van decentralisatie**

Steeds meer overheidstaken worden in het kader van decentralisatie ondergebracht bij gemeenten, dichterbij de mensen. In praktijk zal dit net als in de sociale werkvoorziening leiden tot het tegenovergestelde namelijk het uitbesteden van taken: de afstand tussen burger en overheid wordt dan groter. Bij problemen dreigt de burger tussen wal en schip te vallen, omdat alle betrokken instanties naar elkaar wijzen. De Nationale ombudsman wil met dit rapport ook waarschuwen voor dit risico.

De Nationale ombudsman gaat in oktober en november in gesprek met gemeentelijke klachtbehandelaars over toegankelijke klachtbehandeling na de decentralisatie.

Met vriendelijke groet,  
de Nationale ombudsman,



mr. F.J.W.M. van Dooren,  
waarnemend ombudsman

# OOG VOOR MENSEN MET EEN ARBEIDSBEPERKING

## Rapport in het kort

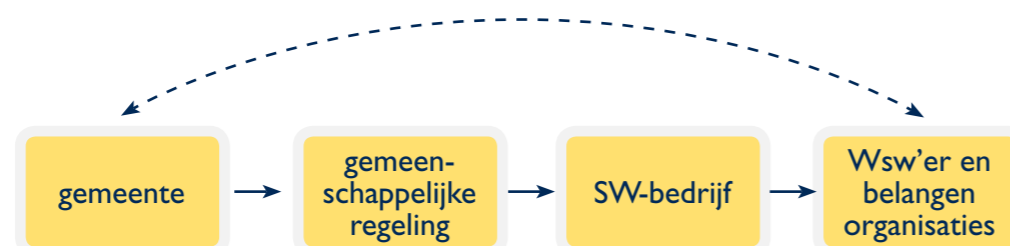
### Waar hebben we het over?

In Nederland hebben ongeveer 120.000 **mensen** een indicatie voor de Wet sociale werkvoorziening vanwege een arbeidsbeperking. De overheid vindt het belangrijk hen kansen op de arbeidsmarkt te bieden. Daarom zijn de Wet sociale werkvoorziening en de Participatiewet (vanaf 1 januari 2015) in het leven geroepen. Mensen met een Wsw-indicatie (Wsw'ers) kunnen beschut werken bij een van de 90 zogeheten SW-bedrijven (sociale werkvoorziening) of bij een reguliere werkgever met de passende begeleiding.

### Aanleiding

De Nationale ombudsman ontving signalen dat Wsw'ers zich niet voldoende beschermd en gehoord voelen op de werkvloer. Zij zijn van mening dat ze op de laatste plaats komen, vertrouwen er niet op dat zij er nog toe doen en geloven niet dat er ook plaats is voor hun belangen. De Nationale ombudsman heeft daarom onderzocht wat deze mensen redelijkerwijs van de overheid mogen verwachten. De ombudsman heeft geen onderzoek gedaan naar de problemen op de werkvloer.

### Hoe is de Wsw georganiseerd?



### Conclusie: Wsw'ers raken uit beeld

Het uitgangspunt van de Nationale ombudsman is dat de gemeente een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor haar inwoners met een arbeidshandicap, ook als de gemeente de uitvoering heeft **uitbesteed**. Om deze verantwoordelijkheid vorm te kunnen geven is het belangrijk een betekenisvolle relatie te hebben met Wsw'ers. Op dit moment dreigen deze mensen bij de overheid **uit beeld** te verdwijnen als gevolg van de overdracht van taken en bevoegdheden door de gemeente aan een gemeenschappelijke regeling en vervolgens mogelijk een SW-bedrijf. Hierdoor ontstaat bij de Wsw'ers een gebrek aan vertrouwen. Van de gemeente mag een betrokken houding verwacht worden. Mensen met een probleem moeten kunnen rekenen op een luisterend oor en een informele en oplossingsgerichte aanpak. Dit geldt ook als op 1 januari de Participatiewet van kracht wordt. [Lees verder](#)

### Vertegenwoordiger van cliëntenraad:

*"Er zijn mensen die bezwijken onder de druk. ... Het probleem wordt nergens opgepakt, zo is de klacht. De gemeenten onderkennen het probleem niet."* [Lees verder](#)

### Frank van Dooren, waarnemend Nationale ombudsman:



*"Decentralisatie heeft voordelen, het kan leiden tot een schaal van werken waarin de dienstverlening, zeker op de terreinen van zorg en inkomen meer maatwerk kan bieden. Maar deze voordelen kunnen onder druk komen te staan door de taak onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling en vervolgens (privaat) uit te besteden."*



Bekijk [hier](#) de video over het onderzoek.

### Aanbevelingen aan gemeenten

#### 1. Organiseer een tegenkracht zodat de commerciële belangen van SW-bedrijven in de praktijk niet doorslaggevend worden.

De SW-bedrijven dienen meerdere belangen. Enerzijds bieden zij beschut werk aan de mensen die dit nodig hebben. Anderzijds zijn het commerciële bedrijven die geld moeten verdienen. Deze situatie vraagt om een tegenkracht die ervoor zorgt dat er oog blijft voor de belangen van mensen in de sociale werkvoorziening. De Nationale ombudsman pleit ervoor dat bestuurders en hun ambtenaren nadrukkelijk en gericht de dialoog zoeken met de cliëntenraad en de ondernemingsraad. Niet om hen tevreden te stellen of omdat participatie nu eenmaal een verplichting is, maar omdat het informatie kan bieden die noodzakelijk is om het maatschappelijk belang te borgen.

#### 2. Stuur Wsw'ers niet van het kastje naar de muur, maar ga in gesprek als er problemen zijn.

SW-bedrijven hebben op papier goed georganiseerd hoe problemen van mensen op de werkvloer moeten worden aangepakt. Dit onderzoek wijst echter uit dat Wsw'ers in de praktijk nauwelijks van deze mogelijkheden gebruik maken. Dit komt door de **aard van de doelgroep**, de afhankelijkheid van mensen van het bedrijf en hun gemeente, en de complexiteit van het formele systeem. De Nationale ombudsman constateert dat het huidige systeem Wsw'ers onvoldoende het gevoel geeft dat er naar hen geluisterd wordt. Of dat zij ergens met hun problemen terecht kunnen op het moment dat de problemen op de werkvloer niet zijn op te lossen.

### Pieter, Wsw'er:

*"Op geen van mijn werkplekken was er ooit begrip als ik me toch ziek moest melden. Het ging zelfs zo ver dat mijn ziekmelding niet geaccepteerd werd. En er was geen instantie waar ik mijn klacht kon doen."* Lees ook de verhalen van [Robbie](#), [Monique](#), [Huib](#) en [Elly](#).

### Relevant voor nu en later

Op 1 januari 2015 wordt de Wet sociale werkvoorziening samen met de Wet Werk en Bijstand en Wajong vervangen door de Participatiewet. De knelpunten die de Nationale ombudsman in dit onderzoek naar voren brengt, zullen ook **na 1 januari 2015** spelen.

**Luister naar** hoogleraar Economie Maarten Allers in Radio Reporter over de gevolgen van decentralisatie.

### Verder lezen:

- [Rapport](#)
- [Persbericht](#)

---

# OOG VOOR MENSEN MET EEN ARBEIDSBEPERKING

---

*Een onderzoek naar de vraag wat mensen werkzaam in de sociale werkvoorziening van hun gemeente mogen verwachten*

## **Oog voor mensen met een arbeidsbeperking**

Een onderzoek naar de vraag wat mensen werkzaam in de sociale werkvoorziening van hun gemeente mogen verwachten

### **Onderzoeksteam**

Mevrouw drs. W.J. van Helden, projectleider  
Mevrouw mr. A.J.H. Tuzgöl-Broekhoven, onderzoeker  
Mevrouw mr. E.J.E. Govers, onderzoeker  
Mevrouw bc. S. Beer, ondersteuning

### **Substituut-ombudsman**

Mevrouw mr. A. Stehouwer

**Datum: 23 september 2014**

**Rapportnummer 2014/120**

### **Gebruikte afkortingen:**

- SW: sociale werkvoorziening
- SW-bedrijf: bedrijf dat sociale werkvoorziening uitvoert
- SW-medewerker: medewerker met een indicatie voor de sociale werkvoorziening
- Wsw: Wet sociale werkvoorziening
- Wsw'er: iemand met een indicatie voor de sociale werkvoorziening
- Wsw-indicatie: een indicatie voor de sociale werkvoorziening

## Beschouwing

Mensen in de sociale werkvoorziening voelen zich vaak niet gehoord en niet serieus genomen. Dit baart zorgen.

Behoorlijk overheidsoptreden betekent dat de overheid zich betrokken toont bij deze doelgroep. Het rapport *Oog voor mensen met een arbeidsbeperking* laat zien dat gemeenten in de praktijk op grote afstand staan van hun inwoners met een arbeidsbeperking. Dit komt doordat gemeenten bij de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening vaak gebruik maken van gemeenschappelijke regelingen waarna de taken vaak weer (privaat) worden uitbesteed. Er is door deze overdracht van taken een grote afstand ontstaan tussen de gemeente en haar inwoners met een arbeidsbeperking. Hierdoor bestaat bij gemeenten nog maar beperkt zicht op hoe het hun inwoners met een arbeidsbeperking vergaat.

Overdracht van taken zal in de toekomst vaker voorkomen. De gemeenten krijgen na de drie grote aanstaande decentralisatieoperaties een veelheid aan taken. Taken die vaak, net als nu in de sociale werkvoorziening, aan een gemeenschappelijke regeling zullen worden overgedragen. Decentralisatie heeft voordelen, een schaal van werken waarin de dienstverlening zeker op de terreinen van zorg en inkomen, meer maatwerk kan bieden. Maar deze voordelen kunnen onder druk komen te staan door gemeenschappelijke regelingen en verdere uitbesteding. De vraag is in hoeverre de gemeente in de praktijk werkelijk zicht zal houden op de uitvoering van deze taken en op de mensen die het betreft.

Binnen een gemeenschappelijke regeling kiezen gemeenten gezamenlijk voor één aanpak. Hierdoor kan maatwerk moeilijker worden. Een gemeente die een andere aanpak voorstaat zal zich vaak moeten conformeren aan de wensen van de meerderheid. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij het uitbesteden van een taak aan een bepaalde aanbieder. De lokale schaal dreigt hierdoor te verdwijnen. Johan Sluiter, wethouder Lingewaard, zei hierover het volgende: *“Ik wil niet centraliseren, alles naar één punt brengen. Ik wil het lokaal houden, hou het lokaal bij de gemeentes... Ik zou dat ook willen adviseren voor de andere gemeentes... Denk vanuit lokaal, doe het wel regionaal samen maar ga eerst uit van het lokale, niet centraal vanuit Arnhem [red: de grootste gemeente in het samenwerkingsverband].”*<sup>1</sup>

De democratische controle op de uitvoering van deze overgedragen taken is beperkt. In diezelfde uitzending van Reporter Radio zei hoogleraar Economie van decentrale overheden Maarten Allers<sup>2</sup> hierover: *“Dat [red: burgers in zo'n kleine gemeente heel ver van de besluitvorming komen af te staan] is juist bij die nieuwe taken een heel groot probleem. Omdat er enorm bezuinigd op moet worden. Het zijn voorzieningen die mensen die het nodig hebben enorm hard treffen. Daar moeten dus besluiten over worden genomen. Jantje wordt wel geholpen en Truus niet meer. En dat wordt dus uit de politiek gehaald en ergens bij een samenwerkingsverband neergezet dat niemand kent, waar niemand op gestemd heeft en waar niemand verantwoordelijk voor is”.*

Vanuit het perspectief van mensen met een arbeidsbeperking, waar dit onderzoek over gaat, is cruciaal dat de gemeente een bijzondere verantwoordelijkheid houdt voor haar burgers met een arbeidsbeperking. Ook als de feitelijke werkzaamheden zijn overgedragen aan andere partijen. Dit mag van een betrokken overheid worden verwacht. Mensen met een arbeidsbeperking mogen van de gemeente verwachten dat de gemeente borgt dat hun belangen in beeld blijven in de besluitvorming en dat ze ergens met hun problemen terecht kunnen als er binnen het bedrijf waar zij werken geen oplossing voor gevonden wordt. Een betekenisvolle relatie tussen mensen met een arbeidsbeperking en de gemeente is nodig om deze verantwoordelijkheid vorm te geven.

de Nationale ombudsman,



mr. F.J.W.M. van Dooren,  
waarnemend ombudsman

<sup>1</sup> Uitzending van Reporter Radio van 8 juni 2014  
<sup>2</sup> prof. dr. M.A. Allers

## Samenvatting

De Nationale ombudsman ontving signalen dat mensen in de sociale werkvoorziening (Wsw'ers) zich niet voldoende beschermd en gehoord voelen op de werkvloer. Deze signalen lieten zien dat Wsw'ers vaak van mening zijn dat ze op de laatste plaats komen. Veel mensen vertrouwen er niet op dat zij er nog toe doen, ze geloven niet dat er ook voor hun belangen plaats is. De Nationale ombudsman heeft daarom onderzocht wat deze mensen redelijkerwijs van de overheid mogen verwachten.

Op 1 januari 2015 wordt de Wet sociale werkvoorziening samen met de Wet Werk en Bijstand en Wajong vervangen door de Participatiewet. De knelpunten die de Nationale ombudsman in dit onderzoek naar voren brengt, zullen zeker ook na 1 januari 2015 spelen.

Zowel de Wet sociale werkvoorziening als de Participatiewet hebben tot doel mensen met een arbeidsbeperking kansen op de arbeidsmarkt te bieden. Waar nodig in beschut werk en anders bij een reguliere werkgever met de bijpassende begeleiding. Voor deze inzet door de overheid is gekozen omdat de overheid het belangrijk vindt dat ook deze mensen participeren op de arbeidsmarkt. Hun situatie brengt met zich mee dat de overheid een extra verantwoordelijkheid voor hen voelt.

De Nationale ombudsman beoordeelt het handelen van de overheid aan de hand van de uitgangspunten voor behoorlijk overheidsoptreden. Centraal hierin staat dat de positie van de burger niet uit het oog verloren mag worden. De Nationale ombudsman beoordeelt of het perspectief van de burger in de uitvoeringspraktijk voldoende plaats krijgt. Een *betrokken overheid* is een van de kernwaarden voor behoorlijk overheidsoptreden. In de situatie van deze doelgroep betekent dit dat de overheid er voor moet zorgen dat de belangen van de mensen met een arbeidshandicap expliciet een plaats krijgen in te nemen besluiten. Bovendien zorgt een betrokken overheid er voor dat mensen ergens laagdrempelig terecht kunnen met hun problemen en zorgen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de gemeenten ligt. Gemeenten zijn immers primair verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. Zij moeten daarom borgen dat het gekozen systeem in de praktijk zodanig functioneert dat de mensen die het aangaat niet uit beeld verdwijnen.

De overheid staat in de praktijk steeds verder af van de mensen in de sociale werkvoorziening. De Nationale ombudsman concludeert dat de stapsgewijze overdracht van verantwoordelijkheden en taken, er toe leidt dat er feitelijk nauwelijks nog een relatie bestaat tussen de overheid en deze mensen met een arbeidsbeperking.

De bedrijven die de sociale werkvoorziening uitvoeren (SW-bedrijven) dienen meerdere belangen. Enerzijds zijn zij in het leven geroepen om beschermd werk te bieden aan de mensen die dit nodig hebben. Anderzijds zijn het commerciële bedrijven die geld moeten verdienen. Zeker in tijden van crisis kunnen deze twee doelstellingen met elkaar op gespannen voet staan. Deze situatie vraagt om een tegenkracht die er voor zorgt dat de belangen van mensen in de sociale werkvoorziening niet uit het oog verloren worden. En juist hier is het de gemeente die aan zet is. De Nationale ombudsman constateert dat deze tegenkracht nauwelijks ontwikkeld is. Het gevaar bestaat dat de gemeente eigenlijk niet meer weet hoe het met de Wsw'ers gaat. Anders geformuleerd, de overheid weet te weinig hoe haar publieke taak om mensen met een arbeidsbeperking kansen op de arbeidsmarkt te bieden, in de praktijk wordt uitgevoerd. Dit baart zorgen.

De Nationale ombudsman adviseert de gemeenten actief en zichtbaar een tegenkracht te organiseren zodat de commerciële belangen in de praktijk niet doorslaggevend worden. Hiervoor is inbreng vanuit de doelgroep van essentieel belang. Alleen dan kan er in de praktijk een evenwicht gevonden worden tussen het commerciële belang van bedrijven en het belang van de Wsw'ers. De zorgen en wensen van de doelgroep moeten altijd expliciet een plaats krijgen in de besluitvorming. Zo fungeren deze belangen als tegenwicht tegen de commerciële bedrijfsbelangen.

SW-bedrijven hebben - net als reguliere bedrijven - op papier goed georganiseerd hoe problemen van mensen op de werkvloer moeten worden aangepakt. Dit onderzoek wijst echter uit dat Wsw'ers in de praktijk nauwelijks van deze mogelijkheden gebruik maken. De reden hiervoor is gelegen in de aard van de doelgroep, de afhankelijkheid van mensen van het bedrijf en de gemeente en de complexiteit van het formele systeem. De Nationale ombudsman constateert dat het huidige systeem de doelgroep in de sociale werkvoorziening onvoldoende het gevoel geeft dat er naar ze geluisterd wordt. Of dat zij ergens met hun problemen terecht kunnen op het moment dat de problemen op de werkvloer niet zijn op te lossen.

De Nationale ombudsman beveelt gemeenten aan het gesprek te voeren met de doelgroep over wat deze groep met een arbeidsbeperking in de praktijk nodig heeft om zich gehoord en begrepen te voelen op het moment dat er problemen zijn. Belangrijke elementen hierbij zijn de informele klachtbehandeling en een proces dat aansluit bij de belevingswereld en capaciteiten van de Wsw'ers. Uiteraard is het ook van belang dat er van klachten en signalen geleerd wordt.

De kern van het rapport '*Oog voor mensen met een arbeidsbeperking*' van de Nationale ombudsman is dat de gemeente een bijzondere verantwoordelijkheid houdt voor haar inwoners met een arbeidshandicap, ook als deze in de uitvoering op afstand staan. Een betekenisvolle relatie tussen Wsw'ers en de overheid is nodig om als betrokken overheid deze verantwoordelijkheid vorm te geven. De gemeente is hiervoor verantwoordelijk. Op dit moment dreigt overdracht van taken er toe te leiden dat mensen bij de overheid uit beeld verdwijnen. Hierdoor ontstaat een gebrek aan vertrouwen. Van de gemeente mag een betrokken houding verwacht worden. Mensen met een probleem moeten kunnen rekenen op een luisterend oor en een informele en oplossingsgerichte aanpak.

# INHOUDSOPGAVE

Beschouwing	4
Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en achtergrond	7
1.2 Vraag- en doelstelling onderzoek	7
1.3 Afbakening onderzoek	8
1.4 Aanpak	8
1.5 Leeswijzer	8
2 Een bijzondere groep werknemers	9
3 Formele verantwoordelijkheden	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Verantwoordelijkheden in de sociale werkvoorziening	10
3.3 De gemeenschappelijke regeling	10
3.4 Uitvoering door bedrijf	11
3.5 De situatie per 1 januari 2015	11
4 Knelpunten in de praktijk	12
4.1 Inleiding	12
4.2 Spanning tussen commerciële en sociale doelstelling	12
4.3 Overheid heeft geen zicht op situatie Wsw'ers	13
4.4 Te hoge drempel om problemen aan te kaarten	13
4.5 Cliëntenraad onvoldoende benut	14
5 Analyse en conclusie	15
5.1 Inleiding	15
5.2 Een bijzondere verantwoordelijkheid	15
5.3 Democratisch tekort	15
5.4 Op twee momenten beter in beeld	15
5.5 Afsluitend	16
Bijlage 1	17
Bijlage 2	17
Bijlage 3	20



## “Als kind lag ik negenendertig keer in het ziekenhuis”

**Pieter\* (42) is teamleider in een kwekerij. Hij werkt al sinds zijn twintigste via de sociale werkvoorziening (SW): ooit begon hij in de bosbouw en na omzwingingen in de schoonmaakbranche en een tuinmachinebedrijf geeft hij nu leiding aan een team dat bomen kweekt. “Zorgen dat iedereen met een goed gevoel zijn werk doet, dat is mijn passie geworden.”**

“Ik ben wat vaker ziek dan een ander. Mijn immuunsysteem is niet zo sterk. Als kind heb ik negenendertig keer in het ziekenhuis gelegen. De ene keer mankeerde ik iets aan mijn oren, de andere keer had ik astma, dan weer chronische ontstekingen. Ik zie dat zelf als een geval van pech. Meer niet. Het had wel vervelende gevolgen. Ik ben er vroeg door van school gegaan en kon door medische problemen almaar geen vaste baan vinden. Ik ging van uitzendbaan naar uitzendbaan, werkte een weekje wel en dan weer een weekje niet. Ik wilde zo graag vast werk dat ik naar de gemeente ben gegaan met de vraag wat ze voor mij konden doen.”

### Kaartenbakken

“Zo belandde ik in de SW. Mijn eerste baan, in de bosbouw, bleek heel goed voor me. Lekker in de buitenlucht werken, zagen, uitdunnen, planten bestrijden. Ik had het goed naar mijn zin. Jammer genoeg hield dat werk op. Ik kon snel terecht in de groenvoorziening, maar al was het werk leuk, ik kwam er niet verder. Terwijl ik graag wilde doorgroeien. In een schoonmaakbedrijf werd ik meewerkend voorman; daarna zat ik even thuis. Ik kon vervolgens terecht bij een technische dienst maar ook daar hield het werk op zeker moment op. Ik werd gedetacheerd bij een tuinmachinebedrijf waar ik het hele IT-gebeuren op poten heb gezet, van kaartenbakken naar een compleet digitaal systeem. Toen ik daar te duur werd omdat ik te veel deed, schoof ik door naar mijn huidige werk. Hier geef ik leiding aan een team van 25 man. 's Ochtends verdeel ik de taken en de rest van de dag stuur ik de werkvloer aan. Heerlijk werk. Ik kan de mensen vanuit mijn ervaring goed begeleiden, ik zorg ervoor dat iedereen werkt met een goed gevoel. Dat is mijn passie geworden.”

### Nuttig

“Op geen van mijn werkplekken was er ooit begrip als ik me toch ziek moest melden. Het ging zelfs zo ver dat mijn ziekmelding niet geaccepteerd werd. Dan moest ik toch komen. Maar dat ging echt niet. De SW beschermt je wel tegen ontslag maar niet tegen andere tegenwerking. Ik kreeg boetes, extra verlof werd ingetrokken... ziek zijn mocht simpelweg niet. En er was geen instantie waar ik mijn beklag kon doen. Uiteindelijk heb ik een keer een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman. Dat hielp.

De SW heeft voor mij wel een ander, heel belangrijk voordeel opgeleverd. Ik heb er een vast salaris door, dus heb ik een huis kunnen kopen voor mijn vrouw en twee kinderen.

We hebben het goed samen. Onze zoon van 16 doet aan professioneel judo. Mijn vrouw en ik wisselen elkaar af voor de rijbeurten naar zijn wedstrijden. Wat natuurlijk wel afhangt van mijn gezondheidstoestand. Verder houd ik van wandelen en motorrijden, en ik judo zelf ook. Ook combineer ik werk en privé als secretaris van de Wsw-cliëntenraad. Gevraagd en ongevraagd geven we de gemeente advies, we maken zaken kenbaar en laten zien wat er beter kan. Ook zo maak ik me dus reuze nuttig.”

\* Pieters werkelijke naam is bekend bij de Nationale ombudsman

## 1 Inleiding

‘Volgens diverse cliëntenraden Wet sociale werkvoorziening is de situatie binnen de SW-bedrijven<sup>3</sup> verslechterd. Zo is er onvoldoende kennis van de diverse beperkingen en mensen worden niet of nauwelijks begeleid. Werkzaamheden, ook als ze ongeschikt zijn voor de persoon, moeten verplicht worden uitgevoerd. Aangegeven wordt dat ziekmeldingen niet worden geaccepteerd. Teamleiders krijgen hierover heel duidelijke instructies van het management. Mensen worden blootgesteld aan het werken met gevaarlijke stoffen zonder dat zij hier weet van hebben. Wanneer een productieafdeling geen werk heeft worden mensen gedwongen op het werk te verschijnen en de hele dag niets te doen, soms wekenlang. Medische dossiers zouden worden gelekt (de Arbodienst zit in hetzelfde gebouw en medewerkers lopen in en uit). Vertrouwenspersonen geven informatie aan het management door en mensen worden hierop aangesproken. Cliënttevredenheidsonderzoeken worden in aanwezigheid van het management ingevuld. Er zijn mensen die bezwijken onder de druk, zo gaf men aan. Een teamleider die bekend is met een aantal situaties is naar eigen zeggen, een zwijgplicht opgelegd. Het probleem wordt nergens opgepakt, zo was de klacht. De gemeenten onderkennen het probleem niet’.

(uit een gesprek met een vertegenwoordiger van cliëntenraden bij de Nationale ombudsman)

### 1.1 Aanleiding en achtergrond

Mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap kunnen vaak moeilijk een baan vinden op de reguliere arbeidsmarkt. De Wet sociale werkvoorziening is bedoeld om een werkplek te bieden aan mensen met een beperking, een arbeidshandicap. Arbeidsgehandicapten kunnen op deze manier aan het werk in een omgeving die rekening houdt met hun mogelijkheden en beperkingen. Dit kan zowel in de sociale werkvoorziening zijn, als bij een reguliere werkgever met de benodigde begeleiding. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet.

In het najaar van 2012 ontving de Nationale ombudsman signalen over problemen in de sociale werkvoorziening. Deze problemen werden omschreven als intimidaties en slechte werkomstandigheden bij SW-bedrijven. De werkomstandigheden zouden onvoldoende zijn afgestemd op de beperkingen van de mensen. Werknemers met een indicatie voor de sociale werkvoorziening (Wsw'ers) zouden zich onvoldoende beschermd voelen. Mensen gaven aan nergens terecht te kunnen met hun problemen. Deze signalen zijn voor de Nationale ombudsman reden geweest een onderzoek in te stellen.

### 1.2 Vraag- en doelstelling onderzoek

De vraag die de Nationale ombudsman zich in dit onderzoek heeft gesteld is wat Wsw'ers in redelijkheid van de gemeente mogen verwachten. Het doel van het onderzoek is te beoordelen hoe de gemeenten bij overdracht van deze taken de belangen van hun Wsw'ers in de praktijk borgen en wat hierbij kwetsbare punten zijn.

De Nationale ombudsman ziet erop toe dat het handelen van de overheid niet alleen rechtmatig is, maar ook behoorlijk. De Nationale ombudsman beoordeelt het handelen van de overheid aan de hand van de uitgangspunten voor behoorlijk overheidsoptreden. Centraal hierbij staat dat de positie van de burger niet uit het oog verloren mag worden. De Nationale ombudsman beoordeelt of het perspectief van de burger in de uitvoeringspraktijk voldoende plaats krijgt.

<sup>3</sup> Bedrijven die de sociale werkvoorziening uitvoeren

Een *betrokken overheid* is een van de kernwaarden voor behoorlijk overheidsoptreden. In de situatie van deze doelgroep betekent dit dat de overheid er voor moet zorgen dat de belangen van de mensen met een arbeidshandicap expliciet meegewogen worden in te nemen besluiten. Bovendien zorgt een betrokken overheid er voor dat mensen ergens laagdrempelig terecht kunnen met hun problemen en zorgen.

### **1.3 Afbakening onderzoek**

Over de toekomst van de Wet sociale werkvoorziening is al geruime tijd een politieke discussie gaande. De Nationale ombudsman is uitgegaan van de politieke keuzes die zijn gemaakt.

Eerst was er de Wet Werken naar vermogen die per 1 januari 2013 zou worden ingevoerd. In deze wet zouden de bijstand, de Wajong en de Wet sociale werkvoorziening worden samengevoegd. Deze wet beoogde dat mensen zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag zouden gaan. Na de val van het kabinet in april 2012 is de politieke steun voor deze wet weggefallen en ging de invoering niet door. Wel bleef duidelijk dat de Wet sociale werkvoorziening zou veranderen maar op welke manier dat zou zijn was nog onbekend. Volgens het daarop volgende Regeerakkoord 2012 zou de instroom in de Wet sociale werkvoorziening in zijn huidige vorm gestopt worden met ingang van 1 januari 2014. Op 2 december 2013 is het wetsvoorstel Participatiewet ingediend bij de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 1 juli 2014 aangenomen. De ingangsdatum is nu 1 januari 2015.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman richt zich niet op het feitelijke werkklimaat binnen SW-bedrijven. De SW-bedrijven en gemeenten die in het kader van het onderzoek zijn bezocht zijn in dit rapport geanonimiseerd. Het onderzoek heeft het systeem onder de loep genomen. Het onderzoek geeft geen oordeel over individuele situaties. Het onderzoek geeft aan waar verbetering geboekt kan worden vanuit het perspectief van de Wsw'ers.

### **1.4 Aanpak**

In eerste instantie is bij één SW-voorziening onderzoek gedaan. Documentatie is bestudeerd en gesprekken zijn gevoerd met medewerkers van de sociale werkvoorziening en hun adviseurs. Ook is met vertegenwoordigers van de gemeente gesproken. De uitkomsten van dit onderzoek lieten zien dat de aard van de problematiek structureel is en niet inherent aan deze specifieke SW-voorziening. Daarom heeft de Nationale ombudsman besloten het onderzoek te verbreden. Op 14 juni 2013 kondigde de Nationale ombudsman met een persbericht dit bredere onderzoek aan.

Vervolgens is bij nog twee gemeenten in Nederland documentatiemateriaal opgevraagd. Ook werden deze gemeenten en SW-bedrijven bezocht. De onderzoekers van de Nationale ombudsman spraken met diverse medewerkers van de SW-bedrijven, vertrouwenspersonen, de leiding, het dagelijks bestuur en met de (wethouder van de) desbetreffende gemeenten. Ook voerden zij gesprekken met belangenorganisaties en met Cedris, de brancheorganisatie voor sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie. Tijdens het Landelijk Congres Cliëntenraad zijn medewerkers van de Nationale ombudsman in een workshop ingegaan op de voorlopige uitkomsten van het onderzoek. Hierover is het gesprek gevoerd met de deelnemers aan de workshop. Het onderzoek is afgesloten met een rondetafelgesprek met wethouders van diverse gemeenten, een directeur van een SW-bedrijf en een vertegenwoordiger van Vereniging Mobility (zie bijlage 2 voor het verslag).

Onder (vertegenwoordigers van) Wsw'ers bleek veel belangstelling te bestaan voor dit onderzoek. Diverse initiatieven zijn door mensen ondernomen om signalen van Wsw'ers te verzamelen over hoe zij hun werk ervaren en wat zij concreet meemaken op de werkvloer. De Nationale ombudsman liet hierop in een tussenbericht weten het te waarderen dat mensen dergelijke initiatieven tonen. Het is

goed dat een onderwerp zo leeft onder diegenen wie het aangaat. In dit bericht benadrukte de Nationale ombudsman ook nogmaals het doel en de reikwijdte van het onderzoek.

### **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt ingegaan op de bijzondere positie van de mensen met een Wsw-indicatie. Hoofdstuk 3 behandelt de formele rol van de gemeente, hoofdstuk 4 de rol van de gemeente in de praktijk. Tot slot geeft hoofdstuk 5 de analyse en conclusies van de Nationale ombudsman weer.

### **'Een bouwvakker met een stoma, dat werkt dus niet'**

**Van zijn vijftiende tot zijn vijftigste werkte Robbie de Brouwer (nu 56) als metselaar in de bouw. Tot hij ziek werd. Tegenwoordig onderhoudt hij de sportvelden van de lokale hockey- en tennisclub. Hij verdient er minder, hij merkt dat sommigen op hem neerkijken omdat hij 'toch maar een WML' er' is, maar hij is dolblij dat hij dit nog kan doen. 'Niet werken, ik moet er niet aan denken.'**

'Zeven jaar geleden kreeg ik colitis ulcerosa, een ontsteking van de darm. Ik had het al eerder in een lichte vorm gehad; dankzij tabletten was ik daar vanaf. Toen wist ik niet dat je de ziekte de rest van je leven bij je draagt. Inmiddels heb ik geen dikke darm meer maar een stoma. Het heeft me wel een paar jaar gekost om daarmee om te gaan. In het begin dacht ik dat iedereen die bobbel onder mijn trui zou zien, maar inmiddels ben ik makkelijker.

Leven met een stoma betekent dat je niet zwaar mag tillen en niet veel mag bukken. Je loopt met een flink gat in je buik waar breuken omheen ontstaan als je je buik te veel belast. En met breuken krijg je eerder lekkages. Heel onpraktisch allemaal. Een bouwvakker met een stoma, dat werkt dus niet. Daar was ik wel even flink van in de war. Ik had net een nieuw contract maar werd direct teruggezet naar zeventig procent van mijn laatstverdiende loon.'

#### **Dreigen**

'Ik ben in de tijd van mijn operatie door het oog van de naald gekropen. Bijna acht weken lag ik in het ziekenhuis. Na de operatie kreeg ik er een longontsteking overheen. Dat hakte er in, ook bij mijn vrouw en onze drie kinderen. Maar ik ben niet iemand die bij de pakken neerzit. Zodra het ging ben ik naar het CWI gegaan. Ik heb stevig moeten aandringen om te worden ingeschreven, en zelfs moeten dreigen dat ik anders een klacht zou indienen. Uiteindelijk kreeg ik een indicatie en kon ik me inschrijven op de lange wachtlijst van de WML, de organisatie voor sociale werkvoorziening in Brabant.'

#### **Tractor**

'Na bijna een jaar bleek dat de onderhoudsman van de tennisclub met pensioen ging. Ideaal voor mij. Er was al een aparte wasruimte, de wc kon worden aangepast en er kwam een mooie wasbak bij. Die voorzieningen heb ik nodig om mijn stoma te verwisselen. Wat heel fijn is, is dat ik alleen werk. Ik moet regelmatig naar de wc en heel soms gaat er iets mis met de stoma. Als je tussen twintig anderen staat is dat naar, maar nu gaat dat prima. Alleen werken vind ik ook geen probleem. Ik sta elke dag om 5 uur op, verwissel mijn stoma, eet een paar crackers en zorg dat ik thuis naar het toilet ben geweest. Om half zeven begin ik met banen vegen, bladblazen en de hockeyvelden vegen met een tractor. De eerste spelers komen pas om negen uur, dan heb ik de banen al schoon. Met de sporters maak ik een praatje, of ik krijg een compliment dat de banen er mooi bij liggen. 's Middags moet ik thuis rusten. Ik slaap 's nachts weinig omdat ik er geregeld uit moet voor mijn stoma.'

#### **Karpers**

'Op wie bij de WML werkt, wordt een beetje neergekeken. Niet iedereen die ik van vroeger ken, groet me nog. Ik snap het wel, ze zien me niet meer voor vol aan. In hun ogen heb ik een luizenbaantje. Ze doen maar. Ik wil daar nooit meer weg. Wat ben ik blij dat ik nog iets doe. Ik verdien nu niet zo veel dus mijn vrouw is meer gaan werken. Thuis doe ik daarom wat meer lichte dingen in het huishouden. Zo redden we ons best. In mijn vrije tijd viste ik altijd, liefst op karpers. Ook dat is veranderd. Ik kan niet meer zomaar langs de waterkant zitten, er moet een wc in de buurt zijn. Vorig jaar ben ik met mijn zoon een week op visvakantie geweest. Aan een meer, met goede accommodatie. Zo ging het toch nog.'

## **2 Een bijzondere groep werknemers**

'Alle werknemers zijn verschillend, het is wat dat betreft net een gewoon bedrijf. Alleen kunnen ze hier niet solliciteren en ze kunnen hier niet weggaan'.

(Lid managementteam SW-bedrijf)

De mensen met een Wsw-indicatie (Wsw'ers) vormen een bijzondere groep werknemers. Zij hebben individuele aanpassingen in hun werkomgeving nodig om te kunnen werken. Het merendeel betreft mensen met een verstandelijke of psychische beperking. De aard van de aanpassingen is divers. Het kan gaan om fysieke aanpassingen van de werkplek maar ook bijvoorbeeld om het creëren van een werkplek waar de werknemer zo min mogelijk prikkels krijgt. Ook het soort werk moet passen binnen de mogelijkheden die de werknemer heeft. Begeleiding op het werk is noodzakelijk. In een passende werkomgeving en met goede begeleiding kan de Wsw'er zijn werk goed doen.

Soms zijn Wsw'ers niet goed in staat problemen die zij ondervinden op de werkvloer bespreekbaar te maken. De angst voor negatieve gevolgen hiervan zoals baanverlies speelt hierbij een grote rol. Een Wsw'er kan immers alleen via de sociale werkvoorziening in de regio, waar hij of zij woont, aan het werk. Een alternatief is er daarom voor deze mensen niet: er zijn geen andere mogelijkheden voor deze werknemer op het moment dat het daar niet goed gaat. De hierdoor ontstane afhankelijkheid maakt het voor mensen soms moeilijk de problemen die zij ervaren aan te kaarten.

Dit kwam ook aan de orde tijdens het congres van de Landelijke Cliëntenraad van 27 maart 2014. Hier verzorgden twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman een inleiding met als titel 'Zorg door de gemeente voor SW-medewerkers'. In die discussie gaven leden van cliëntenraden aan dat Wsw'ers weinig klachten indienen. Angst voor negatieve gevolgen zou de reden zijn dat mensen liever hun mond houden of zich ziek melden bij de werkgever. Het collectief indienen van klachten (in de vorm van een 'zwartboek') bijvoorbeeld via de vakbonden (die als een 'tussenschakel' kunnen fungeren) wordt wel als manier gebruikt om de gemeente te informeren over de problemen en zorgen die men heeft. Ook dienen mensen soms anoniem een klacht in. De deelnemers aan de workshop gaven aan dat gemeenten zich meer betrokken zouden moeten voelen bij het wel en wee van mensen werkzaam in een SW-bedrijf.

'Wij worden geconfronteerd met mensen die hun verhaal wel aan ons vertellen maar als de dood zijn dat hun naam wordt genoemd. Medewerkers spreken af om vooral via de thuismail met elkaar te communiceren.'

(van een vertrouwenspersoon)

De populatie binnen het SW-bedrijf verandert. De groep breidt uit met mensen die vanwege andere omstandigheden problemen hebben met het werken in een regulier dienstverband. Bijvoorbeeld mensen die langdurig verslaafd zijn geweest of ex-gedetineerden. Ook deze mensen kunnen via het SW-bedrijf aan het werk. Dit vraagt extra aandacht als het gaat om het creëren van een werkomgeving die aansluit bij ieders individuele mogelijkheden. De groepen zijn immers uiteenlopend waardoor zij verschillende soorten begeleiding en ondersteuning nodig hebben.

### 'Soms moet ik me terugtrekken om bij te komen'

**Monique\* (38) is gastvrouw. Vanuit een SW-bedrijf is ze gedetacheerd in een inloophuis voor mensen die vastlopen in hun leven. Het werk put haar uit. Ze moet veel praten met de mensen en ze trekt zich hun verhalen sterk aan. Haar taak is het bieden van een luisterend oor. Als er iets moet gebeuren moet ze doorverwijzen naar deskundigen. 'Ik zou zelf graag veel meer willen doen. Daarom volg ik nu een opleiding.'**

'Als kind liep ik door koortsstuipen een kleine hersenschade op. Ik viel in mijn jeugd vaak, mijn spieren werken niet altijd mee. Mijn knie, schouder en duim zijn inmiddels overbelast. Ik zat op een mlk-school en wilde graag kraamhulp worden, maar dat is niet gelukt. Het werk dat ik nu doe, 32 uur per week, vind ik druk. Ik ben erg gevoelig voor sfeer en luister de hele dag naar klachten. Soms moet ik me terugtrekken om ervan bij te komen. Vooral omdat ik niets mag proberen op te lossen. Al weet ik zeker dat ik dat goed kunnen, ik heb de bevoegdheid niet.'

#### **Biosensor**

'Ik ben nu bezig met een aanvraag om voor mezelf te beginnen, in een vorm van begeleid werken. Mijn trajectbegeleider helpt me daarbij, hij heeft nu contact met de gemeente. Ik weet dat ik er recht op heb, het is alleen een kwestie van tijd. Ik volg een opleiding voor gezondheidstherapeut en voor life coaching. Dat vind ik een heel mooie combinatie. De alternatieve gezondheidszorg heeft me altijd geïnteresseerd, ik zoek er veel over op op het internet, ik wil er graag meer van weten. Zo stuitte ik op de gezondheidstherapie. Wat ik wil gaan bieden zijn behandelingen voor gevoelige mensen zoals ik, als alternatief therapeut. Als therapeut meet ik de cliënt met een biosensor, dat is iets wat het midden houdt tussen een pendel en een wichelroede. Die meting levert een behandeling en een remedie op. Ik ben zelf ook verschillende keren zo behandeld en heb er veel baat bij.'

#### **Volhouden**

'Van de andere opleiding, voor life coach, heb ik het eerste jaar achter de rug. Ik moet nu nog een jaar, dan zou ik kunnen beginnen als therapeut. Dat lijkt me heel fijn. Ik denk dat ik dan veel meer energie zal hebben.

Wat er op dit moment nog bijkomt is dat ik na een relatie van vijfeneenhalf jaar weer bij mijn ouders woon. Ook dat kost me energie, al weet ik wel dat het voorlopig niet anders kan. Mijn ouders zijn in de zestig en zitten tijdelijk beiden thuis in de ziektewet. Dat ik weer thuis woon is voor ons alle drie echt wennen. Maar de opleiding is duur, die moet ik eerst betalen. Daarna kan ik op zoek gaan naar een eigen appartement. Nog even volhouden dus. Ik hoop ook dat ik weer iemand tegenkom, een betere man dit keer. Laatst was ik halsoverkop verliefd geworden op iemand, maar hij koos voor een ander. Ook wat dat betreft moet ik nog even volhouden. Gelukkig heb ik een lieve vriendin met wie ik in de vakanties leuke dingen onderneem, dan gaan we naar het treinenmuseum of een dagje naar een mooie stad. Verder heb ik twee getrouwde broers, met kinderen. Daar ga ik graag naartoe, dat vind ik heel gezellig. Ik kan me goed ontspannen, gelukkig.'

\* Moniques werkelijke naam is bekend bij de Nationale ombudsman

## 3 Formele verantwoordelijkheden

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het formele systeem van de sociale werkvoorziening. De juridische mogelijkheden om taken over te dragen aan een gemeenschappelijke regeling en/of zelfstandige bedrijven passeren kort de revue. Deze mogelijkheden leiden in de praktijk tot constructies waarbij de gemeente op grote afstand staat van de mensen met een indicatie voor de sociale werkvoorziening (Wsw'ers). Ook in de toekomst, na invoering van de Participatiewet bestaat de mogelijkheid om de uitvoering van deze wet op afstand van de gemeente te plaatsen.

### 3.2 Verantwoordelijkheden in de sociale werkvoorziening

Het doel van de Wet sociale werkvoorziening is dat mensen die niet volledig op eigen kracht kunnen participeren op de arbeidsmarkt, passend werk aangeboden krijgen. Het bieden van beschermd werk aan deze groep is een publieke taak. De Wet sociale werkvoorziening regelt dat de Rijksoverheid (het Rijk) en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het beschikbaar stellen van arbeid onder aangepaste omstandigheden aan personen die door een handicap daarop aangewezen zijn. Primair zijn de gemeenten verantwoordelijk. Het Rijk geeft gemeenten geld om Wsw'ers aan werk te helpen. Vanwege het belang van goede sociale werkvoorziening is er echter ook in voorzien dat het parlement de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de kwaliteit en kwantiteit kan aanspreken.

Een indicatie voor de sociale werkvoorziening is nodig om te werken in de sociale werkvoorziening. Deze indicatie wordt afgegeven door het UWV. Het UWV beoordeelt onder meer de ernst van de belemmeringen die door de arbeidshandicap optreden en de aanpassingen die nodig zijn om regelmatig te kunnen werken.

### 3.3 De gemeenschappelijke regeling

Vaak kiest de gemeente er voor om de taken en verantwoordelijkheden ingevolge de Wet sociale werkvoorziening over te dragen aan een SW-organisatie. Dit gebeurt meestal in samenwerking met andere gemeenten in de regio in het kader van een gemeenschappelijke regeling<sup>4</sup>. De uitvoering van de wet wordt dan overgedragen aan het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Als deze Wsw-organisatie voldoet aan de eisen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kan deze organisatie zelfstandig subsidie krijgen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Wsw-organisatie is dan formeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening.

Bij het instellen van een gemeenschappelijke regeling hebben gemeenten een grote mate van vrijheid om te bepalen hoe de controle en de verantwoording moet worden vormgegeven. Dit verklaart ook waarom er verschillen bestaan tussen de diverse gemeenschappelijke regelingen.

De afstand tot de gemeente(raad) wordt vergroot door het instellen van een gemeenschappelijke regeling. Het college draagt zijn bevoegdheden over aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Rechtstreekse controle door de raad op het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, is niet mogelijk. Raadsleden kunnen slechts om informatie vragen. De juridische mogelijkheden voor de raad tot het beïnvloeden van het doen en laten van een gemeenschappelijke regeling waaraan bevoegdheden zijn overgedragen zijn niet groot. De gemeenteraad heeft - net als het college - geen rechtstreekse invloed op de besluitvorming binnen de gemeenschappelijke regeling. Ook achteraf kan niet worden ingegrepen. Hoogstens kan de delegatie worden ingetrokken. Maar de in delegatie

<sup>4</sup> Indien bij een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen de uitvoering van deze wet volledig is overgedragen aan het bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van die wet, treedt dat bestuur voor de toepassing van deze wet, met uitzondering van de artikelen 8, 9, artikel 13, en 14, eerste lid, in de plaats van de betrokken colleges.



genomen besluiten worden daarmee niet ongedaan gemaakt. De mogelijkheden die de raad heeft zijn vooral politiek van aard en kunnen slechts het eigen college raken.<sup>5</sup> Hieruit blijkt dat het instellen van een gemeenschappelijke regeling gevolgen heeft voor de democratische controle. Er is sprake van een 'getrapte' verantwoording (raadsleden kunnen de wethouders ter verantwoording roepen). Deze getrapte verantwoording leidt tot een vergrote afstand van de gemeenten tot de mensen voor wie de overheid extra inzet nodig vindt.

### 3.4 Uitvoering door bedrijf

Het college of het bestuur van de gemeenschappelijke regeling kan een bedrijf aanwijzen ten behoeve van de uitvoering van deze wet<sup>6</sup>. Het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling regelt in een aanwijzingsbesluit de inhoud van de rechtsbetrekking tussen zichzelf en het bedrijf. Door middel van een zogenoemd aanwijzingsbesluit<sup>7</sup> kunnen uitvoeringshandelingen namens het college van burgemeester en wethouders of het bestuur van de gemeenschappelijke regeling genomen worden.

De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt mogelijkheden tot verdergaand decentraliseren door openbare lichamen van gemeenschappelijke regelingen. Gemeenschappelijke openbare lichamen kunnen deelnemen in private rechtspersonen of die (mede) oprichten. Hiervoor is geen specifieke toestemming van de raden vereist. Van deze mogelijkheden wordt in de praktijk veelvuldig gebruik gemaakt. Ook in de sociale werkvoorziening.<sup>8</sup> De privaatrechtelijke rechtspersoon kent verschillende vormen. Een van de voorbeelden in het onderzoek laat zien dat het een holding kan zijn die als moeder fungeert voor daaronder geplaatste werkmaatschappijen. Hierdoor worden de financiële risico's van de gemeenschappelijke regeling en in het verlengde daarvan van de deelnemende gemeenten beperkt. Een raad van commissarissen ziet in dit geval toe op de werkmaatschappijen.

**Figuur 1** Schematisch voorbeeld van mogelijk bij Wsw betrokken partijen



<sup>5</sup> Heijden. Van der, K. De gemeenteraad en de gemeenschappelijke regeling, 8 april 2013

<sup>6</sup> Artikel 2, tweede lid, Wet sociale werkvoorziening. Het college kan een privaatrechtelijke rechtspersoon aanwijzen ten behoeve van de uitvoering van deze wet. Het college regelt in het aanwijzingsbesluit de inhoud van de rechtsbetrekking tussen zichzelf en de betrokken rechtspersoon.

<sup>7</sup> (Een publiekrechtelijk besluit waarin de opdracht tot uitvoering wordt opgenomen en waarin tevens de inhoud van de relatie met het college of met het dagelijks bestuur wordt vastgelegd).

<sup>8</sup> Heijden. Van der, K. De gemeenteraad en de gemeenschappelijke regeling, 8 april 2013

### 3.5 De situatie per 1 januari 2015

De Participatiewet vervangt per 1 januari 2015 de Wet sociale werkvoorziening. De Participatiewet voegt de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en de Wajong samen. Er is straks één regeling voor iedereen die extra hulp nodig heeft om aan het werk te komen. De gemeenten gaan deze wet uitvoeren. De Sociale werkvoorziening blijft bestaan voor mensen die per 31 december 2014 een arbeidsovereenkomst hebben met een SW-bedrijf. Per 1 januari 2015 kunnen er geen nieuwe mensen meer in de sociale werkvoorziening instromen. De gemeenten krijgen budget om 30.000 beschutte werkplekken te creëren. Beschut werk is bedoeld voor mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Met de voorziening beschut werk kan de gemeente deze mensen in een dienstbetrekking laten werken.

De komst van de Participatiewet heeft gevolgen voor de 35 arbeidsmarktregio's<sup>9</sup>. In elke arbeidsmarktregio wordt een Werkbedrijf ingericht. Werkbedrijven zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten, sociale partners en het UWV. Het idee is dat doordat er in grotere arbeidsmarktregio's gewerkt gaat worden er binnen elke regio een uniforme aanpak ontstaat. Hierdoor hoeven werkgevers geen zaken te doen met afzonderlijke gemeenten. Gemeenten nemen het voortouw bij de Werkbedrijven. Werkgevers- en werknemersorganisaties nemen deel aan het bestuur.

Gemeenten betrekken het Werkbedrijf bij het organiseren van beschut werk. Hoe zij de dienstbetrekking organiseren, via een gemeentelijke dienst, NV, BV of Stichting, behoort tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Ook kunnen gemeenten mensen (via detachering) in een beschermde omgeving bij reguliere werkgevers laten werken. Een gemeente kan de uitvoering van de Participatiewet ook overdragen aan een gemeenschappelijke regeling.

<sup>9</sup> Er zijn 35 regio's van waaruit gemeenten en UWV de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vormgeven.

### 'Ik kon nog geen honderd meter lopen of ik moest alweer gaan zitten'

**Mensen helpen. Dat lijkt de rode draad in het leven van Huub Theunissen (55). Toen zijn werk onmogelijk werd door een knieprothese, vond hij dankzij de sw toch weer een baan. Hij gaf er leiding en bood intensieve ondersteuning aan andere Wsw'ers. 'Iedereen werkt graag, maar soms kun je wel wat hulp gebruiken.'**

'Ik kom uit de horeca. Ik was leidinggevende bij een grote feestlocatie met een café en restaurant. We werden veel geboekt voor evenementen, bruiloften en muziekfestivals. In de loop der jaren ging dat werk niet meer met mijn knie. Vroeger heb ik een voetbalongeluk gehad waar mijn knie niet goed is uitgekomen. Ik heb er twintig jaar mee rondgelopen maar op het laatst kon ik nog geen honderd meter lopen of ik moest alweer gaan zitten. Nu heb ik een knieprothese. Dat maakt me weer mobiel, al kan ik bij regen bijna niks. Dat hele ding is van metaal, gecombineerd met vocht wordt dat pijnlijk. Met zo'n nieuwe knie is de horeca uitgesloten, ik kan niet meer de hele dag staan.

Ik heb bij de gemeente aangeklopt want ik wilde wel heel graag blijven werken. Zo kwam ik in de schoonmaakbranche terecht. Binnen een paar jaar was ik er teamleider, dat leidinggeven zit toch in mijn aard.'

#### Tweede deur links

'Ik heb schoonmaakteams aangestuurd van verschillende scholen in mijn omgeving. De medewerkers waren allemaal Wsw'ers zoals ik, elk met een ander verhaal. Er zijn er met een verstandelijke beperking, anderen zijn autistisch of fysiek wat minder sterk. Sommigen hebben intensieve begeleiding nodig. Als je zegt dat ze de tweede deur links moeten hebben, vragen ze: 'Wat is dat?' Dat vraagt van een leidinggevende ook een bijzonder inzicht en geduld. Dat past bij mij. Ik help mensen graag.'

#### Sms'jes

'Jammer genoeg ben ik daar door vervelende ontwikkelingen weg. Er kwam een nieuwe manager die samen met de bedrijfsjurist besloot dat ik niet geschikt was als leidinggevende. Terwijl ik dat al twintig jaar ben. Ik zou geschikt zijn als mentor en vertrouwenspersoon, maar leidinggeven moest ik maar aan anderen overlaten. Inmiddels is gebeurd wat ze toen van plan waren: alle leidinggevendenden die vanuit de SW werkten, zijn vervangen door mensen van buiten de SW-regeling. Volgens mij is hier sprake geweest van discriminatie. Maar wat doe je eraan? Ik maak me wel zorgen over mijn voormalige medewerkers. Er zijn veel minder leidinggevendenden, dus het is veel onpersoonlijker geworden. Ik ben nu een jaar weg maar ik krijg nog geregeld sms'jes met vragen om advies.'

#### Hart

'Ik heb wel weer ander werk gevonden, in een gezinshuis met bewoners die zwaar autistisch zijn. Dat gaat perfect, ook hier heb ik geen hinder van mijn knie en voor mijn gevoel doe ik belangrijk werk. Ik ben inmiddels ook voor deze functie geschoold dankzij een opleiding Sociaal-Pedagogisch Werk en Sociaal-Pedagogische Hulpverlening. Ik werk als gedetacheerde met loongarantie tot mijn pensioen, dus dat zit goed. Maar mijn hart ligt nog bij de school en het team dat daar schoonmaakt.'

#### Spinnen

'Buiten mijn werk vermaak ik me prima met mijn vriendin en onze zoon van 16. We gaan geregeld met onze hond naar loslooplegebieden en ik zit op spinnen. Hardlopen kan niet met mijn knie, maar hard fietsen is er heel goed voor. Met mijn vriendin maak ik graag uitstapjes naar familie of we gaan samen naar Amsterdam. En van de zomer gaan we lekker naar Frankrijk.

Als ik zo mijn carrièreverloop overzie ben ik best tevreden. Die horeca had ik wel gezien, al die alcoholisten... Ook daar merkte ik al dat ik graag mensen help en dat is met drank niet eenvoudig. Het liefst heb ik dat anderen gelukkig zijn. Al moet ik zeggen: dat ben ik zelf nu ook echt. Gelukkig.'

## 4 Knelpunten in de praktijk

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de bevindingen van het onderzoek in vogelvlucht. Bijlage 3 geeft meer in detail zicht op de situatie bij de drie onderzochte gemeenten.

### 4.2 Spanning tussen commerciële en sociale doelstelling

'Soms staat produceren, targets halen even centraal. Dan is er even minder aandacht voor mensen.'

(Lid management team SW-bedrijf)

Uit de interviews blijkt dat de spagaat tussen enerzijds omzet draaien en anderzijds de zorg voor mensen met een indicatie voor de sociale werkvoorziening (Wsw'ers), wordt erkend door zowel de voorzitters van de gemeenschappelijke regeling/wethouders<sup>10</sup> als door mensen binnen het bedrijf. In alle drie de bedrijven wordt de spanning tussen de commerciële doelstelling en de sociale doelstelling van het bedrijf ervaren. Bedrijven halen opdrachten uit de markt. Vanwege de concurrentie is er druk om opdrachten te krijgen. Er zijn hierdoor soms periodes dat er te veel werk is of dat het lastig is passend werk te bieden. Dit kan bij medewerkers voor spanningen zorgen. Het is echter ook een probleem als er nooit werkdruk kan zijn in een bedrijf. Dan draait het bedrijf immers verlies. Het is in deze bedrijven een gegeven dat er een spanning bestaat tussen het tevreden houden van klanten (bedrijven) aan de ene kant, en het ontwikkelen van mensen en het bieden van de benodigde bescherming, aan de andere kant. Bij SW-bedrijven ligt het gevaar op de loer dat bij spanning tussen sociale belangen en financiële belangen, de laatste te zwaar wegen.

Het SW-bedrijf kijkt niet alleen of er geschikt werk is te vinden voor de individuele Wsw'er. Het bedrijf moet ook geld verdienen. De spanning tussen deze twee doelen kan bijvoorbeeld manifest worden in de situatie dat een directie enerzijds te maken heeft met een dagelijks bestuur van wethouders en anderzijds met een raad van commissarissen. Ook de positie van de voorzitter van het bestuur/wethouder kan dan lastig zijn. Hij heeft een dubbele rol. Enerzijds is hij immers voorzitter of lid van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en anderzijds is hij wethouder in zijn gemeente. Dit kan tot schijnbaar tegengestelde belangen leiden. Als bijvoorbeeld door het desbetreffende SW-bedrijf wordt aangegeven dat er geen werk meer is voor de SW-medewerkers met een tijdelijk contract waardoor die contracten niet meer verlengd kunnen worden, dan zal hij, als de voorzitter van het algemeen bestuur van het SW-bedrijf daar in mee willen gaan, in het belang van het bedrijf. Echter, als wethouder zal hij de vervelende politieke boodschap moeten brengen dat Wsw'ers hierdoor buiten de boot dreigen te vallen. De rol van een collegelid in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling is een andere dan die van lid van het college van burgemeester en wethouders.

In het rondetafelgesprek dat de Nationale ombudsman organiseerde in het kader van dit onderzoek bleek dat wethouders zoekende zijn naar een manier om zicht te houden op de sociale aspecten van het bedrijf. Men realiseerde zich dat bij de gemeenten in de praktijk vooral de financiële verantwoording zwaar weegt.

<sup>10</sup> In het onderzoek werd gesproken met de voorzitters van de gemeenschappelijke regeling. Zij waren tevens wethouders van een van de deelnemende gemeenten.

### 4.3 Overheid heeft geen zicht op situatie Wsw'ers

Omdat veel gemeenten de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening overgedragen hebben aan een gemeenschappelijke regeling staan gemeenten in de praktijk op afstand van de werkvloer. Wethouders uit de deelnemende gemeenten vormen in dat geval het dagelijks en algemeen bestuur. Onder de gemeenschappelijke regeling is dan vaak een zelfstandig bedrijf opgericht. Er zijn verschillende varianten mogelijk maar bij allemaal is de afstand tot de gemeente groot.

Soms kiest de gemeente er zelf voor om op afstand te blijven van het bedrijf met het argument 'als je iets uitbesteedt moet je er op vertrouwen dat het goed gaat'. Soms geeft ook de leiding van het bedrijf aan dat het belangrijk is dat de gemeente op afstand blijft. Voor de continuïteit in hun bedrijfsvoering willen zij dan afstand houden van de politiek. Formeel juridisch is het juist dat de gemeente op afstand staat. Immers, de taken van het college zijn overgedragen aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. De gemeenteraad heeft geen controlerende taak meer. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling vertrouwt vervolgens in hoge mate op de directie van het bedrijf. De praktijk is dat primair vertrouwd wordt op de professionaliteit van het bedrijf, op de directie in het bijzonder.

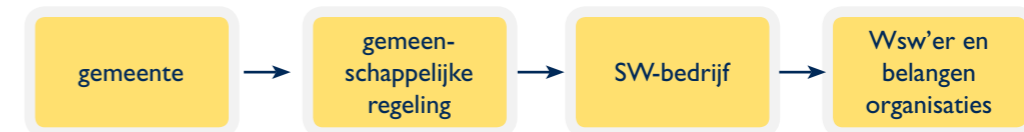
Een wethouder die tevens voorzitter van het Algemeen en Dagelijks Bestuur van het werkvoorzieningsschap is, vertelde dat de gemeente zijn verantwoordelijkheid heeft ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Het bedrijf maakt zijn eigen beleid. De gemeente wordt op de hoogte gehouden via de begroting en de verantwoordingsrapportages. De gemeenteraden staan op afstand. Dit is inherent aan de keuze voor een gemeenschappelijke regeling. Sommige politieke partijen in de gemeenteraad vinden dit lastig. Zij zouden graag meer controle op de gang van zaken binnen het bedrijf willen hebben. Maar gezien de keuze voor een gemeenschappelijke regeling gaat de gemeenteraad hier niet over, aldus de wethouder. Wel probeert hij in zijn hoedanigheid van wethouder de raad zo goed mogelijk te informeren. In de toekomst wordt de afstand tussen gemeente en uitvoering nog groter. Nu vormen vier gemeenten samen de gemeenschappelijke regeling. Het worden in de nabije toekomst veel grotere samenwerkingsverbanden (de arbeidsregio's).

(Ervaringen van een wethouder)

In het rapport 'Op afstand de beste...?'<sup>11</sup> over misstanden bij het SW-bedrijf BGS in Schiedam werd opgemerkt dat signalen over meldingen (over streng ziekteverzuimbeleid) sporadisch via medewerkers en meer via een sociaal raadsman en een raadslid bij de wethouder binnenkwamen, die dit vervolgens met de directeur van het SW-bedrijf besprak. De wethouder ging er, naar later bleek ten onrechte van uit dat de directeur zou zorgdragen voor verdere afhandeling. Er vond verder geen terugkoppeling plaats. Wat opviel in dit rapport was dat dergelijke meldingen werden beschouwd en behandeld als incidenten. Het is van belang dat een gemeente, wanneer zij dergelijke meldingen ontvangt, dit serieus oppakt en de afhandeling niet eenzijdig bij het SW-bedrijf neerlegt maar dit vervolgens ook monitort.

<sup>11</sup> 'Op afstand de beste...?' van 6 mei 2013. Onderzoek door een onafhankelijke commissie in opdracht van het College van B&W van Schiedam naar het handelen van vijf personen werkzaam bij BGS en de werkcultuur bij BGS in zijn algemeenheid.

Figuur 2: Nauwelijks contact tussen gemeente en Wsw'ers



De communicatie over het reilen en zeilen in het bedrijf vindt vrijwel uitsluitend plaats via de directie van het bedrijf. De gemeente en/of het bestuur van de gemeenschappelijke regeling onderhouden nauwelijks een directe relatie met de Wsw'ers die bij het bedrijf werkzaam zijn. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling wordt in de praktijk door de directie geïnformeerd door middel van begroting en verantwoordingsrapportages. Naast de financiële rapportage wordt men geïnformeerd over een aantal andere indicatoren die cijfermatig zicht geven op de ontwikkelingen binnen het bedrijf. Zo is bijvoorbeeld het ziekteverzuim bij een SW-bedrijf een belangrijke indicator. Ook houdt het bestuur van de gemeenschappelijke regeling vinger aan de pols door regelmatige overleggen tussen de voorzitter van de gemeenschappelijke regeling en de directie van een SW-bedrijf.

Direct contact met mensen of vertegenwoordigers van de doelgroep met als doel te achterhalen hoe het gaat met de Wsw'ers in het bedrijf en of hun belangen goed in beeld zijn, is er nauwelijks. Er wordt één tot enkele keren per jaar door de voorzitter van de gemeenschappelijke regeling met de cliëntenraad gesproken over het te voeren beleid. Bij één bedrijf werd de cliëntenraad expliciet op afstand gehouden toen deze zorgen had over de gang van zaken binnen het bedrijf en hier met de voorzitter van de gemeenschappelijke regeling over wilde spreken. Hierop is door de directeur van het bedrijf aangegeven dat de gang van zaken binnen het bedrijf een ondernemingsraadaangelegenheid is en dus niet iets waar de cliëntenraad over gaat. Door een andere voorzitter van een gemeenschappelijke regeling werd aangegeven dat de cliëntenraad inhoudelijk niet veel toevoegt maar dat de overleggen de cliëntenraadsleden het gevoel geven betrokken te zijn. In de derde gemeente gaf de voorzitter aan dat het loont om signalen van de cliëntenraad en ondernemingsraad serieus te nemen omdat hierdoor grotere problemen voorkomen kunnen worden. In deze gemeente voert de voorzitter van de gemeenschappelijke regeling regelmatig overleg met cliëntenraad en met de ondernemingsraad.

'Een SW-bedrijf is succesvol als de politiek buiten de deur blijft en de directeur stevig en ervaren is. Maar, als de directeur slecht is en de politiek buiten de deur blijft, dan gaat het mis omdat niemand ingrijpt'.

(Een directeur van een SW-bedrijf)

### 4.4 Te hoge drempels om problemen aan te kaarten

SW-bedrijven hebben - net als reguliere bedrijven - georganiseerd hoe problemen van mensen op de werkvloer worden aangepakt. Zo zijn er vertrouwenspersonen waar werknemers met problemen terecht kunnen. Verder is het mogelijk een klacht in te dienen bij de gemeente of de gemeenschappelijke regeling als er problemen zijn. Vaak zijn er ook onafhankelijke klachtencommissies tot wie men zich kan wenden. Ook zijn er ondernemingsraden en is er een cliëntenraad die het bestuur adviseert. Bij de inspectie SZW kunnen mensen ook bepaalde problemen melden.

In antwoord op de Kamervragen naar aanleiding van het onderzoek naar Schiedam 'Op afstand de beste....?' van 6 mei 2013 gaf staatssecretaris Klijnsma aan:

*'Werkgevers hebben een zorgplicht voor hun werknemers en zijn volgens de Arbowet verplicht om een beleid te voeren ter vermindering van psychosociale arbeidsbelasting, hetgeen de onderwerpen agressie en geweld, seksuele intimidatie, pesten, discriminatie en werkdruk omvat. Tot de maatregelen binnen dit beleid behoren het opstellen van een gedragscode, het aanstellen van een vertrouwenspersoon, het inrichten van een meldings- en registratiesysteem, klachtenprocedure en klachtencommissie en het (laten) verzorgen van trainingen en onderrichten van werkgevers en werknemers. Het is aan de gemeente om toe te zien op de wijze waarop deze Arbo-zorgelementen worden ingevuld.'*<sup>12</sup>

De staatssecretaris verwees in dit antwoord naar het formele systeem.

Soms wordt in een SW-bedrijf gewerkt met externe vertrouwenspersonen, soms met interne vertrouwenspersonen. Voor beiden zijn goede argumenten te geven. De eerste kan zijn onafhankelijkheid beter waarborgen, de tweede is vertrouwd bij de medewerkers. De vertrouwenspersoon probeert met name door bemiddeling tussen de betrokken personen een oplossing voor het probleem te vinden. Vertrouwenspersonen proberen altijd in gesprekken de werkrelatie te herstellen. Dit kan tussen medewerkers onderling zijn of met een werkleider.

In de praktijk blijken Wsw'ers echter heel weinig gebruik te maken van de formele klachtenmogelijkheden om zaken aan de orde te stellen. Uit alle gesprekken kwam naar voren dat zij nauwelijks klachten indienen. Veel medewerkers die ergens mee zitten, bespreken dat met de eigen teamleider. Ook als er problemen zijn tussen medewerkers onderling, wordt dat vaak door middel van bemiddelingsgesprekken met de teamleider opgelost. Deze laagdrempelige klachtbehandeling brengt het risico met zich mee dat structureel terugkerende problematiek onzichtbaar blijft en het lerend vermogen van het SW-bedrijf onvoldoende wordt benut. Gemeenten kunnen dat risico niet wegnemen. Door het gebrek aan informatie over de informeel behandelde klachten hebben zij weinig zicht op wat er mogelijk aan problemen speelt op de werkvloer.

Mensen klagen er over dat zij niet gehoord worden, dat er over hun hoofden heen wordt beslist. Er zijn veel zaken waar ook de teamleider niets aan kan veranderen zoals bijvoorbeeld het inkorten van een rookpauze, een gebrek aan opdrachten of het verdwijnen van de vervoersregeling. De drempel om een formele klacht in te dienen ervaren Wsw'ers als hoog. Als mogelijke verklaring hiervoor werd gegeven dat het voor Wsw'ers lastig kan zijn om een officiële klachtprocedure te starten. Het vraagt soms te veel van hen om hun problemen aan te kaarten via de formele kanalen. Ook dienen zij vaak geen klacht in uit angst voor de gevolgen die dit kan hebben. Immers, mensen zijn afhankelijk van deze werkgever. Een alternatief is er niet voor ze. Deze angst blijkt uit gesprekken en uit het feit dat er maar een paar klachten per jaar wordt ingediend. Dit is opvallend gezien de onrust die er onder Wsw'ers bestaat. Vertrouwenspersonen vertelden dat een klager vaak wil dat een klacht anoniem blijft. Als de vertrouwenspersoon de anonimiteit niet kan garanderen, is dat soms een reden om de klacht weer in te trekken.

<sup>12</sup> 2013Z09103, Antwoorden op Kamervragen van Karabulut over SW-bedrijf BGS Schiedam, 24 juni 2013

Het is belangrijk dat Wsw'ers zich gehoord voelen. Daarbij moet men zich realiseren dat hun leefwereld anders is dan de organisatiestructuren die de overheid bedenkt. Het vergt specialisme om hier goed mee om te gaan. Communicatie is daarbij heel belangrijk. Er wordt gepleit voor een uitlaatklep voor mensen buiten de formele structuur. Niet iedereen wil, of is in staat om, een officiële klacht in te dienen maar wil soms wel even stoom afblazen. Een goed gesprek in een informele setting kan dan genoeg zijn.

(Uit het rondetafelgesprek met wethouders)

Heel soms komen er klachten bij de gemeente terecht. Dit kan zijn op het spreekuur van de wethouder. Dan volgt er vaak een gesprek en vervolgens wordt de directeur van het SW-bedrijf gevraagd na te gaan wat er aan de hand is. Als de klacht schriftelijk wordt ingediend bij de gemeente wordt hij vaak direct teruggestuurd bij de directeur om te bekijken wat er aan de hand is. Ook komt het voor dat er een formele schriftelijke reactie volgt. In de praktijk bepaalt vaak het formele systeem waar mensen moeten klagen (gemeente, gemeenschappelijke regeling of directie).

Soms voeren wethouders gesprekken met klagers. Wethouders realiseren zich dat het belangrijk is in dit gesprek goed te luisteren. Tegelijkertijd onderkennen zij dat de formele klachtafhandeling van de gemeente nog vaak schriftelijk en procedureel is waardoor mensen zich niet gehoord voelen.

#### 4.5 Cliëntenraad onvoldoende benut

Het betrekken van de Wsw'ers of hun vertegenwoordigers bij de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening is een verplichting ingevolge de Wet sociale werkvoorziening. Bij alle gemeenschappelijke regelingen waarmee de onderzoekers van de Nationale ombudsman hebben gesproken is hiervoor een cliëntenraad in het leven geroepen. De rol van de cliëntenraad is formeel het adviseren van de gemeente of het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Cliëntenraden bestaan meestal deels uit Wsw'ers en deels uit anderen (bijvoorbeeld hun wettelijk vertegenwoordigers). Soms is er een onafhankelijke voorzitter. Het blijkt voor gemeenten/besturen van de gemeenschappelijke regeling en cliëntenraden moeilijk een werkwijze te vinden die aan ieders verwachtingen voldoet.

#### Ervaring in een van de onderzochte gemeenten:

Een paar jaar geleden zijn er wat problemen met de cliëntenraad geweest. Zij wilden zich bezighouden met zaken binnen het bedrijf, met hetgeen zich op de werkvloer afspeelde. Maar, zo geven directeur en wethouder aan, dit zijn onderwerpen voor de ondernemingsraad. Nadat de ambtenaren het verschil tussen ondernemingsraad en cliëntenraad goed hadden uitgelegd, kwam er niet meer zoveel uit de cliëntenraad. 'Als je grens met de ondernemingsraad goed markeert, is er niet meer zoveel beleid om over te adviseren. Het beleid wordt immers bij het bedrijf gemaakt.' Formeel klopte de lijn die de cliëntenraad koos naar de wethouder. Echter, de directeur gaf aan dat er met hem gesproken moet worden als het om operationele zaken gaat. Bestuurders zitten op grote afstand, die kunnen operationele problemen niet oplossen, zo gaf hij aan.

De cliëntenraad heeft soms contact met de ondernemingsraad. Het blijkt in de praktijk weleens lastig te zijn om de juiste afbakening te vinden. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat signalen die vanuit de ondernemingsraad naar de cliëntenraad worden verwezen via de gemeente weer terugkomen bij de ondernemingsraad.

In de praktijk blijkt een gemeente/bestuur weinig werkelijk advies aan de cliëntenraad te vragen. Wel wordt gesproken met de cliëntenraad. Hoe dat gaat, verschilt. In de ene situatie praat de cliëntenraad vaker met de voorzitter van de gemeenschappelijke regeling en soms ook met de directie dan in de andere situatie. Ook de samenstelling van de cliëntenraden en de achtergrond en de professionaliteit van de leden varieert.



### 'Ik had baangarantie, maar niemand wilde mij hebben'

Een fijne directeur zag iets in haar, dat zal Elly Snoeren (63) nooit vergeten. Eerder probeerde het UWV haar ervan te overtuigen dat ze nooit zou kunnen werken, maar nu stuurt ze honderd mensen aan als afdelingsleider Verpakken en Assemblage bij SW-bedrijf Beschut Werk. "Ik ben verantwoordelijk voor mijn mensen, zo voel ik dat echt."

'Sinds mijn negentiende heb ik reuma. Tot die tijd was ik caissière, maar toen het echt niet meer ging werd ik afgekeurd. Daarna kreeg ik kinderen. Toen die naar school gingen, ontdekte ik dat ik thuiszitten niks vond. Ik haalde mijn diploma op de moedermavo, maar een baan leverde dat niet op. Keuringsartsen van de UWV oordeelden dat ik dusdanig gehandicapt was dat ik geen arbeidsmogelijkheden had. Ik protesteerde: ik werd gek van nietsdoen. Na lang praten liet de UWV mij een opleiding volgen als administratief medewerkster. Ik kreeg honderd procent baangarantie voor een aanstelling van zestien uur. Maar niemand wilde mij hebben. Reuma kun je niet verzwijgen. Je ziet het ook goed: mijn vingers zijn vergroeid en mijn polsen en handen kan ik niet strekken.'

#### ROC

'Een kennis stelde de WML voor. Daar had ik een negatief beeld bij, maar ik liet me overhalen. Zo kwam ik bij dit bedrijf terecht, als administratief medewerkster naast de directiesecretaresse. Daar heb ik veel geleerd. Op een dag liep ik bij de directeur binnen. 'Ga zitten, ik heb plannen voor jou,' zei hij. Hij stuurde me naar het ROC voor een opleiding tot secretaresse. 'Want ik denk dat jij dat kan.' Geweldig was dat. De opleiding duurde een jaar; daarna mocht ik ook de opleiding tot directiesecretaresse volgen. Zeven jaar geleden ben ik afdelingsleider geworden. Daarvoor werkte ik tien jaar als directiesecretaresse bij hetzelfde bedrijf. Maar ik wilde graag directer met mensen werken.'

#### Stickers

'Met twee collega's stuur ik nu honderd mensen aan. De meesten zitten aan tafels, enkelen staan. Het werk is heel gevarieerd. We voorzien plastic opbergbakken van handgrepen en deksels, bedrukken kleding voor de politie, we assembleren lagers voor rollerbanen en we maken lampen van klein tot groot. We zetten caps in elkaar voor de afsluiting van vijfliterzakken sterk geconcentreerd wasmiddel, we stickeren schoenen om als ze in de uitverkoop gaan, we zetten fietsen in elkaar en extreem dikke deuren voor luchtbehandelingskasten. We doen olie in flesjes voor Oil & Vinegar, stickeren scheerschuimbussen voor het Kruidvat... We nemen elk werk aan waarvan we denken dat we het kunnen. Vaak is er voor onze medewerkers een korte instructie of zelfs een opleiding voordat ze aan de slag kunnen.'

#### Chagrijnig

'Ik ben verantwoordelijk voor mijn mensen. Zo voel ik dat echt. Ik wil dat zij het naar hun zin hebben op het werk. Daarom zorg ik ervoor dat de werkzaamheden matchen met onze mensen. De planner zorgt ervoor dat er genoeg mensen zijn, ik plaats de juiste mensen bij het juiste werk. Ik bewaak voor iedereen het opleidingsplan en zorg voor begeleiding als iemand een cursus volgt. Vooral bij opleidingen op mbo-1- en mbo-2-niveau bied ik hulp bij het maken en nakijken van het huiswerk. Een enkele keer is het werk gedaan en is er even niets. Dan is echt iedereen chagrijnig, daar kunnen ze niet tegen.'

#### Geaccepteerd

'Mijn medewerkers hebben een probleem waardoor ze vandaag niet kunnen wat gisteren wel lukte. De oorzaak kan van alles zijn. We hebben mensen met borderline, met autisme, met Down, mensen met een universitaire graad die zijn uitgevallen. Wie hier nieuw binnenkomt wordt altijd nieuwsgierig bekeken. Ik zeg tegen ze: vertel niet meer dan je wil. Geaccepteerd word je hier toch wel.'

## 5 Analyse en conclusie

### 5.1 Inleiding

De Nationale ombudsman heeft onderzocht wat burgers met een indicatie voor de sociale werkvoorziening (Wsw'ers) redelijkerwijs van de gemeente mogen verwachten. Klachten en signalen over de slechte werkomstandigheden op de werkvloer waren de aanleiding voor dit onderzoek.

### 5.2 Een bijzondere verantwoordelijkheid

Zowel de Wet sociale werkvoorziening als de Participatiewet hebben als doel mensen met een arbeidsbeperking kansen op de arbeidsmarkt te bieden. Waar nodig in beschut werk, anders bij een reguliere werkgever met de bijpassende begeleiding. De overheid zet zich hiervoor in omdat ze het belangrijk vindt dat ook deze mensen participeren op de arbeidsmarkt. De overheid ervaart een extra verantwoordelijkheid voor deze doelgroep. Dat was al zo onder de Wet sociale werkvoorziening en dat is ook in de toekomst zo bij de Participatiewet. De overheid houdt deze bijzondere verantwoordelijkheid voor haar burgers met een arbeidsbeperking, ook als de feitelijke werkzaamheden zijn overgedragen aan private partijen.

De Nationale ombudsman toetst het handelen van de overheid aan de vereisten voor behoorlijk overheidsoptreden. Hierbij staat de vraag centraal of in de uitvoering van wet- en regelgeving en beleid voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de burgers. In dit onderzoek betreft het de belangen van mensen werkzaam in de sociale werkvoorziening. Een *betrokken overheid* is een van de kernwaarden voor behoorlijk overheidsoptreden. In de situatie van deze doelgroep betekent dit dat de overheid er voor moet zorgdragen dat de belangen van de mensen met een arbeidshandicap bekend zijn en expliciet een plaats hebben in te nemen besluiten. Bovendien zorgt een betrokken overheid er voor dat mensen ergens laagdrempelig terecht kunnen met hun problemen en zorgen.

Om deze verantwoordelijkheid naar behoren te kunnen invullen is een betekenisvolle relatie tussen de overheid en Wsw'ers nodig. Zij mogen niet uit beeld verdwijnen door de uitbesteding van taken. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de verantwoordelijkheid hiervoor bij de gemeenten ligt. Gemeenten zijn immers primair verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. Zij moeten daarom borgen dat het gekozen systeem in de praktijk zodanig functioneert dat de mensen wie het aangaat niet uit beeld verdwijnen.

### 5.3 Democratisch tekort

De gemeente heeft niet alleen in de praktijk afstand tot de Wsw'ers. Ook bestaat er nauwelijks meer democratische controle op de manier waarop mensen met een arbeidsbeperking in de praktijk worden ondersteund. Dit komt doordat de gemeenteraad bij de overdacht van taken aan een gemeenschappelijke regeling nauwelijks nog een controlerende bevoegdheid heeft.

### 5.4 Op twee momenten beter in beeld

De getrapte overdracht van verantwoordelijkheden en taken leidt er toe dat er feitelijk nauwelijks nog een relatie bestaat tussen de gemeente en de mensen met een arbeidsbeperking. Formeel juridisch klopt de overdacht van taken en verantwoordelijkheden. Echter, gezien vanuit de kernwaarde 'betrokken overheid' is iets extra's nodig: mensen met een arbeidsbeperking mogen van de gemeente verwachten dat geborgd wordt dat hun belangen in beeld blijven bij de gemeente en dat ze ergens met hun problemen terecht kunnen als er binnen het bedrijf geen oplossing voor gevonden wordt. De Nationale ombudsman concludeert dat Wsw'ers op dit moment vaak niet het gevoel hebben dat zij ergens naar toe kunnen wanneer een probleem niet wordt opgelost binnen het SW-bedrijf.

### Organiseer een tegenkracht

In de praktijk is er nauwelijks contact tussen de gemeente of het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en de Wsw'ers. De betrokkenheid van de gemeente is hoofdzakelijk financieel van aard is, zo gaven zowel wethouders als directeuren aan. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling wordt op de hoogte gehouden via de begroting en verantwoordingsrapportages van het SW-bedrijf. Behalve door de officiële rapportages wordt de vinger aan de pols gehouden door overleggen tussen de voorzitter van de gemeenschappelijke regeling en de directie van een SW-bedrijf. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling laat zich vooral door de directie informeren. Bijna alle informatie komt via de leiding van het bedrijf bij het bestuur terecht.

De Nationale ombudsman adviseert de gemeenten actief en zichtbaar een tegenkracht te organiseren zodat de commerciële belangen in de praktijk niet doorslaggevend worden. Hiervoor is inbreng vanuit de doelgroep van wezenlijk belang. De Nationale ombudsman pleit ervoor dat bestuurders en hun ambtenaren nadrukkelijk en gericht de dialoog zoeken met de cliëntenraad en de ondernemingsraad. Niet om hen tevreden te stellen of omdat participatie nu eenmaal een verplichting is, maar omdat het informatie kan bieden die noodzakelijk is om het maatschappelijk belang te borgen. Alleen dan kan er een evenwicht gevonden worden tussen het commerciële belang van bedrijven en het belang van de Wsw'ers. De zorgen en wensen van de doelgroep moeten altijd expliciet een plaats krijgen in de besluitvorming. Zo fungeren deze belangen als tegenwicht tegen de commerciële bedrijfsbelangen.

De Nationale ombudsman constateert dat deze tegenkracht nauwelijks ontwikkeld is. Het gevaar bestaat dat de overheid eigenlijk niet meer weet hoe het met de Wsw'ers gaat. Dat is zorgelijk. Het is namelijk een taak van de overheid om te zorgen dat de belangen van deze groep mensen niet uit beeld verdwijnen.

### Bied een luisterend oor

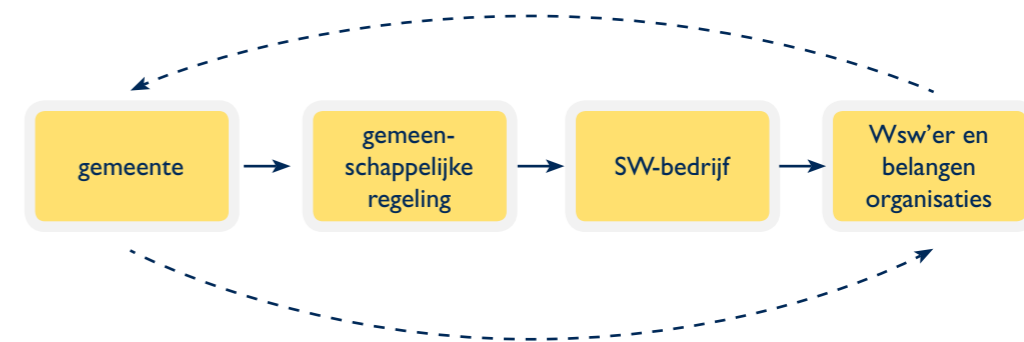
De overheid moet een luisterend oor en een rechtvaardige procedure bieden op het moment dat een Wsw'er op de werkvloer met problemen kampt of een klacht heeft. SW-bedrijven hebben - net als reguliere bedrijven - op papier georganiseerd hoe zij problemen van mensen op de werkvloer behandelen. Dit onderzoek wijst echter uit dat Wsw'ers in de praktijk nauwelijks van deze mogelijkheden gebruik maken. De reden hiervoor is onder meer gelegen in de aard van de doelgroep, de afhankelijkheid van mensen van het bedrijf en de complexiteit van het formele systeem<sup>13</sup>. De Nationale ombudsman constateert dat het huidige systeem de mensen in de sociale werkvoorziening onvoldoende het gevoel geeft dat er naar hen geluisterd wordt. Zij hebben vaak de indruk dat zij nergens terecht kunnen op het moment dat hun probleem op de werkvloer niet is op te lossen. In die zin is er op dit moment slechts sprake van theoretische waarborgen voor deze doelgroep, zoals een vertrouwenspersoon waar men niet naar toe durft of formele klachtmogelijkheden bij gemeente of gemeenschappelijke regeling. De bestaande mogelijkheden passen vaak niet goed bij de wereld van de doelgroep.

Een signaal bij de Nationale ombudsman liet zien dat een Wsw'er die zich uiteindelijk tot de gemeente had gewend voor een gedeelte van de klacht werd terugverwezen naar de gemeenschappelijke regeling. Dit werd ervaren als 'van het kastje naar de muur'. Formeel klopte de reactie van de gemeente. Echter, deze formele en procedurele reactie leidde ertoe dat degene die ontevreden was zich afgescheept en niet gehoord voelde. Dit leidde tot woede en frustratie.

<sup>13</sup> Waar moet je naar toe met welk probleem?

De Nationale ombudsman beveelt de gemeenten aan het gesprek te voeren met de doelgroep over wat deze groep met een arbeidsbeperking in de praktijk nodig heeft om zich gehoord en begrepen te voelen op het moment dat er problemen zijn.

Figuur 3: Gesprek rechtstreeks met Wsw'ers



Als deze betekenisvolle relatie vorm krijgt zullen mensen merken dat er naar hen geluisterd wordt en dat met hun belangen rekening wordt gehouden. Ook in de situatie dat zij het niet eens zijn met de uitkomst, heeft het feit dat zij gehoord worden en deel uit maken van het proces een positief effect op hun vertrouwen. Het vertrouwen van burgers in de overheid ontstaat door een voortdurende interactie tussen burgers en de overheid. Als deze interactie goed verloopt groeit het vertrouwen.

### 5.5 Afsluitend

De kern van dit rapport is dat de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid blijft houden voor haar mensen met een arbeidsbeperking, ook als deze in de uitvoering op afstand staan. Een betekenisvolle relatie tussen Wsw'ers en de overheid is nodig om als betrokken overheid deze verantwoordelijkheid vorm te geven. De gemeente is hiervoor verantwoordelijk. Op dit moment dreigt overdracht van taken er toe te leiden dat mensen met hun zorgen en belangen bij de overheid uit beeld verdwijnen. Hierdoor ontstaat een gebrek aan vertrouwen. Van de gemeente mag een betrokken houding verwacht worden. Mensen met een probleem moeten kunnen rekenen op een luisterend oor en op een informele en oplossingsgerichte aanpak. Hierbij hoort zeker niet dat de gemeente een klacht terugverwijst naar de directie van het bedrijf of de klacht formeel juridisch afdoet. Het gaat om een proces dat aansluit bij de belevingswereld en capaciteiten van de Wsw'ers. Uiteraard is het daarnaast van belang dat er van klachten en signalen geleerd wordt.

Vanaf 1 januari 2015 gelden deze aandachtspunten ook voor alle mensen die vallen onder de Participatiewet.

## Bijlage 1

### De Wet sociale werkvoorziening

#### De huidige situatie

Een indicatie voor de sociale werkvoorziening (verder Wsw-indicatie) is nodig om te werken in de sociale werkvoorziening. Deze indicatie wordt afgegeven door het UWV. Het UWV beoordeelt onder meer de ernst van de belemmeringen die door de arbeidshandicap optreden en de aanpassingen die nodig zijn om regelmatig te kunnen werken. Als het nodig is krijgt een aanvrager een Wsw-indicatie. Het UWV bepaalt de duur van de indicatie. Gemeenten zijn vervolgens verantwoordelijk voor het realiseren van passende arbeidsplaatsen. Een Wsw'er is verplicht om passend werk dat hem wordt aangeboden te aanvaarden. Een weigering kan leiden tot het verlies van de indicatie. De Wsw'er staat vaak eerst op een wachtlijst voordat er een arbeidsplek beschikbaar is.

Er zijn drie manieren om binnen de Wet sociale werkvoorziening aan het werk te gaan:

#### 1. Beschut / beschermd werken

Werknemers die beschut/beschermd werken, werken in een SW-bedrijf in een beschermde en vertrouwde werkomgeving. Een werkomgeving waarin zij zo min mogelijk aan allerlei veranderingen worden blootgesteld en met intensieve begeleiding.

#### 2. Gedetacheerd werken

De Wsw'er kan via het SW-bedrijf gedetacheerd worden. Hij is dan in dienst van het SW-bedrijf en voert een opdracht uit voor en bij een reguliere werkgever. Detachering van Wsw'ers kan op individuele en op groepsbasis.

#### 3. Begeleid werken

Ten slotte kan een Wsw'er bij een reguliere werkgever werken. Hij treedt in dienst van de werkgever. Hij wordt op de werkvloer begeleid door een begeleidingsorganisatie. Hij valt onder de CAO of arbeidsvoorwaarden van de reguliere werkgever.

De Wet sociale werkvoorziening is de hekkensluiter op de arbeidsmarkt. De arbeidsgehandicapte heeft geen mogelijkheden meer op de arbeidsmarkt als een Wsw-indicatie niet genoeg is om aan het werk te kunnen. In dit geval komt men uit bij de dagbesteding in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

## Bijlage 2

### Verslag ronde tafelbijeenkomst met wethouders gehouden op 17 april 2014

#### Aanwezigen:

De heer J. Nieuwenburg, wethouder Haarlem.  
De heer T. Zweers, wethouder Smallingerland.  
De heer A. Blaauwbroek, wethouder Tilburg.  
De heer H. Spigt, wethouder Utrecht.  
De heer T. Tankir, wethouder Nijmegen.  
Mevrouw W. Vincken, Vereniging Mobility.  
De heer I. Korte, directeur Ferm Werk Woerden.

#### Vanuit Bureau Nationale ombudsman:

Mevrouw A. Stehouwer, substituut ombudsman.  
Mevrouw W. van Helden, projectleider.  
Mevrouw A. Tuzgöl-Broekhoven, onderzoeker.  
Mevrouw E. Govers, onderzoeker.

Aanleiding voor deze bijeenkomst is het onderzoek dat de Nationale ombudsman uitvoert naar de Wet sociale werkvoorziening en wat de Wsw'er in redelijkheid van de gemeente mag verwachten. De Nationale ombudsman heeft verschillende signalen ontvangen over onrust en problemen binnen de sociale werkvoorzieningen. De onrust vanwege de langlopende onzekerheid over hoe de nieuwe wetgeving zal uitpakken voor de mensen is daarbij een belangrijke factor. De Nationale ombudsman zal zich niet uitspreken over de (effecten van de) nieuwe wetgeving maar onderzoekt hoe de relatie tussen de gemeente en de Wsw'ers is en hoe de gemeentelijke verantwoordelijkheid concreet wordt ingevuld.

Aan de hand van de bevindingen tot nu toe, zijn voor deze bijeenkomst twee centrale thema's geformuleerd.

1. Wat mag een Wsw'er in redelijkheid van de gemeente verwachten?
2. Wsw'ers maken nauwelijks gebruik van officiële klachtmogelijkheden.

#### Naar aanleiding van 1:

De cliëntenraad is voor gemeenten een gesprekspartner als het gaat om de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening en hoe het er binnen het SW-bedrijf aan toe gaat. Het maakt dat de gemeente voeling kan houden met de doelgroep.

Hoe de cliëntenraad is samengesteld kan verschillen. Soms zijn het alleen de (mondige) Wsw'ers, soms zitten er ook familieleden of professionals in. De gemeente heeft sinds 2008 in de gemeentelijke verordening bepaald hoe de samenstelling is.

De samenstelling is wel heel bepalend voor het gesprek, over het algemeen zullen de kwetsbare mensen daar geen zitting in nemen. Daar moet je je bewust van zijn.

Het is van belang dat de verwachtingen over en weer helder en duidelijk zijn, dat in het gesprek tussen de cliëntenraad en de gemeente bijvoorbeeld geen individuele problemen worden opgelost.

In de gemeente Tilburg is men aan het nadenken over een samenvoeging van de Wsw-raad en de WMO raad om zo één Sociale Raad te organiseren.

In het algemeen geldt dat de cliëntenraad zorgt dat je als gemeente voeling houdt met de doelgroep.

De vraag komt op of het een verschil maakt voor gemeenten als de Wet sociale werkvoorziening is georganiseerd in een gemeenschappelijke regeling of als een gemeente als enige verantwoordelijk is. Het probleem zit hem niet zozeer in de zeggenschap van gemeenten maar in de complexiteit van de omgeving. De structuur van de gemeenschappelijke regeling kun je namelijk vastleggen maar je betrokkenheid als bestuurder moet je organiseren.

Een bestuurder bemoeit zich in beginsel niet met de organisatie van gemeenschappelijke regeling, daar zijn de ambtenaren voor. Een bestuurder heeft wel contact met zijn ambtenaren daarover.

Om betrokken te kunnen zijn moet je als bestuurder er dicht bij gaan staan en zo nodig politiek de betrokkenheid opeisen. Ook kun je invloed uitoefenen. Het is niet zo dat je wekelijks op de werkvloer moet gaan rondlopen, daarmee loop je professionals voor de voeten.

Betrokkenheid wordt deels ook opgelegd door de transitie, zeker wanneer je als gemeente het grootste aandeel hebt in de gemeenschappelijke regeling.

Het is belangrijk om de discussies rond de Wet sociale werkvoorziening en de aankomende wetswijzigingen zoveel mogelijk te depolitiseren. Op die manier kun je het beste organiseren en structureren.

Voor wethouders kan het lastig zijn, die hebben een dubbelrol. Enerzijds zijn ze de verantwoordelijk wethouder, anderzijds zijn ze de bestuurder van de organisatie.

Een wethouder gaat in beginsel uit van een goed bedrijf en een goed management richting de werknemers. Je moet daar vertrouwen in kunnen en willen hebben. Een wethouder is niet in de positie om het bedrijf te leiden en moet dat ook niet willen.

Om als wethouder betrokken te zijn en te weten wat er speelt, kun je geregeld praten met de ondernemingsraad en de vertrouwenspersoon. Die vormen een belangrijke indicatie over wat er speelt op de werkvloer.

Daarnaast is het heel belangrijk dat er een goede en ook kritische relatie is met de directeur. Je moet je niet buiten de deur laten houden. Dat is wat er misging in Schiedam, de directeur hield iedereen op afstand.

Een wethouder vertelt dat in de gemeenten die deel uitmaken van de gemeenschappelijke regeling veel onrust is geweest over de slechte financiële resultaten, het gaat dan niet meer over de mensen maar over het geld. Inmiddels is dat weer op orde en dat brengt rust.

Als wethouder wordt je ter verantwoording geroepen maar je kunt niet aan de knoppen van het bedrijf draaien. De gemeenteraad zou dat wel willen maar uiteindelijk is het bedrijf aan zet. Wel kun je als gemeente meedenken over wat je zelf of samen met het bedrijf kunt doen. Bijvoorbeeld de mensen meer naar je toe halen door de groenvoorziening aan het SW-bedrijf uitbesteden.

Onder de Wsw'ers is ook onrust, de aankomende wetswijzigingen en de gevolgen daarvan zijn nog niet duidelijk.

De vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling staan overigens open voor inbreng van de mensen, ook wordt er actief gepolst en geïnformeerd.

Wat nu ook speelt is de politieke afweging, wat ga je doen? Je weet dat je gaat afbouwen dus wat doe je met de nieuwe groep mensen die nog geïndiceerd worden? Wanneer sluit je de deur en voor wie? De Wsw'ers krijgen bijzondere politieke aandacht, het is omgeven met emoties.

En welke lijn kies je, de lijn vanuit het bedrijf, vanuit de gemeente of vanuit de arbeidsmarkt?

Een wethouder haalt aan dat soms wordt vergeten dat de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening en dat de gemeente, naast het Rijk, de sociale werkvoorziening ook deels financiert. De toegevoegde waarde door de gemeenten is de

bedrijfsmatige exploitatie. Als het bedrijf in de rode cijfers komt, is er gedoe terwijl meebetalen aan de sociale werkvoorziening altijd al aan de orde is geweest.

Bedrijven voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening werden in het verleden opgezet vanuit een bepaalde ideologie, het was meer dagbesteding en minder zakelijk. Inmiddels is dat veranderd.

Gemeenten zitten wel op afstand, ze moeten het voornamelijk doen met informatie van de controller en de directeur.

De rol van de gemeente moet zijn dat er rust in de begroting is. Daarom jaarlijks 2 miljoen in de sociale werkvoorziening van tevoren en vervolgens kun je gaan sturen op de rol van het bedrijf.

Daarnaast moeten gemeenten niet meer de commissarissen benoemen (de toezichhouders). Een gemeente moet enkel aandeelhouder zijn en vanuit die positie wel invloed hebben op de benoeming van de directeur. De directeur moet een politiek gevoel hebben, het is immers geen gewoon bedrijf. De wethouder moet een directeur ook kunnen aanspreken op de maatschappelijke taak en de politieke verantwoordelijkheid die speelt bij een SW-bedrijf.

De wethouder Werk en Inkomen en de wethouder van Financiën zijn beiden voor een deel verantwoordelijk voor het SW-bedrijf, het is daarom nodig dat ze het eens kunnen zijn.

Voor een directeur is het overigens lastig dat er geen continuïteit in de wethouders zit terwijl hij wel een goede verstandhouding met ze moet hebben. Een wethouder wordt gekozen maar is daarmee niet automatisch een competent bestuurder of iemand die goede ambtelijke ondersteuning regelt.

Een directeur heeft te maken met allerlei raden en groeperingen die zich inzetten voor de Wsw'ers. Die vinden bij de directeur niet altijd volledig gehoor en hun wensen zijn niet altijd leidend. De Wsw'ers of belangenbehartigers gaan daarom shoppen binnen de gemeente, komen bij de wethouder op spreekuur. Of de mensen spreken in bij de gemeenteraad. Dat leidt dan tot politieke reuring en een individueel probleem wordt dan tot iets algemeen gemaakt. Dat kan lastig zijn omdat de wethouder daar soms consequenties aan verbindt. De directeur is de uitvoerder van politieke keuzes en dat kan tegen de continuïteit van de bedrijfsvoering ingaan.

Voor een directeur werkt het beter wanneer hij contacten heeft met de professionals om de Wsw'ers heen. Die kennen de mensen en weten wat er speelt. Zij kunnen problemen of onrust ook beter duiden.

Het is belangrijk dat er gezocht wordt naar een manier waarop de Wsw'ers zich goed gehoord voelen. Daarbij moet je je realiseren dat hun leefwereld anders is dan de organisatiestructuren die de overheid bedenkt. Een Wsw'er dient bijvoorbeeld geen klacht in maar stuurt een e-mail naar alle gemeenteraadsleden en wie hij verder nog kent binnen de gemeente. Het vergt specialisme om hier goed mee om te gaan, met de problematiek en negatieve gevoelens. Communicatie is daarbij heel belangrijk.

Samenvattend zijn er 4 punten van belang als het gaat om de vraag wat een Wsw'er in redelijkheid van de gemeente mag verwachten:

- de betrokkenheid van de bestuurders;
- depolitiseren als het om de uitvoering gaat;
- vertrouwen in het bedrijf;
- bewust zijn van de gevolgen van de politieke dynamiek.

#### **Naar aanleiding van 2:**

De algemene reactie is dat er altijd goed geluisterd wordt naar degene die een klacht wil indienen. Daarnaast wordt ook breder gekeken; zijn er meer signalen, is het bekend bij de ondernemingsraad, de SW-raad? Soms gaat het om een organisatorische maatregel, zoals het inkorten van de



rookpauze. Dat kan veel emoties oproepen. Maar het kan ook zo zijn dat er al veel meer speelt en dat het inkorten van de pauze de druppel is.

Belangrijk is om de positie van de wethouder duidelijk te maken; hoor en wederhoor. Na wederhoor vindt een terugkoppeling plaats naar degene die de klacht heeft ingediend.

Er wordt ook gepleit om een uitlaatklep voor mensen buiten de formele structuur om te organiseren. Niet iedereen wil, of is in staat om, een officiële klacht in te dienen maar wil wel even stoom afblazen. Een goed gesprek kan dan genoeg zijn in een informele setting.

De rol van de vertrouwenspersoon is erg belangrijk. Die kan in het bedrijf zitten of extern. Als de vertrouwenspersoon in het bedrijf zit, heeft hij goed zicht op de dagelijkse gang van zaken. Dat kan een voordeel zijn, hij signaleert problemen wellicht sneller. Een nadeel is dat je gezien kan worden door collega's of leidinggevenden als je bij de vertrouwenspersoon op gesprek gaat.

Een extern vertrouwenspersoon is meer onafhankelijk want die heeft geen banden met het bedrijf. Voor een klager kan dat het verschil maken. Vanuit de cliëntenraden wordt gepleit voor externe vertrouwenspersonen, juist vanwege die onafhankelijkheid. En mensen kunnen daar ongezien het gesprek mee aangaan.

De samenstelling van de SW-raad is van invloed op de manier waarop klachten en signalen naar boven komen en vooral ook op hoe deze naar tevredenheid kunnen worden opgepakt. Als er professionals in de SW-raad zitten, haalt dat de kwaliteit omhoog. Zij zijn ook vaardig om met Wsw'ers in gesprek te gaan om naar boven te halen wat er leeft en wat op de agenda zou moeten. Ook familieleden van Wsw'ers kunnen in de SW-raad zitten.

Klachten die per brief worden ingediend, lopen het 'risico' om in het formele afhandelingstraject te komen. De aanwezigen zijn het erover eens dat dat niet de juiste weg is. Een brief aan de wethouder schrijven is al een enorme drempel. Dan past een goed gesprek over wat er aan de hand is in plaats van het formele traject. De Wsw'ers hebben ook behoefte aan een veilige en bekende omgeving, een formele procedure staat daar haaks op.

#### **Wat zou de uitkomst moeten zijn van het onderzoek door de Nationale ombudsman?**

- Vertrouwenspersonen moeten van buiten komen. De drempel om er naar toe te gaan is al erg hoog en als de vertrouwenspersoon in het bedrijf zit, maakt dat het alleen maar moeilijker vanwege de zichtbaarheid. En de onafhankelijkheid staat dan onder druk. Een andere goede oplossing is om vertrouwenspersonen van de SW-bedrijven onderling uit te wisselen.
- Een ander pleit juist voor vertrouwenspersonen intern omdat die veel beter zicht heeft op de interne verhouding. Ook is het door zijn aanwezigheid in het bedrijf laagdrempeliger om op hem af te stappen.
- Bij problemen meer mediation inzetten. Dat betekent goed luisteren en vervolgens het inhoudelijke probleem oplossen. Zo min mogelijk formele procedures.
- Wethouders moeten eerder en actief geïnformeerd worden over zaken die spelen in het bedrijf en die eventuele klachten kunnen veroorzaken. Zoals het inkorten van een rookpauze.
- In de jaarverslagen van de SW-bedrijven moet aandacht worden besteed aan de klachten die zijn binnengekomen en vooral welke lering de directie daaruit getrokken heeft.
- Ook moet er aandacht zijn voor aspecten als huisvesting en arbeidsveiligheid. Soms vergt dat een investering en dat geld kan dan niet gebruikt worden voor vervoer o.i.d. De gemeenteraden moeten daar meer inzicht in hebben.
- Daarbij sluit aan de neiging om je te laten verleiden door de cijfers. Het kan best zijn dat de cijfers goed zijn maar wat je je moet afvragen is of de regeling wel werkt? Ook zijn cijfers altijd achteraf dus als er iets speelt, ben je te laat.

- Voor goede verhoudingen op de werkvloer is goed gekwalificeerd personeel noodzakelijk. Voorheen stroomden Wsw'ers vaak door naar de functie van werkleider. Dat leidde tot problemen want het goed aansturen van Wsw'ers vergt bepaalde vaardigheden. Ook nu de beweging naar buiten wordt gemaakt, zijn goed gekwalificeerde werkleiders belangrijk. Als wethouder kun je daar invloed op uitoefenen, zorgen dat er vakmensen op de juiste plek zitten.

### Bijlage 3

#### De gemeentelijke rol in de praktijk bij drie onderzochte SW-bedrijven

##### Inleiding

In het kader van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman drie gemeenten in Nederland bezocht en gesproken over de sociale werkvoorziening. Niet alleen met de wethouder en de ambtelijke ondersteuning van de drie gemeenten is gesproken. De Nationale ombudsman heeft ook de SW-bedrijven in de desbetreffende gemeenten bezocht en is daar met in gesprek gegaan met de cliëntenraad, de directie van SW-bedrijf, de ondernemingsraad en met vertrouwenspersonen. Op deze manier is een beeld gekregen van de relatie tussen gemeente en het SW-bedrijf in de praktijk bij deze drie bedrijven. Deze bijlage doet verslag van de relatie tussen de gemeente en het SW-bedrijf in de drie verschillende gemeenten.

##### Gemeente A

Gemeente A heeft samen met een aantal aangrenzende gemeenten de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling 'het werkvoorzieningsschap'. Wethouders uit de deelnemende gemeenten vormen het dagelijks- en algemeen bestuur. Onder de gemeenschappelijke regeling is een private rechtspersoon ingericht, een holding. De holding is een privaatrechtelijke rechtspersoon, die als moeder fungeert voor de daaronder geplaatste werkmaatschappijen. Door een private rechtspersoon op te richten worden de financiële risico's van de gemeenschappelijke regeling en in het verlengde daarvan van de deelnemende gemeenten beperkt. Een raad van commissarissen ziet toe op de werkmaatschappijen.

##### Contact tussen de gemeente en het SW-bedrijf in de praktijk

De wethouder van gemeente A, die tevens voorzitter van het Algemeen en Dagelijks Bestuur van het werkvoorzieningsschap is, vertelde dat de gemeente zijn verantwoordelijkheid heeft ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Het bedrijf maakt zijn eigen beleid. De gemeente wordt op de hoogte gehouden via de begroting en de verantwoordingsrapportages. De gemeenteraden staan op afstand. Dit is inherent aan de keuze voor een gemeenschappelijke regeling. Sommige politieke partijen in de gemeenteraad vinden dit lastig. Zij zouden graag meer controle op de gang van zaken binnen het bedrijf willen hebben. Maar gezien de keuze voor een gemeenschappelijke regeling gaat de gemeenteraad hier niet over, zo legde de wethouder uit. Wel probeert hij in zijn hoedanigheid als wethouder de raad zo goed mogelijk te informeren. In de toekomst wordt de afstand tussen gemeente en uitvoering nog groter. Nu vormen vier gemeenten samen de gemeenschappelijke regeling. Het worden in de nabije toekomst veel grotere samenwerkingsverbanden. De afstand tot de gemeenten wordt dan nog groter.

De directeur van het SW-bedrijf geeft aan dat de wethouder als voorzitter van de gemeenschappelijke regeling één keer in de twee weken overleg met hem heeft. Dan bespreken ze de lopende zaken. Het bestuur houdt toezicht op de directeur. Het bestuur gaat over het Wet sociale werkvoorziening beleid. De uitvoering wordt bij dit bedrijf door de aandeelhouders geregeld. Over het algemeen doet de directeur een voorstel dat het Algemeen Bestuur goedkeurt. Als het goed gaat in een bedrijf heeft het bestuur veel afstand. Dat is hier het geval, zo geeft de directeur aan. De directeur rapporteert ieder kwartaal via de zogenaamde scorekaart en in de vergaderingen van het bestuur. Gemeenten sturen voornamelijk op financiële aspecten. Er is ook een intergemeentelijke werkgroep van ambtenaren die de wethouders adviseert. Met hen heeft de directeur eens in de twee maanden overleg. Deze gesprekken gaan meer de diepte in. Ambtenaren gaven aan dat het privaat uitbesteden van de Wet sociale werkvoorziening betekent dat je er als gemeente op moet vertrouwen dat het bedrijf zijn rol naar behoren uitvoert.

##### Spanning commerciële en sociale doelstelling

De directeur ervaart zelf niet de spanning tussen enerzijds de commerciële doelstelling en anderzijds de uitvoering van een publieke taak. Het is volgens hem vooral de politiek die deze spanning ervaart. De structuur met een raad van commissarissen zorgt er voor dat de invloed van de overheid nog wat minder is. Hij beschouwt het als een gegeven:

*'We moeten klanten tevreden houden en mensen ontwikkelen.'*

In een ander interview - met de geschillencoördinator - wordt deze spanning wel benoemd. De geschillen coördinator vertelt dat het niet altijd lukt om passend werk te hebben. "Het bedrijf haalt de opdrachten uit de markt. Daar bestaat concurrentie. Je moet het werk aannemen wat je krijgt. Dit werk moet tegelijkertijd ook passend zijn voor je werknemers. Dat is soms lastig. Soms zoek je bijvoorbeeld voor iemand een solistische plek. Dat kan moeilijk te vinden zijn. Op het moment dat de gesprekken plaatsvonden, was er te veel werk. Dan ontstaat er wat druk bij de medewerkers. Dat probeer je te voorkomen, maar dat lukt niet altijd. Als een bedrijf nooit druk wil hebben moet gezorgd worden voor maar 70% bezetting, maar dan worden de eigenaren van het bedrijf lastig. Het is immers niet de bedoeling dat er verlies gedraaid wordt. Door het zoeken naar een goed evenwicht, ontstaat soms even meer druk dan goed is. Dat gebeurt in een bedrijf waar productie wordt gedraaid. Soms staat produceren, targets halen even centraal. Dan is er even minder aandacht voor mensen. Daar moet je dan als geschillencoördinator goed op letten. Mensen moeten zich blijven realiseren dat het mensen met een handicap zijn."

'Alle werknemers zijn verschillend, het is wat dat betreft net een gewoon bedrijf. Alleen kunnen ze hier niet solliciteren en weggaan'

##### Cliëntenparticipatie

De cliëntenraad wordt ondersteund door ambtenaren. Ongeveer een keer per jaar spreekt de wethouder met de cliëntenraad. In de praktijk wordt geen advies door de gemeente aan de cliëntenraad gevraagd over beleid. De directeur van het SW-bedrijf informeert de Cliëntenraad inhoudelijk.

"Een paar jaar geleden zijn er wat problemen met de cliëntenraad geweest. Dit kwam doordat de cliëntenraad zich wilde bezighouden met zaken binnen het bedrijf, met hetgeen zich op de werkvloer afspeelde". "Maar volgens de directeur van het SW-bedrijf en de wethouder zijn dit onderwerpen voor de ondernemingsraad. Zij vertelden dat nadat de ambtenaren het verschil tussen ondernemingsraad en cliëntenraad goed hadden uitgelegd, er niet meer zoveel uit de cliëntenraad kwam.

'Als je grens met de ondernemingsraad goed markeert, is er niet meer zoveel beleid om over te adviseren. Het beleid wordt immers bij het bedrijf gemaakt.'

De directeur geeft aan dat er met hem gesproken moet worden als het om operationele zaken gaat. De lijn die de cliëntenraad aanvankelijk koos naar de wethouder, klopte formeel wel maar in de praktijk werkt het niet op die manier. Bestuurders zitten op grote afstand, die kunnen operationele problemen niet oplossen.

### **Vertrouwenspersonen en geschillencoördinator**

De vertrouwenspersoon geeft aan dat een SW- medewerker meestal zelf contact opneemt wanneer hij problemen op het werk ervaart. Soms komt iemand via de werkleiding bij de vertrouwenspersoon. Mensen kunnen bellen met een speciaal nummer. Dit nummer is breed bekend gemaakt maar in de praktijk wordt er geen gebruik van gemaakt. Mensen bellen rechtstreeks met de vertrouwenspersoon. Dit gebeurt ongeveer zes keer per jaar. Als iemand belt volgt altijd een afspraak voor een gesprek. De vertrouwenspersoon hoort ook degene over wie geklaagd wordt. Het verhaal wordt zo letterlijk mogelijk weergegeven zodat de klager zich er goed in herkent. Mensen zetten hun handtekening onder hun verhaal. Daarna kan met de werkleiding gesproken worden over de problemen. De werkleiding moet bewaken dat de gemaakte afspraken worden nagekomen. De meeste vragen aan de vertrouwenspersoon gaan over onenigheid tussen medewerkers onderling. Soms heeft het ook met de stijl van leidinggeven te maken. Als je als vertrouwenspersoon de vertrouwelijkheid niet kan garanderen trekt iemand de klacht soms terug. Dan is coaching een mogelijkheid. Dit komt zelden voor.

Het hele bedrijf heeft zich na problemen in het verleden gericht op het bewust maken dat ongewenst gedrag niet geaccepteerd wordt, zo vertelt de vertrouwenspersoon. Iedereen heeft scholing gekregen. De vertrouwenspersoon ziet nu dat de werkleiding de mensen met respect behandelt. Mensen moeten als er toch iets misgaat, kunnen klagen bij de baas van de baas. Mensen stappen vrij naar de baas van de baas. Hieraan zie je dat mensen zich veilig voelen. De vertrouwenspersoon kijkt naar bejegening. Arbeidsvoorwaardelijke zaken gaan naar de geschillencoördinator. Onderscheid met arbeidsrechtelijke problemen is niet altijd voor iedereen duidelijk. Soms moet de vertrouwenspersoon mensen daarom doorverwijzen naar de geschillencoördinator.

Gemiddeld drie keer per jaar roept iemand de hulp van de geschillencoördinator in. Als deze er niet uitkomt of men is het niet met hem eens, kan iemand zich wenden tot de geschillencommissie. Dat is een externe commissie aangesteld door het bestuur. Er is geen trend in de klachten te zien. Dit betekent dat er geen structurele problemen zijn. Het afgelopen jaar waren er wel opeens twintig klachten. Die gingen over het besluit het collectief vervoer niet meer voor iedereen beschikbaar te stellen. Een groot aantal mensen moest nu op eigen gelegenheid naar het werk komen. Dat heeft tot protest geleid. Het gaat in de praktijk om de zorgvuldigheid van het proces. Het proces heeft in dit geval goed gefunctioneerd. Er is opnieuw beoordeeld en een paar mensen zijn alsnog binnen het vervoer gebleven.

Er zijn tegenwoordig meer meldingen waarbij je meteen ziet dat het geen geschil is. Veel meldingen houden kritiek in op het gevoerde beleid en niet op de - individuele - problemen op het werk. Dit heeft te maken met de veranderende koers binnen het bedrijf. Het is nu zakelijker dan vroeger. Dit leidt bij sommige medewerkers tot protest. Men ervaart nieuw werk soms niet als passend werk. In dat geval wordt de Arboarts om advies gevraagd. Het beleid is tegenwoordig expliciet op de mogelijkheden die mensen hebben. In die zin worden er meer eisen aan mensen gesteld dan vroeger. Dat biedt veel mensen kansen, voor sommigen is het een grote overgang.

### **Ondernemingsraad**

De ondernemingsraad heeft met enige regelmaat overleg met de directie. De ondernemingsraad heeft mensen geholpen het Medewerkers Tevredenheids Onderzoek (MTO) in te vullen. Ook hebben ze er op gelet dat de vragen zo eenduidig mogelijk geformuleerd worden. De aandachtspunten die uit een MTO komen worden per team opgepakt.

### **Klachten**

De meeste klachten komen bij de vertrouwenspersoon terecht. Deze persoon probeert met name door bemiddeling tussen de betrokken personen een oplossing voor de situatie te vinden. Soms moet iemand bij de geschillencoördinator zijn, dan wordt de persoon hier naartoe doorverwezen. Heel soms komen er klachten bij de gemeente, de wethouder terecht. Hij stuurt deze dan door naar de directeur, zodat de directeur kan (laten) nagaan wat er aan de hand is en de situatie kan oplossen. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling heeft geen rol in het behandelen van klachten.

In het verleden heeft men te maken gehad met anonieme klachten. Het is heel lastig hoe hier mee om te gaan. Eigenlijk kan een gemeente of bedrijf hier niet op reageren. De laatste keer waren een aantal namen bekend. Toen heeft de gemeente besloten de vertrouwenscommissie van de gemeente onderzoek te laten doen naar de signalen.

### **Steeds meer naar buiten**

Er is de afgelopen jaren veel veranderd in het bedrijf. Mensen worden zoveel mogelijk buiten het SW- bedrijf aan het werk geholpen. Er is veel geïnvesteerd in deze overgang. Het beleid is mensen zoveel mogelijk buiten het bedrijf te detacheren. De groep mensen die beschut werk nodig heeft, blijft over. Een groot percentage van de medewerkers is langzamerhand gedetacheerd.

Er zijn steeds meer verschillende groepen werkzaam bij dit bedrijf, bijvoorbeeld mensen met een WWB uitkering. Ook zijn er mensen bij die aangemeld zijn door de reclassering. De SW-medewerker krijgt daardoor met nieuwe groepen collega's te maken. Dit kan lastig voor iemand zijn. De meest kwetsbare medewerkers zijn in een aparte afdeling geplaatst. Dat zijn de mensen die echt afgeschermd moeten worden. Deze mensen zullen niet extern geplaatst kunnen worden. Andere groepen zijn gemengd. Dat is soms wennen. De werkleiding moet in het werkoverleg uitleggen dat iedereen met een reden komt en dat de reden er niet toe doet. Uiteindelijk is het doel dat mensen buiten gaan werken. Daarbij hoort grenzen opzoeken.

### **Gemeente B**

#### **Contact met de gemeente in de praktijk**

In deze gemeente is de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening gedelegeerd aan een gemeenschappelijke regeling, waaraan in totaal negen gemeenten deelnemen. De betrokken gemeente is de grootste deelnemende gemeente aan de gemeenschappelijke regeling. Het dagelijks bestuur bestaat uit vijf leden (wethouders van deelnemende gemeenten), waarvan twee wethouders afkomstig zijn van deze gemeente. Het algemeen bestuur bestaat uit 11 leden. Hierin zijn alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd. Circa eenmaal in de maand komt het dagelijks bestuur bijeen. Het algemeen bestuur komt circa zes keer per jaar bijeen.

De voorzitter van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling ervaart een grote betrokkenheid vanuit de deelnemende gemeenten als het gaat om het SW-bedrijf. Dit heeft mede te maken met de financiële risico's en de herstructurering van het traditionele productiebedrijf naar een arbeidsbemiddelingsbedrijf<sup>14</sup>. Dit leidde en leidt soms nog tot veel spanningen bij de SW-medewerkers en het overige personeel van de gemeenschappelijke regeling. Op dit moment is er vanuit de gemeenten veel aandacht voor het creëren van rust voor de SW-medewerkers op de werkvloer.

<sup>14</sup> In dit kader werd nog aangegeven dat het SW-bedrijf in het verleden behoorlijke verliezen had geleden en dat dit te laat door de gemeente werd onderkend

Het herstellen van vertrouwen is niet altijd even makkelijk. Dit geldt te meer gezien de transitie naar een arbeids-bemiddelingsbedrijf en Rijksplannen rondom de Participatiewet. Het niet weten waar men aan toe is, maakt Wsw'ers onzeker en zorgt voor onrust.

De voorzitter, tevens wethouder vertelde voorts hij eenmaal in de zes weken met de ondernemingsraad vergadert. De contacten met de cliëntenraad zijn goed.

De cliëntenraad voorziet de gemeente van adviezen maar hanteert daarbij 'gepaste afstand'. Het loont om signalen van de cliëntenraad en ondernemingsraad serieus te nemen, aldus de voorzitter, omdat hierdoor grotere problemen voorkomen kunnen worden. De voorzitter heeft regelmatig gesprekken met de directeur van het SW-bedrijf. Op deze wijze kan hij een vinger aan de pols houden en bijvoorbeeld een signaal, zoals hoog ziekteverzuim, snel oppakken. De samenwerking met de directeur van het SW-bedrijf is goed.

Volgens de wethouder c.q. voorzitter kunnen SW-medewerkers bij hem terecht; hij is zeer laagdrempelig. Zo ontvangt hij met enige regelmaat e-mails van Wsw'ers die het niet eens zijn met de gang van zaken en zich bijvoorbeeld zorgen maken over hun Wsw-indicatie. Als het om persoonlijke kwesties gaat, dan verzoekt de wethouder de directeur van het SW-bedrijf om dit verder uit te zoeken. Met de informatie die hij van de directeur ontvangt, besluit de wethouder of hij aanleiding ziet om met de betrokkene in gesprek te gaan. Ook onderhoudt de wethouder contact met de werkvloer door gedetacheerde SW-medewerkers bezoeken, door af en toe in de kantine van het SW-bedrijf te gaan zitten en door met werkcoaches en werkbegeleiders te spreken.

Volgens de wethouder is een zorgpunt vanuit de gemeente de vraag 'hoe borg je je publieke taak?' Op dit moment is er onrust op de werkvloer ontstaan door de nieuwe regelgeving en de transitie 'van binnen naar buiten gaan'. Dit moet goed georganiseerd worden en het is de taak van de overheid hier toezicht op te houden. Met name gemeenteraden ervaren een grote afstand tot het SW-bedrijf. Door vakwethouders in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling te benoemen zijn de lijnen tussen SW-bedrijf, bestuur van de gemeenschappelijke regeling en de deelnemende gemeente(raden) geborgd. Verder is er een regionale raads werkgroep in het leven geroepen met raadsleden uit de deelnemende gemeenten van de gemeenschappelijke regeling, waardoor er directer contact is tussen het SW-bedrijf en de raadsleden.

De ondernemingsraad van het SW-bedrijf merkte hierover het volgende op:

'Er ligt een verantwoordelijkheid bij gemeenteraadsleden. De gemeente heeft echter met de komst van de gemeenschappelijke regeling nauwelijks meer invloed. Er is nu een situatie ontstaan waarin een wethouder zich vaak pas achteraf kan verantwoorden aan de gemeente. Maar raadsleden hebben aangegeven dat zij ook graag vooraf beter geïnformeerd zouden willen worden.'

De directeur van het SW-bedrijf liet weten dat gemeenten 'politiek' in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling zitten. Hij bedoelde hiermee te zeggen dat zij in de eerste plaats wethouder zijn en minder een kwalificatie als bestuurder van een bedrijf hebben. Als voorbeeld noemde hij dat er door de gemeenten een directeur wordt benoemd zonder dat men weet wat voor iemand een SW-bedrijf nodig heeft en zonder hem verder te controleren. Volgens de directeur van het SW-bedrijf reageert een wethouder op de 'politieke waan van de dag'. Daarom is het nodig dat een directeur van een SW-bedrijf een stevige en onafhankelijke rol inneemt ten opzichte van de politiek. De directeur vertelde zijn SW-bedrijf zoveel mogelijk uit de politieke wind te houden. Volgens hem is een SW-bedrijf succesvol als de politiek buiten de deur blijft en de directeur stevig en ervaren is.

Volgens een beleidsmedewerker van de gemeente zou de bestuurlijke ondersteuning van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling beter geborgd kunnen worden. In de praktijk komt het er op neer dat de grootste gemeente van de gemeenschappelijke regeling de bestuurlijke ondersteuning levert. Hoewel dit volgens de beleidsmedewerker als voordeel oplevert dat beleid en (uitwerking van de) praktijk dicht bij elkaar liggen, is het nadeel dat de ambtenaar van de gemeente (net als de wethouders in het bestuur) met verschillende petten op zit.

Een belangrijke vraag die de Cliëntenraad bezighoudt is:

'Wie formuleert de opdracht aan de directeur? Is dat de uitvoerder zelf of het bestuur van de gemeenschappelijke regeling?'

### Spanning commerciële en sociale doelstelling

Uit de gesprekken die de onderzoekers van de Nationale ombudsman met verschillende medewerkers van het SW-bedrijf en van gemeenten voerden, kwam het volgende beeld naar voren. Het betreffende SW-bedrijf heeft een periode van wisselingen in de directie achter de rug. Ongeveer tien jaar terug waren er financiële problemen bij het bedrijf. De gemeenten hebben dit laat onderkend. Het heeft een onrustige tijd bij het SW-bedrijf tot gevolg gehad: wisselende directies en sterke bezuinigingen met alle gevolgen van dien. Signalen over een slechte situatie binnen het SW-bedrijf bereikten uiteindelijk de politiek. Een nieuwe directeur werd aangesteld die de opdracht kreeg rust 'in te tent' te brengen. De huidige directeur heeft het SW-bedrijf uiteindelijk gereorganiseerd en het bedrijf functioneert nu goed.

Volgens de directeur gaan 'geld' en 'mensen' prima hand in hand. Hij verwoordde het als volgt:

'Als de mensen zich goed voelen, voldoende opgeleid zijn en werk doen dat ze kunnen, is hun arbeidsproductiviteit het hoogst.'

De cliëntenraad gaf aan dat er soms te weinig werk is. Ook in SW-land wordt de crisis gevoeld. Opdrachten worden deels bemachtigd via openbare aanbestedingen. Dit kan tot gevolg hebben dat SW-bedrijven ver buiten hun eigen regio en beneden kostprijs opdrachten proberen te krijgen. SW-bedrijven concurreren elkaar en er is minder oog voor de behoeften van individuele Wsw'ers.

De cliëntenraad:

'Wsw'ers moeten hun werk gewoon doen, ook al is dat beneden hun niveau. Daarnaast wordt er meer en meer gekeken naar de groep in geheel in plaats van naar het individu.'

De cliëntenraad noemde het volgende voorval: in het voorgaande jaar werd een plek ingericht waar medewerkers werden opgevangen die even zonder werk zaten met de bedoeling zo spoedig mogelijk ander werk te vinden. Deze plaats was, vooruitlopend op het binnenhalen van een aantal opdrachten, opgezet. Hiervoor werden ook mensen alvast van de wachtlijst gehaald. Het vervelende was echter dat er voor deze mensen, die geacht werden aanwezig te zijn, geen werk was. De cliëntenraad heeft dit met het bestuur van de gemeenschappelijke regeling besproken.

Volgens een lid van de ondernemingsraad staat bij het betreffende SW-bedrijf 'de mens' centraal en niet 'de productie' hoewel dit door de Wsw'ers vaak niet zo wordt ervaren. Dit komt omdat de Wsw'ers het gevoel hebben 'dat er boven hun hoofden wordt beslist'. Dat dit gevoel bij de diverse Wsw'ers leeft



heeft meer te maken met (mis)communicatie. Er is een spagaat tussen een organisatiebelang en aandacht voor de individuele Wsw'er vertelde het lid van de ondernemingsraad en dit verdeelt de ondernemingsraad in twee kampen.

De wethouder liet weten dat er altijd een spanningsveld is tussen 'de mens' en 'het geld' als het gaat om de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening. Het SW-bedrijf in zijn gemeente is opgericht om Wsw'ers een kans te geven op werk en dat staat voorop. Maar, zo vertelde hij, er zitten ook grenzen aan. Er moet ook gekeken worden naar vragen als 'zitten mensen wel op de juiste plek?' en dergelijke. Niet iedereen past in de Wet sociale werkvoorziening. Het is dan de taak van de gemeente om te bezien of er alternatieven mogelijk zijn.

#### **Cliëntenparticipatie**

Er is een cliëntenraad (ook wel Wet sociale werkvoorziening-raad genoemd) en deze bestaat uit zeven leden. Er zijn momenteel twee vacatures. De meeste leden zitten nu zo'n vier jaar in de raad (voor de tweede termijn). De cliëntenraad komt vier of vijf keer per jaar bij elkaar en men geeft ongeveer twee of drie adviezen. Ook de wethouder wordt van adviezen voorzien (zo'n drie keer per jaar). Het Algemeen Bestuur komt eens per maand of eens per twee maanden bijeen. Deze frequentie laat zien dat het bestuur zich slechts met het beleid bemoeit. De uitvoering ontwikkelt zich immers veel sneller.

Het is voor de cliëntenraad soms moeilijk opereren omdat veel signalen 'politiek' zijn. Er wordt veel 'gepraat'. Met de huidige reorganisatie en de komende wetswijzigingen (zoals de Participatiewet) houdt de cliëntenraad naar eigen zeggen veel voeling met de werkvloer. Vangt men signalen op die structureel van aard lijken te zijn, dan wordt dit besproken met het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Hoewel het bestuur van de gemeenschappelijke regeling welwillend is en signalen van de raad serieus neemt, is er echter niet altijd een oplossing mogelijk. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer er niet genoeg werk is. De cliëntenraad heeft eens per jaar contact met de ondernemingsraad. Het blijkt in de praktijk weleens lastig te zijn om de juiste afbakening te vinden. Voorbeeld: signalen die vanuit de ondernemingsraad naar de cliëntenraad worden verwezen komen via de gemeente dan toch weer bij de ondernemingsraad terecht.

#### **Klachten**

Ten aanzien van klachten meldde de cliëntenraad dat er twee 'stromen' zijn. Zo zijn er klachten die via de interne klachtenregeling bij het SW-bedrijf worden opgelost en klachten die binnenkomen bij (het bestuur van) de gemeenschappelijke regeling. Deze laatste gaan met name over de wachtlijst problematiek. Volgens de cliëntenraad denken Wsw'ers bij klachten niet direct aan de gemeente; klachten worden ingediend bij het SW-bedrijf zelf. Vaak worden er niet eens klachten ingediend uit angst voor de gevolgen. Het SW-bedrijf heeft een eigen klachtenfunctionaris, die volledig onafhankelijk is. In de opdrachtbevestiging tussen de klachtenfunctionaris en het SW-bedrijf is vastgelegd dat er volledige vertrouwelijkheid en onafhankelijkheid ten opzichte van het SW-bedrijf bestaat. In het jaarverslag dat de klachten-functionaris ieder jaar opstelt, staat het aantal klachten vermeld. Hiermee rapporteert zij aan de directie en de ondernemingsraad van het SW-bedrijf. Op basis van deze klachten kunnen er ook 'trends' worden gesignaleerd. Wanneer er sprake is van een uitzonderlijke ernstige klacht, zoals seksuele intimidatie, dan wordt er direct aan de bel getrokken en dan wordt dit ook direct (en adequaat) door de directie opgepakt. Een klacht kan ook 'formeel' door een onafhankelijke klachtencommissie worden behandeld. Volgens de klachtenfunctionaris weten Wsw'ers redelijk goed met welke klachten zij bij haar terecht kunnen; zij houdt spreekuur op het kantoor van het SW-bedrijf. De cliëntenraad had hierover laten weten dat dit helaas drempelverhogend werkt. De klachtenfunctionaris zelf is van mening dat zij laagdrempelig is en zou moeten zijn, zij maakt het mogelijk om desgewenst buiten het gebouw af te spreken. Sinds de inzet

van de klachtenfunctionaris, is na de eerste 'hausse' van klachten die er nog lagen, ieder jaar het aantal klachten min of meer hetzelfde gebleven. Zij heeft op verschillende kamers in het gebouw spreekuur gehouden en dat heeft geen invloed gehad op het aantal klachten. Zij wil zeker rekening houden met de locatie en de invloed daarvan en alles doen wat nodig is om zo efficiënt en laagdrempelig mogelijk te werk te gaan. Verder geeft zij desgevraagd aan dat door haar bij een beperkt aantal medewerkers angst is geconstateerd voor mogelijke consequenties van het indienen van een klacht, met name de vrees dat men aangesproken zou worden door de direct leidinggevende wanneer een (door klager gewenst) vervolgesprek ook met deze persoon gevoerd zou worden. Deze klachten zijn geuit of als meldingen waarbij de klager de klacht niet verder wilde laten behandelen of de zaak is toch behandeld en (tot op heden) met een oplossing afgerond. De klachtenfunctionaris meldde desgevraagd dat zij geen contacten onderhoudt met de cliëntenraad of gemeente; wel heeft zij periodiek contact met de ondernemingsraad (zij vraagt dan ook feedback), de directie van het SW-bedrijf, de medewerkers zelf en hun begeleiders (zowel interne als externe begeleiders). Wanneer het nodig is voor de behandeling van een klacht spreekt zij met toestemming van de medewerkers, ook andere personen, zoals de personeelsadviseurs en werkcoaches.

#### **Rol van de ondernemingsraad**

Voordat er een klachtenfunctionaris was ingesteld vervulde de ondernemingsraad de rol van vertrouwenspersoon, maar de ondernemingsraad was hiervoor niet het geschikte orgaan. Nu is het zo geregeld dat wanneer mensen met individuele klachten bij de ondernemingsraad komen, zij worden doorverwezen naar de klachtenfunctionaris. De ondernemingsraad stelde evenals de cliëntenraad dat de drempel om bij de klachtenfunctionaris een klacht in te dienen, soms als wat hoog wordt ervaren. Vroeger was er nog een 'tussenlaag', de klachtenbemiddelaar, maar deze is afgeschaft. Wat de reden hiervoor is geweest, kon de ondernemingsraad niet vertellen. De ondernemingsraad neemt altijd deel aan de bestuursvergadering; ook is er regelmatig overleg met de cliëntenraad (zowel formeel als informeel). Ook is er regelmatig overleg met de gemeente. In dit overleg informeren partijen elkaar wanneer zaken niet goed lopen. Op deze wijze houdt de gemeente dus wel een vinger aan de pols (dus niet alleen via de directie maar ook via de ondernemingsraad). De ondernemingsraad voelt zich serieus genomen door de directie van het SW-bedrijf. Om voldoende 'feeling' te houden met de werkvloer gaan ondernemingsraad-leden regelmatig langs bij mensen die op locatie werken. Ongeveer anderhalf jaar geleden vond er een Medewerkers Tevredenheid Onderzoek plaats. De ondernemingsraad had invloed op de vraagstelling maar heeft desgevraagd niet geholpen bij het invullen. Uit het onderzoek kwam onder meer naar voren dat er veel aandacht moet zijn voor communicatie omdat het daar nog wel eens aan ontbreekt.

#### **Ontwikkelingen**

Het SW-bedrijf is momenteel een traject ingegaan om te worden omgevormd van een productiebedrijf naar een arbeidsbemiddelingsbedrijf. Dit wordt 'de transitie' genoemd. Uiteindelijk is het de bedoeling dat alle Wsw'ers 'naar buiten' gaan via het arbeidsbemiddelingstraject dat door het SW-bedrijf zal worden uitgevoerd. Hiertoe worden speciale consultants aangenomen en opgeleid. De Wsw'ers die 'buiten' worden geplaatst worden begeleid door werkcoaches, die hiervoor een aantal competenties moeten hebben. Probleem is echter dat er nog onvoldoende 'buiten' is. Er is te weinig werk, mede veroorzaakt door de huidige crisis. Ook is het moeilijk om als Wsw'er een opleiding of werkervaringsplek te krijgen. Er wordt bovendien niet altijd naar de indicatie gekeken. Het beschikbare werk is leidend; de concurrentie steeds heftiger en daarbij worden mensen 'gedwongen' om naar buiten te gaan. Hierdoor krijgen de 'lagere niveaus' (nog) minder kansen en dreigen zij op te schuiven naar de dagbesteding binnen de AWBZ. Een medewerker van het SW bedrijf liet weten dat Wsw'ers de concurrentie zullen moeten aangaan met mensen met een bijstandsuitkering (WWB'ers). Deze concurrentiestrijd zullen de WWB'ers ongetwijfeld gaan winnen omdat zij in tegenstelling tot Wsw'ers, geen extra (duurdere) aanpassingen nodig hebben.

Volgens de medewerkers van het SW-bedrijf met wie in het kader van dit onderzoek gesproken is, brengt de reorganisatie voornamelijk onrust en onduidelijkheid voor Wsw'ers. Zij weten niet waar zij aan toe zijn en voor deze groep kwetsbare mensen is juist continuïteit en stabiliteit nodig. De onzekerheid duurt nu echt te lang en dat is mede aan 'Den Haag' te verwijten; er worden steeds nieuwe beslissingen genomen die het gemeentebestuur bepalen.

## Gemeente C

### Contact met de gemeente in de praktijk

Vijf gemeenten nemen deel aan een gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regeling heeft via openbare aanbesteding een nieuw bedrijf de opdracht verstrekt de Wet sociale werkvoorziening uit te voeren. Het huidige SW-bedrijf bestaat vijf jaar en de BV heeft drie aandeelhouders die de directeur aansturen. Van die drie aandeelhouders zijn er twee die uit de zorgsector komen. Dit heeft, zo vertelde de voorzitter van het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling, (en tevens wethouder) een positief effect op de zorg voor de mensen die in het SW-bedrijf werken.

Het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling bestaat uit tien leden. De raden hebben uit de colleges ieder twee leden voor het algemeen bestuur aangewezen, waarvan één lid in ieder geval het collegelid met de portefeuille Werk en Inkomen is. Het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling is door en vanuit de leden van het algemeen bestuur aangewezen. In beginsel zijn dat de portefeuillehouders werk en inkomen van alle deelnemende gemeenten.

Het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling is de opdrachtgever aan het SW-bedrijf voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening. Hiertoe hebben de vijf gemeenteraden een meerjarig beleidsplan opgesteld waarbij de kaders voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening zijn vastgesteld. Ieder jaar wordt door de gemeenschappelijke regeling bekeken of de opdracht aan het SW-bedrijf moet worden bijgesteld. De aandeelhouders van het bedrijf hebben daar ook inspraak in. In de praktijk is het zo dat de gemeenschappelijke regeling bestuurlijk verantwoordelijk is en het SW-bedrijf verantwoordelijk voor het feitelijk werkgeverschap.

Bij het maken van de contractafspraken tussen de gemeenschappelijke regeling en SW-bedrijf is een aantal sociale indicatoren vastgelegd waarover het SW-bedrijf moet rapporteren aan de gemeenschappelijke regeling en waaraan het bedrijf moet voldoen. Die sociale indicatoren zijn onder meer de in-, uit- en doorstroom van de mensen, het aantal werksoorten en zo lokaal mogelijk werken. Daarnaast wordt gerapporteerd over de financiën. Die viermaandelijke rapportages worden ook verstrekt aan de gemeenteraden.

De contacten tussen de gemeenschappelijke regeling en het bedrijf verlopen op twee niveaus. De secretaris van de gemeenschappelijke regeling, waaronder ook een regionale sociale dienst ressorteert, heeft eens in de drie weken overleg met de directeur van het SW bedrijf. Dit heeft een informeel karakter en alles kan in die gesprekken aan bod komen.

Ook vindt periodiek overleg plaats tussen de het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, de directie van het SW bedrijf en de aandeelhouders. Daarnaast zijn er ook informelere contacten. Zo worden raadsleden bijvoorbeeld uitgenodigd voor open dagen.

De gemeenten hebben nagenoeg alle bevoegdheden op het gebied van Werk en Inkomen gedelegeerd naar de gemeenschappelijke regeling. Dat betekent dat er een afstand is gecreëerd tussen gemeenteraden en de uitvoering. Dit is volgens de secretaris / directeur van de

gemeenschappelijke regeling positief voor de bedrijfsvoering, het bedrijf heeft zo minder last van de politieke dynamiek. De democratische controle komt hiermee volgens raadsleden onder druk te staan maar dat hoeft niet het geval te zijn. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling moet immers toezien op uitvoering van het met het SW-bedrijf gesloten contract en de gemeenteraden moeten vervolgens de bestuurders/wethouders controleren. De gemeenten/gemeenteraden hebben de taak om de strategie en de beleidskaders vast te stellen. De gemeenschappelijke regeling is er bestuurlijk verantwoordelijk voor dat het SW-bedrijf het vervolgens goed uitvoert. Dit is geborgd op basis van wederzijds vertrouwen tussen de directeur SW bedrijf en het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. De leden van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en de ambtelijke ondersteuning bemoeien zich niet met de dagelijkse praktijk. Zij zijn niet aanwezig in het bedrijf.

De voorzitter van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling ziet een toegevoegde waarde in een benchmark voor Wet sociale werkvoorziening bedrijven. Ook bij de uitbesteding van Wet sociale werkvoorziening werk en de rapportages daarover moeten gemeenten voldoende scherp en diep beschrijven wat de bestuurders willen weten. Daar zijn meer bronnen voor nodig dan alleen de directeur van het SW-bedrijf.

In het algemeen zijn de Wet sociale werkvoorziening bedrijven in Nederland bezig met een omslag naar een meer zakelijke benadering van de werknemers, zo ook dit SW-bedrijf. Voor het bedrijf betekent dat een cultuuromslag. Werknemers worden nu meer aangesproken op wat ze kunnen en er wordt ook verwacht dat mensen als zodanig presteren. Tegelijkertijd wordt er ook veel geïnvesteerd in de medewerkers om hun zelfstandigheid te vergroten. Zoals een cursus hoe te reizen met het openbaar vervoer.

De aankomende Participatiewet brengt onrust met zich mee omdat voor de medewerkers nog niet duidelijk is wat er allemaal gaat veranderen. Het bedrijf steekt veel energie in het zoveel mogelijk open communiceren daarover. Dat heeft een positief effect op de medewerkers.

### Spanning commerciële en sociale doelstelling

Uit de interviews bleek dat het risico van de spagaat tussen enerzijds omzet draaien en anderzijds de zorg voor de kwetsbare mensen, wordt erkend. Binnen het SW-bedrijf is daar, volgens de geïnterviewden echter geen sprake van. De zorg voor de mensen staat heel duidelijk voorop. De cliëntenraad gaf daarover aan dat in het verleden het commerciële belang leidend was. Met de komst van het nieuwe bedrijf en de directie is dat volledig gedraaid. De zorg voor de mensen staat centraal. Ook vanuit de gemeenschappelijke regeling werd aangegeven dat er geen sprake hoeft te zijn van een spagaat. Zolang de werknemers goed in hun vel zitten en zich prettig voelen in hun werk, komt dat de productiviteit ten goede. En dat is goed voor het bedrijf. Er wordt niet teveel gestuurd op resultaat omdat dat ten koste kan gaan van de medewerkers. Datzelfde geldt voor het ziekteverzuim, een teamleider wordt niet afgerekend op de ziekmeldingen in zijn ploeg. Wel wordt getracht vervangend en passend werk te vinden als iemand zich ziek heeft gemeld maar nog wel iets kan doen.

De huidige economische crisis speelt uiteraard wel een rol. Het wordt moeilijker om opdrachten te krijgen. Het komt voor dat er geen werk voor handen is. Dan mogen medewerkers een vrije dag opnemen. Als ze dat niet doen, moeten ze wel naar het bedrijf komen waar gezocht wordt naar een creatieve dag-invulling.

De cliëntenraad is positief over de consultants en werkleiders van het bedrijf die goed de vinger aan de pols houden bij de Wsw'ers. Men is zich ervan bewust dat het hier om een kwetsbare groep gaat en centraal staat wat de individuele medewerker kan.

Het bedrijf investeert veel in de zelfredzaamheid van de medewerkers door middel van cursussen. Zo kunnen Wsw'ers zich beter redden buiten de beschutting van het bedrijf. Het bedrijf levert maatwerk om de overgang naar het werk buiten de beschutte omgeving zo soepel mogelijk te laten verlopen. Er wordt door middel van vragenlijsten ook bijgehouden hoe het met de mensen gaat die zijn gedetacheerd. Zo kan snel worden ingesprongen op eventuele problemen waardoor een medewerker niet overvraagd en niet onderschat wordt. De cliëntenraad heeft wel zorgen voor de toekomst en hoe de begeleiding op de werkvloer dan voor de Wsw'ers wordt geregeld.

#### **Cliëntenparticipatie**

De cliëntenraad bestaat op dit moment uit drie leden. De raad overlegt drie keer per jaar met het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Die contacten verlopen goed en zijn laagdrempelig. Daarnaast zijn er ook informele overleggen. Wat opvalt is dat vanuit de gemeenschappelijke regeling het signaal kwam dat overleg met de cliëntenraad inhoudelijk niet veel toevoegt maar dat het de cliëntenraad het gevoel geeft dat ze betrokken zijn. De contacten met de directeur SW bedrijf zijn goed. De directeur is ook laagdrempelig en bereikbaar voor de medewerkers, één keer per maand organiseert hij een lunch met medewerkers om te peilen hoe het gaat.

De rol van de cliëntenraad is het adviseren van het bestuur over de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening. Het uitwerken van ideeën over een bepaald onderwerp vindt plaats in gezamenlijk overleg met het bestuur en de directie. Ook neemt de cliëntenraad het initiatief om met nieuwe ideeën naar het bestuur te stappen al ligt dat nu, met de wetwijzigingen in het vooruitzicht, even stil.

Als de cliëntenraad signalen van de werkvloer ontvangt, wordt eerst bekeken of het een onderwerp is voor de Ondernemingsraad of voor de cliëntenraad. Als er problemen zijn met de indicatiestellingen is het iets voor de cliëntenraad (al komt dat niet veel voor) en die bespreekt het dan met het bestuur. Van de werkvloer komen niet veel signalen. Veel wordt al door de teamleiders opgelost.

Het bedrijf probeert naar de medewerkers toe zo transparant mogelijk te zijn zodat iedereen weet - of kan weten - wat er speelt. Zo worden de notulen van de MT vergaderingen verspreid onder alle teamleiders die hun mensen kunnen informeren. Het bedrijf tracht ook naar de gemeenten zo transparant mogelijk te zijn maar de indruk bestaat dat gemeenten eigenlijk vooral in de financiële kant van het verhaal zijn geïnteresseerd.

#### **Ondernemingsraad**

De Ondernemingsraad bestaat uit negen leden waarvan vijf leden een Wsw-indicatie hebben. Op dit moment speelt de Ondernemingsraad niet zo'n grote rol, iedereen is in afwachting van wat de Participatiewet gaat brengen. Voor de Ondernemingsraad is van belang wat die wet concreet voor de mensen gaat betekenen.

De Ondernemingsraad informeert haar achterban zo helder mogelijk. Ze gaan in gesprek, sturen e-mailberichten en hebben een magazine dat regelmatig verschijnt. In de praktijk gaan de Wsw'ers met hun vragen naar de teamleider of Personeelszaken. Het contact met de cliëntenraad is op dit moment niet veel maar als het nodig is, weet men elkaar te vinden. Dat geldt ook voor de directeur en de wethouder als voorzitter van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling: de lijnen zijn kort en de onderlinge relaties zijn goed.

De Ondernemingsraad heeft één keer per maand overleg met de directeur. Ze worden in een vroeg stadium bij zaken betrokken, ook wanneer daar geen advies- of instemmingsrecht over is. Ook worden ze geïnformeerd over het Medewerkers Tevredenheid Onderzoek (MTO). Voor het invullen van het MTO kunnen medewerkers geholpen worden door studenten sociale dienstverlening.

Dat is onafhankelijk en voor de studenten ook nuttig in het licht van hun studie.

Het laatste advies van de Ondernemingsraad betrof een advies over de vervoersregeling. Een voor het SW-bedrijf speciale buslijn dreigde te worden opgeheven omdat het niet meer rendabel was. De Ondernemingsraad adviseerde de lijn wel open te houden maar dan met een kleinere bus voor de mensen die een lichamelijke beperking hebben. De directie onderkende het belang van de buslijn en werkt nu met een derde partij aan een oplossing.

Signalen die bij de Ondernemingsraad terecht komen worden eerst beoordeeld op waar ze thuishoren. Als het gaat om werkomstandigheden (zoals verwarming), is de Ondernemingsraad het aangewezen orgaan. Maar gaat het bijvoorbeeld om indicatiestellingen, dan pakt de cliëntenraad het op. De Ondernemingsraad treedt, als het nodig is, in overleg met de directie van het bedrijf.

#### **Klachten**

Uit alle gesprekken kwam naar voren dat er nauwelijks klachten zijn. Veel medewerkers die ergens mee zitten, bespreken dat met de teamleider en daarmee wordt het in het algemeen opgelost. Ook als er problemen zijn tussen medewerkers onderling, wordt dat met bemiddelingsgesprekken eigenlijk altijd wel opgelost. Als er een klacht bij een wethouder binnenkomt, gaat die in beginsel naar de directeur. De wethouder vraagt de directeur dan om een en ander uit te zoeken. Het komt voor dat de directie dan in gesprek gaat met degene die de klacht heeft ingediend. De wethouder houdt gedurende dit traject vinger aan de pols en krijgt teruggekoppeld hoe de klacht is opgelost.

Het bedrijf heeft ook een externe vertrouwenspersoon. De contactgegevens worden altijd in het kwartaalblad voor de medewerkers afgedrukt. Er heeft echter nog nooit iemand gebruik van gemaakt. Ook uit het gesprek met de vervanger van de vertrouwenspersoon bleek dat er nog nooit een klacht was ingediend bij de vertrouwenspersoon.

Als mogelijke verklaring werd gegeven dat het voor de Wsw'er best lastig kan zijn om een officiële klachtprocedure te starten. Mensen hebben niet altijd dat vermogen. En tegelijkertijd wordt zo goed als alles opgelost in gesprekken met de teamleiders.

Uit alle gesprekken kwam naar voren dat de Wsw'ers zich goed voelen binnen dit bedrijf en dat de sfeer goed is. De contacten tussen werkvloer en leiding zijn open en laagdrempelig en er wordt rekening gehouden met ieders individuele behoeften.