

Samenvatting

Samenvatting

Sociale werkvoorziening tussen overheid, markt en samenleving

Een studie naar de achtergronden, praktijken en resultaten van de strategieën van hybride organisaties

Introductie van de ‘puzzel’

De arbeidsparticipatie van mensen met een beperking ligt wereldwijd achter op de arbeidsparticipatie van de overige bevolking (OECD, 2003 en 2008; ILO, 2013). Dit wordt in veel landen al geruime tijd als problematisch ervaren en op de politieke agenda gezet (Barnes en Mercer, 2005; Oliver en Barnes, 2010). In Nederland zijn er diverse regelingen gericht op de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking zoals de Participatiewet, de Wajong en de WSW¹. Binnen deze studie staat de Wet sociale werkvoorziening (WSW) centraal. Met deze wet regelt de Nederlandse overheid dat mensen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend in staat zijn om onder aangepaste omstandigheden arbeid te verrichten, werkzaam kunnen zijn op een aangepaste arbeidsplek. SW-bedrijven hebben een belangrijke rol bij de uitvoering van deze wet. Zij hebben de taak om werk te bieden aan mensen met een arbeidsbeperking. Daarbij kan het gaan om beschut werk binnen het SW-bedrijf, maar ook om werk bij een reguliere werkgever.

Centraal in deze studie staat de empirische observatie dat SW-bedrijven een grote diversiteit aan strategieën en resultaten hebben, ondanks de landelijke beleidscontext die ze delen. Dit roept de vraag op wat de achtergronden zijn van deze verschillen in strategieën en resultaten van SW-bedrijven. Deze ‘puzzel’ is binnen deze studie vertaald in het onderzoeksdoel om de achtergronden van de verschillende strategieën en resultaten van SW-bedrijven in Nederland te begrijpen. In lijn met dit onderzoeksdoel is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke factoren zijn van invloed op de strategieën van Nederlandse SW-bedrijven en op welke wijze werken de strategieën door in hun resultaten?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is een theoretisch perspectief ontwikkeld waarbij SW-bedrijven beschouwd worden als hybride organisaties.

¹ De komst van de Participatiewet betekent het einde van de instroom in de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), die in 1969 ingevoerd was. Mensen die al een sw-indicatie hebben met een vast dienstverband behouden hun baan en salaris o.b.v. de WSW.

SW-bedrijven als hybride organisaties

Hybride organisaties zijn gedefinieerd als organisaties die de kenmerken mixen van minimaal twee organisatietypen: publieke, private of maatschappelijke organisaties (zie bijvoorbeeld: Billis, 2010b; Brandsen et al, 2005; Evans, 2005; Pestoff, 1992). Voorbeelden van hybride organisaties zijn ziekenhuizen, universiteiten, woningcorporaties en scholen. SW-bedrijven kunnen bestempeld worden als hybride organisatie, omdat ze de *publieke* taak hem om de WSW uit te voeren, ze *commerciële* activiteiten ondernemen om werk te bieden aan mensen met een arbeidsbeperking en aanvullende middelen in de markt moeten genereren door de ontoereikend van de subsidies en ze de *sociale missie* hebben om een bijdrage te leveren aan het welzijn van mensen met een arbeidsbeperking.

De meervoudige taken en identiteiten van SW-bedrijven leiden tot grote strategische uitdagingen voor SW-bedrijven, omdat de taken en identiteiten kunnen divergeren en tegengestelde eisen aan de organisatie kunnen stellen. Daarbij kan het zijn dat strategieën die in het ene domein gewenst zijn als ongewenst en onacceptabele bestempeld worden in een ander domein. Een voorbeeld is dat de invoering van de strategie om hogere eisen aan de SW-medewerkers te stellen om de productiviteit te vergroten vanuit een commercieel perspectief wenselijk is, omdat hiermee de inkomsten vergroot kunnen worden. Deze strategie kan echter binnen het domein van de samenleving rekenen op minder steun vanwege de mogelijke negatieve effecten die dit op het welzijn van de SW-medewerkers heeft. In de samenleving staat het welzijn van de SW-medewerkers en het bieden van *passend* werk immers voorop.

Drie theoretische perspectieven

Een kritiek op de bestuurskunde en non-profitliteratuur is dat het concept 'hybriditeit' slechts beperkt theoretisch ingebed is en dat er stappen gezet moeten worden om theorie over hybride organisaties te ontwikkelen. Binnen deze studie is deze kritiek opgepakt door het onderzoek naar SW-bedrijven, gezien als hybride organisaties, een heldere theoretische inbedding te geven. Er worden drie theoretische perspectieven gehanteerd voor de bestudering van de strategieën van SW-bedrijven die elk een belangrijke stroming binnen de strategieliteratuur vertegenwoordigt:

Het eerste theoretische perspectief wordt gevormd door de neo-institutionele theorie. Elk SW-bedrijf kent een institutionele context waarin er regels zijn voor gedrag dat wel of niet geaccepteerd wordt. De regels, normen en waarden die in de omgeving gelden, kunnen wisselen per SW-bedrijf. De neo-institutionele theorie focust zich op de beperkingen aan het gedrag, voortkomend uit geldende regels, normen en waarden, die de omgeving aan een organisatie oplegt (Scott, 1995; Scott

en Meyer, 1991). Ook hier is het van belang dat hybride organisaties te maken hebben met meerdere institutionele omgevingen. Dit betekent dat zij met verschillende institutionele logica's geconfronteerd worden. Dit kan leiden tot spanningen in de regels, normen en waarden waar de organisatie aan moet voldoen.

Het tweede theoretische perspectief is de resource dependency theory (RDT). Het centrale idee binnen de RDT is "organizations are constrained and affected by their environments and [...] act to attempt to manage resource dependencies" (Pfeffer en Salancik, 2003, p. xxiii). Organisaties hebben voldoende 'resources' (hulpbronnen) nodig om te kunnen overleven en zijn niet in staat om daar zelf volledig in te voorzien. Dit maakt dat organisaties relaties met hun omgeving aan moeten gaan om in de noodzakelijke hulpbronnen te voorzien en dit creëert een afhankelijkheid van de omgeving. De RDT focust daarmee op de ruilrelaties of transacties van organisaties met hun omgeving (ibid., p. xv). Voor hybride organisaties geldt dat zij voor hun resources afhankelijk zijn van meerdere omgevingen (zie bijvoorbeeld: Brandsen et al., 2006). Dit kan voor spanningen zorgen indien deze relaties conflicterende eisen aan de organisatie stellen.

Het derde theoretische perspectief bestaat uit theorie over organisatie-identiteit. Het centrale idee daarbij is dat de organisatie-identiteit het gedrag van organisaties stuurt (zie bijvoorbeeld: Hamilton en Gaio, 2010; Brunninge, 2005; Putters, 2001; Kodeih en Greenwood, 2014). Juist voor hybride organisaties is het relevant om de organisatie-identiteit te bestuderen, omdat de organisatie-identiteit kan helpen bij het maken van strategische keuzes indien er sprake is van conflicterende eisen, normen, waarden en regels aan de organisatie (zie bijvoorbeeld Putters, 2001; Kraatz en Block, 2008).

De relatie tussen strategieën en resultaten

Het theoretisch perspectief om de diversiteit in resultaten van SW-bedrijven te begrijpen is hoofdzakelijk gebaseerd op literatuur over de relatie tussen strategieën en resultaten. Een centraal concept daarbij is 'fit' (passendheid). Dat wil zeggen dat de strategieën van organisaties aan moeten sluiten bij de kenmerken van de omgeving om goede resultaten te behalen (environment-strategy alignment)(zie bijvoorbeeld: Beal, 2000; Venkatraman en Prescott, 1990). Dit leidt tot effectieve strategieën.

Binnen deze studie is een centrale redeneerlijn dat voor hybride organisaties geldt dat de definitie van een effectieve strategie afhankelijk is van de interne doelen van de organisatie. Dit is toegelicht aan de hand van de drie theoretische perspectieven die centraal staan binnen de studie:

- Een effectieve strategie binnen de neo-institutionele theorie slaagt er in om voldoende legitimiteit te vergaren binnen de domeinen waarin zij dit verlangt

(zie bijvoorbeeld: Scott en Meyer, 1991; Kostova en Zaheer, 1999). Het behalen van legitimiteit kan daarbij gezien worden als een intern doel. De hybride organisatie zal daarbij een afweging maken tussen de beschikbare strategieën om de externe resultaten te behalen en het draagvlak hiervoor in de institutionele omgevingen.

- Een effectieve strategie binnen de RDT is er één die er in slaagt om de noodzakelijke middelen uit de omgeving te verkrijgen. Het verkrijgen van de noodzakelijke hulpbronnen kan daarbij bestempeld worden als het interne doel. Dit betekent dat de hybride organisatie bij de afweging van de strategieën om de externe resultaten ook in overweging zal nemen wat de strategie betekent voor de mogelijkheden om voldoende resources te verkrijgen.
- De centrale gedachte in de theorie over organisatie-identiteit is dat organisaties op basis van de door hen gestelde organisatie-identiteit het gedrag kiezen dat ze willen vertonen (zie bijvoorbeeld: Hamilton en Gaio, 2010; Brunninge, 2005). Een effectieve strategie heeft vanuit dit perspectief weinig meer te maken met de aansluiting met de omgevingen. Een effectieve strategie is dan de strategie die past bij de identiteit(en) van de organisatie.

Samengevat kan gezegd worden dat de diversiteit in resultaten voortkomt uit verschillen in de effectiviteit van de strategieën. SW-bedrijven die goed presteren, slagen er in om effectieve strategieën in te zetten.

Onderzoeksopzet

Binnen deze studie is een mixed-method onderzoeksopzet gehanteerd (e.g. Greene and Caracell, 1989; Tashakkori and Teddlie, 1998; Creswell and Clark, 2011). De eerste stap van het onderzoek was het uitzetten van een vragenlijst en het verzamelen van bestaand materiaal. Deze onderzoeksstap had een hoofdzakelijk kwantitatief karakter. Het doel was om sectorbreed voor de Nederlandse SW-bedrijven hun omgevingskenmerken, organisatie-identiteiten, strategieën en resultaten in kaart te brengen. De vragenlijst is naar 92 SW-directeuren gestuurd. De respons was 73%.

De tweede onderzoeksstap was een diepte-analyse van acht cases. Het doel was deze stap was om een diepgaand inzicht te krijgen in de achtergronden, praktijken en resultaten van de strategieën van SW-bedrijven om zo te begrijpen waar de variëteit in strategieën en resultaten van SW-bedrijven vandaan komt. Hiervoor is diepteonderzoek door middel van case studies noodzakelijk. De case selectie was gebaseerd op heterogeniteit op de onafhankelijke variabele 'organisatie-identiteit' en op de afhankelijke variabele 'financieel resultaat'.

Resultaten: de institutionele omgevingen, resource omgevingen en organisatie-identiteiten van SW-bedrijven

Op basis van de vragenlijst en de case studies is duidelijk geworden wat de karakteristieken van de institutionele omgevingen, de resource omgevingen en de organisatie-identiteiten zijn. Onderstaand worden de belangrijkste bevindingen besproken.

De institutionele omgevingen

De karakteristieken van de institutionele omgevingen verschillen tussen de verschillende domeinen. Voor het domein van de markt en samenleving van SW-bedrijven geldt dat er weinig regels (direct) aan de SW-bedrijven opgelegd worden. SW-directeuren geven soms wel aan dat er spelregels in de markt gelden ten aanzien van hoe zij zaken met het SW-bedrijven willen doen. Daarentegen geldt voor het domein van de overheid dat gemeenten regels aan het SW-bedrijven op kan leggen vanuit de hiërarchische relatie die zij met SW-bedrijven hebben. Gemeenten hebben de mogelijkheid om sterk de regie te voeren op de SW-bedrijven (is feitelijk ook hun wettelijke taak) en daarmee te sturen op wat zij willen dat het SW-bedrijf doet. Echter pakken in de praktijk gemeenten dit in wisselende mate op. Er zijn inderdaad gemeenten die SW-bedrijven voorschrijven welke strategie ze moeten inzetten terwijl andere gemeenten juist van de SW-directeur verwachten dat hij *zelf* de strategie vaststelt. Hierdoor opereren sommige SW-bedrijven zeer autonoom en zetten zelf hun koers uit terwijl andere SW-bedrijven slechts de wil van de gemeenten kunnen volgen. Dit maakt dat de institutionele omgevingen van SW-bedrijven zeer divers zijn.

De vragenlijst laat zien dat voor de meeste SW-bedrijven geldt dat zij een goede relatie met de gemeente(n) hebben waarvoor zij regelingen uitvoeren. Er zijn echter SW-bedrijven waarvoor dit niet geldt, zij vinden hun gemeente(n) onwelwillend tegenover hun SW-bedrijf. Dit was ook in de case studies zichtbaar. Er is één SW-bedrijf waarvan zelfs gezegd kan worden dat de relatie tussen SW-bedrijf en gemeente verstoord was. Voor de relatie met de samenleving geldt dat vrijwel alle SW-bedrijven veel draagvlak in de samenleving voor hun SW-bedrijf als voorziening voor arbeidsgehandicapten ervaren. Tot slot is gekeken in hoeverre de werkgevers in de markt van het SW-bedrijf bereid zijn om SW-medewerkers een reguliere werkplek te bieden, en daarmee de WSW-doelstelling om meer arbeidsgehandicapten regulier te laten participeren ondersteunen. Uit de studie komt, op basis van de percepties van de SW-directeuren, naar voren dat dit wisselt tussen SW-bedrijven. Ook in de case studies kwam naar voren dat er respondenten zijn die het beeld hebben dat werkgevers 'er niet op zitten te wachten' en andere respondenten die aangeven dat werkgevers graag gebruik maken van de SW-medewerkers als werknemers.

De resource omgevingen

Deze studie laat zien dat de directeurs van SW-bedrijven hun resource omgevingen verschillend percipiëren. Daarmee lijken ze in verschillende resource omgevingen te opereren. Dit geldt zowel voor het domein van de markt als de overheid. De vragenlijst laat bijvoorbeeld ten aanzien van het domein van de markt zien dat er SW-directeurs zijn die het als moeilijk ervaren om arbeidsgehandicapten bij werkgevers te plaatsen terwijl andere SW-directeurs dit helemaal niet als moeilijk ervaren. Daarnaast wordt er verschillend aangekeken tegen de mogelijkheden om opdrachten in de markt te krijgen en de concurrentie op de arbeidsmarkt. Een verschil in het overheidsdomein is bijvoorbeeld dat sommige SW-bedrijven veel concurrentie ervaren bij het binnenhalen van publieke opdrachten terwijl andere SW-bedrijven dit niet zo ervaren. Daarnaast is het niet altijd even vanzelfsprekend dat gemeenten de tekorten van het SW-bedrijf aanvult.

Identiteiten van SW-bedrijven

De vragenlijst en de case studies hebben laten zien dat SW-bedrijven verschillende identiteiten kunnen hebben. De vragenlijst aan de SW-directeurs richtte zich daarbij op de ‘hybride mix’ van de SW-bedrijven: de specifieke mix van publieke, private en maatschappelijke elementen van organisaties. Uit de vragenlijst komt naar voren dat er hierbij zeven soorten identiteiten van SW-bedrijven te onderscheiden zijn (in de volgorde van meest naar minst gekozen):

1. Tweeledig hybride privaat-maatschappelijk
2. Sterk publiek
3. Drieledig hybride (publiek, privaat, maatschappelijk)
4. Sterk privaat
5. Maatschappelijke organisatie
6. Tweeledig hybride publiek-maatschappelijk
7. Tweeledig hybride privaat-maatschappelijk

Onder de SW-bedrijven zijn alle zeven soorten identiteiten te vinden. De identiteit ‘tweeledig hybride publiek privaat’ komt het meest voor, bij bijna een derde van de SW-bedrijven. Totaal gezien zijn de elementen van publieke organisaties het sterkst vertegenwoordigd onder de SW-bedrijven. De elementen van maatschappelijke organisaties zijn het minst vertegenwoordigd.

In de case studies wordt ook ‘het soort organisatie’ vastgesteld als identiteit van de organisatie. Hierbij gaat het om de inhoudelijke taak die het SW-bedrijf voor zichzelf zag wat de identiteit bepaalde. Daarbij komt naar voren dat SW-bedrijven drie soorten identiteiten laten zien:

- Een productiebedrijf;
- Een mensontwikkelbedrijf;
- Een detacheringsbedrijf.

Een productiebedrijf is een organisatie die zich hoofdzakelijk profileert als een organisatie die producten en diensten levert in de markt, een mensontwikkelbedrijf is een organisatie die zich hoofdzakelijk profileert als organisatie die de arbeidscapaciteit van mensen verder ontwikkeld en een detacheringsbureau is een organisatie die zichzelf hoofdzakelijk profileert als leverancier van arbeidskrachten aan werkgevers. Daarbij was daarnaast te zien dat veel SW-bedrijven in hun bestaan een ontwikkeling doormaken van een productiebedrijf naar een detacheringsbedrijf (zie ook: Cedris, 2014e). Dit hangt samen met de beleidsontwikkeling van de WSW waarbij werken bij een reguliere werkgever steeds meer de norm werd.

Resultaten: strategieën en resultaten van SW-bedrijven en de achtergronden

De achtergronden van de strategieën en resultaten van SW-bedrijven staan centraal in de case studies. Onderstaand worden de belangrijkste bevindingen besproken. Daarbij wordt gestart met het weergeven van de bevindingen over het soort strategieën en resultaten van SW-bedrijven.

De strategieën van SW-bedrijven

Binnen de studie is er een onderverdeling gemaakt in institutionele strategieën, resource strategieën en identiteitsgebonden strategieën. Uit de case studies komt naar voren dat de institutionele strategieën van SW-bedrijven zich vooral richten op de markt en/of de overheid. Er worden vrijwel geen strategische activiteiten ingezet richting de samenleving om draagvlak bij burgers te realiseren. De SW-bedrijven uit de case studies hanteren daarnaast verschillende strategieën ten aanzien van de ‘institutionele druk’ die er is. De strategie ‘instemmen’ was daarbij wel veruit de meest gekozen strategieën. Er was één case die voor de strategie ‘trotseren’ kiest en één case die voor de strategie ‘compromitteren’ kiest.

Op basis van de case studies en de enquête is vastgesteld dat de resource strategieën van SW-bedrijven zich hoofdzakelijk richten op het domein van de overheid en/of de markt. De samenleving wordt vrijwel niet gezien als een domein om financiële middelen vandaan te halen. Veel SW-bedrijven kiezen voor een strategie van bezuinigen of het realiseren van meer inkomsten uit het domein van de markt en/of de overheid. Er wordt minder ingezet op het aanpassen van domeinen om de vraag naar hun goederen en diensten te verhogen.

Uit de case studies komt naar voren dat er voor SW-bedrijven drie identiteitsgebonden strategieën onderscheiden kunnen worden: 1. Een sterke nadruk op beschut werk, 2. Een sterke nadruk op de ontwikkeling van de SW-medewerkers en 3. Een sterke nadruk op extern werk voor SW-medewerkers. De laatste jaren is de strategie met een sterke nadruk op extern werk voor SW-medewerkers aan een opmars bezig. Veel SW-bedrijven kennen de ontwikkeling waarbij ze zich eerst primair op beschut werk gericht hebben, vervolgens meer richting de arbeidsontwikkeling van de SW-medewerkers ging en tot slot een sterke nadruk op extern werk voor de SW-medewerkers als strategie kregen.

De achtergronden van de strategieën:

Binnen dit proefschrift is de wijze waarop Nederlandse SW-bedrijven tot hun strategieën komen vanuit drie perspectieven bestudeerd waarbij de volgende factoren centraal stonden: institutionele omgevingen, resource dependencies en organisatie-identiteiten. Onderstaand wordt voor elk van deze factoren weergegeven hoe zij een rol hebben gespeeld bij de strategieën van de SW-bedrijven in de case studies van deze studie.

Institutionele omgevingen

De institutionele omgeving kan zowel een *directe* als een *indirecte* rol spelen bij de strategieën van SW-bedrijven. De *directe* rol heeft betrekking op gemeenten die de strategie van hun SW-bedrijf vaststellen en deze aan hun SW-bedrijf 'opleggen'. De gemeente heeft zelf duidelijke ideeën over de richting van het SW-bedrijf en wil dat het SW-bedrijf deze strategie uitvoert. Er dient overigens opgemerkt te worden dat het hierbij vooral gaat over 'strategie als een perspectief' en minder om de daadwerkelijk acties om daar te komen. Van het SW-bedrijf wordt verwacht dat zij de bedrijfsvoering oppakt en strategieën ontwikkelt om de gestelde doelen te realiseren. Een *indirecte* rol wordt gezien wanneer SW-bedrijven de strategie bij de gemeente(n) 'ophalen'. Daarbij ligt het initiatief bij het SW-bedrijf. Het SW-bedrijf wil vanuit het idee dat het SW-bedrijf een publieke organisatie is, weten wat de gemeente van het SW-bedrijf wenst en wil dit dan ook uitvoeren. In de praktijk is te zien dat gemeenten niet altijd deze rol voor zichzelf ook zien, omdat ze de directie van het SW-bedrijf als de experts beschouwen en daarom liever de strategie door hen laten vaststellen.

Resource dependencies

De case studies hebben laten zien dat de resource omgeving een *indirecte* rol kan spelen. Dit is te zien bij SW-bedrijven waar de strategie gebaseerd is op de beschikbare resources in de omgeving. Sommige SW-bedrijven kiezen ervoor om hoofdzakelijk een productiebedrijf te zijn vanwege de inschatting dat de markt en de overheid onvoldoende werkplekken voor de SW-medewerkers zouden hebben en het afbouwen

van het productiebedrijf uiteindelijk niet zal bijdragen aan het welzijn van de SW-medewerkers. Daarmee zetten ze niet de norm van het primair inzetten op werk buiten het SW-bedrijf centraal, maar hun eigen inschatting van wat de beste strategie is op basis van de beschikbare middelen.

Organisatie-identiteiten

Voor de rol van organisatie-identiteit bij de strategieën van SW-bedrijven kan geconcludeerd worden dat het per identiteit verschilt welke rol de identiteit in de praktijk speelt. Voor cases met een dominant *publieke* identiteit speelt identiteit een belangrijke rol bij de *strategiebepaling*. Vanwege hun publieke karakter kiezen SW-bedrijven er dan voor om de strategie te kiezen die de gemeenten voor het SW-bedrijf voor ogen heeft. Voor cases met een dominant *private* identiteit speelt de identiteit vooral een *instrumentele* functie. De private identiteit wordt door SW-bedrijven aangenomen om invulling te kunnen geven aan hun WSW-taak. Het stelt hen in staat om zaken te doen met marktpartijen en daarmee het interne of externe werk voor de SW-medewerkers te realiseren. Bij de cases met een dominant *maatschappelijke* identiteit heeft de identiteit zowel een instrumentele als een interne functie. De maatschappelijke identiteit wordt commercieel ingezet om opdrachten binnen te halen en SW-medewerkers te kunnen plaatsen buiten het SW-bedrijf. Daarnaast heeft de maatschappelijke identiteit ook betrekking op de relatief grote zorgcomponent die nog binnen het SW-bedrijf aanwezig is.

De resultaten van SW-bedrijven

Binnen deze studie is er voor gekozen om een onderscheid te maken tussen de financiële en sociale resultaten van SW-bedrijven. Dit is noodzakelijk vanwege het hybride karakter met de meervoudige doelen van SW-bedrijven. SW-bedrijven worden niet alleen financieel beoordeeld zoals in de markt gebruikelijk is, maar hebben ook vanuit het domein van de overheid en de samenleving een sociale opdracht te vervullen. De studie heeft laten zien dat de sociale en financiële resultaten van SW-bedrijven sterk uiteenlopen. Uit de bestaande database kwam bijvoorbeeld naar voren dat de financiële resultaten (exclusief vaste gemeentelijke bijdrage) van SW-bedrijven in 2011 tussen een positief resultaat van 10 miljoen euro en een negatief resultaat van ruim 26 miljoen euro lagen. Gemiddeld hadden de SW-bedrijven in 2011 een financieel resultaat van ruim 800.000 euro negatief. Voor de sociale resultaten van SW-bedrijven is gekeken naar de werksoorten (beschut binnen, detacheringen en begeleid werken) voor de SW-medewerkers. Ook hier liepen de resultaten sterk uiteen. Het percentage van de totale groep SW-medewerkers op beschut, intern werk in 2011 varieerde bij de SW-bedrijven tussen de 4% en de 89%. Het percentage van de totale groep SW-medewerkers dat gedetacheerd was varieerde bij de SW-bedrijven tussen de 3% en de 51%. Het percentage van de totale groep SW-medewerkers in de werksoort 'begeleid werken' varieerde bij de SW-bedrijven tussen de 0% en 20%.

De achtergronden van de resultaten van SW-bedrijven

Uit de case studies komt naar voren dat de strategieën van SW-bedrijven van grote betekenis zijn voor de resultaten van SW-bedrijven. Dit geldt zowel voor de financiële als sociale resultaten van SW-bedrijven. Het negatieve subsidieresultaat van SW-bedrijven maakt dat het realiseren van aanvullende inkomsten permanent op de agenda staat. SW-bedrijven moeten hiervoor slim hun financiële strategieën kiezen. Dat betekent in de praktijk bijvoorbeeld: de rendabele productmarkcombinaties kiezen, op tijd stoppen met activiteiten die niet meer rendabel zijn, lobbyen bij gemeenten voor opdrachten, marktgericht werken, innoveren en efficiënt werken.

Ten aanzien van de financiële resultaten laat deze studie zien dat *het soort* strategie dat gekozen wordt van weinig betekenis is voor de financiële resultaten. De case studies (maar ook de vragenlijst) laten zien dat zowel strategieën primair gericht op het domein van de overheid als strategieën primair gericht op het domein van de markt tot positieve financiële resultaten kunnen leiden. Dit geldt ook voor de identiteitsgebonden strategieën van 'een sterke nadruk op beschut werk', 'sterke nadruk op ontwikkeling SW-medewerkers' en 'sterke nadruk op extern werk voor de SW-medewerkers'. Het is daarmee niet zozeer van belang *welke* strategie het SW-bedrijf kiest, maar meer hoe deze in de praktijk uitwerkt.

Wat betreft de sociale resultaten is het soort identiteitsgebonden strategie van SW-bedrijven van grote betekenis gebleken. SW-bedrijven met een strategie gericht op beschut werk realiseren bijvoorbeeld beduidend minder plekken bij reguliere werkgevers voor de SW-medewerkers dan SW-bedrijven die hun strategie richten op het realiseren van werkplekken buiten het SW-bedrijf. Dit is ook logisch omdat er een directe link is tussen de operationalisering van het sociaal resultaat binnen deze studie en de identiteitsgebonden strategie. Daarbij laat de studie overigens wel zien dat het voor het sociale resultaat uitmaakt wanneer een specifieke strategie ingezet is. SW-bedrijven die vroeg ingezet hebben op de strategie 'van binnen naar buiten' hebben beduidend meer SW-medewerkers gedetacheerd dan SW-bedrijven die deze strategie nog niet zo lang geleden hebben ingevoerd. Daarnaast kan gezegd worden dat de 'wet van de bevorderende achterstand' geldt. Uit de studie komt naar voren dat de SW-bedrijven die relatief vroeg met grote financiële tekorten geconfronteerd werden nu de vruchten plukken, omdat dit de aanleiding was om de strategie 'van binnen naar buiten' kiezen. SW-bedrijven die relatief lang succesvol waren als productiebedrijf hebben nu een achterstand op dat vlak. Het detacheren van SW-medewerkers heeft blijkbaar tijd nodig. Ook is de aanwezigheid van werk voor SW-medewerkers in de omgeving van het SW-bedrijf van belang. Omgevingen met weinig beschikbare werkplekken voor de SW-medewerkers drukken de sociale resultaten van SW-bedrijven.

Conclusie: beantwoording centrale vraag

Op basis van de bevindingen uit de kwantitatieve en de kwalitatieve onderzoeksstap is er een antwoord geformuleerd op de centrale vraag: *Welke factoren zijn van invloed op de strategieën van Nederlandse SW-bedrijven en op welke wijze werken de strategieën door in hun resultaten?*

De strategieën van SW-bedrijven zijn afhankelijk van de factoren die de SW-directies centraal stellen bij de strategiebepaling en de mate waarin SW-bedrijven van de betrokken gemeente(n) (als eigenaar van het SW-bedrijf) de vrijheid krijgen om hun eigen strategie te kiezen. Factoren die SW-directies centraal stellen zijn de publieke identiteit, de kansen van de SW-medewerkers in de lokale economie en het wettelijk kader van de WSW. Op basis van de eerdere antwoorden op de deelvragen en de vergelijkende analyse zijn er vier wijzen van strategische besluitvorming door SW-bedrijven te onderscheiden:

1. *Bepalen.* Het SW-bedrijf heeft de ruimte om zelf zijn strategie te bepalen. Daarbij kiest het de strategie die primair past bij de kenmerken van de economische omgeving, vooral de aanwezigheid van werkgelegenheid voor de SW-medewerkers. Er wordt dus een strategie gekozen die het beste past bij de kansen voor de SW-medewerkers op passende arbeid.
2. *Ophalen.* Het SW-bedrijf heeft de ruimte om zelf zijn strategie te bepalen. Daarbij kiest het SW-bedrijf ervoor om hierbij de wensen van de gemeente leidend te laten zijn. Dit vanuit het oogpunt dat het SW-bedrijf primair een publieke organisatie is en uit moet voeren wat de gemeente wil. Om deze reden gaan het SW-bedrijf de strategie bij de gemeente ophalen.
3. *Vertalen.* Het SW-bedrijf heeft de ruimte om zelf zijn strategie te bepalen. Daarbij kiest het er voor om het nationale beleid door te vertalen in de eigen strategie. Deze wijze van strategische besluitvorming is veelal terug te zien bij SW-bedrijven met gemeenten die voor de ontwikkeling van hun SW-beleid naar het SW-bedrijf kijken. Dit met het argument dat binnen het SW-bedrijf meer expertise is en het SW-bedrijf het beste weet wat een goede strategie is.
4. *Herhalen.* Het SW-bedrijf heeft weinig ruimte om zijn eigen strategie te ontwikkelen. Het SW-bedrijf implementeert de strategie die de gemeente(n) als bestuurder(s) van het SW-bedrijf gekozen hebben voor het SW-bedrijf. Er wordt bij de strategiebepaling dus herhaalt wat de gemeente voor strategie voor het SW-bedrijf kiest.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat de omgeving uiteindelijk altijd een doorslaggevende rol kan spelen bij de strategieën van SW-bedrijven. Dit heeft betrekking op de rol die de gemeente kan hebben. Indien de gemeente een nieuwe koers met het SW-bedrijf in wil slaan dan heeft zij de mogelijkheden om dit te realiseren.

Daarmee kan er dus bij SW-bedrijven sprake zijn van ‘strategic choice’, maar dit is altijd bij de gratie van de gemeente(n) die dit van de SW-directie verlangt en/of accepteert. Dit leidt tot de conclusie dat de relatie tussen de bestudeerde theoretische concepten in de praktijk complexer is dan vanuit de theorie verondersteld wordt. In de theorie zijn er drie stromen die elk een eigen verklaring heeft voor wat de strategieën van organisaties bepaalt. De neo-institutionele theorie legt de verklaring bij de institutionele omgeving, de RDT bij de resource dependencies en de literatuur over identiteit bij de identiteit van de organisatie. Zowel de neo-institutionele theorie, RDT en de literatuur over organisatie-identiteit lijken daarmee te veronderstellen dat ze weten welke factor de strategieën van organisaties bepaalt. In de praktijk blijkt dit echter niet te gelden. Het is niet op voorhand duidelijk welke factor de doorslag zal geven bij de strategische besluitvorming van een SW-bedrijf.

Strategie van invloed op resultaat

De strategieën van SW-bedrijven zijn van grote betekenis voor de resultaten van SW-bedrijven. Daarbij speelt het hebben van een *effectieve* strategie een cruciale rol. De studie heeft laten zien dat niet zozeer het *soort* strategie van belang is, maar meer hoe deze uitwerkt in de praktijk. SW-bedrijven blijken in de praktijk succesvol te kunnen zijn door het hanteren van zowel strategieën die primair gericht zijn op markt als de overheid en zowel door het primair inzetten op beschut werk als het detacheren van SW-medewerkers. Er is daarmee geen ‘one best way’ en dus geen garantie voor ‘succes’ te geven. SW-bedrijven moeten op basis van hun analyse van de institutionele omgevingen, de resource dependencies en de organisatie-identiteiten een effectieve strategie zoeken.

Theoretische implicaties

Het onderzoek heeft in meerdere opzichten belangrijke theoretische implicaties. Deze worden onderstaand besproken aan de hand van vier conclusies die uit het onderzoek volgen. De eerste drie conclusies leveren een bijdrage aan de strategie- en organisatieliteratuur. De vierde conclusie heeft implicaties voor de theorie over hybride organisaties.

Conclusie 1 – De resultaten van SW-bedrijven komen voort uit specifieke configuraties van strategie, institutionele omgeving, resource omgeving en organisatie-identiteit.

De case studies hebben zichtbaar gemaakt dat de resultaten van SW-bedrijven voortkomen uit specifieke configuraties van strategie, institutionele omgeving, resource omgeving en organisatie-identiteit. Geen van de bestudeerde SW-bedrijven laat hetzelfde ‘pad’ zien naar hun resultaten (zie bijlage L). Dit is op zichzelf wel logisch, aangezien de vier variabelen alle meerdere waarden aan kunnen nemen en er slechts

acht cases onderzocht zijn.

Deze bevinding heeft de theoretische implicatie dat de klassieke manier van het bestuderen van causale relaties niet blijkt te werken. Het feit dat we te maken hebben met configuraties van meerdere variabelen waarbij de mogelijke paden veelvoudig zijn ('complexe processen'), roept uitdagingen op voor het ontwikkelen van empirisch onderbouwde theorieën waarbij het noodzakelijk is om voldoende cases te hebben die de theorie onderbouwen (zie ook: Ostrom, 1990). Bovenstaande bevinding zou dus in principe een oproep voor meer empirisch bewijs om de relaties te kunnen testen betekenen. Echter, zijn er praktisch gezien te weinig cases om dit te kunnen realiseren. Met 89 SW-bedrijven in Nederland lukt het niet om alle mogelijke configuraties te testen, omdat er geen dekking voor is. In dit kader kan er voor worden gepleit om niet relaties te testen, maar op zoek te gaan naar 'werkzame bestandsdelen' (zie bijvoorbeeld: Sol, 2008). Deze bevinding sluit aan bij de 'realist evaluation' literatuur (Pawson en Tilley, 1997). Binnen deze stroming is het uitgangspunt dat de context van groot belang is bij evaluaties. Een centrale boodschap is dat evaluatiestudies zich niet moeten richten op de vraag 'werkt het?', maar op de vraag 'wat werkt onder welke omstandigheden en voor wie?'. Dit perspectief kan in de toekomst bruikbaar zijn om de strategieën van hybride organisaties verder te bestuderen.

Conclusie 2 – De perspectieven gericht op de institutionele omgeving, resource dependencies en organisatie-identiteit kunnen gecombineerd de strategieën van hybride organisaties verklaren.

Dit proefschrift heeft laten zien dat alle drie gebruikte theoretische perspectieven nodig waren om de strategieën van SW-bedrijven te kunnen begrijpen en te analyseren. Elk van de theorieën geeft een andere verklaring voor de strategieën van organisatie: regels, normen en waarden in de institutionele omgeving (neo-institutionele theorie), resource dependencies (RDT) en organisatie-identiteit (literatuur over organisatie-identiteit). Bij de analyse van het empirisch materiaal is naar voren gekomen dat de achtergrond van de strategieën van SW-bedrijven varieert. Soms ligt de dominante verklaring bij de beschikbaarheid van resources, maar bij andere SW-bedrijven is er juist meer een institutionele verklaring en/of een verklaring vanuit de organisatie-identiteit. Het hanteren van meerdere theoretische perspectieven binnen één studie heeft daarmee een nuttige bijdrage geleverd om voldoende inzicht te krijgen in de achtergronden van de strategieën van hybride organisaties en kan ook waardevol zijn bij de bestudering van de strategieën van andere hybride organisaties. Een bijdrage aan de organisatie- en bestuurskundige literatuur is daarmee dat deze studie een theoretisch perspectief biedt dat onderzoekers in staat stelt om de achtergronden van de strategieën van hybride organisaties te begrijpen.

Een tweede theoretische implicatie is de bijdrage die de studie aan de individuele theorieën heeft geleverd. De studie heeft aan alle drie de theorieën een bijdrage geleverd door empirisch de relatie tussen de centrale theoretische concepten

binnen elk van deze theorieën (institutionele omgeving, resource dependencies en organisatie-identiteit) en strategie te laten zien. In relatie tot de neo-institutionele theorie laat de studie zien dat institutionele omgevingen zowel een *directe* als een *indirecte* rol kunnen spelen in de praktijk. SW-bedrijven blijken soms vrijwillig de institutionele omgeving centraal te stellen en soms hebben ze te maken met een gemeente of gemeenten die SW-bedrijven ertoe dwingt. Met betrekking tot de RDT laat de studie zien hoe SW-bedrijven in de praktijk hun strategieën baseren op de toegankelijkheid en aanwezigheid van de resources in hun omgeving. Daarmee spelen resources een meer indirecte rol bij de keuze in strategieën van SW-bedrijven. Tevens laat de studie zien dat SW-bedrijven als hybride organisaties bij teruglopende middelen zich tussen de verschillende domeinen bewegen. SW-bedrijven pakken daarmee de strategische kansen die hun hybriditeit hen biedt. Tot slot is een bijdrage van de studie aan de literatuur over organisatie-identiteit dat de betekenis van organisatie-identiteit voor de strategieën van SW-bedrijven verschilt per identiteit (publiek, privaat of maatschappelijk). Dit is een aanvulling en nuancering binnen de bestaande literatuur.

Conclusie 3 – Er is geen sprake van een eenduidig beginpunt van de causaliteit bij de achtergronden van de strategieën van SW-bedrijven.

De studie startte met een theoretisch kader waarin theorieën behandeld worden die uitgaan van een voorspelbare causaliteit tussen variabelen. De neo-institutionele theorie, RDT en literatuur over organisatie-identiteit hebben de veronderstelling te weten welke variabele een rol zal spelen bij strategiebepaling. Deze studie laat zien dat de variabelen uit deze theorieën er inderdaad toe doen, maar dat niet op voorhand te voorspellen is welke variabele een beslissende rol zal gaan spelen. Het is vooraf niet voorspelbaar wat het beginpunt van de causaliteit is. Binnen de case studies is zichtbaar geworden dat SW-bedrijven zowel de institutionele omgeving, de beschikbaarheid aan resources als de organisatie-identiteit als vertrekpunt van hun strategische keuze beschouwen.

Deze conclusie heeft twee belangrijke theoretische implicaties. Allereerst blijkt hier wederom dat de individuele theorieën, neo-institutionele theorie, de RDT en literatuur over organisatie-identiteit, op zichzelf onvoldoende verklarende kracht te hebben bij het bestuderen van SW-bedrijven door het belang van een bepaalde verklarende variabele te overschatten. De studie heeft zichtbaar gemaakt dat de institutionele omgeving, de resource omgeving of organisatie-identiteit soms wel de dominante verklaring voor strategische keuze is, maar soms ook niet. Daarmee is er dus een gecombineerd theoretisch perspectief nodig om voldoende inzicht te kunnen krijgen in de achtergronden van de strategieën van SW-bedrijven. De studie heeft laten zien dat het naast elkaar hanteren van de drie perspectieven van de neo-institutionele theorie, RDT en literatuur over organisatie-identiteit wel goed bruikbaar is om de achtergronden van de strategieën van SW-bedrijven te begrijpen.

Dit sluit aan bij de eerder genoemde theoretische bijdrage. Ten tweede kan de conclusie dat er geen voorspelbare causaliteit is gezien worden als een aansluiting op de literatuur die zich richt op meer complexe causaliteit (zie bijvoorbeeld: McMillan, 2004; Sternman, 2002; Van der Steen et al., 2013). Hierbij is een kerngedachte dat er meer complexe concepten van causaliteit nodig zijn dan lineaire causaliteit waarbij het beginpunt vooraf helder is. Voor toekomstig onderzoek is het een aanbeveling om meer aan te sluiten bij deze literatuur om een dieper inzicht te krijgen in de complexe causaliteit die er is.

Conclusie 4 – De variëteit aan strategieën en resultaten van SW-bedrijven komt voort uit hun hybride karakter.

Deze studie heeft de variëteit aan strategieën en resultaten van SW-bedrijven zichtbaar gemaakt. Een belangrijke oorzaak van de variëteit aan strategieën en resultaten kan gelegd worden bij het hybride karakter van SW-bedrijven. In hoofdstuk vier is zichtbaar gemaakt dat hybride organisaties een breed scala aan strategische mogelijkheden hebben voortkomend uit hun meerdere taakopvattingen, meerdere identiteiten en de meerdere omgevingen waarmee ze in verbinding staan. De studie heeft laten zien dat de variëteit in strategieën niet een probleem is, maar als een oplossing gezien kunnen worden voor hybride organisaties voor de complexiteit van de omgeving waarin ze opereren.

Op basis van deze studie kan dus veronderstelt worden dat strategische variëteit een onlosmakelijk kenmerk is van hybride organisaties. Dit is een aanvulling op de hybriditeitsliteratuur waar de relatie tussen hybriditeit en variëteit zowel conceptueel als empirisch nog weinig aandacht heeft gekregen (zie bijvoorbeeld: Brandsen et al., 2006). Relevant vervolgonderzoek is om voor andere soorten hybride organisaties na te gaan hoe en in welke mate variëteit in strategieën en resultaten voortkomt uit hun hybride karakter.

Praktische implicaties

Centraal in dit onderzoek staat de strategische praktijk van SW-bedrijven. Dit heeft ook inzichten opgeleverd die voor de praktijk relevant zijn opgeleverd. Onderstaand worden drie strategische implicaties van het onderzoek besproken aan de hand van drie aanbevelingen.

Aanbeveling 1 - Benut meer de kansen in de samenleving

Een eerste strategische implicatie is dat SW-bedrijven meer kunnen doen om de kansen die in het domein van de samenleving liggen te benutten. Uit de studie komt zowel bij de vragenlijst als de case studies naar voren dat SW-bedrijven weinig gebruik maken van de mogelijkheden die in de samenleving liggen. SW-bedrijven

hebben zich voor hun resources hoofdzakelijk op de markt en de overheid gericht. Ze hebben zich op deze wijze als het ware weggeorganiseerd van de samenleving, want van oorsprong zijn veel SW-activiteiten ontstaan vanuit maatschappelijke initiatieven. Hiermee zijn SW-bedrijven de strategische kansen die in de maatschappij liggen ‘vergeten’. SW-bedrijven kunnen wellicht leren van maatschappelijke organisaties hoe zij gebruik maken van de kansen die in de samenleving liggen zoals het effectief inzetten van vrijwilligers, het verkrijgen van gelden voor het uitvoeren van hun taak via bijvoorbeeld crowd funding en het aansluiten bij initiatieven in de samenleving. Dit sluit overigens aan bij de ontwikkeling naar ‘een participerende overheid’ “die ruimte en ondersteuning biedt aan maatschappelijk initiatief en samenwerkt met georganiseerde en ongeorganiseerde partijen” (Van der Steen et al., 2014, p. 22).

Aanbeveling 2- Investeer in alle domeinen

Een tweede strategische implicatie is dat SW-bedrijven altijd moeten blijven investeren in het kennen van al hun omgevingen, ook als zij deze maar weinig “voelen”. De studie heeft laten zien dat strategie voor SW-bedrijven zowel een “vrijheidsuiting” als een “vastgesteld pad” kan zijn. Beide scenario’s kennen daarbij een gevaar. Bij strategieën als vrijheidsuiting is het gevaar dat SW-bedrijven hun autonomie gaan overschatten en teveel (alleen) hun eigen koers gaan volgen. Hierdoor kan het SW-bedrijf zich teveel gaan vervreemden van de gemeente(n) wat uiteindelijk kan leiden tot te weinig draagvlak bij de gemeenten voor de ingezette koers. Bij strategieën als vastgesteld pad ligt daarentegen het gevaar dat het SW-bedrijf zich teveel op de gemeente(n) gaat richten waardoor het te weinig anticipeert op wat de markt van de organisatie vraagt. Deze gevaren maken het noodzakelijk dat SW-bedrijven regelmatig hun omgevingen scannen en zich bewust blijven van de afhankelijkheid die het bedrijf heeft van *al* zijn omgevingen. Daarbij kan het zijn dat het SW-bedrijf soms weinig van de omgeving “voelt”, maar doordat de afhankelijkheid en daarmee de “macht” van de omgeving altijd latent aanwezig is, kan het SW-bedrijf het zich niet veroorloven om de omgeving uit het oog te verliezen. Elk SW-bedrijf zal dus altijd met zijn omgevingen in verbinding moeten staan om voldoende voeling te houden. Dit versterkt ook de functie van SW-bedrijven die als hybride organisaties de verbindingvormen tussen markt, overheid en samenleving en daarmee in staat zijn om werkgelegenheid voor arbeidsbeperkten te realiseren.

Aanbeveling 3 – Maak echte keuzes in strategie

Een derde strategische implicatie is dat het voor hybride organisatie noodzakelijk is om echte strategische keuzes te maken. Deze studie heeft laten zien dat het belangrijk is voor behalen van goede resultaten om strategieën consequent door te voeren, wat vraagt om heldere strategische keuzes. Daarbij kwam naar voren dat dit niet altijd makkelijk is voor SW-bedrijven. Mouwen (2006, p. 338) erkende dit eerder ook al voor hybride organisaties: “in onze poldercultuur en in veel maatschappelijke georiënteerde

organisaties, waarin men graag op een aardige manier met elkaar omgaat, niet graag nee zegt en ieder het zijne of hare gunt, is het meestal vreselijk moeilijk om echt in te zetten op sterkten en kansen". Daarbij wees hij er ook op dat een dergelijk strategisch beleid sympathiek overkomt, maar leidt in de praktijk tot suboptimale strategieën en in een groot aantal gevallen tot grote strategische missers. SW-bedrijven moeten daarom voldoende de urgentie voelen om te komen tot heldere strategieën. Dat betekent dat SW-bedrijven werkwijzen moeten ontwikkelen om een 'impasse' waarbij er geen heldere strategische keuze voor handen is, te doorbreken.