RobertCapel
organisatieadviseur

Beschut werk:

een voorziening met beperkingen

Een rapport over de gemeentelijke keuzes bij de nieuwe voorziening beschut werk en de ervaren knelpunten in wettelijke en financiële kaders

Beschut Werk: een voorziening met beperkingen

Samenvatting

In opdracht van de gemeente Amsterdam is met acht gemeenten (Almere, Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Leiden, Rotterdam, Tilburg en Utrecht) en met betrokkenheid van Cedris onderzoek gedaan naar de invulling van de voorziening beschut werk en vergelijkbare of alternatieve invullingen van deze voorziening. Verkend is of de wettelijke en financiële kaders leiden tot knelpunten in de uitvoering.

Gemeenten en Rijk delen de overtuiging dat de meest kwetsbare doelgroep ondersteund moet worden. Vraag is of de voorziening beschut werk, zoals deze door het Rijk is bedacht, de enige wijze is waarop deze groep ondersteund kan worden. Over de mate waarin en vooral de wijze waarop de voorziening beschut werk zou moeten worden toegepast, maken gemeenten verschillende keuzes.

Dit rapport maakt inzichtelijk welke keuzes door gemeenten zijn gemaakt, en waar zij tegenaan lopen. Dit leidt tot een aantal concrete aanbevelingen, die direct na deze samenvatting zijn opgenomen.

Beschut werk: de dilemma's en de keuzes
Gemeenten maken de principiële keuze of zij de voorziening wel of niet willen inzetten, beoordelen wat een budgettair haalbaar aantal beschutte werkplekken is en selecteren op basis van eigen diagnosemethodieken mogelijke kandidaten, gevolgd door een Advies beschut werk van het UWV. Conclusies zijn dat

- circa 1/3 van de gemeenten besloten heeft de voorziening niet in te voeren op een wijze zoals door het Rijk wordt beoogd en te kiezen voor een alternatieve wijze van ondersteuning;
- gemeenten die de voorziening invoeren de omvang van beschut werk om budgettaire redenen beperken. Daarnaast ervaren zij dat het proces van een eigen voorselectie gevolgd door het Advies beschut werk door het UWV tot ongewenste uitkomsten leidt;
- de aantallen voor beschut werk zoals beoogd door de Rijksoverheid niet gehaald zullen worden.

Gemeenten hebben hun eigen ontwikkelopgave: zorgen voor een goede diagnose van de doelgroep, een gestroomlijnd proces en een efficiënte uitvoering. Daarnaast moet geconstateerd worden dat de knelpunten maar ten dele in de beïnvloedingssfeer liggen van de individuele gemeente. Daarom worden in het rapport de volgende vier landelijk relevante thema's beschreven:

Thema 1. De doelgroep beschut: een onbedoeld kleinere doelgroep dan SW-intern
Met de Participatiewet is de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) voor nieuwe instroom opgehouden te bestaan. Basisidee achter de Participatiewet is dat de nieuwe doelgroep beschut net als de doelgroep SW-intern niet in staat is om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan, en dat aan hen een alternatief moet worden geboden. Op basis hiervan zijn budgetten en aantallen vastgesteld voor structureel 30.000 beschutte plekken.

De huidige wet en beoordelingscriteria zijn echter veel specifieker dan voorheen waardoor beduidend minder personen tot beschut werk zullen worden toegelaten dan het geval was bij de oorspronkelijke doelgroep SW-intern. Conclusies zijn dat

- de doelgroep beschut werk een nauw afgebakende doelgroep van arbeidsbeperkten vormt doordat in de wet uitsluitende criteria worden gehanteerd ("nee, tenzij");
- mede door de aanvullende beoordelingsscriteria van het UWV deze doelgroep substantieel kleiner zal zijn dan de huidige doelgroep Wsw-intern.

Thema 2. Landelijk sturen op beschut werk: op gespannen voet met gemeentelijke beleidsvrijheid
Gemeenten hebben met de decentralisatie van de Participatiewet beleidsvrijheid gekregen. Tegelijkertijd ontstaat er met de afspraken in het sociaal akkoord gevolgd door een landelijke sturing op het realiseren van aantallen beschut werk, en met het dwingend Advies beschut werk een spanning met dezelfde gemeentelijke beleidsvrijheid. Conclusies zijn dat

- gemeenten een bredere afweging maken dan de vraag in hoeverre beschut werk wordt ingezet of niet. Hierbij wordt vaak loonwaarde als onderscheidend criterium toegepast. Alternatieven worden geboden variërend van andere vormen van dienstbetrekkingen, arbeidsmatige dagbesteding tot overige participatie-instrumenten;
- een Advies beschut werk van het UWV haaks staat op de gemeentelijke beleidsvrijheid voor het al dan niet inzetten van instrumenten.

Thema 3. De werkgever: nog geen gelijk speelveld voor vergelijkbare doelgroepen
Een van de grootste onzekerheden voor een werkgever bij het al dan niet in dienst nemen van een arbeidsbeperkte werknemer is het risico van ziekte. Inmiddels is bij de doelgroep banenafspraak overeengekomen dat het UWV hiervoor een polis zal bieden. Conclusies zijn dat

- een ongelijke behandeling plaatsvindt tussen doelgroepen. De instrumenten van een no-riskpolis en het toepassen van de mobiliteitsbonus worden aangeboden bij de doelgroep banenafspraak. Deze instrumenten gelden niet bij andere doelgroepen zoals beschut, en de banen worden niet meegeteld voor de banenafspraak;
- voor de werkgever een onevenredig groot risico dreigt te ontstaan als hij werknemers in dienst nemen die *niet* behoren tot de definitie van de doelgroep van de banenafspraak.

Thema 4. De financiering: ontoereikend voor werkgever en gemeente
Voor de uitvoering van beschut werk zijn in de gemeentelijke budgetten middelen toegevoegd voor begeleidingskosten en loonkostensubsidies. In dit rapport wordt bekeken met welke bijdrage vanuit het Participatiebudget de werkgever tot een sluitende exploitatie kan komen voor een beschutte werkplek. Conclusies zijn dat

- de exploitatieverliezen bij een werkgever aanzienlijk zijn. De door het Ministerie van SZW vastgestelde fictieve bijdrage van € 8.500 uit het Participatiebudget is daarmee niet toereikend;
- kengetallen uit het reguliere bedrijfsleven, kosten- en baten van interne SW-afdelingen, tarieven van nieuwe aanbieders en alternatieven als arbeidsmatige dagbesteding het beeld bevestigen dat een bijdrage van € 8.500 ontoereikend is.

Aanbevelingen

1. **Maak de doelgroep beschut in de wetgeving niet onnodig klein. Dit kan door het loslaten van het uitsluitende karakter van de voorziening beschut werk.**
   De uitsluitende bepalingen in de wetstekst (nee, tenzij) en de vertaling in strenge beoordelingscriteria door het UWV leiden tot een onnodige inperking van de mogelijke doelgroep. Beschut werk krijgt daarmee meer het karakter van een instrument met strenge toelatingseisen dan een vangnet wanneer andere instrumenten niet goed kunnen worden ingezet.
   Gemeenten zullen gezien de hoogte van de kosten en het structurele karakter hoe dan ook zeer terughoudend zijn bij het inzetten van deze voorziening. Daarnaast zijn door de wetgever aan het verstrekken van loonkostensubsidie randvoorwaarden gesteld (hanteren van een loonwaardesystematiek). Dit biedt de wetgever voldoende waarborgen dat gemeenten deze voorziening spaarzaam zullen gebruiken bij een wat ruimere wettelijke omschrijving.

2. **Beoordeel de ondersteuning die gemeenten aan de doelgroep beschut bieden niet op basis van het aantal plekken beschut werk maar ook op andere vormen van ondersteuning.**
   De staatssecretaris heeft aangegeven nauwlettend de ontwikkeling van de voorziening beschut werk te zullen monitoren. Het zou te beperkend zijn om hierbij uitsluitend naar het aantal 'beschutte werkplekken na een positief advies beschut van het UWV' te kijken. Het verdient de voorkeur dat Rijk en gemeenten dit vanuit een breder perspectief beoordelen en evalueren. De volgende twee lijnen worden voorgesteld:
   i. breng het aantal dienstbetrekkingen in beeld bij lagere loonwaarden (onder de 50% loonwaarde). Gemeenten kunnen deze aantallen goed en eenduidig monitoren. Medewerkers met een lage loonwaarde kunnen via verschillende soorten dienstbetrekkingen bij een werkgever aan het werk zijn; dat hoeft niet altijd volgens de definitie van beschut werk in enge zin te zijn. Zo bieden sommige gemeenten aan mensen die volgens het UWV-advies niet voor beschut werk in aanmerking komen, toch een baan aan. Ook komt het voor dat gemeenten het UWV überhaupt niet om advies vragen, maar mensen met een lage loonwaarde op basis van eigen diagnose en loonwaardemeting een baan aanbieden.
   ii. breng de werking van het systeem in beeld door het monitoren en analyseren waarom en onder welke omstandigheden verschillende soorten instrumenten al dan niet in de vorm van dienstbetrekkingen worden geboden (met een potentiële loonwaarde van onder de 50%) en welke resultaten met de desbetreffende instrumenten in verschillende gemeenten worden gerealiseerd.

3. **Verander het Advies beschut werk in een facultatief en ondersteunend advies.**
   Als het uitsluitende karakter in de wetgeving wordt losgelaten heeft dat consequenties voor de toegang tot deze voorziening. Het karakter van het advies verandert dan van het toetsen van de beoordelingscriteria naar een advies over de mogelijkheden tot werk gegeven de beperkingen. Ten principale verhoudt het dwingende karakter van het advies zich slecht tot gemeentelijke beleidsvrijheid en het bieden van maatwerk. De huidige systematiek leidt tot ongewenste strategieën om een positief advies te creëren of een negatief advies te voorkomen of negeren. Sommige gemeenten pleiten voor het laten vervallen van het advies. Voor andere gemeenten kan een facultatief (op verzoek) en ondersteunend (niet-dwingend) advies van keuringsarts en arbeidsdeskundige aanvullend zijn op het eigen selectie- en diagnose-instrumentarium.

4. **Organiseer een gelijk speelveld voor de werkgevers met een no-riskpolis en mobiliteitsbonus.**
   Het bij het parlement voorliggende wetsvoorstel Harmonisering instrumenten biedt werkgevers nog geen gelijk speelveld. Oplossingen zijn het wettelijk vrijwaren van WGA-risico's voor de gehele doelgroep arbeidsbeperkten ongeacht de verschillende regelingen (Wajong, beschut, garantiebaan, overig) en het organiseren van een landelijk uniforme no-riskpolis voor de gehele doelgroep. Om dezelfde redenen zou er door de wetgever ook voor de gehele groep van arbeidsbeperkten geen onderscheid gemaakt moeten worden in het toepassen van de mobiliteitsbonus en dienen de dienstbetrekkingen mee te tellen voor de banenafspraak.

5. **Zorg voor een kostendekkende financiering van beschut werk voor de werkgever**
   De analyse in dit rapport wijst op een aanzienlijk tekort bij de werkgever (uitgaande van wettelijk minimumloon; indien sprake is van een hoger (cao-)loon is het tekort vanzelfsprekend hoger). De realiteit in veel (grote) gemeenten, waaronder de bij dit onderzoek betrokken gemeenten, is dat het tekort zelfs duizenden euro's hoger uitkomt. Een bijdrage vanuit het Participatiebudget van € 8.500 is daarmee ontoereikend. Dit financiële knelpunt kan op twee manieren worden opgelost:
   i. op een fiscale wijze direct bij de werkgever door het substantieel verlagen van de werkgeverslasten via een afdrachtskorting. Dit kan in een vorm vergelijkbaar met de mobiliteitsbonus maar heeft bij de doelgroep beschut een structureel karakter. Bijkomend voordeel is dat de financiële drempel tussen het inzetten van een dienstbetrekking versus het verstrekken van een uitkering aanzienlijk wordt verkleind.
   ii. op een budgettaire wijze door het verhogen van het Participatiebudget voor de doelgroep beschut door een substantiële verhoging van de fictieve bijdrage in plaats van het huidige bedrag van € 8.500.

6. **Zorg voor een toekomstbestendige financiering van loonkostensubsidies in het Inkomensdeel en verhoog de grens voor loonkostensubsidie naar 80%.**
   Gemeenten zijn terughoudend met het aangaan van structurele verplichtingen met werkgevers door onduidelijkheid over de toekomstige financiering van loonkostensubsidies. Weliswaar zijn in het landelijke budget structureel middelen toegevoegd aan het Inkomensdeel, maar is voor een individuele gemeente nog niet duidelijk of met de jaarlijks oplopende volumina en verplichtingen er sprake is van structureel hogere middelen voor langere termijn. De onzekerheid hierover wordt versterkt door de aankomende herzieningen van het verdeelmodel van het Inkomensdeel. Aanvullend geldt dat als 20% loonwaarde als ondergrens voor beschut werk wordt gehanteerd, het dan voor de hand ligt om de grens voor loonkostensubsidie te stellen op 80% WML (in plaats van de huidige 70%). Op die manier wordt het realiseren van een dienstbetrekking beschut werk voor mensen met een loonwaarde tussen de 20% en 30% kansrijker.

Vervolg

Iedere gemeente heeft weliswaar een eigen ontwikkelopgave bij het implementeren en inrichten van beschut werk, maar daarnaast kent het systeem een aantal gemeenschappelijke knelpunten. Deze knelpunten zullen op een landelijk niveau aan de orde moeten worden gesteld om tot oplossingen te komen.

De aan het onderzoek deelnemende acht gemeenten hebben de in het rapport opgenomen aanbevelingen voorgelegd aan de wethouders Werk en Inkomen van deze gemeenten. De bestuurders onderschrijven de aanbevelingen uit dit rapport. De aanbevelingen vormen naar hun mening een goede basis om in gesprek met de Staatssecretaris van SZW en overige betrokken partijen te zorgen voor een goed werkend systeem voor de doelgroep die is aangewezen op vormen van beschut werk.

10 september 2015

Robert Capel

Inhoud

Samenvatting 1
Aanbevelingen 3
Inleiding 7
Hoofdstuk 1. Beschut werk: de dilemma's en keuzes 8
Hoofdstuk 2. De doelgroep beschut werk: een onbedoeld kleine doelgroep 14
Hoofdstuk 3. Gemeentelijke beleidsvrijheid en landelijke sturing op beschut werk 17
Hoofdstuk 4. De werkgever: geen gelijk speelveld voor de doelgroepen 22
Hoofdstuk 5. De financiering: ontoereikend voor werkgever en gemeente 23
Bijlage 1. Beschut werk zoals vastgelegd in de Participatiewet 30

Inleiding

De opdracht
In opdracht van de gemeente Amsterdam is met de G4 en vier andere grote gemeenten onderzoek gedaan naar de invulling van de voorziening beschut werk en vergelijkbare of alternatieve invullingen van deze voorziening, en is verkend of de wettelijke en financiële kaders leiden tot knelpunten in de uitvoering.

Het onderzoeksproces en afstemming
Een verkenning heeft plaatsgevonden naar de ontstaansgeschiedenis, doel en omschrijving van beschut werken in wetsteksten, memorie van toelichting, handreikingen en andere officiële bronnen. Vervolgens heeft feitenonderzoek plaatsgevonden bij aan dit onderzoek deelnemende gemeenten (Almere, Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Leiden, Rotterdam, Tilburg en Utrecht). Gekeken is naar de overkoepelende visie op de Participatiewet, beleidsmatige overwegingen, beleidsalternatieven, beschikbare budgetten, onderbouwingen van de eigen business cases en de resultaten tot nu toe.

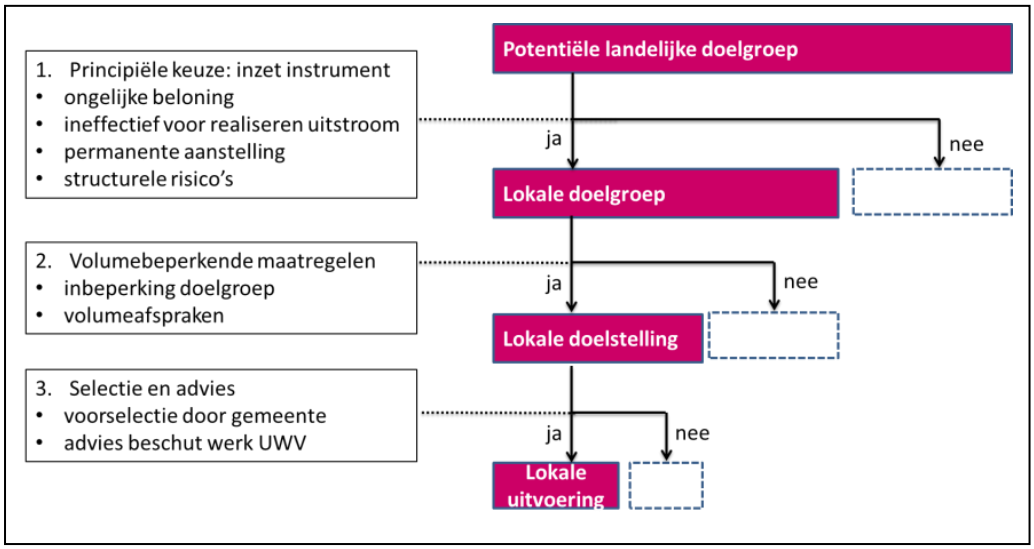
Op basis hiervan zijn in een klankbordgroep met beleidsadviseurs van de deelnemende gemeenten en brancheorganisatie Cedris in vier bijeenkomsten in augustus de bevindingen getoetst, en de hieruit voortvloeiende conclusies en aanbevelingen besproken en aangescherpt.

De conclusies en aanbevelingen zijn vervolgens besproken in het directeurenoverleg Werk en Inkomen van de G4 in aanwezigheid van de bestuurder van Cedris. Geconcludeerd is dat ofschoon iedere gemeente eigen beleidskeuzes maakt bij het invoeren van de voorziening beschut werk, het systeem als geheel een aantal gemeenschappelijke knelpunten kent. De oplossingen hiervan vallen buiten de beïnvloedingssfeer van een individuele gemeente en zullen op een landelijk niveau aan de orde moeten worden gesteld om tot oplossingen te komen. De aan het onderzoek deelnemende acht gemeenten hebben de aanbevelingen vervolgens voorgelegd aan de wethouders Werk en Inkomen van deze gemeenten. De bestuurders onderschrijven dat de aanbevelingen in het rapport belangrijke bouwstenen zijn voor de discussie die over beschut werk gevoerd moet worden, en gaan akkoord met het openbaar maken van het rapport.

In dit rapport worden in het eerste hoofdstuk de keuzes toegelicht die gemeenten op dit moment maken of hebben gemaakt ten aanzien van het al dan niet inzetten van de voorziening beschut werken. In de samenvatting is reeds gesteld dat zonder aanvullende maatregelen de doelstelling van de Rijksoverheid van structureel 30.000 beschutte werkplekken niet gerealiseerd zal gaan worden. In de volgende hoofdstukken wordt de vier landelijk relevante thema's toegelicht en wordt aangegeven hoe voorgaande conclusies en aanbevelingen tot stand zijn gekomen.

Hoofdstuk 1. Beschut werk: de dilemma's en keuzes

Met de invoering van de Participatiewet in januari 2015 maken gemeenten op verschillende niveaus keuzes ten aanzien van het al dan niet inzetten van beschut werk of het aanbieden van alternatieven. In dit hoofdstuk wordt op basis van het onderzoek bij de acht deelnemende gemeenten en aanvullende informatie van andere gemeenten inzichtelijk gemaakt welke keuzes door gemeenten worden gemaakt.



Gemeenten maken de principiële keuze of zij de voorziening wel of niet willen inzetten. Vervolgens worden keuzes gemaakt over het gewenste en budgettair haalbaar geachte aantal beschutte werkplekken. Tenslotte zijn er in de uitvoering ook verschillende keuzes bij de wijze van selecteren door de gemeente gevolgd door het Advies beschut werk van het UWV. Conclusies zijn dat

- een minderheid van circa 1/3 van de gemeenten besloten heeft de voorziening niet in te voeren op een wijze zoals door het Rijk wordt beoogd en te kiezen voor een alternatieve wijze van ondersteuning (paragraaf 1.1);
- gemeenten die de voorziening invoeren de omvang van beschut werk door de verwachte kosten beperken (paragraaf 1.2);
- gemeenten die de voorziening willen aanbieden ervaren dat het proces van voorselectie gevolgd door het Advies beschut werk door het UWV tot ongewenste processen en uitkomsten leidt (paragraaf 1.3);
- de aantallen voor beschut werk zoals beoogd door de Rijksoverheid vermoedelijk niet gehaald zullen worden (paragraaf 1.4).

1.1. **Principiële keuzes**

In een aantal gemeenten heeft de principiële discussie plaats gevonden of de voorziening beschut werk in de vorm zoals beoogd door de wetgever moet worden ingezet of niet. Bij andere gemeenten heeft meer het gesprek plaats gevonden over de mate waarin en de wijze waarop de voorziening moet worden ingezet. De in de principiële discussie aan de orde gekomen argumenten tegen het inzetten van de voorziening beschut werk, spitsen zich toe op de volgende vier kernargumenten:

i. Een ongelijke beloning tussen verschillende groepen

Sommige gemeenten wijzen er op dat de verschillen in de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk/ interne plaatsingen WSW vaak marginaal zijn. Een verschil in beloning (uitkering versus salaris) is om die reden ongewenst. De wetgever maakt in de wetstekst een formeel onderscheid: het verschil is dat als een medewerker in staat is 'loonvormende arbeid' te verrichten dat dan een dienstbetrekking met beschut werk als passend wordt ervaren. Wat deze loonvormende arbeid inhoudt, bijvoorbeeld uitgedrukt in productiviteit of loonwaarde van medewerkers is niet nader gespecificeerd. Sommige gemeenten beschouwen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk als vergelijkbaar soort werkzaamheden waarbij min of meer toevallig de ene groep wel loon heeft en de ander niet, andere gemeenten zien tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk verschillen in beperkingen, aard van werkzaamheden en niveau van loonwaarde, hetgeen bij beschut werk een dienstverband rechtvaardigt.

ii. Een ineffectief instrument voor het realiseren van doorstroom en uitstroom

Gemeenten zien zich geconfronteerd met een forse budgettaire problematiek, soms bij het Inkomensdeel (uitkeringen en loonkostensubsidie) en vaak bij het Participatiebudget (re-integratie- en begeleidingskosten). Dit roept de vraag op voor welke doelgroep welke middelen het best kunnen ingezet worden. Onderstaande figuur geeft de dilemma's schematisch weer: het budgettaire beslag om de verschillende doelgroepen goed te bedienen is groter dan de beschikbare middelen. In het bijzonder speelt hierbij de forse bezuinigingen op de bestaande doelgroep Wsw waardoor gemeenten zich geconfronteerd zien met doorlopende verplichtingen en weinig ruimte voor nieuwe doelgroepen.

Gemeenten maken hierbij de afweging hoe zij zoveel mogelijk mensen kunnen ondersteunen naar maximale zelfredzaamheid en in welke mate de inzet van beleidsinstrumenten leidt tot besparingen op de bijstandsuitgaven. Sommige gemeenten kiezen er voor de beperkte middelen in te zetten op die groepen waarmee een grotere kans op uitstroom kan worden gerealiseerd (de middengroepen). Andere gemeenten kiezen er expliciet voor geen budget in te zetten op de groep die zelfredzaam is en redelijkerwijs zelfstandig een reguliere baan kan vinden (juist niet de bovenkant). Ook lossen sommige gemeenten de budgettaire problematiek (tijdelijk) op door extra algemene middelen in te zetten. Een van de redenen om ten principale beschut werk niet in te voeren is te herleiden tot een financieel vraagstuk: een ontoereikend Participatiebudget.



iii. Permanent karakter

Het vrijwel permanente karakter van Beschut Werk leidt bij gemeenten tot terughoudendheid bij het inzetten van deze voorziening. Is het niet mogelijk dat deze medewerkers een ontwikkelslag maken waardoor in de toekomst een andere voorziening passend is? Bezwaren leven er ook zowel ten aanzien van de beschikking (een doorlopende inspanningsverplichting voor de gemeente) als ten aanzien van de financiële verplichtingen: een dienstverband voor onbepaalde tijd met structurele begeleidingskosten. Daarnaast wordt het als onrechtvaardig ervaren om voor een beperkte groep arbeidsbeperkten via beschut werk een baanzekerheid te bieden die andere doelgroepen, eveneens met beperkingen, nooit geboden kan worden.

iv. Structurele risico's

Gemeenten ervaren forse structurele risico's wanneer zij beschut werk zouden aanbieden. Dit komt door de genoemde financiële en juridische verplichtingen van het structurele dienstverband, en wordt versterkt door de vrees van een verplichtende dure cao. Met functies op WML-niveau is bij gemeenten al sprake van een financiële problematiek die alleen maar vergroot wordt bij hogere inschalingen en looneisen. Vanuit de vakbonden zijn met het sociaal akkoord hierover landelijk eisen/ wensen gesteld maar of hier invulling aan wordt gegeven is voor de individuele gemeente onzeker.

Van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten hebben 3 van de 8 gemeenten ten principale gekozen om beschut werk niet in te zetten. Inventarisatie bij andere gemeenten roept een vergelijkbaar beeld op dat grofweg 1/3 van de gemeente deze voorziening niet inzet.

Voor andere gemeenten wegen deze argumenten minder zwaar, en wordt de voorziening ingevoerd. Een groot aantal gemeenten voor 2015/2016 heeft een voorlopig standpunt ingenomen, variërend van vooralsnog meedoen ondanks serieuze bedenkingen tot voorlopig niet, in afwachting van verdere landelijke ontwikkelingen.

Wel zien we dat gemeenten die positiever staan tegenover deze voorziening vanwege de verwachte kosten zeer terughoudend zijn met het beoogde aantal beschutte werkplekken.

1.2. **Volumebeperkende maatregelen**

Voor de uitvoering van beschut werk zijn in het landelijke macrobudget extra middelen toegevoegd aan het Participatiebudget (€ 8.500 per persoon) en het Inkomensdeel (€ 14.000 per persoon). De bedragen zijn niet geoormerkt hetgeen betekent dat de gemeenten zelf kunnen beslissen welke instrumenten worden ingezet. Voor de berekening van het structurele aantal beschutte plekken wordt landelijk uitgegaan van structureel 30.000 plekken. Dit is gebaseerd op de aanname dat ook in de toekomst er sprake zal zijn van een met de WSW vergelijkbare populatie van 90.000 met een beperking en afstand tot de arbeidsmarkt en dat van deze doelgroep structureel circa 1/3 aangewezen is op beschut werk.

De wetgever heeft bewust gekozen om beschut werk als een voorziening in de wet op te nemen en daarmee de gemeente de beleidsmatige ruimte te bieden om de voorziening wel of niet in te voeren. Maar met de in het sociaal akkoord vastgelegde 30.000 beschutte plekken bestaat er toch behoefte op rijksniveau om op instrumentniveau te sturen en de beoogde aantallen te realiseren.

De budgettaire middelen voor beschut werk zijn door middel van fictieve bedragen toegevoegd aan een vrij besteedbaar budget. Gemeenten hoeven over de besteding geen verantwoording af te

leggen en budgetten worden niet aangepast of gecorrigeerd door de keuze van bepaalde instrumenten. Gemeenten trachten antwoorden te krijgen op de volgende vragen:

- Kan mijn gemeente voor een budget van € 22.500 (€ 14.000 + € 8.500) een beschutte werkplek organiseren?
- Gaat mijn gemeente voor het lokale aantal van beschut werk uit van de landelijke doelstellingen (1/3 van de Wsw-instroom) of worden andere volumedoelstellingen gehanteerd?

De antwoorden op deze twee vragen bepalen welk deel van het Participatiebudget aangewend wordt voor beschut werk. In de praktijk zien we dat gemeenten op verschillende manieren beperkingen aanbrengen om de omvang en de kosten van de gemeentelijke doelgroep te beheersen.

i. Afbakening van de doelgroep

Gemeenten geven bijvoorbeeld in de verordening en in nadere selectieregels de criteria aan op grond waarvan iemand in aanmerking komt voor beschut werk. Vaak wordt daarbij een klasse van loonwaarde genoemd (bijvoorbeeld 20% tot 40% loonwaarde), maar worden ook aanvullende of andere criteria genoemd zoals de mogelijkheid tot ontwikkeling en motivatie. Wanneer een gemeente aan de voorkant extra eisen stelt aan de doelgroep (bijvoorbeeld een strak afgebakende klasse aan loonwaarde) dan leidt dat vanzelfsprekend tot een kleinere gemeentelijke doelgroep die uiteindelijk in aanmerking komt voor beschut werk.

ii. Maximaliseren van het volume

Vanwege de financiële risico's nemen gemeenten beperkende voorwaarden op over het maximale aantal beschutte plekken, en doen dit gezien de onzekerheden hooguit voor enkele jaren (bijvoorbeeld voor de duur van het college-akkoord). In dit onderzoek is er geen gemeente die hierover structurele uitspraken doet.

De volumeafspraken variëren van een commitment aan de landelijke doelstelling van het invullen van 1/3 van de instroom, wat lagere instroomdoelstellingen (1/5 of 1/6 van de instroom) of bijvoorbeeld een opnamestop voor de komende paar jaar omdat de gemeente van mening is dat de huidige omvang van Wsw-intern en de daarmee gemoeide kosten nu nog een onevenredig deel van het budget uitmaken. Op basis van de volumedoelstellingen van de vijf gemeenten die principieel ja hebben gezegd tegen beschut werk wordt voor de periode 2015 – 2018 voorspeld dat bij deze gemeenten gezamenlijk circa 60% van de door MINSZW berekende fictieve aantallen zou kunnen worden gerealiseerd.

1.3. **Selecteren en diagnosticeren**

Als de beleidsdoelstellingen zijn vastgelegd is vervolgens aan de orde dat het uitvoeringsproces zo wordt georganiseerd dat de doelstellingen worden gerealiseerd. Als we naar de acht deelnemende gemeenten kijken, dan moeten we constateren dat er op dit moment in totaal nog geen 10 beschutte plekken zijn gerealiseerd. Dit komt niet alleen door aanloopproblemen die gebruikelijk zijn bij de implementatie van een nieuwe wet, ook hier zijn enkele keuzes voor de gemeenten van invloed.

i. De wijze van selecteren door de gemeente

Een eerste keuze betreft de prioriteit die aan de verschillende vormen van instroom wordt gegeven. Kandidaten voor een beschutte werkplek kunnen afkomstig zijn van de oude wachtlijst Wsw, de instroom vanuit de VSO/Pro-scholen, cliënten arbeidsmatige dagbesteding en een nieuwe doelgroep

die regulier instroomt. Eerste indrukken zijn dat een substantieel deel van de kandidaten van de Wsw-wachtlijst in deze nieuwe systematiek met uitsluitende criteria, ook in aanmerking komt voor andere voorzieningen dan beschut werk , en dat goede en sluitende afspraken met de VSO-Pro scholen een hoge urgentie hebben. Na de zomerperiode wordt met name vanuit deze bron een grotere toestroom voor de banenafspraak en mogelijk ook voor beschut werk verwacht.

Een tweede keuze betreft de wijze en intensiteit waarmee de gemeente de voorselectie vormgeeft voordat een adviesaanvraag bij het UWV wordt ingediend. Zo hanteren sommige gemeenten een starttraject of overbruggingsplek waarin een kandidaat gedurende een aantal weken in een interne omgeving (bijvoorbeeld binnen het SW-bedrijf) wordt geobserveerd en de mogelijkheden van het werken in een reguliere omgeving en de benodigde begeleidingsbehoefte worden beoordeeld. Andere gemeenten kiezen er voor om eerder in het proces een kandidaat te selecteren en aan het UWV voor te leggen, of in het geheel niet.

Het geheel beziend, kunnen we stellen dat het toeleidingsproces nog in ontwikkeling is, en selectiecriteria en protocollen nog moeten vastgesteld. Dit komt mede door onduidelijkheid en onbekendheid met het vervolgtraject: de werkwijze en criteria op grond van waarvan het advies beschut werk tot stand komt.

ii. Opstellen van advies

De gemeente draagt kandidaten aan, waarna het UWV op basis van landelijke criteria een diagnose stelt gevolgd door een advies aan het college. De keuzevrijheid van de gemeente is vooral gelegen in de wijze waarop gemeenten vervolgens invulling geven aan het advies. Bij een positief advies is de gemeente verplicht de beschutte werkplek te organiseren. De gemeenten hebben hier bij hun voorselectie al rekening mee gehouden. Bij een negatief advies is de vraag welke vervolgactie de gemeente onderneemt. Meerdere gemeenten geven aan bij een negatief advies van het UWV de kandidaat alsnog een dienstbetrekking aan te zullen bieden (in een beschutte omgeving) omdat de eigen selectie, observatie en diagnose hebben uitgewezen dat dit het best passende instrument is. Een dergelijke dienstbetrekking is dan een vorm van ‘beschut werk’ waarmee de passende dienstverlening aan de burger geborgd is, zonder dat aan de precieze definitie en telcriteria van de wetgever is voldaan.

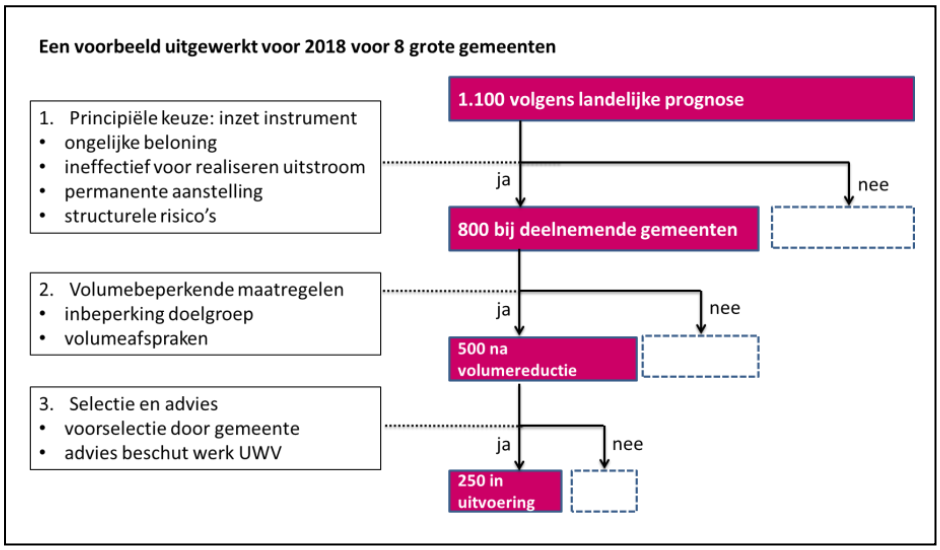
De aantallen met een positief advies zijn op dit moment laag. Ook bij de grootste gemeenten zijn het tot nu toe maar enkele personen. Het heersende beeld bij de gemeenten is dat van de door hen voor indicatiestelling bij UWV aangedragen kandidaten circa de helft voor beschut werk wordt afgewezen.

1.4. **De beoogde aantallen beschut werk worden niet gehaald**

Met de Participatiewet wordt een nieuw stelsel beoogd voor de lange termijn. Het jaar 2015 vormt een eerste start voor het creëren van nieuw beschut werk, en de aantallen en het gebruik zullen in de toekomst gaan oplopen. Verwachting is dat door de beperkingen in het huidige systeem en de verschillende keuzes uiteindelijk een fors lager aantal beschutte plekken gerealiseerd zal worden dan de 30.000 beschutte plekken zoals door Rijksoverheid is beoogd. In onderstaande figuur is een prognose opgesteld hoe de aantallen beschut werk zich zouden kunnen ontwikkelen voor de acht gemeenten naar 2018 toe.

Landelijk is voorzien dat in de aanloop naar de structurele omvang van 30.000 op de zeer lange termijn er in 2018 circa 5.800 plekken worden gerealiseerd. De acht grote gemeenten uit het

onderzoek hebben op basis van een inschatting van het Ministerie van SZW gezamenlijk ongeveer een aandeel van 20% van het landelijke totaal; daarmee gaat het in 2018 om circa 1.100 beschutte plekken.



Bij gelijkblijvend landelijk beleid zullen ook in de toekomst verschillende gemeenten ten principale het instrument niet aanbieden. Bij de gemeenten die wel deelnemen zullen de budgettaire beperkingen meerjarig leiden tot een lager volume-aantal dan begroot. Verder zal het Advies beschut werk op basis van uitsluitende criteria tot een beperkte toestroom in beschut werk leiden hoewel er daarnaast vergelijkbare alternatieven zullen worden aangeboden. Van de 1.100 mogelijke beschutte plekken zal met 250 plekken minder dan een kwart van het door Rijksoverheid beoogde aantal gerealiseerd gaan worden.

Gemeenten hebben ten aanzien van de voorziening beschut werk hun eigen ontwikkelopgave: zorgen voor een gestroomlijnd proces (vanuit VSO/Pro scholen, wachtlijsten en nieuwe instroom) een goede diagnose van de doelgroep (het passende instrument gegeven de persoonlijke omstandigheden van de cliënt) en een uitvoering tegen zo laag mogelijke kosten (zo mogelijk met nieuwe aanbieders en andere vormen van dienstverlening).

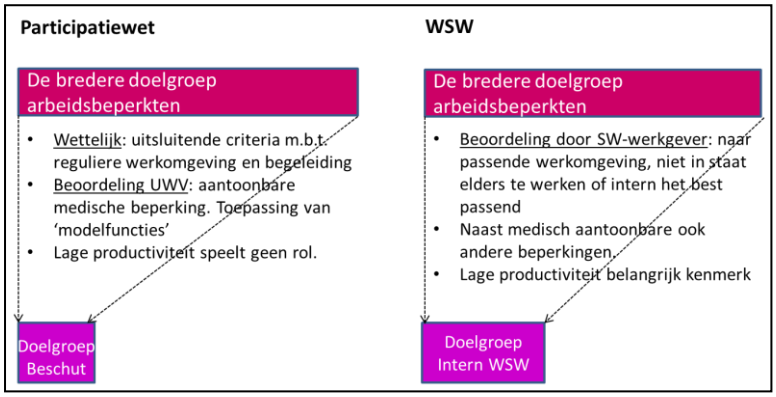
Ook moet geconstateerd worden dat de knelpunten maar ten dele in de beïnvloedingssfeer liggen van de individuele gemeente. Op basis van de analyse in dit hoofdstuk van de huidige keuzes en de verwachte ontwikkeling van het aantal beschutte plekken mag aangenomen worden dat deze problematiek zich niet beperkt tot de acht onderzochte gemeenten maar dat het systeem zoals door de wetgever beoogd op dit moment ook op een landelijk niveau niet goed werkt.

In de volgende hoofdstukken wordt aan de hand van de volgende vier thema's uitgewerkt langs welke lijnen een bijdrage geleverd kan worden aan een beter werkend systeem. De thema's betreffen:

- de doelgroep beschut: een wettelijk afgebakende specifieke doelgroep (hoofdstuk 2)
- gemeentelijke beleidsvrijheid en landelijke sturing op beschut werk (hoofdstuk 3)
- een toereikende financiering voor beschut werk (hoofdstuk 4)
- een gelijk speelveld voor de werkgever (hoofdstuk 5)

Hoofdstuk 2. De doelgroep beschut werk: een onbedoeld kleine doelgroep

In gemeentelijke visie-documenten en beleidsnoties wordt soms verondersteld dat de doelgroep beschut ongeveer overeenkomt met de groep medewerkers die intern in het SW-bedrijf is geplaatst. Dit is vanuit de ontstaansgeschiedenis van de wet en de beoogde aantallen (1/3 * 90.000) weliswaar begrijpelijk, maar als we kijken naar de definities en criteria in de wet vallen de beide groepen niet samen.



In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de doelgroep beschut werk zoals deze in de wetgeving is gedefinieerd en toegelicht, en de wijze waarop vervolgens de beoordeling plaatsvindt in hoeverre iemand wel of niet tot deze doelgroep behoort. Conclusie is dat

- de doelgroep beschut werk een nauw afgebakende doelgroep van arbeidsbeperkten vormt doordat in de wet uitsluitende criteria worden gehanteerd ("nee, tenzij") (paragraaf 2.1);
- mede door de aanvullende beoordelingsscriteria van het UWV deze doelgroep substantieel kleiner zal zijn dan de huidige doelgroep Wsw-intern (paragraaf 2.2.).

2.1. De wettelijke uitsluitende criteria

De wetgever benoemt twee kenmerkende aspecten van beschut werken waarmee beschut werk onderscheiden wordt van werken bij een reguliere werkgever met loonkostensubsidie: een niet-reguliere werkomgeving en een intensieve begeleiding. Bij deze algemeen omschreven definities is sprake van een grijs gebied. Wat is wel of niet een reguliere werkomgeving, en wat mag daarin van de werkgever verwacht worden? Hetzelfde geldt voor de intensiteit van begeleiding; wat is gebruikelijk of redelijkerwijs te verwachten, en onder welke omstandigheden is het intensief?

Op zichzelf is het geen probleem als de wetgever in de wet gebruik maakt van algemene formuleringen want deze kunnen ruimte bieden voor interpretatie en maatwerk. In dit geval is er in de wetgeving bij beschut werk echter sprake van *uitsluitende* criteria op grond van dezelfde algemene definities:

- de werknemer wordt geacht te kunnen werken in een reguliere omgeving *tenzij* aangetoond wordt dat dit niet mogelijk is
- de werknemer wordt geacht met begeleiding bij een werkgever aan het werk te kunnen *tenzij* aangetoond wordt dat dit een dusdanig intensieve begeleiding is dat deze niet van de werkgever verwacht mag worden

Beide criteria hebben een uitsluitend karakter. Dit betekent dat in twijfelgevallen het oordeel zal zijn dat vanuit de wetgeving bezien in principe sprake is van werken in een reguliere omgeving en dus niet beschut werk.

Deze wettelijke afbakening van de doelgroep beschut is daarmee wezenlijk anders dan dat bij de Wsw het geval was. Bij de Wsw werd bij een lage productiviteit en loonwaarde (door fysieke, verstandelijke, psychische of sociale problematiek) vastgesteld dat er geen mogelijkheid bestond tot een dienstbetrekking bij een reguliere werkgever of werken op locatie en werd een medewerker intern geplaatst. Een lage productiviteit of lage loonwaarde alleen is in de Participatiewet geen criterium tot beschut werk, het is juist de intensieve en structurele begeleidingsbehoefte die telt.

De inperking in de Participatiewet via de uitsluitende criteria staat op gespannen voet met de doelstelling van Rijksoverheid om 30.000 beschutte werkplekken te gaan realiseren. Deze is immers gebaseerd op de aanname dat de aantallen beschut werk ongeveer overeenkomen met de omvang van de intern geplaatsten bij de Wsw.

2.2. Het proces van voorselectie en advies

Naast het wettelijke kader is de feitelijke beoordeling wie wel of niet deel uitmaakt van de doelgroep beschut van belang. In een Algemene Maatregel van Bestuur is uitgewerkt dat gemeenten een voorselectie maken van de kandidaten beschut werk waarna het UWV een advies uitbrengt.

Bij de voorselectie maakt de gemeente gebruik van haar eigen diagnose-instrumentarium en zet bijvoorbeeld een loonwaardemeting in. Bij het tot stand komen van het Advies beschut werk maakt het UWV gebruik van de SMBA-methodiek[1]. Deze methodiek kent een jarenlange ontwikkeling om op basis van medische kenmerken en voorbeeldfuncties te beoordelen of en in welke mate er sprake is van arbeidsongeschiktheid, en een beroep gedaan kan worden op de WIA/ WAO.

Dit rapport geeft geen oordeel over de methodiek als zodanig. Voor dit rapport is wel relevant dat de diagnose door de gemeenten en het advies van UWV niet op elkaar aansluiten. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen samengevat:

	Diagnose door gemeente	**Advies beschut werk door UWV**
Onderzoeksproces	Observaties tijdens proefplaatsingen, opzet en monitoring van resultaten op basis van individueel behandelplan.	Beoordeling van dossier, eventueel gevolgd door keuring of waarneming ter plaatse
Locatie van onderzoek	Werklocatie	Spreekkamer
Inhoudelijke criteria	Substantiële beperkingen met grote afstand tot de arbeidsmarkt. Lage loonwaarde tot uiting komend in vaardigheden, tempo, begeleiding. Prikkelarme omgeving.	Aantoonbare ziekte of gebrek (geen psychosociale factoren). In aanmerking komen voor één of meer drempelfuncties.
Methodiek	Loonwaardemetingen	SMBA

In het onderzoeksproces, de locatie van het onderzoek, de inhoudelijke criteria en de gehanteerde methodiek zitten forse verschillen. Het is niet verwonderlijk dat in de casuïstiek die nu ontstaat, professionals van de gemeenten en het UWV tot substantieel andere oordelen komen.

[1] Sociaal Medisch Beoordelen van Arbeidsvermogen

Gemeenten kijken bij de diagnose naar de (on)mogelijkheden van de werknemer in de werksetting en maken hierbij onder meer gebruik van loonwaardesystematieken. Hierbij worden de kandidaten in een werk gerelateerde setting geobserveerd (bijvoorbeeld bij een proefplaatsing in het eigen SW-bedrijf).

Bij het Advies beschut werk wordt met de eis van een aantoonbare ziekte of gebrek door de keuringsarts van het UWV een andere en daarmee engere invulling gegeven aan het criterium van de begeleidingsintensiteit. De toegang tot beschut werk wordt daarmee gemedicaliseerd. Daarnaast wordt met het toepassen van drempelfuncties een theoretische invulling gegeven aan het criterium van werken in een reguliere omgeving[2]. Als het volgens landelijke criteria van het UWV denkbaar is om ergens onder begeleiding een bepaalde eenvoudige functie te vervullen (bijvoorbeeld inpakwerk aan de lopende band) is dat dan voor de gemeente een acceptabele reden om de kandidaat in de eigen gemeente een beschutte werkplek te ontzeggen?

Naast de principiële verschillen in methodiek, zit er ook een fors knelpunt in de procesgang zelf. Als een intensief proces van diagnose bij de gemeente opgevolgd wordt door een dossiercontrole van het UWV met vervolgens een negatief advies, dan wordt dit advies als overbodig, onrechtvaardig en onjuist ervaren.

Samenvattend zien we dat de wet uitsluitende criteria heeft opgenomen en dat het UWV is belast met het opstellen van het Advies beschut werk. Hierbij wordt dezelfde keuringsmethodiek gehanteerd als bij de WIA/WAO (voorkomen van onnodige instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen) en zijn ten behoeve van het Advies beschut werk aanvullende toetsingscriteria opgesteld. Zowel de wettelijke uitsluitende criteria als de gehanteerde methodiek door het UWV dragen bij tot een specifieke afgebakende doelgroep die kleiner zal zijn dan de oorspronkelijke doelgroep intern geplaatsten Wsw.

[2] Het UWV heeft 15 drempelfuncties benoemd (eenvoudige functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt). Als een kandidaat in staat is één of meerdere van deze functies te vervullen met begeleiding, dan komt hij niet in aanmerking voor beschut werk.

Hoofdstuk 3. Gemeentelijke beleidsvrijheid en landelijke sturing op beschut werk

Gemeenten hebben met de decentralisatie van de Participatiewet meer beleidsvrijheid gekregen. Tegelijkertijd ontstaat met de afspraken in het sociaal akkoord gevolgd door een landelijke sturing op het realiseren van aantallen beschut werk en het dwingend Advies beschut werk, een spanning met dezelfde gemeentelijke beleidsvrijheid.

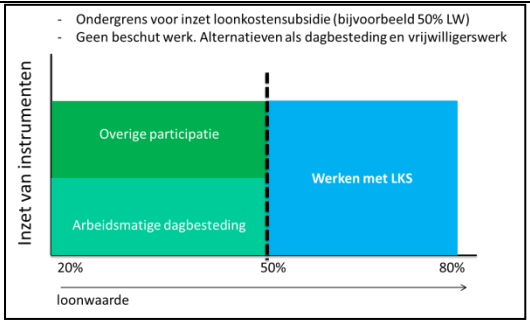
In dit hoofdstuk worden de verschillende typen keuzes verkend die gemeenten hanteren bij de invoering van de Participatiewet. Er wordt geschetst dat gemeenten min of meer vergelijkbare alternatieven inzetten voor beschut werk, en er wordt bekeken hoe het Advies beschut werk zich verhoudt tot de gemeentelijke beleidsvrijheid. Conclusies zijn dat

- gemeenten een bredere afweging maken over het inzetten van instrumenten dan de specifieke vraag in hoeverre beschut werk wordt ingezet of niet. Hierbij wordt vaak loonwaarde als onderscheidend criterium toegepast (paragraaf 3.1.);
- gemeenten voor de doelgroep met lagere loonwaarden naast of in plaats van beschut werk alternatieven aanbieden. Deze variëren van andere vormen van dienstbetrekkingen, arbeidsmatige dagbesteding tot overige participatie-instrumenten (paragraaf 3.2);
- een Advies beschut werk haaks staat op de gemeentelijke beleidsvrijheid voor het al dan niet inzetten van instrumenten (paragraaf 3.3.).

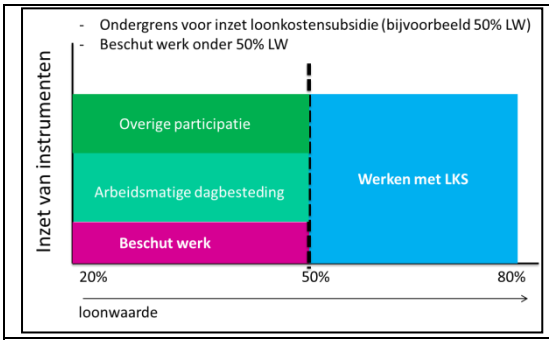
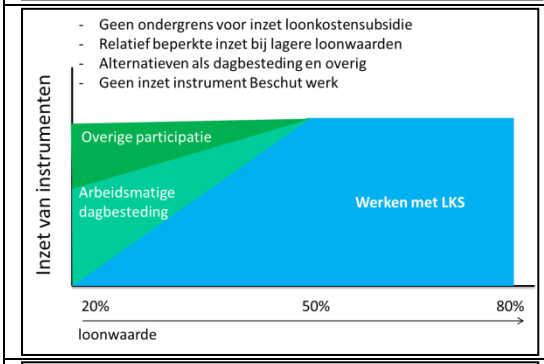
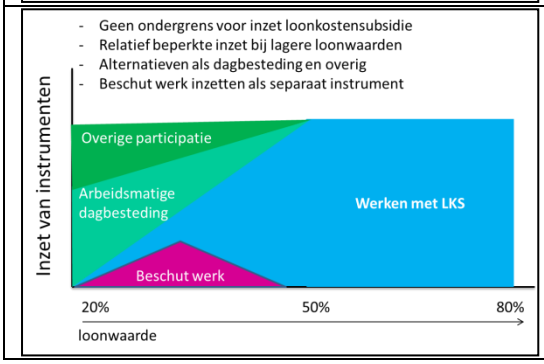
3.1. Gemeentelijke beleidsvrijheid en de inzet van instrumenten naar loonwaarden

Veel gemeenten hebben de keuzes van het al dan niet inzetten van de verschillende beleidsinstrumenten van de Participatiewet gerelateerd aan de (verwachte) loonwaarde van de cliënt. Dat is begrijpelijk gelet op de financiële prikkels en verantwoordelijkheid/risico's die gemeenten dragen bij de BUIG. Zo wordt bijvoorbeeld de inzet van loonkostensubsidie bij reguliere werkgevers vaak toegepast bij hogere loonwaarden (vanaf 50%). Aan de onderkant van het spectrum zien we dat gemeenten voor beschut werk soms een ondergrens van 20% loonwaarde hanteren, maar ook hanteren gemeente de maximale vergoeding aan loonkostensubsidie van 70% WML (overeenkomend met 30% loonwaarde) als ondergrens. Ook zijn er gemeenten die eerst ervaring willen opdoen met pilots van arbeidsmatige dagbesteding, SW en nieuwe doelgroep alvorens tot definitieve keuzes te komen over een passende dienstverlening voor de doelgroepen.

Onderstaand worden vier verschillende typen keuzes geschetst zoals deze door gemeenten worden gemaakt. Door budgettaire overwegingen worden prioriteiten gesteld, verschillende politieke keuzes gemaakt en al dan niet alternatieven geboden.



Type 1. Geen loonkostensubsidie bij lage loonwaarden
Ingegeven door tekorten in het Participatiebudget kiest de gemeente voor inzet van middelen boven een bepaalde loonwaarde (50%). Er is geen toepassing van loonkostensubsidie bij lagere loonwaarde, behoudens individuele uitzonderingen. Er wordt geen beschut werk aangeboden. Cliënten worden alternatieven als arbeidsmatige dagbesteding of overige participatie-instrumenten aangeboden.

	**Type 2. Inzet van Beschut Werk bij lage loonwaarde** Gemeente kiest voor het inzetten van loonkostensubsidie bij hogere loonwaarden vanaf 50% en biedt beschut werk als een specifiek alternatief bij lagere loonwaarden, naast andere alternatieven.
	**Type 3. Een brede inzet van loonkostensubsidie bij hogere en lagere loonwaarden** Gemeente kiest er voor geen ondergrens te hanteren voor het inzetten van loonkostensubsidie, en dit ook bij lagere loonwaarden toe te passen. Er wordt niet specifiek ingezet op beschut werk en actief gewerkt aan het organiseren van dienstbetrekkingen bij werkgevers ook met lagere loonwaarden.
	**Type 4. Een brede inzet van loonkostensubsidie bij hogere en lagere loonwaarden en een specifieke beleidsdoelstelling voor beschut werk** Gemeente kiest er voor geen ondergrens te hanteren voor het inzetten van loonkostensubsidie, en dit ook bij lagere loonwaarden toe te passen. Aanvullend hanteert de gemeente een specifieke beleidsdoelstelling voor het realiseren van aantallen beschut werk.

Bij type 1 wordt voor lagere loonwaarden geen alternatief met dienstbetrekking geboden. De hoogte van de loonwaarde is hier een beperkend criterium. Het Participatiebudget wordt niet aangewend om voor de doelgroep beschut werk loonvormende arbeid te organiseren, maar er worden alternatieve participatiemiddelen ingezet. Er is geen beschut werk.

Bij type 2, 3 en 4 wordt aan doelgroepen met lagere loonwaarden dienstbetrekkingen aangeboden in verschillende vormen (met loonkostensubsidie bij werkgevers en/of beschut). Bij type 2 wordt beschut werk als apart instrument aangeboden bij een lagere loonwaarde, en zijn volumedoelstellingen voor deze doelgroep vastgelegd. Bij type 3 is als standpunt ingenomen dat over de doelgroepen heen geen voorkeursbehandeling mag plaatsvinden met beschut werk, maar dat inzet van loonkostensubsidie en begeleiding voor iedereen toegankelijk moet zijn. Type 4 heeft als vergelijkbaar uitgangspunt dat inzet van loonkostensubsidie voor iedereen toegankelijk is maar wordt er waarde aan gehecht om voor de meest kwetsbare doelgroep door middel van beschut werk een separate beleidsdoelstelling vast te leggen.

Met deze vier typen zien we dat gemeenten een bredere afweging maken over het inzetten van instrumenten dan de specifieke vraag in hoeverre beschut werk wordt ingezet of niet.

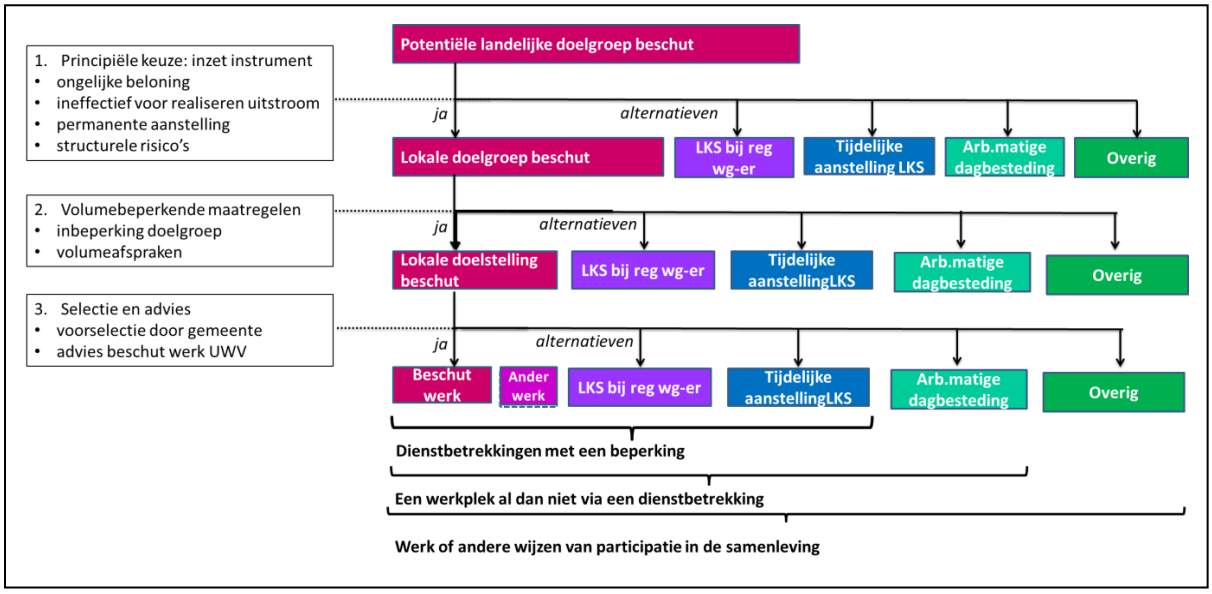
De principiële verschillen kunnen daarbij in eerste instantie groot lijken, maar in de praktijk dicht bij elkaar komen.

- het verschil tussen type 1 en type 2 kan beperkt zijn als de gemeente een klein aantal beschutte plekken als doelstelling hanteert
- het verschil tussen type 1 en type 3 kan beperkt zijn als bij type 1 in individuele omstandigheden loonkostensubsidie ruimhartig wordt toegepast en bij type 3 een beperkende volumedoelstelling bij lage loonwaarden wordt ingezet
- het verschil tussen type 3 en type 4 kan beperkt zijn als de gemeente een klein aantal beschutte plekken hanteert

Loonwaarde vormt voor gemeenten dus een belangrijk onderscheidend criterium bij de inzet van instrumenten. Beleidsmatig kunnen er flink uiteenlopende keuzes gemaakt worden. De praktijk moet uitwijzen of deze verschillen daadwerkelijk zo groot zijn.

3.2. Gemeentelijke beleidsvrijheid en het sturen op aantallen van de voorziening beschut werk

Gemeenten bieden alternatieven voor beschut werk. Dit geldt niet alleen voor gemeenten die principieel afzien van de voorziening beschut werk, maar ook voor gemeenten die een beperkende volumedoelstelling hebben opgenomen of in situaties waarin geen sprake is van een positief Advies beschut werk. In onderstaande figuur zijn deze verschillende niveaus schematisch weergegeven.



Naast beschut werk zetten sommige gemeenten bij lage loonwaarden in op werken bij een reguliere werkgever met loonkostensubsidie al dan niet met intensievere begeleiding, of bieden gezien grote onzekerheden en risico's vooralsnog tijdelijke aanstellingen aan. Op meerdere wijzen krijgen daarmee mensen met een beperking de mogelijkheid tot een dienstbetrekking.

Arbeidsmatige dagbesteding wordt vaak als een serieus alternatief gezien voor deze doelgroep. Een voltijds dagbestedingsplek is een relatief dure voorziening waardoor de mogelijkheden voor de gemeente om deze in te zetten beperkt zijn. Tenslotte worden ook andere participatie-instrumenten ingezet zoals vrijwilligerswerk en maatschappelijke activering. De afweging of de inzet van sommige instrumenten wenselijker is dan andere is een politieke afweging. In dit rapport wordt hierover geen waardeoordeel gegeven.

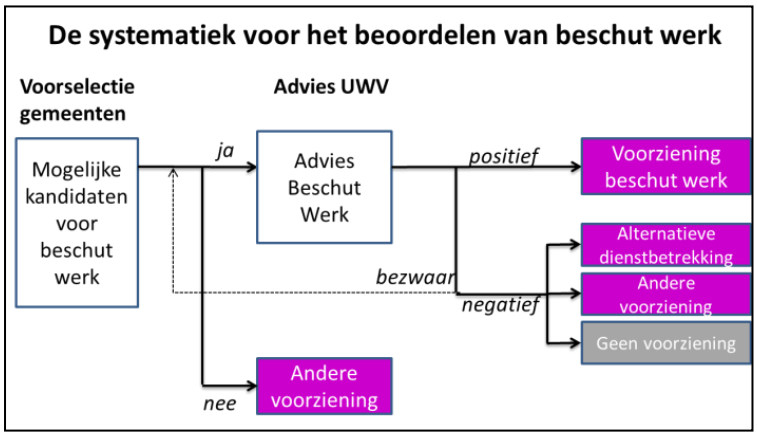
De staatssecretaris heeft aangegeven nauwlettend de ontwikkeling van het aantal beschutte plekken te zullen monitoren. Het is begrijpelijk en wenselijk (hoewel op gespannen voet met het principe van

decentralisatie) om na invoering van de nieuwe wet de voortgang te bewaken. Bij het analyseren van de resultaten van de voorziening beschut zou het echter te beperkend zijn om te focussen op het aantal 'beschutte werkplekken' gezien de knelpunten die eerder zijn genoemd en alternatieven die door gemeenten worden ontwikkeld. Een bredere monitoring en analyse is gewenst langs de volgende twee lijnen:

i. breng het aantal dienstbetrekkingen in beeld bij lagere loonwaarden (onder de 50% loonwaarde). Gemeenten kunnen deze aantallen goed en eenduidig monitoren. Medewerkers met een lage loonwaarde kunnen via verschillende soorten dienstbetrekkingen bij een werkgever aan het werk zijn; dat hoeft niet altijd volgens de definitie van beschut werk in enge zin te zijn. Zo bieden sommige gemeenten aan mensen die volgens het UWV-advies niet voor beschut werk in aanmerking komen, toch een baan aan. Ook komt het voor dat gemeenten het UWV überhaupt niet om advies vragen, maar mensen met een lage loonwaarde op basis van eigen diagnose en loonwaardemeting een baan aanbieden.
ii. breng de werking van het systeem in beeld door het monitoren en analyseren waarom en onder welke omstandigheden verschillende soorten instrumenten al dan niet in de vorm van dienstbetrekkingen worden geboden (met een potentiële loonwaarde van onder de 50%) en welke resultaten met de desbetreffende instrumenten in verschillende gemeenten worden gerealiseerd.

3.3. Gemeentelijke beleidsvrijheid en een dwingend Advies beschut werk

In hoofdstuk 1 is aan de orde gekomen dat het proces van voorselectie door de gemeente gevolgd door het advies beschut werk door het UWV tot ongewenste processen en uitkomsten leidt. In onderstaande figuur zijn de processtappen weergegeven.



In de wet is aangegeven dat het Advies beschut werk een min of meer dwingend karakter heeft. Dit brengt gemeenten in een ongewenste situatie. Bij een *positief* advies vormt het advies vooral een bevestiging van de eigen gemeentelijke voorselectie. Maar wat staat een gemeente te doen bij negatief advies? Mogelijkheden zijn:

- alsnog een dienstbetrekking in een beschutte omgeving aanbieden omdat de gemeente ervaren heeft dat dit de meest passende oplossing is. De naamgeving van de voorziening is dan mogelijk anders maar de dienstbetrekking voor de burger is vrijwel hetzelfde
- alsnog heroverwegen of een andere voorziening kan worden toegepast
- geen voorziening bieden

- bezwaar aantekenen tegen het advies

Een negatief advies is voor cliënt, professional en gemeente een uitermate vervelende uitkomst gezien de ruime aanloop met de cliënt, ontstane verwachtingen en het voorbereidingswerk. In de uitvoeringspraktijk ontstaan nu ook bewegingen waarin consulenten in de gemeentelijke voorselectie van kandidaten gaan anticiperen op de mogelijke criteria van het UWV of dat dossiers alvast informeel worden voorgelegd aan de meer flexibele keuringsarts en arbeidsdeskundige.

Het advies in de huidige vorm biedt de cliënt zelf ook geen extra rechten of zekerheden. De gemeente bepaalt immers de voorselectie. Als een gemeente het niet wenselijk zou vinden als de cliënt een beschutte plek krijgt (bijvoorbeeld omdat andere voorzieningen beter zouden passen) dan zal deze cliënt niet aan het UWV voor advies worden voorgedragen.

Samenvattend staat een Advies beschut werk haaks op de gemeentelijke beleidsvrijheid voor het al dan niet inzetten van instrumenten en biedt het de cliënt geen extra rechten of zekerheden.

Hoofdstuk 4. De werkgever: geen gelijk speelveld voor de doelgroepen

Voor het succesvol uitvoeren van de Participatiewet, met inbegrip van beschut werk, wordt nadrukkelijk een beroep gedaan op werkgevers. Dit zijn niet alleen gemeenten en SW-bedrijven, maar ook zorginstellingen, sociale ondernemingen en reguliere werkgevers. Het is van cruciaal belang dat deze werkgevers een gelijk speelveld hebben. Conclusies zijn dat

- de banen beschut werk niet meetellen voor de banenafspraak;
- een ongelijke behandeling plaatsvindt tussen doelgroepen. Een landelijke no-riskpolis en het toepassen van de mobiliteitsbonus worden aangeboden bij de doelgroep banenafspraak. Deze instrumenten gelden niet bij andere doelgroepen zoals beschut;
- voor de werkgever een onevenredig groot risico dreigt te ontstaan als hij werknemers in dienst nemen die *niet* behoren tot de definitie van de doelgroep van de banenafspraak.

Een van de grote onzekerheden voor de werkgever bij het in dienst nemen van een medewerker zijn de risico's van ziekte. Bij regulier werkgeverschap horen risico's van loondoorbetaling bij ziekte en het zogenoemde WGA-risico: de werkgever draait gedurende 10 jaar volledig op voor de kosten van de WGA-uitkering aan een uitgevallen werknemer. Bij werknemers met een beperking is er een vergrote kans op dit risico en vragen werkgevers aan de overheid dit risico te beperken of weg te nemen. Inmiddels is bij de doelgroep garantiebanen overeengekomen dat het UWV een polis zal bieden. De Participatiewet kent een bredere doelgroep dan alleen garantiebanen. Hierdoor dreigt een ongelijk speelveld voor werkgevers te ontstaan. In onderstaand schema is dit weergegeven:

	De doelgroep	Risico doorbetalen loonkosten	WGA-risico
De werkgever	Wajong	No-risk polis UWV	No-risk polis UWV
	Garantiebaan	No-risk polis UWV	No-risk polis UWV
	Beschut	Polis nog niet geregeld	concept wetsvoorstel: wettelijke vrijwaring
	Overige arbeidsbeperkten	Polis nog niet geregeld	nog geen voorstel t.a.v. wettelijke vrijwaring

In het bij het parlement voorliggende concept wetsvoorstel Harmonisering instrumenten worden de risico's gelijkgeschakeld voor Wajong en Garantiebanen: voor deze doelgroep worden met de no-riskpolis van het UWV de risico's afgedekt. In het wetsvoorstel is ook voorzien dat voor de doelgroep Beschut een wettelijke vrijwaring wordt geregeld. Het WGA-risico is daarmee voor de werkgever weggenomen, het risico van doorbetalen van loonkosten blijft bestaan. Potentiële aanbieders van beschut werk hebben aangegeven dit risico als een belangrijk knelpunt te zien voor het in dienst nemen van een werknemer. Daarnaast zien we dat ook bij overige arbeidsbeperkten (bijvoorbeeld met een beperking maar niet met indicatiestelling garantiebaan of beschut) sprake is van dezelfde risico's, maar waar op dit moment in wetgeving en door uitvoering niet in is voorzien. Verschillende gemeenten (o.a. de G4) overwegen op dit moment om de risico's voor beschut en overige doelgroep weg te nemen met het aanbieden van een eigen gemeentelijke polis, maar het heeft de voorkeur dat dit op een landelijke wijze wordt georganiseerd. Al met al is hiermee een onoverzichtelijk en riskant speelveld ontstaan voor de werkgever. Oplossingen zijn gelegen in vrijwaring van WGA-risico's voor alle categorieën arbeidsbeperkten ongeacht de precieze doelgroep (beschut, garantiebaan, overig), en het organiseren van een no-riskpolis eveneens voor de gehele groep arbeidsbeperkten.

Om dezelfde redenen zou er door de wetgever ook geen onderscheid gemaakt moeten worden in het toepassen van de mobiliteitsbonus.

Hoofdstuk 5. De financiering: ontoereikend voor werkgever en gemeente

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiering van beschut werk. Voor de uitvoering van beschut werk zijn in het landelijke macrobudget extra middelen toegevoegd aan het Participatiebudget (€ 8.500 per persoon) en het Inkomensdeel (€ 14.000 per persoon). De bedragen zijn niet geoormerkt hetgeen betekent dat de gemeenten zelf kunnen beslissen welke instrumenten worden ingezet.

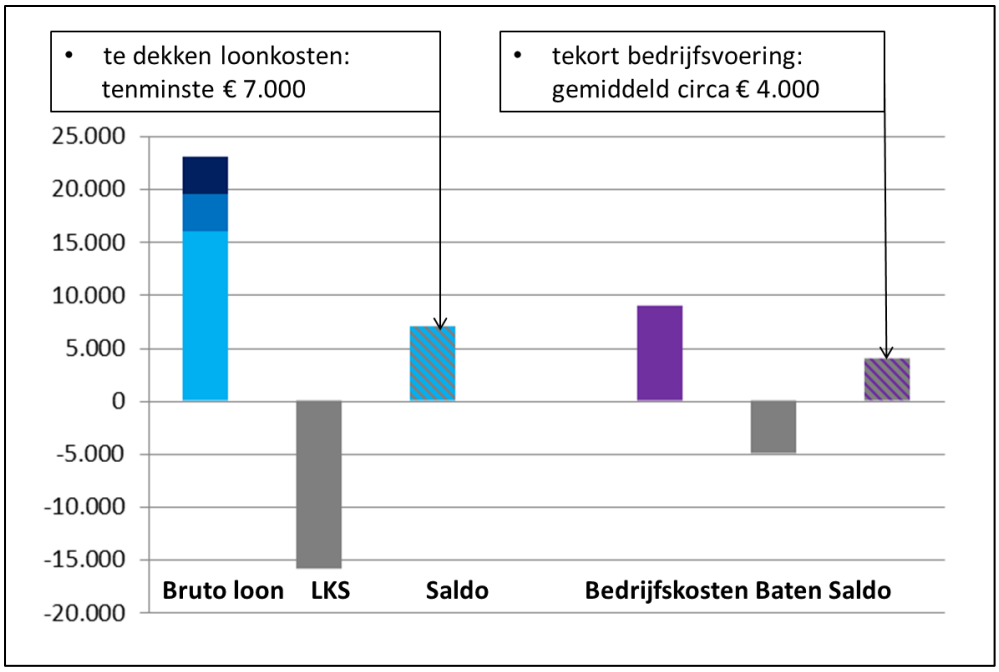
De bijdrage aan het inkomensdeel betreft de financiering van de loonkostensubsidie. Deze is gerelateerd aan de loonwaarde van de desbetreffende medewerker. De omvang van de subsidie kan dus per medewerker verschillen en komt ten laste van het Inkomensdeel.

De bijdrage aan het Participatiebudget wordt door de wetgever omschreven als 'begeleidingskosten'. Deze term roept in de praktijk verwarring op omdat de kosten van beschut werk meer zijn dan alleen maar 'begeleiding'. De uitvoerder van beschut werk is werkgever en heeft naast loonkosten van de medewerker te maken met personeelskosten (begeleiding, leiding, staf), materiële kosten (o.a. huisvesting) en de opbrengsten die door de medewerker gerealiseerd worden. In deze analyse wordt beoordeeld of met een bijdrage vanuit het Participatiebudget van € 8.500 aan de exploitatie de kosten en baten van de werkgever in balans kunnen zijn. Conclusies zijn dat

- de exploitatieverliezen bij een werkgever aanzienlijk zijn. De door het Ministerie van SZW vastgestelde fictieve bijdrage van € 8.500 uit het Participatiebudget is daarmee niet toereikend; (paragraaf 5.1.);
- in theorie werknemers met een productiviteit van 30% ongeveer kostendekkend zouden moeten kunnen werken omdat de opbrengsten de bedrijfskosten compenseren (paragraaf 5.2.);
- volgens de huidige praktijk van de SW-bedrijven de interne plekken een tekort generen van € 4.000, maar dat onderlinge verschillen groot zijn (paragraaf 5.3.);
- eerste ervaringen met nieuwe aanbieders het beeld bevestigen dat er een tekort van tenminste enkele duizenden euro's zal zijn (paragraaf 5.4.);
- verschillen tussen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding sterk afhankelijk zijn van de lokale situatie en de gehanteerde aannames (paragraaf 5.5.).

5.1. Kosten en baten van beschut werk: een overall beeld

Om te beoordelen of er sprake is van toereikende financiering voor beschut werk kan er nog niet gebruik gemaakt worden van ervaringsgegevens: beschut werk bestaat in de praktijk nog vrijwel niet. In hoofdstuk 3 is aan de orde gekomen dat de meeste gemeenten de inzet van instrumenten in de Participatiewet beoordelen aan de hand van verschillende loonwaarden. In deze paragraaf wordt voor een beschutte werkplek uitgegaan van een loonwaarde van 30%.
In onderstaande figuur zijn de kosten en baten gesplitst in twee onderdelen: de aan de loonkosten gerelateerde kosten en baten en de aan de bedrijfsvoering gerelateerde kosten en baten.



De werkgever betaalt een werknemer een bruto loon van tenminste € 23.000 (bruto wettelijk minimumloon inclusief werkgeverslasten). Bij het in dienst nemen van een werknemer met een loonwaarde van 30% ontvangt de werkgever zo'n € 16.000 aan loonkostensubsidie. Het verschil aan loonkosten van € 7.000 moet idealiter in de bedrijfsvoering worden terugverdiend. Indien er sprake is van bijvoorbeeld een pensioenvoorziening en een hogere cao-inschaling oplopend tot bijvoorbeeld 120% WML dan wordt het door de werkgever te betalen loon substantieel hoger dan WML, respectievelijk € 25.000 tot € 30.000. Het verschil aan loonkosten dat moet worden terugverdiend loopt dan op van minimaal € 7.000 tot € 9.000 respectievelijk € 14.000.

Als we kijken naar de bedrijfsvoering is er sprake van overige bedrijfskosten (begeleiding, leiding, materiële kosten). Deze zijn in de orde van € 9.000 per persoon. Daartegenover staan baten: opbrengsten uit productie. Bij een lage loonwaarde is er sprake van een beperkte terugverdiencapaciteit. In deze figuur is uitgegaan van € 5.000, overeenkomend met de gemiddelde opbrengsten van interne SW-afdelingen. In de bedrijfsvoering resteert dan een tekort van gemiddeld circa € 4.000. Opgemerkt zij dat de interne SW-afdelingen in de grote steden veelal geen € 5.000 opbrengst halen. Het tekort is in die gevallen dus groter.

Bij elkaar opgeteld zien we dat het tekort bij de loonkosten en de bedrijfsvoering optelt tot een aanzienlijk verlies voor de werkgever. Een bijdrage van € 8.500 uit het Participatiebudget is daarmee ontoereikend. In de volgende paragrafen toetsen we deze aannames langs drie verschillende invalshoeken.

5.2. Kosten en baten volgens de theorie

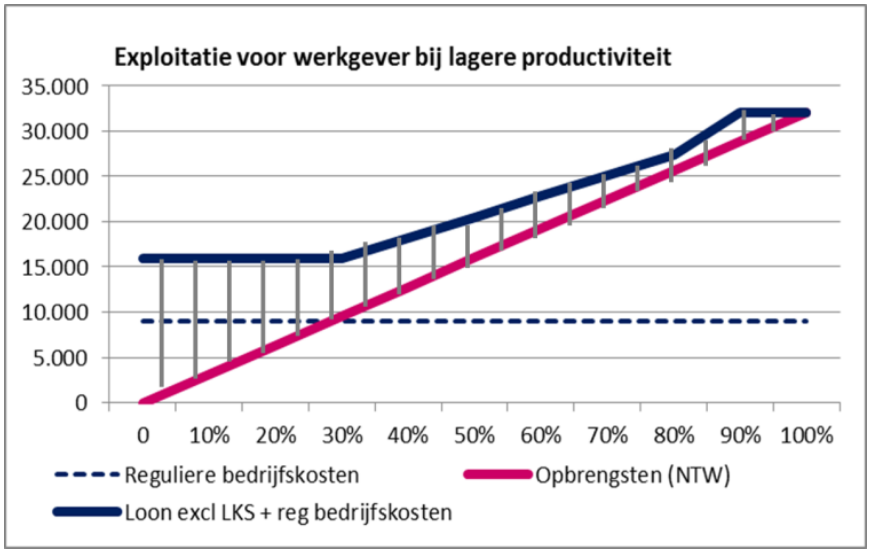
In het rapport Werken Loont in opdracht van VNG en Cedris is een model beschreven waarmee de gevolgen van de inzet van loonkostensubsidie in beeld kunnen worden gebracht. Uitgangspunt vormt de kosten en baten voor een werkgever. De werkgever houdt bij het inzetten van een werknemer niet alleen rekening met de loonkosten, maar ook met de overige bedrijfskosten. Aanname is dat de

loonwaarde van de werknemer een inschatting vormt van de te realiseren productiviteit[3]. Twee medewerkers met 50% loonwaarde kunnen samen ongeveer dezelfde productieresultaten behalen als één medewerker met 100% loonwaarde.

Overige bedrijfskosten bij reguliere werkgevers zijn vaak in de orde van tenminste 30% van de loonsom. Dit betekent dat bij een productiviteit vanaf 30% een werknemer ongeveer zijn eigen bedrijfskosten terugverdient. Bij hogere loonwaarden levert een werknemer meer op dan zijn eigen bedrijfskosten en zal een werkgever in toenemende mate bereid zijn een deel van het salaris te betalen.

In onderstaande figuur is het model schematisch weergegeven. Een medewerker met 100% loonwaarde en in dienst met een minimumloon geneert circa € 32.000 aan opbrengsten voor een werkgever waarmee salaris van € 23.000 en overige reguliere bedrijfskosten van € 9.000 betaald kunnen worden. Een medewerker met 30% loonwaarde heeft opbrengsten in de orde van € 9.600 (30% productiviteit) en de werkgever heeft bedrijfskosten (€ 9.000). Deze kosten en opbrengsten zijn daarmee in theorie vrijwel in evenwicht. Daarnaast moet de werkgever op basis van de loonwaardemeting € 6.900 aan loonkosten betalen[4].

In de figuur zien we ook dat de tekorten (grijs gearceerd) bij de lagere loonwaarden substantieel groter zijn. Omdat de maximale loonkostensubsidie 70% is betekent dit dat bij medewerkers met een loonwaarde van 20% de werkgever even veel loonkosten moet betalen als bij 30% loonwaarde, terwijl de productiviteit beduidend lager ligt en de subsidie gelijk blijft.



In het rapport Werken Loont is ook ingegaan op onzekerheden en bandbreedtes. In de markt worden bijvoorbeeld bij lagere loonwaarden opbrengsten gerealiseerd die tenminste enkele duizenden euro's lager liggen. Daarnaast is in deze opstelling gerekend met reguliere bedrijfskosten voor een werkgever. Er is hier nog geen rekening gehouden met mogelijke aanvullende begeleidingskosten.

[3] Loonwaarde en productiviteit hebben veel met elkaar te maken maar zijn niet exact hetzelfde. In loonwaarde methodieken wordt onder andere gekeken naar vaardigheden, inspanning, kwaliteit en inzetbaarheid. Daarnaast wordt rekening gehouden met de begeleidingstijd.

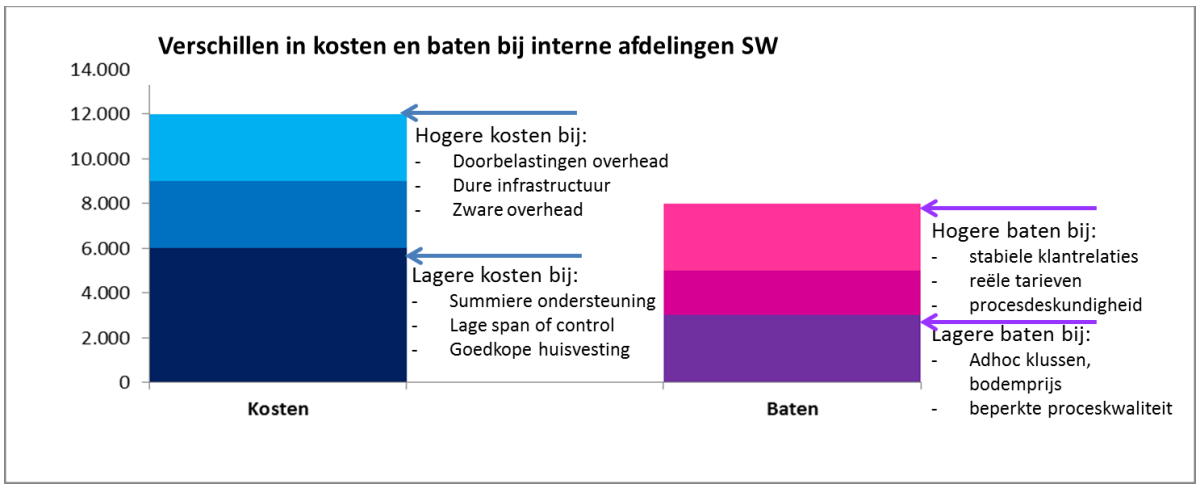
[4] 30% van het WML, 70% wordt gecompenseerd door de loonkostensubsidie

Dit betekent dat met deze benadering vanuit de theorie bij lage loonwaarden rekening gehouden moet worden met tekorten bij de werkgever van tenminste € 9.000.

5.3. Kosten en baten volgens de interne SW-afdelingen

Vaak wordt voor een inschatting van de kosten en baten van beschut werk naar de resultaten van de interne afdelingen van het eigen SW-bedrijf gekeken. Een nadeel daaraan is dat het historische resultaten betreft, de berekeningen gevoelig zijn voor technische factoren zoals het toerekenen van generieke overhead, en dat er grote verschillen tussen SW-bedrijven zijn. De vraag kan gesteld worden of de historische resultaten van het eigen bedrijf leidend zouden moeten zijn voor de gemeentelijke beleidskeuzes voor de toekomst.

Het valt buiten het bestek van dit rapport om in zoomen op alle verklarende factoren achter deze verschillen. In onderstaande figuur zijn enkele van deze factoren schematisch weergegeven.



Bij SW-bedrijven liggen de totale uitvoeringskosten gemiddeld rond een niveau van € 9.000 per werknemer. Er zijn verschillen van ongeveer € 6.000 tot € 12.000. Bij de baten voor intern werk ligt het gemiddelde rond de € 5.000[5], maar zijn ook hier variaties van € 2.000 tot € 8.000.

Gemiddeld is er in de kosten en baten van bedrijfsvoering bij de interne afdelingen een tekort, inschattend op circa € 4.000 (€ 9.000 kosten om € 5.000 baten). Maar er zijn ook voorbeelden waarin het mogelijk blijkt om hogere baten te realiseren. Het tekort is dan beperkt tot circa € 2.000 (€ 9.000 kosten om € 7.000 baten). Er zijn ook ongunstiger voorbeelden met hogere kosten en lagere baten waardoor het tekort voor een interne plek oploopt tot € 9.000 (€ 12.000 kosten om € 3.000 baten)[6].

De realiteit in veel (grote) gemeenten, waaronder de bij dit onderzoek betrokken gemeenten, is dat het tekort in de bedrijfsvoering enkele duizenden euro's hoger uitkomt dan de bovengenoemde € 4.000. Hier kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen.

[5] Voor de SW-branche als geheel geldt dat de gehele populatie van circa 42.000 medewerkers een omzet genereert van 210 mln (€ 5.000 per persoon).

[6] In de systematiek van de WSW was er voor medewerkers met een ernstige handicap een extra subsidie van 25% bovenop het totale subsidiebedrag van € 26.000, een bedrag derhalve van € 6.250. Met deze extra tegemoetkoming konden tekorten in bedrijfsvoering of extra begeleidingskosten worden opgevangen.

i. In de praktijk is het onderscheid tussen interne afdelingen en groepsdetachering gering. Er zijn voorbeelden van grote groepsdetacheringen waarmee bij een bedrijf een productieproces verzorgd wordt in een speciaal daartoe ingerichte bedrijfsruimte. Dergelijke groepsdetacheringen kunnen beschouwd worden als een vorm van beschut werk. In deze situatie zouden ook de kosten en baten van de grote groepsdetacheringen een reëel beeld kunnen geven van de verwachte kosten en baten van beschut/ intern werk. De medewerkers zouden individueel nooit met begeleiding bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen.
ii. Het niveau van de doelgroep kan per afdeling en SW-bedrijf verschillen. In bovenstaande berekeningen is uitgegaan van een gemiddelde van 30% loonwaarde. Bij 10% minder loonwaarde is er in de sprake van zo´n € 3.000 minder baten per persoon.
iii. Afgelopen jaren hebben SW-bedrijven verbeteringen doorgevoerd in de bedrijfsvoering door kostenbesparende maatregelen door te voeren in staf/overhead en span of control. Sommige SW-bedrijven hebben - mogelijk door gunstiger omgevingsfactoren - een portfolio van opdrachtgevers weten te creëren die bereid zijn reële tarieven te betalen die in overeenstemming zijn met de geleverde productiviteit. Vaste klantrelaties, partner zijn in het productieproces van de ondernemer en strakke kwaliteitscriteria zijn hierbij succesfactoren. Om als bedrijf tot een substantieel hoger niveau van baten te komen bij intern werk is echter een taai proces dat een aantal jaar in beslag kan nemen.
iv. Tenslotte is dat er ook een praktijk ontstaan is waarin werk aangenomen wordt tegen bijzonder lage prijzen van bijvoorbeeld € 1 of € 2 per uur. SW-bedrijven hebben de wettelijke verplichting om continu werk te bieden aan de medewerkers. Ondernemers spelen hierop in en weten gebruik te maken van onderlinge concurrentie tussen SW-bedrijven, zorginstellingen en gevangenissen en op deze wijze zeer lage prijzen overeen te komen. Deze tarieven zijn zo laag dat deze ver beneden een reële vergoeding voor de arbeidsproductiviteit van de medewerkers liggen. Sommige SW-bedrijven of regio's hebben meer last van deze problematiek dan anderen.

5.4. Kosten en baten van beschut werk volgens nieuwe aanbieders

Een derde invalshoek om naar de kosten en baten van beschut werk te kijken, zijn de ervaringen van de nieuwe aanbieders in de markt. De ervaringen zijn vooralsnog beperkt tot enkele gemeenten. Zo is bij een aanbesteding het budget van € 8.500 als leidend genomen, en hebben meerdere partijen interesse geuit tot deelname. Eerste inzichten zijn dat tussen opdrachtgever en opdrachtnemer de verwachtingen over de hoogte van de loonwaarde verschillen (en daarmee de haalbaarheid van de business case) en het structurele karakter van de dienstbetrekking ter discussie staat. Bij een andere gemeente is geïnventariseerd bij sociale ondernemingen onder welke condities zij tot een aanbod zouden kunnen komen voor beschut werk. Daaruit is als beeld naar voren gekomen dat met een aanvulling van € 2.500 bovenop het budget van € 8.500 verschillende sociale ondernemingen bereid zouden zijn om beschut werk te organiseren. Ook hier geldt dat er twijfels bestaan of de business case haalbaar is voor kandidaten met een lagere loonwaarde (bijvoorbeeld 20% tot 30%). Tenslotte hebben deze nieuwe aanbieders de nadrukkelijke randvoorwaarde gesteld dat er een no-risk-polis beschikbaar komt ook voor beschut werk alsmede een mobiliteitsbonus.

Het gaat bij deze eerste ervaringen nog om zeer kleine aantallen. Als aanbieders tot een nieuwe markt toe willen treden, zullen zij eerder geneigd zijn op basis van een wat lagere prijs een aanbod te doen. De variabele kosten zoals de kosten van begeleiding zijn daarmee dan gedekt. De overige bedrijfskosten zijn vaak al op andere wijzen gefinancierd. Al met al zijn deze ervaringen te summier

voor het trekken van zelfstandige conclusies, maar zij bevestigen globaal het beeld van tekorten in de bedrijfsvoering bij beschut werk en het ontoereikend zijn van het budget van € 8.500.

5.5. Kosten en baten bij arbeidsmatige dagbesteding

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de overeenkomsten en verschillen tussen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding. In het land worden pilots uitgevoerd in het delen van elkaars klanten, worden ervaringen gedeeld en ontstaat onderling meer helderheid over de doelgroepen, werkwijze en begeleiding. De verschillen in financieringswijze en bedrijfsvoering zijn groot:

- bij beschut werk is sprake van een dienstverband, wordt bruto loon betaald en gecompenseerd met loonkostensubsidie uit het Inkomensdeel. Bij de bedrijfsvoering is er sprake van bedrijfskosten en opbrengsten. Eventuele tekorten worden aangevuld uit het Participatiebudget;
- bij arbeidsmatige dagbesteding is er sprake van een bijstandsuitkering uit het Inkomensdeel. Voor het verzorgen van arbeidsmatige dagbesteding wordt aan de zorgaanbieder een vergoeding betaald per dagdeel en is sprake van marginale opbrengsten. Kosten worden betaald uit Participatiebudget of uit het Wmo-budget.

In onderstaande tabel zijn vier verschillende situaties in beeld gebracht.

	Loon of uitkering	I-deel	Saldo loonkosten (+ = tekort)	Bedrijfskosten ** of dagvergoeding	Opbrengsten *	Saldo bedrijfsvoering (+ = tekort)	Totaal (+ = tekort)
1. Beschut werk (0,8 fte), 30% LW met een beter renderende bedrijfsvoering	18.500	13.500	5.000	7.000	5.500	1.500	**6.500**
2. Arbeidsmatige dagbesteding in 4 dagdelen	13.500	13.500	-	6.000	500	5.500	**5.500**
3. Arbeidsmatige dagbesteding in 8 dagdelen	13.500	13.500	-	12.000	1.000	11.000	**11.000**
4. Beschut werk (0,8 fte), 30% LW met een minder renderende bedrijfsvoering	18.500	13.500	5.000	9.000	2.000	7.000	**12.000**

* Bij de interne afdelingen in de SW-bedrijven is sprake van een opbrengst van gemiddeld ongeveer € 5.000 per persoon. Bij een AWBZ-dagbesteding is deze meestal vrijwel nihil. Het accent ligt bij dagbesteding op welbevinden van de medewerker, en niet op te behalen productie. Een principieel verschil daarbij is dat de keuze van activiteit bij de AWBZ plaatsvindt op basis van vrijwilligheid en niet op basis van optimale inzetbaarheid.
** Bij de AWBZ-dagbesteding liggen de kosten voor een voltijdsplek in de orde van € 15.000 tot € 20.000 bij een lichtere handicap of hoger bij zwaardere of complexere beperkingen. Belangrijke kostenfactor is de benodigde begeleidingsintensiteit. Bij AWBZ-dagbesteding kan dit in de orde van 1 : 5 tot 1 : 8 liggen. Per dagdeel zijn vergoedingen gebruikelijk van € 35 tot € 40 per dagdeel. De wijze waarop de dagbesteding vanuit de AWBZ werd georganiseerd is nu ook in transitie, en worden gezien de bezuinigingen de dienstverlening en tarieven hierop aangepast. In dit rekenvoorbeeld wordt voor de minder intensieve begeleiding uitgegaan van € 30 per

In de eerste situatie is het voorbeeld uitgewerkt van een dienstverband van 0,8 f.t.e. beschut werk. Er is sprake van loon, loonkostensubsidie uit het Inkomensdeel en een te dekken aandeel in de loonkosten van € 5.000.[7] Het tekort in de bedrijfsvoering is wegens relatief goede resultaten beperkt (€ 1.500).

In de tweede situatie is er sprake van arbeidsmatige dagbesteding, de uitkering wordt gefinancierd uit het Inkomensdeel. Daarnaast wordt voor 4 dagdelen arbeidsmatige dagbesteding verzorgd. De totale kosten zijn beperkt door het lage aantal dagdelen. In de derde situatie wordt bij arbeidsmatige dagbesteding een dienstverlening van 8 dagdelen verzorgd. Dan zijn de kosten vanzelfsprekend hoger door het hogere aantal dagdelen.

Vervolgens zien we in de vierde situatie een beschutte werkplek met een minder goed renderende bedrijfsvoering. In vergelijking met situatie 1 ligt het tekort zo'n € 5.000 hoger. Dan liggen de tekorten op een vrijwel vergelijkbaar niveau als bij een intensieve arbeidsmatige dagbesteding.

[7] Dit is vergelijkbaar met de in vorige paragrafen besproken voltijdsvariant (€ 5.000 om € 7.000).

Er kan aan de hand van deze vier situaties dus niet absoluut gesteld worden dat beschut werk of arbeidsmatige dagbesteding financieel gunstiger of ongunstiger is dan het alternatief. Het is sterk afhankelijk van de lokale uitgangssituatie en gemaakte keuzes. Algemeen kan gesteld worden dat:

- een dienstbetrekking duurder is dan een uitkering. Bij een deeltijdaanstelling is dit verschil kleiner. De overige verschillen worden met name veroorzaakt door hogere werkgeverslasten[8]
- voor de uitgaven in het Inkomensdeel de verschillen beperkt zijn tussen loonkostensubsidie bij lagere loonwaarden en een bijstandsuitkering voor een alleenstaande
- een dienstbetrekking meer voor de hand ligt wanneer een substantieel deel van de bedrijfskosten kan worden terugverdiend
- arbeidsmatige dagbesteding een goedkoper alternatief is wanneer een beperkt aantal dagdelen wordt aangeboden en vice versa een duur alternatief bij een groot aantal dagdelen
- een dienstbetrekking een onaantrekkelijk alternatief is wanneer er nauwelijks opbrengsten worden gegeneerd. Het tekort in de bedrijfsvoering is groter en loonkosten moeten worden betaald

Het realiseren van beschut werk of het bieden van een participatievoorziening zoals arbeidsmatige dagbesteding is niet alleen een financiële afweging: er zijn maatschappelijke baten. Werk biedt zelfstandigheid, ontwikkelingsmogelijkheden en een positief effect op iemands zelfrespect. Naast werk is goed denkbaar dat andere vormen van participatie bijvoorbeeld in de eigen leef- en woonomgeving het welzijn vergroten. Thuis zitten is geen alternatief en kan vaak andere maatschappelijke kosten veroorzaken (schulden, huisuitzetting, overlast, zorgkosten). Naast financiële factoren zouden maatschappelijke kosten en baten ook een rol moeten spelen in de definitieve afweging van de verschillende alternatieven. Gemeenten maken deze brede afweging al.

[8] Bij een dienstverband van 0,7 f.t.e. ligt het netto loon op een vrijwel identiek niveau als een bijstandsuitkering voor een alleenstaande. Over zowel dienstverband als bijstandsuitkering moet loonbelasting worden afgedragen. Het verschil bedraagt de werkgeverslasten (€ 2.500 voor deeltijdaanstelling; circa € 3.500 voltijds).

Bijlage 1. Beschut werk zoals vastgelegd in de Participatiewet

1.1. Beschut werk en de Participatiewet

In de Participatiewet staat in artikel 10b. de participatievoorziening beschut werk omschreven. In de hoofdtekst van dit rapport staat in hoofdstuk 2 toegelicht dat het uitsluitende karakter van deze voorziening een belangrijk aspect is in de verwachte omvang van de doelgroep.

Artikel 10b Participatievoorziening beschut werk

1. Het college kan ter uitvoering van artikel 7, eerste lid, onderdeel a, ambtshalve vaststellen of iemand *uitsluitend* in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft.
2. Indien het college voornemens is om vast te stellen of een inwoner *uitsluitend* in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, verricht het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, op grond van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, voor het college de werkzaamheden ten behoeve van die vaststelling en adviseert het college hierover.
3. Indien op grond van het eerste lid door het college is vastgesteld dat een persoon *uitsluitend* in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft, zorgt het college ervoor dat deze persoon een dienstbetrekking verkrijgt waar hij in een beschutte omgeving en onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden verricht.
4. In de verordening, bedoeld in artikel 8a, eerste lid, onderdeel e, stelt de gemeenteraad in elk geval vast:
   a. op welke wijze wordt bepaald welke personen in aanmerking komen voor de ambtshalve vaststelling, bedoeld in het eerste lid;
   b. welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden aangeboden om de in het eerste lid bedoelde werkzaamheden mogelijk te maken;
   c. de wijze waarop de omvang van het aanbod van de voorziening, bedoeld in het eerste lid, wordt vastgesteld.

In de memorie van toelichting staat omschreven wat de wetgever onder beschut verstaat en hoe zich dit verhoudt tot arbeidsmatige dagbesteding.

Gemeenten krijgen de ruimte om de voorziening beschut werk vorm en inhoud te geven. Beschut werk kenmerkt zich door een hoge mate van (structurele) ondersteuning en aanpassing van het werk. *Of iemand in aanmerking komt voor beschut werk hoeft niets te zeggen over de mate van productiviteit van deze persoon. De voorziening is juist bedoeld voor mensen die met deze (structurele) ondersteuning wel in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten. De regering vindt de constructie van een dienstbetrekking hiervoor passend. Dit onderscheidt de voorziening beschut werk van dagbesteding in de AWBZ.* Gemeenten betrekken bij het organiseren van beschut werk het Werkbedrijf. Hoe zij de dienstbetrekking organiseren, via een gemeentelijke dienst, NV, BV of Stichting, behoort tot de beleidsvrijheid van gemeenten. Ook kunnen gemeenten mensen (via detachering) in een beschutte omgeving bij reguliere werkgevers laten werken.

In de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel is nader ingegaan op de omschrijving van Beschut Werk. In de Memorie van Toelichting wordt gesproken over ‘uitsluitend in een beschutte omgeving’ maar tegelijkertijd houdt de wetgever de mogelijkheid open dat beschut werk bij een reguliere werkgever wordt uitgevoerd met begeleiding.

Gemeenten kunnen mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben, met een voorziening beschut werk in een beschutte werkomgeving aan de slag helpen. Het gaat om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanig hoge mate van (structurele) begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben, *dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt,* ook niet met extra voorzieningen van gemeente of UWV.

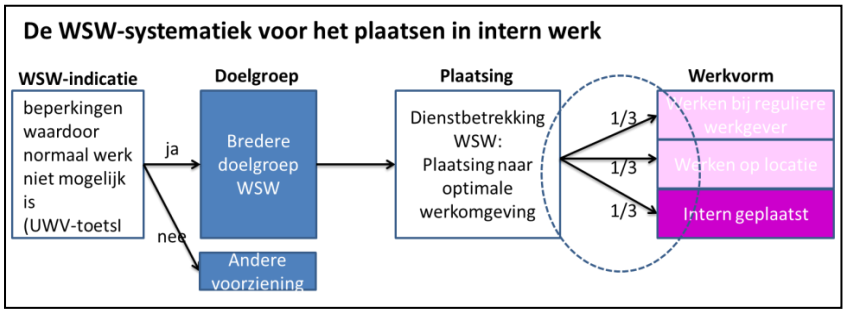
Onder aard en omvang verstaat de regering alle mogelijke aspecten waarvoor gemeenten, binnen de wettelijke kaders, de vrijheid hebben te bepalen hoe beschut werk wordt ingezet. Hieronder vallen de bepaling wanneer mensen voor beschut werk in aanmerking komen, het aantal beschutte werkplekken en waar beschut werk zich bevindt: *bij een reguliere werkgever (met begeleiding of aanpassingen aan de werkplek),* via detachering of intern georganiseerd.

In de vijfde nota van wijziging is de bepaling van het advies Beschut Werk door het UWV toegevoegd. De advisering is zodanig omschreven dat deze een min of meer dwingend karakter heeft.

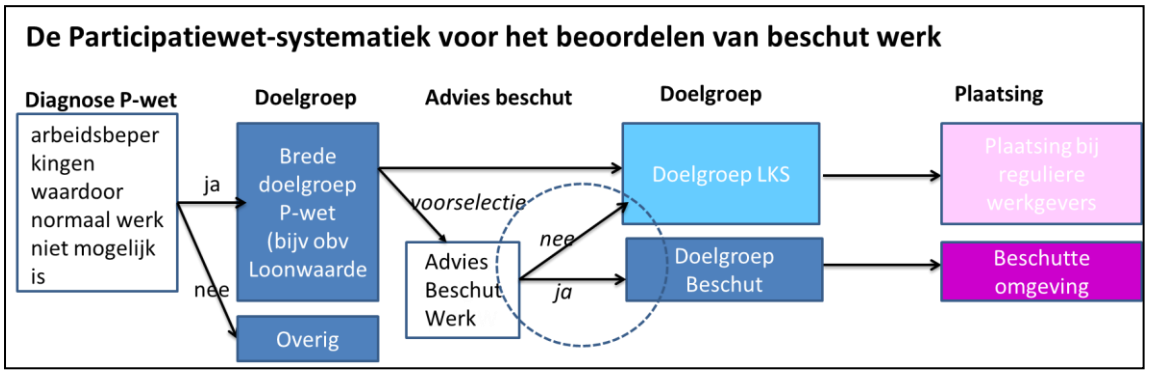
Ten behoeve van de participatievoorziening beschut werk voeren gemeenten een voorselectie uit. Daarin bepalen zij voor welke mensen zij op welk moment deze participatievoorziening willen inzetten. Gemeenten leggen in een verordening vast hoe zij deze voorselectie uitvoeren. Vervolgens vraagt de gemeente advies aan het UWV voor het vaststellen of een persoon tot de doelgroep beschut werk behoort. Het UWV voert op basis van landelijke criteria, vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur, een beoordeling uit en voorziet de gemeente van advies. Op basis van dit advies stellen gemeenten vast of iemand tot de doelgroep behoort. De gemeente moet op grond van de algemene wet bestuursrecht (Awb) bezien of een advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Als blijkt dat het op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, is er voor de gemeente geen reden aanwezig om het advies niet (integraal) over te nemen. *Pas als er sprake is van een onzorgvuldige totstandkoming van het advies, kan de gemeente besluiten het advies niet te volgen. De gemeente heeft dus geen bevoegdheid om een inhoudelijk oordeel te vellen over het advies (advisering is immers opgedragen aan het UWV).* Nadat de gemeente heeft vastgesteld dat iemand tot de doelgroep behoort, zorgt de gemeente ervoor dat deze persoon in een dienstbetrekking onder beschutte omstandigheden aan de slag gaat.

1.2. 'Beschut werk' Participatiewet en 'Intern geplaatst' Wsw zijn niet hetzelfde

In de Wsw wordt het zogenaamde 3 x ⅓ principe gehanteerd. Daarbij wordt gestreefd naar een sector brede verdeling waarin minimaal een derde van de doelgroep werkt bij reguliere werkgevers, een derde op locatie buiten het sociale werkbedrijf en maximaal een derde binnen het sociale werkbedrijf. Na een bredere indicatie-instelling door het UWV kreeg de medewerker toegang tot de Wsw. Vervolgens wordt vanuit de dienstbetrekking beoordeeld wat de passende werkvorm was.



Bij de Participatiewet is nu sprake van een brede indicatie waarbij de gemeente beoordeelt of er sprake van een arbeidsbeperking/ afstand tot de arbeidsmarkt. Dit leidt tot een bredere doelgroep waarna de gemeente na een voorselectie een advies beschut werk bij het UWV kan aanvragen.



Een cruciaal verschil tussen de Wsw en Participatiewet is dat

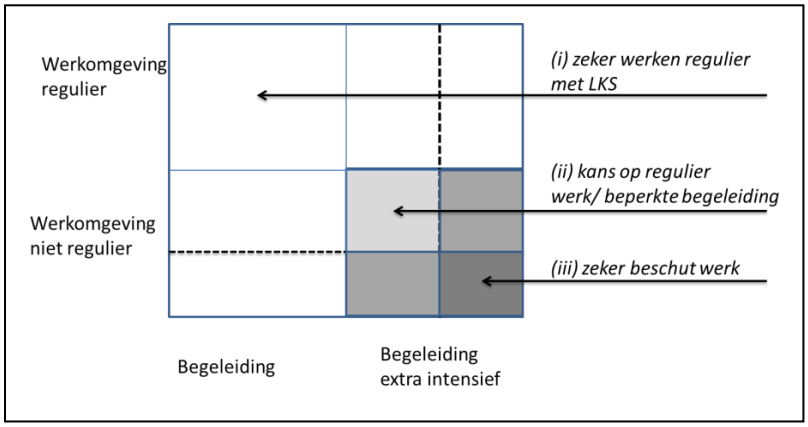
- bij de Wsw de selectie van 'Interne plaatsing' plaatsvond tijdens de dienstbetrekking
- bij de Participatiewet de selectie van doelgroep beschut plaatsvindt voorafgaand aan plaatsing

Deze systematiek stelt daarmee hogere eisen aan de diagnosestelling en de kwaliteit van het advies.

1.3. Beschut werk heeft *uitsluitende* criteria

De wetgever benoemt twee kenmerkende aspecten van beschut werken, waarmee beschut werk onderscheiden wordt van werken bij een reguliere werkgever met loonkostensubsidie: een niet-reguliere werkomgeving en een intensieve begeleiding. Bij een dergelijk algemeen omschreven definitie is sprake van een *grijs gebied*. Wat is wel/ niet een reguliere werkomgeving, en wat mag daarin van de werkgever verwacht worden? Hetzelfde geldt voor intensiteit van begeleiding; wat is gebruikelijk of redelijkerwijs te verwachten, en onder welke omstandigheden is het intensief?

Het biedt voordelen als de beleidsmatige kaders ruim omschreven zijn, want dit geeft de gemeente ruimte tot maatwerk en nadere invulling. In de Participatiewet is evenwel besloten dat het advies beschut werk deze algemene definities gebruikt als *uitsluitende* criteria. Hierdoor wordt het advies beschut werk alleen gegeven in de bijzondere omstandigheden dat aan beide criteria wordt voldaan. Onderstaande figuur licht dit toe:



De wetgever hanteert twee criteria met allebei een aanzienlijke ruimte tot interpretatie (een grijs gebied). Dit leidt tot de volgende situaties:

i. weinig begeleiding en een reguliere werkomgeving leidt tot inzet van loonkostensubsidie
ii. in het grijze gebied is er ruimte voor interpretatie. In dat geval wordt gekozen voor het inzetten van regulier werken met loonkostensubsidie en niet voor beschut (nee, tenzij)
iii. in het geval beide criteria zeker niet van toepassing zijn is er sprake van beschut werk.

Van belang is dus om te constateren dat de algemeen geformuleerde uitsluitende criteria in de wetgeving in de praktijk tot een onvoorziene inperking van de omvang voorziening beschut werk leidt, en het instrument daarmee dus niet een vangnet vormt dat wordt ingezet wanneer andere beleidsopties niet van toepassing zijn.

Samenvattend zien we dat de verandering van ‘intern plaatsen na bredere diagnose in de Wsw’ naar ‘diagnose van de doelgroep vooraf in de Participatiewet’ een grote druk op de juistheid en kwaliteit van de diagnose met zich meebrengt, ook voor de medewerkers in kwestie. De algemeen geformuleerde uitsluitende criteria en de verzamelde casuïstiek tot nu toe leidt tot de verwachting dat maar een kleine groep vanuit de diagnose vooraf een advies beschut werk zal krijgen.

T.G. Gibsonstraat 40, 7411 RS Deventer
t. 0570 643863 m. 06 5755 9515
e. robert@capeladvies.nl
www.capeladvies.nl