

# Beschut werk: het verhaal gaat door

Een narratieve analyse van de institutionele ontwikkelingen na invoering van de Participatiewet

Samir Achbab  
Hans Bosselaar

juni 2020





## Samenvatting en conclusies

### I. Het onderzoek

Met de invoering van de Participatiewet kwam er een einde aan de instroom van nieuwe werknemers in de Wsw. Vanaf 1 januari 2015 is het aan gemeenten en hun partners om voor werkzoekenden met een beperking zoveel mogelijk werkplekken te zoeken of te creëren bij reguliere werkgevers. Voor werknemers die extra 'beschutting' nodig hebben, is de gemeente gehouden ervoor te zorgen dat zij in nieuw beschermt werk terecht kunnen. Hoe de afbouw van de Wsw en de opbouw van nieuw beschermt werk zouden verlopen was een belangrijke vraag bij de invoering van de Participatiewet. Immers het betekende een enorme verschuiving van taken, bevoegdheden en middelen. Verschuivingen waarvan we weten dat ze niet van de ene op de andere dag geïmplementeerd zullen zijn en dat veranderingen nooit zullen plaatsvinden zoals die achter de tekentafels bedacht zijn.

Vandaar dat diverse organisaties de opdracht gaven het proces te volgen en te evalueren. Ook Instituut Gak gaf aan onderzoekers van SEO en de Vrije Universiteit een onderzoeksopdracht. SEO deed verslag van haar bevindingen rond een aantal, voornamelijk kwantitatieve deelvragen, in een eindrapport dat in 2019 verscheen (Kok, e.a. 2019). In het voorliggende rapport beantwoordt de Vrije Universiteit de door Instituut Gak gestelde kwalitatieve onderzoeksvragen. Het gaat om de volgende vragen:

- 1) In hoeverre is het haalbaar om mensen met een arbeidsbeperking (Wsw-populatie) naar betaald werk bij een reguliere werkgever te begeleiden? Is daarbinnen een subgroep te onderscheiden voor wie beschermt werken het maximaal haalbare is?
- 2) Waar is in algemene zin het perspectief te zoeken voor mensen die niet meer in de Wsw terecht kunnen?
- 3) Hoe gaan gemeenten met dit nieuwe beleid om sinds januari 2015 (wat is er feitelijk gedaan?) en in hoeverre heeft men erop geanticipeerd?
- 4) Welke onvoorziene gevolgen heeft de afschaffing van de Wsw en waar dient bijstelling plaats te vinden?

Voor de beantwoording kozen wij twee routes. Route 1 bestond uit het verzamelen en analyseren van onderzoeken die zoveel mogelijk de *feiten* rond de uitvoering van de Participatiewet in beeld hebben gebracht. Onderzoeken van onder meer de Inspectie SZW, CenterData, SCP en SEO. Route 2 bestond uit het ophalen en analyseren van de narratieven die achter de cijfers en resultaten schuil gaan. Deze narratieven zouden mogelijk helpen verklaren waarom de resultaten rond de afbouw van de Wsw en de opbouw van nieuw beschermt werk achterbleven bij de verwachtingen van de wetgever; in de eerste jaren *ver* achter en in de recente achterliggende periode *enigszins* achter. Beide routes waren volgens ons nodig om de onderzoeksvragen van Instituut Gak te beantwoorden. Daarnaast boden de routes de mogelijkheid om niet alleen beschrijvende analyses uit te voeren, maar ook een theorie te ontwikkelen waarmee de resultaten van de nieuwe invulling van beschermt werk in zekere mate kunnen worden begrepen en geduid. Hiervoor formuleerden we de volgende (aanvullende) onderzoeksvraag:

- 5) Hoe kan de ontwikkeling van de arbeidsintegratie via oud en nieuw beschermt werk onder de Participatiewet worden begrepen en geduid? Wat leert dit ons met het oog op de ontwikkeling en implementatie van toekomstig beleid voor de doelgroep?

## II. Onderzoek vanuit feitelijk en interpretatief perspectief

Het denken over en onderzoek doen naar de participatie en ondersteuning van mensen met een beperking kan ruwweg op twee manieren plaatsvinden. In de wetenschapsliteratuur spreken we van een positivistische en een interpretatieve manier om naar dé werkelijkheid te kijken. Het positivistische perspectief gaat ervan uit dat de werkelijkheid te kennen is door feitelijke observaties. In dit type onderzoek gaat het erom om deze observaties zo zorgvuldig mogelijk uit te voeren en te interpreteren. Daarvoor kunnen bijvoorbeeld statistieken en vragenlijstonderzoeken worden gebruikt in combinatie met allerlei analysetechnieken. Op basis van de analyses kunnen uitspraken worden gedaan bijvoorbeeld over het effect van een interventie. Er zijn diverse positivistische onderzoeken gedaan naar de uitvoering van de Participatiewet op grond waarvan de onderzoeksvragen van Instituut Gak kunnen worden beantwoord. In het vervolg van dit hoofdstuk geven we een weergave van de resultaten van dit waardevolle onderzoek. Een uitgebreide weergave is opgenomen in deel I van dit rapport (hoofdstuk 2).

Interpretatief onderzoek gaat er vanuit dat het niet goed mogelijk is om de werkelijkheid via observaties te kennen. Het stelt dat dé werkelijkheid niet bestaat. De werkelijkheid komt tot stand, wordt 'geconstrueerd', in de interactie tussen mensen, waarbij taal een cruciale rol speelt. Door en in de interactie tussen mensen krijgen gebeurtenissen betekenis. Om zicht te krijgen op deze relationele werkelijkheid zal de onderzoeker op zoek moeten naar het proces van betekenisgeving dat er rond een bepaald onderwerp heeft plaatsgevonden. Dat is interpretatief onderzoek. In het voorliggende onderzoek gaat het om de interpretatie van de lokale processen rond (de taken en verantwoordelijkheden bij) het bieden van ondersteuning aan werkzoekenden met een beperking. Processen die afhankelijk zijn van de lokale geschiedenis en de lokale context waarin zij plaatsvinden en die onvermijdelijk verschillen in verloop en uitkomst. Zeker als de betrokken actoren en organisaties worden overladen met nieuwe taken, bevoegdheden en middelen, zoals bij de invoering van de Participatiewet het geval was. Van ons interpretatieve, narratieve onderzoek doen we verslag vanaf hoofdstuk 3.

## III. Resultaten van de onderzoeken naar de feiten

De eerste onderzoeksvraag betreft de haalbaarheid om voor mensen die voorheen onder de Wsw zouden vallen in deze tijd een plek op de reguliere arbeidsmarkt te realiseren. Om dit mogelijk te maken zijn voor en na invoering van de Participatiewet uiteenlopende voorzieningen en werkwijzen ontwikkeld. Diverse onderzoeken laten zien dat het zeker haalbaar is om participatie op de arbeidsmarkt mogelijk te maken voor mensen met een beperking. Zowel wat betreft de invulling van de 'banenafpraak' als het 'nieuw beschut werk' worden gestaag positieve resultaten geboekt. De evaluaties laten echter ook zien dat er zeker nog geen sprake is van structurele arbeidsparticipatie van alle werkzoekenden met een beperking en dat hun inkomenssituatie, gemiddeld genomen, niet florissant is. Verder laat onderzoek zien dat de beschikbaarheid van voorzieningen en werkwijzen geen voldoende voorwaarde is voor participatie; de bureaucratische voorwaarden werpen in voorkomende gevallen drempels op voor het *kunnen* of *willen* realiseren van participatie. Dat geldt zowel voor potentiële werkgevers, als voor uitvoerende professionals, werkzoekenden zelf en hun omgeving. De uiteindelijke realisatie van de integratie van de doelgroep in regulier en beschut werk, hangt derhalve niet zozeer af van de omvang en de kenmerken van de doelgroep of van de beschikbare voorzieningen, maar van de openheid, bereidheid en de moeite die alle betrokkenen willen nemen om de participatie te realiseren.

De verschillende onderzoeken laten zien dat er over het algemeen een verband is tussen het aangewezen zijn op beschut werk en het hebben van een lage arbeidsproductiviteit. De loonwaarde van deze werknemers blijkt te liggen tussen 30 en 50%. Het is een indicatie dat werknemers met

deze verdien capaciteit, *in de praktijk*, in het bijzonder aangewezen zijn op beschut werk (onderzoeksvraag 1).

Werkgevers en collega's die deze werknemers een werkplek willen bieden, moeten bereid en in de gelegenheid zijn zich bijzonder in te spannen voor de beschutte medewerker die niet optimaal productief is. In de praktijk blijkt deze combinatie vooral beschikbaar te zijn in sociale werkbedrijven en social firms (onderzoeksvraag 2). Er zijn mogelijkheden bij reguliere werkgevers, maar vooralsnog worden deze in de praktijk nauwelijks gevonden en/of benut.

Als gevolg van bureaucratische voorwaarden, blijkt dat in gemeenten een deel van de inwoners met een beperking niet wordt ondersteund bij de (mogelijke) zoektocht naar werk. Dit komt onder meer doordat zij geen advies beschut werk of indicatie banenafpraak (willen) hebben. Het kan ook het gevolg zijn van de afwijzing van een advies beschut werk door UWV, terwijl de concurrentiepositie op de reguliere arbeidsmarkt toch te zwak is om een werkplek te bemachtigen. Het risico van niet ondersteund te worden, bestaat ook voor mensen uit de doelgroep die geen recht hebben op een uitkering (nuggers). De financieringssystematiek van de Participatiewet brengt het risico met zich mee dat gemeenten geen of weinig inspanningen verrichten om nuggers te ondersteunen richting de arbeidsmarkt c.q. richting beschut werk (onderzoeksvraag 4).

Overigens komen uit diverse onderzoeken (ook uit ons, hier voor liggende, onderzoek) voorbeelden van 'reguliere' werkgevers die er in slagen medewerkers met een beschut werk advies op te nemen in hun arbeidsproces. Deze ontwikkeling is wellicht van belang, gegeven het, in diverse onderzoeken, gehoorde bezwaar van de eenzijdigheid van het werkaanbod van sociale werkbedrijven. Jongeren die aangewezen zijn op beschut werk, stellen steeds meer eisen aan de passendheid van de werkzaamheden bij hun eigen belangstelling en mogelijkheden. Het aangewezen zijn op een beschutte werkplek is voor hen niet hetzelfde als het aangewezen zijn op een werkplek in een sw-bedrijf. In de praktijk is dit meestal (nog) wel het geval.

#### IV. Narratief onderzoek

Op basis van de analyse van de diverse onderzoeksrapporten konden we onderzoeksvraag 1, 2 en 4 beantwoorden. De onderzoeksvragen die we met eigen empirisch onderzoek beantwoorden, betreft de vraag hoe gemeenten voor en na de invoering van de Participatiewet hebben gehandeld om de arbeidsparticipatie van inwoners met een beperking, in het bijzonder in beschut werk, mogelijk te maken (onderzoeksvraag 3). Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben we niet gekeken naar wat gemeentelijk feitelijk hebben gedaan, maar hoe het lokale proces van de gezamenlijke invulling van de lokale infrastructuur rond deze wettelijke opgave is verlopen. Uitgangspunt daarbij was dat de Participatiewet aandringt op een substantiële verandering van de 'mindset' van alle partijen die betrokken zijn bij het bevorderen van de arbeidsparticipatie van mensen met en beperking, in het bijzonder waar het beschut werk betreft. Het dominante denken, waarin de doelgroep haast automatisch werd afgezonderd van deelname aan reguliere arbeid, dient, zo beoogt de Participatiewet, plaats te maken voor het beeld dat mensen met een beperking zoveel mogelijk deel uitmaken van het reguliere arbeidsproces, al dan niet met extra ondersteuning en/of beschutting. Deze normatieve heroriëntatie dient bij de betrokken lokale partijen ook een heroriëntatie op en herordening van de taken op gang te brengen, in het bijzonder ten aanzien van het lokale of regionale sociale werkbedrijf. Dergelijke (institutionele) veranderingen ontstaan niet vanzelf, maar hebben een aanleiding nodig. Zoals, in casu, de invoering van de Participatiewet. Maar een aanleiding leidt alleen tot hervorming als deze vervolgens daadwerkelijk betekenis krijgt. Die betekenisgeving ontstaat bij de constructie van beelden en verhalen door 'agents' over wat er aan de hand is en wat er moet veranderen. De bron van veranderingen is dus niet gelegen in de directe aanleidingen, maar in, in verhalen geconstrueerde aanleidingen (Van der Steen, 2009). Vandaar dat wij in ons onderzoek op zoek zijn gegaan naar de verhalen die hebben bijgedragen aan de

totstandkoming van de lokale/regionale collectieve narratieven van institutionele verandering rond de invulling van beschut werk in relatie tot de afbouw van de Wsw (onderzoeksvraag 5).

## V. Hoe het verhaal begon

De sociale werkvoorziening kent een lange historie, die nog steeds doorklinkt in de huidige praktijken. In deze geschiedenis zien we dat het normatieve en technocratische (organisatorische en bestuurlijke) narratief al meer dan een eeuw om voorrang strijden. In deze strijd is het zwaartepunt steeds meer verschoven van het normatieve perspectief (tot de jaren '70 van de vorige eeuw) naar het thans dominante bestuurlijke narratief. Ook bij de ontwikkeling van het lokale narratief rond de invulling van beschut werk in relatie tot de afbouw van de Wsw, zien we dat het bestuurlijke narratief in de jaren voor en na invoering van de Participatiewet dominant is geweest. Door de ontwikkeling van het lokale/regionale bestuurlijk narratief nader te onderzoeken, kunnen we de inspanningen van gemeenten en hun partners en het verloop van de veranderingen begrijpen, duiden en op waarde(n) schatten. Dit maakt het mogelijk de derde en vijfde onderzoeksvraag te beantwoorden, tegen de achtergrond van de overige, beantwoorde onderzoeksvragen.

## VI. De verhalen van verandering

Om de ontwikkeling van de collectieve verhalen in beeld te krijgen deden we onderzoek in zeven verschillende gemeenten/regio's. In totaal hielden we 28 interviews met bestuurders, managers en professionals uit de sector 'oud' en nieuw beschut werk. Tijdens de uitgebreide diepte-interviews probeerden we de verhalen van de respondenten op te roepen over de periode rond en na de invoering van de Participatiewet. De interviews duurden 1,5 tot 4 uur.

In het onderzoek identificeerden we drie verschillende soorten verhalen over de lokale en regionale praktijk rond de invulling van beschut werk in relatie tot de afbouw van de Wsw: het crisisverhaal, het toekomstverhaal en het status quo verhaal. In alle drie de verhalen spelen crises, institutionele entrepreneurs, de financiële situatie en de lokale en/of regionale geografische context een rol bij de ingezette hervormingen en het bijbehorende veranderverhaal.

### **Het crisisverhaal**

In het crisisverhaal is de aanleiding van verandering niet zozeer een feitelijke crisis, maar het verhaal dat geconstrueerd wordt rondom een crisis. We troffen dit aan in één specifieke casus. Het collectief geconstrueerde verhaal in de onderzochte casus richt zich op de moeizame bestuurlijke verhoudingen die een fundamentele herbezinning op de Wsw én een toekomstbestendige uitvoering van de Participatiewet in de weg staan. Naast de bestuurlijke druk wordt tegelijkertijd de politieke en maatschappelijke druk opgevoerd om te anticiperen op de veranderde beleidsfilosofie in de participatiewetgeving. Een collectief verhaal rond een crisis mondt doorgaans uit in een radicale breuk met het verleden. Dat is in de onderzochte regio ook het geval. De traditionele sociale werkvoorziening wordt volledig opgeheven. Het overblijvende kernbedrijf gaat zich richten op het detacheren van werknemers bij reguliere werkgevers en het bieden van re-integratie dienstverlening.

### **Toekomstverhaal**

In het toekomstverhaal dat we in diverse cases aantreffen, richt de, in verhalen geconstrueerde, aanleiding zich op de bundeling van krachten. Deze is jarenlang uitgesteld, maar wint, vanwege de invoering van de Participatiewet, sterk aan urgentie. In gemeenten met dit vernieuwingsverhaal ontstaat op tijd het besef dat in de nabije toekomst een crisis dreigt en dat deze voorkomen moet worden. De reactie bestaat uit fusies en ingrijpende organisatieveranderingen, maar het institutionele pad wordt in de verschillende cases in de kern behouden; de sw-infrastructuur blijft, in

zekere vorm, overeind. Een belangrijke strategische keuze die in deze cases wordt gemaakt, is om re-integratiegeld te investeren in het verbeteren van de eigen, vernieuwde organisatie. Daarbij wordt de bestaande sw-infrastructuur gebruikt voor de invulling van nieuw beschut werk. In de toekomstverhalen is veel aandacht voor het versterken van de eigen organisatie en de lokale of regionale positie via bijvoorbeeld 'schaalvergroting' en 'een betere positionering in de markt'. Wat opvalt is dat de casussen zich kenmerken door jarenlange voorbereidingen en toekomstverkenningen over fuseren en/of regionale samenwerking. De lokale en regionale geografische context leent zich voor fundamentele stappen die vóór de Participatiewet niet als urgent werden ervaren. De invoering van de Participatiewet blijkt de katalysator die de gemeenten en de regio's over die drempel duwt.

### **Status quo verhaal**

De status quo verhalen in ons onderzoek kenmerken zich door de aanwezigheid van relatief grote werkbedrijven met een historisch sterke positie bij de uitvoering van de Wsw. Dit troffen we aan in verschillende onderzochte gemeenten/regio's. De sociale werkbedrijven hebben, ook via hun voorlopers, een rijke geschiedenis en er is altijd voldoende politiek draagvlak geweest. De sociale werkbedrijven zijn *too big to fail* en blijven voor het kwetsbare deel van de doelgroep een belangrijke schakel. De status quo verhalen laten rond de invoering van de Participatiewet een sterk gepolitiseerde situatie zien met veel discussie over de in te zetten koers voor de toekomst. Er is geen sprake van een evidente crisis, maar eerder sprake van een voortdurend sluimerend conflict. Aangezien er een crisis ontbreekt en het sociaal werkbedrijf (vooralsnog) voldoende politiek draagvlak geniet, gaat het creëren van een urgentiebesef om af te wijken van het bestaande institutionele pad moeizaam. In de status quo verhalen heeft de, in verhalen geconstrueerde, aanleiding voor verandering dan ook een behoudend karakter, waarbij de continuïteit van de uitvoering de rode draad vormt. De vraag is of de status quo de vernieuwing in het aanbod van nieuw beschut werk, die in de andere verhalen centraal staat, in de weg staat. Als dit het geval is zal de implementatie van de Participatiewet, wat betreft de invulling van beschut werk, op den duur mogelijk in de knel komen.

### **VI. De verhalen en hun resultaten voor de doelgroep**

Het zijn met name het crisis- en status quo verhaal waarbij de verhaallijn in belangrijke mate een gepolitiseerd karakter heeft. In het crisisverhaal is de politieke druk echter afgewend, terwijl deze nog sluimert in het status quo verhaal.

In de casussen met een crisis- of een toekomstverhaal is voor en na de invoering van de Participatiewet veel aandacht en tijd besteed aan de aanpassing van de infrastructuur rond oud en nieuw beschut werk. In de casussen met een status quo verhaal is dit minder het geval geweest. Voordeel hiervan is dat er nog enige tijd 'geteerd' kon worden op de kennis, ervaring en routines en de infrastructuur uit de periode voorafgaand aan de Participatiewet. Hierdoor kunnen in de eerste jaren na de invoering in deze gemeenten/regio's relatief goede cijfers over de realisatie beschut werk gepresenteerd worden. Hetzelfde geldt deels voor de financiële situatie. Voor de regio in ons onderzoek met een crisisverhaal is dat niet het geval, hoewel de crisis de mogelijkheden heeft geboden om de niet efficiënte onderdelen uit het verleden rigoureuus weg te snijden. Het zal niet verbazen dat in deze regio de eerste cijfermatige resultaten over invulling van beschut werk relatief slecht waren. Het toekomstverhaal is het minst problematisch als het gaat om politieke druk en (dreigend) conflict. De zeker wel gevoelde noodzaak tot veranderen is niet bedreigend en inspireert juist tot het nadenken over vernieuwingen. Dat laatste is precies wat nodig is om ook op langere termijn aan de doelen van de Participatiewet te voldoen. Er wordt behoorlijk geëxperimenteerd, terwijl de bestaande infrastructuur vooralsnog blijkt te voldoen, maar zeker niet heilig is met het oog op de toekomst. Ook in deze regio's zijn de cijfermatige resultaten rond de invulling van beschut

werk aanvankelijk niet goed, omdat de organisaties en de betrokken personen de tijd nemen voor de verandering. Of de verandering uiteindelijk snel genoeg zal gaan om goed voorbereid te zijn op de toekomst is in deze regio's ongewis.

Al met al kunnen we concluderen dat de beoogde vernieuwing rond oud en nieuw beschut werk in de gemeenten/regio's met een crisis- of toekomstverhaal op termijn het meeste kans maakt op succes. Dat is een les voor alle gemeenten en regio's. Punt is echter wel dat de ontwikkeling van collectieve verhalen zich niet van bovenaf of door een enkele lokale partij laat afdwingen. De tegenvallende cijfers rond nieuw beschut werk waren in 2017 voor de staatssecretaris aanleiding om de duimschroeven bij gemeenten strakker aan te draaien door hen het aantal te creëren beschut werk plaatsen dwingend voor te schrijven. De vraag is of dit soort instrumentele ingrepen helpt (en heeft geholpen) en of het niet beter is om bij eventuele ingrepen en aanwijzingen voor regio's meer oog te hebben voor het institutioneel proces waarin de partijen zich bevinden. Luisteren naar en reageren op hun collectieve verhalen is zeker zo leerzaam en effectief als het bestuderen van en sturen op cijfers en budgetten. Dat is een kwestie van tijd, bewustzijn, verantwoordelijkheid en vooral van interactie tussen alle betrokken partijen. Dit rapport kan de betrokkenen, inclusief de centrale wetgever, hiertoe mogelijk inspireren. Want over het bevorderen van de participatie van mensen met een beperking weten we: het verhaal gaat door.



## Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	11
Deel I De beleidsevaluaties rond oud en nieuw beschut werk.....	15
2. De evaluaties van de ontwikkelingen rond oud en nieuw beschut werk .....	17
2.1 Introductie .....	17
2.2 De ontwikkeling van de SW-bedrijven .....	17
2.3 De eerste jaren van de Participatiewet (2015-2017 ) .....	18
2.4 De ontwikkeling vanaf 2017.....	19
2.5 De rol en inzet van gemeenten en hun partners .....	21
2.5 Eerste conclusies.....	22
Deel II De institutionele analyse van de ontwikkelingen rond oud en nieuw beschut werk.....	25
3. Uitgangspunten van een narratieve analyse .....	27
3.1. De werkelijkheid als sociale constructie .....	27
3.2 Het doorbreken van de institutionele orde en het belang van verhalen .....	28
4. Het onderzoek.....	31
4.1 Narratief onderzoek.....	31
4.3 Verhalen ophalen.....	32
4.4 De analyse .....	33
5. Het institutionele pad van de sociale werkvoorziening en beschut werk.....	35
5.1 Het historisch narratief .....	35
5.2 Conclusies .....	44
6. Narratieven van de verandering .....	47
6.1 Inleiding.....	47
6.2 Het crisisverhaal.....	48
6.3 Het toekomstverhaal .....	54
6.4 Het status quo verhaal .....	62
6.5 Conclusie: drie verhalen.....	67
Literatuur .....	71



## 1. Inleiding

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) bood voor mensen met een beperking meer dan 50 jaar de mogelijkheid om buiten het reguliere arbeidsproces een betaalde baan te verwerven. Deze mogelijkheid was bedoeld voor personen die aangewezen waren op bijzondere, aangepaste werkomstandigheden of op werk met veel begeleiding. In de afgelopen decennia liep de deelname aan de Wsw snel op. Dit had enerzijds te maken met de niet scherpe wettelijke scheidslijn tussen de mensen die wel en niet op een beschutte werkplek waren aangewezen. Anderzijds had het ermee te maken dat sociale werkbedrijven veel mensen nodig hadden om als bedrijf concurrerend op de vrije markt te kunnen opereren. Eind 2014 hadden meer dan 100.000 mensen een werkplek in Wsw-verband, daarnaast stonden er zo'n 10.000 mensen op de wachtlijst (Harteveld, 2016).

Deze ontwikkeling riep in politiek Den Haag de vraag op of een deel van de werknemers met een beperking 'te makkelijk' op een beschutte en dus gesubsidieerde werkplek terecht kwam. Voor hen zou, om uiteenlopende redenen, een plek op de reguliere arbeidsmarkt meer geëigend zijn. Vandaar dat met de invoering van de Participatiewet in 2015 een punt werd gezet achter de instroom in de Wsw. Uitgangspunt van de Participatiewet werd (en is) dat werknemers met een beperking zoveel mogelijk op de reguliere arbeidsmarkt terecht komen, al dan niet met inzet van ondersteunende voorzieningen. Ten behoeve van de doelstelling werd met sociale partners afgesproken om in de jaren na de invoering van de wet 125.000 banen voor deze doelgroep te creëren. Voor hen die uitsluitend in een beschutte werkomgeving kunnen werken, werd in de wet bepaald dat 'nieuw beschut werk' een oplossing is. Een oplossing die door gemeenten waargemaakt dient te worden.

Deze ingrijpende verandering in de wetgeving was voor Instituut Gak reden om aan de Vrije Universiteit en SEO te vragen onderzoek te doen naar feitelijke gevolgen van de wetsverandering voor mensen met een beperking. In het onderzoek staat de vraag centraal of de doelstelling – mensen met een arbeidsbeperking zoveel mogelijk integreren op de reguliere arbeidsmarkt – de praktijktoets kan doorstaan. Met andere woorden, hoe realistisch is de aanname dat mensen die voorheen een plek in de sociale werkvoorziening zouden hebben gekregen, vanaf 2015 in het reguliere bedrijfsleven aan de slag kunnen? Daarnaast is het de vraag of de inrichting van nieuw beschut werk voldoende 'vangnet' biedt om uiteindelijk alle mensen met arbeidsvermogen te laten participeren in betaalde arbeid.

De beantwoording van deze vraag hebben we opgesplitst in een aantal deelvragen. De meer kwantitatieve vragen zijn beantwoord in de rapportage van SEO (Kok e.a., 2019). In de voorliggende rapportage beantwoorden we, als onderzoekers van de Vrije Universiteit, de kwalitatieve deelvragen. De door Instituut Gak geformuleerde onderzoeksvragen in dit rapport zijn:

- 1) In hoeverre is het haalbaar om mensen met een arbeidsbeperking (Wsw-populatie) naar betaald werk bij een reguliere werkgever te begeleiden? Is daarbinnen een subgroep te onderscheiden voor wie beschut werken het maximaal haalbare is?
- 2) Waar is in algemene zin het perspectief te zoeken voor mensen die niet meer in de Wsw terechtkunnen?
- 3) Hoe gaan gemeenten met dit nieuwe beleid om sinds januari 2015 (wat is er feitelijk gedaan?) en in hoeverre heeft men erop geanticipeerd?
- 4) Welke onvoorziene gevolgen heeft de afschaffing van de Wsw en waar dient bijstelling plaats te vinden?

In deze rapportage beantwoorden we de onderzoeksvragen op twee manieren. In de eerste plaats beantwoorden we, op hoofdlijnen, de vragen aan de hand van evaluaties die na de invoering van de Participatiewet door diverse onderzoeksorganisaties zijn uitgevoerd (hoofdstuk 2). We putten hiervoor voornamelijk uit het digitale onderzoekscahier dat de VU samen met onderzoekers van

uiteenlopende onderzoeksinstituten heeft samengesteld<sup>1</sup>. Op basis van de verschenen rapportages kan de eerste 'feitelijke' beantwoording van de onderzoeksvragen plaatsvinden. 'Bottom line' van de bevindingen in de evaluaties is dat de afbouw van de Wsw en met name de invulling van nieuw beschut werk door gemeenten aanvankelijk achterbleef bij de cijfermatige verwachtingen van de wetgever. Later is de invulling alsnog op gang gekomen (Inspectie SZW, 2016; 2019). maar nog steeds worden de beoogde resultaten niet gehaald en is de arbeidsintegratie van de doelgroep op papier wellicht haalbaar, maar in de praktijk is deze haalbaarheid nog niet volledig waargemaakt.

Tegen deze achtergrond zijn wij in ons onderzoek op zoek gegaan naar dieper liggende, institutionele verklaringen voor het al dan niet op gang komen van nieuw beschut werk in relatie tot de afbouw van de Wsw. Dit vanuit de gedachte dat de regionale en lokale institutionele ontwikkeling mogelijk mede bepalend is voor de uiteindelijke haalbaarheid van de re-integratiedoelen uit de Participatiewet voor de beschut werk doelgroep. Zo moest er, door de invoering van de P-wet, op gemeentelijk of regionaal niveau een substantiële heroriëntatie plaatsvinden ten aanzien van het bieden van werk met veel begeleiding/beschutting bij reguliere werkgevers en in 'nieuw beschut werk'. Dit gebeurde onder de volgende condities, volgend uit de Participatiewet:

1. Gemeenten krijgen de regierol bij de arbeidsintegratie van (nieuwe) werkzoekenden met een beperking, die tot 2015 lag bij UWV. UWV moet zijn rol loslaten (en mogelijk de expertise actief overdragen) en de gemeenten moeten hun rol en expertise opbouwen. Omdat UWV verantwoordelijk blijft voor de groep die vóór 2015 onder de Wsw en Wajong vielen, betreft de rol van gemeenten in de praktijk aanvankelijk vooral de integratie van schoolverlaters met een beperking, meer in het bijzonder schoolverlaters van het Voortgezet Speciaal onderwijs (VSO) en het Praktijk Onderwijs (PrO).
2. Sociale werkbedrijven krijgen een andere positie: hun corebusiness, sociale werkvoorziening, verandert door de afbouw van de Wsw en door de ongewisse manier waarop gemeenten invulling willen geven aan nieuwe beschut werk. Zij dienen zich te heroriënteren op hun corebusiness en dienstverlening, die in de toekomst minder op 'binnen' (eigen productie) en meer op 'buiten' (samenwerking met gemeenten, reguliere werkgevers en anderen) gericht zal moeten zijn.
3. Gemeenten en sw-bedrijven moeten voor de realisatie van de doelen voor de doelgroep meer samenwerken met ander organisaties (werkgevers, re-integratie dienstverleners). Hiervoor dienen zij hun werkzaamheden af te stemmen in, veelal publieke-private, samenwerkingsverbanden en netwerken.
4. Daarnaast moet het perspectief van de betrokken organisaties veranderen, doordat de focus van beschut werk en dienstverlening aan de doelgroep, overeenkomstig de Participatiewet, moet komen te liggen op de ontwikkeling en doorstroom van de werknemers naar reguliere, niet gesubsidieerde arbeid.

Al met al wordt een groot aantal partijen betrokken bij de realisatie van de doelen rond oud en nieuw beschut werk. Dit verloopt niet van een leien dakje (Inspectie SZW, 2016; 2019), waardoor mogelijk het achterblijven van de resultaten van de wettelijke veranderingen kan worden verklaard.

Tegen deze achtergrond kozen wij ervoor om nader onderzoek te doen naar de samenwerking en afstemming van partijen rond oud en nieuw beschut werk in een aantal gemeenten en regio's. Uit eerder onderzoek weten wij dat afstemming en samenwerking tussen organisaties niet eenvoudig is en vaker mislukt dan succesvol is (Bannink & Bosselaar, 2018; Bos, Koemans & Storm, 2018). Samenwerking en afstemming is zo moeilijk omdat de institutionele culturen en de belangen van de betrokken organisaties vaak erg uiteen lopen. De haalbaarheid van het gezamenlijk vormgeven aan

---

<sup>1</sup> <https://www.divosa.nl/onderzoekscahier-arbeidsparticipatie-jongeren-met-een-beperking>

nieuwe praktijken hangt er mede vanaf in hoeverre betrokken organisaties, gegeven hun professionele – en organisatiecultuur, er in slagen tot uitruil en afstemming van belangen en rollen te komen. In deel II van dit onderzoeksrapport is dit het perspectief om de ‘haalbaarheid’ en de ‘perspectieven’ van de toeleiding van mensen met een beperking naar regulier en nieuw beschut werk (onderzoeksvragen 1 en 2) te evalueren. Om de resultaten van de Participatiewet te kunnen beoordelen en te doorgronden, hebben we in dat deel van ons onderzoek niet zozeer de feitelijke inspanningen rond de doelgroep onderzocht, maar de processen rond de afstemming en samenwerking van de betrokken organisaties en (sleutel)actoren. Hiervoor formuleerden we de volgende (aanvullende) onderzoeksvraag:

- 5) Hoe kan de ontwikkeling van de arbeidsintegratie via oud en nieuw beschut werk onder de Participatiewet worden begrepen en geduid? Wat leert dit ons met het oog op de ontwikkeling en implementatie van toekomstig beleid voor de doelgroep?

Voor de beantwoording hebben we gebruik gemaakt van een narratieve onderzoeksmethode. Uitgangspunt van onze methode is dat veranderingen niet zomaar tot stand komen doordat praktijken in de loop der jaren ingesleten raken; in sociaal wetenschappelijke terminologie: ‘institutionaliseren’. De ingesleten waarden, overtuigingen en regels zorgen ervoor dat het niet eenvoudig is om als organisatie van de gebaande paden af te wijken (Van der Veer, 2013). Het succes van nieuwe wetgeving die gericht is op het realiseren van fundamentele veranderingen, is afhankelijk van de effectiviteit van de veranderingsstrategieën van alle betrokkenen.

De meest succesvolle strategie is, zo leert de institutionele theorie, het opbouwen van nieuwe structuren naast de oude. Een nieuwe structuur kan op den duur, in het gezamenlijke proces van betekenisgeving, de dominante plaats van de oude overnemen. Dat is eenvoudig bij overzichtelijke organisaties, maar dat is aanzienlijk moeilijker als hier meer (uiteenlopende) organisaties bij betrokken zijn; organisaties met hun eigen belangen en, dat maakt het nog complexer, hun eigen institutionele verleden. Een nieuwe structuur bouwen heeft, in dit licht, vooral zin als deze voldoende verbonden is met de oude waarden, overtuigingen en regels van de betrokken organisaties (Van der Veer 2013). De problematiek van reorganiseren schuilt derhalve niet in verandering van de structuren ‘an sich’, maar, en dat is het uitgangspunt van deze studie, in de *verhalen achter* de ontwikkelde en toekomstige structuren. Verhalen die door de betrokken partijen gezamenlijk zijn en worden geconstrueerd en gedragen. Of een nieuwe structuur tot stand komt, hoe deze eruit gaat zien en of deze succesvol zal zijn, hangt af van of en welk gezamenlijke, nieuwe verhaal in de samenwerking gestalte krijgt (Fisher, 1984; Brunner, 1986; Polkinghorne, 1988; Stone, 1988; Majone, 1989).

Vandaar dat wij in dit onderzoek op zoek gegaan zijn naar de individuele en collectieve verhalen van sleutelfiguren die rond de herinrichting van oud en nieuw beschut werk zijn geconstrueerd. Uitgangspunt hierbij is dat de verhalen van de verschillende betrokkenen een belangrijke rol spelen in het al dan niet tot stand komen van gezamenlijke verhalen (‘collectieve sensemaking’, Vaara, 2002). Een retrospectieve analyse van de verhalen en van de ontwikkeling van collectieve verhalen geeft (aanvullend) inzicht in de implementatie van de invulling van nieuw beschut werk in relatie tot de afbouw van de Wsw in gemeenten en regio’s.

We deden onderzoek in zeven gemeenten/regio’s. In deze cases zagen we dat drie typen collectieve verhalen de richting van de invulling van nieuw beschut werk in relatie tot de afbouw van de Wsw hebben bepaald: het crisisverhaal, het toekomstverhaal en het status-quo verhaal. In deel II van deze rapportage gaan we in hoofdstuk 6 uitgebreid in op deze collectieve verhalen. De rapportage over de

analyse van de collectieve narratieven start met een toelichting op de methode van narratief onderzoek in hoofdstuk 3 en de onderzoeksopzet (hoofdstuk 4) Vervolgens schetsen we het historische narratief van de ontwikkeling van de Wsw-sector in de 20<sup>e</sup> eeuw (hoofdstuk 5), vanuit ons uitgangspunt dat de ontwikkeling van de narratieven na invoering van de Participatiewet niet los gezien kan worden van de lange geschiedenis van de sector sinds de invoering van de eerste sociale werkplaatsen eind 19<sup>e</sup> eeuw. Alle hoofdstukken brengen ons uiteindelijk tot de conclusies van het onderzoek, die met het oog op de praktische bruikbaarheid van deze rapportage aan het begin van deze rapportage zijn gepresenteerd.

## Deel I De beleidsevaluaties rond oud en nieuw beschut werk





## 2. De evaluaties van de ontwikkelingen rond oud en nieuw beschut werk

### 2.1 Introductie

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet wordt de toegang tot de Wsw afgesloten voor nieuwe medewerkers. Beschut werk wordt expliciet als instrument in de Participatiewet opgenomen (artikel 10b), vanuit het oogpunt dat er altijd een groep mensen zal zijn die wel loonwaarde heeft, maar deze loonwaarde uitsluitend in een beschutte omgeving kan realiseren. Gemeenten kunnen zelf bepalen waar de beschutte werkplek wordt georganiseerd. Zij kunnen beschut werk zelf organiseren binnen de ambtelijke organisatie, bij de sw-bedrijven of bij een andere, aan de gemeente gelieerde organisatie (Ministerie SZW, 2016, p. 13). De doelgroep 'beschut werk' onder de Participatiewet is beperkter dan de vroegere Wsw-doelgroep. Tot de Wsw-doelgroep behoorden ook mensen die (met begeleiding) wel bij een reguliere werkgever konden werken. Denk hierbij aan begeleid werken of een individuele- of groepsdetachering. Dit betrof ongeveer 2/3 van de 'oude' Wsw-werknemers. De doelgroep voor beschut werk uit de Participatiewet, betreft naar schatting ongeveer 1/3 van de vroegere Wsw-populatie. Het gaat dan om circa 30.000 mensen. De beoordelingscriteria voor beschut werk onder de Participatiewet zijn dan ook strenger dan die onder de Wsw (Ministerie SZW, 2016, p. 5).

In de afgelopen jaren zijn diverse evaluaties uitgevoerd die ingaan op de ontwikkelingen rond de afbouw van de Wsw en de inrichting van nieuw beschut werk. SCP publiceerde in november 2019 haar eindevaluatie van de Participatiewet (Van Echtelt e.a., 2019), waarin de nodige aandacht aan deze onderwerpen wordt besteed. CenterData publiceerde een drietal evaluaties over de gemeentelijke inspanningen rond de uitvoering van de Participatiewet (Cuelenaere e.a., 2015; 2017; 2019)). Meer specifiek waren de onderzoeken van het SCP over de situatie van de mensen die voor de invoering van de Participatiewet op de wachtlijst voor de Wsw stonden (Sadiraj, Hofs & Versantvoort, 2018) en van SEO over de cijfermatige ontwikkeling van de Wsw-populatie vanaf 2015 (Kok e.a., 2019). De inspectie SZW publiceerde rapporten over de inrichting van beschut werk in gemeenten (Inspectie SZW, 2016; 2019). UWV geeft periodiek overzichten van de ontwikkeling van een aantal aspecten, zoals de adviezen en plaatsingen beschut werk. Ten slotte publiceert het ministerie van SZW van tijd tot tijd kennisdocumenten en Kamerbrieven over de voortgang van de uitvoering van de Participatiewet en van het beschut werk in het bijzonder.

Deze publicaties gebruiken we om in dit hoofdstuk een beknopt inzicht te geven in de ontwikkelingen rond de invulling van nieuw beschut werk in relatie tot de afbod van de Wsw. Dit inzicht maakt een eerste beantwoording van de onderzoeksvragen in dit onderzoek mogelijk. Deze wordt aan het einde van dit hoofdstuk gepresenteerd.

### 2.2 De ontwikkeling van de SW-bedrijven

Onderzoeksbureau CenterData analyseert in opdracht van het ministerie van SZW op welke wijze gemeenten invulling geven aan de Participatiewet (in beleid en werkprocessen) en hoe zij het naar werk begeleiden van de doelgroep van de wet ervaren. Het 'ervaringsonderzoek' kent drie meetmomenten: 2015, 2017 en 2019. De eerste meting schetst het beeld dat veel gemeenten in hun dienstverlening in het kader van de nieuwe wet samenwerking zoeken met sw-bedrijven. Ruim 60 procent van de gemeenten kiest in de dienstverlening aan werkzoekenden voor versterkte samenwerking met het sw-bedrijf, een soortgelijk percentage werkt voor de dienstverlening aan werkgevers met hen samen (Cuelenaere, Van den Brink & Mulder 2015, p. 4).

Brancheorganisatie voor sw-bedrijven Cedris volgde de implementatie van de Participatiewet, via een monitor die regelmatig wordt uitgezet bij de 90 aangesloten sociale werkbedrijven. De monitor

van januari/februari 2016, waaraan 71 sociale werkbedrijven deelnemen, laat zien dat er in die periode grote organisatieveranderingen plaatsvinden in de sector:

- Ruim 35 procent van de sociale werkbedrijven fuseert met de gemeentelijke sociale dienst(en);
- Zo'n 33% fuseert alleen met het 'werk-deel' van de sociale dienst (het inkomensdeel van de sociale dienst wordt daarmee een apart onderdeel van de uitvoeringsstructuur);
- In een kwart (25%) van de gevallen is er sprake van het opknippen van het sociale werkbedrijf in verschillende taakgebieden. Drie sociale werkbedrijven (6,3 procent) besluiten het bedrijf op te heffen.<sup>2</sup>
- Er wordt veelvuldig de samenwerking gezocht met sociale ondernemingen. Ruim de helft van de sociale werkbedrijven werkt ten tijde van het onderzoek samen met deze vaak nieuwe, sociale organisaties die in hun werkprocessen bewust aanpassen op grote groepen mensen met een beperking.

Uit het onderzoek van Cedris blijkt verder dat bijna twee derde (62,5%) van de sw-bedrijven in 2016 vindt dat hun expertise en infrastructuur goed wordt gebruikt, ongeveer een kwart (23,6%) is daar negatief over (Cedris 2016).

## 2.3 De eerste jaren van de Participatiewet (2015-2017)

### 2.3.1 Volume-ontwikkelingen sw-bedrijven

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voert onderzoeksbureau Panteia sinds 2000 de Wsw-statistiek uit bij gemeenten. In de jaarlijkse rapportage wordt een beeld gegeven van de omvang en karakteristieken van de Wsw-doelgroep en van de ontwikkelingen in vergelijking met voorafgaande jaren. Ook in 2015 wordt een statistiek samengesteld (Harteveld, 2016). Deze laat zien dat de invoering van de Participatiewet gevolgen heeft voor de omvang en karakteristieken van de werknemers van sw-bedrijven, hoewel beperkt:

- Eind 2015 bevinden zich 96.321 personen in het werknemersbestand van sw-bedrijven; eind 2014 is het bestand ruim 6,5% groter. In dat jaar zijn er 102.857 personen werkzaam bij een sw-bedrijf en eind 2013 bevat het werknemersbestand 101.891 personen.<sup>3</sup>
- Meer dan de helft (57,8%) van het werknemersbestand betreft beschut werk, dit is ongeveer 5% minder dan de twee jaren ervoor.
- Het percentage mensen met een arbeidsovereenkomst begeleid werken is eind 2015 6,5% (6.304 personen).<sup>4</sup>
- Het aandeel detacheringen in het werknemersbestand is in 2015 totaal 35,6% (34.348 personen) en is hoger dan het aandeel detacheringen in 2014 (30,4%; 31.206 personen) en in 2013 (29,9%; 30.550 personen). Deze toename is toe te schrijven aan een stijging van het aandeel groepsdetacheringen (Harteveld e.a. 2016, p. 15-16).

### Beschut werk in cijfers 2015-2017

Naast de afbouw van de Wsw, begint vanaf 2015 ook de opbouw van nieuw beschut werk. De realisatie van de instroom in nieuw beschut werk komt langzaam op gang. Uit onderzoek van de Inspectie SZW blijkt dat in 2015 en 2016 samen 115 van de 3200 plaatsen (landelijk streefcijfer) worden gerealiseerd. In 27% van de gemeenten is in die periode geen beschut werk beschikbaar (Inspectie SZW 2016). Er wordt in de eerste jaren in veel gemeenten dan ook niet of nauwelijks

<sup>2</sup> Veel sociale diensten werken regionaal. Dit roept de vraag op in hoeverre gemeenten de door de regering gewenste sturing (kunnen) uitvoeren en maatwerk leveren. In 2014 sprak de Ombudsman de vrees uit dat werknemers van sw-bedrijven door regionalisering en verzelfstandiging van sw-bedrijven bij de overheid uit beeld verdwijnen.

<sup>3</sup> Het ministerie ging in haar raming uit van 5%, dus gemeenten hebben iets meer middelen hebben gekregen dan nodig voor het WSW-volume. In 2016 lijkt de uitstroom minder, maar daar zijn nog geen definitieve realisatiecijfers over.

<sup>4</sup> Begeleid werken vanuit de Wsw betekent dat een medewerker met een Wsw-indicatie in dienst treedt bij een reguliere werkgever.

gewerkt aan de opbouw van een (nieuwe) infrastructuur noch aan de ontwikkelingen van een professioneel personeelsbestand om specifieke inspanningen voor de doelgroep te leveren.

### *2.3.2 Inzet van instrumenten detachering, beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding*

Het merendeel van de sw-bedrijven (bijna 60 procent) uit de monitor van Cedris geeft begin 2016 aan dat gemeenten mensen die voorheen een Wsw-indicatie zouden krijgen, willen gaan *detacheren* bij reguliere werkgevers. Verder geeft 63 procent van de gemeenten in de vragenlijst van CenterData (begin 2015) aan te kiezen voor het inrichten van nieuw beschut werk. Het aantal voorgenomen beschut werkplaatsen dat gemeenten aangaven te creëren, is relatief beperkt. 39% van de gemeenten zegt in 2015 concrete beschut werkplekken te gaan creëren. Aan het einde van 2016 staat de landelijke teller, als gezegd, op 115 gerealiseerde beschutte banen.

De monitor van Cedris, het ervaringsonderzoek van CenterData en onderzoek van de Inspectie SZW, geven aanwijzingen waarom gemeenten in de eerste jaren na invoering van de Participatiewet terughoudend zijn in het gebruik van het instrument beschut werk. Een belangrijke reden is de wettelijke verplichting om beschut werk vorm te geven via een dienstverband. Dit wordt gezien als een belemmering, omdat beschut werk daarmee een langdurige verplichting met zich brengt, terwijl onduidelijk is hoe budgetten zich in de toekomst zullen ontwikkelen. De met een arbeidsovereenkomst samenhangende hoge kosten van beschut werk beperken volgens gemeenten het budget voor de ondersteuning van andere groepen uit de Participatiewet.

Verder ziet een aantal gemeenten in die jaren geen voordeel van beschut werk ten opzichte van andere instrumenten zoals arbeidsmatige dagbesteding (bijvoorbeeld als voorziening in het kader van de Wmo 2015), vrijwilligerswerk en werkervaringsplaatsen. Gemeenten die de voorkeur geven aan alternatieven voor beschut werk, zijn van oordeel dat ook zonder dienstbetrekking sprake kan zijn van een goede en passende werkplek en een zorgvuldig traject. Deze gemeenten willen maatwerk leveren in de vorm van de best mogelijke voorziening tegen de laagst mogelijke kosten en achten de kosten voor beschut werk te hoog. Het ministerie van SZW kan zich niet vinden in de opstelling van de laatste categorie gemeenten. Het ministerie maakt een expliciet onderscheid tussen beschut werk en (arbeidsmatige) dagbesteding. De eerste voorziening is bedoeld voor mensen die met deze ondersteuning wel in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten, de tweede voorziening voor mensen die daar (nog) niet toe in staat zijn. Voor het ministerie is een ander belangrijk verschil dat beschut werk in een dienstbetrekking gebeurt en daar is bij dagbesteding geen sprake van (Ministerie SZW, 2016, p.6).

Vanwege de keuzes die gemeenten maken voor de invulling van nieuw beschut werk, besluit staatssecretaris Klijnsma gemeenten per 1 januari 2017 te verplichten beschut werk aan te bieden. Daarnaast trekt zij 100 miljoen euro extra uit om de realisatie van beschut werk te stimuleren. Dit moet er mede voor zorgen dat de invulling van nieuw beschut werk twee jaar na invoering van de Participatiewet daadwerkelijk gestalte krijgt.

## 2.4 De ontwikkeling vanaf 2017

De maatregel van de staatssecretaris bevat ook een concrete cijfermatige taakstelling voor de invulling van nieuw beschut werk voor gemeenten. Vanaf 2017 bepaalt het Rijk jaarlijks bij ministeriële regeling het aantal ten minste te realiseren dienstbetrekkingen beschut werk per gemeente. Hoe gemeenten de verantwoordelijkheid voor de arbeidsdeelname van de doelgroep waarmaken, wordt nog steeds aan de gemeenten zelf overgelaten. Om de realisatie van beschut werkplekken te stimuleren wordt de regeling ook voor gemeentelijke inwoners veranderd. Zij kunnen zelf een advies beschut werk aanvragen bij UWV. Dit was vanaf de invoering van de Participatiewet alleen aan gemeenten voorbehouden. Vanaf 2017 mag de gemeente personen die

een positief advies beschut werk hebben niet uitsluiten van een beschut werkplek, zolang het aantal gemeentelijke beschut werkplekken dat is vastgelegd in de ministeriële regeling nog niet is bereikt.

### **Beschut werk in cijfers**

Vanaf 2017 komt de invulling van nieuw beschut werk door gemeenten op gang. De inspectie SZW doet onderzoek naar de invulling van beschut werk en rapporteert daarover in 2019. Het ministerie van SZW en UWV rapporteren regelmatig over de cijfermatige ontwikkelingen. Op basis van deze cijfers voert ook de LCR een aantal analyses uit (LCR, 2019). In deze paragraaf maken we gebruik van de cijfers tot en met 2018. Hieronder volgt een samengesteld overzicht van de stand van zaken in dat jaar.

Uit de onderzoeken blijkt dat inwoners vanaf 2017 relatief veel gebruik maken van de mogelijkheid om zelf een beschut werk advies aan te vragen. Volgens UWV-cijfers komt twee derde van de aanvragen van burgers zelf en een derde van gemeenten. Het duurt gemiddeld ongeveer 3 maanden om een positief advies om te zetten in een beschut werkplek. De meeste aanvragen leiden tot een positief advies door UWV (circa twee derde). Circa twee derde van de mensen met een positief advies is eind 2018 aan het werk<sup>5</sup>. In totaal zijn eind 2018 ongeveer 2500 mensen met een beschut werk advies aan het werk (brief SZW 23 mei 2019).

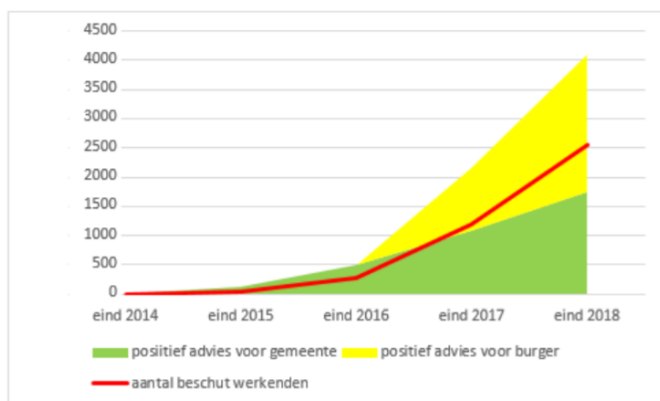
Het aantal mensen dat beschut werkt, blijft achter bij de door het ministerie geraamde aantallen. De ministeriële regeling ging uit van 4600 plekken eind 2018. Dat zijn er in de praktijk ongeveer 3700, oftewel 80% van het geraamde aantal (brief SZW 23 mei 2019). Dit is een aanzienlijke toename ten opzichte van de periode vóór 2017. Twee derde van de gemeenten zit met de realisatie van het aantal beschutte werkplekken onder de 50% van de opgelegde taakstelling. 17% heeft meer dan 70% van de taakstelling gerealiseerd. De absolute koploper is de regio Haaglanden: daar is 103 procent van de taakstelling gerealiseerd (LCR, 2019).

Al met al komt de invulling van nieuw beschut werk vanaf 2015 langzaam maar gestaag tot stand. Figuur 1 laat zien dat het aantal positieve adviezen vanaf 2017 sterk is gestegen. Eind 2018 werkten meer dan twee keer zoveel mensen in beschut werk als eind 2017 toen het er circa 1200 waren. Het aantal van 2500 mensen komt overeen met twee derde van de circa 3.700 personen die aan het eind van het derde kwartaal van 2018 een positief advies beschut werk hadden.

---

<sup>5</sup> Ook de mensen die van de wachtlijst Wsw komen, maken meer kans op werk SEO. 21% had in 2017 werk, waarvan de meesten in vast dienst bij een reguliere werkgever en vaak met een loonkostensubsidie of loondispensatie. Dat betekent dat een deel van de traditionele sw-populatie overeenkomstig de doelstelling van de wetgever, zijn weg vindt naar de reguliere arbeidsmarkt.

Figuur 1 Ontwikkeling beschut werk 2015-2018



Bron: brief Ministerie SZW van 23 mei 2019

### Kenmerken van de doelgroep en van nieuw beschut werk

Gemeenten geven aan dat de doelgroep nieuw beschut werk vergelijkbaar is met de 'onderkant' van de oude SW doelgroep. Ten opzichte van de 'gemiddelde' Wsw-medewerker uit de oude situatie hebben zij meer en intensievere begeleiding nodig en hebben zij gemiddeld lagere loonwaardes dan de vroegere Wsw-medewerkers. Gemeenten in het Inspectie-onderzoek schatten de gemiddelde loonwaarde van werkenden in beschut werk tussen de 30 en 50% van het wettelijk minimum loon (inspectie SZW, 2019).

De eerste contracten die beschut werkers aangaan, zijn vrijwel altijd tijdelijk. De kans dat dit contract wordt omgezet in een vast contract is het grootst bij een sw-bedrijf. Veel van de beschut werkers hebben weinig ontwikkelings- of carrièremogelijkheden. Desondanks constateert de Inspectie dat werkgevers toch vaak ontwikkelingsmogelijkheden aanbieden aan beschut werkers, omdat dit bijdraagt aan hun zelfvertrouwen. De meeste beschut werkers zijn hier positief over. De Inspectie maakt ook melding van interviews met beschut werkers die aangeven het werk te eentonig te vinden en niet tevreden te zijn over hun ontwikkelingsmogelijkheden (Inspectie SZW, 2019).

### 2.5 De rol en inzet van gemeenten en hun partners

Voor de realisatie van beschut werk zijn gemeenten mede afhankelijk van externe partners. Traditioneel zijn dat de sociale werkbedrijven. Verder zijn er 'social firms' die beschutte werkplekken bieden. Uit de onderzoeken blijkt dat een zeer beperkt aantal beschutte werkplekken is ingericht bij reguliere werkgevers, waaronder gemeenten zelf.

### Rol en aanpak vanuit de gemeentelijke organisatie

Aanvankelijk zijn gemeenten terughoudend met het creëren en mogelijk maken van beschut werk. Dit komt onder meer vanwege de financiële risico's en de inschatting dat het nodig zal zijn om veel beschut werk in te richten teneinde alle inwoners met een beperking de mogelijkheid te bieden tot participatie in arbeid. Naast de terughoudendheid is er ook de praktische belemmering dat gemeenten weinig ervaring hebben met de werkzaamheden en regelingen rond de begeleiding van de doelgroep richting (beschutte) arbeid. Ten slotte staat de beoogde en veelal natuurlijke samenwerkingspartner, het sw-bedrijf, in veel gemeenten en regio's onder druk door de teruglopende overheidsfinanciering van de sociale werkvoorziening voor en na de invoering van de Participatiewet.

De onderzoeken laten zien dat er grote verschillen zijn als het gaat om hoe actief gemeenten zoeken naar beschut werk-kandidaten. De inspanningen variëren van ‘geheel geen inspanning’, ‘het moet via het regulier proces (bijv. intake of re-integratieproces) duidelijk worden dat iemand mogelijk in aanmerking komt voor beschut werk’ tot ‘actief samenwerken met bijvoorbeeld dagbestedingsorganisaties, social return on investment afspraken en intensieve samenwerking met PrO/VSO-scholen’ (Inspectie SZW, 2019).

De (gezamenlijke) inspanningen om al dan niet beschut werk te realiseren in gemeenten en regio’s, kunnen mogelijk verklaard worden door de institutionele geschiedenis van de betrokken organisaties. In hoofdstuk 5 en 6 gaan we hier uitgebreid op in. Hieronder gaan we kort in op de structurele kenmerken van de manier waarop gemeenten de samenwerking met organisaties vormgeven.

### **Samenwerking UWV en gemeenten rondom indicatiestelling**

Gemeenten hebben bij de uitvoering van de regelingen rond beschut werk te maken met UWV, dat voor inwoners het advies beschut werk vast stelt. Hiervoor is het belangrijk dat over begrippen en criteria geen ‘ruis’ bestaat tussen gemeenten en UWV. Toch is dit wel het geval in de eerste jaren na de invoering van de Participatiewet. Het ministerie van SZW stelt hierover in 2019: ‘Het is belangrijk dat een gemeente goede werkafspraken maakt met UWV om de kans te verkleinen dat mensen die volgens UWV niet geschikt zijn voor beschut werk, worden voorgedragen voor een advies. Veel gemeentes hebben daarom periodiek een overleg met UWV om elkaars taal beter te leren spreken. Het is ook belangrijk dat de gemeente informatie die de gemeente al heeft over iemand, bijvoorbeeld over het functioneren in een stage of op een werkervaringsplaats, aan UWV geeft. En dat UWV bij vragen contact opneemt met de gemeente.’ De samenwerking lijkt zijn vruchten af te werpen. Het aantal positieve adviezen als percentage van het totaal aantal aanvragen stijgt: het is eind 2018 76 % tegenover 69 % eind 2017 (Brief SZW, 23 mei 2019). De beoordelingscriteria van UWV zijn werkenderwijs steeds duidelijker geworden voor gemeenten.

### **Samenwerking gemeenten met sw-bedrijf en ‘reguliere’ werkgevers**

Uit het onderzoek van de Inspectie SZW (2019) blijkt dat veel gemeenten voor de invulling van beschut werk kiezen voor het sw-bedrijf. Gemeenten hebben ook de mogelijkheid om met reguliere werkgevers afspraken te maken over de inrichting van een beschut werkplek. Bijvoorbeeld via een detachering of een arbeidscontract met de betreffende werkgever. In het laatste geval komt de betreffende persoon bij deze werkgever in dienst. Dit kan een gewone werkgever zijn of een bedrijf met een bredere sociale doelstelling, zoals een ‘social firm’. Dit laatste gebeurt volgens onderzoek van de Inspectie SZW in beperkte mate. De realisatie van beschut werkplekken bij reguliere werkgevers komt in een enkel geval voor<sup>6</sup>. Deze constatering kan volgens de Inspectie SZW op den duur tot problemen leiden, omdat een regelmatig gehoord geluid is dat de sw-bedrijven onvoldoende diversiteit hebben in werkaanbod om de gehele doelgroep beschut werk passend werk te kunnen aanbieden.

## **2.5 Eerste conclusies**

Op basis van diverse onderzoeken en voortgangsrapportages is een goed beeld te krijgen van de feitelijke ontwikkeling van nieuw beschut werk in relatie tot de afbouw van de Wsw. Het maakt het mogelijk om tot een eerste beantwoording van de onderzoeksvragen in dit onderzoek te komen. In

---

<sup>6</sup> Dit kan er mee te maken hebben dat gemeten loonwaarde (en dus de bijbehorende loonkostensubsidie) niet per se datgene vertegenwoordigt wat de beschut werker oplevert voor de werkgever. Een lage loonwaarde gaat bijvoorbeeld vaak gepaard met hogere begeleidingsbehoefte en begeleidingskosten. Ook houdt de loonwaardemeting volgens sommige gemeenten geen rekening met een aantal factoren die ten koste gaan van de inzetbaarheid van de beschut werker, zoals uitval, labiliteit van de persoon (‘kat overleden’) en wisseling van vaste begeleider

deel II van deze rapportage gaan we dieper in op een aantal cases om de hier geschetste ontwikkeling te doorgronden tegen de achtergrond van de wetenschappelijke kennis over de problematiek van institutioneel veranderen. Hierover stelt de Inspectie SZW in haar onderzoek: 'Er zijn opvallende verschillen tussen gemeenten in realisatie, een beperkt aantal gemeenten heeft een realisatie die boven de geraamde aantallen ligt, andere gemeenten hebben veel meer moeite om beschut werk te realiseren. De Inspectie heeft niet goed kunnen duiden waar dat precies aan ligt. Zeker is het zo dat de ene gemeente actiever is dan de andere [...].' Op de achtergronden hiervan gaan we in deel II van deze rapportage dus nader in. Maar eerst komen we tot de voorlopige beantwoording van de onderzoeksvragen.

1. In hoeverre is het haalbaar om mensen met een arbeidsbeperking (WSW-populatie) naar betaald werk bij een reguliere werkgever te begeleiden? Is daarbinnen een subgroep te onderscheiden voor wie beschut werken het maximaal haalbare is?
2. Waar is in algemene zin het perspectief te zoeken voor mensen die niet meer in de WSW terecht kunnen?
3. Hoe gaan gemeenten met dit nieuwe beleid om sinds januari 2015 (wat is er feitelijk gedaan?) en in hoeverre heeft men erop geanticipeerd?
4. Welke onvoorziene gevolgen heeft de afschaffing van de WSW en waar dient bijstelling plaats te vinden?

#### Onderzoeksvraag 1

*In hoeverre is het haalbaar om mensen met een arbeidsbeperking (Wsw-populatie) naar betaald werk bij een reguliere werkgever te begeleiden? Is daarbinnen een subgroep te onderscheiden voor wie beschut werken het maximaal haalbare is?*

Het is moeilijk de vraag te beantwoorden of het haalbaar is om de Wsw-populatie naar regulier betaald werk te begeleiden. Dat heeft ermee te maken dat de Wsw-populatie in de loop der tijd zo gemêleerd is geworden dat er niet meer gesproken van dé Wsw-populatie. Het cruciale verschil tussen de groep die in een regulier werkverband zou kunnen werken en de groep die dat niet kan, heeft voornamelijk te maken met de omgeving waarbinnen men in staat is productieve arbeid te verrichten. En dat is een zeer persoonlijk gegeven. Wie aangewezen is op een 'beschutte' omgeving, qua begeleiding, c.q. qua inrichting van het werk/de werkplek, kan nog steeds een hoge mate van productiviteit bereiken, hoewel dit in de praktijk niet vaak voorkomt. En omgekeerd is ook het geval. Daarnaast zijn er (uitzonderlijke) voorbeelden van mensen die in een niet beschutte werkomgeving terecht komen, maar waarin het mogelijk blijkt voldoende 'beschutting' te bieden.

*Onderzoeksvraag 2: Waar is in algemene zin het perspectief te zoeken voor mensen die niet meer in de Wsw terecht kunnen?*

De verschillende onderzoeken laten zien dat er over het algemeen een verband is tussen het aangewezen zijn op beschut werk en het hebben van een lage arbeidsproductiviteit. De loonwaarde van deze werknemers blijkt te liggen tussen 30 en 50%. Het is een indicatie dat werknemers met deze verdien capaciteit, *in de praktijk*, in het bijzonder aangewezen zijn op beschut werk (ook onderzoeksvraag 1).

Werkgevers en collega's die deze werknemers een werkplek willen bieden, moeten bereid en in de gelegenheid zijn zich bijzonder in te spannen voor de beschutte medewerker die niet optimaal productief is. In de praktijk blijkt deze combinatie vooral beschikbaar te zijn in sociale werkbedrijven en social firms. Er zijn mogelijkheden bij reguliere werkgevers, maar vooralsnog worden deze in de praktijk nauwelijks gevonden en/of benut.

Overigens komen uit diverse onderzoeken (ook ons, hier voor liggende onderzoek) voorbeelden van 'reguliere' werkgevers die, al dan niet met ondersteuning, er in slagen medewerkers uit de

doelgroep op te nemen in het reguliere arbeidsproces. Deze ontwikkeling is wellicht van belang, gegeven het regelmatig gehoorde bezwaar van de eenzijdigheid van het werkaanbod van sociale werkbedrijven voor de doelgroep. Jongeren die aangewezen zijn op beschut werk, stellen steeds meer eisen aan de passendheid van de werkzaamheden bij hun eigen belangstelling en mogelijkheden. Het aangewezen zijn op een beschutte werkplek is voor hen niet hetzelfde als het aangewezen zijn op een werkplek in een sw-bedrijf. In de praktijk is dit meestal (nog) wel het geval.

*Onderzoeksvraag 3 Hoe gaan gemeenten met dit nieuwe beleid om sinds januari 2015 (wat is er feitelijk gedaan?) en in hoeverre heeft men erop geanticipeerd?*

Wat er feitelijk gedaan is door gemeenten staat uitgebreid beschreven met name in het rapport van de inspectie SZW en de rapportages van CenterData. In de volgende hoofdstukken proberen we de inspanningen en resultaten van gemeenten en hun partners te duiden vanuit het gegeven dat de invulling van beschut werk in relatie tot de afbouw van de Wsw een grote institutionele verandering impliceerde. Een verandering waarvan we weten dat die in de praktijk niet makkelijk te realiseren is.

*Onderzoeksvraag 4. Welke onvoorziene gevolgen heeft de afschaffing van de Wsw en waar dient bijstelling plaats te vinden?*

Het is niet eenvoudig om in deze tijd beleidsmaatregelen te nemen waarvan op voorhand vast staat hoe deze uitpakt (Bannink & Bosselaar, 2020). Dat heeft te maken met de betrokkenheid van uiteenlopende organisaties met hun eigen belangen en professionele opvattingen van wat problemen zijn en hoe deze opgelost moeten worden. In de literatuur wordt in dit verband gesproken over ‘wicked problems’, in het Nederlands te vertalen als ontembare problemen. De arbeidsintegratie van mensen met een beperking is als een ‘wicked problem’ te duiden en de aanpak ervan kent onvermijdelijk onbedoelde gevolgen. De verschillende onderzoeken signaleren diverse onbedoelde gevolgen gegeven de doelen en beleidstheorie van de Participatiewet, te weten:

- Een deel van de gemeenten heeft aanvankelijk bij de inwerkingtreding van de Participatiewet niet ingezet op de realisatie van beschut werk, waardoor, ten opzichte van andere gemeenten, een achterstand is ontstaan.
- Diverse gemeenten geven aan dat er te weinig positieve adviezen beschut werk van UWV komen om de taakstelling van het ministerie te realiseren.
- Een deel van de doelgroep ‘zit thuis’, omdat men geen advies beschut werk heeft, maar kan door de combinatie van een beperkte verdien capaciteit en de (toch) benodigde extra begeleiding of werkplekaanpassingen geen passende werkplek vinden/bemachtigen.
- Het risico van ‘thuiszitten’ bestaat ook voor mensen uit de doelgroep die geen recht hebben op een uitkering (nuggers). De financieringssystematiek van de Participatiewet brengt het risico met zich mee dat gemeenten geen of weinig inspanningen verrichten om nuggers te ondersteunen richting de arbeidsmarkt c.q. richting beschut werk.

De uitdaging van de hedendaagse beleidsvorming en -implementatie is niet om te schrikken van en overhaast te reageren op onbedoelde gevolgen van beleid, maar om deze te integreren in het voortschrijdend inzicht over het doel en de aanpak van beleid voor de doelgroep (Bannink & Bosselaar, 2020; Termeer en Dewulf, 2019). De reactie van de staatssecretaris van SZW om de realisatie van beschut werk verplicht te stellen, in combinatie met een financiële tegemoetkoming voor gemeenten, kan worden gezien als een passende reactie op het onbedoelde gevolg dat een deel van de gemeenten aanvankelijk geen beschut werk wilde inrichten. Een deel van de respondenten in ons empirische onderzoek (zie hierna) is het daar niet mee eens. De vraag is natuurlijk of voor de betreffende inwoners al voldoende adequate alternatieven werden ontwikkeld en of deze (zelfs) door de ingreep van de staatssecretaris te niet zijn gedaan. Daarover ontbreekt de informatie in de verschillende onderzoeksrapporten.



## Deel II De institutionele analyse van de ontwikkelingen rond oud en nieuw beschut werk



### 3. Uitgangspunten van een narratieve analyse

#### 3.1. De werkelijkheid als sociale constructie

Het centrale uitgangspunt van het decentralisatieproces in het sociale domein is dat samenhang nodig is in de ondersteuning op het gebied van zorg, werk en inkomen om te komen tot een betere dienstverlening (maatwerk). Deze samenhang wordt nagestreefd door samenwerking te stimuleren via lokale en regionale netwerken en regionale samenwerkingsverbanden (TK, 2012/2013, nr.59). Dit decentralisatieproces heeft in de afgelopen jaren geleid tot een transformatie van de beleidstheorie van de centraal gestuurde verzorgingsstaat naar een gedecentraliseerde participatiesamenleving waarin nieuwe relaties en netwerken worden georganiseerd en opgebouwd tussen centrale en decentrale overheden, en tussen decentrale overheden, de private sector en de civil society (Trommel & Boutellier, 2018). Het beoogde samenwerkingsproces in het nieuwe gedecentraliseerde landschap verloopt echter vaak niet goed, zo leert bijvoorbeeld een publicatie van Bannink en Bosselaar (2018). Tegengestelde (organisatie)belangen en het ontbreken van regie vormen belangrijke struikelblokken voor samenwerking en leiden tot onbegrip en wantrouwen. Daarnaast krijgen professionals vaak onvoldoende tijd om samenwerking op een goede manier vorm te geven en zijn er problemen bij het uitwisselen van informatie.

Het ontstaan en de ontwikkeling van sturende (publiek-private) beleidsnetwerken is al enige decennia onderwerp van studie in de internationale bestuurswetenschap. (Marsh & Rhodes, 1992; Kooiman, 1993). Een sleutelaspect in de literatuur is de wederzijdse afhankelijkheid van actoren en organisaties in netwerken (Klijn & Koppenjan, 2016). Organisaties werken samen met elkaar en sluiten zich aan bij netwerken vanwege functionele en strategische motieven. De bestuurskundige literatuur buigt in dit verband over de vraag of en hoe, in structuren van onvermijdelijke wederzijdse afhankelijkheid, coördinatie en sturing kan plaatsvinden teneinde voor de betrokken organisaties én voor de 'publieke zaak' voordeel te behalen (Klijn & Koppenjan, 2016; O'Toole, 1997).

#### **Het openbaar bestuur als discursieve orde: betekenisgeving in netwerken**

De bestuurskundige literatuur heeft over het algemeen een positieve insteek: hoe meer we weten over het slagen en falen van coördinatie, hoe beter we de complexe praktijken kunnen aansturen. Dit optimisme wordt door veel empirische onderzoeken niet bevestigd (Bannink & Bosselaar 2018; Bos e.a., 2018; Van Echtelt e.a., 2019). Op hoofdlijnen zijn er twee manieren om naar de beperkte resultaten van coördinatie van en binnen governance netwerken te kijken. In de eerste plaats vanuit het perspectief dat wicked problems nu eenmaal wicked zijn, waardoor de verwachtingen van de samenwerking rond een probleem nooit te hoog gespannen kunnen zijn (Bannink & Trommel 2019). In dit perspectief is coördinatie maar beperkt mogelijk, zeker waar het grote(re) inter-organisationale, formele of informele samenwerkingsverbanden betreft. In deze samenwerkingsverbanden is het zaak de verwachtingen ten aanzien van de uitkomsten met een zekere ironie te benaderen: de samenwerkingspartners weten wel waar ze heen willen, maar nooit waar ze uitkomen. Het zo nu en dan behalen van 'small wins' is voor de betrokken partijen een realistische verwachting om te participeren in interdependente samenwerkingsrelaties (Termeer & Dewulf, 2019).

Een tweede manier om de problematiek van coördinatie van samenwerking rond complexe problemen te kijken is door de samenwerking niet los te zien van de sociologie van het betreffende samenwerkingsverband. Samenwerken is meer dan het zakelijk afstemmen van belangen, opvattingen en routines. Samenwerken is vooral de ontwikkeling, voortzetting of intensivering van relaties in een levende gemeenschap (Sennett, 2012). Sturen op samenwerking moet vanuit dit perspectief vooral gezien worden als het uitoefenen van invloed op het proces van individuele en

collectieve betekenisgeving rond een bepaald onderwerp. Dit is het perspectief dat wij in het onderzoek hebben gehanteerd. We proberen de ontwikkeling van de samenwerking rond nieuw beschut werk in relatie tot de afbouw van de Wsw en de uitkomsten ervan vooral te begrijpen als de ontwikkeling van de manier waarop de diverse interdependente gemeenschappen zich hebben ontwikkeld na de invoering van de Participatiewet in 2015 (vgl. Castells, 1996). In deze benadering is beleid een tijdelijke uitkomst van een voortdurend proces van ideeënvorming (Hajer, 2000), of, in narratieve termen: het creëren van een gezamenlijk verhaal. In onze benadering wordt de implementatie van de Participatiewet opgevat als aanleiding voor de mogelijke sociale constructie van een nieuw beleidsverhaal over de lokale inclusieve arbeidsmarkt.

Willen we samenwerkingsprocessen en netwerken rond beschut werk beter begrijpen, dan dienen we ons te richten op het interactionele proces van samenwerken, dat Weick (1995) binnen organisaties als het 'proces van organiseren' bestempelt. Samenwerkingsverbanden en netwerken bestaan bij de gratie van sociale interacties tussen mensen waarin betekenisgeving plaatsvindt en gezamenlijk de werkelijkheid wordt geconstrueerd (Berger & Luckmann, 1966; Weick, 1995; Schwartz-Shea & Yanow, 2012). Vanuit dit perspectief kunnen we netwerken opvatten als 'webben van betekenis' die mensen via discursief handelen zelf spinnen en hebben gesponnen (Geertz, 1973).

### **Het proces van betekenisgeving**

Betekenisgeving start bij chaos-en ambiguïteit (Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2012; Weick, 1995). Er is sprake van ambiguïteit omdat mensen op verschillende manieren betekenis geven aan de werkelijkheid vanuit een eigen interpretatiekader. Betekenisgeving gaat niet alleen om interpreteren, maar vooral ook om produceren en creëren. Mensen creëren met elkaar een werkelijkheid door achteraf ervaringen te structureren en te rationaliseren. Dit is een continue proces. Betekenissen veranderen continu door nieuwe en oude ervaringen (Weick, 1995). Het betekenisverleningsproces vatten we op als een narratief, verhalend proces. Mensen gebruiken verhalen om lessen te trekken uit ervaringen waarmee zij als 'homo narrans' (Fischer, 1984) via communicatie en sociale interactie betekenis scheppen. Het proces van betekenisverlening draait uiteindelijk om de vraag "what's the story?" (Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2012). Die zoektocht naar een verhaal heeft een retrospectief karakter. Er wordt achteraf gelabeld en gecategoriseerd om de stroom van ervaringen te stabiliseren. Weick heeft het over 'retrospective sensemaking', het achteraf interpreteren van situaties en betekenis verlenen aan ervaringen (Weick, 1995).

### **3.2 Het doorbreken van de institutionele orde en het belang van verhalen**

In de praktijk van wetgeving en beleidsontwikkeling wordt over het algemeen weinig stil gestaan bij de processen van gezamenlijke betekenisgeving van de actoren die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de nieuwe wet- en regelgeving. Op basis van een vooraf opgestelde theorie over de manier waarop wetsuitvoerders op de wet- en regelgeving en het bijbehorende beleidsinstrumentarium zullen reageren, formuleren beleidsmakers meestal met een aan zekerheid grenzende verwachting over wat de resultaten van het in te voeren beleid zullen zijn. Door onvoldoende rekening te houden met het proces van lokale betekenisgeving komt de beleidsmaker echter regelmatig van een koude kermis thuis <sup>7</sup>.

Het komt er in de praktijk op neer dat bij de implementatie van nieuw beleid het proces van betekenisgeving een impuls krijgt. Dit proces staat nooit op zichzelf, maar bouwt voort op eerdere processen van betekenisgeving. Kenmerkend voor de processen van betekenisgeving is dat ze na verloop van tijd 'stollen', uitmonden in een gezamenlijk verhaal of in andere woorden: de praktijken

---

<sup>7</sup> Zoals we ook lieten zien in de eerdere hoofdstukken in deze rapportage.

institutionaliseren. En het doorbreken van een bestaande institutionele orde is, zo weten we uit de literatuur en de praktijk, erg moeilijk.

De weerbarstigheid van de institutionele orde zit in de eerste plaats in organisaties zelf. Deze is het gevolg van interne processen van betekenisgeving. Die betekenisgeving biedt zekerheid en houvast. Maar die zekerheid en houvast hebben tot gevolg dat routines ingesleten raken. Met de tijd ontstaan er daardoor ingesleten institutionele paden. De 'padafhankelijkheid' staat institutionele verandering in de weg en is daarmee een conservatieve kracht (Duyvendak e.a., 2013). De institutionele theorie leert ons dat ook de omgeving een beperkende invloed kan hebben op het veranderingsvermogen van organisaties (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977; Meyer & Scott, 1983; Zucker, 1977). Met name in hun streven naar het behoud van legitimiteit zijn organisaties minder snel geneigd mee te gaan met veranderingen, zelfs als empirisch bewezen is dat de verandering tot een hogere effectiviteit van het primaire proces zal leiden (Meyer & Rowan, 1977)<sup>8</sup>. DiMaggio en Powell stellen dat organisaties in hun streven naar legitimiteit de neiging hebben om na verloop van tijd dezelfde praktijken en/of structuren aan te nemen, als antwoord op institutionele druk op het niveau van het individu, van de organisatie en van het organisatieveld (DiMaggio & Powell, 1983).

Vanuit de institutionele theorie zien we twee situaties die een doorbraak van de bestaande orde mogelijk maken (Van der Steen, 2009). De eerste mogelijkheid is de crisissituatie. Dat is een situatie waarin een praktijk op een kritiek kruispunt aanbeldt als gevolg van een exogene factor, zoals bijvoorbeeld een financiële of sociale ramp (Van der Veer, 2013). De exogene factor biedt dan een 'window of opportunity' om het institutionele pad te doorbreken (Kingdon, 1995). De tweede mogelijkheid tot verandering is door een verandering gradueel en incrementeel tot stand te brengen. Dat kan bijvoorbeeld door het bestaande in stand te laten, maar de gelegenheid te bieden om er een nieuwe praktijk naast te zetten (Streeck & Thelen, 2005). Als deze praktijk blijkt te werken, dan kan deze na verloop van tijd de plaats overnemen van de oude praktijk. Deze werkwijze biedt aan belanghebbenden de mogelijkheid om stap voor stap te anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen waarvan zij verwachten dat deze een structureel karakter zullen krijgen (Hemerijck & Visser, 1999). Institutionele verandering is dan gekoppeld aan institutioneel leren waarbij verandering van binnenuit ontstaat (Van der Steen, 2009; Van der Veer, 2013). Instituties kunnen dan ogenschijnlijk continuïteit vertonen, omdat de kern van het institutionele pad behouden blijft, maar 'onder de oppervlakte' verandert er wel degelijk wat (Duyvendak e.a., 2013, p. 20).

Beide mogelijkheden voor verandering worden in de institutionele theorie vooral benaderd vanuit de gedachte dat de verandering van structuren als vanzelf leidt tot het tot stand komen van nieuwe beter passende structuren. Dat bij de invoering het eigen verhaal, de eigen geschiedenis van de betrokkenen er eveneens toe doet en dat in een samenwerkingsrelatie de verhalen van 'partners' kunnen botsen of juist zeer goed samensmelten, heeft weinig aandacht van de institutionele veranderaars. In ons onderzoek gingen we ervan uit dat dit uitgangspunt voorbarig is. Kijk bijvoorbeeld naar radicale veranderingen die terug te voeren zijn op een crisis. Uit onderzoek blijkt dat veel grote veranderingen niet te herleiden zijn tot één cruciaal kruispunt. Er zijn vaak meerdere factoren aan te wijzen als oorzaak van een verandering, 'zonder dat één daarvan als doorslaggevend kan worden aangewezen' (Van der Veer, 2013, 40).

Kennelijk is er meer voor nodig om een verandering in de gestolde beleidspraktijk op gang te brengen. Mogelijk gaat het om de verhalen die voor, tijdens en na het tot stand brengen van wet- en regelgeving ontstaan. Verhalen van betrokken organisaties en actoren die om de een of andere

---

<sup>8</sup> Meyer & Rowan (1977) spreken in dit verband van het hoog houden van rationale mythes door organisaties.

reden samenkomen tot een gezamenlijk verhaal. Een verhaal dat veranderen mogelijk maakt, maar wellicht ook een verhaal dat de verandering juist belemmert. In deze trant redeneert ook bestuurskundige Van der Steen (2009). Hij betoogt dat verhalen cruciaal zijn om veranderingen te begrijpen en om institutionele veranderingen te realiseren. Pas als verhalen veranderen, is er wat aan de hand en ontstaan er mogelijkheden om tot daadwerkelijke *institutionele* veranderingen te komen. Een crisis is in deze optiek geen voldoende voorwaarde voor het daadwerkelijk realiseren van veranderingen. De urgentie van veranderen, zoals ook de Participatiewet voor ogen staat, ontstaat niet vanzelf, maar wordt *eerst* in verhalen geconstrueerd. Volgens Van der Steen gaat het bij institutionele verandering niet zozeer om een feitelijke aanleiding, maar om een gedeeld beeld van actoren dat er iets aan de hand is. Hierdoor ontstaan processen waarin een urgentiegevoel wordt gecreëerd om tot verandering te komen. In het debat van betrokkenen ontstaat er een strijd tussen verhalen. Het meest dominante verhaal, of de meeste dominante verhalen, zullen uiteindelijk de ontwikkeling van het institutionele pad het meest bepalen ( Van der Steen, 2009). En dat pad kan heel goed zijn het vasthouden aan het 'oude' verhaal, zoals wij in hoofdstuk 6 van de rapportage zullen laten zien.

## 4. Het onderzoek

De centrale doelstelling van de Participatiewet is de realisatie van een meer (decentrale) inclusieve arbeidsmarkt, waarin onder meer mensen met een arbeidsbeperking het liefst bij een reguliere werkgever aan de slag gaan. Voor hen die meer begeleiding of beschutting nodig hebben, is er nog steeds 'beschut werk'. Lokale partijen krijgen de nodige prikkels voor de *sociale constructie* van de lokale inclusieve arbeidsmarkt. Daarbij gaat het om de gezamenlijke betekenisgeving van inclusiviteit in het algemeen en ten aanzien van mensen met een arbeidsbeperking in het bijzonder. In ons onderzoek betekende dit een zoektocht naar de individuele verhalen van lokale en regionale betrokkenen om zicht te krijgen op het proces van individuele en collectieve betekenisgeving rond de invulling van beschut werk in relatie tot de afbouw van de Wsw.

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de aanpak van het onderzoek. Voordat we de feitelijke aanpak beschrijven lichten we eerst een aantal cruciale aspecten toe van narratief onderzoek. We gaan in op de vraag wat we onder een 'verhaal' en narratief onderzoek verstaan. Vervolgens staan we stil bij het ophalen van de verhalen en de manier waarop de individuele en collectieve verhalen kunnen worden geanalyseerd.

### 4.1 Narratief onderzoek

Uit hoofdstuk 3 van de rapportage volgt dat we een verzameling van de verhalen van betrokkenen beschouwen als een weerslag van de lokale interactieprocessen. Deze worden bepaald door de persoonlijke identiteiten van de deelnemers die aan het proces van betekenisgeving deelnemen. Door hun verhalen naar boven te brengen kunnen we inzicht krijgen in het verloop van het proces van individuele en collectieve betekenisgeving.

#### **Verhalen als kennisbron**

Omdat verhalen centraal staan in ons onderzoek is het belangrijk om stil te staan bij de vraag wat verhalen precies zijn. Allereerst zijn verhalen een middel waarmee mensen een sociale realiteit beschrijven. Maar verhalen geven ook weer op welke manier betrokkenen een bijdrage hebben gegeven of hebben willen geven aan de te construeren werkelijkheid, in casu rond oud en nieuw beschut werk. Want dat is wat gebeurt met verhalen en met taal: daarmee wordt de werkelijkheid geconstrueerd. De beroemde filosoof Foucault (1971; 2013) liet dit zien in zijn studie over waanzin. Waanzin is geen gegeven, maar een culturele constructie. Datzelfde kan gesteld worden voor 'participatie' en 'inclusiviteit'. Culturele constructie kunnen volgens Foucault het best begrepen worden door te onderzoeken hoe deze in de specifiek sociaal-historische kaders zijn geconstrueerd. Willen we dus een sociaal fenomeen goed begrijpen dan dienen we uit te zoeken hoe taal en vormen van sociale interactie zijn ingezet om die sociale fenomenen te produceren. Dat kan door respondenten in interviews over hun ervaringen te laten vertellen.

Door mensen verhalen te laten vertellen worden de lessen duidelijk die zij hebben getrokken uit ervaringen die in een specifieke tijd en context hebben plaatsgevonden (Bruner, 1986). De getrokken lessen zijn specifiek particuliere of lokale kennis waarvan de 'kleur' afhankelijk is van de socialisatie van de betrokken. Tijdens het vertellen wordt zowel de bewuste als onbewuste kennis (tacit knowledge) van de betrokkene manifest (Dodge, Ospina & Foldy, 2005).

#### **De verhaalstructuur**

Een verhaal kan gedefinieerd worden als een opeenvolging van gebeurtenissen die aan elkaar verbonden zijn door een verhaallijn waarin actoren ('characters') een rol spelen (Czarniawska, 2004). Verhalen hebben verschillende vormen waarbij er grofweg twee benaderingen kunnen worden onderscheiden. Verhalen met een duidelijke narratieve lineaire structuur met een begin, midden en

eind en plot (Czarniawaska, 2004) en verhalen met een gefragmenteerde niet coherente structuur die geen duidelijk plot bevatten (Boje, 1995, 2001).

Belangrijke actoren in verhalen zijn onder meer protagonisten en antagonist. De protagonisten zijn de hoofdrolspelers waar het verhaal om draait en de antagonist zijn de tegenspelers die de protagonist dwarszitten.

### **Het collectieve verhaal**

Het uiteindelijke doel van narratief onderzoek is te achterhalen of en hoe persoonlijke verhalen van de respondenten in de loop van de tijd al dan niet vervlochten raakten met andere verhalen, in ons geval, in een gemeente of regio ('collective sensemaking'; Vaara, 2002; Rhodes & Brown, 2005).

Tegelijkertijd heeft het verhaal van anderen en het collectieve verhaal invloed (gehad) op de identiteitsontwikkeling van de respondenten (Weick, 1995). Identiteitsontwikkeling in organisaties en netwerken is dus ook een collectieve aangelegenheid (Brown, 2006). Collectieve identiteitsontwikkeling heeft vaak een politiek en distinctief (onderscheidend) karakter waarbij er een wij-tegen-zij dynamiek ontstaat (Humphreys & Brown, 2002). Men kan denken aan de tegenstellingen 'wij van de lokale overheid versus zij van de rijksoverheid' of 'wij van de sociale werkvoorziening versus zij van werk & inkomen'. Of en hoe het proces van identiteitsontwikkeling van respondenten is verlopen is eveneens onderwerp van het narratieve onderzoek.

### **4.2 De historische institutionele analyse**

Een retrospectieve analyse van de verhalen geeft inzicht in de ontwikkeling van gemeenschappelijke verhalen en helpt een ontwikkeling, in casu rond nieuw beschut werk in gemeenten en regio's, te begrijpen. Institutionele veranderingen, zo ook de veranderingen rond oud en nieuw beschut werk, kunnen niet losgezien worden van de institutionele geschiedenis en het institutionele veld, in casu van de sociale werkvoorziening. Om die reden is, naast het empirische onderzoek ook een uitgebreide historische literatuurstudie uitgevoerd. De historische literatuurstudie is uitgevoerd door onder andere bronnen te raadplegen over de geschiedenis van de sociale werkvoorziening. Daarnaast zijn er per, in het onderzoek geïncorporeerde, regio publicaties opgevraagd over de geschiedenis van de sociale werkvoorziening in de desbetreffende stad of regio. Verder is er gebruik gemaakt van de raadsinformatiesystemen om per regio beleidsstukken van de afgelopen decennia te kunnen raadplegen.

### **4.3 Verhalen ophalen**

De narratieve onderzoeksmethode was gericht op het ophalen en analyseren van de verhalen van de betrokkenen in de lokale gemeentelijke praktijk en uit de SW-sector. Door die verhalen boven water te krijgen, ontstaat er inzicht in de ontwikkeling van collectieve verhalen oftewel het collectieve proces van betekenisgeving in de lokale uitvoeringspraktijk na de invoering van de Participatiewet. Het ophalen van verhalen is goed te doen. Ricoeur (1984) ziet de mens als 'verhalenverteller' en de persoonlijke identiteit als narratieve identiteit. De mens verhoudt zich volgens hem op een verhalende manier tot zijn leven en leert zichzelf kennen via verhalen waarin men als personage optreedt (vgl. Fisher, 1984; MacIntyre 1981, Van Rooden, 2004).



Voor narratief onderzoek bestaan verschillende onderzoeksmethoden. Gabriel (2000) en Cznariawska (2004) categoriseren deze methoden grofweg in:

1. Collecting stories *in situ* (het verzamelen van verhalen ter plaatse):  
Verhalen verzamelen wanneer ze zich voordoen, als onderdeel van een bredere etnografische benadering (Gabriel, 2000: 139; Cznariawska, 2004:42-43).
2. Eliciting stories (het ontlocken van verhalen):  
Verhalen oproepen door gepaste vragen te stellen en de focus van het onderzoek uit te leggen (Gabriel, 2000: 137; Cznariawska, 2004:43).

De eerste categorie methoden heeft een organisatie-antropologische insteek waarbij de onderzoeker voor het waarnemen van de verhalen veel op de plaats is waar de verhalen zich afspelen. In ons onderzoek zijn we uitgegaan van de tweede benadering ('eliciting stories'). Het houden van diepte-interviews in de vorm van open gesprekken was de belangrijkste manier om de respondenten verhalen te ontlocken. In totaal hielden we 28 interviews in zeven verschillende gemeenten/regio's met bestuurders, managers en professionals uit de sector 'oud' en nieuw beschut werk. De interviews duurden 1,5 tot 4 uur. Alle interviews zijn getranscribeerd en op interpretatieve wijze door twee onderzoekers gezamenlijk grondig geanalyseerd.

Naast de interviews zijn per gemeente/regio de relevante beleidsdocumenten, raadsstukken en dergelijke verzameld om de verhalen van de betrokkenen in de formele beleidscontext te kunnen plaatsen

#### 4.4 De analyse

Bij de analyse hebben we twee perspectieven gehanteerd: de analyse van de ontwikkeling in de tijd van de verhaallijnen in de gemeenten en regio's en de analyse van de vraag wie in die periode de spraakmakers ('agents') waren en hoe de 'spraakmakers' zich in de loop der tijd hebben verhouden.

##### **Analyse 1: collectieve verhaallijnen**

Elk verhaal heeft een verhaallijn. Dat is de kern van het proces van betekenisverlening waarmee een actor of groep actoren politiek-bestuurlijke invloed probeert op te bouwen. Als dat lukt draagt de verhaallijn bij aan het creëren en in stand houden van een sociale en morele orde in de eigen context (Hajer, 1995; 2000). Verhaallijnen spelen eveneens een belangrijke rol bij de ontwikkeling van een collectieve identiteit. Zo kan een verhaallijn focus en legitimiteit geven in het denken van professionals in een domein en hen argumenten geven om hun keuzes te onderbouwen. Een verhaallijn biedt bijvoorbeeld een set van symbolische referentiekaders aan die een gemeenschappelijke begrip van een maatschappelijk vraagstuk suggereren. Op die manier kunnen verhaallijnen fungeren als politieke instrumenten om verschillen te overbruggen en gemeenschappelijkheid te creëren. Verhaallijnen spelen daarnaast een cruciale rol in de positionering van actoren ('het subject'). Door middel van verhaallijnen kunnen actoren zich bijvoorbeeld neerzetten als 'voorvechter' of 'beschermer van belangen'. Op die manier kunnen gevoelens van 'noodzaak' of 'verantwoordelijkheid' worden opgeroepen (Hajer, 1995). Inzicht in de ontwikkeling en werking van verhaallijnen is een sleutel tot het begrijpen en verklaren van maatschappelijke en culturele veranderprocessen. Dit onderzoek ging in op de ontwikkeling van collectieve verhaallijnen in de lokale uitvoeringspraktijk, oftewel de lokale betekenisgeving van de inclusieve arbeidsmarkt. Dit maakte het mogelijk om de ontwikkeling en de resultaten van de invulling van nieuw beschut werk in relatie tot de afbouw van de Wsw te doorgronden en te duiden.

## **Analyse 2: Agency en editors**

Agency is een belangrijk concept als het gaat om de constructie van een nieuwe sociale realiteit en de ontwikkeling van een beleidsverhaal. Bij agency draait het om het handelingsvermogen van actoren. Verhaallijnen voorzien actoren van handelingsvermogen en vormen de basis voor de vorming van 'discours-coalities', groepen actoren die een bepaalde verhaallijn delen. Deze groepen actoren construeren via een samenspel van posities en praktijken een gezamenlijke interpretatie van de werkelijkheid en houden die ook in stand (Hajer, 1989). Veenswijk (2006) ziet in zijn onderzoek dat in diverse stadia van veranderingsprocessen sleutelfiguren opstaan die zich actief richten op de herdefinitie en aanpassing van verhaallijnen. Deze sleutelfiguren ('editors') spelen op hun tijd de rol van vertaler of culturele makelaar van verhalen en fungeren op die manier als katalysator voor verandering. Kern van hun rol is dat zij er in slagen de nieuwe verhalen zo veel mogelijk te redigeren en bij elkaar te brengen.

In dit onderzoek is onderzocht wie als sleutelfiguren fungeren en hoe zij hun rol als 'editor' hebben vervuld bij de ontwikkeling van collectieve verhaallijnen rond nieuw beschut werk.

Om de ontwikkeling rond de invulling van nieuw beschut werk verder te duiden onderzochten we tevens of verschillende betrokken beroepsgroepen gemeenschappelijke verhaallijnen construeren en of en hoe bepaalde verhaallijnen samenhangen met de verschillende institutionele lokale of regionale geschiedenissen.

## 5. Het institutionele pad van de sociale werkvoorziening en beschut werk

In dit hoofdstuk werpen we een licht op de lange institutionele, 'pad-bepalende' geschiedenis van de voorziening van beschut werk voor mensen met een beperking. Het is de geschiedenis die onvermijdelijk doorklinkt in de actuele ontwikkeling van nieuw beschut werk in relatie tot de afbouw van de Wsw. We beschouwen de geschiedenis als vijf deels chronologische deel overlappende dominante institutionele narratieven van de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening in Nederland. Deze worden onderbroken door drie substantiële crisis-narratieven. Aan het einde van het hoofdstuk vatten we deze beschouwing samen als opstap naar de institutionele narratieve analyse van de eerste jaren na invoering van de Participatiewet.

### 5.1 Het historisch narratief

#### **Narratief 1. Werkvoorziening van gunst naar recht, fase I: particuliere werkverschaffing**

De sociale werkgelegenheid heeft een lange historie in Nederland en hangt samen met eeuwenoude vormen van armoedebestrijding. De eerste gast- en armenhuizen worden al in de middeleeuwen opgericht, voornamelijk vanuit het particulier initiatief. Het begin van de georganiseerde armenzorg kan men plaatsen in de 16<sup>e</sup> eeuw. In die periode verschuift het discours over bestrijding van armoede en bedelarij. In de middeleeuwse armentheorie lag het zwaartepunt bij de Christelijke aalmoes en het 'zieleheil' van de gever, maar dit zwaartepunt verschuift naar de armen als 'sociaal politiek probleem' (Michielse, 1986). Onder invloed van het Humanisme, dat de mens centraal stelt, en de Reformatie, die de overvloed en weldaad van de Katholieke Kerk ter discussie stelt, komt de gedachte op dat armoede vermeden kan worden door iedereen naar vermogen aan het werk te zetten (Cedris, 2015). De armenzorg wordt strenger en bedelarij door gezonde armen wordt bestreden door middel van verplichte tewerkstelling. Armoedebestrijding krijgt het karakter van disciplineren. In de 17<sup>e</sup> en 18<sup>e</sup> eeuw werden tal van tuchthuizen en gedwongen werkhuizen opgericht waarin armen, bedelaars en geesteszieken systematisch verplicht te werk worden gesteld voor voedsel en een karig loon. De filosoof Foucault typeert deze periode als 'de grote opsluiting' (2013). Tucht- en werkhuizen combineren tewerkstelling overigens wel met het leren van nieuwe vaardigheden zodat kansen op regulier werk toenemen (Cedris, 2015).

De gedachte dat het bieden van werk aan armen en behoeftigen doeltreffender is dan het geven van aalmoezen speelt ook een rol bij de oprichting van de eerste sociale werkplaatsen voor gehandicapten in de 19<sup>e</sup> eeuw. Net als bij de armenhuizen worden de sociale werkplaatsen vanuit het particulier initiatief opgericht. Elk particulier initiatief heeft zijn eigen verhaal.

In Amsterdam bijvoorbeeld zijn de historische wortels van de sociale werkvoorziening onlosmakelijk verbonden met de blindenzorg in de 19<sup>e</sup> eeuw. In die periode zijn het 'vooral mensen uit de hogere klassen die vanuit het ideaal van volksverheffing probeerden hun stempel te drukken op het leven van de lagere klassen, waartoe visueel gehandicapten vaak behoorden' (Van Tright, 2013, p.11). Winkeleigenaar de heer D. Bakker is daar een goed voorbeeld van. In de jaren '60 van de 19<sup>e</sup> eeuw loopt hij dagelijks van zijn huis naar zijn winkel aan de Martelaarsgracht in Amsterdam en passeert daarbij altijd enkele blinden die met, onder andere, bedelen de dag proberen door te komen. Bakker is erg begaan met hun lot. Hij is een religieus man en ziet het als een religieuze plicht om hen te helpen. In 1865 huurt hij een ruimte aan de Pieter Jacodwarsstraat en richt de 'Vereeniging tot Werkverschaffing aan Hulpbehoevende Blinden' (Swart, 2000). Het doel van dit initiatief is:

*'Weering van bedelarij door de Blinden; en voorziening in hunne tijdelijke en geestelijke behoeften door middel van werkverschaffing in de Inrigting en bekendmaking met Gods Woord.'*

Een ander voorbeeld van een eigen verhaal is de gemeente Vlaardingen. Daar is de geschiedenis van de sociale werkvoorziening onlosmakelijk verbonden met de Herman Frantsen Stichting. Deze

instelling is vernoemd naar meester Frantsen, die in de jaren '20 van de 20ste eeuw hoofd is van de Ericaschool voor Buitengewoon Lager Onderwijs (B.L.O.) aan de Zomerstraat in Vlaardingen. Hij vindt het maar niks dat zijn leerlingen, nadat ze van school gaan, geen werk kunnen vinden. Via de gemeente weet hij voor zowel meisjes als jongens verschillende locaties te regelen die als werkplaatsen gaan fungeren. Uiteindelijk mag hij het gebouw van de voormalig vaktekenschool gebruiken naast de Ericaschool aan de Zomerstraat. Aan de gevel van het gebouw komt een groot bord te hangen met de naam De Herman Frantsen Stichting (Assenberg, 2014).

### **Narratief 1. Werkvoorziening van gunst naar recht, fase 2: politieke agendering**

Een ontwikkeling die een impuls geeft aan de oprichting van sociale werkplaatsen is de oprichting van de 'Nederlandsche Vereeniging tot Bevordering van den Arbeid voor Onvolwaardige Arbeidskrachten' (A.V.O.) in 1927. De A.V.O. ijvert voor een volwaardige maatschappelijke positie voor mensen met een arbeidsbeperking.

*'De A.V.O. nu stelt zich blijkens haar statuten ten doel de bevordering van den arbeid voor onvolwaardige arbeidskrachten in den ruimsten zin des woords. Dus niet alleen arbeid in den beperkten zin van bedrijfsarbeid, maar arbeid in allerlei vorm, arbeid in werkplaatsen, huisarbeid, arbeid als alleenwonende zelfstandige. Ook zelfs opleiding, vorming en voorbereiding tot den arbeid. Dus naast arbeidsbemiddeling in den ruimsten zin des woords, beoogt de vereeniging ook voorlichting, arbeidsopleiding, beroepskeuze, vakvorming, werkverschaffing, nazorg en steun. De Vereeniging bemoeit zich niet met onvolwaardigen in den meest algemeenen zin des woords, maar met onvolwaardige arbeidskrachten, met menschen dus, die op de arbeidsmarkt niet geheel volwaardig zijn.'* (A.V.O., 1933, p.3).

De A.V.O. heeft een ruim streven doordat de vereniging zich niet alleen richt op werkverschaffing en 'alle soorten onvolwaardigen in haar zorg betreft' (A.V.O., 1933, p.3). De vereniging organiseert in 1928, een jaar na de oprichting, het internationale congres Arbeid voor Onvolwaardigen dat van 8 tot en met 12 oktober 1928 in het Koloniaal Instituut (later Tropeninstituut) plaatsvindt. De belangrijkste conclusie van het congres is dat 'onvolwaardigen' tot volwaardige arbeidsprestaties in staat zijn, mits rekening wordt gehouden met hun arbeidsbeperking (Cedris, 2015). De 'onvolwaardigenproblematiek' is volgens de A.V.O. een zaak van collectieve verantwoordelijkheid. De overheid speelt echter geen rol op dit gebied. Er zijn alleen particuliere liefdadigheidsinitiatieven. Met dank aan de strijd van de A.V.O. wint de opvatting terrein dat financiële ondersteuning aan mensen met een arbeidsbeperking geen filantropie zou moeten zijn, maar 'een recht ter compensatie van functiebeperking' (Cedris, 2015). Ook iemand met een handicap zou gewoon in staat zijn om betaalde arbeid te verrichten.

Door de inspanningen van de A.V.O. komt het vraagstuk op de politiek-bestuurlijke agenda. Er worden in het hele land lokale A.V.O.-afdelingen opgericht en tijdens de jaren '30 wordt de term A.V.O.-werkplaats een begrip. De eerste regeling voor de sociale werkvoorziening ontstaat in 1936 met de 'regeling werkvergunning hoofdarbeiders' en er wordt een 'Staatscommissie inzake onvolwaardige arbeidskrachten' ingesteld die in 1938 een rapport over het vraagstuk publiceert (Hermans & Schmidt, 2002).

### **Crisis I. Massawerkloosheid, instortend draagvlak**

De jaren '30 maken de strijd van de A.V.O. echter niet makkelijk. Er ontstaat massale werkloosheid als gevolg van de economische depressie. Het draagvlak voor een actief overheidsbeleid ten aanzien van arbeidsparticipatie voor invaliden in een periode van economische malaise blijkt niet sterk genoeg (Hermans & Schmidt, 2002). In deze crisisjaren worden veel werklozen via een groot aantal werkverschaffingsprojecten tewerkgesteld. Het gaat om ongeschoold en zwaar werk zoals het aanleggen van bossen, het graven van kanalen of het ontginnen van hoogveengebieden. Het

Amsterdamse Bos is bijvoorbeeld via een werkverschaffingsproject aangelegd. Tussen 1934 en 1940 werken er 20.000 mensen in het bos ([www.amsterdamsebos.nl](http://www.amsterdamsebos.nl)). De werkverschaffingsprojecten zijn ook controversieel. Het gaat om grote overheidsprojecten die veel economische waarde vertegenwoordigden, maar de lonen zijn laag en de werkomstandigheden zijn heel zwaar. Met name de Communistische Partij van Nederland (CPN) is heel kritisch over wantoestanden in de werkverschaffing (Lindeman, 1982).

### **Narratief 1. Werkvoorziening van gunst naar recht, fase 3: erkend recht**

Direct na de Tweede Wereldoorlog wordt de werkverschaffing voortgezet via de net opgerichte Dienst Uitvoering Werken (DUW). De situatie doet zich voor dat een groot aantal werkloze werknemers, met name handarbeiders, niet via de DUW in het arbeidsproces geplaatst kan worden omdat zij daar onvoldoende voor geschikt zijn of omdat het werk voor hen te zwaar is (SER, 1985; Houppermans, 2011). In die jaren wordt er begonnen met het ontwikkelen van regelingen voor invalide arbeidskrachten. Volgens Terpstra vertoont de sociale werkvoorziening hiermee sterke samenhang met maatregelen van werkverschaffing (1985).

Desalniettemin dient de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening ook gezien te worden tegen de achtergrond van de tijdens en na de Tweede Wereldoorlog gegroeide sociaal-politieke opvattingen (TK 1965-1966, p.8). De economische depressie in de jaren '30 en de tweede wereldoorlog in de jaren '40 zorgen voor een omslag in het denken over de noodzaak van publieke en collectieve arrangementen voor bescherming en verzorging en voor de sterke uitbouw van de verzorgingsstaat (Trommel & Van der Veen, 1999). Belangrijk in de omslag in het denken is de publicatie van *The General Theory of Employment, Interest and Money* in 1936 van John Maynard Keynes. Volgens Keynes zijn overheidsinvesteringen noodzakelijk voor het behoud van werkgelegenheid. De publicaties van de Britse staatsman William Beveridge, zoals *Social insurances and allied services* uit 1942 en *Full employment in a free society* uit 1944, spelen ook een belangrijke rol bij de uitbouw van het sociale stelsel in Nederland (Schuyt, 1991). Datzelfde geldt voor de commissie Van Rhijn die in het rapport 'Sociale Zekerheid' aandacht vraagt voor de 'rehabilitatie van gebrekkigen' (TK 1965-1966, nr. 3, p.8).

De ondertekening van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948 heeft een belangrijke symbolische waarde voor de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening. In de verklaring is in artikel 23 het economisch en sociaal recht op arbeid opgenomen, die vermeldt: 'Eenieder heeft recht op arbeid, op vrije keuze van beroep, op rechtmatige en gunstige arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid' ([www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl)). Twee jaar na de ondertekening van de mensenrechtenverklaring wordt in 1950 de 'Gemeentelijke Sociale Werkvoorzieningsregeling voor Handarbeiders' (G.S.W.) ingesteld. Via deze regeling kunnen arbeidsgehandicapten, die daarvoor op de armenzorg zijn aangewezen, te werk gesteld worden op beschutte werkplaatsen. Het gevolg is dat er in de jaren daarna tal van gemeentelijke werkplaatsen worden geopend en het gemeentelijke aandeel in de sociale werkvoorziening steeds meer toeneemt (VNG, 2006).

In 1951 wijzigt de A.V.O. haar naam in het Latijnse Actio Vincit Omnia (bezigheid overwint alles). De benaming 'onvolwaardigen' lokt weerstand uit en roept 'associaties op met de paternalistische liefdadigheid, waarvan de A.V.O. in haar oorspronkelijke streven juist afstand wilde nemen (Hermans & Schmidt, 2002, p. 239). In 1953 wordt, drie jaar na de instelling van de G.S.W., ook de 'Sociale Werkvoorzieningsregeling voor Hoofdarbeiders (S.W.H.)' ingevoerd. Met de inwerkingtreding van de werkvoorzieningsregelingen wordt de sociale werkvoorziening uit de sfeer van het particuliere initiatief gehaald en opgenomen in het landelijke werkgelegenheidsbeleid (Houppermans, 2011).

## **Narratief 2: afbakening van de doelgroep, fase 1**

De sociale werkvoorziening is aanvankelijk ook bedoeld voor langdurig werklozen om 'verder afglijden te behoeden' (Houppermans, 2011, p. 60). In 1952 wordt de G.S.W. herzien en wordt onderscheid aangebracht tussen twee categorieën werknemers, namelijk werknemers die om economische omstandigheden er niet in slagen werk in het reguliere arbeidsproces te vinden en werknemers die dit vanwege persoonlijke eigenschappen niet lukt (Houppermans, 2011, p. 62). Dit perspectief verandert echter een aantal jaar later. In een circulaire van de staatssecretaris in 1958 wordt benadrukt dat de G.S.W. regeling slechts open dient te staan voor 'echte gehandicapten' die om persoonlijke redenen moeilijk plaatsbaar zijn. In de praktijk is de handicap niet bij alle werknemers even duidelijk (Terpstra, 1985). De selectiecriteria zullen een rode draad vormen in de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening. Vanaf 1962 wordt er aan de hand van nieuwe categorieën opnieuw een onderscheid tussen verschillende groepen werknemers geïntroduceerd. De G.S.W. wordt ook opengesteld voor mensen met een zware lichamelijke handicap en voor geestelijk gehandicapten (VNG, 2006).

## **Narratief 1: werkvoorziening van gunst naar recht, fase 4: landelijke wetgeving**

In de jaren '50 en '60 groeit het aantal werknemers in de sociale werkvoorzieningsregelingen sterk. Na de invoering van de G.S.W. stijgt het aantal werknemers in vijf jaar tijd tot ruim 13.000 in 1955 en in 1960 staat de teller al op ruim 26.000 mensen (Terpstra, 1985). Het besef groeit dat de ministeriële regeling vervangen moet worden door een wettelijke regeling. De minister van Sociale Zaken stelt in 1964 vast dat de sociale werkvoorzieningsregelingen voor hoofd- en handarbeiders niet langer een wettelijke grondslag kunnen missen (Houppermans, 2011). Dit leidt in 1966 tot het wetsvoorstel Wet sociale werkvoorziening (Wsw) dat uiteindelijk op 1 januari 1969 in werking treedt. De Wsw vervangt de G.S.W. en S.W.H. regelingen. De doelstelling van deze ministeriële regelingen wordt in de Wsw overgenomen. In de memorie van toelichting van het wetsontwerp uit 1965 staat dat de doelstelling gericht is op het bevorderen van:

*'de gelegenheid tot arbeiden voor personen, voor wie – hoewel zij tot arbeid in staat zijn – in belangrijke mate ten gevolge van bij hen gelegen factoren werkgelegenheid onder normale omstandigheden niet beschikbaar is' (TK 1965-1966, nr. 3, p.12).*

De invoering van de Wsw is een belangrijke mijlpaal in de institutionele geschiedenis van de sociale werkvoorziening en betekent een verankering in landelijke wetgeving van het recht op arbeid voor arbeidsgehandicapten. Daarnaast wordt ook gewezen op de maatschappelijke relevantie van de sociale werkvoorziening voor de 28.000 werknemers die in 1965 werkzaam zijn in de sociale werkvoorzieningsregelingen.

*'Deze immers verschaft hun arbeid binnen de grenzen van hun mogelijkheden en een vast inkomen; maakt hen tot producenten in plaats van uitsluitend consumenten; verleent hun een sociale status en een rechtspositie als werknemer; en biedt hun de gelegenheid tot ontplooiing van hun nog aanwezige capaciteiten en tot contacten met vele mensen' (TK 1965-1966, nr.3, p.12).*

## **Narratief 3. De sociale werkvoorziening als bedrijfstak, fase 1: de opbouw**

Met de invoering van de Wsw breekt er een periode aan van bedrijfsmatiger werken, professionalisering en regionale samenwerking. Veel gemeenten besluiten tot bestuurlijk samenwerking in regionale sociale werkvoorzieningsschappen en gemeenschappelijke regelingen. Schaalvergroting wordt gezien als essentieel voor de uitvoering van de Wsw. Er vinden in de jaren '70 dan ook veel fusies plaats tussen sociale werkplaatsen. Zo ontstaan er veel industrieel opgezette SW-bedrijven die verhuizen naar grotere gebouwen op industrieterreinen aan de randen van de steden. De uitvoering van de Wsw werkt als katalysator voor de explosieve groei van de sector. Het

aantal werknemers in de sociale werkvoorziening stijgt van ruim 43.000 in 1969 tot ruim 78.000 in 1982 (Terpstra, 1985). De stijgingspercentages van het werknemersbestand zijn tussen 1973 en 1977 het hoogst, met percentages tussen de 6,1% en 9,3% (SER, 1983).

### **Crisis II: economische malaise**

De enorme toename van het werknemersbestand leidt tot kritiek op de Wsw. Die eerste geluiden van kritiek zijn al in 1976 te horen. De staatssecretaris stuurt medio 1976 een nota naar de Tweede Kamer over de matiging van de groei van de sociale werkvoorzieningen voor de periode 1977 tot 1980. De jaarlijkse stijgingspercentages van het werknemersbestand dalen van 6,8% in 1977 naar 2,9% in 1980 (SER, 1984).

De toenemende kritiek eind jaren '70 en begin jaren '80 op de kosten van de Wsw moet gezien worden tegen de achtergrond van een steeds groter spanningsveld tussen de ontwikkelingen in de sociale zekerheid in het algemeen en de economische ontwikkelingen (Houppermans, 2011). Na jaren van structurele economische groei zorgen de oliecrisis van 1973 en 1979 voor economische malaise met stijgende werkloosheidspercentages en een toenemend beslag op de collectieve middelen. Het nieuwe kabinet Van Agt presenteert in 1978 de nota Bestek '81 waarin het matigingsbeleid een nieuwe uitwerking krijgt onder meer door de koppeling van een expliciete volumedoelstelling aan de Wsw (SER, 1984).

In de jaren '80 wordt de Wsw meerdere malen gewijzigd. De groei van het werknemersbestand en de kosten van de Wsw blijven zorgen baren. De wijzigingen vinden plaats in 1981, 1984 en 1986 en hebben betrekking op de vergoedingen, de beperking van de omvang van het werknemersbestand, de invoering van een minimumleeftijd van 18 jaar en de vereenvoudiging van de toelatingsprocedure van niet-Nederlanders tot de sociale werkvoorziening (Houppermans, 2011). De meest ingrijpende wijziging van de Wsw vindt echter eind jaren '80 plaats. In september 1988 wordt een wetwijziging doorgevoerd waarmee een wettelijke basis wordt gecreëerd voor het meerjarig beleidsexperiment budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering (BDD). Het beleidsexperiment zal duren van 1989 – 1992, met een mogelijke uitloop tot en met 1994. Het belangrijkste onderdeel is de invoering van budgetfinanciering per 1 januari 1989 in plaats van de tot dan toe gehanteerde open-eind financiering door de Rijksoverheid (TK 1995-1996, nr. 3, p.1). De invoering van de budgetfinanciering leidt tot financiële druk op de sociale werkvoorziening. Het komt erop neer dat gemeenten eventuele tekorten uit eigen middelen moeten betalen. Het gevolg is een golf van fusies en reorganisaties bij sw-bedrijven in de jaren '90 om de bedrijfsvoering binnen de sociale werkvoorziening te verbeteren (VNG, 2006). De sw-bedrijven worden door de fusiegolf nog grotere productiebedrijven.

### **Narratief 4. Werkvoorziening van recht naar verantwoordelijkheid, fase 1: activering en wederkerigheid**

Eind jaren '80 en begin jaren '90 ontstaat er een cruciale verschuiving in het beleidsdiscours over de verzorgingsstaat. Deze heeft onder andere te maken met de uitgave van twee rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In 1987 wordt het rapport *Activerend arbeidsmarktbeleid* uitgebracht en in 1990 het rapport *Een werkend perspectief*. In deze rapporten beschouwt de WRR de lage arbeidsparticipatie van bepaalde groepen als problematisch voor het functioneren van de arbeidsmarkt en pleit zij voor activeringsbeleid om mensen aan het werk te krijgen (Van Gestel, De Beer & Van der Meer, 2009). Tegelijkertijd loopt het beleidsprogramma 'Sociale Vernieuwing'. Het begrip sociale vernieuwing heeft in 1989 een plek gekregen in het regeerakkoord van het Kabinet Lubbers-III. Met dit programma wil de regering een belangrijke impuls geven aan de uitvoering van een geconcentreerd en samenhangend achterstandsbeleid op

lokaal niveau. Aan de gemeenten wordt een belangrijke rol toebedeeld (SCP, 1998). In de nota Sociale Vernieuwing uit 1990 wordt gewezen op de behoefte aan een nieuw evenwicht. 'Een nieuw evenwicht tussen economische doelmatigheid en sociale verbondenheid en betrokkenheid' en 'een nieuw evenwicht tussen een beschermende en tegelijkertijd activerende overheid als actuele invulling van de oorspronkelijke bedoelingen van de vele sociale regelingen in onze sociale rechtsstaat' (TK, 1989/1990, nr.4, p.6).

### **Crisis III: bestuurlijke onmacht, fase 1: vervlochten belangen**

Parallel aan de tussentijdse evaluatie van het beleidsexperiment BDD wordt tussen 1991 en 1993 gewerkt aan een wetsvoorstel voor de herziening van de Wsw. Op 20 december 1991 stuurt de staatssecretaris de notitie 'Herijking van de Wsw' naar de Tweede Kamer. Daarin stelt de staatssecretaris dat een voorstel voor de herziening van de Wsw aan het eind van 1992 is te verwachten (Houppermans, 2011, 156-157).

Op 3 december 1992 voert de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer overleg met de staatssecretaris over een aantal knelpunten in de Wsw. De fracties constateren grote onrust in de sector over de toekomst van de Wsw, de decentralisatie naar gemeenten en de gevolgen van het beleidsexperiment BDD. In reactie stelt de staatssecretaris dat 'de doelgroep van de sociale werkvoorziening zodanig afgebakend moet worden dat langdurig werklozen in banenpools terecht komen en niet in de sociale werkvoorziening' (Houppermans, 2011, 164).

Een jaar later op 19 oktober 1993, tijdens het overleg met de Vaste commissie voor Sociale Zaken in de Tweede Kamer, toont de staatssecretaris zijn bedenkingen bij de toekomstbestendigheid van de voorgenomen herziening die zich beperkt tot 'in de regelgeving verwerken van de tot dan toe in het kader van de beleidsoperatie opgedane ervaringen met een nieuwe financieringswijze en andere nieuw ontwikkelde instrumenten' (TK 1995-1996, nr. 3, p.2). De aanleiding voor de bedenkingen zijn signalen van onder andere VNG en NOSW (het huidige Cedris) dat er onvoldoende draagvlak bestaat voor de financieringswijze van de Wsw en de relatie van de Wsw tot andere vormen van gesubsidieerde arbeid (Houppermans, 2011).

*'Gewijzigde opvattingen over de betekenis van de sociale werkvoorziening als werkgelegenheidsinstrument voor personen met een handicap, veranderingen in de bestuurlijke omgeving en de noodzaak tot afstemming met andere in de laatste jaren geïntroduceerde arbeidsmarktinstrumenten, zoals de banenpools en de Jeugdwerkgarantiewet, maakten een bredere herijking van de Wet Sociale Werkvoorziening gewenst dan in het kader van de beleidsoperatie BDD was voorzien' (TK 1995-1996, nr. 3, p.2).*

De staatssecretaris stelt vervolgens op 13 december 1993 de Commissie Toetsing Toekomstbestendigheid WSW (Commissie Houben) in. Deze commissie zal in de jaren daarna een cruciale rol spelen in het aanjagen van een belangrijke institutionele verandering van de sociale werkvoorziening. In juni 1994 stuurt de staatssecretaris het eindrapport 'In werk voorzien' van de Commissie naar de Tweede Kamer. In het eindrapport constateert de Commissie dat er sprake is van een vervaging van de afbakening van de doelgroep als gevolg van de aanwezigheid van langdurige werklozen in de Wsw. De Commissie Houben vraagt tevens aandacht voor het belang van een duidelijke samenhang tussen de Wsw en andere arbeidsmarktinstrumenten. Verder constateert de Commissie Houben 'een verwarring van verantwoordelijkheden op gemeentelijk niveau doordat de verantwoordelijkheid voor een efficiënte bedrijfsvoering, voor het afdekken van financiële tekorten en voor de indicatiestelling en selectie van kandidaat-werknemers feitelijk in één hand liggen' (TK 1995-1996, nr. 3, p.2). De definiëring van de doelgroep van de Wsw vergt volgens de Commissie Houben een politieke keuze. Daarnaast adviseert de Commissie Houben een onafhankelijke



indicatiestelling en stelt zij dat een strakke afbakening naar andere arbeidsmarktinstrumenten noodzakelijk is (TK 1995-1996, nr. 3, p.2-3).

#### **Narratief 4: werkvoorziening van recht naar verantwoordelijkheid , fase 2: activering van mensen met een beperking**

Naar aanleiding van de adviezen van de Commissie Houben wordt er tussen 1994 en 1997 gewerkt aan een nieuwe regeling voor de Wsw. Het doel is stroomlijning van alle gesubsidieerde arbeid. Dit leidt per 1 januari 1998 tot de invoering van de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening (nWsw). Met de inwerkingtreding van de nWsw worden de eerste tekenen van het activerend arbeidsmarktbeleid zichtbaar in de sociale werkvoorziening. Arbeidsgehandicapten moeten van arbeidsplaatsen voorzien worden die aansluiten bij hun mogelijkheden en capaciteiten en in een zo regulier mogelijke omgeving. De doelgroep wordt nader omschreven en de indicatiecriteria worden aangescherpt. De indicatiestelling, die sociale werkbedrijven voorheen zelf uitvoerden, wordt uitbesteed aan een onafhankelijke indicatiecommissie van deskundigen. Daarnaast ontstaan er ruimere mogelijkheden voor plaatsing, middels detachering, bij reguliere werkgevers. Dat kan via individuele detachering, groepsdetachering of begeleid werken. Het doel van de nWsw is om gemeenten een impuls te geven en meer ruimte te bieden om arbeidsmarktbeleid te voeren dat meer is toegesneden op de individuele behoeften van de doelgroep (VNG, 2006).

#### **Crisis III Bestuurlijke onmacht, fase 2: haperende sturing**

Uit verschillende evaluatieonderzoeken komt naar voren dat de doelstellingen van de nWsw uit 1998 onvoldoende uit de verf komen. SEOR (2001) en de Algemene Rekenkamer (TK 2001-2002, 28130, nrs. 1-2) concluderen onder andere dat de doelen van begeleid werken niet gerealiseerd worden, dat het overgrote deel van de Wsw'ers nog steeds intern werkzaam is binnen de beschutte omgeving van de sw-bedrijven en dat de sector met toenemende wachtlijsten kampt. De belangrijkste conclusie van de evaluatieonderzoeken is 'dat na de wetswijziging van 1998 het onvoldoende was gelukt om gemeenten meer te laten sturen op de sociale werkvoorziening' (VNG, 2006:23).

Onder staatssecretaris Rutte wordt in 2003 besloten tot een volgende moderniseringsoperatie van de Wsw die in de daaropvolgende jaren verder wordt uitgewerkt. Het doel van de modernisering is om de sturing en regie van gemeenten te bevorderen en gemeenten meer financiële verantwoordelijkheid te geven (VNG, 2006). Verder wordt in 2005 de indicatiestelling van gemeenten naar het Centrum voor Werk & Inkomen (CWI) overgedragen om een uniforme indicatiestelling na te streven.

Bij de moderniseringsoperatie van de Wsw wordt in juni 2005 nog expliciet gesteld dat behoud van de Wsw één van de hoofdoelen van de moderniseringsoperatie is (TK 2004/2005, nr.7, p1). Dit wordt door staatssecretaris Rutte benadrukt tijdens een overleg met de Vaste Commissie voor Sociale Zaken (TK 2004/2005, nr.20, p1). De modernisering van de Wsw biedt echter ook niet de oplossing voor het groeiend beroep dat wordt gedaan op de Wsw (Koot & Desczka, 2009). Het gevolg is dat er in 2007 een verschuiving ontstaat naar het denken over een stelselwijziging. Kabinet Balkenende IV is inmiddels in februari 2007 aangetreden. In het regeerakkoord 'Samen werken, samen leven' wordt een schot voor de boeg gegeven wat betreft een stelselwijziging.

*'De veranderingen in de samenleving hebben gevolgen voor de bestaande systemen van de verzorgingsstaat. Er zijn nieuwe arrangementen nodig die beantwoorden aan de dynamiek van deze en de komende tijd. Die moeten ten dienste staan van het vergroten van de mogelijkheden en de kwaliteit van leven van mensen' (TK, 2006/2007, nr.4, p.4-5).*

In het regeerakkoord wordt expliciet gesteld dat het kabinet aandacht zal besteden aan de toekomst van de Wsw en aan uitvoeringsaspecten van arrangementen in relatie tot de WWB en Wsw.

#### **Narratief 4: werkvoorziening van recht naar verantwoordelijkheid , fase 3: werken naar vermogen**

In mei 2007 introduceert de nieuwe staatssecretaris Aboutaleb in een Kamerbrief het concept van een fundamentele herbezinning. De wetswijzigingen tijdens de moderniseringsoperatie bieden volgens de staatssecretaris geen antwoord op het wachtlijstenvraagstuk en op de vraag hoe de problemen binnen de afzonderlijke regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking (Wsw, WIA en Wajong) in onderlinge samenhang aan te kunnen pakken. De fundamentele herbezinning op de Wsw wordt door het kabinet als noodzakelijk geacht (TK 2006/2007, nr.30, p.1).

In februari 2008 wordt de Commissie Fundamentele Herbezinning Wsw (Commissie De Vries) in het leven geroepen om advies uit te brengen over maatregelen ter verhoging van de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking. De commissie wordt opgedragen rekening te houden met gelijkblijvende budgettaire middelen en de regelingen voor mensen met beperkingen in onderlinge samenhang te bezien.

De Commissie De Vries brengt in oktober 2008 het rapport 'Werken naar Vermogen' uit. De commissie kiest voor het ontwerpen van een fundamenteel nieuwe aanpak omdat ze ervan overtuigd is 'dat de tijd rijp is voor een verbreding en modernisering van de Wsw tot een voorziening voor een veel bredere doelgroep' (Commissie De Vries, 2008, p. 3). De Commissie heeft als centrale uitgangspunten voor het advies: de mogelijkheden tot arbeid van de werkzoekende en de wensen van de werkgever die een werkplek wil bieden. Deze uitgangspunten sluiten volgens de commissie goed aan bij de koers die met de wetswijzigingen van de afgelopen jaren in gang is gezet (Commissie De Vries, 2008, p. 32).

*'Het doel daarvan is om te komen tot een op activering gericht stelsel van werk en inkomen, waarin de cliënt centraal staat en voorrang wordt gegeven aan werk. De aanpak die de commissie voor ogen heeft voor de groep met een verdiencapaciteit die lager ligt dan het minimumloon, is derhalve goed inpasbaar in het re-integratiebeleid gericht op de WWB-ers, Wajongers, mensen met een uitkering op grond van de Wet WIA en WW-ers. Aanvullende regelingen voor de arbeidsinschakeling van deze groep, zoals de huidige WSW, zijn daarmee naar het oordeel van de commissie niet meer nodig' (Commissie De Vries, 2008, p. 33).*

Na meerdere pogingen om de Wsw een impuls te geven, in 1998 en 2003, ontstaat er dus vanaf 2007 een proces waarin draagvlak ontstaat voor fundamentele stelselwijziging. Het aanhaken op het activeringsbeleid van eerdere hervormingen in het sociale zekerheidsstelsel speelt een belangrijke rol in de verschuiving van 'behoud van WSW' naar 'fundamentele herbezinning'.

*'De afgelopen jaren is met de introductie van de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) het stelsel van de sociale zekerheid en zorg hervormd mede met als doel het bevorderen van de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De Wsw is niet meegenomen in deze hervorming. Het kabinet constateert dat zich als gevolg daarvan de volgende vraagstukken voordoen' (TK, 2006-2007, nr. 30, p.1).*

De commissie De Vries adviseert een substantieel andere benadering van de problematiek. Zij stelt voor om de inspanningen te bundelen om de brede groep van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, al dan niet vanwege een beperking, aan betaald aan werk te helpen. Het advies krijgt veel bijval uit de sociale zekerheidssector en uit de politiek. Belangrijke katalysators hiervoor zijn de evaluatieonderzoeken van de Algemene Rekenkamer uit 2001 en 2007 en een advies van de Raad voor Werk en Inkomen in 2003. De auteurs van deze publicaties concluderen dat de, in de afgelopen jaren doorgevoerde, beleidswijzigingen niet effectief zijn gebleken. Tegen deze achtergrond stelt staatssecretaris Klijnsma in 2009 voor het advies van de Commissie De Vries over te nemen. Een jaar later echter valt het kabinet Balkenende IV. In oktober 2010 treedt kabinet Rutte-I aan. Het

regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' bevat de concrete plannen voor de hervorming van de Wsw.

*'Het kabinet wil toe naar één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, die de WWB, Wajong en de WSW hervormt. Hierdoor kunnen de gemeenten meer mensen laten participeren, budgetten gerichter en effectiever inzetten en kosten besparen. Voor jongeren die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn blijft de Wajong bestaan. Mensen met een indicatie voor een beschutte werkplek houden toegang tot de WSW. Huidige WSW-ers worden niet herkeurd en kunnen gewoon op hun WSW-werkplaats blijven werken. Arbeidsgehandicapten met een beperkte verdien capaciteit worden zoveel mogelijk via loondispensatie aan de slag geholpen bij reguliere werkgevers' (TK, 2010/2011, nr. 15, p.41).*

In december 2010 geeft staatssecretaris De Krom in een kamerbrief het streven aan om de nieuwe regeling per 1 januari 2012 in te voeren. Deze invoeringsdatum wordt later, na overleg met gemeenten, verschoven naar 1 januari 2013. Het wetsvoorstel Wet Werken naar Vermogen (WWNV) wordt in april 2012 in de Tweede Kamer behandeld, maar in diezelfde maand valt het kabinet Rutte-I. Het wetsvoorstel WWNV wordt controversieel verklaard en net als in 2010 levert de val van het kabinet vertraging op voor de fundamentele stelselwijziging.

Na de start van het kabinet Rutte-II in november 2012 wordt het wetgevingsproces, met een nota van wijziging, voortgezet onder een andere naam Participatiewet. Volgens het kabinet nodigt de versnipperde regelgeving voor de 'onderkant van de arbeidsmarkt' niet uit tot participatie. Met de Participatiewet worden bestaande regelingen voor mensen met arbeidsvermogen, die zijn aangewezen op ondersteuning, opgenomen in één regeling (TK, 2012/2013, nr. 55). Het belangrijkste doel van de Participatiewet is het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt. Het doel is 'dat zo veel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever aan de slag gaan' (TK, 2013/2014, nr. 107, p.44).

### **Narratief 5: Lokale beleidsvrijheid**

Om de uitvoering van de Participatiewet een impuls te geven, krijgen gemeenten een centrale rol bij de uitvoering van de Participatiewet. In de eerste plaats gebeurt dit vanuit de aanname dat gemeenten dicht bij de burger staan en daardoor, anders dan bovenlokale instanties, adequaat maatwerk kunnen leveren. Daarnaast worden gemeenten in staat geacht om de implementatie van de Participatiewet deel uit te laten maken van een samenhangende en integrale aanpak van uitdagingen in het lokale sociale domein, waaronder de (arbeids)participatie van inwoners met een beperking. 'Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, biedt het kabinet gemeenten ruime beleidsvrijheid bij de uitvoering van de Participatiewet' (TK, 2012/2013, nr. 55).

De Participatiewet gaat uit van een gezamenlijke aanpak van gemeenten met werkgevers en andere partners. Reguliere werkgevers worden opgeroepen om hun deuren wijder open te zetten voor mensen met een beperking. 'Een actieve rol van werkgevers is noodzakelijk om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in een reguliere baan te laten werken' (TK, 2012/2013, nr. 98, p.4). Dit is de aanleiding voor het sluiten van het Sociaal Akkoord in april 2013 (Ministerie SZW, 2013). Met het Sociaal Akkoord verbinden de sociale partners zich aan de belangrijke doelstelling van de Participatiewet om zo veel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen. Het concrete doel is om in de marktsector en in de overheidssector gezamenlijk 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze 'Banenafpraak' moet uiterlijk in 2026 gerealiseerd zijn.

Voor sommigen zal het ook na de invoering van de Participatiewet nodig zijn om in een beschutte werkomgeving te werken. Eén van de nieuwe arbeidsmarktinstrumenten van de Participatiewet die gemeenten voor deze doelgroep kunnen inzetten is nieuw beschermt werk. Beschermt werk kenmerkt

zich door een hoge mate van (structurele) ondersteuning en aanpassing van het werk (TK 2013/2014, nr.107,p.66). Het doel is dat er in de structurele situatie in het jaar 2048 30.000 beschutte werkplekken gerealiseerd moeten zijn.

Het wetsvoorstel wordt tussen 2012 en 2014 in de Tweede Kamer behandeld en middels zeven nota's van wijziging aangepast en bijgeschaafd. Het wetsvoorstel wordt uiteindelijk op 20 februari 2014 met een ruime meerderheid van 113 stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. Op 1 juli 2014 wordt het wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer aangenomen en op 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking.

### **Narratief 3. De sociale werkvoorziening als bedrijfstak, fase 2 de afbouw**

Tegenover het vergroten van de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt voor mensen met een beperking staat het besluit van het kabinet om het volume beschut werkplaatsen af te bouwen. Dit gebeurt door de toegang tot de Wsw per 2015 stop te zetten (TK 2013/2014, nr.107, p.38). De Wsw blijft nog wel bestaan voor mensen die al in de Wsw werkzaam zijn. Door natuurlijk verloop zal het huidige aantal Wsw-dienstbetrekkingen geleidelijk afnemen en de afbouw van de Wsw-plaatsen zal plaatsvinden over een periode van ongeveer 40 jaar (TK 2013/2014, nr.107, p.56). Om de afbouw van de Wsw een extra impuls te geven introduceert het Kabinet een efficiencykorting voor sociale werkbedrijven. 'De mensen die werkzaam zijn in de Wsw hebben belang bij een financieel gezonde bedrijfsvoering' (TK, 2012/2013, nr. 98, p.4). Door mensen uit het sociaal werkbedrijf zoveel mogelijk te laten werken bij reguliere werkgevers kunnen, zo is de beleidstheorie van de Participatiewet, kosten op de sociale werkbedrijven worden bespaard en opbrengsten worden verhoogd. 'De sector kan daardoor op termijn met minder middelen toe' (TK, 2012/2013, nr. 98, p.4). Volgens het kabinet komt de betaalbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel voor toekomstige generaties in gevaar als er geen ingrijpende maatregelen worden genomen: 'Willen wij in de toekomst bescherming blijven bieden aan de mensen die het echt nodig hebben, dan moeten we nu scherpe keuzes maken. Het is immers van belang om het draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel te behouden' (TK, 2012/2013, nr. 98, p.6).

## **5.2 Conclusies**

De analyse van de institutionele geschiedenis van de sociale werkvoorziening en het beschut werk brengt ons tot de volgende conclusies.

### **Drie typen narratieven**

De geschiedenis overziend zien we drie typen dominante narratieven:

#### *De normatieve narratieven*

- Werkvoorziening van gunst naar recht (narratief 1)
- Werkvoorziening van recht naar verantwoordelijkheid (narratief 4)

#### *De technocratisch organisatorische narratieven*

- Afbakening van de doelgroep (narratief 2)
- De sociale werkvoorziening als bedrijfstak (narratief 3)

#### *Het technocratisch bestuurlijke narratief*

- Lokale beleidsvrijheid (narratief 5)

De typen narratieven wisselen elkaar af in de loop van de tijd. Waarbij het zwaartepunt in de hele geschiedenis verschuift van het normatieve, via het organisatorische narratief van de jaren '80 –'90 naar het actuele, dominante bestuurlijke narratief over ontvlechting en decentralisatie.

### **De rol van crises**

Uit de institutionele literatuur weten we dat een crisis kan helpen om en definitief een institutioneel pad te verlaten. Het is niet voor niets dat de uitspraak van Winston Churchill 'Never let a good crisis go to waste' zo populair is. Terwijl de massawerkloosheid van de jaren '30 de sociale werkvoorziening onder druk zet, leidt de Tweede Wereld oorlog tot een herwaardering van de overtuiging dat iedereen recht heeft om deel te nemen aan de samenleving en daarbij, zo nodig, ondersteund moet worden. Dit wordt vrijwel direct na de oorlog vastgelegd in het internationale verdrag voor de rechten van de mensen (1948) en, voor mensen met een beperking, geconcretiseerd in de wetgeving rond sociale werkvoorziening, de GSW (1950). De bestuurlijke crisis uit de jaren '80-'90 in de sociale zekerheid (culminerend in de parlementaire enquête van de commissie Buurmeijer) is eveneens padoorbekend, ook in het veld van de sociale werkvoorziening en beschut werk. Vanaf deze crisis wordt de weg ingeslagen, die uiteindelijk leidt tot de stopzetting van de Wsw en de herverdeling van taken ten aanzien van de participatie van werkzoekenden met een beperking middels de Participatiewet. De historische analyse laat zien dat het, zelfs na een padoorbekende crisis, nog wel enige tijd kan duren voordat de echte doorbraak gerealiseerd is.

### **De rol van veranderaars (agency)**

Evenals de rol van een crisis wordt ook de cruciale rol van (verzameling van) personen in de literatuur als wezenlijk gezien voor het op gang of tot stand brengen van institutionele veranderingen. We herkennen deze institutionele entrepreneurs in de personen van de heren Bakker uit Amsterdam en Frantsen uit Vlaardingen die aan de wieg stonden van de ontwikkeling van de sociale werkvoorziening en beschut werk. Maar ook de rol van met name de commissie Houben en de commissie De Vries kan niet onderschat worden als het gaat om hun bijdrage aan de grote veranderingen in het narratief rond de deelname van mensen met een beperking aan betaalde arbeid. De heren Bakker en Frantsen kunnen we als normatieve institutionele entrepreneurs beschouwen met het doel een gemeenschappelijk normatief politiek narratief uit te lokken, terwijl de beide genoemde commissies er juist in slaagden het politiek normatieve discours te doorbreken en een rationeel vernieuwingsperspectief te laten landen.

### **Decentralisatie als breekijzer?**

In het actuele narratief rond sociale werkvoorziening en beschut werk is de focus meer en meer komen te liggen op de noodzaak om beleid en uitvoering zoveel mogelijk dicht bij de betrokkenen (werkzoekenden, werkenden, werkgevers en ondersteuners) te (laten) organiseren. Het is evident dat in het lokale veld het normatieve, organisatorische en bestuurlijke narratief zal worden voortgezet; een narratief dat bepalend zal zijn voor de wijze waarop en de mate waarin mensen met een beperking kunnen participeren in regulier en beschut betaald werk. Uit de historische analyse concluderen wij dat de ontwikkeling van het collectieve narratief onder meer zal afhangen van de volgende aspecten:

- 1) De betrokkenheid van de lokale politiek bij de plaatselijke sociale uitdagingen (lokale politieke cultuur);
- 2) De financiële situatie van en de dominantie van het financiële discours in de gemeente;
- 3) De (vertrouwens)relatie tussen de politiek en de lokale uitvoeringsorganisaties (lokale politiek-bestuurlijke cultuur);
- 4) De aanwezigheid van institutionele entrepreneurs op het gebied van sociale werkvoorziening en beschut werk in de gemeente of regio.

In het volgende hoofdstuk doen we verslag van ons narratieve onderzoek in zeven regio's.



## 6. Narratieven van de verandering

### 6.1 Inleiding

In de periode dat de nieuwe Participatiewet zich aandeede, werd het voor gemeenten en de sociaal werkbedrijven duidelijk dat een fundamentele heroriëntatie moest plaatsvinden op het bieden van beschut werk en het toeleiden naar de arbeidsmarkt van mensen met een beperking. Gemeenten en regio's trokken hun eigen plan voor de herinrichting van de infrastructuur; van fusies tussen de lokale sociale dienst en het plaatselijke sw-bedrijf tot de regionale invulling van het aanbod van ondersteuning en de invulling van beschut werk. In de ene gemeente werd het sw-bedrijf 'teruggebracht' tot een organisatie die vooral de begeleiding en ontwikkeling van werkzoekenden ondersteunt, terwijl in de andere gemeente de traditionele werkplaats de hoeksteen bleef van de infrastructuur voor het bieden van werk en ondersteuning aan mensen met een beperking. De gemaakte organisatiekeuzes van gemeenten en regio's hangen samen met de eigen context en geschiedenis. We spraken met respondenten over hun ervaringen tijdens de periode van heroriëntatie op en de implementatie van de nieuwe dienstverlening aan de doelgroep. De verhalen hebben we grondig geanalyseerd door, onder andere, op zoek te gaan naar de structuren van de verhalen van de respondenten, de gebruikte en terugkerende woorden en strofen, de mate van stelligheid van beweringen en de gehanteerde persoonsvormen. Op basis van deze analyse onderscheidde we uiteindelijk drie verschillende collectieve verhalen rond de afbouw van de Wsw en de opbouw van nieuw beschut werk:

1. Het crisisverhaal
2. Het toekomstverhaal
3. Het status quo verhaal

In het *crisisverhaal* is het beleidsfalen voor de actoren evident en is verandering onvermijdelijk. De crisis is zichtbaar door aandacht in media en verhitte debatten in bijvoorbeeld de gemeenteraad. Het narratief patroon laat een sterk narratief zien dat de bestaande balans radicaal doorbreekt en nieuwe betekenis brengt in het bestaande. De gebruikte symboliek wordt zichtbaar via een koerswijziging (Van der Steen, 2009, 104). Het *toekomstverhaal* kenmerkt zich door de overtuiging dat voortzetting van het bestaande beleid tot een toekomstig falen zal leiden. Het narratieve patroon wordt gedomineerd door een toekomstnarratief waarin de balans doorslaat van het analyseren van het heden naar het richten op de toekomst. Toekomstverhalen worden symbolisch zichtbaar via slogans als 'veranderen nu het nog kan' (idem). In het *status quo verhaal*, ten slotte, is er onduidelijkheid over het heden en de toekomst. De onduidelijkheid en status quo positie wordt zichtbaar in discussies, pogingen tot pacificering en het vooruitschuiven van harde keuzes. In het status quo verhaal strijden verschillende subverhalen nog om de dominantie en de positie van het dominante betekenisgevende kader. De gebruikte symboliek uit zich in 'je stinkende beste doen'.

Voor dit onderzoek wordt er aangesloten bij een lineaire structuur met een begin, midden, eind en plot (Czarniawaska, 2004). Sinds de Poetica van Aristoteles worden verhalen altijd opgebouwd vanuit een narratieve structuur (Boje, 2008). Door een verhaalstructuur kan het verhaal beter begrepen worden en kan men aan de hand van verschillende akten de spanning in het verhaal opbouwen waardoor stapsgewijs de verhaallijn zich ontvouwt. Door de opbouw van het verhaal wordt duidelijk wie de personages zijn, welke gebeurtenissen zich afspelen, welke uitdagingen er overwonnen moeten worden, wat het plot is en of er sprake is van drama of tragiek. Het begin van het verhaal richt zich op de jaren rond de invoering van de Participatiewet. De oorspronkelijk beoogde invoeringsdatum was 1 januari 2014 en veel gemeenten en sociale werkbedrijven maakten in die jaren daaraan voorafgaand strategische keuzes wat betreft de organisatorische inrichting. Het midden van het verhaal richt zich op de veranderprocessen zelf en de reorganisaties van de

infrastructuur , voornamelijk in de periode 2014 – 2018. Het eind van het verhaal richt op het eindresultaat en hoe de organisatorische werkelijkheid er in 2019 uitzag.

Voor het ophalen van de verhalen is gesproken met drie typen informanten: het hogere management (M), projectmanagers/beleidsadviseurs/accountmanagers (P) en uitvoeringsprofessionals (U).

## 6.2 Het crisisverhaal

Het crisisverhaal draait om de gepolitiseerde politiek-bestuurlijke verhoudingen als gevolg van financiële problemen bij de gemeenschappelijke regeling van één van de onderzochte regio's en de narratieve wending naar lokale opbouw. Het crisisverhaal laat zien hoe de constructie van gemeenschappelijke regeling onder druk komt te staan en hoe dat effect heeft op de onderlinge politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende gemeenten die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling met alle gevolgen van dien.

### 6.2.1. Chronologie van de gebeurtenissen

#### **Het begin: de reorganisatie en het financiële tekort**

In de onderzochte casus draaide het verhaal om een gemeenschappelijke regeling waarbij vijf gemeenten participeerden in een sociaal werkvoorzieningschap. Het gaat om een centraal gelegen regio in Nederland. De agrarische sector is van oudsher een belangrijke economische pijler van de regio. Daarnaast is er sprake van maakindustrie en zijn er veel logistieke bedrijven. Het sociaal werkbedrijf stond onder grote druk om 'zwarte cijfers' te realiseren na een periode van drie jaar verlies. In 2012 werd er besloten om te reorganiseren. De reorganisatie had als doelen een efficiëntere bedrijfsvoering en een structurele oplossing voor de financiële tekorten.

De veranderstrategie was gericht op het maken van een omslag van een klassieke sw-productiebedrijf naar een mensontwikkelbedrijf waarin het ontwikkelen, begeleiden en zo regulier mogelijk plaatsen van medewerkers uit de doelgroep zo centraal mogelijk dienden te staan.

Daarnaast moest er een omslag worden gemaakt naar meer commercieel denken en handelen. Diverse betrokkenen geven tijdens de interviews echter aan dat de reorganisatie vooral bedoeld was als sanering en financieel orde op zaken stellen. Dit was mede het gevolg van het gebrek aan een gezamenlijke visie in het bestuur op de toekomst van het bedrijf.

De reorganisatie vond plaats in de periode 2013-2014 in de aanloop naar de Participatiewet en verliep uiterst moeizaam. De structuur van de organisatie werd gewijzigd maar dit leidde niet tot de uitvoering van een ander type werk. Verder lukte het niet om de omslag te maken naar een 'mensontwikkelbedrijf'. Het percentage mensen in de detachering en begeleid werken bleef lager dan het landelijk gemiddelde en daalde zelfs ten opzichte van de situatie voor de reorganisatie.

Een belangrijke wending in het verhaal vond eind 2014 plaats. Er kwam aan het licht dat de algemeen directeur van het sociaal werkbedrijf de financiële cijfers in de bestuursrapportages gedurende de reorganisatie consequent te positief presenteerde. Hierdoor sloten deze cijfers niet aan bij de cijfers in de financiële administratie. Toen dit aan het licht kwam, was er inmiddels een tekort van meer dan € 1 miljoen, terwijl een stabiel jaar zonder tekorten was begroot. Hierdoor kwam het sociaal werkbedrijf nog dieper in de rode cijfers.

De betrokken gemeenteraden waren verrast door het financieel tekort. Het sociaal werkbedrijf was 'eigendom' van meerdere gemeenten, waardoor de betrokken gemeenten het verlies gezamenlijk moesten opvangen. Hierdoor escaleerde en politiseerde de situatie in het jaar 2015. De algemeen directeur zat inmiddels vanaf begin 2015 ziek thuis. In juni 2015 werd een interim-directeur aangesteld en in augustus werd het contract van de algemeen directeur ontbonden.



### **Het midden: de confrontatie met het onderzoeksrapport en het besluit om te ontvlechten**

In de zomer van 2015 werd er een onderzoeksbureau ingehuurd dat in kaart moest brengen hoe het zo ver kon komen. Het onderzoeksrapport werd in november 2015 in de openbaarheid gebracht en de confrontatie met de uitkomsten leverde een schok op in de regionale politiek-bestuurlijke context. Het rapport leverde een beeld op van een organisatie die bedrijfsmatig, organisatorisch, financieel en bestuurlijk de boel niet op orde had. Er ontstond naar aanleiding van het onderzoeksrapport veel media-aandacht en in de verschillende gemeenteraden vonden verhitte debatten plaats over de verdeling van de politieke verantwoordelijkheden en risico's. Uiteindelijk stapte de wethouder van één van de betrokken gemeenten op als voorzitter van het bestuur van het sociaal werkbedrijf.

In deze sterk gepolitiseerde situatie groeide het besef van de crisis en werd de vraag naar de toekomst van het sociaal werkbedrijf urgent. Er werd een ander onderzoeksbureau ingehuurd voor een toekomstverkenning. Binnen het gezamenlijke bestuur van het sociaal werkbedrijf werd er uitvoerig gesproken over de toekomst en de te varen koers. Dit leidde, als gevolg van de uiteenlopende belangen van de verschillende betrokken gemeenten, niet tot een gedeelde en richtinggevende visie op de toekomst van het sociaal werkbedrijf, terwijl de noodzaak van een concrete oplossing urgenter werd.

*'Een gemeenschappelijke regeling is op zich een wat ingewikkelde construct, omdat een aantal wethouders tezamen of een burgemeester, verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van zo'n instrument, waarbij de rekening altijd bij de gemeente terecht komt en de resultaten niet altijd makkelijk beïnvloedbaar zijn. Dat is best een spannende. Waarbij ze ook nog op de personen aanspreekbaar zijn. Die wethouders en burgemeester mogen namelijk die beleidskeuzes maken. Dat heeft nou eenmaal die gemeenschappelijke regeling in zich, waarbij ze dat ook nog zonder last of ruggenspraak van de raden doen. Moeten ze natuurlijk wel verantwoording over afleggen. Dus dat is best een hele spannende. Sowieso spanningen die in die gemeenschappelijke regelingen zitten. Het sociaal werkbedrijf zat middenin in die discussie toen ik daar in 2015 binnen kwam. Ik heb een directeur gehad voor mij die gefraudeerd heeft en andere cijfers heeft laten zien dan uiteindelijk bleek. Is een grote rel geworden hier in dit gebied. Nou, vervolgens heb ik een organisatie die half tijdens een reorganisatie is blijven steken. Er zijn niet echte keuzes gemaakt. Dat betekent dat je eigenlijk een organisatie in verwarring had.'* (M1)

De volgende belangrijke wending in het verhaal vond in het voorjaar van 2016 plaats. Uit de toekomstverkenning kwam de conclusie naar voren dat de gemeenschappelijke regeling geen toekomst meer had. De structurele oplossing werd uiteindelijk gevonden in radicale verandering, namelijk het stopzetten van de organisatorische en bestuurlijke samenwerking tussen de gemeenten. Met de opheffing van de gemeenschappelijke regeling wilden de betrokken gemeenten het sociale werkbedrijf uit de sterk gepolitiseerde situatie te halen.

*'Binnen het bestuur waren ze het daar niet over eens. De ene gemeente wilde niks en de andere gemeente zei "ik wil een breed participatiebedrijf". Dus eigenlijk was de conclusie: stop! Stop met de gemeenschappelijke regeling. Ontvlecht dat! Dat spul! We waren wat dat betreft één van de eersten. En gewoon, stop met... als jullie het strategisch niet eens worden, dan kan een sociaal werkbedrijf het nooit goed doen. Dat moet je een organisatie niet aandoen. Dus ik was het heel erg eens om te stoppen met het sociale werkbedrijf.'* (M1)

Vanaf het moment van opheffing van de gemeenschappelijke regeling zouden de gemeenten verantwoordelijk worden voor het bieden van passend werk aan de medewerkers van het sociale werkbedrijf. Het effect hiervan was dat er in 2016 werd ingezet op een koers van 'vervreemding [= verkoop] en het maximaal inzetten van groepsdetachering'. De traditionele SW-infrastructuur werd

in 2016 voor een groot deel ontmanteld en er werd een aantal grote detacheringen gerealiseerd. Ruim 100 medewerkers werden gedetacheerd bij een sociaal ondernemer die de montageafdeling had overgenomen. Daarnaast werden door de overname van een locatie ongeveer 30 medewerkers gedetacheerd bij een andere sociaal ondernemer gericht op assemblagewerkzaamheden. Bij de verkoop van het bedrijfsonderdeel gericht op schoonmaak en de overgang van de groenploegen naar de individuele gemeenten werden bijna 250 medewerkers gedetacheerd. Verder werd ook de kwekerij verkocht. Bijkomend gevolg van de crisis was dat er grote stappen werden gezet richting de beleidsdoelen van de Participatiewet. Het leidde er namelijk toe dat Wsw-medewerkers, middels detacheringen, dichterbij de reguliere arbeidsmarkt werden gebracht.

In oktober werd het definitieve besluit genomen om de Gemeenschappelijke regeling per 1 november 2016 op te heffen. De juridische samenwerking werd ontbonden en ontvlochten; het sociaal werkbedrijf werd geliquideerd. Met de opheffing van de Gemeenschappelijke Regeling werd er gekozen voor een lokale uitvoering van de Wsw en de Participatiewet en gingen de betrokken gemeenten hun eigen weg. In de grootste gemeente, waar wij ons onderzoek deden, werd er een nieuw plaatselijk participatiebedrijf opgericht. Men was heel positief over de rol van de interim-directeur tijdens het liquidatieproces van het sociaal werkbedrijf waarop hem in 2017 werd gevraagd om de algemeen directeur te worden van de nieuwe organisatie.

De veranderingen in het wettelijke kader van de sociale werkvoorziening hadden als gevolg dat er ook politieke en maatschappelijke druk werd gevoeld om te reageren en te anticiperen op de veranderende beleidsfilosofie.

*'En wat dan nog helemaal ingewikkeld was, dan komt die Participatiewet en toen moesten de gemeenten gaan kiezen. Het klimaat wordt steeds meer gebracht bij de individuele gemeente en vervolgens moet je als gemeente tezamen een strategie uitlijnen naar een toekomst met "wat gaan we nou doen"? Wordt het een breed participatiebedrijf of gaan we gewoon dood?' (M1)*

Het nieuwe verhaal was om een wendbare, ondernemende organisatie te creëren die flexibel en slagvaardig kon inspelen op de behoeften van werkzoekenden en werkgevers. Wat opvalt in de constructie van het verhaal is de veronderstelling dat SW-bedrijven, vanwege de politieke context waarin ze verkeren, moeilijk bedrijfsmatig kunnen functioneren.

*'Ik heb gekeken naar wat voor soort bedrijf heb ik? Want ik geloof niet in modellen, maar wel in context. Je kijkt naar wat er is en je probeert de sterke punten van zo'n constructie uit te nutten. En als iets zwak is, doe daar gewoon niks mee. En één ding, dat was mijn persoonlijke opvatting, SW-bedrijven zijn op een handjevol na, en dat is echt maar een handjevol, zijn geen hele goede bedrijven. Dus je hebt als opdracht: zorg dat je mensen aan het werk zijn. En heel veel bedrijven hebben dat opgevat als "ik moet een houtafdeling hebben", "ik moet een inpakafdeling hebben", "ik moet schoonmaak". Noem het maar op! En dan zie je bij al die bedrijven wel dat er één afdeling best goed is, maar de anderen niet. En dat 80% van je bedrijf niet zulke hele goede bedrijven zijn en slecht gemanaged worden. Want ze worden gemanaged door ambtenaren. En ze worden bestuurd door politici. Nou, dat is een soort dodelijke fuik waarin je dan terecht komt. Het is best een heel ingewikkeld spel. Want je bent directeur van heel veel verschillende soorten bedrijven. Je moet eigenlijk van alles een beetje verstand hebben. Je werkt in een politieke context die op risicomijding is ingesteld. Ikzelf weet ook: ik ben niet de allerbeste ondernemer. Nou, dat betekent dat ik daar ver weg van blijf.' (M1)*

De inrichting van de organisatie vond plaats tussen 2017-2018. De nieuwe koers werd een bemiddelingsbedrijf met de focus op arbeidsontwikkeling en het detacheren van zoveel mogelijk werknemers bij werkgevers. Bedrijfsmatige werkzaamheden, zoals productie- en schoonmaakwerk,

werden in het nieuwe verhaal niet meer geaccepteerd en bedrijfsonderdelen van het oude sw-bedrijf werden verkocht aan de markt (privatisering). De activeringsdoelen van de Participatiewet werden boven het belang van bedrijfsverantwoordelijkheid geplaatst.

*'En wij hebben gekozen voor een eigen participatiebedrijf, waarbij de lijn die ik heb ingezet is: wij zijn niet goed in bedrijfje spelen. Laat dan ondernemers bedrijfje spelen. Dus wij accepteren geen bedrijfsmatige werkzaamheden. Dat is de koers die we varen. Dat betekent dat ik me nu kan concentreren op waar wij vinden waar we van zijn en dat is arbeidsontwikkeling. Wij moeten zorgen dat mensen geplekt worden. En dat ze steeds beter worden. Of dat je ze helpt beter te worden. Of dat je bepaalde context genereert waarin ze weer kunnen werken. Op het moment dat je niet meer verantwoordelijk bent voor het werk, kom je in een hele andere dynamiek terecht. Dan is in elk geval de focus van mijn organisatie alleen maar op arbeidsontwikkeling. Dat is waar we heel goed in moeten zijn.'* (M1)

De constructie van een nieuw verhaal rondom het creëren van een wendbare, ondernemende organisatie werd niet alleen opgehangen aan bedrijfsmatige argumenten. Bij de betrokken sleutelspelers heerste een duidelijke visie waarin er niet werd geloofd in de potentie van een ondernemende ambtelijke organisatie. De nieuwe organisatievorm werd een BV waarvan de gemeente de enige aandeelhouder werd. Tussen de gemeente en de BV werd een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie gevestigd.

*'Het is een bewuste keuze geweest hier, om daar een overheids BV voor in het leven te roepen. Je geeft in feite een stukje van je aansturing uit handen. Want je zet iets op afstand. Maar het is afstand in verbondenheid. Want we zijn nog steeds als enige aandeelhouder van dat hele gebeuren. Maar wat we dus nu al zien, is eigenlijk de vrijheid die iemand heeft om te ondernemen. Want we willen een ondernemende BV, die in verbinding met onderwijs en werkgevers de doelstelling waarmaakt. En niet vrijblijvend. Er ontstaat wel een beweging van: 'ja, waarom hebben we het extern gezet, wij konden dat zelf toch ook?' Nou, en ik ben zelf van degenen die toen aangaven van 'wij kunnen dat niet.' Omdat ik niet geloof in een ambtelijke ambitie om samen met externen dit tot een succes te maken. Je wordt hier helemaal als het ware verwrongen door je eigen bureaucratie en de verbindingen die je hebt met andere afdelingen, die allemaal daar iets van vinden. Dan zet je hem apart, dan heb je veel meer ondernemingsvrijheid om dingen voor elkaar te krijgen. Dat zie je dus nu ook ontstaan. We zijn op zoek naar het ondernemersrisico. Maar binnen de gemeente zijn we altijd gewend om dat risico altijd af te dekken of af te wentelen, of niet te nemen - dat laatste misschien wel het belangrijkste. Terwijl je eigenlijk ook risico moet durven nemen. En die risico's samen dragen met onderwijs en ondernemers, werkgevers. Dan gaat het spel lopen.'* (P1)

De re-integratie taken van de gemeentelijke afdeling Werk & Participatie werden bij het nieuwe participatiebedrijf ondergebracht. Tijdens de opbouw van het nieuwe participatiebedrijf ontstond veel weerstand tegen de beslissing een BV te worden, omdat de medewerkers hierdoor hun ambtenarenstatus verloren. Volgens één van de betrokken begon de weerstand gelijk vanaf het begin, toen de medewerkers merkten dat men gingen aansturen op een overheids-BV.

*'Toen we het besluit hadden gemaakt dat de overheids BV er zou komen, het hele proces van sociaal plan. Ik kan me als de dag van gisteren nog herinneren, toen zat er nog een interimmer daar, zaten we voor die groep. Ik was dan degene die zei dat iedereen geen ambtenaar meer mocht zijn, want de ambtenarenstatus ging eraf. Dat is natuurlijk het probleem. Ik zeg 'maar we kijken wat we nu gaan doen binnen de nieuwe organisatie, dan kom je weer in de kracht van je werk te zitten. Dat is toch jullie ambitie? Je wil toch leuk werk hebben? Je moet iets betekenen voor die mensen?' Je krijgt meer vrijheid om aan je profissie*

*te werken. Dat is echt mijn overtuiging, dat dat zo is. 'Zijn jullie het daarmee eens?' 'Ja, daar zijn we het mee eens.' 'Waarom omarm je dat dan niet?' 'Ja, maar wij zijn dan geen ambtenaar'. 'Is nou de drijfveer van het werk ambtenaar zijn?' (...). Ik ben helemaal wars van zekerheden zoeken. Het gaat om de ambitie wat je wil doen voor de werkzoekenden. En dat proberen we uit te dragen bij het nieuwe participatiebedrijf. Met de risico's.' (P1)*

De nieuwe koers van het participatiebedrijf, waarbij er werd ingezet op zoveel mogelijk detachering op de reguliere arbeidsmarkt, leverde ook een breuk met institutionele pad van de sociale werkvoorziening. Het bedrijf had veel medewerkers met een beperking in dienst die er decennialang werkten. De verschuiving van de koers en de reorganisatie van het bedrijf leverde veel onzekerheid bij hen op. Daar was in eerste instantie onvoldoende mee rekening gehouden.

*'Wat ik zelf onderschat heb is het effect op mijn mensen. Bijvoorbeeld: één ding is bij die ontmanteling naar iedereen gecommuniceerd: "je houdt je baan en je gaat er geen cent op achteruit". Zo simpel is het. Sta ik bij een jubilaris. Je moet je voorstellen, dat zijn mensen met een behoorlijke beperking hè. Die hebben we ook. En die zijn heel lang bij het sociale werkbedrijf in dienst. Het was iemand die al 40 jaar bij de zaak werkt. Die hebben wij, behoorlijk wat. En ik doe een speech op zijn 40 jarig jubileum. Dat doe ik meestal. En ik zeg nou, dat is best een beetje spannend want we gaan nou naar de nieuwe organisatie toe. En wat vind je daar nou van? Ik dacht: er gaat niks veranderen; we wisten toen al dat we op dezelfde werkplek bleven. En die man zei... zijn vrouw... hij zei niks, hij was een beetje stil. "Hij heeft er slapeloze nachten van". Ik dacht: shit! Weet je... ik krijg dat niet verzonnen. Je weet het komt allemaal goed. Er wordt niet gemorreld aan je dienstverband. Maar voor die mensen wat dat echt groot! Nou, dat vond ik wel een behoorlijke impact hebben. En dat heeft me wel op het spoor gezet van: betekent ook dat er intensiever gecommuniceerd moet worden. Meer familiebijeenkomsten moeten hebben. Om gewoon te vertellen "wat gaat er gebeuren". En ook te vertellen wat je nog niet weet. Die mensen willen weten "waar ben ik 1 januari 2018?", "waar moet ik me melden?". Dat is wat ze bezighoudt. Dus dat was wel een ding.' (M1)*

### **Het einde: een nieuwe start**

Eind 2017 werd de overdracht van de activiteiten van de gemeenschappelijke regeling naar de gemeenten voltooid. Hiermee werd de deadline gehaald om uiterlijk 1 januari 2018 de gemeenschappelijke regeling te ontbinden. Dit betekende het einde van het sociaal werkbedrijf dat al 67 jaar bestond. Er werd in december nog een afscheidsbijeenkomst gehouden voor het personeel.

In de grootste gemeente werd in september 2017 een nieuwe sociale werkbedrijf opgericht dat per 1 januari 2018 de Participatiewet moest gaan uitvoeren. In deze zeer korte periode moest er een nieuwe organisatie worden opgebouwd. Het opzetten van beschut werk was in eerste instantie niet het primaire doel, de energie ging vooral naar het opzetten van een nieuwe organisatie. Beschut werk werd ingevuld bij het Werk & Ontwikkelcentrum op een locatie waar voorheen een groot gedeelte van de sw-infrastructuur geplaatst was. De toekomstige inrichting van beschut werk blijft een onderwerp van discussie.

*'Dus als mensen een indicatie hebben, vinden wij ook dat wij verplicht zijn een aanbod te doen. Zoveel mogelijk bij werkgevers, dat is onze ambitie. En als dat niet kan, plaatsen wij ze in de voorziening. De voorziening is dezelfde voorziening beschut werken als beschut werken Wsw. Daar zijn we nu mee bezig. We zijn de juridische discussie nu aan het voeren, hoe je dat moet organiseren. Formeer-materieel werkgeverschap, hoe kun je dat organiseren? Kan je dat neerleggen bij de nieuwe organisatie? Dat soort onderwerpen spelen.' (P1)*

In 2018 werd het eerste jaarverslag van de organisatie gepubliceerd. Zowel uit het jaarverslag als uit de interviews met betrokkenen komen gevoelens van trots over het opzetten van een nieuwe organisatie naar voren. Men is trots op de ontwikkeling van de nieuwe werkprocessen voor het primaire proces op het nieuwe, duurzame huisvestingsconcept. Maar men is vooral trots over de stijging van de uitstroomcijfers naar betaald werk van de cliënten en de stijging van het detachingspercentage van ruim 20% in de oude situatie naar ruim 70% in de nieuwe situatie.

### *6.2.2 Analyse van het crisisverhaal*

De plot van dit verhaal draait om de gepolitiseerde bestuurlijke verhoudingen binnen de Gemeenschappelijke Regeling naar aanleiding van een crisissituatie bij het sociale werkbedrijf. Het is de rode draad in het verhaal die het verleden, heden en toekomst met elkaar verbindt. En het is de rode draad in het verhaal die alle gebeurtenissen met elkaar verbindt. Diverse gebeurtenissen vormen de 'plot points' die het verhaal belangrijke narratieve wendingen geven.

- Plotpoint 1 vond in het begin van het verhaal plaats in 2014 toen aan het licht kwam dat de algemeen directeur van het sociaal werkbedrijf de financiële cijfers consequent te positief presenteerde en er eigenlijk een financieel tekort lag van meer dan € 1 miljoen. Deze plotpoint gooide het dagelijkse leven van alle betrokkenen van het sociale werkbedrijf overhoop en zorgde voor een dynamiek waarin de gemeenten op hun eigen belangen gingen zitten.
- Plotpoint 2 vond plaats in 2016. De confrontatie met het onderzoeksrapport eind 2015 leverde grote spanningen op in de regio. De vraag naar de toekomst van het sociale werkbedrijf werd naar aanleiding van deze gebeurtenissen urgenter. Het jaar 2016 stond daardoor in het teken van de toekomstverkenning. Het werd duidelijk dat de gemeenschappelijke regeling niet meer het verband zou zijn waarin de Wsw en de Participatiewet in de toekomst zou worden uitgevoerd. In het najaar werd het besluit genomen om de gemeenschappelijke regeling op te heffen.
- Plotpoint 3 vond plaats in 2017. Het was het moment waarop de onderzochte gemeente besloot om een nieuwe organisatie op te richten die op 1 januari 2018 klaar moest staan om de nieuwe uitvoerder te worden van de Wsw en de Participatiewet. Het narratief verschoof met deze wending naar lokale opbouw.

De verhaallijn draait in de kern om de ingewikkelde en gepolitiseerde bestuurlijke verhoudingen binnen de gemeenschappelijke regeling en de gevolgen daarvan voor het functioneren van het sociale werkbedrijf en het anticiperen op de veranderende wettelijke kaders in het institutionele veld. De gemeenschappelijke regeling werd gezien als een lastig construct waarin men met elkaar zat opgesloten. Discussies over de toekomstige rol van het sociale werkbedrijf in relatie tot de Participatiewet verliepen moeizaam. Hierdoor was er geen gezamenlijke visie op de modernisering en toekomst van het sociale werkbedrijf, waardoor het doel van de reorganisatie in feite neerkwam op sanering. De financiële fixatie in combinatie met een organisatie die bedrijfsmatig, organisatorisch, financieel en bestuurlijk de boel niet op orde had, leidde tot verdere financiële problemen en een escalatie in de regionale politiek. Het was dan ook geen verrassing dat verschillende gemeenten kozen voor een opheffing van de regionale samenwerking en een lokale uitvoering van de Participatiewet prefereerden. De gemeenschappelijke regeling zorgde voor een gevoel van een wurggreep en de dramatische gebeurtenissen leidden ertoe dat gemeenten uit die wurggreep wilden ontsnappen. De ontmanteling van het sociale werkbedrijf en de verschuiving van het narratief naar lokale opbouw zorgde voor een 'window of opportunity' om vanuit de blauwdruk een nieuwe organisatie op te bouwen. Wat opvalt bij de lokale opbouw is het ontstaan van de gewenste eensgezindheid die bij de gemeenschappelijke regeling ver te zoeken was. Er ontstond in de gemeente een 'discours-coalitie' (Hajer, 1993) van de interim-directeur (inmiddels algemeen

directeur) en actoren in de ambtelijke top, die een gezamenlijke interpretatie van de toekomst ontwikkelde en vormgaf.

Het nieuwe dominante verhaal was eensgezind over de gewenste organisatie en concentreerde zich op wat er nodig is om de toekomstige uitdagingen van de Participatiewet het hoofd te bieden. De discours-coalitie ontwikkelde een verhaal waarin een ondernemende organisatie de sleutel is tot succes en, in tegenstelling tot een gemeentelijke organisatie, de vrijheid heeft om de verbinding te maken met werkgevers. Dit nieuwe dominante verhaal botste met het 'ambtelijke' werk & inkomenverhaal van de gemeentelijke organisatie. Dat uitte zich in de weerstand tegen de beslissing om een gemeentelijke afdeling onder te brengen bij het nieuwe verzelfstandigde participatiebedrijf. De narratieve strijd concentreerde zich met name rond het symbool van de ambtenarenstatus. In de strijd rondom de nieuwe betekenisgeving werd ook afscheid genomen van werknemers die niet mee wilden gaan in de veranderingen. Dat waren 'gevechten met het management'. De nieuwe interpretatieve orde, de dramatische ervaringen met de gepolitiseerde verhoudingen van de gemeenschappelijke regeling en het politieke draagvlak om voor radicale verandering te kiezen leidde ertoe geleid dat het nieuwe dominante verhaal van het participatiebedrijf het ambtelijke verhaal overvleugelde en het nieuwe participatiebedrijf vanaf 1 januari 2018 kon starten als uitvoerder van de Participatiewet.

Als we vanuit de institutionele theorie naar het nieuwe participatiebedrijf kijken, dan vallen meerdere zaken op. Allereerst was er bij het maken van de strategische keuzes sprake van wat in de literatuur 'dwingend isomorfisme' wordt genoemd (DiMaggio & Powell, 1983). Naast de grote spanningen in de regio, had de invoering van de Participatiewet tot gevolg dat er ook politieke en maatschappelijke druk werd gevoeld om te reageren en te anticiperen op de veranderde beleidsfilosofie in de participatiewetgeving. Oftewel, het institutionele veld dwong de centrale actoren in de casus op verschillende manieren tot handelen. Verder valt het op dat het verhaal in deze regio en gemeente zich onderscheidt van de verhalen rond andere sociale werkbedrijven. Het gros van de sociale werkbedrijven heeft de sw-infrastructuur niet op een grootschalige manier ontmanteld. Het onderscheidende kenmerk van dit collectieve verhaal is de constructie van het crisisverhaal waarin de crisis rond de gemeenschappelijke regeling en het daaropvolgende liquidatieproces werd aangegrepen om een volgende, radicale, stap te zetten in de bezinning over de toekomst van het sw-bedrijf.

Het narratief heeft kenmerken van een episch narratief waarin de crisis wordt overwonnen. De nieuwe algemeen directeur is de protagonist (hoofdrolspeeler) in dit crisisverhaal en vertoont volgens betrokkenen leiderschap waarmee hij de organisatie door een hectische periode heeft geleid. In een episch narratief heeft de leider mensen in nood nodig die zich als volgelingen opstellen en die hij kan redden. Niet iedereen kon zich in dit epische narratief schikken in deze rol, met name omdat zij niet mee wilden in de koers van het nieuwe sociaal werkbedrijf. Om die reden is in deze periode dan ook afscheid genomen van een aantal medewerkers uit het oude sw-bedrijf. Voor veel betrokkenen was het verdwijnen van het 67 jaar oude sw-bedrijf een klap. Het epische narratief waarin de crisis is bezworen, heeft daarmee ook onvermijdelijk tragiek onder de oppervlakte.

### 6.3 Het toekomstverhaal

Toekomstverhalen kunnen leiden tot een gevoelde urgentie tot veranderen, zonder dat er sprake is van een evidente aanwijsbare crisis (beleidsleren, Hemerijck & Visser, 1999). De aanleiding voor institutionele verandering zit meer in 'een door krachtig narratief aangewakkerde diep gevoelde onrust over de mate waarin een bestaand institutioneel pad de adequate voorbereiding biedt op een naderende toekomst' (Van der Steen, 2009:103). Het gaat om het anticiperen op politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de invoering van de Participatiewet, en het vóór zijn van toekomstig falen bij het blijven bewandelen van het bestaande institutionele pad. Probleem is dat

het bij het ontwikkelen van een nieuw verhaal de oude institutie onder druk komt te staan. Oftewel: het bestaande sociaal werkbedrijf kan onder druk komen te staan door de nieuwe gezamenlijke betekenisgeving aan de sociale werkvoorziening en beschut werk. Anders dan bij crisisverhalen kenmerken toekomstverhalen zich door het maken van een betekenisvolle verbinding tussen gangbare praktijken in het verleden, ontwikkelingen in het heden en richtingen voor de toekomst. Wat opvalt in meerdere onderzochte cases is dat respondenten de interviews begonnen met een beschrijving van de nadelen van de oude situatie. De onhoudbare oude situatie en de twijfels over de toekomstbestendigheid van de sociaal werkbedrijven in de cases vormden in de interviews vaak de opmaat naar het verhaal over de (institutionele) verandering.

In meerdere onderzochte cases en regio's was er sprake van een toekomstverhaal. Deze toekomstverhalen draaien in de kern om het bundelen van krachten om de toekomstige uitdagingen van de Participatiewet het hoofd te bieden. De toekomstverhalen laten zien hoe er in verschillende regio's fusies plaatsvonden en hoe werd omgegaan met de nieuwe uitdagingen die de fusies opriepen, waarbij verschillende organisaties met eigen belangen en eigen organisatieculturen samenkwamen.

### 6.3.1 Chronologie van de gebeurtenissen

#### **Het begin: de zoektocht naar een verhaal rondom toekomstbestendigheid**

In meerdere 'toekomstcasussen' is er vrij vroeg begonnen met het ontwikkelen van een veranderverhaal gericht op regionale samenwerking als middel om te overleven. Eén van de onderzochte regio's ligt in een economisch kerngebied in de Randstad. De regio ligt aan het water en kenmerkt zich door een diversiteit aan economische activiteiten zoals petrochemische industrie en visserij. In deze regio liggen drie gemeenten naast elkaar met een eigen lokale cultuur. De ene gemeente heeft een geschiedenis als industriestad met onder andere scheepsbouw, de andere gemeente heeft het karakter van een MKB-stad met een verleden als vissersdorp. In 2011 spraken de drie gemeenten de intentie uit om per 1 januari 2014 te komen tot een Regionale Sociale Dienst (RSD). In 2013 werden de kaders in een visienota voor het sociaal domein vastgelegd en werd begonnen met de voorbereidingen van de oprichting van een nieuw participatiebedrijf. Eind 2014 werd de businesscase vastgesteld. De toenmalige wethouder gaf bij de presentatie van de plannen het volgende aan:

*'In 2010 hebben we eerder een poging gedaan de sociale werkvoorziening en sociale diensten met elkaar te integreren. Wat toen nog niet lukte is nu, onder druk van de Participatiewet, in een stroomversnelling gekomen en wel realiseerbaar.'*

In de interviews wordt er op gewezen dat regionale samenwerking en fusie noodzakelijk werd geacht vanwege de veranderde wetgeving en het dwingende karakter van het institutionele veld (DiMaggio & Powell, 1983)..

*We waren geloof ik het één na kleinste SW bedrijf van Nederland. En onze gemeente is ook niet heel groot. Er omheen zitten allemaal SW-bedrijven. Dus je kon ook niet je vleugels spreiden van 'we gaan bij andere werkgevers'- want dan zat je in het vaarwater van anderen. Dus de mogelijkheden waren ook niet heel groot. Dat is denk ik ook de keuze geweest om vaker te overleggen met de andere sociale werkbedrijven van 'wat kunnen we van elkaar leren en wat kunnen we voor elkaar doen?' Van daaruit zijn ook verdere stappen genomen om steeds meer te gaan kijken naar hoe samen te werken. Die wetgeving dwong je ook daartoe. De WMO kwam, het werd veel meer regionaal aangepakt. Die SW werd scherper, je moest veel meer gaan samenwerken. Je werd vanuit de wetgeving ook wel gedwongen om veel meer naar de regio te kijken. En je moet daarop anticiperen, om eraan mee te kunnen doen." (P2)*

*'De Participatiewet kwam er natuurlijk aan. Dat was een enorme bezuiniging. Wij zagen ook dat de drie sociale werkvoorzieningen niet het volume en de capaciteit hadden om die slag te maken. Dat we concurrent van elkaar waren. Dus doordat je nu een groter volume had, maar ook de sociale werkvoorzieningen koppelde aan de sociale dienst, kon je de organisatie ook gebruiken als ontwikkelbedrijf voor mensen die nog niet aan het werk waren.'* (M2)

In deze regio werd, in de aanloop naar de Participatiewet, een toekomstverhaal geconstrueerd gericht op het versterken van de positie van de organisatie en de noodzaak van schaalvergroting. In de visienota van 2013 werd de regionale arbeidsmarkt genoemd als vertrekpunt van de samenwerking. De toekomstbestendigheid rustte onder andere op een regionale aanpak van de werkgeversdienstverlening als pijler en het regionale participatiebedrijf duidelijk te positioneren als partner in het sociale domein. De urgentie tot regionale samenwerking ontstond in het gedeelde besef dat de kleine sw-bedrijven in de regio 'elkaar kapot concurreerden'. De sociaal werkbedrijven maakten 'financieel niet de slimste keuzes' en hadden volgens de respondenten niet 'het volume en de capaciteit' om de slag te maken die nodig was met de invoering van de Participatiewet en de daarbij gepaard gaande 'enorme bezuinigingen'.

*'Hier in de regio zaten drie relatief kleine bedrijfjes in dezelfde vijver te vissen naar werk. Daar had maar één iemand plezier van en dat was de ondernemer. Want wij gingen steeds meer korting geven om dat werk te krijgen. Dat betekende dat we financieel niet de slimste keuzes maakten, maar misschien ook wel te weinig divers werk konden aanbieden aan onze mensen. Dus mede vanuit de zwakkere positie die de drie sociale werkvoorzieningen ten opzichte van elkaar hadden, is de aanleiding geweest om te fuseren richten. Dus meerdere redenen, maar vanuit de sociale werkvoorziening was het natuurlijk wel zoets: Als je meer volume hebt, kan je èn een betere propositie doen naar ondernemers. Maar mensen zijn net zo belangrijk: die hebben diverser werkaanbod en dan kan ik meer rekening houden met mijn werknemers, waar ik verantwoordelijk voor bent.'* (M2)

In een andere regio werd ook een toekomstverhaal geconstrueerd gericht op het versterken van de positie van de organisatie en de noodzaak van schaalvergroting. De regio ligt centraal in Nederland en kenmerkt zich door werkgelegenheid binnen de groen- en tuinbouw, transport en techniek, zorg en detailhandel. Het is een MKB-regio met een hoge regionale organisatiegraad rondom onderwijs en arbeidsmarkt. Regionale samenwerking is niet nieuw in deze regio. De eerste regionale samenwerking dateert al vanaf de jaren '80 toen het begon als intergemeentelijk overlegorgaan. Daarnaast is het vanaf 2012 één van de 35 arbeidsmarktregio's.

In de aanloop naar de invoering van de Participatiewet werd er een verhaal geconstrueerd dat zich richtte op 'het bundelen van de krachten' van de negen gemeenten. De urgentie van het veranderen werd opgehangen aan een verhaal van een efficiëntere organisatie. In het bedrijfsplan uit 2014 staat het volgende:

*'Het is een kleine arbeidsmarktregio die zich de komende jaren zal moeten bewijzen om te kunnen blijven voortbestaan. Zonder regionale samenwerking is dat onmogelijk.'*

In het creëren van een urgentiebesef werd er gewezen op de dalende middelen voor de dienst Werk & Inkomen en de stijgende werkloosheid. Volgens het bedrijfsplan zou het terugbrengen van de organisatiekosten beter lukken als er regionaal op een slimme manier wordt samengewerkt. In het voorjaar van 2014 werd het organisatorische model door de gemeenteraden vastgesteld en werd een bestuurlijke opdracht gegeven om een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam 'Werk en Inkomen' uit te werken en voor het zomerreces 2014 ter besluitvorming aan te bieden aan de gemeenteraad.



In de casus van één van de andere onderzochte regio's Nederland waren de verhalen over het onhoudbare financiële model van het sociaal werkbedrijf, de behoefte aan centrale regie op de uitvoering van de Participatiewet en de afbouw van de Wsw de aanleiding voor de fusie tot een nieuw gemeentelijk integraal werkbedrijf. In deze casus liet men zich leiden door de politieke en maatschappelijke druk om een koerswijziging in te zetten.

*'Ik denk, een stukje van het moment was daar. De Participatiewet die inging. Het financiële model van het sociale werkbedrijf was niet meer houdbaar, dat uiteindelijk het sociale werkbedrijf en het werkgeversservicepunt zijn samengegaan. Er liggen een aantal dingen eigenlijk aan ten grondslag. Het is de Participatiewet en het financiële model, wat betekent dat het sociale werkbedrijf een dalend budget krijgt voor het aantal mensen wat ze in dienst hebben. Dus dat daardoor het budget nog eens wat sneller is gedaald. Tegelijkertijd zien we door de Participatiewet mensen met een arbeidsbeperking, niet alleen de Participatiewet maar vooral de wet Baanafpraak, die maken dat een omslag in de manier van denken over werkgelegenheid voor arbeidsbeperkten nodig is. Eigenlijk zijn we op weg naar een sociaal inclusieve samenleving, waarbij mensen met een afstand, of mensen met een lage loonwaarde, gewoon aan het werk zouden zijn in een normaal bedrijf.'* (P3)

Wat opvallend is in deze casus is dat in 2011, als reactie op de mogelijke komst van de Wet Werken naar Vermogen, de gedachte heerste om 'een moderne en geïntegreerde organisatie' op te richten waarin de dienst SZW en het sociale werkbedrijf zouden opgaan. Na de val van het kabinet Rutte I in april 2012, besloot het college van B&W niet over te gaan tot een volledige integratie (fusie) van SZW en het sociale werkbedrijf en werd ingezet op externe verzelfstandiging van het sociale werkbedrijf. Met de invoering van de Participatiewet werd het idee van fusie weer van stal gehaald.

### **Het midden: fuseren en cultuurverandering**

In februari 2015 werd in één van onderzochte cases de gemeenschappelijke regeling van de drie verschillende gemeenten ingesteld. Het betekende een fusie van zes verschillende organisaties (drie sociale werkbedrijven en drie gemeentelijke sociale diensten) tot één nieuw participatiebedrijf. Vanaf 1 juli 2015 ging het nieuwe participatiebedrijf van start.

De fusie betekende geen afscheid van het institutionele pad van sociale werkbedrijven. Er werd wel afscheid genomen van een aantal 'inefficiënte afdelingen', maar de ontmanteling en opheffing van het sw-infrastructuur was bij de oprichting van het nieuwe participatiebedrijf niet aan de orde. Reden hiervoor was de mogelijkheid om de sw-infrastructuur (werkleerbedrijf), ook voor de brede doelgroep van de Participatiewet te kunnen gebruiken om werknemersvaardigheden te ontwikkelen.

*'Doordat je nu een groter volume had, maar ook de sociale werkvoorzieningen koppelde aan de sociale dienst, kon je de organisatie ook gebruiken als ontwikkelbedrijf voor mensen die nog niet aan het werk waren. Dus het belang van die infrastructuur, dat was er in eerste instantie alleen maar om die werkgeversrol in te vullen. Ik had er wel 1100 mensen werken. 'Hoe kan ik nu die infrastructuur die ik heb, slimmer inzetten?' Dat was door die grote fusie. Door die grote fusie kon ik èn die werkgeversrol garanderen, maar kon ik ook een ontwikkelbedrijf zijn, voor mensen die via die omgeving weer werkvaardigheden leerden, een vak leerden. En aan een baan geholpen konden worden.'* (M2)

Het stimuleren van eigen kracht van de regionale infrastructuur werd de kern van het toekomstverhaal in deze regio. De maatregelen werden daar dan ook op gericht. Dure contracten met re-integratiebureaus werden stopgezet vanwege de overtuiging dat men de expertise en ervaring in eigen huis had. Er werd een strategische keuze gemaakt om al het re-integratiegeld te stoppen in het verbeteren en versterken van de eigen organisatie.

*‘Eén belangrijke keuze was dat wij niet de re-integratie door externe partijen lieten doen, maar dat wij dat in eigen huis zouden doen. We hadden daarvoor best wel wat bureautjes die hier contracten hadden. Daar hebben wij afscheid van genomen. We hadden eigenlijk alles in huis. We hebben de infrastructuur, we hebben de coaches, de begeleiding. En we gaan zorgen dat e hier dat proces inrichten. We blijven toch verantwoordelijk voor die klant. Een externe partij, die verdient daar geld aan en die is weer weg.’ (M2)*

In de beginfase van het nieuwe participatiebedrijf in deze regio was er veel weerstand tegen de beslissing om werkconsulenten van de sociale dienst op de locatie van de werkbedrijven te laten werken. Respondenten geven aan dat de werkconsulenten zich dienden aan te passen aan de cultuur van het werkbedrijf. In de discussies speelde een rol dat er op de sw-locatie geen beveiligde spreekkamers waren. De beveiligde spreekkamer fungeerde als symbool van de werk & inkomen cultuur. Contactambtenaren van de sociale diensten ervoeren in het algemeen geregeld agressie van klanten. Spreekkamers waren om die reden vaak voorzien van een paniekknop om eventueel een beveiligder te seinen. De discussie over de spreekkamers draaide in essentie om de cultuurverschillen tussen het werkbedrijf waarin ‘werk’ centraal en de sociale dienst waarin ‘inkomen’ centraal staat.

*‘In het begin was het gewoon van, je hebt een werk-leertraject en je hebt afspraken. Dan was het de afspraak: de consulent komt naar de werklocatie om de klant voor te stellen en op het werk te zetten. Er waren heel veel werkconsulenten die zeiden ‘ik ga niet naar dat werk-leerbedrijf. Het is er vies en smerig. Dan moet ik met de klant samen naar binnen toe, dat vind ik eng. Ik voel me niet veilig. Zijn er spreekkamers waar ik kan zitten? Beveiligde kamers?’ Het SW-bedrijf had dan iets van ‘doe eens even normaal.’ Hier, binnen de werk-leerbedrijven ben je werknemer. Hoe je ook binnenkomt, met of zonder salaris. Je komt hier je werk doen. Wij respecteren jou en jij respecteert ons. Dus er was bijna nooit agressie. Maar bij de sociale dienst, als je aan iemands uitkering komt, krijg je agressie en irritatie. Dat was hier niet. Als je dan hoort van een werkconsulent ‘ik moet een beveiligde spreekkamer hebben.’ Dat heb je hier niet nodig, want je praat hier over werk en niet over zijn inkomen. Je moet iemand perspectief bieden. Op een gegeven moment zagen we ook een scheiding van consulenten die regelmatig op het werk-leerbedrijf zaten, die kregen een andere attitude dan werkconsulenten die op het gemeentehuis bleven en achter hun computer zaten.’ (P2)*

Het proces om de patronen bij werkconsulenten te doorbreken gebeurde op een sturende manier door de consulent als centraal aanspreekpunt verantwoordelijk te maken en een koers te bepalen om de focus op de gemeenten los te laten. Dat was niet direct na de fusie, maar in de periode 2016-2017.

*‘Dan los je het op door werkconsulenten op locatie te zetten. Dat is het centrale aanspreekpunt. Jij spreekt de consulent als er iets fout gaat met zijn klant. Die werkleider niet meer. Daarna hebben we gezegd: ‘het zijn jouw klanten en jij bent verantwoordelijk voor de resultaten. Zorg maar dat je klanten op het traject gaan.’ Nu hebben we ook gezegd: ‘jij bent de consulent op locatie, jij moet maar zorgen dat je er naartoe gaat en daar gaan we jou op aanspreken.’ De vrijheid wordt wat meer ingedamd. Doe waarvoor je bent aangenomen. We kunnen steeds meer sturen. En we kunnen zeggen ‘kijk dit doe jij en dat doe je niet goed. Want je doet het op de oude manier. Maar dat moet veranderen en je moet meegaan. En ga je niet mee, dan moet je iets anders gaan zoeken.’ Dat is wel de tendens die al een beetje is ingezet.’ (P2)*

In een van de andere ‘toekomstcases’ werd in maart 2015 de gemeenschappelijke regeling opgericht. Het voormalige sociale werkbedrijf en de sociale diensten van de betrokken gemeenten werden per 1 januari 2016 geïntegreerd in het nieuwe participatiebedrijf. De fusie had als doel te

komen tot een efficiëntere uitvoering van sw-taken. Volgens diverse respondenten had de fusie het bijkomende gevolg dat de 'omslachtige' opdrachtnemer-opdrachtgever relatie tussen sociaal werkbedrijf en gemeenten ten einde kwam.

*'Voor 2015 hadden we het oude sociaal werkbedrijf en de gemeentes. Dat was eigenlijk altijd een lastige constructie, want wij werden betaald door de gemeenten. Maar de gemeente gaf ons opdrachten en er bestond dus een betalingsverkeer tussen gemeenten en het oude sociale werkbedrijf. Nou, dat wilden ze eigenlijk ongedaan gaan maken en daarom heeft het nieuwe sociale werkbedrijf nu het hele re-integratiebudget. We moeten natuurlijk wel verantwoording afleggen aan die gemeentes. Maar het nieuwe sociale werkbedrijf draait eigenlijk zijn eigen toko. Het grote verschil met toen is dat de gemeente toen werkcoaches in dienst had. Ik was degene die de opdracht kreeg van de werkcoach van de gemeente om een intakegesprek met iemand te hebben en iemand te begeleiden naar werk. Ik moest aan diegene rapporteren. Nu ben ik zelf diegene. Er zit geen tussenstap meer tussen.'* (U1)

Het vraagstuk van cultuurverschillen tussen het werkbedrijf en de sociale diensten speelde ook in deze regio een rol.

*'Zorg en werk & inkomen en dat zijn bij ons twee verschillende afdelingen. Daar zit een cultuurverschil in. Werk en inkomen gaat om geld. En wat we zien is dat daar, nou ja ik wil niet meteen zeggen dat er een ander soort mensen zit, maar er zijn mensen die met een andere blik kijken. Wij, de werkcoaches, kijken natuurlijk vooral vanuit de menselijke kant en wat kan iemand en wat heeft iemand nodig. Werk en inkomen dat zijn de mensen die de uitkeringen verstrekken. Die hebben tot doel zo min mogelijk uitkeringen te verstrekken. Dat is een heel ander doel. Dus, je kan ook niet verwachten van elkaar dat je precies op dezelfde lijn zit. Wat je wel doen moet, is met elkaar in gesprek gaan. In eerste instantie heb ik wel weerstanden gevoeld, met name als ik dan een klant had waarvan ik dacht, ja jongens die heeft gewoon een uitkering nodig om op de rit te komen.'* (U1)

In een andere onderzochte 'toekomstcasus' in het zuiden van Nederland fuseerde het sociale werkbedrijf met een groot deel van de afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken tot een nieuw arbeidsontwikkelbedrijf. Ook in deze casus duurde het even voordat de medewerkers van de verschillende organisatieculturen goed met elkaar samen konden. De gezamenlijke kantine fungeerde als symbool voor de cultuurverschillen.

*'Dus ik heb wel gemerkt dat een aantal mensen van de sociale dienst er best wel moeite mee hadden om hier naar de sociale werkplaats te komen. Niet zozeer de samenwerking met de mensen van de Wsw zeg maar, met de staf, maar juist om hier in dit gebouw te zitten. Wij hebben één kantine en we zitten met zijn allen in die kantine, dus ook de mensen met een handicap en ook de mensen van bezwaar en beroep, hè, die de bezwaarschriften moeten behandelen van de mensen die hier nu mee werkervaring op doen. Dus dat is wel even wat geweest. Dus die omslag was... Voor hen was de stap veel groter. Daarbij was het ook praktisch, van, je zat in de binnenstad in een mooi kantoorgebouw en we hebben hier de productieruimte van industrie omgebouwd. Het is nog een oude fabriekshal.'* (P4)

De invulling van beschut werk kwam in het begin traag op gang. Vanaf ongeveer 2018 ging het arbeidsontwikkelbedrijf hier extra aandacht aan schenken. Er werd een beleidsmedewerker en een arbeidsdeskundige toegevoegd aan het proces. Daarbij werd ook geleerd van andere gemeenten. In die tijd ontdekte men dat mensen in nieuw beschut werk snel uitvielen na plaatsing. Besloten werd om hen meer jobcoaching te geven.

In deze casus speelt leiderschap in de verhalen een belangrijke rol. De algemeen directeur wordt gezien als een bron van inspiratie en er zijn korte lijnen tussen directie en werkvloer in de interne

taskforce beschut werk. Ook de sturing van de directie op de toename van het aantal aanmeldingen voor nieuw beschut werk. Wordt door diverse respondenten als cruciaal benoemd.

In alle onderzochte cases met een toekomstverhaal wordt opvallend veel geëxperimenteerd met projecten en ingezet op samenwerking met onder meer scholen, dagbestedingsorganisaties en werkgevers. Zo ontstonden er verhalen over nieuwe vormen van dienstverlening en vormgeving van beschut werk die langzaam toe leiden naar verdere organisatorische en institutionele veranderingen.

Wat opvalt aan de toekomstverhalen is de zelfverzekerde en trotse houding van veel respondenten. In de interviews hadden respondenten het geregeld over 'trots', 'vernieuwing' en 'een vooruitstrevende organisatie'. In één van de casussen werd in meerdere interviews gewezen op de rol van directeur als protagonist; deze maakt het verschil in het toekomstverhaal van het sociale werkbedrijf.

*'Je moet niet vergeten, we zijn als organisatie maar drie jaar oud. Ik vind dat we in die drie jaar tijd wel echt wat bereikt hebben. Ik ben trots op waar ik werk. Ik denk dat het alleen maar beter en leuker wordt. We hebben al zoveel dingen gedaan. Ik ben ook trots op specifieke projecten die we doen. Die route om jongeren te begeleiden naar werk. Dat vind ik heel gaaf. Dat we nu die pilot gaan doen met die Boris-aanpak. Ik denk ja, we doen het toch allemaal maar. Terwijl je inderdaad nog zo jong bent. We hebben ook een geweldige directeur, natuurlijk. Daar zit enorme energie en pit in. Dat is geweldig, hoe die dat allemaal managet.'* (P3)

In de casus van één van de andere regio's besloot de gemeenteraad in 2017, na meer dan 2,5 jaar na de invoering van de Participatiewet, om de integratie van het sociale werkbedrijf en het werkgeversservicepunt van de dienst SZW vorm te geven in een nieuwe integrale werkbedrijf. In september 2017 besloot de gemeenteraad tot de integratie van het sw-bedrijf en het werkgeversservicepunt in een gemeentelijk werkbedrijf. Dit integratieproces startte vanaf 2018 door de oprichting van een tijdelijke organisatie. Hiermee begon een complexe fusieoperatie waarbij twee verschillende organisaties met eigen organisatieculturen samen gingen in één organisatie. Tijdens de fusie werd er geïnvesteerd in een programma cultuur & leiderschap. De cultuurverschillen waren in het begin van de fusie uiteraard nog zichtbaar.

*'Wat ik merk, we praten nog steeds over wij en zij. Zij zijn natuurlijk echt een productiebedrijf en wij zijn meer een sociaal bedrijf. Dus het botst op het moment dat wij mensen willen plaatsen en zij zeggen 'wij vinden ze niet goed genoeg.' Dus er is een ander belang. Dat is wat ik echt wel zie in het cultuurverschil.'* (U2)

### **Het einde: uitdagingen voor de toekomst**

In 2019 verscheen een evaluatie van het participatiebedrijf van één van de onderzochte regio's. Uit de evaluatie kwam naar voren dat de organisatie na de complexe fusie 'staat'. Tegelijkertijd schetst de evaluatie ook uitdagingen voor de toekomst. In deze regio kwam nieuw beschut werk traag op gang, maar dit ontwikkelde zich vervolgens overeenkomstig het landelijke beleid.

*'Ik denk dat heel veel mensen het gewoon niet meer weten. De SW, die heeft - wanneer is die begonnen? Jaren '50, '60 ongeveer - die heeft ruim 50 jaar in Nederland gedraaid. De SW was een begrip: sociale werkvoorziening. Beschut werk is een heel nieuw begrip weer. Dat moet weer helemaal opnieuw opgebouwd gaan worden. Op een gegeven moment gaat daar een stroomversnelling in komen, let maar op.'* (P2)

Tijdens de interviews werd gewezen op de complexe reorganisatie. De fusie betekende een hectische periode in de jaren 2015-2016 en prioriteit lag bij het 'draaiende houden van de

organisatie'. Dit kan een verklaring zijn voor het traag op gang komen van het realiseren van de doelen van de Participatiewet.

*'Het eerste jaar was echt alle zeilen bijstellen om het maar te laten lopen. Nieuwe veranderingen, nieuwe mensen, nieuwe unitmanagers. Mensen die toko's moesten overnemen. Een stukje rust natuurlijk ook, want bij de SW is er veel onrust. Personeelsaangelegenheden. Systemen, want je werkte met drie systemen. Gegevens kwamen dus ook niet meer uit die systemen. Hoe moet je daar als financiën iets van breien? Dus we zorgden dat de toko bleef lopen. Dat had prioriteit en zorgen dat we in ieder geval informatie boven tafel kregen. Dat kostte toch heel veel tijd'(P2).*

In het evaluatierapport wordt ook gewezen op de eilandencultuur, mede als gevolg van de verschillende locaties. De medewerkers van het participatiebedrijf bleven gemeentelijk werken. Er werd geprobeerd om bij elkaar te gaan zitten, maar dat bleek niet werkbaar. Het doel van het participatiebedrijf was om toe te werken naar één cultuur en het verminderen van het aantal locaties zou daaraan bij kunnen dragen. Het bleef echter de vraag of in een regio met verschillende lokale culturen een structuurverandering zal leiden tot één gewenste cultuur.

Het cultuurvraagstuk speelt ook in één van de andere onderzochte regio's. De regionale samenwerking in de regio staat onder druk. Uit een evaluatie kwam naar voren dat de onderlinge cultuurverschillen hierbij een rol spelen. Het participatiebedrijf werd in 2019 opgeschrikt door de aankondiging van één van de deelnemende gemeenten om uit de gemeenschappelijke regeling te stappen. Aanleiding daarvan was een hoge bijdrage en een geringe zeggenschap. De stap om uit te treden werd uiteindelijk niet doorgezet.

In één van de onderzochte regio's startte het interne fusieproces vanaf 2018 door de oprichting van een tijdelijke organisatie en in januari 2020 startte het werkbedrijf in zijn nieuwe vorm. Hiermee kreeg de toekomst steeds meer vorm in deze regio.

*"Jobcarving, functiecreatie, weet je, dat zijn al die begrippen die op dit moment steeds meer van de grond gaan komen. Dat was ook wel genoemd in de Participatiewet, maar dan heb je nog je handen vol om het gewone proces, het hoofdproces, goed te managen. Nieuwe klanten die binnenkomen, geen mensen meer in de sociale werkvoorziening, nieuw beschut. Eerst was het dan de garantiebanen, later ging dat de banenafpraak heten. Het quotum. Er waren al zoveel dingen om op te letten, ook alle werkvoorzieningen die we moesten gaan inregelen. Nu komen we ook steeds meer toe aan die functiecreatie, die jobcarving. Dat soort dingen allemaal. Dus nu gaat het fijnere handwerk ook meer vorm krijgen" (P5).*

### 6.3.2 Analyse van het toekomstverhaal

De plot van het toekomstverhaal is dat samenwerking noodzakelijk en moeilijk is. De verhaallijn ontwikkelt zich rond de dubbele uitdaging waarmee de regio's zich geconfronteerd zien. Het verhaal draait om het bundelen van krachten als middel om de toekomstige uitdagingen van de Participatiewet het hoofd te bieden en de druk die op organisaties ontstaat als gevolg van deze nieuwe samenwerkingsrelaties. Het is de rode draad van het verhaal die het verleden, heden en de toekomst met elkaar verbindt.

- Plotpoint 1 vond in het begin van het verhaal in 2014 toen de gemeenteraden akkoord gingen met de organisatiemodellen van de nieuw op te richten participatiebedrijven. Voorafgaand aan deze wending was er sprake van een lange verkenning van een toekomstbeeld. In die verkenning werd er een urgentiebesef gecreëerd dat een fusie noodzakelijk was om toekomstige uitdagingen van de Participatiewet het hoofd te bieden.

- Plotpoint 2 vond in de verschillende regio's plaats in 2015 en 2016. Dat waren de jaren dat de gemeenschappelijke regelingen werden ingesteld en de nieuwe participatiebedrijven van start gingen. Het leverde hectische jaren op met complexe fusies, reorganisaties en cultuurveranderingsprocessen. In deze jaren waren de nieuwe organisaties intern georiënteerd waardoor en de energie ging vooral naar het opzetten van de nieuwe organisatie, de naamsbekendheid van de organisatie vergroten en het opzetten van netwerksamenwerkingen. Het gevolg was dat het realiseren van arbeidsplekken voor nieuwe doelgroepen en de invulling van nieuw beschut werk traag op gang kwamen.
- Plotpoint 3 vond plaats in 2019. Het was, na vijf jaar Participatiewet, het jaar van de evaluaties. Uit de evaluaties kwam naar voren dat belangrijke doelen zijn gerealiseerd en dat nieuw beschut werk zich volgens het landelijke beeld ontwikkelt. Maar het werd ook duidelijk dat de nieuwe organisaties steeds meer onder druk komen te staan als gevolg van moeizame cultuurveranderingsprocessen en/of tegengestelde belangen tussen gemeenten. De participatiebedrijven uit de verschillende regio's hebben welbeschouwd te maken met een dubbele uitdaging. De complexiteit van het werkveld neemt toe. Die uitdaging vraagt om samenwerking, maar de samenwerking verloopt niet altijd bevredigend en betekent een nieuwe uitdaging voor de toekomst.

Het toekomstverhaal kenmerkt zich niet door radicale verandering. Er is sprake van fusies en ingrijpende organisatieveranderingen, maar het institutionele pad wordt in de verschillende cases in de kern behouden; de sw-infrastructuur blijft in de cases overeind. Een belangrijke strategische keuze die in deze cases wordt gemaakt, is om re-integratiegeld te investeren in het verbeteren van de eigen nieuwe organisatie. Daarbij wordt de bestaande sw-infrastructuur gebruikt voor de invulling van nieuw beschut werk.

In de toekomstverhalen is veel aandacht voor het versterken van de eigen organisatie en de lokale of regionale positie. In de interviews werd gesproken over 'het stopzetten van de concurrentie' en over 'de bundeling van krachten'. De gemaakte strategische keuzes zijn gericht op 'schaalvergroting', 'vergroting van de volume' en 'een betere positionering in de markt'. De gemeenten en regio's waarin een toekomstverhaal werd gecreëerd, kenmerken zich door de fusies die hebben plaatsgevonden. Het gaat om fusies tussen het sociaal werkbedrijf en de gemeentelijke sociale diensten die verantwoordelijk waren voor Werk & Inkomen of een fusie tussen het sociaal werkbedrijf en het werkdeel van de gemeentelijke sociale dienst. De fusies vonden plaats in het jaar van de invoering van de Participatiewet; in één gemeente gebeurde dat in 2018.

Als we vanuit de isomorfiëthese van DiMaggio & Powell (1983) de nieuwe participatiebedrijven in de context van het institutioneel veld plaatsen, dan valt de tendens naar gelijkvormigheid op. De regio's en participatiebedrijven kiezen voornamelijk voor hetzelfde uitvoeringsmodel voor de uitvoering van de Participatiewet. Verschillende mechanismen spelen een rol bij die tendens naar gelijkvormigheid. Er is door de invoering van de Participatiewet sprake van politieke en maatschappelijke druk.

Daarnaast nemen de organisaties in het institutionele veld verschillende professionele routines van elkaar over. Op die manier ontstaat er harmonisering van professionele normen.

Het narratief heeft kenmerken van een episch narratief waarin de dreigende onhoudbare situatie wordt overwonnen. Tegelijkertijd zijn er tijdens de fusies keuzes gemaakt die consequenties hebben voor werknemers zoals het afslanken van de oude organisaties en het sluiten van locaties vanwege efficiëntieoverwegingen. Het epische narratief waarin een mogelijk toekomstig beleidsfalen is voorkomen, heeft daarmee tegelijkertijd ook tragische trekken.

#### 6.4 Het status quo verhaal

In meerdere onderzochte cases was er sprake van een status quo verhaal. In status quo verhalen is er onduidelijkheid over de toekomst, omdat er nog geen duidelijk toekomstverhaal is geconstrueerd

of omdat het toekomstverhaal nog verder uitgekristalliseerd dient te worden. In deze cases had het sociaal werkbedrijf van oudsher een monopolie op de uitvoering van de Wsw én had voldoende politiek draagvlak. Door de invoering van de Participatiewet nam de druk op de financiële positie van sociaal werkbedrijven toe. Verder groeiden de sociale diensten van gemeenten sterk, waardoor de belangenverschillen tussen gemeenten en 'hun' sociaal werkbedrijven, die in opdracht van die gemeenten vergelijkbare taken uitvoeren, groter werden.

#### 6.4.1 Chronologie van de gebeurtenissen

##### **Begin: toekomstverkenningen en strategische keuzes**

In de casussen waar sprake is van een status quo narratief is er al vrij vroeg begonnen met de voorbereidingen op de veranderende wetgeving. Waar in de meeste regio's met een toekomstverhaal is gekozen voor het fusiemodel, waarin de werelden van de gemeente en het sociaal werkbedrijf samenkomen, valt het op dat in deze regio's de opdrachtgever-opdrachtnemer relaties behouden bleven.

Eén van de onderzochte regio's is een werkvoorzieningsschap in het zuiden van Nederland waarin meerdere gemeenten samenwerken en waarin het sociaal werkbedrijf van oudsher verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wsw. Het is een succesvol en groot sociaal werkbedrijf met 'zwarte cijfers' en met een historisch sterke positie in de regio. Het werkvoorzieningsschap is namens de gemeenten de opdrachtgever van het sociale werkbedrijf. In deze casus was in de aanloop naar de Wet Werken naar Vermogen het idee van een fusie tussen sociale diensten verkend. Dat idee werd uiteindelijk niet in de praktijk gebracht.

*'Wij hebben in 2012, toen die Wet Werken naar Vermogen eraan zat te komen, een sessie gehad met de gemeenten en de directie van het sociale werkbedrijf. Het was een hele dag met allemaal workshops en aan het einde van die dag werd een wrap-up gemaakt, van 'wat is de conclusie?' Daarvan was eigenlijk de conclusie: 'het meest logische is als wij de sociale diensten eigenlijk min of meer samenvoegen met elkaar, het uitvoeringsdeel bij één organisatie leggen, in plaats van dat alle gemeenten het zelf gaan doen.' Dat dat het meest logische model was. En ik zeg zonder overdrijven: aan het eind van die dag ging iedereen naar huis toe, maar de volgende dag werd ons eigenlijk verteld van 'ja, dat was wel een leuke conclusie, maar dat gaan we in ieder geval niet doen met elkaar.' (M3)*

In een andere regio in het noordwesten van Nederland is er ook sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen het sociale werkbedrijf en twee gemeentes in de regio. Het gaat om een relatief groot sociaal werkbedrijf. In deze regio heeft de grootste gemeente in 2009 de strategische keuze gemaakt om de re-integratieactiviteiten van het sociale werkbedrijf voor een groot deel in eigen beheer uit te voeren.

##### **Het midden: zoektocht naar draagvlak en interne reorganisaties**

In de onderzochte regio met het werkvoorzieningsschap werd in oktober 2014 een pilot gestart met de uitvoering van de Participatiewet. Deze pilot werd een jaar later tussentijds geëvalueerd en de belangrijkste conclusie was dat men in een leertraject zit waarin men elkaar steeds beter weet te vinden. Het jaar 2015 stond in het teken van het bepalen van de strategie voor de daarop volgende jaren. Dat leidde tot de totstandkoming van een strategische nota voor de periode 2015-2020. Er werd veel energie gestoken in het creëren van draagvlak en het behouden van het bestaande samenwerkingsverband tussen gemeenten en sociaal werkbedrijf.

*'Het belangrijkste thema wat we hadden was in 2015, wat doen we met het sociale werkbedrijf als de Wsw ophoudt te bestaan? Nou, voor ons was het al meteen helder. Ambtelijk en politiek van we willen die infrastructuur niet afbreken. Afbreken is heel*

*makkelijk maar als je ze straks nodig hebt en wil opbouwen, zie dat maar eens te doen. Het is een mooi bedrijf. Het staat flink in de zwarte cijfers dus laten we eerst eens gaan ervaren wat de Participatiewet betekent en dan kunnen we daarna wel kijken of we gaan afbouwen. Nou, er waren gemeenten in die regio's die zeiden, nou we willen het misschien gewoon zelf doen of de Wsw uitvoeren prima, maar die hele re-integratie taak gaan we zelf doen. En ja daar kwam je enorm aan het solidariteitsvraagstuk, want je bent met zijn elven ook eigenaar van IBN. Als er een paar uitstappen: wat doet dat dan met de infrastructuur? Hoe ga je dat dan berekenen? Scenario's? Enzovoort. En dat heeft wel twee jaar geduurd met gesprekken in de regio, ambtelijk en bestuurlijk.' (M4)*

Na een pilotperiode van twee jaar werd op 1 januari 2017 het partnerschap tussen het sociaal werkbedrijf en de gemeenten van kracht. Het partnerschap werd overeengekomen tot eind 2020. Er werd gekozen voor behoud van de situatie waarin het sociaal werkbedrijf uitvoerder is van de Participatiewet. In dit kader werd een traject gestart om een passende toekomstbestendige organisatiestructuur te ontwikkelen. In het partnerschap werd onder andere afgesproken dat de gemeenten kandidaten aanleveren bij het sociaal werkbedrijf en dat het sociaal werkbedrijf voor tijdelijk en structureel werk zorgt voor een deel van de mensen met een loonwaarde tussen de 30% en 80%. In de afgelopen jaren kwam het partnerschap echter onder druk te staan doordat de samenwerkingspartners in een concurrerende houding kwamen te staan.

*'In de partnership met de gemeenten zijn afspraken vastgelegd over waar we aan moeten voldoen ten aanzien van de ontwikkeling van die mensen. Dus loonwaarde stijging, uitstroom naar reguliere banen. Dus een behoorlijk aantal afspraken zijn daarin gemaakt. In de praktijk blijkt dat - nogmaals, al die gemeenten werken nog met een eigen sociale dienst, of op zijn minst met een gedeelde sociale dienst - ook die sociale diensten zijn behoorlijk gaan groeien en zijn ook zelf allemaal, zeker mensen met hogere loonwaardes, direct gaan uitplaatsen bij werkgevers. En dat gaat in deze economische tijd eigenlijk wel relatief gemakkelijk. Dus daar kwam ook wel een beetje van 'waar hebben we het sociale werkbedrijf dan eigenlijk voor nodig?'' (M3)*

De invoering van de Participatiewet zorgde in deze regio in feite voor een verschuiving van een monopoliepositie voor de uitvoering van de Wsw naar een concurrentiemodel voor de uitvoering van de Participatiewet.

*'We zijn soms bijna elkaars concurrenten. We zitten af en toe in elkaars vaarwater. Dan komen we bij dezelfde klanten. Onder de SW was daar geen discussie over. Het hele budget, alles ging over naar ons. Wij waren gewoon de uitvoerder.' (M3)*

Het jaar 2018 was voor het sociaal werkbedrijf van deze regio het jaar van de reorganisatie. In het organisatienarratief werd de voorkeur gegeven aan de term herstructurering. Er werd voor gekozen om het bedrijvenmodel van het sociale werkbedrijf los te laten, omdat er teveel interne belangenverschillen waren tussen organisatieonderdelen. Verder werd de nieuwe afdeling Participatie opgericht die aan de hand van een methodische aanpak vorm ging geven aan de ontwikkeling van mensen. Voor het sociale werkbedrijf betekende dit dat het zich met de nieuwe strategie wilde bewijzen als onbetwiste partner voor de uitvoering van de Participatiewet.

*'Wij hebben als ambitie nu voor onszelf een nieuwe strategie geformuleerd. Dat wij naar gemeenten toe eind 2020 de onbetwiste partner willen zijn in de uitvoering van de Participatiewet. Dat betekent dat ze niet voor ons kiezen omdat het moet, of omdat het in het contract staat, of omdat ze aandeelhouder zijn. Maar dat we eigenlijk vinden dat voor onze dienstverlening - en als je het hebt over het ontwikkelen van mensen - dat we daar ó*



*goed in moeten zijn, dat er in ieder geval inhoudelijk wat betreft de prestaties, dat er geen discussie is dat wij dat niet goed doen.’ (M3)*

Volgens de respondenten heerste er nog een traditioneel beeld van het bedrijf als sociale werkvoorziening. Dat was niet bevorderlijk voor de instroom van kandidaten en het realiseren van de strategische doelstellingen. Om die reden werd veel aandacht geschonken aan het imago van het bedrijf en storytelling. Het doel daarvan was om het bedrijf beter te positioneren in de markt en meer klanten en werkgevers aan hen te binden. Er werden ook veel rondleidingen georganiseerd.

*‘Die beeldvorming is belangrijk. Dat mensen ons zien als een serieus bedrijf en dat mensen ook er trots op kunnen zijn om bij ons te werken. (...). De buitenwereld heeft een beetje een eenzijdig beeld van ons, groen en schoonmaak. Maar we doen heel veel meer. Daarom ook die verhalen op de website. Die verhalen willen we ook naar buiten brengen, dat mensen weten ‘als ik een baan zoek en dat is niet in het groen of facilitair, maar ik wil graag bij een bouwbedrijf’, dat ze dan weten dat ze naar ons kunnen en bij dat bouwbedrijf komen te werken.’ (P6)*

*‘Iedere keer als ik groepen uitnodig die bij onze vestiging op bezoek komen, zijn de mensen onder de indruk van wat daar gebeurt. Die zeggen ‘ik dacht sociale werkvoorziening, dat zijn mensen die schroefje erin en eruit zitten te doen, die snoepjes inpakken’. Maar daar wordt de meest mooie verlichting gemaakt, er worden elektrische scooters geassembleerd. Dat mensen oprecht verbaasd zijn, wat er allemaal kan met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dat dat niet allemaal zielige mensen zijn. Nee, die maken gewoon serieus mooie producten en zijn daar ook retetrots op.’ (M3)*

In de regio in het noordwesten van Nederland stemde de gemeenteraad in 2012 in met de strategische keuze om de re-integratieactiviteiten van het sociale werkbedrijf voor een groot deel over te hevelen naar de gemeente. Met de vorming van het re-integratiebedrijf binnen de gemeente probeerde men vooruit te lopen op de gedachte achter de Wet werken naar vermogen en de verhoudingen in te richten op toekomstige wijzigingen in stelsel. De splitsing vond in 2013 plaats. De splitsing had grote gevolgen voor het sociale werkbedrijf.

*‘Dat heeft een grote impact gehad want ze hebben daarmee tegelijkertijd ook een onderdeel van de sw meegenomen, de SW begeleid werken en individuele detacheringen. En in het sw-begeleid werken, dat is eigenlijk het meest verdienende deel van de sw, het deel waar je geld in kan maken. Dus dat hebben ze meegenomen. Als je de sw bekijkt, dan zit daar een soort solidariteitsprincipe in. Dat de sterksten het geld verdienen voor de zwaksten. Door de sterksten eruit te trekken, is het sociale werkbedrijf achtergebleven met de zwakste doelgroep. En daarin zitten natuurlijk wel mensen die stapjes kunnen maken. Maar die stapjes zijn lang zo groot niet als misschien bij andere sw-bedrijven, waar ze niet zo hard geduwd hebben op doorstroom naar buiten.’ (P7)*

Het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk was voor begeleiden en detacheren werd overgeheveld naar de gemeente. In dit model bleef het sociale werkbedrijf verantwoordelijk om werk te bieden voor dat deel van de Wsw-doelgroep dat werd ingezet via groepsdetachering of werkzaam was in een beschutte werkomgeving met een lagere verdien capaciteit. Na de invoering van de Participatiewet werd bij het sociaal werkbedrijf in deze regio ingezet op verdere professionalisering van de interne organisatie en het verbeteren van de financiële functie. De structurele financiële afhankelijkheid van de gemeente bleef bestaan. Vanwege het ontbreken productiewerkzaamheden in de regio werd ingezet op samenwerking met sociale firma's en startups die maatschappelijk geëngageerd zijn.

Er werd ook erg ingezet op imagoverbetering en storytelling. Men probeerde vanuit storytelling het verhaal en de maatschappelijke meerwaarde van het sociale werkbedrijf over te brengen. Dit had ook een strategische functie gericht op het stimuleren van de instroom.

*'Het imago is een knelpunt wat mensen tegenhoudt om bij ons te gaan werken. Mensen zijn daar terughoudend in. Terwijl we eigenlijk een heel goed aanbod hebben. Dus vraag en aanbod komt schijnbaar niet goed bij elkaar. Dus moeten we kijken naar een andere manier hoe we ons bedrijf gaan presenteren. Het is wel belangrijk om voor die mensen, die bij ons kunnen werken, om te laten zien wat ze bij ons kunnen leren. Wat de bijdrage kan zijn die ons bedrijf kan leveren aan hun zelfstandigheid en carrièreperspectief op de arbeidsmarkt. Maar tegelijkertijd is het ook heel belangrijk voor de andere samenwerkingspartners - bijvoorbeeld de gemeente of het UWV - om die doelgroep inderdaad naar ons toe te sturen.'* (P7).

### **Het einde: een nieuwe toekomstverkenning**

Het partnerschap in de zuidelijke regio is voorzien tot eind 2020. Ondanks dat het sociaal werkbedrijf en de gemeenten meermaals tegenover elkaar hebben gestaan, heerste er in de afgelopen jaren positiviteit over de toekomst. Men zocht meer de verbinding met elkaar. Zowel het sociaal werkbedrijf als de gemeenten zagen in dat ze elkaar nodig hebben. Het is nog wel de vraag hoe de toekomst er dan precies uit gaat zien. Er is voor de periode 2015-2020 gekozen voor behoud van het sociaal werkbedrijf als uitvoerder van de Participatiewet en er heeft geen fusie plaatsgevonden tussen de gemeentelijke sociale diensten en het sociaal werkbedrijf. Tegelijkertijd zijn de sociale diensten mensen met hogere loonwaardes ook zelf direct gaan plaatsen bij werkgevers. Op het gebied van werk werden er meerdere zaken dubbel georganiseerd, wat de efficiëntie, volgens respondenten, niet ten goede komt.

In de noordwestelijke regio heeft de grootste gemeente in 2018 nieuw beleid vastgesteld gericht op het inrichten van netwerksamenwerking. In dat netwerk zullen verschillende organisaties samenwerken in de keten van dagbesteding tot werk en zal de gemeente de regie houden op de klantroutes en de samenwerking van partijen. Het is de bedoeling dat bedrijven, maatschappelijke organisaties, sociale firma's en de gemeente ook beschutte werkplekken gaan aanbieden. Er is gekozen voor behoud van het sociale werkbedrijf dat een prominente rol blijft vervullen als uitvoerder van de Wsw en de Participatiewet. Er is sprake van continuïteit van het sociale werkbedrijf, maar er zal in de toekomst ingezet blijven worden op verdere omzetgroei en beheersing van de kosten. Deze gewenste veranderingen zullen de nodige tijd en aandacht vragen.

#### *6.4.2 Analyse van het status quo verhaal*

De plot van het status quo verhaal is dat er gekozen is voor behoud van het sociale werkbedrijf als uitvoeringsorganisatie van de Wsw en de Participatiewet en dat het veel energie heeft gekost om daar draagvlak voor te creëren. Het verhaal draait om de druk die uit de Participatiewet is voortgevloeid ten aanzien van de bestaande samenwerkingsrelaties en de zoektocht naar nieuwe governance verhoudingen. Het is de rode draad van het verhaal die het verleden, heden en de toekomst met elkaar verbindt.

- Plotpoint 1 vond plaats in het begin van het verhaal toen er strategische keuzes gemaakt werden na toekomstverkenningen over de organisatiemodellen voor een toekomstbestendige organisatie van het sociaal werk.
- Plotpoint 2 vond in de verschillende regio's op verschillende momenten plaats. In de zuidelijke regio vond het plaats in januari 2017 toen het partnerschap tussen het sociale werkbedrijf en de gemeenten bekrachtigd werd. Bij de totstandkoming van het partnerschap werd er een set van afspraken vastgelegd en meerdere aandachtspunten voor de toekomst. Dat leidde tot een reorganisatie in 2018. In de noordwestelijke regio vond de plotpoint plaats in 2013 toen het organisatieonderdeel van het sociale werkbedrijf dat verantwoordelijk was voor begeleid

werken en individueel detacheren werd overgeheveld naar de gemeente. Dat had een impact op de strategische en financiële positie van het sociale werkbedrijf.

- Plotpoint 3 vond voor de noordwestelijke regio plaats in 2018. Er werd nieuw beleid vastgesteld gericht op het inrichten van netwerksamenwerking. Er werd gekozen voor continuïteit en behoud van het sociale werkbedrijf dat een prominente rol bleef vervullen in het netwerk als uitvoerder van de Wsw en de Participatiewet. In de zuidelijke regio is het derde plotpoint nog niet duidelijk, aangezien het verhaal zich nog verder ontvouwt. Eind 2020 zal het huidige contract tussen het sociaal werkbedrijf en de gemeenten aflopen en zal er gewerkt worden aan een nieuwe strategische visie voor de toekomst.

De status quo verhalen kenmerken zich door een sterk gepolitiseerde situatie met veel discussie over de in te zetten koers voor de toekomst. Er is geen sprake van een evidente crisis, maar eerder sprake van een sluimerend conflict. Aangezien er een crisis ontbreekt en het sociaal werkbedrijf (vooralsnog) voldoende politiek draagvlak geniet, gaat het creëren van een urgentiebesef om af te wijken van het bestaande institutionele pad moeizaam.

In de status quo verhalen werd niet ingezet op radicale verandering of fusie van sociale diensten en sociaal werkbedrijven. De gemaakte strategische keuzes richtten zich op interne reorganisaties of herstructurering. Er werd veel energie gestoken in het creëren van draagvlak en het behouden van bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeente en sociaal werkbedrijf. Verder werd ingezet op behoud van de traditionele sw-infrastructuur om werknemersvaardigheden van de nieuwe brede doelgroep te ontwikkelen.

Respondenten in de onderzochte cases met een status quo verhaal hebben een sterk verantwoordelijkheidsgevoel om hun best te doen en te bewijzen 'de onbetwiste partner te zijn in de uitvoering van de Participatiewet'. Respondenten vinden dat hun organisaties veel gepresteerd hebben en nog steeds presteren en dat zij veel maatschappelijke waarde vertegenwoordigen. Er wordt gewezen op het negatieve imago van de traditionele sociale werkvoorziening, terwijl de respondenten uit en rond de sector dat onterecht vinden en menen dat het sw-bedrijf een goed aanbod heeft. Om die reden werd er veel ingezet op imagoverbetering en het bewijzen van de maatschappelijke waarde van het sociaal werkbedrijf.

Wat opvalt aan de onderzochte cases die zich kenmerken door een status quo verhaal is dat men zeer trots is op het sw-bedrijf. Men is trots op de maatschappelijke waarde die het sociaal werkbedrijf heeft voor de doelgroep in de gemeente of regio en men is trots op het verleden en op de leiders en directeuren uit het verleden. Dat uit zich bijvoorbeeld in publicaties waarin de historische ontwikkeling van het sociaal werkbedrijf uitgebreid wordt beschreven. Tijdens interviews bij de verschillende cases werd er expliciet verwezen naar directeuren uit het verleden. In één van de onderzochte cases was men ook erg trots op financiële positie van het sociaal werkbedrijf en hadden respondenten het geregeld over 'trots, 'een vooruitstrevende organisatie' en 'ondernemende organisatie'.

Overall kenmerkt het narratief zich door de nadruk op behoud van het sociale werkbedrijf als uitvoerder, maar tegelijkertijd is er ook een gevoel van verlies, namelijk van positie. De Participatiewet heeft de van oudsher sterke positie van de sociale werkbedrijven in de gemeenten of regio onder druk gezet. Voor wat betreft de toekomst worden er vraagtekens gezet als het gaat om de efficiëntie van de huidige situatie en acht men het onvermijdelijk dat de gewenste veranderingen de nodige tijd en aandacht zullen vragen in de toekomst en er gewerkt zal moeten worden aan een nieuwe strategische visie.

## 6.5 Conclusie: drie verhalen

Het narratief rond de deelname van mensen met een beperking aan betaalde arbeid is in de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Twee verhaallijnen domineren in de aanloop naar de

invoering van de Participatiewet: het verhaal over de inefficiënte vormgeving van de inrichting van sociale werkvoorziening en beschut werk en het verhaal over de slechte aansluiting van de bestaande infrastructuur op de wensen van veel mensen met een beperking en op de dominante politieke en maatschappelijke opvattingen hierover.

Beide verhalen lopen door elkaar heen als het gaat om de feitelijke invoering en uitvoering van de Participatiewet. In de meeste onderzochte regio's betreft het dominante verhaal vooral de toekomst van de bestaande infrastructuur. Pas in tweede instantie klinkt ook het maatschappelijke verhaal door in de verhalen die wij optekenden in zeven uiteenlopende gemeenten en regio's.

We onderscheidde in ons onderzoek drie dominante verhalen: 1) het crisisverhaal, 2) het toekomstverhaal en 3) het status quo verhaal. Het zijn met name het crisis- en status quo verhaal waarbij de verhaallijn in belangrijke mate een gepolitiseerd karakter heeft. In het crisisverhaal is de politieke druk echter afgewend, terwijl deze nog sluimert in het status quo verhaal. Het al dan niet hebben van een duidelijke analyse van het probleem en het maken van duidelijke keuzes lijkt een belangrijk onderdeel van beide type verhalen te zijn. Het maken van de duidelijke keuze in het crisisverhaal om de gemeenschappelijke regeling op te heffen, heeft ervoor gezorgd dat de crisis definitief voorbij te lijkt te zijn, hetgeen in de politiek en bij de medewerkers vertrouwen biedt voor de toekomst. Hier waren wel twee onderzoeksrapporten voor nodig en uitgebreide deliberaties in de raden van de verschillende gemeenten. Het ontbreken van een crisis en daarmee ook het ontbreken van een noodzaak om een duidelijke keuze te maken in het status quo verhaal zorgt ervoor dat belangrijke beslissingen vooruit worden geschoven en interne conflicten én conflicten met het lokale bestuur voortdurend op de loer liggen.

Voordeel van het status quo verhaal is dat er nog enige tijd geteerd kan worden op de kennis, ervaring en routines en de infrastructuur uit de periode voorafgaand aan de Participatiewet, waardoor in de eerste jaren na de invoering van de wet relatief goede cijfers (beschut werk, financiële situatie) gepresenteerd konden worden. Voor de regio's met een crisisverhaal is dat niet het geval, hoewel de crisis de mogelijkheden heeft geboden om de niet efficiënte onderdelen uit het verleden rigoureuus weg te kunnen snijden. Het zal niet verbazen dat in deze regio's de cijfermatige resultaten over de afbouw van de Wsw en vooral over de opbouw van beschut werk aanvankelijk relatief slecht waren.

Het toekomstverhaal is het minst problematisch als het gaat om de politieke druk en dreigend intern conflict. De zeker wel gevoelde noodzaak tot veranderen is niet bedreigend en inspireert zelfs tot het nadenken over vernieuwingen. Dat laatste is precies wat nodig lijkt om ook op langere termijn aan de doelen van de Participatiewet te voldoen. Er wordt behoorlijk geëxperimenteerd, terwijl de bestaande infrastructuur vooralsnog blijkt te voldoen en zeker niet heilig is met het oog op de toekomst. Ook in deze regio's waren aanvankelijk de cijfermatige resultaten rond de opbouw van beschut werk niet erg goed, omdat de organisaties en de betrokken personen de tijd namen voor de verandering. Of de verandering uiteindelijk snel genoeg zal gaan om goed voorbereid te zijn op de toekomst is in deze regio's ongewis.

Het ontstaan van drie verschillende verhalen kan verklaard worden aan de hand van context waarin het sociale werkbedrijf zich bevindt. In het crisisverhaal was er sprake van een dermate financiële zwakke organisatie in combinatie met ingewikkelde bestuurlijke verhoudingen rondom de gemeenschappelijke regeling. Deze ingrediënten zorgden voor een context waarin het sociaal werkbedrijf bedrijfsmatig, organisatorisch, financieel en bestuurlijk de boel niet op orde had. De ontstane crisissituatie fungeerde vervolgens als katalysator voor veranderingen en een breuk in het institutionele pad. In de toekomstverhalen was er geen crisis, maar is op tijd het besef ontstaan dat een dreigende crisis afgewend moest worden. Het financiële model van de sociale werkbedrijven was in deze casussen niet meer houdbaar. Wat opvalt is dat de casussen zich kenmerken door

jarenlange voorbereidingen en toekomstverkenningen over fuseren en/of regionale samenwerking. De lokale en regionale geografische context leent zich voor een fusie die in de jaren vóór de Participatiewet niet als urgent werd ervaren. De invoering van de Participatiewet was de katalysator om de gemeenten en regio's over die drempel te duwen.

Status quo verhalen kenmerken zich door relatief grote werkbedrijven met een historisch sterke positie van het werkbedrijf bij de uitvoering van de Wsw. De sociale werkbedrijven hebben, via hun voorlopers, een rijke geschiedenis en er is altijd voldoende politiek draagvlak geweest. De sociale werkbedrijven zijn *too big to fail* en blijven voor het kwetsbare deel van doelgroep een belangrijke schakel. In deze casussen werd gekozen voor continuïteit en het behoud van het sociale werkbedrijf als prominente uitvoerder. De beleidsfilosofie die tijdens de fundamentele herbezinning op de Wsw is ontstaan om de financiële arrangementen voor verschillende regelingen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te ontschotten heeft als gevolg gehad dat de gemeenten een prominenter rol zijn gaan vervullen ten koste van de zelfstandige positie van de sociale werkbedrijven. Anders dan in de toekomstverhalen werd er, vanwege strategische en financiële redenen, geen keuze gemaakt voor het organisatiemodel om de volledige uitvoering van de Wsw en de Participatiewet onderdeel te laten uitmaken van de ambtelijke organisatie.

Al met al bieden de drie verhalen uit ons onderzoek de mogelijkheid om de ontwikkelingen rond de afbouw van de Wsw en de opbouw van nieuw beschut werk beter te begrijpen. Deze ontwikkeling wordt in diverse evaluaties als te beperkt of teleurstellend beoordeeld, vanwege de achterblijvende cijfermatige resultaten. De cijfers waren in 2017 voor de staatssecretaris zelfs aanleiding om de duimschroeven bij gemeenten strakker aan te draaien door hen het aantal te creëren beschut werk plaatsen dwingend voor te schrijven. De vraag is of dit soort instrumentele ingrepen helpt en of het niet beter is om bij eventuele ingrepen en aanwijzingen voor regio's meer oog te hebben voor het institutioneel proces waarin de partijen zich bevinden. Luisteren naar en reageren op hun verhalen is zeker zo leerzaam als het bestuderen van en sturen op cijfers en budgetten.



## Literatuur

- Assenberg, F. (2014). *60 Jaar TBV in Vlaardingen. 'Het is een mooi bedrijf'*. Vlaardingen.
- Bannink, D. & Bosselaar, H. (red.) (2018). *Het probleem samenwerken: duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Bannink, D. & Bosselaar, H. (2020) Hoogerwerf 'revisited'. Over de beleidstheorie 2.0 en de Participatiewet. In Bosselaar H. (red). *Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet* Den Haag: Boom Bestuurskunde
- Bannink, D. & Trommel, W. (2019). Intelligent modes of imperfect governance. *Policy and Society*, 38(2), 198-217
- Berger, P. & Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday Anchor.
- Boje, D. M. (1995). Stories of the storytelling organization: A postmodern analysis of Disney as "Tamara-Land". *Academy of Management journal*, 38(4), 997-1035.
- Boje, D. M. (2001). *Narrative methods for organizational & communication research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Boje, D. M. (2008). *Storytelling organizations*. Sage.
- Bos, M., Koemans, H. & Storm, N. (2018). Samenwerking tussen organisaties binnen arbeidsmarktregio's. In: D. Bannink & H. Bosselaar (red.), *Het probleem samenwerken. Duiden en verbinden: ironische uitwegen voor vastgelopen samenwerking* (pp. 65-95). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Boutellier, H. & Trommel, W. (red.) (2018). *Emerging Governance, Crafting communities in an Improvising Society*. Den Haag: Eleven international Publishing.
- Brown, A. D. (2006). A narrative approach to collective identities. *Journal of management Studies*, 43(4), 731-753.
- Bruner, J. (1986). *Actual Minds, Possible Words*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Castells, M. (1996). *The information age: Economy, society, and culture. Volume I: The rise of the network society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Cedris (2015). *De geschiedenis van sociale werkgelegenheid in Nederland*. Cedris.
- Cedris (2016) *Stand van zaken implementatie Participatiewet. Monitor van januari/februari 2016*. Utrecht: Cedris.
- Commissie-De Vries (2008). *Werken naar vermogen. Advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw*. Den Haag.

- Cuelenaere, B., E. van den Brink, J. Mulder (2015) *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage eerste meting*. Tilburg: CenterData.
- Cuelenaere, B., E. van den Brink, J. Mulder en N. Kieruj (2017). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage tweede meting*. Tilburg: Centerdata.
- Cuelenaere, B., E. van den Brink en J. Leenen (2019). *Ervaringen gemeenten met Participatiewet. Rapportage derde meting*. Tilburg: CenterData.
- Czarniawska, B. (2004). *Narratives in Social Science Research*. Sage.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160
- Dodge, J., Ospina, S. M., & Foldy, E. G. (2005). Integrating rigor and relevance in public administration scholarship: The contribution of narrative inquiry. *Public administration review*, 65(3), 286-300.
- Duyvendak, J.W., Bouw, C., Gërkhani, K. & Velthuis, O. (2013). *Sociale kaart van Nederland: over instituties en organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. en Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fisher, W. R. (1984). Narration as a human communication paradigm: The case of public moral argument. *Communications Monographs*, 51(1), 1-22.
- Foucault, M. (1971). *De orde van het spreken*. Amsterdam: BOOM.
- Foucault, M. (2013). *Geschiedenis van de waanzin in de zeventiende en achttiende eeuw*. Meppel: Boom.
- Gabriel, Y. (2000). *Storytelling in organizations: Facts, fictions, and fantasies: Facts, fictions, and fantasies*. OUP Oxford.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures* (Vol. 5019). Basic books.
- Gestel, N. van, de Beer, P., & Meer, M. van der (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hajer, M. (1989). Discours-coalities in politiek en beleid: de interpretatie van bestuurlijke heroriëntering in de Amsterdamse gemeentepolitiek. *Beleidswetenschap*, 3(3):242-263.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M. (2000). *Politiek als vormgeving*. Oratie, Amsterdam.



- Harteveld, I. (2016) *Wsw-statistiek 2015. Jaarrapport*. Zoetermeer: Panteia.
- Hemerijck, A., & Visser, J. (1999). Beleidsleren in de Nederlandse verzorgingsstaat. *Beleid en Maatschappij*, 26(1), 13-26.
- Hermans, H.J.E. & Schmidt S.H. (2002). Een blinde fietsenmaker in het stedelijk. Tentoonstelling en congres 'arbeid voor onvolwaardigen' in 1928. *Gewina*, 25(4), 226-240.
- Humphreys, M., & Brown, A. D. (2002). Narratives of organizational identity and identification: A case study of hegemony and resistance. *Organization studies*, 23(3), 421-447.
- Houppermans, M. (2011). *Twee Kanten van de Medaille: een onderzoek naar de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding. Bijlage bij het proefschrift*. Delft: Eburon.
- Inspectie SZW (2019). *Evaluatie beschut werk*. Den Haag: ISZW
- Inspectie SZW (2016). *Vervolgonderzoek beschut werk*. Den Haag: ISZW
- Kingdon, J. (1995). *Agenda, alternatives and public policy*. Boston: Little, Brown & Co.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.
- Kok, L, Kroon, L., Lammers. M & Luiten, W. (2019) *Perspectief Wsw onder de Participatiewet, Tweede rapportage april 2019*, . Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, R. Oomkens, T. Geijzen en M. Linssen (2019a). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Eindrapportage oktober 2019*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/Panteia
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage, Newbury Park.
- Landelijke Cliëntenraad (2019). *Thermometer Beschut werk Wel budget, weinig werkplekken*. Den Haag: LCR.
- Lindeman, R. (1982). Het Amsterdamse Bos en de crisis van de jaren dertig. *De Gids*, 145 (1), 244-254.
- MacIntyre, A. (1981). *After virtue: A study in moral theology*. University of Notre Dame Press.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. Yale University Press.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363
- Meyer, J.W., & Scott, W. R. (1983). *Organizational Environments*. Beverly Hills, CA: SAGE.

Michielse, H. (1986). Jan Lois Vives, de hervorming van de armenzorg rond 1525 en de opkomst van een 'andragogische' technologie. *Tijdschrift voor agologie*(5), 267-287.

Ministerie SZW (2013) *Resultaten sociaal overleg*, brief van 11 april 2013

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2016) *Kennisdocument beschut werk. Veelgestelde vragen*. Den Haag: SZW, in samenwerking met de Programmaraad

Ministerie SZW (2018), *Kennisdocument beschut werk veel gestelde vragen en antwoorden*, maart 2018, Den Haag Min SZW

Ministerie SZW (2019a) *Beschut werk in de Participatiewet*, Kennisdocument maart 2019

Ministerie SZW (2019b) *Stand van zaken beschut werk*, Brief van 23 mei 2019

Nederlandsche Vereeniging tot Bevordering van den Arbeid voor Onvolwaardige Arbeidskrachten (A.V.O.). (1933). *Arbeidszorg voor Onvolwaardigen*. Amsterdam.

O'Toole Jr, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 45-52.

Polkinghorne, D.E. (1987). *Narrative Knowing and the Human Sciences*. Albany, NY: State University of New York Press.

Rhodes, C. & Brown, A.D. (2005). Narrative, organizations and research. *International Journal of Management Reviews*, 7(3), 167-188.

Ricoeur, P. (1984). *Time and Narrative*. Chicago, IL: University of Chicago Press

Sadiraj, K., Hofs, S. & Versantvoort, M. (2018) *Van sociale werkvoorziening naar participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schuyt, C. J. M. (1991). *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Schwartz-Shea, P., & Yanow, D. (2012). *Interpretive research design: Concepts and processes*. Routledge.

Sennett, R. (2012). *Together: The rituals, pleasures and politics of cooperation*. Yale University Press.

Streeck, W. & Thelen, K.A. (Eds.) (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.

SER (1983). *Advies voorstellen WSW 1984*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

SER (1985). *Advies organisatie sociale werkvoorziening*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

- SEOR (2001). *Evaluatie van begeleid werken in het kader van de WSW*. Eindrapport. Rotterdam.
- Steen, M. van der (2009). *Een sterk verhaal: Een analyse van het discours over vergrijzing*. Den Haag: Lemma.
- SCP (1998). *Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk. Een onderzoek naar de voorwaarden voor een effectief lokaal achterstandsbeleid*. Rijswijk, Sociaal Cultureel Planbureau.
- Stone, D. A. (1988). *Policy paradox and political reason*. Scott Foresman & Co.
- Swart, W. (2000). *Onbeperkt inzetbaar. 135 jaar sociale werkvoorziening in Amsterdam*. Amsterdam: WRA Groep.
- Termeer, C. & Dewulf, A. (2019). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 298-314.
- Terpstra, J. (1985). *Aan de poort van de sociale werkvoorziening: een studie over besluitvorming en marginalisering als twee kanten van de toetreding*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.
- Trommel, W. A., & van der Veen, R. (Eds.). (1999). *De herverdeelde samenleving: De ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam University Press.
- Tweede Kamer (1965-1966). *Regelen inzake het bieden van aangepaste werkgelegenheid*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1965/1966, 8609, nr. 3.
- Tweede Kamer (1989/1990). *Nota Sociale vernieuwing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 455, nr. 4
- Tweede Kamer (1995/1996). *Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24787, nr. 3.
- Tweede Kamer (2001/2002). *Sociale werkvoorziening*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28130, nrs. 1–2.
- Tweede Kamer (2004/2005). *Sociale werkvoorziening*. Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 15 juni 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29817, nr. 7
- Tweede Kamer (2004/2005). *Sociale werkvoorziening*. Verslag van een Algemeen Overleg, 24 november 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29817, nr. 20
- Tweede Kamer (2006/2007). *Kabinetsformatie 2006*. Brief van de informateur, 7 februari 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30891, nr.4
- Tweede Kamer (2006/2007). *Wijziging van de Wet sociale werkvoorziening in verband met een betere realisering van de met die wet beoogde doelen*. Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 21 mei 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29817 en 30673, nr. 30.

Tweede Kamer (2010/2011). *Kabinetsformatie 2010*. Brief van de informateur, 7 oktober 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32417, nr. 15

Tweede Kamer (2012/2013). *Contouren Participatiewet*. Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 21 december 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 29817, nr. 98.

Tweede Kamer (2012/2013). *Decentralisatiebrief*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 februari 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33400 VII, nr. 59.

Tweede Kamer (2012/2013). *Participatiewet en quotum na sociaal akkoord*. Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 27 juni 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 29817, nr.55.

Tweede Kamer (2013/2014). *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (invoeringswet Wet werken naar vermogen)*. Vierde nota van wijziging. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33161, nr. 107.

UWV, *Kwartaalrapportages beschut werk*

Vaara, E. (2002). On the discursive construction of success/failure in narratives of post-merger integration. *Organization studies*, 23(2), 211-248.

Van Rooden, A. (2004). *De identiteit van de narratie. Narrativiteit en identiteit bij Paul Ricoeur*. *Frame*, 17, 55-69.

Van Trigt, P.W. (2013). *Blind in een gidsland. Over de bejegening van mensen met een visuele beperking in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij, 1920-1990*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Veenswijk, M.B. (2006). *Interventies van betekenis. Management van cultuurverandering in complexe organisatienetwerken*. Oratie, Amsterdam.

Veer, J. van der (2013). *Weg uit het verleden: Een institutionele analyse van de gemeentelijke uitwerking van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Amsterdam: VU University Press.

VNG (2006). *De WSW in beweging*. Den Haag: VNG.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization science*, 16(4), 409-421.

Zucker, L. G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American sociological review*, 726-743.