sociaalbestek
tijdschrift voor werk, inkomen en zorg

Beschut werken

Achterhaald overheidsbeleid

Het huidige overheidsbeleid voor de doelgroep beschut werk is achterhaald, overbodig en ineffectief. De doelgroep is beter af als het beleid en de dienstverlening worden overgelaten aan de gemeenten en de sociaal ontwikkelbedrijven. In haar recente Kamerbrief laat minister Schouten fundamentele keuzes achterwege, betoogt Robert Capel.

DOOR Robert Capel

.

Editie 4. Augustus 2023. Sociaal Bestek.

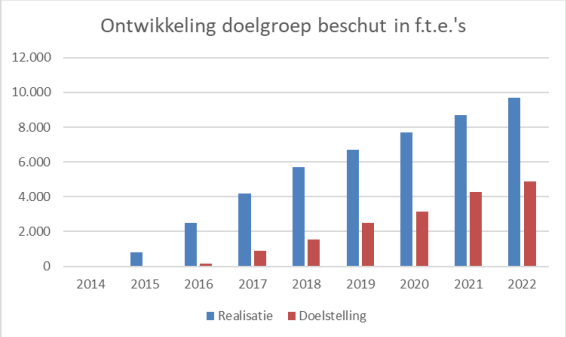
****** Tekstversie in pdf *******

De Kamerbrief van minister Schouten van juli 2023 schetst een aantal verbetermaatregelen voor beschut werk en sociaal ontwikkelbedrijven. Aanleiding voor de brief aan de Tweede Kamer vormen twee rapporten die afgelopen jaar zijn opgesteld[i]. Het eerste rapport is in opdracht van het Ministerie van SZW opgesteld en gaat over de kosten en uitvoering van beschut werkplekken (Significant-rapport)[ii]. Het tweede rapport is een onderzoek naar de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en betreft een gezamenlijke opdracht van het Ministerie van SZW, VNG en Cedris (Berenschot-rapport)[iii]. De Kamerbrief gaat in detail in op de aanbevelingen m.b.t. beschut werk.

Geen reden tot zelfgenoegzaamheid

De Kamerbrief van de minister is opgesteld volgens gebruikelijk Haags stramien. Uitvoerige teksten over de gehele problematiek, oog hebben voor de kwetsbaren in de samenleving, en een uitleg dat het bestaande beleid succesvol is geweest en huidige budgetten toereikend. Toch is er de bereidheid om voor het jaar 2024 een tijdelijke investeringsimpuls te doen en wil de minister in gesprek met de uitvoeringspartners hoe zij verbeteringen kunnen gaan realiseren

Laten we eens kijken of tevredenheid over het huidige overheidsbeleid op z'n plaats is. In figuur 1 zien we het verloop van de aantallen doelgroep beschut vanaf 2015 afgezet tegen de oorspronkelijke doelstelling vanuit de Participatiewet[iv]. *Slechts de helft* van de beoogde aantallen f.t.e.'s is gerealiseerd in de periode 2015-2022. Ieder jaar blijft de nieuwe instroom achter bij de opgelegde toename.



Na een moeizame start in 2015 heeft het Ministerie van SZW de druk opgevoerd. Eerst door de jaarlijkse doelstellingen op te hogen zodat de achterstand kon worden ingelopen, daarna door een tijdelijke bonus voor beschutte plekken van € 3.000 te verstrekken en tenslotte door een taakstelling per gemeente. De effectiviteit hiervan bleef de afgelopen jaren beperkt. De achterstand is alleen maar opgelopen. In de Kamerbrief worden de aanbevelingen uit het Significant-rapport grotendeels overgenomen en wordt ook een pakket aan overige maatregelen aangekondigd om *sneller meer* beschutte banen te gaan realiseren.

Hokjesdenken per doelgroep of een integrale dienstverlening

Voordat we inzoomen op de doelgroep beschut staan we stil bij de beleidstheorie die aan de Participatiewet ten grondslag ligt. De doelgroep-indeling is leidend. Er is een afgebakende doelgroep die is aangewezen op een beschutte werkplek, en is er een andere doelgroep die met beperkte begeleiding van een jobcoach aan het werk kan bij de reguliere werkgevers

(figuur 2a). In een eerder artikel heb ik toegelicht dat in het sociaal ontwikkelbedrijf niet de doelgroep maar de benodigde dienstverlening leidend is (figuur 2b)[v]. Er is een breed aanbod van werkvormen voor medewerkers van verschillende doelgroepen die meer of minder aankunnen en voor betrokken sociale werkgevers die werk aanbieden, willen inlenen of medewerkers in dienst nemen. Zo wordt de springplank naar werk een haalbare tussenstap en is het vangnet geen diep gat.



In de twee externe rapporten bij de Kamerbrief zien we deze verschillende invalshoeken terug. Het Significant-rapport gaat uit van de oorspronkelijke beleidstheorie en zoomt in op het specifieke hokje van doelgroep beschut. Het Berenschot-rapport gaat in op de financiering van de infrastructuur die nodig is om de integrale dienstverlening voor de verschillende doelgroepen te verzorgen. Omdat deze Kamerbrief uitgebreid ingaat op maatregelen specifiek voor de doelgroep beschut bestaat het risico dat het hokjesdenken de komende jaren wordt gecontinueerd of zelfs wordt versterkt.

De geboorte en de kinderjaren van doelgroep beschut

De doelgroep beschut is in 2010 in het Catshuis geboren. De VVD wilde forse bezuinigingen realiseren door de Wsw af te schaffen, het CDA de rol van het maatschappelijk middenveld met reguliere werkgevers versterken en de PVV vond een volledige sluiting van de Wsw-bedrijven onverantwoord. Zo is het politieke compromis ontstaan dat de Wsw deels behouden moest blijven (1/3 deel) en het grootste deel bij reguliere werkgevers in dienst moest gaan treden (2/3-deel)[vi]. Het politieke kindje kreeg de naam ’doelgroep beschut’.

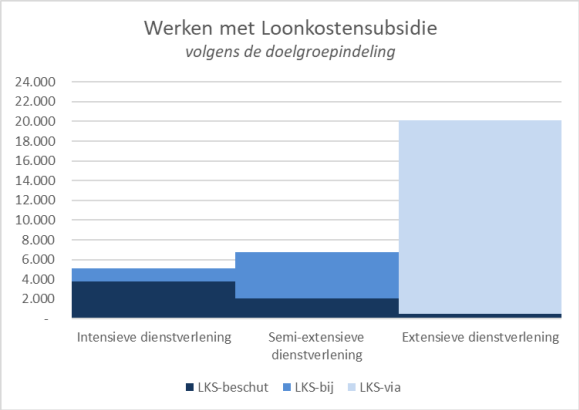
Na het regeerakkoord kregen de beleidsambtenaren de opdracht om voor deze nieuw gecreëerde doelgroep wetsteksten op te stellen. Dit heeft geleid tot de omschrijving in de Participatiewet van een (sub)doelgroep die *uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft*. Deze doelgroep wordt dus niet bepaald aan de hand van specifieke persoonskenmerken of beperkingen maar aan de hand van de dienstverlening/ omgeving die voor deze persoon klaarblijkelijk benodigd is.

Het UWV kreeg de opdracht om een indicatieproces te ontwikkelen. Kenmerkend aan dit proces is dat deze uitgaat van het ‘nee, tenzij’ principe. In principe kan iedereen regulier werken tenzij op medische en arbeidsdeskundige gronden het tegendeel kan worden aangetoond. In de eerste paar jaar werd dit uitsluitingscriterium letterlijk toegepast. Alleen bijzonder zware gevallen zoals personen met meervoudige fysieke handicaps, noodzakelijke begeleiding bij eten en toiletbezoek, of personen met frequente (mentale) stoornissen werden toegelaten tot de doelgroep beschut. Dit verklaart mede waarom de instroom in de

eerste jaren vrijwel nihil was. In latere jaren wordt het uitsluitingscriterium minder rigide toegepast. Inmiddels is er een uitvoeringspraktijk ontstaan met verschillen per regiokantoor van het UWV en gemeenten die weten welke UWV-keuringsarts de aanvraag voor indicatie beschut soepeler beoordeelt dan volgens de oorspronkelijke wetstekst.

De huidige dienstverlening aan doelgroep beschut

In 2023 hebben gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven een aantal jaar ervaring opgedaan met de dienstverlening aan de doelgroep beschut. Nieuw ingestroomde medewerkers worden ontwikkeld naar een passende werkplek. De begeleiding op de werkplek is intensiever waar nodig, en extensiever waar het kan. Dit gedachtegoed is niet nieuw; arbeidsontwikkeling wordt al vele jaren door de sociaal ontwikkelbedrijven ingezet bij de Wsw-populatie. In figuur 3 zien we voor de gehele doelgroep loonkostensubsidie welke verschillende vormen van dienstverlening worden ingezet, variërend van intensief (links), semi-extensief tot extensief (rechts)[vii].



1. Bij de (sub)doelgroep Beschut heeft een groot aantal medewerkers intensievere dienstverlening nodig (een interne werkplek), een aantal semi-extensieve dienstverlening (bijvoorbeeld een detacheringsplek) en bij een klein deel kan extensieve dienstverlening volstaan (werken bij reguliere werkgevers).
2. Er is ook een tweede groep van medewerkers die een dienstverband heeft met loonkostensubsidie bij het sociaal ontwikkelbedrijf maar dan zonder indicatie beschut. In de sociaal ontwikkelbedrijven wordt deze (sub)doelgroep LKS-bij genoemd. Bij deze medewerkers volstaat vaak de semi-extensieve vormen van dienstverlening. In de Kamerbrief is deze (sub)doelgroep die in omvang even groot is als de (sub)doelgroep beschut overigens helemaal niet aan de orde gekomen. Deze groep past niet in het hokjesdenken van de beleidstheorie.
3. De grootste groep is het aantal personen dat via bemiddeling van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven bij reguliere werkgevers wordt geplaatst. Precies volgens de oorspronkelijke doelstelling van de Participatiewet. Als medewerkers in dienst komen bij reguliere werkgevers kan de dienstverlening door de overheid beperkt blijven tot jobcoaching/ begeleiding. De werkgever is verantwoordelijk voor de rest.
4. De verschillende vormen van dienstverlening beperken zich dus niet tot één bepaalde(sub)doelgroep en worden voor meerdere (sub)doelgroepen ingezet.

Achterhaald overheidsbeleid

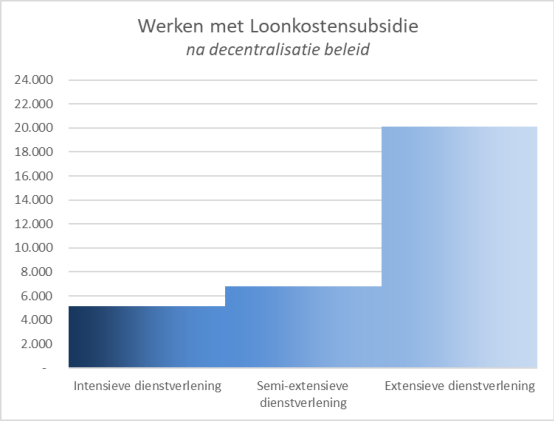
Met ingang van 2015 wordt de Participatiewet decentraal vormgegeven. Belangrijk winstpunt is dat de werelden van Werk en Bijstand en de Wsw bij elkaar zijn gebracht in het gemeentelijke domein. Ook in de twee externe rapporten wordt niet bepleit dat deze decentralisatie zou moeten worden teruggedraaid.

Na 8 jaar ervaring met de decentrale Participatiewet kan de vraag gesteld worden of de komende jaren een overheidsbeleid specifiek gericht op de (sub)doelgroep beschut nog steeds gewenst is. Mijn stelling is dat het landelijke beleid inmiddels achterhaald, overbodig en ineffectief is.

- Achterhaald omdat het rigide uitsluitingscriterium in de wetstekst inmiddels door de uitvoeringspraktijk ruimer wordt ingevuld en de hier van oorsprong op gebaseerde indicatiestelling een grote mate van willekeur kent
- Overbodig omdat gemeenten en sociale werkbedrijven ruime ervaring hebben in het inrichten van arbeidsontwikkelprocessen en de passende dienstverlening
- Ineffectief omdat het begeleidingsbudget gebaseerd is op zeer gedateerde verdeelkenmerken en een belemmering vormt voor gemeenten om meer dan het toegewezen budget in te zetten.

Loslaten en overdragen

Een voor de hand liggende vervolgstap is dat de Rijksoverheid ophoudt met specifiek beleid voor de (sub)doelgroep beschut en de dienstverlening overlaat aan de gemeenten en de sociaal ontwikkelbedrijven. Er is niets mis mee om 13 jaar na de geboorte de toen bedachte doelgroepindeling en aantallen los te laten. Het is niet nodig dat de Rijksoverheid blijft sturen op een uitsluitende doelgroep-definitie, met willekeurige indicaties en een ineffectief begeleidingsbudget. Als dit wordt losgelaten is er een variëteit aan dienstverlening en wordt het kunstmatige onderscheid naar doelgroepen opgeheven (figuur 4). De verschillen in dienstverlening zijn gradueel, en gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven kunnen gemakkelijk switchen naar verschillende vormen van dienstverlening als dat voor de desbetreffende doelgroep-medewerker wenselijk is[viii].



De decentralisatie van beleid betekent ook dat de financiering voor de gemeenten eenvoudiger kan worden geregeld. In tabel 1 staan de aantallen en budgetten voor de brede doelgroep Participatie weergegeven en de (sub)doelgroep beschut[ix]. Bij de (sub)doelgroep beschut gaat het om relatief kleine aantallen en bedragen in vergelijking met de Participatiewet (1,5% respectievelijk 2,2%). Deze budgetten kunnen worden samengevoegd. De brede politieke wens om meer volgens ontschotte budgetten te gaan werken wordt zo gerealiseerd.

Doelgroep Participatiewet		**Doelgroep beschut**		**in %**
Aantal bijstand en LKS	420.000	Aantal medewerkers beschut	6.400	1,5%
Uitvoeringsbudget gemeentefonds (cluster Participatie)	3.594 mln	Begeleidingsbudget Beschut	80 mln	2,2%
BUIG-budget (voor bijstand en LKS)	6.015 mln			

Als de landelijke politiek vertrouwen heeft in de decentralisatie naar de gemeenten en zorgt dat voldoende middelen beschikbaar zijn, kan intensievere dienstverlening voor de (sub)doelgroep beschut prima decentraal worden ingericht en gewaarborgd. Net als dat bijvoorbeeld ook bij intensievere dienstverlening voor de Wmo gebeurt. De daadwerkelijke overdracht van Rijksbeleid naar gemeentelijk beleid is vervolgens gemakkelijk te organiseren.

- Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven diagnosticeren zelf wat de passende dienstverlening is voor de bredere doelgroep loonkostensubsidie en organiseren de verschillende gradaties van dienstverlening. Het begeleidingsbudget beschut wordt overgeheveld naar het gemeentefonds en verdeeld op basis van gerealiseerde aantallen loonkostensubsidie.
- Voor de doelgroepmedewerkers beschut verandert er niets aan hun arbeidscontract. Zij zijn en blijven gewoon in dienst bij de sociaal ontwikkelbedrijven en worden verlost van een onnodig stigma.
- Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven monitoren jaarlijks de voortgang van de bredere doelgroep loonkostensubsidie naar aantallen, kenmerken, plaatsingsvormen en kosten/ baten en leggen hierover verantwoording af aan de gemeenteraden.

Macro-beleid gewenst in plaats van micro-management

Resteert de vraag of de financiële middelen voor de gemeenten toereikend zijn om onder meer de dienstverlening voor de bredere doelgroep met loonkostensubsidie naar behoren te kunnen uitvoeren. Een goede stap is geweest dat in het gemeentefonds de aantallen loonkostensubsidie meetellen. Gemeenten die meer doen met de doelgroep loonkostensubsidie ontvangen ook meer uitvoeringsbudget. Met het Berenschot-rapport wordt een aanzet voor de verdere beantwoording gegeven. Een weloverwogen politiek oordeel of de in totaal beschikbare 9,7 miljard aan Rijksmiddelen toereikend is voor een goede decentrale uitvoering van de Participatiewet leidt tot zinvoller overheidsbeleid dan micro-management op 80 miljoen voor één (sub)doelgroep beschut.

Robert Capel is zelfstandig organisatieadviseur en onderzoeker in de sociale zekerheid.

---

[i] Kamerbrief Sociaal Ontwikkelbedrijven en beschut werk. 6 juli 2023. 2023-00004060854
[ii] De kosten en uitvoering van beschut werkplekken in Nederland - Cijfers, duiding en doorgroeipotentie. Significant/ APE. Feb 2023.
[iii] Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven. Berenschot. Juni 2023.
[iv] De in de TK-brief gepresenteerde UWV-cijfers geven een onjuist beeld. De feitelijke aantallen beschut werk (CBS, Cedris-benchmark) liggen 20% lager.
[v] Het Sociaal Ontwikkelbedrijf: lang genoeg getreuzeld. Robert Capel. Sociaal Bestek. Aug 2022.
[vi] De herkomst van deze onderverdeling was de ervaring dat ongeveer 1/3 deel van de Wsw-medewerkers binnen de muren van het werkbedrijf werkzaamheden verrichtte en dat deze groep naar verwachting toch niet elders zou kunnen werken.
[vii] De intensiteit is weergegeven aan de hand van de werkladder: van links naar rechts de interne werkplekken, werken op locatie, groepsdetacheringen, individuele detacheringen en begeleid werken bij reguliere werkgevers. Data afkomstig uit Cedris-benchmark (2021). In het Significant-rapport vrijwel identieke cijfers voor de plaatsingen van doelgroep beschut.
[viii] In diverse programma's wordt door het Ministerie van SZW gepleit voor het zogenoemde 'simpel switchen'. Dit is eenvoudiger als er geen gekunsteld onderscheid wordt gemaakt naar verschillende doelgroepen. Dan is het vooral een kwestie van de dienstverlening flexibel inzetten.
[ix] Aantallen doelgroep zijn afkomstig uit de CBS-data ultimo 2022 en budgetgegevens over 2023.