



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Eindrapport

Evaluatie beschut werk

Inhoud

Hoofdconclusie	4
Samenvatting	5
1. Inleiding	10
1.1 Doelstelling, hoofd en onderzoeksvragen	10
1.2 De hoofd- en deelvragen	11
1.3 Onderzoeksaanpak	11
1.4 Leeswijzer	12
2. Beschut werk in het kort	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Doelgroep beschut werk	13
2.3 Kenmerken doelgroep	13
2.4 Proces beschut werk	14
3. Stand van zaken	16
3.1 Visie gemeenten op beschut werk	16
3.2 Ontwikkeling tot nu toe	17
3.3 Organisatie beschut werk	20
3.4 Kosten van beschut werk	21
3.5 Toekomstperspectief	23
4. Zoeken en vinden	25
4.1 Communicatie over beschut werk	25
4.2 Het zoeken en vinden van kandidaten beschut werk	26
4.3 Dagbesteding als vindplaats	26
4.4 Selectie UWV kandidaten	27
4.5 Voortraject	28
5. De beoordeling door UWV	29
5.1 Het proces van beoordeling	29
5.2 Resultaten dossierstudie	31
5.3 Hoe kijken gemeenten aan tegen de beoordeling van UWV?	32
5.4 Ruimte voor interpretatie	32
5.5 Het toetsen van arbeidsvermogen	33
5.6 Afgeven beschikking	34
5.7 Bezwaarprocedure	34
5.8 Een praktijkbeoordeling	35
6. Waar komen bw'ers terecht?	37
6.1 Van positief advies naar werk	37
6.2 Type werkgevers	38
6.3 Omvang dienstverband	39
6.4 Vervolgtraject na negatief advies	40
7. Duurzaam werk	41
7.1 Zijn de werkplekken passend?	41
7.2 De begeleiding op de werkplek	44
7.3 Begeleiding vanuit de gemeente	45
7.4 Ontwikkeling	45
7.5 Schakelen tussen dagbesteding, beschut werk en banenafsprak	46
Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	48
Bijlage 2 Enquêtevragen	51
Bijlage 3 Financiering beschut werk	59

Hoofdconclusie

Het aantal beschut werkplekken is sterk gestegen sinds de wetwijziging van 1 januari 2017. Veel gemeenten plegen meer inspanningen om beschut werk kandidaten te vinden en te plaatsen. Het proces van selecteren van beschut werk kandidaten gaat steeds beter, onder meer door verbeterde samenwerking tussen UWV en gemeenten en een verbeterde samenwerking tussen gemeenten en pro- en vso-scholen. Steeds vaker worden voortrajecten ingezet om beschut werk kandidaten te diagnosticeren om de kans op een positief advies en een geschikte plek zo groot mogelijk te maken. Er zijn echter meer mogelijkheden om beschut werk kandidaten te vinden en te plaatsen die gemeenten nog niet benutten.

Verreweg de meeste gemeenten geven aan dat beschut werk in een behoefte voorziet, al zijn er belemmeringen en kanttekeningen. Gemeenten vinden de regeling beschut werk complex. Het is een extra regeling naast bestaande regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking. De grenzen tussen regelingen zijn diffuus en het betekent weer een apart indicatieproces met eigen voorwaarden en financiering.

Mensen met een arbeidsbeperking zijn veelal kwetsbaar en het is niet altijd duidelijk onder welke omstandigheden zij het beste kunnen functioneren. Dat vraagt om flexibiliteit bij het inzetten van instrumenten als dagbesteding, beschut werk en een baan in het kader van de banenafpraak. De bestaande regelingen bieden volgens gemeenten niet de gewenste flexibiliteit om snel te kunnen schakelen. Sommige gemeenten laten echter zien dat er meer mogelijk is om de gewenste flexibiliteit te bereiken.

Gemeenten geven aan dat er groepen zijn die moeilijk aan het werk komen: personen met een positief advies beschut werk die zij niet kunnen plaatsen binnen beschut werk en personen die (nét) te goed zijn voor beschut werk maar niet (of moeilijk) plaatsbaar zijn bij reguliere werkgevers. Het onderzoek geeft geen uitsluitsel hoe vaak dit voorkomt.

Gemeenten hebben de Inspectie geen eenduidig inzicht kunnen geven in de kosten die gemeenten maken voor één beschut werkplek. Daardoor is geen uitspraak te doen over de vraag in hoeverre het budget voor één beschut werkplek toereikend is. Gemeenten geven veelal zelf aan niet uit te komen met het budget voor één beschut werkplek. Wanneer gemeenten ook gunstige effecten op andere leefgebieden van deze groep zouden meewegen, pakt het financiële beeld van beschut werk gunstiger uit.

Toekomst van beschut werk

Gemeenten ervaren een onzeker toekomstperspectief en hebben behoefte aan beleid met een lange termijn oriëntatie. Gemeenten maken zich zorgen over de financiën als gevolg van de voorgenomen verlaging van het begeleidingsbudget en het stoppen van de bonus. Daarnaast moeten ze investeren in de SW-infrastructuur (herstructurering) om de groeiende aantallen bw'ers passend werk en passende begeleiding te kunnen aanbieden en het SW-bedrijf in stand te kunnen houden.

Een grote uitdaging voor gemeenten is om op zoek te gaan naar geschikt werk voor dat deel van de bw'ers waarvoor de SW-infrastructuur niet passend is. Sommige gemeenten slagen daar goed in, andere gemeenten kunnen daar wellicht lering uit trekken.

Samenvatting

Inleiding

Instroom in de Sociale Werkvoorziening (SW) is sinds de invoering van de Participatiewet niet meer mogelijk. Omdat er altijd een groep mensen is die wel kan werken, maar uitsluitend in een beschutte omgeving¹, is het instrument beschut werk opgenomen in de Participatiewet.² Beschut werk beoogt voor deze groep mensen de mogelijkheid te bieden om binnen beschutte omstandigheden loonvormende arbeid te verrichten. In de Participatiewet³ is vastgelegd dat de doeltreffendheid en effecten van de wet worden geëvalueerd. De Inspectie heeft op verzoek van de DG Sociale Zekerheid en Integratie van het Ministerie van SZW de evaluatie uitgevoerd.⁴ Met het onderzoek beoogt de Inspectie bij te dragen aan de doeltreffendheid van de uitvoering van de regeling beschut werk.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Op welke wijze voeren gemeenten en UWV de regeling beschut werk uit en wat zijn de resultaten tot nu toe?

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van vier onderzoeksmethoden: uitgebreide casestudies bij zes gemeenten en UWV-kantoren, een representatieve enquête onder gemeenten, een analyse op basis van UWV-data en een intergemeentelijke bijeenkomst waarin de bevindingen van het onderzoek zijn besproken.

Beschut werk in het kort

Beschut werkers (bw'ers) zijn mensen die dusdanige begeleiding en/of aanpassing(en) van het werk nodig hebben, dat die niet van een reguliere werkgever kunnen worden verwacht, ook niet met extra voorzieningen van gemeente of UWV.⁵ Gemeenten geven aan dat de doelgroep beschut werk ten opzichte van de SW'ers die bij het SW-bedrijf werken gemiddeld meer en intensievere begeleiding nodig hebben, lagere loonwaardes hebben en vaker te maken hebben met multi-problematiek.

Sinds 1 januari 2017 zijn er enkele wijzigingen ingevoerd in de wetgeving rondom beschut werk. Gemeenten zijn vanaf dat moment verplicht om voor mensen met een positief advies een beschut werkplek te realiseren tot het aantal beschut werkplekken uit de 'ministeriële regeling vaststelling aantallen beschut werk' is bereikt. De wetwijziging maakt het ook mogelijk dat burgers zelf advies beschut werk kunnen aanvragen, ook wel de 'zelfmelders' genoemd.

UWV is de instantie die de gemeente adviseert of iemand behoort tot de doelgroep beschut werk. UWV geeft een positief advies af als:

1. Er één of meer technische of organisatorische aanpassingen nodig zijn die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd, of
2. De persoon permanent toezicht of intensieve begeleiding nodig heeft die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kan worden aangeboden.

¹ Nader rapport bij wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet i.v.m. verplichten van beschut werk (2016-0000224232)

² Nader rapport bij wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet i.v.m. verplichten van beschut werk (2016-0000224232)

³ Staatsblad 2016, 519, Artikel IVB Evaluatie

⁴ De Inspectie SZW heeft in 2015 en 2016 reeds twee evaluaties beschut werk uitgevoerd: Beschut werk, R15/06 en Vervolgonderzoek Beschut werk, R16/6

⁵ Nader rapport bij wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet i.v.m. verplichten van beschut werk (2016-0000224232)

Kernelement in de toets is dat er aanpassingen of begeleiding nodig zijn die je in redelijkheid niet van werkgevers kunt verwachten. Dat wil nog niet zeggen dat bw'ers niet bij reguliere werkgevers kunnen werken. Er zijn reguliere werkgevers die de beschutte omstandigheden die nodig zijn kunnen bieden. Zowel bij een positief als negatief advies moet de gemeente een beschikking afgeven, waartegen de burger in bezwaar en beroep kan gaan.

Stand van zaken

Ontwikkelingen tot nu toe

De wetswijziging van 1 januari 2017 is een stimulans geweest voor veel gemeenten om meer focus te leggen op beschut werk. Sinds 2017 is er een flinke toename in het aantal aanvragen beoordeling advies beschut werk. 14% van het totaal aantal aanvragen tot en met december 2018 zijn gedaan in 2015 en 2016, tegenover 86% in de jaren 2017 en 2018.⁶ De stijging van het aantal aanvragen werkt door in een stijging van het aantal positieve adviezen en het aantal gerealiseerde beschut werkplekken. Naast de wetswijziging hebben andere factoren bijgedragen aan de stijging, namelijk de verbeterde samenwerking tussen gemeenten en UWV en een verbeterde samenwerking tussen gemeenten en pro- en vso-scholen.

13% van de gemeenten behaalt de aantallen⁷ uit de ministeriële regeling. De ene gemeente is actiever dan de andere om de aantallen te realiseren. Sommige gemeenten zoeken actief op diverse vindplaatsen naar bw-kandidaten, anderen zijn minder actief en selecteren bw-kandidaten voornamelijk vanuit hun reguliere intake- en re-integratieprocessen. Sommige gemeenten geven aan de aantallen uit de ministeriële regeling voor hun gemeente niet realistisch te vinden. Zij kunnen de bw-kandidaten niet vinden omdat er volgens hen gewoonweg minder bw-kandidaten in hun gemeente zijn.

Hoe kijken gemeenten aan tegen de regeling beschut werk?

Gemeenten kijken verschillend aan tegen de toegevoegde waarde van beschut werk. De meeste gemeenten menen dat beschut werk in een behoefte voorziet, maar dat er wel verbeteringen nodig zijn. Sommige gemeenten geven aan het instrument beschut werk niet nodig te hebben en stellen dat zij de doelgroep ook op een andere manier kunnen bedienen. De regeling druist volgens hen in tegen de gedachte van decentralisatie: 'gemeenten kunnen zelf bepalen welke ondersteuning het best is voor de burger'.

Complexiteit regeling beschut werk

Gemeenten laten regelmatig het geluid horen dat zij de regeling beschut werk complex vinden. Het is een extra regeling naast bestaande (complexe) regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking, met een aparte indicatiestelling en eigen voorwaarden en financiering. Daarnaast zijn volgens gemeenten de grenzen tussen beschut werk en dagbesteding enerzijds en beschut werk en banenafpraak anderzijds diffuus.

Gemeenten vinden niet alleen de regeling zelf, maar ook de financiering complex. Het totale budget kent veel elementen, waarvan sommige tijdelijk. Ook vinden gemeenten de financiering bij verhuizing lastig. Verder vragen zij zich af of de verdelingssystematiek wel aansluit bij de gemeentelijke situatie. Tenslotte ervaren zij onzekerheid over de toekomstige financiering, waardoor zij het lastig vinden om langdurige verplichtingen aan te gaan.

⁶ Analyse UWV-gegevens van 1-1-2015 t/m 1-1-2019

⁷ Gebaseerd op een werkweek van 31 uur.

Onvoldoende flexibiliteit bij schakelen tussen de regelingen

Schakelen tussen beschut werk, banenafpraak en dagbesteding is volgens gemeenten moeilijk, terwijl dat voor de doelgroep juist belangrijk is. Mensen met een arbeidsbeperking zijn immers veelal kwetsbaar en het is niet altijd duidelijk onder welke omstandigheden zij het beste kunnen functioneren. Belemmeringen om snel te schakelen tussen de regelingen zijn volgens gemeenten onder meer het naast elkaar bestaan van indicaties. Tegelijkertijd is er meer mogelijk dan gemeenten soms denken. Er zijn gemeenten die creatieve oplossingen bedenken om toch de gewenste flexibiliteit te bereiken. Bijvoorbeeld via een goede samenwerking tussen de dagbesteding en de gemeentelijke uitvoerder van beschut werk. Deze samenwerking maakt het mogelijk om bw'ers te laten starten in de dagbesteding en te laten doorgroeien naar beschut werk en andersom, een stapje terug te laten doen als dat nodig is.⁸ Perverse financiële prikkels kunnen ook een belemmering vormen om te schakelen tussen de regelingen. Het is namelijk financieel aantrekkelijk om de beste mensen binnen de dagbesteding of het SW-bedrijf te houden. De Inspectie heeft dat in het onderzoek bij enkele dagbestedingsorganisaties geconstateerd.

Duurzaamheid beschut werk

Over de duurzaamheid van de beschut werkplekken kunnen nog geen stellige conclusies worden getrokken omdat de meeste bw'ers nog in de fase zitten van tijdelijke contracten. Positief is dat veel SW-bedrijven aangeven de tijdelijke contracten bij goed functioneren om te willen zetten naar vaste contracten. Tegelijkertijd geven de cijfers mogelijk reden tot zorg: van alle bw'ers is inmiddels 12% een keer (voortijdig) gestopt met het dienstverband. Eén vijfde van deze bw'ers heeft al langer dan een jaar geen dienstverband.

Kosten en baten beschut werk

De meeste gemeenten geven aan dat zij rondkomen van het budget voor beschut werk maar dat voornamelijk komt doordat zij de geraamde aantallen beschut werkplekken niet halen. Gemeenten hebben de Inspectie geen eenduidig beeld kunnen geven van de kosten die gemeenten maken voor één beschut werkplek. Daarom kan de Inspectie geen conclusie trekken over de vraag in hoeverre het budget voor één beschut werkplek toereikend is. Het gebrek aan een eenduidig beeld komt mede doordat er grote financiële verschillen zijn tussen gemeenten. Dat heeft onder meer te maken met hoe gemeenten het beschut werk organiseren en hoe zij in het verlengde daarvan financiële afspraken maken met hun SW-bedrijven en andere werkgevers.

Casegemeenten geven aan dat zij kosten hebben die niet meegenomen worden in de berekening van de budgetten. Dat zijn bijvoorbeeld overheadkosten, die aanzienlijk kunnen zijn. Verder geven gemeenten aan dat de loonkostensubsidie regelmatig ontoereikend is vanwege de lagere netto opbrengst van de beschut werker.

Gemeenten kunnen met het realiseren van een beschut werkplek uitkering besparen. De besparingen op de uitkering zijn echter veelal gering omdat tegenover de bespaarde uitkering vaak een hoge loonkostensubsidie staat. De besparing kan zelfs negatief uitpakken, bijvoorbeeld wanneer er slechts een lage of geen uitkering is. Hier ontbreekt een financieel belang voor de gemeenten om iemand aan een beschut werkplek te helpen. Het is vanuit maatschappelijk oogpunt van belang, ondanks de geringe of negatieve besparingen, dat gemeenten investeren in de doelgroep beschut werk. Bovendien kunnen gemeenten ook vanuit een ander financiële optiek naar een bw-plaatsing kijken: het aan het werk helpen van bw'ers kan besparingen opleveren op andere terreinen, zoals zorg en welzijn. Een dergelijk perspectief is echter nog geen gemeengoed bij gemeenten.

⁸ Er is beleidsmatige aandacht voor het eenvoudig schakelen tussen voorzieningen, zie daarvoor de maatregelen rondom 'simple switchen', Kamerbrief simple switchen, kamerstukken 2018/19 3452, 142

Toekomstperspectief

Gemeenten voorzien dat investeringen nodig zijn in de SW-infrastructuur (herstructurering) om de groeiende aantallen bw'ers passend werk en passende begeleiding te kunnen aanbieden en het SW-bedrijf in stand te kunnen houden. Omdat bw'ers vaker eenvoudige werkzaamheden verrichten, kunnen de meer winstgevende afdelingen met minder eenvoudige werkzaamheden niet meer blijven bestaan. Het wordt lastiger om volgens de huidige prijsafspraken werk te kunnen uitvoeren. Ook zullen gemeenten meer moeten investeren in de begeleiding van bw'ers omdat beschut werkers meer en intensievere begeleiding nodig hebben. Bovendien stromen steeds meer SW'ers uit die nu vaak de begeleiding op de werkvloer uitvoeren.

Een grote uitdaging voor gemeenten is om aan alle bw'ers passende werkplekken te kunnen aanbieden. Dit lukt niet altijd. Soms is het aanbod binnen het SW-bedrijf onvoldoende divers en niet passend bij de specifieke kenmerken van de beschut werker. Sommige gemeenten slagen er goed in werk aan te bieden buiten het SW-bedrijf om, bijvoorbeeld sociale ondernemingen, andere reguliere werkgevers en dagbestedingsinstellingen. Andere gemeenten, die sterk afhankelijk zijn van de SW-bedrijven, kunnen daar wellicht lering uit trekken.

Beoordelingsproces UWV

De criteria voor beschut werk zijn werkendeweg steeds duidelijker geworden voor gemeenten, mede door verbeterde samenwerking met UWV. Dat is te zien in de cijfers. Gemeenten kunnen steeds beter voorsorteren op de criteria beschut werk en daardoor krijgen gemeentelijke aanvragen steeds vaker een positief advies. Dit heeft ook een schaduwkant: gemeenten kunnen té terughoudend zijn waardoor zij bij twijfel geen advies aanvragen. Dit, omdat zij bij de kandidaat geen verkeerde verwachtingen willen wekken en het aanvraagproces arbeidsintensief is.

Een aantal gemeenten vindt de beoordeling van UWV te theoretisch. Zij stellen voor de beoordeling meer te laten plaatsvinden vanuit de praktijk: de beschut werk kandidaat heeft immers vaak al een voortraject achter de rug bij de gemeente. UWV benadrukt dat het oordeel is gebaseerd op een meest geschikte werkplek en niet op de specifieke werkplek waar de kandidaat werkervaring heeft opgedaan. Sommige gemeenten menen dat zij zelf voldoende deskundigheid en inzicht in de kandidaat hebben waardoor zij de beoordeling door UWV niet nodig vinden.

Waar komen bw'ers terecht?

Type werkgever

Beschut werkplekken worden vooral bij SW-bedrijven gecreëerd en (in beperktere mate) bij sociale ondernemingen. Het aantal beschut werkplekken bij reguliere werkgevers is gering. Dit is overigens niet vreemd gelet op de hiervoor beschreven criteria voor beschut werk.

Per gemeente verschillen de mogelijkheden voor het creëren van beschut werk. Gemeenten met een goede SW-infrastructuur hebben meer mogelijkheden om kandidaten te plaatsen. Dat geldt ook voor gemeenten die nauw samenwerken met sociale ondernemingen of andere (grote) werkgevers, die ruimte en mogelijkheden ter beschikking stellen om beschut werk te organiseren. Er zijn gemeenten die in de jaren voorafgaande aan de invoering van het beschut werk actief bezig geweest zijn met de afbouw van het SW-bedrijf. Deze gemeenten richten zich meer op reguliere werkgevers en slagen er ook beter in om bw'ers bij reguliere werkgevers te plaatsen. Dat zijn veelal kleine MKB-bedrijven en grotere werkgevers die al ervaring hebben met werken met mensen met een arbeidsbeperking. Sommige gemeenten geven aan dat het soms een belemmering is om bw'ers bij reguliere werkgevers te plaatsen omdat deze niet meetellen voor het quotum voor de banenafpraak. Dat speelt vooral bij grote werkgevers.

Moeilijk plaatsbare groepen

Er zijn personen waarvoor het lastig is een passende vorm van participatie te organiseren. Gemeenten geven aan dat er personen zijn met een positief advies beschut werk die zij niet kunnen plaatsen binnen beschut werk. Ook zijn er personen die (nét) te goed zijn voor beschut werk maar niet (of moeilijk) plaatsbaar zijn bij reguliere werkgevers (in het kader van de banenafpraak).⁹

Ontwikkeling en doorstroom van bw'er

Aandacht voor de ontwikkeling van de bw'er is van belang. Ontwikkeling binnen de beschutte werkomgeving, maar ook ontwikkeling die zo mogelijk kan leiden tot doorstroom naar een baan in het kader van de banenafpraak. De meeste SW-bedrijven uit de casestudy hebben aandacht voor de ontwikkeling van bw'ers. Die ontwikkeling kan bestaan uit verschillende zaken, zoals het volgen van (eenvoudige) cursussen tot het geven van extra of andere taken en/of meer verantwoordelijkheden. Een deel van de bw'ers heeft weinig ontwikkelings- en carrièremogelijkheden. Desondanks constateert de Inspectie dat de werkgevers toch ontwikkelingsmogelijkheden aanbieden aan de bw'er, omdat dit bijdraagt aan het zelfvertrouwen van de bw'ers. De meeste bw'ers zijn hier ook positief over.

⁹ Er zijn gemeenten die mensen met een lage loonwaarde niet naar werk begeleiden omdat dat voor hen te duur is. Verwezen wordt naar het Inspectierapport 'Aan het werk, voor hoelang?', R18/02

1. Inleiding

Instream in de Sociale Werkvoorziening (SW) is sinds de invoering van de Participatiewet niet meer mogelijk. Omdat er altijd een groep mensen is die wel kan werken, maar uitsluitend in een beschutte omgeving, is het instrument beschut werk opgenomen in de Participatiewet.¹⁰ Beschut werk biedt voor deze groep mensen de mogelijkheid om binnen beschutte omstandigheden loonvormende arbeid te verrichten.

In de wet¹¹ is vastgelegd dat de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk worden geëvalueerd. Op verzoek van de DG Sociale Zekerheid en Integratie van het Ministerie van SZW heeft de Inspectie deze evaluatie uitgevoerd.¹² De resultaten van deze evaluatie zijn in voorliggende rapportage neergelegd.

In 2017 zijn enkele wijzigingen ingevoerd in de wetgeving rond beschut werk.¹³ De aanleiding hiervoor vormde de laatste evaluatie beschut werk¹⁴, waaruit naar voren kwam dat beschut werk in driekwart van de gemeenten niet ter beschikking werd gesteld. Gemeenten zijn om die reden sinds 1 januari 2017 verplicht beschut werk te realiseren voor mensen met een positieve beschikking. De verplichting geldt totdat het aantal uit de ministeriële regeling is behaald. Ook is in de wet vastgelegd dat personen die menen voor beschut werk in aanmerking te komen de mogelijkheid hebben om zelf –zonder tussenkomst van het College - een advies besluit werk aan te vragen bij UWV.¹⁵

1.1 Doelstelling, hoofd en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om de staatssecretaris voldoende informatie te verschaffen over de doeltreffendheid van de wet. De staatssecretaris kan op basis daarvan besluiten of en zo ja welke, aanvullende maatregelen nodig zijn om de doeltreffendheid van de bepalingen op het gebied van beschut werk te verbeteren. Het onderzoek beoogt ook inzichten te verschaffen die kunnen bijdragen aan een verbetering van de uitvoering van beschut werk. De evaluatie:

- geeft inzicht in de uitkomsten van de regeling beschut werk (onder andere: afgegeven adviezen, gerealiseerde plaatsingen, kenmerken van bw'ers en werkgevers etc.),
- geeft inzicht in de succesfactoren en knelpunten in het uitvoeringsproces beschut werk,
- geeft inzicht in de ervaringen van en samenwerking tussen betrokken actoren met betrekking tot beschut werk.

¹⁰ Nader rapport bij wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet i.v.m. verplichten van beschut werk (2016-0000224232)

¹¹ Staatsblad 2016, 519, Artikel IVB Evaluatie

¹² De Inspectie SZW heeft in 2015 en 2016 reeds twee evaluaties beschut werk uitgevoerd: Beschut werk, R15/06 en Vervolgonderzoek Beschut werk, R16/6

¹³ Wijziging van de Participatiewet, Staatsblad nr. 519, Jaargang 2016

¹⁴ ISZW 'Vervolgonderzoek beschut werk' (juni 2016): <https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2016/06/15/vervolgonderzoek-beschut-werk>

¹⁵ Wijziging van de Participatiewet, Staatsblad nr. 519, Jaargang 2016

1.2 De hoofd- en deelvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Op welke wijze voeren gemeenten en UWV de regeling beschut werk uit en wat zijn de resultaten tot nu toe?

Bij de beantwoording van de hoofdvraag wordt ingegaan op de volgende deelvragen:

- op welke wijze hebben gemeenten beschut werk vormgegeven?
- hoe verloopt het adviestraject beschut werk?
- wat is de perceptie van betrokken partijen en bw'ers over de regeling beschut werk?
- in hoeverre is in de uitvoering van beschut werk aandacht voor continuïteit van werk, de ontwikkeling van bw'ers en de doorstroom van bw'ers tussen beschut werk en overige voorzieningen voor mensen met een arbeidsbeperking?
- wat zijn de kosten van beschut werk voor gemeenten?
- wat zijn knelpunten en succesfactoren?

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van vier onderzoeksmethoden.¹⁶

Casestudies

Er zijn uitgebreide casestudies gehouden in zes gemeenten. Elke casestudy bestond uit: documentenstudie van organisatie- en uitvoeringsprocessen, interviews met beleids- en uitvoerende functionarissen van gemeenten, SW-bedrijven, UWV, en interviews met bw'ers en hun werkbegeleiders. In totaal zijn er 120 interviews afgenomen: 80 met professionals en 40 met bw'ers. Ook zijn er bij de betrokken UWV kantoren van de zes casegemeenten in totaal 134 dossiers van aanvragen voor beschut werk bestudeerd, voornamelijk met een positief advies, een klein deel met een negatief advies.

Enquête

Er is een representatieve enquête uitgevoerd onder 100 gemeenten met een respons van 91. De vragen gaan onder meer over organisatie, het proces beschut werk en de samenwerking daarbij, de werkplek zelf, financiën en knelpunten en succesfactoren.

Data-analyse

Verder is een analyse verricht naar beschut werk gegevens over de jaren 2015 – 2019 op basis van UWV-data. De data bevat gegevens van 5.630 personen die een beschut werk beoordeling hebben gekregen in de periode 1-1-2015 tot 1-1-2019. De gegevens betreffen kenmerken van het advies, de kenmerken van de persoon en baankenmerken. Hierdoor zijn onder andere het aantal beschut werkplekken, de duurzaamheid van de plekken en type en omvang van het contract in beeld gebracht.

¹⁶ Een uitgebreide onderzoeksverantwoording is opgenomen in bijlage I.

Intergemeentelijke bijeenkomst

Tot slot heeft de Inspectie input verzameld via een intergemeentelijke bijeenkomst, waaraan 10 gemeenten hebben deelgenomen die niet bij het onderzoek betrokken waren. In deze intergemeentelijke bijeenkomst zijn de belangrijkste bevindingen gepresenteerd, waarop de deelnemers van zowel beleid als uitvoering vanuit hun eigen gemeentelijke praktijk konden reflecteren en knelpunten en succesfactoren benoemen. Op deze manier zijn aanvullingen, nuanceringen en verdiepingen op de onderzoeksresultaten verkregen.

Begeleidingscommissie

Op verschillende momenten in het onderzoeksproces heeft de Inspectie respons gevraagd aan een begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van VNG, Divosa, UWV, Cedris, twee grote gemeenten, de betrokken beleidsafdeling van SZW en een wetenschapper.

1.4 Leeswijzer

De rapportage bevat naast de samenvatting zeven hoofdstukken. Na de inleiding in hoofdstuk 1 geeft hoofdstuk 2 een beknopte beschrijving van de regeling beschut werk, de doelgroep en het proces van beschut werk. Hoofdstuk 3 gaat in op de stand van zaken van beschut werk. De hoofdstukken daarna gaan in op de praktijk van het beschut werk, van het zoekproces tot en met plaatsing van beschut werk kandidaten. Hoofdstuk 4 beschrijft de wijze waarop gemeenten beschut werk kandidaten zoeken en vinden, hoofdstuk 5 het beoordelingsproces van het UWV, hoofdstuk 6 beschrijft bij welke werkgevers de bw'ers terecht komen en het rapport eindigt met de duurzaamheid van werk voor bw'ers in hoofdstuk 7.

Verder bevat het rapport drie bijlagen. De onderzoeksverantwoording staat in bijlage 1, bijlage 2 bevat de vragenlijst van de enquête en bijlage 3 bevat een overzicht van en uitleg over de wijze waarop de huidige financiering van beschut werk is vormgegeven.

2. Beschut werk in het kort

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een korte introductie op beschut werk. Achtereenvolgens komen aan de orde de afbakening van de doelgroep beschut werk, de kenmerken van de doelgroep en het proces van beschut werk op hoofdlijnen.

2.2 Doelgroep beschut werk

Tot de doelgroep beschut werk behoren mensen met arbeidsvermogen die (nog) niet in een reguliere baan kunnen werken, ook niet met extra begeleiding en ondersteuning. Zij hebben uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie. Het gaat om mensen die een zodanig hoge mate van (structurele) begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt, ook niet met extra voorzieningen van gemeente of UWV. Dit laat onverlet dat er wel werkgevers zijn die mensen in beschut werk aannemen.

De hoogte van de loonwaarde is geen criterium om te bepalen of iemand tot de doelgroep beschut werk behoort.

2.3 Kenmerken doelgroep

De doelgroep beschut werk bestaat zowel uit burgers die onder (re-integratie) verantwoordelijkheid van gemeenten als van UWV vallen. Beschutte werkers zijn mensen met een arbeidsbeperking die over arbeidsvermogen beschikken. Dat geldt ook voor mensen uit de doelgroep banenafpraak, maar voor bw'ers geldt dat de begeleiding of aanpassingen die nodig zijn redelijkerwijs niet van een reguliere werkgever verwacht kunnen worden.

De diversiteit binnen de doelgroep bw'ers is groot. Wel kan een aantal veelvuldig voorkomende kenmerken van beschutwerkers onderscheiden worden. Bw'ers:

- hebben een achterstand in opleiding;
- hebben te maken met multi-problematiek;
- leven redelijk geïsoleerd of verkeren in een instabiele thuissituatie;
- wonen bij hun ouders of wonen begeleid;
- hebben in hun dagelijks leven (soms intensieve) hulp nodig bij bijvoorbeeld administratie en financiën, huishoudelijke zaken en persoonlijke verzorging;
- hebben op de werkvloer structuur en vaste begeleiders nodig;
- werken doorgaans graag, maar zijn onvoldoende in staat hun eigen grenzen aan te geven;
- ogen en gedragen zich alsof zij regulier mee kunnen, terwijl dat in de praktijk niet zo is. Het risico is dan aanwezig dat zij te hoog worden ingeschat;
- hebben weinig zelfvertrouwen waardoor zij weinig initiatief nemen in werk of zichzelf overschreeuwen.

Beschut werk versus SW

De aanname is dat bw'ers te vergelijken zijn met de SW'ers die uitsluitend onder beschutte omstandigheden kunnen werken. Dat zijn de SW'ers die geen indicatie begeleid werken hebben. Bij de invoering van de Participatiewet betrof dat één derde van de totale SW-populatie. Van twee derde van de SW'ers is ingeschat dat zij met begeleiding wel bij een reguliere werkgever kunnen werken. Denk hierbij aan begeleid werken of een individuele- of groepsdetachering. Uitgaande van deze veronderstelling zouden in de structurele situatie – in 2050 - 30.000 beschut werkplekken nodig zijn.

In het onderzoek is ook de vergelijking tussen bw'ers en de SW'ers die bij SW-bedrijven werken aan de orde geweest. Zij geven aan dat deze groepen niet zonder meer met elkaar vergeleken kunnen worden. Bw'ers:

- hebben een lagere loonwaarde;
- hebben een hogere begeleidingsbehoefte;
- beschikken minder vaak over de werknemersvaardigheden die nodig zijn voor loonvormende arbeid;
- voeren eenvoudigere werkzaamheden uit;
- hebben minder mogelijkheden zich te ontwikkelen;
- hebben een lager handelingstempo.

2.4 Proces beschut werk

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van beschut werk, ook voor de UWV doelgroepen. Zij zijn verplicht om burgers met een positief advies beschut werk een beschut werkplek aan te bieden voor zover het voor hen geldende aantal uit de ministeriële regeling nog niet gehaald is. Als het aantal bereikt is, kunnen zij bw'ers op een wachtlijst plaatsen.

Om toegelaten te worden tot de doelgroep beschut werk is een verplicht adviestraject nodig bij UWV. Zowel gemeenten als burgers, ook wel 'zelfmelders' genoemd, kunnen het initiatief nemen om een advies aan te vragen bij UWV. Dit kunnen zowel personen zijn die onder de re-integratieverantwoordelijkheid van gemeenten als UWV vallen.

UWV beoordeelt vervolgens of de persoon voldoet aan de criteria voor beschut werk en geeft daarover een advies aan de gemeente. De criteria waarop UWV beoordeelt zijn:

- één of meer organisatorische aanpassingen die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd;
- permanent toezicht of intensieve begeleiding die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd.

Als een persoon aan ten minste één van deze twee criteria voldoet, adviseert UWV het college van B&W vast te stellen dat betrokkene uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft en tot de doelgroep beschut werk behoort. Een gemeente kan alleen afwijken van het advies als het op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

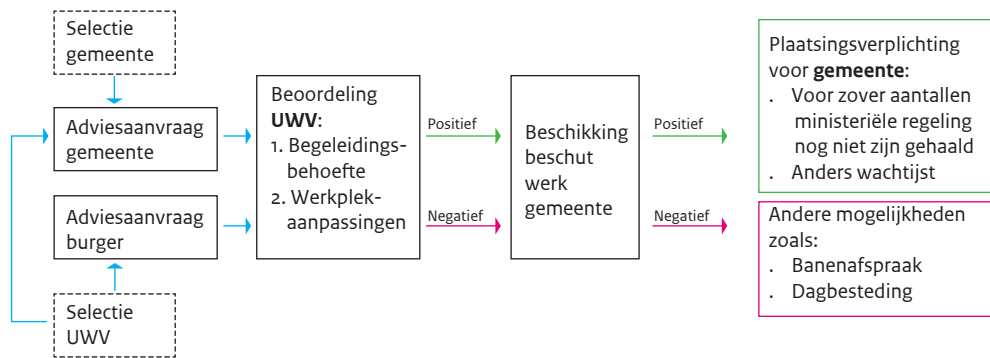
Voor mensen met een Wsw-indicatie zonder begeleid werken die eind december 2014 op de wachtlijst stonden voor de Wsw of van wie het tijdelijke contract is verlopen,¹⁷ geeft UWV bij een aanvraag beschut werk een positief advies beschut werk af zonder te onderzoeken of de personen voldoen aan de criteria.

¹⁷ Besluit advisering beschut werk, artikel 4, 11 december 2014.

Zowel bij een positief als negatief advies moet de gemeente een beschikking afgeven, waartegen de burger in bezwaar en beroep kan gaan.

Bij een negatief advies zal of UWV of de gemeente de begeleiding naar een andere vorm van participatie op zich moeten nemen. Het proces rondom beschut werk kan schematisch als volgt worden weergegeven.

Figuur 1



3. Stand van zaken

Conclusies

- De meeste gemeenten zien beschut werk als laatste mogelijkheid om loonvormende arbeid te verrichten. Tegelijkertijd zien zij belemmeringen in de regeling, zoals in voorwaarden en financiering;
- 86% van het totaal aantal aanvragen beschut werk is gedaan in 2017 en 2018. 13% van de gemeenten voldoet aan het aantal uit de ministeriële regeling;
- De netto toegevoegde waarde van bw'ers ligt meestal lager dan de gemeten loonwaarde omdat geen rekening wordt gehouden met productieverstorende factoren en ongunstige prijsafspraken met opdrachtgevers;
- Gemeenten hebben onvoldoende inzicht kunnen geven in de kosten per beschut werkplek waardoor geen conclusies kunnen worden getrokken over de vraag of het budget per plek toereikend is;
- Gemeenten maken zich zorgen over de toekomstige financiering van beschut werk vanwege de voorgenomen verlaging van het budget per beschut werkplek.

Dit hoofdstuk gaat in op de huidige stand van zaken met betrekking tot beschut werk. Hoe kijken gemeenten aan tegen het instrument beschut werk, welke ontwikkeling heeft beschut werk doorgemaakt sinds 1 januari 2015, hoe staat het er nu voor en wat is het toekomstperspectief? Ook gaat dit hoofdstuk in op de kosten die er met beschut werk gemoeid zijn.

3.1 Visie gemeenten op beschut werk

Ruim driekwart van de gemeenten is van mening dat beschut werk in een behoefte voorziet, waarvan de meesten vinden dat er wel aanpassingen nodig zijn in de regeling. Iets minder dan een kwart vindt de regeling niet van toegevoegde waarde.

Gemeenten vinden beschut werk van toegevoegde waarde omdat er anders geen voorziening is voor mensen die te goed zijn voor dagbesteding en niet goed genoeg voor een baan in het kader van de banenafpraak. Zij zien het als een laatste mogelijkheid voor een groep mensen met arbeidsvermogen om loonvormende arbeid te verrichten. Hierdoor zijn zij maatschappelijk actief. Gemeenten noemen de volgende belemmeringen en wenselijke aanpassingen:

- de regeling beschut werk is complex, mede in het licht van het geheel aan regelingen voor mensen met een arbeidsbeperking met eigen voorwaarden (met name het aparte indicatieproces), instrumenten en financiering. Ook vinden gemeenten de financiële verantwoordelijkheid tussen gemeenten bij verhuizingen onduidelijk;
- er moet meer duidelijkheid op de lange termijn komen, continuïteit van financiering en regelgeving is daarbij essentieel;
- er zijn enerzijds mensen die een positief advies krijgen en niet te plaatsen zijn in beschut werk en anderzijds mensen die een negatief advies krijgen, en niet te plaatsen zijn bij reguliere werkgevers;
- beschut werk zou meegeteld moeten worden voor de banenafpraak. Dat geeft werkgevers meer motivatie om bw'ers aan te nemen. Gemeenten geven aan dat grote werkgevers beleid hebben dat gericht is op het behalen van het quotum en dat om die reden bw'ers niet aangenomen worden;
- het is belangrijk dat er een CAO komt voor de bw'ers, voor zover niet werkzaam bij reguliere werkgevers/sociale ondernemingen.

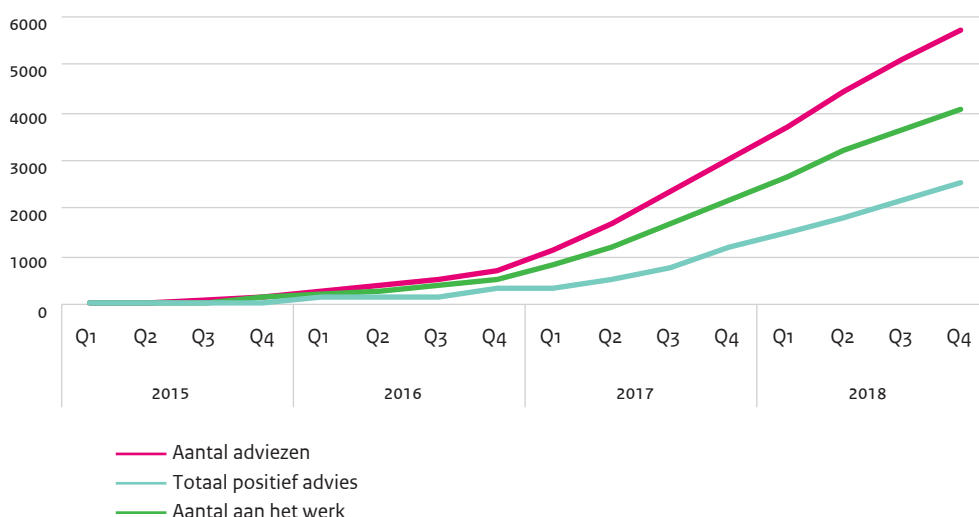
Gemeenten die de regeling niet van toegevoegde waarde vinden, noemen daar de volgende redenen voor:

- beschut werk voegt niets toe aan de opzet van de oude SW. Met name omdat bijna alle bw'ers bij een SW-bedrijf werken en niet bij reguliere werkgevers;
- de doelgroep beschut werk is erg zwak en is bijna gelijk aan de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding. Daarom zijn er gemeenten die het nuttiger lijkt om bw'ers binnen dagbesteding te plaatsen;
- er zijn voldoende alternatieve participatiemogelijkheden voor deze doelgroep.

3.2 Ontwikkeling tot nu toe

De wetswijziging van 1 januari 2017 is een stimulans geweest voor veel gemeenten om meer focus te leggen op beschut werk. Er is sinds 2017 een flinke toename in het aantal aanvragen beoordeling advies beschut werk. 14% van het totaal aantal aanvragen tot en met december 2018 zijn gedaan in 2015 en 2016, tegenover 86% in de jaren 2017 en 2018.¹⁸ Zoals onderstaande grafiek laat zien werkt de stijging van het aantal aanvragen door in een stijging van het aantal positieve adviezen en het aantal gerealiseerde beschut werkplekken.

Figuur 2 Ontwikkeling Beschut werk 2015-2018



De stijging heeft nog niet geleid tot een realisatie volgens het geraamde aantal beschut werkplekken. 13% van de gemeenten heeft de aantallen uit de ministeriële regeling gehaald, 9% heeft nog geen beschut werkplekken gerealiseerd ondanks dat er een of meerdere positieve adviezen zijn afgegeven door het UWV. Veel gemeenten zijn wel op de goede weg. De kleinste gemeenten¹⁹ halen de aantallen uit de ministeriële regeling het vaakst (24%) en middelgrote gemeenten²⁰ het minst vaak (4%). 9% van de grote gemeenten (> 100.000 inwoners) behalen de aantallen.

De helft van de gemeenten geeft aan actiever bezig te zijn met de uitvoering van beschut werk als gevolg van de wetswijziging in 2017. Een derde is even actief als daarvoor en voor een vijfde zijn er wel zaken veranderd, maar dat heeft andere redenen.

¹⁸ Analyse UWV-gegevens van 1-1-2015 t/m 1-1-2019

¹⁹ Tot 20.000 inwoners

²⁰ Tussen de 50.000 en 100.000 inwoners

In een toelichting op het antwoord geven gemeenten aan dat beschut werk vóór 2017 optioneel was en niet (pro-)actief werd ingezet, of helemaal niet werd aangeboden. De focus lag op alternatieve voorzieningen. Meer inzet op beschut werk vanaf 2017 uit zich in het maken van beleid voor beschut werk, voor het eerst beschut werkplekken realiseren, informeren van derden/vindplaatsen zoals sociaal wijkteams, het doorlopen van de Wsw-wachtlIJst op potentiële bw'ers en het verkennen van een breder plaatsingsaanbod zoals het werven van reguliere werkgevers.

Gemeenten die aangeven dat er niets is veranderd ten opzichte van vóór 2017, geven voornamelijk aan dat zij vanaf 2015 al beschut werk inzetten, waarbij de wetswijziging niet van invloed is geweest op de uitvoering van beschut werk.

3.2.1 Karakteristieken van aanvragers

Meer dan een kwart van de aanvragers is jonger dan 20 jaar (27%). Een even grote groep (29%) is ouder dan 45 jaar. De leeftijd die het vaakst voorkomt is 18 jaar. De groep ouderen onder de Beschut werk kandidaten zijn mogelijk mensen van de SW-wachtlIJst of mensen die al langer afhankelijk zijn van een uitkering en bij wie eerdere re-integratie inspanningen niet zijn gelukt. Het aandeel ouderen zal naar verwachting dalen in de toekomst doordat het aandeel jongeren vanuit het speciaal onderwijs steeds groter zal worden.

Voor bijna 80% van de beschut werk kandidaten heeft de gemeente de re-integratieverantwoordelijkheid, voor het overige UWV. Ruim de helft van de UWV-kandidaten zijn Wajongers, eventueel in combinatie met WW, WIA of WAO. Andere UWV-uitkeringsgerechtigden hebben enkel een WW- of WIA-uitkering.

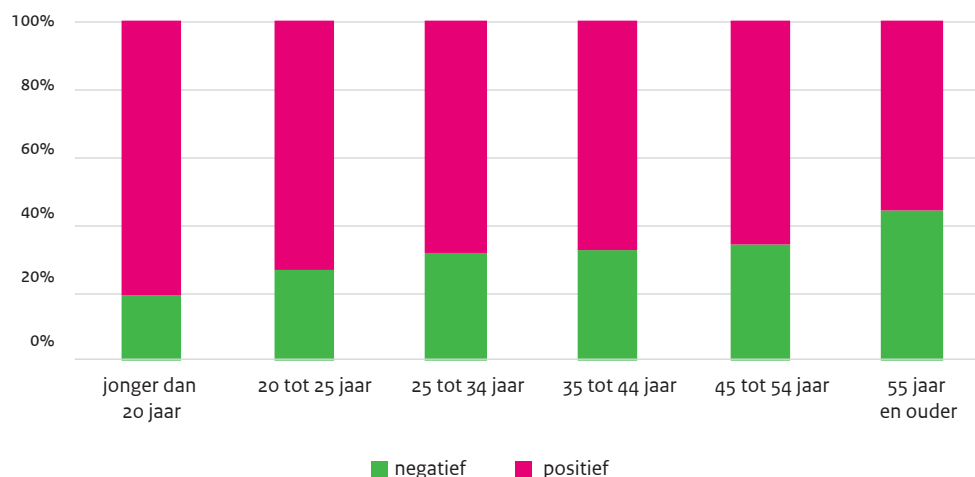
3.2.2 Positieve en negatieve adviezen

Van alle adviezen die zijn aangevraagd is 70% positief beoordeeld en 30% negatief. Aanvragen die worden gedaan door de gemeente worden vaker positief beoordeeld (80%) dan aanvragen door zelfmelders (65%). Dat komt onder meer doordat zelfmelders minder vaak een goed beeld hebben van wat beschut werk inhoudt of minder goed zicht hebben op de eigen kwaliteiten (over- of onderschatting). Zelfmelders zijn overigens niet altijd 'echte zelfmelders'. Regelmatig verwijst, stimuleert en ondersteunt de gemeente hen om een advies aan te vragen.

Ook mensen met een Wajong-uitkering krijgen vaker een positief advies dan gemiddeld, namelijk bijna 80%. Een mogelijke verklaring is dat deze door UWV zelf geselecteerd zijn voor beschut werk. 54% van de mensen met een andere UWV-uitkering dan Wajong krijgt een positief advies.

In de figuur is te zien dat hoe jonger de aanvrager is, hoe vaker een positief advies wordt gegeven. Ruim 80% van de aanvragen van mensen onder de 20 jaar wordt positief beoordeeld. Dit loopt geleidelijk af tot 56% positief voor mensen van 55 jaar en ouder. Een mogelijke verklaring is dat jongeren vaker een pro/vso verleden hebben en sneller voldoen aan de criteria voor beschut werk.

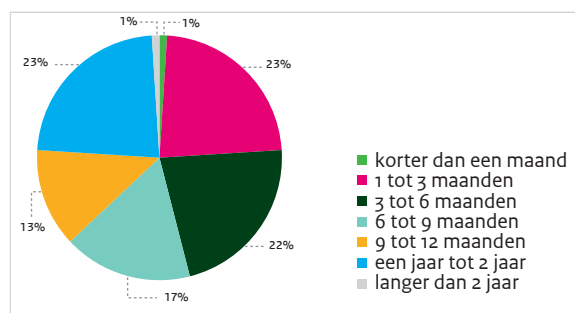
Figuur 3 Uitkomst advies naar leeftijd



3.2.3 Duurzaamheid van werk

Over de duurzaamheid van de beschut werkplekken kunnen nog geen stellige conclusies worden getrokken omdat de meeste bw'ers nog in de fase zitten van tijdelijke contracten. Wel bieden de data van UWV inzicht in de verdeling van vaste en tijdelijke contracten op verschillende momenten in de tijd. Volgens de meest recente data heeft 24% een vast contract. Onderstaande figuur geeft aan hoe lang het duurt voordat een bw'er een vast contract krijgt. Bij aanvang van de beschutte baan krijgt ruim 17% een vast contract. De meeste bw'ers krijgen een vast contract na 1 tot 2 jaar werken, met een piek bij 23-25 maanden.

Figuur 4 Tijdsduur tot vast contract



Gemeenten is gevraagd wat de redenen zijn voor werkgevers om bw'ers geen vast contract te geven. Iets minder dan een kwart van de gemeenten geeft aan geen belemmeringen te zien bij het aangaan van een vast contract voor bw'ers. Bijna een derde ziet vooral belemmeringen in de (toekomstige) regelgeving en de onzekerheid die ze daardoor ervaren. 43% geeft aan belemmeringen te zien in de risico's die het werkgeverschap met zich meebrengen, zoals uitval door ziekte.

'Garantie voor duurzaamheid van werk is er nog niet. Enerzijds, door de flexibele arbeidsmarkt en de wet die voorschrijft dat na 23 maanden een vast contract de regel is. Anderzijds, door de angst voor ziekteverzuim en onvoldoende functioneren op de werkvloer, met name bij reguliere werkplekken.'

De rest van de gemeenten geeft aan vooral belemmeringen te zien die te maken hebben met de benodigde intensieve begeleiding en het niet meetellen van beschut werk voor het quotum.

Continuïteit van werk

De Inspectie heeft onderzocht hoe lang bw'ers in dienst zijn bij een werkgever. Van alle banen die zijn gestart en ook weer geëindigd, duurde meer dan de helft één tot zes maanden. Een kwart van de banen duurde een half tot één jaar. Bij het voorgaande moet bedacht worden dat het om periodes van werk gaat. Banen die elkaar binnen twee maanden hebben opgevolgd, worden geteld als één baan. De banen die momenteel nog lopen laten een positiever beeld zien, 38% duurt al langer dan een jaar, waarvan 8% langer dan twee jaar.

Voortijdige beëindiging van het contract

Gemeenten is gevraagd naar redenen van voortijdige beëindiging van het contract. De belangrijkste reden is dat de bw'er onvoldoende werknemersvaardigheden heeft (43%), gevolgd door het niet goed aansluiten van werkzaamheden op de mogelijkheden en wensen van bw'ers (38%). 30% van de gemeenten geeft aan dat de werkgever niet kan voldoen aan de begeleidingsbehoefte.

Van alle bw'ers is inmiddels 12% een keer uitgevallen van werk. Eén vijfde van deze groep heeft al langer dan 1 jaar geen werk.

Volgens de gemeenten is er minder garantie voor duurzaamheid als de bw'er niet binnen de SW-geplaatst kan worden. Een reguliere werkgever biedt niet de beschermde omgeving, waar het SW-bedrijf dat wel doet. Ook zijn SW-bedrijven sneller geneigd vaste contracten te bieden.

De personen die uitvallen zijn volgens de casegemeenten niet altijd in beeld. Als zij wel in beeld zijn, wordt getracht hen een vervolgtraject aan te bieden. Dit is meestal maatwerk op basis van de behoefte van de bw'er. Eén casegemeente geeft aan dat de bw'ers, met behoud van de beschut werk indicatie, tijdelijk kunnen terugvallen op een andere vorm van participatie zoals dagbesteding en vrijwilligerswerk. Een andere gemeente borgt de continuïteit van werk door de kandidaten beschut werk in dienst te nemen bij een gemeenschappelijke regeling van verschillende gemeenten. Vanuit de gemeenschappelijke regeling worden de bw'ers gedetacheerd naar SW-bedrijven.

3.3 Organisatie beschut werk

Gemeenten kunnen het proces van beschut werk op verschillende manieren organiseren.

Eén op de vijf gemeenten voert beschut werk zelf uit, in die zin dat zij zelf de kandidaten selecteren en plaatsen. De grootste gemeenten met meer dan 100.000 inwoners doen dit het vaakst zelf. Een kwart heeft selectie en plaatsing overgedragen aan het SW-bedrijf of een (sub) regionale uitvoeringsorganisatie en een kwart heeft een constructie waarbij de gemeente kandidaten selecteert en het SW-bedrijf of een (regionale) uitvoeringsorganisatie de plaatsing doet. Nog eens één op de drie (vooral kleine) gemeenten geeft aan een mengvorm te hebben.

De juridische relatie van SW-bedrijven ten opzichte van gemeenten is verschillend. In sommige gemeenten opereren de SW-bedrijven los van de gemeente. In andere gemeenten is het SW-bedrijf onderdeel geworden van de gemeente, of staan de SW-bedrijven op het punt te fuseren met het werkgeversservicepunt. Ook komt het voor dat het SW-bedrijf is gefuseerd met het regionale Werkbedrijf - dat de Participatiewet uitvoert voor de gehele regio - veelal via een gemeenschappelijke regeling.

3.4 Kosten van beschut werk

De Inspectie heeft van gemeenten geen eenduidig beeld kunnen krijgen van de kosten die met één beschut werkplek zijn gemoeid. Daardoor kan ook geen eenduidige conclusie worden getrokken over de vraag of gemeenten uitkomen met het budget dat zij krijgen voor één beschut werkplek.²¹ De meeste gemeenten geven zelf aan dat zij rondkomen van het budget voor beschut werk, maar dat dat voornamelijk komt doordat zij de geraamde aantallen beschut werkplekken niet halen. Sommige gemeenten geven aan dat het budget voor één beschut werkplek voor nu toereikend is, maar dat als de voorgenomen vergoeding voor begeleiding vanaf 2021 naar beneden wordt bijgesteld en de tijdelijke bonus vervalt, zij verlies maken. Er zijn ook gemeenten die aangeven met de huidige financiering al een negatief resultaat te hebben voor één beschut werkplek.

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in de opgevoerde kosten voor een beschut werkplek. Deze verschillen kunnen verklaard worden door diverse factoren. De belangrijkste factoren komen in de volgende paragrafen aan bod.

3.4.1 Verschillende wijze van organiseren

In paragraaf 3.3 is beschreven dat gemeenten beschut werk op verschillende wijzen hebben georganiseerd, wat ook weer gevolgen heeft voor de wijze van financiering. De Inspectie is onder meer de volgende variaties in financiering van casegemeenten tegengekomen:

- gemeente financiert de werkelijke kosten aan het SW-bedrijf (op basis van het verdienmodel van het SW-bedrijf);
- gemeente verstrekt standaard loonkostensubsidie van 70% van het WML;
- gemeente vergoedt niet in alle situaties de begeleidingskosten, dit is afhankelijk van de afspraken die de gemeente maakt met werkgevers;
- gemeente betaalt 100% van het WML per bw-plek vanwege de hoge overheadkosten en lage loonwaarden, ongeacht de werkelijke kosten;
- gemeente verstrekt het volledige BUIG-budget²² en een deel van het participatiebudget aan een Werkbedrijf, er vindt achteraf geen verrekening plaats met werkelijke uitgaven/kosten.

3.4.2 Verschillen in loonkosten

De loonkosten zijn in de meeste gevallen het voor de beschut werker geldende minimum(jeugd) loon. Sommige gemeenten geven echter meer dan het WML. Er is bijvoorbeeld een gemeente die het beleid heeft om alle beschutwerkers 110% van het WML uit te betalen (dit is inclusief 13e maand en overwerktoeslag in het weekend). Ook jongeren krijgen in die gemeente het volwassen WML betaald. Dat is een eigen beleidskeuze van gemeenten waarvoor zij zelf middelen beschikbaar hebben gesteld.

3.4.3 Verschillen in begeleidingskosten

De Inspectie heeft geen eenduidig beeld gekregen van de hoogte van de begeleidingskosten. Een vergelijking tussen gemeenten is zonder nader onderzoek niet mogelijk. Deels omdat in de post begeleidingskosten soms andere kosten (zoals overheadkosten) meegenomen worden of de begeleidingskosten vormen een onderdeel van de post 'overige kosten'.

Verder hangt de hoogte van de begeleidingskosten sterk af van de begeleidingsbehoefte van de bw'er en het type werkgever waar een beschut werker in dienst is. Bijvoorbeeld: werkt een beschut werker bij een reguliere werkgever, een sociale onderneming of bij het SW-bedrijf? De begeleidingskosten kunnen sterk verschillen, afhankelijk van de werkomstandigheden en de passendheid van het werk. De meeste beschut werkers komen in een SW-omgeving terecht. Daar is al sprake van een beschutte werkomgeving waarbij de begeleidingsstructuur is gericht op mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het is bijvoorbeeld mogelijk om één begeleider op meerdere medewerkers te plaatsen. Ook is het mogelijk om ervaren SW-medewerkers een rol in

²¹ In bijlage 4 wordt nader ingegaan op de financiering van beschut werk

²² Het BUIG-budget is de integrale uitkering waarmee gemeenten uitkeringen en loonkostensubsidie kunnen betalen.

de begeleiding te geven. Als een beschermt werker bij een reguliere werkgever werkt is dat vaak niet mogelijk, met uitzondering van sociale ondernemingen en grote reguliere werkgevers. Bij sociale ondernemingen en grotere reguliere werkgevers kan een speciale beschutte werkomgeving worden gecreëerd, die vergelijkbaar is met SW-bedrijven. Ook hier is het dan mogelijk één begeleider op meerdere beschutwerkers te zetten.

3.4.4 Overheadkosten

Overheadkosten zijn een kostenpost die in alle kosten-baten overzichten - al dan niet expliciet - terugkomen, maar niet zijn meegenomen in de berekening van het budget dat gemeenten ontvangen van het Rijk. Voorbeelden van overheadkosten zijn huisvesting, productiemiddelen en stafmedewerkers. Gemeenten hebben veelal wel te maken met overheadkosten die zij doorberekend krijgen van de bedrijven waar bw'ers werken. De overheadkosten kunnen afzonderlijk in het overzicht vermeld staan, soms worden zij onder de post begeleidingskosten of overige kosten gebracht.

3.4.5 Loonwaarde/netto toegevoegde waarde

Het Rijksbudget voor beschermt werk gaat ervan uit dat een gemeente inkomsten heeft uit de loonwaarde van de bw'er. Het model gaat uit van een loonwaarde van 30%. De Inspectie heeft gemeenten gevraagd naar de loonwaarde van beschermt werkers. Gemeenten geven aan dat loonwaardes tussen de 30 en 50% het vaakst voorkomen.²³ Casegemeenten geven aan dat de huidige doelgroep beschermt werk gemiddeld een lagere loonwaarde heeft dan de SW'ers die bij de SW-bedrijven werken.

Gemeenten geven aan dat de netto toegevoegde waarde van bw'ers, dus wat de bw'er daadwerkelijk oplevert voor de organisatie, (soms veel) lager ligt dan de gemeten loonwaarde. Diverse factoren kunnen verklaren waarom de netto toegevoegde waarde lager ligt dan de gemeten loonwaarde:

- er wordt bij de loonwaardemeting geen rekening gehouden met productieverstorende factoren die vaak aanwezig zijn bij beschermt werkers, zoals hoger ziekteverzuim, incident thuis of op de werkplek of verhuizing. Bij de doelgroep beschermt werk is de kans op deze verstoringen en de impact daarvan groot;
- ongunstige prijsafspraken met opdrachtgevers kunnen zorgen voor een lagere netto toegevoegde waarde van een bw'er: *'De netto toegevoegde waarde is vaak ook afhankelijk van de prijsafspraken die een accountmanager van het SW-bedrijf heeft gemaakt met opdrachtgevers. Als er sprake is van een gunstige afspraak, brengt de bw'er in verhouding meer op dan als er sprake is van een lage prijsafpraak.'*

3.4.6 Financiële prikkels voor gemeenten

Gemeenten financieren uitkeringen en loonkostensubsidies uit de gebundelde uitkering van artikel 69 van de Participatiewet (ook wel het BUIG-budget genoemd). De financierings-systematiek van het BUIG-budget beoogt uitstroom uit de uitkering te bevorderen. Uitstroom zou in beginsel altijd moeten leiden tot een gunstiger financiële positie van de gemeente dan wanneer geen uitstroom wordt gerealiseerd. De budgetten voor re-integratie en inzet van begeleiding en voorzieningen beogen ook uitstroom te bevorderen: kosten die hiervoor gemaakt worden kunnen uit dat budget gefinancierd worden. Gemeenten hoeven zich dus niet door deze kosten te laten tegenhouden om diverse doelgroepen aan het werk te helpen.

De Inspectie heeft een aantal bevindingen die in meer of mindere mate afbreuk doen aan de beoogde prikkelwerking bij het creëren van beschermt werk.

Een gemeente mag een besparing op het BUIG-budget zelf houden. Met het realiseren van beschermt werkplekken is sprake van geheel of gedeeltelijke uitstroom en hebben gemeenten besparingen op de uitkering. De daadwerkelijke besparing betreft niet alleen de besparingen op de uitkering, maar is het saldo van de bespaarde uitkering en de betaalde loonkostensubsidie.

²³ De Inspectie kan geen conclusies trekken over de gemiddelde loonwaarde van bw'ers. De dossierstudie biedt - vanwege het ontbreken van geregistreerde loonwaardes - onvoldoende grond om uitspraken te doen.

Dit saldo is veelal gering, aangezien de loonwaarde vaak gering is en de loonkostensubsidie derhalve hoog. Het saldo kan zelfs negatief uitpakken wanneer de loonkostensubsidie hoger is dan de bespaarde uitkering. Dat kan het geval zijn als de bw'er geen uitkering heeft van de gemeente (bij niet-uitkeringsgerechtigden en bij UWV-kandidaten) of slechts een lage uitkering (wat bij schoolverlaters veelal het geval is). Dit doet afbreuk aan de beoogde prikkelwerking van het BUIG-budget om uitstroom te bevorderen.

Gemeenten geven vaak aan dat zij geen uitkering besparen als schoolverlaters direct vanuit school op een beschutwerkplek kunnen worden geplaatst. Gemeenten houden dan geen rekening met het gegeven dat schoolverlaters, als zij niet uitstromen naar werk, meestal recht op uitkering hebben, ook al is deze uitkering (mogelijk) nog laag.

De meeste gemeenten nemen in hun kosten-baten overzicht van een beschut werkplek wel de kostenpost loonkostensubsidie op maar niet de besparing op de uitkeringen. Het argument van gemeenten is dat de besparing op de uitkering eenmalig is (in het jaar van uitstroom) en dat de loonkostensubsidie blijvend is. Ten onrechte meent de Inspectie, omdat zoals gezegd het saldo van enerzijds de besparing op de uitkering en anderzijds de uitgaven voor loonkostensubsidie in het jaar van uitstroom bepalend is voor het financiële resultaat van een beschut werkplek. Dat saldo is vervolgens het uitgangspunt voor de berekening van het BUIG-budget van daaropvolgende jaren.

Het is niet zonder meer aan te geven wat de financiële consequenties op langere termijn zijn van een gerealiseerde beschut werkplek op het BUIG-budget. Dat hangt af van een aantal factoren, onder meer de grootte van de gemeente en welk financieel resultaat andere gemeenten hebben op het BUIG-budget.

Gemeenten mogen geld dat zij over houden op het Participatiebudget zelf houden en aan andere zaken besteden. Het niet realiseren van een dure voorziening als beschut werk bespaart de gemeente veel geld. Veel gemeenten realiseren minder beschut werkplekken dan de oorspronkelijk geraamde aantallen en houden daardoor geld over op het begeleidingsbudget. Meerdere gemeenten gaven aan dat dit geld op gaat aan andere doeleinden en het afdekken van tekorten.

Financiële overwegingen kunnen gemeenten terughoudend maken om beschut werk te realiseren. De Inspectie meent dat het vanuit maatschappelijk oogpunt van belang is dat gemeenten investeren in de doelgroep beschut werk. Bovendien kunnen gemeenten ook vanuit een andere financiële optiek naar een bw-plaatsing kijken: het aan het werk helpen van bw'ers kan besparingen opleveren op andere terreinen, zoals zorg en welzijn.²⁴

3.5 Toekomstperspectief

Gemeenten schetsen een scenario voor de toekomst dat gevolgen kan hebben voor de doeltreffendheid van de regeling beschut werk. De groei van het aantal bw'ers in combinatie met de afname van het aantal SW'ers zorgt ervoor dat het rendement van SW-bedrijven, en daarmee de mogelijkheden voor beschut werk, onder druk komt te staan. Zij noemen de volgende verklaringen:

- bw'ers hebben een lagere loonwaarde dan SW'ers die bij de SW-bedrijven werken. Het wordt dan steeds moeilijker om tegemoet te komen aan de wensen van opdrachtgevers. Het SW-bedrijf zal dan moeten overstappen op eenvoudiger werk dat minder oplevert;
- bw'ers hebben gemiddeld meer en intensievere begeleiding nodig dan SW'ers, hetgeen betekent dat zij moeten investeren in deze begeleiding. Zeker wanneer er steeds meer SW'ers uitstromen. SW'ers spelen namelijk een essentiële rol in de huidige begeleiding van bw'ers op de werkplek.²⁵

²⁴ Zie Cedris maatschappelijke kosten-baten analyse beschut werk, juli 2017

²⁵ Zie hiervoor paragraaf 8.2 De begeleiding op de werkplek

Uiteraard hangt deze ontwikkeling ook af van de doorontwikkeling van de SW-bedrijven. Door het SW-bedrijf breder in te zetten voor de gemeentelijke populatie, is het wellicht ook mogelijk om de begeleiding van bw'ers efficiënt in te richten en wel de gewenste productie voor opdrachtgevers te leveren.

Zoals eerder aangegeven, hebben gemeenten behoefte aan zekerheid over toekomstige regelgeving en financiën. Zij vinden het een belemmering om beschut werkplekken te creëren, daarmee langdurige verplichtingen aan te gaan, terwijl regelgeving en financiering kan veranderen in de toekomst.

Een belangrijke uitdaging voor de meeste gemeenten is om ook werk te vinden voor bw'ers voor wie de huidige SW-bedrijven geen passende oplossing is. De uitdaging is om creatieve oplossingen te bedenken om bw'ers ook bij reguliere werkgevers te plaatsen, bijvoorbeeld via de SROI-constructie (social return on investment). Sommige gemeenten slagen daar nu al goed in. Andere gemeenten zouden daar lering uit kunnen trekken. Een andere uitdaging is om bw'ers die nog niet werkfit zijn, passende ontwikkelingsmogelijkheden te bieden zodat zij kunnen doorgroeien naar beschut werk.

4. Zoeken en vinden

Conclusies

- Ongeveer de helft van de gemeenten zoekt actief beschut werk kandidaten, andere niet of alleen via de reguliere re-integratieprocessen;
- Pro- en vso scholen zijn belangrijke vindplaatsen voor kandidaten beschut werk
- UWV heeft nu meer dan in de eerste jaren beschut werk op het netvlies staan, vooral voor Wajongers;
- Gemeenten zoeken weinig kandidaten bij de arbeidsmatige dagbesteding; Vanuit dagbesteding is er ook een negatieve prikkel om mensen door te laten stromen naar beschut werk;
- Op sommige vindplaatsen (bijvoorbeeld wijkteams die meer gericht zijn op zorg) ontbreekt de deskundigheid om goed in te schatten of iemand kandidaat beschut werk is;
- Steeds meer gemeenten hebben een goed voortraject (werkervaringsplekken, diagnosefase) waardoor beschut werk kandidaten snel in beeld komen en onderbouwd een adviesaanvraag bij UWV wordt gedaan;
- Gemeenten benutten nog niet alle mogelijkheden om kandidaten te zoeken en te vinden.

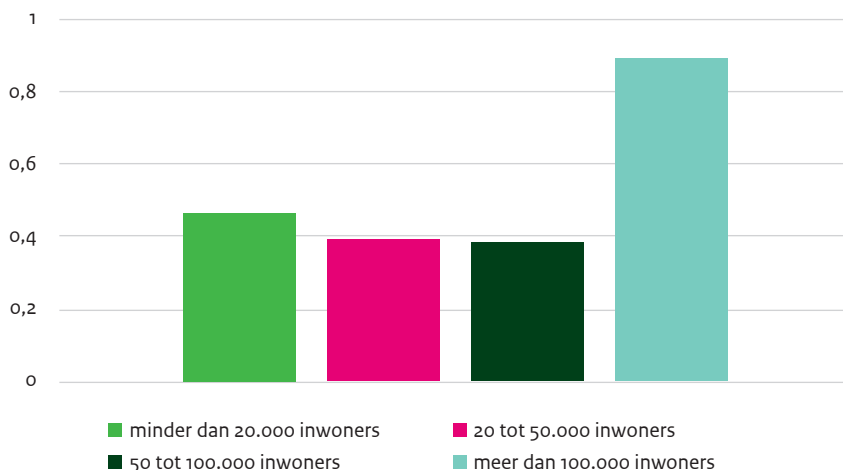
In dit hoofdstuk gaat de Inspectie in op de vraag hoe gemeenten kandidaat bw'ers zoeken en vinden, en hoe actief zij dat doen. Daarbij wordt ook ingegaan op de wijze waarop gemeenten communiceren over beschut werk en hoe de voortrajecten voor de doelgroep eruitzien. Ook geeft de Inspectie weer welke trajecten gemeenten inzetten voordat een aanvraag advies beschut werk wordt ingediend.

4.1 Communicatie over beschut werk

Communicatie aan burgers, scholen en (gemeentelijke) instanties die mensen met een arbeidsbeperking in begeleiding hebben, kan ervoor zorgen dat kandidaat bw'ers in beeld komen.

Iets minder dan de helft (46%) van de gemeenten geeft aan actief over beschut werk te communiceren. Van deze gemeenten communiceren grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners veel vaker actief over beschut werk dan kleinere gemeenten.

Figuur 5 Actief communiceren over Beschut werk



De gemeenten die actief communiceren doen dat grotendeels door het geven van voorlichting op het pro- en vso- (en entree-) onderwijs. Verder zijn er weinig (pro-) actieve communicatievormen genoemd. Wel zorgen gemeenten voor algemene informatievoorziening zoals via de website, de (gemeente)krant of flyers. Ongeveer de helft van de gemeenten communiceert vooral actief op het moment dat het relevant is, bijvoorbeeld bij de intake in de bijstand of bij het bekijken van de re-integratie mogelijkheden.

Gemeenten die niet actief zijn in de communicatie over beschut werk, geven daarvoor als reden dat het om een te beperkte doelgroep gaat. Volgens sommige gemeenten zijn de mogelijkheden van beschut werk voldoende bekend op de plekken waar het nodig is en vinden zij dat voldoende, vooral als er beperkte plaatsingsmogelijkheden zijn of de aantallen uit de ministeriële regeling al zijn behaald.

4.2 Het zoeken en vinden van kandidaten beschut werk

Gemeenten zoeken en vinden kandidaten vooral bij pro- en vso-scholen. Zij hebben in de loop van de tijd de samenwerking met deze scholen geïntensiveerd en communiceren op deze scholen actief over beschut werk. Naast scholen zoeken en vinden gemeenten vaak binnen het zittend bestand en bij de intake voor de bijstandsuitkering.

Gemeenten zoeken en vinden het minst bij dagbestedingsorganisaties en GGZ-instellingen. Ditzelfde geldt voor de Wsw-wachlijst, het sociaal wijkteam en het entree-onderwijs. Een verklaring voor het geringe aantal beschut werk kandidaten vanuit de Wsw-wachlijst is gelegen in de uitgangspositie bij invoering van de Participatiewet. Zo heeft 37% van de gemeenten voorafgaand daaraan nog zoveel mogelijk kandidaten van de wachlijst in de SW geplaatst. Dit heeft invloed op het aantal potentiële beschut werk kandidaten dat daarna nog beschikbaar is. Verder onderkent een deel van de gemeenten dat de aansluiting bij en samenwerking met vindplaatsen zoals wijkteams, dagbestedingsorganisaties, zorgorganisaties (en begeleiders) en pro- en vso scholen, kan verbeteren. Zij adviseren om daarbij arbeidsdeskundigen in te zetten. De selectie van kandidaten beschut werk kan daardoor verbeteren. Arbeidsdeskundigen hebben een 'werkbril' op, iets wat niet alle medewerkers van vindplaatsen volgens de gemeenten hebben omdat zij gericht zijn op zorg en welzijn.

4.3 Dagbesteding als vindplaats

Zoals gezegd zoeken en vinden gemeenten weinig tot geen beschut werk kandidaten bij dagbestedingsorganisaties. Arbeidsmatige dagbesteding zit echter dicht tegen beschut werk aan waardoor het niet ondenkbaar is dat daar geschikte kandidaten voor beschut werk gevonden kunnen worden. Gemeenten zien dagbesteding echter veelal als een voorziening voor mensen zonder arbeidsvermogen, met te weinig werknemersvaardigheden en een zeer lage productiviteit. Meerdere casegemeenten geven aan dat zij geen contacten hebben met de dagbestedingsorganisaties en ook niet het idee hebben dat daar geschikte kandidaten zitten voor beschut werk. De afstand tussen de dagbestedingsinstellingen en de re-integratie afdeling van de gemeente zorgt ervoor dat het minder waarschijnlijk is dat dagbestedingsdeelnemers doorstromen naar beschut werk. Dit is extra problematisch als het toegangloket waar een burger zich meldt, gericht is op dagbesteding. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de GGZ en de (jeugd)zorg, waar er meer oriëntatie is op zorg en welzijn dan op werk.

Er zijn gemeenten waar wel een goede samenwerking is tussen dagbesteding en de re-integratie afdeling van de gemeente. Soms vormt de arbeidsmatige dagbesteding onderdeel van een (veelal regionaal) werkbedrijf dat de re-integratie uitvoert voor gemeenten. Korte lijnen tussen dagbesteding en re-integratie dragen daar bij aan een goede samenwerking. Bij goede vormen van samenwerking komt het vaker voor dat bijvoorbeeld schoolverlaters zich eerst in de dagbesteding kunnen ontwikkelen en op het moment dat zij over voldoende werknemersvaardigheden beschikken, kunnen doorgroeien naar beschut werk. In onderstaand kader is een voorbeeld

opgenomen van een casegemeente die doorstroom tussen dagbesteding en beschut werk heeft ingebed in de organisatieprocessen.

Bij één casegemeente werkt het SW-bedrijfsamen met dagbestedingsinstellingen om potentiële doorstromers beschut werk te selecteren. Als de deelnemers er klaar voor zijn, krijgen zij een beschut werk dienstverband. Gemeente: 'Je kunt je afvragen: waarom doet de een het als dagbesteding en de ander als werk? Aan de ene kant kan iemand doorstromen als degene aantoont dat het net zo goed gaat als bij een werknemer. Anderzijds is het uitvoeren van taken niet altijd het enige: begeleiding, zelfstandigheid, nakomen van afspraken. Dit kan verschillen opleveren tussen de bw'er en dagbestedingsdeelnemer. Als iemand de werknemersvaardigheden heeft dan is het fijn om ook naar beschut werk te kunnen. Dat wordt hier mogelijk.'

Een deel van de dagbestedingsdeelnemers hoeven ook niet zo nodig door te stromen naar beschut werk. De plek bij de dagbesteding waar zij zich doorgaans fijn en veilig voelen, geven zij niet zomaar op voor een minder zekere beschut werkplek. Ook de wens van ouders om de stabiele dagbestedingsplek niet op te geven voor een betaalde baan speelt een rol.

4.3.1 Financiële prikkels in dagbesteding

Dagbestedingsorganisaties hebben veelal geen aandacht voor ontwikkeling van deelnemers naar beschut werk omdat zij daar geen belang bij hebben. Degenen die kunnen doorstromen hebben immers de meeste productiewaarde. Enkele dagbestedingsorganisaties geven aan dat zij hun beste mensen niet graag laten doorstromen richting beschut werk omdat zij daardoor productie - en dus inkomsten - kwijt raken.

4.4 Selectie UWV-kandidaten

De selectie van UWV-kandidaten vindt in principe bij het UWV Werkbedrijf plaats. UWV geeft aan dat in de eerste jaren (2015/2016) klanten niet actief werden geïnformeerd over de mogelijkheid om via de gemeente een advies indicatie beschut werk aan te vragen. Veel gemeenten waren nog niet actief bezig met beschut werk en konden daarom geen beschut werkplekken aanbieden. Het Werkbedrijf had beschut werk ook nog niet goed op het netvlies staan.

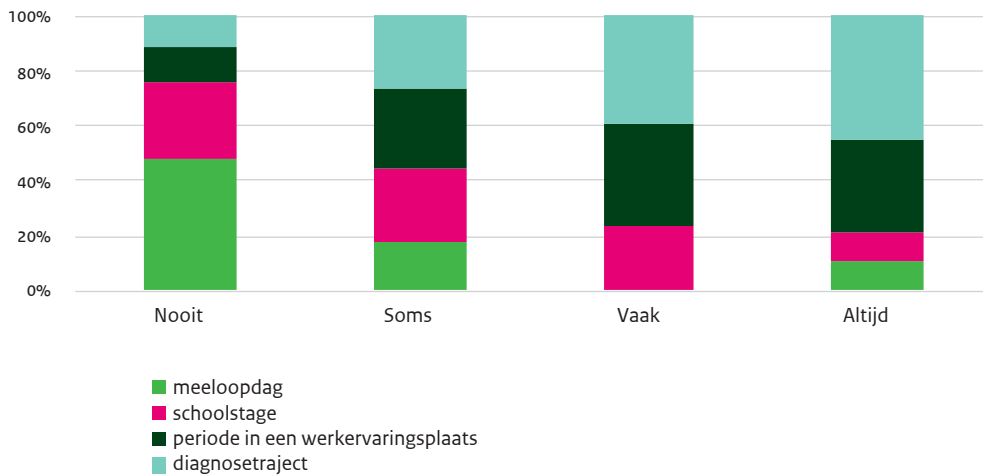
'In 2015 en 2016 was de beleidslijn om de gemeente te volgen bij het oppakken van beschut werk en niet eigenstandig actief klanten te verwijzen. Het primaat rondom het voordragen voor indicering van klanten voor een advies beschut werken lag bij gemeenten. Medio 2015 is aan de uitvoering Werkbedrijf wel de opdracht gegeven om klanten die op de wachtlijst SW stonden met een Wajong of WGA-uitkering te spreken en de mogelijkheden te bekijken om hen naar reguliere arbeid te begeleiden. Indien dit niet tot de mogelijkheid zou behoren dan was het advies aan de uitvoering om contact te zoeken met gemeenten om de mogelijkheid van plaatsing in beschutte arbeid te bezien. Aangezien in de periode 2015-2016 weinig gemeenten actief aan de slag waren met beschut werken, heeft dit weinig opgeleverd'.

In latere jaren zijn gemeenten steeds actiever geworden met beschut werk en sindsdien wijst UWV hen op de mogelijkheid tot aanvragen van een advies indicatie beschut werk. UWV geeft aan dat de mogelijkheid tot beschut werken nog wat beter op het netvlies van de uitvoering zou kunnen staan.

4.5 Voortraject

Veelal zetten gemeenten een traject in voor potentiële beschut werkkandidaten voordat een aanvraag wordt ingediend. Het doel is het in kaart brengen van mogelijkheden en belemmeringen van de kandidaat op de werkplek. Welke werkzaamheden zijn geschikt? Zijn er aanpassingen nodig? Hoeveel begeleiding is er nodig? De beantwoording van dergelijke vragen zorgt voor een onderbouwde adviesaanvraag beschut werk naar het UWV. Er zijn verschillende trajecten. Een diagnosetraject wordt het vaakst ingezet (49% vaak of altijd), gevolgd door een werkervaringsplaats (44% vaak of altijd). Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan gebruik te maken van schoolstages als voortraject van waaruit zij kandidaten selecteren.

Figuur 6 Type voortraject Beschut werk



Gemeenten zetten voortrajecten het meest in bij het SW-bedrijf (75%), in mindere mate bij reguliere werkgevers (33%), sociale ondernemers en dagbestedingsorganisaties (32%).

4.5.1. Voortraject tijdens schoolperiode

Door een intensievere samenwerking tussen gemeenten (en SW-bedrijven) worden steeds vaker projecten opgestart tussen de SW-bedrijven en de scholen om leerlingen al in het tweede of derde leerjaar werkervaring op te laten doen bij de SW-bedrijven. In dergelijke voortrajecten kan - over een langere periode - gemonitord worden waar de mogelijkheden en beperkingen liggen van de jongeren. Tevens kan beter worden ingeschat in hoeverre de jongere zich nog kan ontwikkelen.

5. De beoordeling door UWV

Conclusies

- Door steeds betere samenwerking tussen gemeenten en UWV stijgt het percentage positieve adviezen van gemeentelijke aanvragen;
- Gemeenten hebben soms moeite met het advies, omdat zij niet alle personen aan een geschikte baan kunnen helpen. Dat betreft mensen waarvan zij vinden dat zij geen arbeidsvermogen hebben en mensen die net te goed zijn voor beschut werk;
- Gemeenten vinden dat de beoordeling van UWV meer vanuit de praktijk zou moeten plaatsvinden;
- Zowel uitvoerenden van UWV als gemeenten vinden het gekunsteld dat burgers bezwaar moeten indienen tegen de beschikking van gemeenten terwijl gemeenten alleen in uitzonderingsgevallen van het advies van UWV mogen afwijken.

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe kandidaten beschut werk worden gezocht, gevonden en geselecteerd. Dit hoofdstuk gaat in op het beoordelingsproces van UWV, van aanvraag van het advies beschut werk tot en met het uitbrengen van het advies. UWV beoordeelt of de persoon met arbeidsvermogen voldoet aan de criteria voor beschut werk.²⁶ Ook wordt ingegaan op de vraag hoe gemeenten aankijken tegen de uitkomst van de beoordeling. Tenslotte komt de vraag aan de orde in hoeverre bij de beoordeling door UWV rekening kan worden gehouden met de bestaande werkpraktijk van de bw'er.

5.1 Het proces van beoordeling

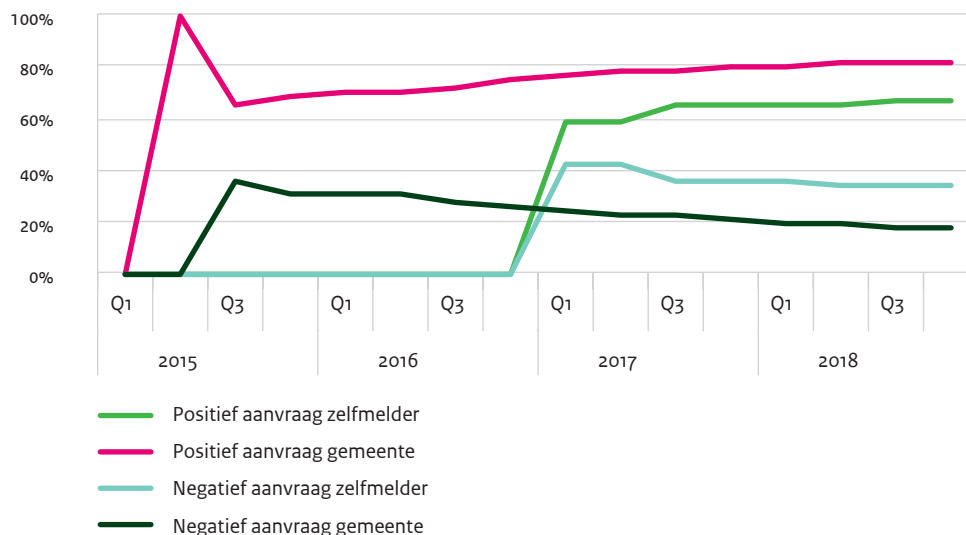
Het indienen van de aanvraag

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven kunnen aanvragen voor een advies beschut werk ingediend worden door gemeenten en, sinds 1 januari 2017, ook door burgers zelf, ook wel 'zelfmelders' genaamd.

Van belang voor de beoordeling is dat UWV zo veel mogelijk relevante gegevens van de kandidaat ter beschikking heeft. Gemeenten kunnen een onderbouwde aanvraag indienen met de kennis die zij hebben van de kandidaat beschut werk, bijvoorbeeld vanuit een voortraject en vanuit de pro- en vso scholen. De laatste jaren is er steeds betere samenwerking tot stand gekomen tussen gemeenten en UWV rondom het aanvraagproces. Daardoor weten gemeenten steeds beter welke kennis relevant is voor de beoordeling door UWV en leiden gemeentelijke aanvragen ook steeds vaker tot een positief advies beschut werk. Er is sinds 2015 een relatieve toename van positieve adviezen te zien van gemeentelijke aanvragen. Gemeenten sorteren steeds meer voor op de criteria. Deze positieve ontwikkeling heeft ook een schaduwkant: sommige casegemeenten geven aan dat zij terughoudend zijn met het indienen van een aanvraag als zij twijfels hebben. Dit, om een arbeidsintensieve aanvraag en teleurstelling bij de klant te voorkomen. Daardoor bestaat wel het risico dat potentiële bw-kandidaten buiten beeld blijven. Bij zelfmelders is een minder sterke relatieve groei van positieve aanvragen zichtbaar. Als burgers zelf een advies aanvragen is er vaker sprake van een minder goed onderbouwde aanvraag en moet UWV vaker aanvullende informatie opvragen.

²⁶ Zie hiervoor paragraaf 3.4 Proces beschut werk

Figuur 7 Aantal positieve en negatieve adviezen naar aanvrager 2015-2018



Meer dan de helft van de gemeenten is het er enigszins of geheel mee eens dat zij altijd contact opnemen met het UWV voordat een gemeente een aanvraag beschut werk indient. Voor grote gemeenten geldt dat zelfs voor 80%. Als het gaat om een kandidaat die een voortraject heeft doorlopen bij de gemeente (of SW-bedrijf), is er vaak minder overleg vooraf aan de aanvraag, omdat deze gemeenten dan beter kunnen inschatten of iemand in aanmerking komt voor een beschut werkplek.

Sommige geïnterviewden van zowel UWV als gemeenten vinden de informatie die via het aanvraagformulier uitgevraagd wordt 'karig', zeker in vergelijking met het aanvraagformulier dat voor de sociale werkvoorziening werd gebruikt. Bij de aanvraag is wel de mogelijkheid om de nodige informatie mee te sturen, hetgeen de meeste gemeenten doen. In de enquête geeft twee derde van de gemeenten aan dat zij bij het indienen van een aanvraag advies beschut werk uitgebreide schriftelijke informatie meegeven over een burger. Voor grote gemeenten geldt dat zij dat bijna allemaal doen (90%). Het gaat bij schriftelijke informatie bijvoorbeeld om professionele adviezen en rapporten van trajectbegeleiders, begeleiders van het SW-bedrijf, stagebegeleiders en soms ook begeleiders van zorgorganisaties (zoals begeleid wonen).

Intake advies beschut werk

Bij de intake gaat UWV eerst na of de kandidaat een goed beeld heeft van beschut werk. Vooral zelfmelders hebben niet altijd een goed beeld bij wat beschut werk inhoudt. Wanneer beschut werk niet aan de orde is, kan de aanvraag bij zelfmelders – in overleg met de klant - relatief makkelijk omgebogen worden naar een andere aanvraag die meer voor de hand ligt: de banenafpraak of de Wajong. Het is geen standaardprocedure dat dit ook bij een gemeentelijke aanvraag gebeurt. Het komt wel voor dat UWV de aanvraag in overleg met de gemeente ombuigt.

De beoordeling advies beschut werk

Als de aanvraag beschut werk doorgezet wordt, komt de arbeidsdeskundige van de eenheid Sociaal Medische Zaken (SMZ) van UWV in beeld. De arbeidsdeskundige beoordeelt of iemand voor beschut werk in aanmerking komt. De verzekeringsarts heeft geen standaardrol in de beoordeling. Functionarissen van zowel UWV als gemeenten vinden het positief dat de arbeidsdeskundige verantwoordelijk is voor de beoordeling beschut werk en niet de verzekeringsarts, omdat de beoordeling nu meer op mogelijkheden en minder op (medische) beperkingen gericht is. Alleen bij twijfel over de aard van de beperkingen van een kandidaat of als er sterke aanwijzingen zijn dat de kandidaat geen arbeidsvermogen heeft, wordt de verzekeringsarts ingezet.

5.2 Resultaten dossierstudie

De Inspectie heeft 134 dossiers van bw'ers bestudeerd. De dossiers zijn bestudeerd op een aantal aspecten, zoals de doorlooptijd van het adviestraject, kenmerken van de aanvragers, de toepassing van de criteria, de onderbouwing van de adviezen. De belangrijkste resultaten van de dossierstudie zijn hierna beschreven.

De doorlooptijd van het adviestraject

Voor het adviestraject beschut werk van UWV staat 8 weken.²⁷ UWV haalt meestal deze termijn. Eén op de vijf adviezen neemt meer dan 8 weken in beslag. De adviezen zijn in de loop der jaren steeds sneller tot stand gekomen, van gemiddeld iets minder dan 9 weken in 2015 naar gemiddeld iets minder dan 6 weken in 2018. De verbeterde samenwerking tussen UWV en gemeenten heeft hieraan bijgedragen.

Een adviestraject kan langer duren dan 8 weken doordat bijvoorbeeld aanvullend onderzoek nodig is, zoals van een psycholoog of verzekeringsarts. Een aanvraag van een zelfmelder kan langer duren omdat daar nog niet veel over bekend is en de geschiedenis achterhaald moet worden. Tenslotte kan sprake zijn van een stapeling van adviesaanvragen, in het bijzonder voor de zomervakantie, waardoor het lastig is om de termijn van acht weken te halen. Een UWV-kantoor geeft aan dat de arbeidsdeskundigen aansturen op spreiding van de aanvragen vanuit scholen, zodat alles vóór de zomer afgehandeld kan worden. *'Leerlingen en ouders hebben nog weleens de neiging om net vóór de zomer nog een aanvraag in te dienen. Dan weten de leerlingen pas laat waar ze aan toe zijn.'*

Toepassing criteria

Een advies is meestal gebaseerd op één criterium. En dat is verklaarbaar omdat al een positief advies gegeven wordt als een kandidaat aan één van de twee criteria voldoet. Het begeleidingscriterium is meestal de reden voor een positief advies. In enkele gevallen is een positief advies gebaseerd op beide criteria en zelden op alleen het criterium organisatorische/technische aanpassingen. Sommige gemeenten zouden in het adviesrapport van UWV graag meer informatie willen om een goed beeld te krijgen van de mogelijkheden van de bw'er.

UWV geeft aan over het algemeen goed uit de voeten te kunnen met de criteria. Bij het criterium van technische en organisatorische aanpassingen komt naar voren dat de organisatorische aanpassingen veel vaker van toepassing zijn voor de bw-kandidaat dan de technische. Een positief advies alleen op basis van technische aanpassingen wordt dan ook zelden gegeven.

De uitleg bij het criterium 'begeleiding' varieert van erg beknopt tot uitgebreid, met een advies waar de begeleiding op de werkvloer aan moet voldoen. In sommige dossiers wordt onderscheid gemaakt tussen persoonlijke (gericht op beheersing en regulering van emotie) en functionele (taakgericht vooraf en tijdens de uitvoering) begeleiding. In andere dossiers loopt dit door elkaar.

Onderbouwing van het advies

De onderbouwing van de adviezen in de dossiers verschillen in de uitgebreidheid waarmee de beoordelaar beschrijft hoe hij tot een oordeel is gekomen. Verreweg de meeste dossiers geven naar de mening van de Inspectie een goed beeld van de belemmeringen van de aanvrager. In enkele dossiers vindt de Inspectie het beeld van de belemmeringen te beperkt beschreven, waardoor niet goed kon worden beoordeeld of het eindoordeel aannemelijk is.

UWV adviseert het college van B&W en informeert gelijktijdig de betreffende kandidaat over de inhoud van het advies en de onderbouwing daarvan. De helft van de gemeenten (49%) vindt dat zij altijd voldoende onderbouwing krijgen, een iets kleiner deel (38%) alleen als zij er om vragen en een klein deel (8%) vindt de onderbouwing onvoldoende.

²⁷ Besluit advisering beschut werk, Artikel 2. Advies

5.3 Hoe kijken gemeenten aan tegen de beoordeling van UWV?

Meestal kunnen gemeenten zich vinden in het advies van UWV, hoewel ook 62% van de gemeenten heeft aangegeven het weleens oneens te zijn met UWV. Gemeenten zijn het dan oneens omdat UWV de mogelijkheden van de kandidaten beschut werk 'hoger' inschat dan dat gemeenten doen. Het komt veel minder vaak voor dat UWV de mogelijkheden van kandidaten 'lager' inschat dan de gemeente.

Wanneer UWV de kansen hoger inschat dan gemeenten kunnen gemeenten vaak moeilijk een passende plek vinden, ofwel in het kader van de banenafpraak (bij een negatief advies beschut werk), ofwel binnen het beschut werk (bij een positief advies beschut werk). Als een bw'er moeilijk of niet te plaatsen is op een beschut werkplek, twijfelt de gemeente over de aanwezigheid van arbeidsvermogen.

Na een advies horen de arbeidsdeskundigen niet meer hoe het verder gaat met een klant. Enkele arbeidsdeskundigen geven aan graag feedback te ontvangen van gemeenten over hoe het de bw'er vergaan is. Zij willen hier graag lering uit trekken, vooral in situaties waarin het gemeenten niet lukt om een kandidaat conform het advies te plaatsen.

Gemeenten geven soms aan de criteria te streng te vinden of dat UWV te streng toetst. Dit komt bijvoorbeeld voor bij mensen die net te goed bevonden worden voor beschut werk en waarvoor zij geen baan in het kader van de banenafpraak kunnen vinden. Gemeenten kunnen echter niet concreet aangeven hoe de criteria anders zouden moeten luiden of op welke aspecten UWV te streng zou toetsen.

5.4 Ruimte voor interpretatie

Bij het beoordelen van de criteria moet verzamelde informatie gewogen en geïnterpreteerd worden om tot een eindoordeel te komen. UWV stroomlijnt het beoordelingsproces zoveel als mogelijk met de interne instructie, maar een interpretatieslag blijft altijd noodzakelijk. Beoordelingsruimte zit bijvoorbeeld in het criterium 'niet in redelijkheid van een werkgever kunnen verwachten'. Daarbij gaat het om de vraag wat je nu in redelijkheid wel en niet mag verwachten. Wat misschien redelijk is voor de ene werkgever is dat niet voor de andere werkgever. Een UWV-medewerker zegt over de vraag of je de criteria scherper zou moeten stellen: *'Bij een beoordeling hebben beoordelaars als het goed is een totaalbeeld van een klant en een gevoel daarbij. Het is niet altijd allemaal even scherp op papier te zetten, want dat is ook weer een vertaalslag. Dan moet je onderbouwen of je iemand het ziet redden bij een reguliere werkgever, is het nu ja of is het nu nee? Als je de criteria scherper zou stellen, blijft het dilemma hetzelfde. De afweging blijft hetzelfde, dus dat zou naar mijn gevoel niets toevoegen.'*

5.5 Het toetsen van arbeidsvermogen

UWV gaat er in principe vanuit dat de mensen voor wie gemeenten een aanvraag advies beschut werk doen, arbeidsvermogen hebben. Alleen bij sterke aanwijzingen dat dat niet het geval is, beoordeelt UWV het arbeidsvermogen.

Iemand heeft geen arbeidsvermogen als hij niet voldoet aan minstens één van de volgende criteria:

- - iemand kan een taak uitvoeren in een arbeidsorganisatie. Hiermee wordt bedoeld dat iemand misschien niet alle taken aankan die horen bij een baan, maar wel een taak kan uitvoeren die onderdeel uitmaakt van de baan.
- - iemand heeft basale werknemersvaardigheden. Hiermee wordt onder andere bedoeld dat iemand zich kan houden aan afspraken.
- - iemand kan tenminste 1 uur aaneengesloten werken. Hiermee wordt bedoeld dat iemand minimaal 1 uur zijn aandacht bij het werk kan houden, zonder dat hij hierbij bijvoorbeeld intensieve begeleiding nodig heeft.
- - iemand is per werkdag ten minste 4 uur belastbaar. Er is geen minimum bepaald ten aanzien van het aantal dagen in de week dat iemand belastbaar moet zijn.

Voor die beoordeling wordt naast de arbeidsdeskundige ook de verzekeringsarts ingeschakeld om vast te stellen dat een gebrek aan arbeidsvermogen het gevolg is van ziekte of gebrek en of dat duurzaam is. Als er duurzaam geen arbeidsvermogen is en dit het gevolg is van ziekte of gebrek, heeft de persoon recht op Wajong 2015 of, indien de ziekte of gebrek niet ontstaan is vóór het 18e levensjaar, een uitkering krachtens de Participatiewet. In enkele gevallen is de Inspectie tegengekomen dat de arbeidsdeskundige zelf de beoordeling arbeidsvermogen heeft uitgevoerd.

De Inspectie heeft van diverse gemeenten gehoord dat zij soms twijfelen over het arbeidsvermogen van een bw'er, voornamelijk vanwege het ontbreken van werknemersvaardigheden. Ook in de UWV-dossiers leest de Inspectie formuleringen die wijzen op een gebrek aan werknemersvaardigheden bij kandidaten beschut werk. De Inspectie meent dat er rondom het begrip arbeidsvermogen makkelijk verwarring kan ontstaan. Het ontbreken van arbeidsvermogen moet het gevolg moet zijn van een ziekte of gebrek. Als het ontbreken ervan ten grondslag ligt aan gedrag, gaat UWV uit van arbeidsvermogen en van werknemersvaardigheden die nog te ontwikkelen zijn. Feitelijk zijn kandidaten dan nog niet werkfit en kunnen er nog werknemersvaardigheden ontwikkeld worden. Schoolverlaters zijn daar een voorbeeld van. Zij krijgen vaak een positief advies maar zijn regelmatig nog niet werkfit en zijn nog volop in ontwikkeling. Een begeleider geeft aan in de praktijk te zien dat jongeren met een verstandelijke beperking zich voor hun 27e nog heel puberaal gedragen en dat tot die leeftijd nog ontwikkeling mogelijk is.

Sommige gemeenten laten deze jongeren eerst werkervaring opdoen op een leerwerkplek, andere gemeenten laten deze jongeren eerst nog enige tijd in de arbeidsmatige dagbesteding zichzelf ontwikkelen voordat ze de overstap naar beschut werk maken.

Tijdelijk geen arbeidsvermogen

Iemand kan op het moment van de beoordeling tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben als gevolg van ziekte of gebrek, maar op termijn wel. UWV geeft dan een negatief advies beschut werk. Op het moment dat iemand wel weer over arbeidsvermogen beschikt, kan opnieuw een advies beschut werk aangevraagd worden.

5.6 Afgeven beschikking

Na het advies van UWV moet altijd een formeel besluit volgen, dus een beschikking dat betrokkene wel of niet in aanmerking komt voor beschut werk. Het College van B&W volgt in beginsel het advies van UWV, tenzij het college van mening is dat het advies onzorgvuldig tot stand is gekomen. Dit laatste is nog niet voorgekomen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat een aanzienlijk deel van de gemeenten (81%) een beschikking neemt na een positief advies van UWV. Na een negatief advies gebeurt dit veel minder vaak (38%). Uit de casestudy blijkt dat sommige gemeenten er zelfs niet van op de hoogte te zijn dat het ook na een negatief advies verplicht is een beschikking op te stellen. Er zijn ook nog gemeenten die in het geheel geen beschikking afgeven (maar wel beschut werk realiseren).

5.7 Bezwaarprocedure

Gemeenten hebben in beperkte mate te maken gehad met burgers die in bezwaar zijn gegaan tegen hun beschikking. Uit de enquête kwam naar voren dat in zes gemeenten in totaal 8 bezwaarschriften door burgers zijn ingediend. De bezwaarschriften hadden alle betrekking op de situatie dat de burger van UWV een negatief advies beschut werk ontving omdat zij regulier zouden kunnen werken. Sommige beschikkingen zijn herzien, andere niet.

Een gemeente over een gehonoreerd bezwaarschrift: *‘Een reguliere werkgever zou volgens de beoordeling in redelijkheid moeten kunnen omgaan met de belemmeringen die deze aanvragers hebben. Door één van deze burgers is succesvol bezwaar ingediend en deze aanvrager werkt nu wel beschut bij het SW-bedrijf.’*

Een gemeente over een afgewezen bezwaarschrift:

‘Het verzoek om een beschut werkplek is niet gehonoreerd. Bezwaarde trok het advies van UWV in twijfel. Hij was van mening dat hij intensieve begeleiding nodig had. Omdat het eerste advies van UWV onduidelijk was, is opnieuw een UWV-advies gevraagd. Omdat UWV van oordeel was, ook in tweede instantie, dat er geen intensief toezicht nodig was, heeft de bezwaarcommissie geconcludeerd dat er sprake was van een zorgvuldig UWV-advies. Bezwaarschrift is ongegrond verklaard. Het college heeft het advies van de commissie overgenomen.’

Vrijwel alle gemeenten uit de casestudies geven aan dat zij het een lastige situatie vinden dat burgers bezwaar moeten maken tegen de gemeente, die haar besluit volledig heeft gebaseerd op een advies van UWV. Sommige uitvoerenden van UWV geven ook aan deze situatie gekunsteld te vinden. Een gemeente kan alleen afwijken van het advies als het op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Enkele gemeenten noemen de volgende opties om het proces te verbeteren:

- de juridische structuur is minder complex en meer toegankelijk als UWV de beschikking afgeeft. De gemeente voert beschut werk dan alleen uit. Deze structuur werkte ook goed ten tijde van de sociale werkvoorziening;
- de gemeente moet bezwaar kunnen aantekenen tegen een negatief advies op inhoudelijke gronden, en niet alleen op procedurele gronden.

5.8 Een praktijkbeoordeling

Gemeenten vinden de UWV-beoordeling op dit moment nog te veel een papieren beoordeling. Het zou volgens hen de beoordeling van UWV ten goede komen als UWV de beschut werk kandidaat beoordeelt in de concrete werksituatie waar deze zich op dat moment in bevindt.

Bij enkele gemeenten leeft de wens om ook voor beschut werk een praktijkroute in te voeren. Voor bw'ers bestaat er geen praktijkroute zoals bij de banenafpraak. Een dergelijke route is sinds januari 2017 een extra toegangsweg om mensen met een arbeidsbeperking in het doelgroepregister van de banenafpraak op te nemen zonder beoordeling van UWV en houdt het volgende in:

Praktijkroute

Mensen worden op de werkplek beoordeeld, bijvoorbeeld tijdens een proefplaatsing. De gemeente stelt aan de hand van een gevalideerde methodiek vast of de persoon met een arbeidsbeperking in staat is om het WML te verdienen op die werkplek. Is dat niet het geval, dan geeft de gemeente dit door aan UWV en wordt de persoon in het doelgroepregister opgenomen. Een extra beoordeling door UWV is dan niet meer nodig.

De praktijkroute zoals deze geldt voor toegang tot het doelgroepregister is echter niet toe te passen voor de beoordeling beschut werk. Voor het doelgroepregister is immers doorslaggevend of iemand het WML kan verdienen. Loonwaarde speelt echter geen rol om toegelaten te worden tot de doelgroep beschut werk. Om verwarring te voorkomen, spreekt de Inspectie daarom niet van een 'praktijkroute', maar van een 'praktijkbeoordeling'.

Er zijn verschillende ideeën voor de vormgeving van een praktijkbeoordeling voor beschut werk, bijvoorbeeld:

1. 1. de beoordeling (door UWV) vindt plaats aan de hand van een concrete werksituatie en niet van een theoretische beoordeling. De huidige procedure van beoordeling door UWV blijft wel nodig voor de zelfmelders en voor mensen die nog geen voortraject hebben gehad;
1. 2. de gemeente beoordeelt in een concrete werksituatie in plaats van UWV.

Ad 1) Voor beschut werk kandidaten die al een voortraject achter de rug hebben, kan volgens gemeenten aan de hand van de concrete werksituatie van de kandidaat goed beoordeeld worden of beschut werk passend is voor hen.

Aan de roep van gemeenten om de beoordeling meer vanuit de praktijksituatie te laten plaatsvinden kan nu al tegemoetgekomen worden door zoveel mogelijk informatie uit de praktijk aan UWV mee te geven. Ook kan UWV op de werkplek komen kijken naar de kandidaat en een of meerdere begeleiders spreken. Dit gebeurt in een aantal gemeenten al.

UWV geeft aan alle praktijkinformatie nuttig te vinden, maar wijst er wel op dat een beoordeling of iemand tot de doelgroep beschut werk behoort onafhankelijk van een specifieke werkplek moet geschieden. UWV gaat in principe uit van de best passende werkplek en het voortraject van een kandidaat hoeft niet de best passende werkplek te zijn.

Ad 2) Een casegemeente die een intensief voortraject aanbiedt aan kandidaten beschut werk geeft aan het verplichte advies beschut werk niet nodig te vinden omdat zij zelf de kandidaten goed kent en voldoende expertise in huis heeft om de beoordeling uit te voeren. Zij beschouwt de adviesaanvraag eigenlijk als een onnodig extra tussenstation.

'Lastig dat je als gemeente niet voor de hele doelgroep kunt kijken wat passend is. We doen veel aan diagnostiek. Hier wordt veel waarde gehecht aan onderzoeken wat iemand kan. Het is jammer dat UWV dan nog moet beslissen in plaats van dat je zelf beslist hoe je de middelen inzet om iedereen te bedienen. Je zit met mensen die er net tussenvallen en als je zelf kunt kiezen welk instrument het beste is, kom je bij wat passend is.'

De Inspectie wijst er in dit kader op dat het advies van UWV een belangrijke rol speelt in de huidige systematiek: gemeenten zijn immers verplicht voor personen met een positief advies een beschut werkplek te creëren.

6. Waar komen bw'ers terecht?

Conclusies

- Voor een deel van de bw'ers duurt het lang voordat een beschut werkplek is gevonden;
- Bw'ers werken voornamelijk bij SW-bedrijven en sociale ondernemingen;
- Sommige gemeenten die de SW-faciliteiten niet of minder hebben plaatsen bw'ers vaker bij reguliere werkgevers (niet zijnde sociale ondernemingen);
- Reguliere werkgevers zijn veelal MKB-bedrijven, grote werkgevers en dagbestedingsorganisaties;
- Gemeenten geven aan dat grotere werkgevers soms afhaken omdat beschut dienstverbanden niet meetellen voor het quotum van de banenafpraak;
- Gemeenten kunnen sommige bw'ers niet plaatsen omdat zij volgens hen geen arbeidsvermogen hebben;
- Gemeenten hebben moeite om voor mensen die *nét* niet voldoen aan de criteria van beschut werk passend werk te vinden.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre bw'ers met een positief advies aan het werk zijn, hoe lang het duurt voordat zij na een positief advies aan het werk zijn en bij welke type werkgevers zij werken.

6.1 Van positief advies naar werk

Een meerderheid (58%) van de mensen met een positief advies beschut werk, werken op 1 januari 2019 in hun eerste baan en een klein deel (16%) werkt in een tweede baan. Ruim een kwart van de mensen met een positief advies beschut werk had geen baan en ook nog geen baan gehad sinds hun positieve advies. Een deel daarvan heeft pas kortgeleden een positief advies gekregen. Gemiddeld duurt het ruim vier maanden voordat een positief advies is omgezet naar een beschut werkplek.

Een deel (16%) van de bw'ers met positief advies heeft al een baan voordat het advies wordt afgegeven. Vaak is dit geen langdurige baan voorafgaand aan het advies, dus het zal regelmatig gaan om situaties waarbij iemand vast begint in afwachting van het advies. Bij één op de vijf positieve adviezen duurt het langer dan zes maanden voordat er een beschut werkplek is gevonden. Een plausibele verklaring komt uit de casestudy: gemeenten geven aan dat een deel van de bw'ers lastig plaatsbaar is. Enerzijds vanuit de specifieke problematiek van de bw'er, anderzijds door een tekort aan passende werkplekken.

Wajongers zijn vaker dan de gemeentelijke bw'ers niet aan het werk (45% ten opzichte van 63%). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het een groep personen betreft uit de oude Wajong, die met de herindeling arbeidsvermogen weer bij UWV in beeld is geraakt. Door een lange periode van inactiviteit hebben zij vaak een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Zoektocht naar een passende werkplek

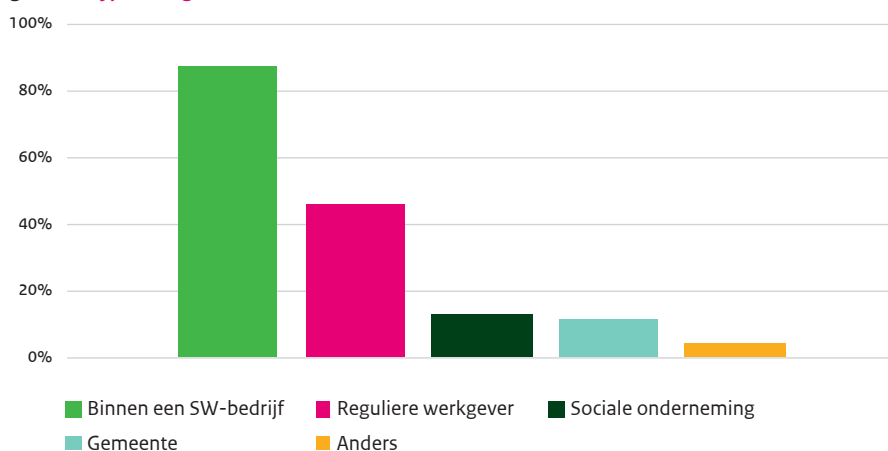
Een derde van de gemeenten begint met zoeken naar een beschut werkplek zodra er een positief advies is en 5% zoekt al voorafgaand aan het advies naar een passende plek. Meer dan de helft (53%) van de gemeenten geeft aan dat zij niet hoeven te zoeken naar een werkplek omdat een kandidaat bij het SW-bedrijf kan worden geplaatst.

6.2 Type werkgevers

6.2.1 Bij welke werkgevers komen bw'ers terecht?

Bw'ers werken voor het overgrote deel bij SW-bedrijven. Er zijn veel minder beschut werkplekken bij reguliere werkgevers.²⁸ Gemeenten die aangeven werkplekken bij het SW-bedrijf te bieden (87%) hebben gemiddeld 85% van de bw'ers daar geplaatst. De neiging is vaak om bij SW-bedrijven te plaatsen omdat SW-bedrijven immers ingericht zijn om mensen in een beschutte werkomgeving te laten werken. Ook zijn er weinig alternatieven voor de SW.

Figuur 8 Type werkgevers waar bw'ers werken



Hoe groter de gemeente, hoe vaker zij bw'ers plaatst bij reguliere werkgevers of sociale ondernemingen. Ongeveer 20% van de kleine gemeenten plaatst bw'ers bij reguliere werkgevers en geen enkele kleine gemeente plaatst bw'ers bij sociale ondernemers. Ongeveer 90% van de grote gemeenten plaatst bw'ers bij reguliere werkgevers en 44% bij sociale ondernemingen. Kleinere gemeenten plaatsen een groter aandeel van de bw'ers bij het SW-bedrijf (85%) dan grotere gemeenten (60%). Ongeveer 11% van de bw'ers werkt bij een klein (regulier) bedrijf.

Gemeenten die aangeven één of meer werkplekken bij reguliere werkgevers te hebben (46%), doen dit voor gemiddeld 30% van de bw'ers. Het gaat meestal om reguliere dienstverbanden en een enkele keer om een individuele detachering. Ruim 10% van de gemeenten geeft aan minimaal één beschut werkplek te hebben gerealiseerd bij sociale ondernemingen en bij de gemeente zelf. Er zijn enkele casgemeenten die het merendeel van de bw'ers bij sociale ondernemingen of andere ondernemers met grote betrokkenheid voor mensen met een arbeidsbeperking hebben geplaatst.²⁹

6.2.2 Belemmeringen en successen bij het plaatsen van bw'ers bij reguliere werkgevers

Meer dan de helft van de gemeenten geeft als een belemmering voor het vinden van werk aan dat zij geen reguliere werkgevers kunnen vinden om bw'ers te plaatsen. Ze willen wel plaatsen bij reguliere werkgevers, maar dat komt nauwelijks van de grond. Enkele re-integratieconsulenten geven aan soms lange tijd bezig te zijn om een reguliere werkgever te vinden als een bw'er niet binnen het SW-bedrijf past.

²⁸ Dit is logisch gezien de formulering van de criteria beschut werk, dat de begeleiding en organisatorische of technische aanpassingen dusdanig zijn dat die niet van een reguliere werkgever verwacht kunnen worden.

²⁹ Sociale ondernemers hebben een officiële titel waarbij de interne bedrijfsvoering volledig is ingericht om met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te werken. Ondernemers met grote betrokkenheid zijn sociaal betrokken en vinden vanuit die betrokkenheid een passende taak in hun bedrijf voor de doelgroep.

Enkele gemeenten geven aan dat beschut werk bij reguliere werkgevers, al dan niet gedetacheerd, meer van de grond zou komen als bw'ers mee zouden tellen voor de quotumregeling van de banenafpraak. Dat geldt in het bijzonder voor grote werkgevers, die vaker een beleid hebben dat gericht is op het realiseren van hun quotum. Meerdere gemeenten geven aan dat grote werkgevers om die reden afgehaakt zijn om bw'ers in dienst te nemen. Het is volgens hen niet aan werkgevers uit te leggen dat mensen uit de banenafpraak wel meetellen en de bw'ers niet, terwijl deze groep meer begeleiding nodig heeft met vaak een lagere loonwaarde heeft.

Er zijn gemeenten die zich meer richten op reguliere werkgevers omdat zij niet beschikken over een (toereikende) SW-infrastructuur. Een manier om het aantal reguliere werkplekken te stimuleren is dat de gemeente bij aanbestedingen contractpartners selecteert en verplicht stelt bw'ers in dienst te nemen (social return on investment). Het kan de nodige inspanning en creativiteit vergen om een bw'er bij een reguliere werkgever te plaatsen. Een voorbeeld van een geslaagde plaatsing bij een reguliere werkgever:

'De accountmanager kende dit bedrijf al vanwege de betrokkenheid bij de doelgroep banenafpraak. Voor de kandidaat leek deze plek geschikt (en meer geschikt dan het SW-bedrijf) en de gemeente heeft vervolgens dit bedrijf benaderd. De gemeente en werkgever zijn gezamenlijk gaan kijken naar de praktische zaken: kan de bw'er op de fiets komen? Hoe kunnen we de werktijden regelen? Dit alles is besproken met de ouders, de klant, de werkgever, school, de gemeente en UWV. Het is een schoolvoorbeeld van hoe het zou moeten gaan en de klant doet het ontzettend goed.'

6.2.3 Detacheringen bij reguliere werkgevers

Gemeenten en SW-bedrijven kunnen verschillende redenen hebben om bw'ers via een detachingsconstructie te plaatsen bij reguliere werkgevers. Detacheringen zijn goedkoper dan een beschut werkplek binnen het SW-bedrijf, voornamelijk door lagere overheadkosten.

Een voordeel van detacheren is verder dat werkgevers in de praktijk zonder het aangaan van werkgeversverplichtingen kunnen ervaren wat de betreffende medewerker kan en de werknemer kan beoordelen of het past om in een reguliere setting te werken. Een ander voordeel is dat via een detachering wellicht duidelijk wordt dat een baan via de banenafpraak tot de mogelijkheden behoort. Doorstroom van beschut werk naar een baan in het kader van de banenafpraak is dan eenvoudiger te realiseren.

Eén casegemeente is enkele jaren geleden met name vanwege lagere kosten overgestapt op het realiseren van groepsdetachering bij reguliere werkgevers. Het Werkbedrijf organiseert de begeleiding bij de reguliere werkgevers:

'Binnen de groepsdetachering is eigenlijk alles in handen van het SW-bedrijf. Er zijn een paar mensen van het reguliere bedrijf maar daar hebben ze eigenlijk niet zoveel mee te maken. Management en werkleiders zijn ook van het SW-bedrijf. Eigenlijk is dit een verlengstuk van het SW-bedrijf en niet zozeer een detachering.'

6.3 Omvang dienstverband

Ruim 40% van de bw'ers werkt 31 uur of meer. Een derde werkt minder dan 21 uur per week. Bijna 20% werkt minder dan 17 uur per week. Voor bijna 6 procent van de bw'ers is er wel een arbeidsverhouding, maar zijn geen uren opgevoerd.³⁰

40% van de gemeenten werkt met een minimum aantal uren en bijna een kwart van de gemeenten met een maximum aantal uren. Bij de casegemeenten ligt het minimum op 12 of 20 uur omdat minder uren te duur wordt.

'De balans tussen inzet en output is voor minder dan 12 uur niet positief. Dus dat doen we dan niet meer'.

Als gemeenten een maximum aantal uren hanteren, dan ligt dat op 36 of 40 uur per week.'

Het gemiddelde aantal uren dat bw'ers werken is 23 uur per week.

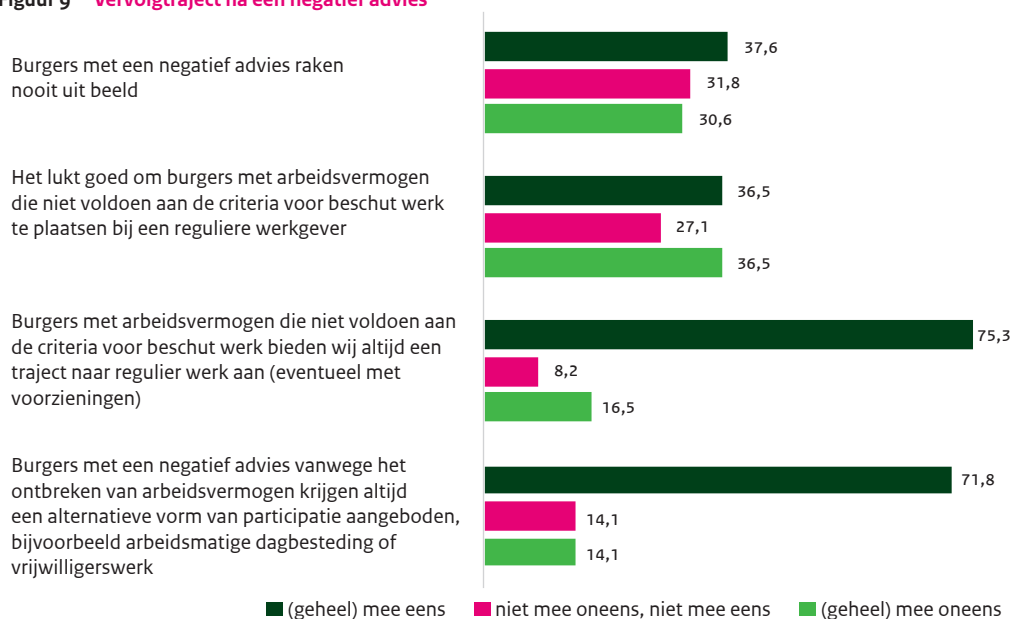
³⁰ Analyse UWV-gegevens van 1-1- 2015 t/m 1-1-2019

6.4 Vervolgtraject na negatief advies

Er zijn situaties waarbij personen *nét* niet passen binnen de gestelde criteria van beschut werk en waarvoor het lastig is een passende vorm van participatie te organiseren.

In het onderzoek is bekeken in hoeverre gemeenten een vervolgtraject inzetten voor mensen die een negatief advies beschut werk hebben gekregen en hoe hoog het risico is dat zij daardoor uit beeld verdwijnen. Het resultaat is in onderstaande tabel weergegeven.

Figuur 9 Vervolgtraject na een negatief advies



Een meerderheid van de gemeenten geeft aan dat mensen met een negatief advies beschut werk altijd een traject naar regulier werk krijgen aangeboden (75%) of wel een alternatieve vorm van participatie (72%). Bijna één op de drie gemeenten geeft echter aan het niet eens te zijn met de stelling dat burgers met een negatief advies nooit uit beeld raken en bijna één op de drie gemeenten is het hier noch mee eens, noch mee oneens. Ruim een op de drie gemeenten (37%) geeft aan er niet goed in te slagen om burgers met arbeidsvermogen die niet voldoen aan de criteria voor beschut werk te plaatsen bij een reguliere werkgever. Dat gaat om de groep die net te goed bevonden wordt voor beschut werk, een moeilijk plaatsbare groep zoals ook veel casegemeenten hebben aangegeven.

‘Iemand wordt soms te goed bevonden voor nieuw beschut maar zal het nooit redden op de reguliere arbeidsmarkt. Die valt dan tussen wal & schip, zal nooit doorstromen en blijft in de uitkering. Jammer dat die mensen geen beschut werk krijgen, daar moet toch financiering voor zijn, dan doen ze mee, hebben salaris en gevoel van eigenwaarde.’

Een voorbeeld van iemand die moeilijk plaatsbaar is, is Alex. Een jongeman van 22 jaar met arbeidsvermogen en een negatief advies beschut werk. De reden voor het negatieve advies is dat zijn begeleidingsbehoefte niet groot genoeg is, terwijl het SW-bedrijf weinig mogelijkheden ziet voor hem om te werken. Alex kampt met diverse problemen die niet gediagnosticeerd kunnen worden: chronisch moe, allergie, pijn in de voeten en depressiviteit. Hij heeft een tijdje een traject doorlopen binnen het SW-bedrijf, maar dat was het ook niet: een verkeerde werkomgeving (allergie) en te eentonig werk. Alex is nu afhankelijk van een baan in het kader van de banenafspraken, maar tot dusver is er nog geen plek gevonden en zit hij al vier maanden thuis op de bank.

7. Duurzaam werk

Conclusies

- De SW-bedrijven hebben aandacht voor een passende werkplek, al biedt de SW-infrastructuur soms onvoldoende diversiteit voor een deel van de bw'ers;
- Er is aandacht voor ontwikkeling van bw'ers. Dat leidt veelal niet tot doorstroom naar een baan bij een reguliere werkgever, maar zorgt wel voor werkplezier en zelfvertrouwen;
- Voor dagbesteding, beschut werk en een baan in het kader van de banenafpraak bestaan aparte indicaties, dat belemmert makkelijk schakelen.

In hoofdstuk 3 'stand van zaken' is beschreven dat een plaatsing op een beschut werkplek nog geen garantie is voor duurzaamheid. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre er bij gemeenten en werkgevers waar bw'ers zijn geplaatst aandacht is voor duurzaamheid van het werk. Duurzaamheid van werk begint bij een passende werkplek en goede begeleiding op de werkplek. Verder gaat dit hoofdstuk in op de aandacht voor ontwikkeling van de bw'er en de vraag of er aandacht is voor doorstroom naar een baan in het kader van de banenafpraak. Ook wordt ingegaan op de vraag in hoeverre gemeenten schakelen tussen dagbesteding, beschut werk en een baan in het kader van de banenafpraak.

7.1 Zijn de werkplekken passend?

De diversiteit in de doelgroep beschut werk vergt een divers aanbod in werkzaamheden en type werkgevers. Voor de meeste bw'ers is de SW-infrastructuur geschikt om te werken. Voor een kleiner deel, met specifieke belemmeringen, kan het SW-bedrijf niet altijd een passende werkplek realiseren.

7.1.1 Passend werk binnen de SW-infrastructuur

Bij SW-bedrijven is het doorgaans mogelijk om werkplekken passend te maken. Zij hebben expertise in huis om te bepalen welke werkzaamheden geschikt zijn voor de bw'er en welke intensiteit aan begeleiding nodig is. Verschillende opties kunnen worden uitgetoetst om de bw'er op een passende werkplek te plaatsen. Ook is er de mogelijkheid om, als het even niet lukt, tijdelijk terug te kunnen vallen op eenvoudiger werk zonder prestatie- of tijdsdruk.

'Er is ook simpel werk waarbij je even tot rust kan komen. Er zijn kledinghangertjes waarvan beugeltjes omgeklit moeten worden. Dat zijn er duizenden en je zit gewoon aan een tafel. Verstand op nul en dat doen. Ook moeten er soms stickers geplakt worden. Dat is werk dat je altijd kunt doen, ook als het eigenlijk verder niet gaat. Het is zonder tijdsdruk. Alles wat gedaan is, is meegenomen en al zijn het er 20, dan zijn er toch maar weer 20 gedaan.'

Bij de meeste SW-bedrijven bestaat het interne werk uit productiewerk, zoals verpakking, montage en wasserij, en in mindere mate uit diensten, zoals receptie en servicediensten. De externe werkplekken zijn voornamelijk groenvoorziening, catering en schoonmaak.

Er zijn binnen de SW-bedrijven over het algemeen voldoende plekken beschikbaar voor bw'ers. Slechts 2,4% van de gemeenten geeft aan dat er onvoldoende plekken zijn binnen het SW-bedrijf.

7.1.2 Werkaanbod niet altijd passend en minder divers

Iets minder dan de helft van de gemeenten zegt dat het werk binnen het SW-bedrijf niet altijd passend is of onvoldoende divers. Voor bw'ers die bijvoorbeeld graag in een rustige omgeving of solistisch willen werken, kan binnen het SW-bedrijf vaak moeilijk een passende werkplek worden gevonden. Vaak zijn er relatief grote werk- en pauzeruimten waar met veel mensen tegelijk wordt gewerkt.

'Soms is juist iets zelfstandigs als post bezorgen geschikt, het is maatwerk'.

Eén van de geïnterviewde beschut werkers met autisme werkt in een rustige omgeving waar hij geen druk ervaart. Hij had eerder in een fabriek gewerkt en dat was hem minder goed bevallen ('veel mensen, veel haast, mensen die vragen of je al klaar bent'). Als er wat is, dan is de begeleider in de buurt.

Soms zijn de werkzaamheden binnen het SW-bedrijf te eenvoudig en te weinig uitdagend voor een bw'er. Dat geldt bijvoorbeeld voor hoger opgeleiden en mensen met autisme, of bw'ers die niet in een SW-bedrijf willen werken omdat het voor hun gevoel te stigmatiserend is. Ook zijn er bw'ers met zware gedragsproblematiek of specifieke psychische problematiek die intensieve of specialistische begeleiding nodig hebben die het SW-bedrijf niet kan bieden. De kosten om dergelijke begeleiding te geven wegen veelal niet op tegen de baten.

'De kosten zijn hoog: veel tijd en moeite om passende (en diverse) werkplekken te vinden versus soms tegenvallende baten door: veel ziekte, soms weinig motivatie en (hoge) kans op uitval'.

Een extra belemmering voor het kunnen aanbieden van passend werk is dat de diversiteit in het werkaanbod van veel SW-bedrijven de laatste jaren is afgenomen. Dat heeft te maken met het afstoten van productielijnen als gevolg van de omvorming en afbouw van de SW-sector. Meerdere SW-bedrijven geven aan het jammer te vinden dat zij minder mogelijkheden hebben om bw'ers ander werk te kunnen aanbieden. Een werkbegeleider geeft aan dat zij hard bezig zijn het reguliere groenwerk terug te krijgen:

'We willen eenvoudig groenwerk terug. Hierbij zitten meer standaard werkzaamheden zoals harken en schoffelen, wat vaak beter past bij de doelgroep dan het snoeien van planten en struiken'.

7.1.3 Toekomstperspectief SW-bedrijven

SW-bedrijven zijn, zoals eerder aangegeven, bezorgd over toekomst op het gebied van financiën. Het aandeel bw'ers neemt toe en daarmee ook de behoefte aan meer eenvoudige werkzaamheden. Dat betekent dat zij over moeten stappen op opdrachten met eenvoudiger werk met lagere winstmarges. SW-bedrijven zullen meer moeite krijgen om hun hoofd boven water te houden. SW-bedrijven merken het nu al dat het met de toestroom van bw'ers moeilijker wordt om productieafspraken met opdrachtgevers te kunnen nakomen. Soms worden er daarom zelfs uitzendkrachten ingezet. Een manager van een SW-bedrijf geeft het volgende aan over de complexiteit van het werk:

'De complexiteit van de werkzaamheden neemt inderdaad af. Dat komt niet door financiële keuzes maar doordat het niet meer lukt het complexere werk te laten uitvoeren door bw'ers.'

7.1.4 Passend werk buiten het SW-bedrijf

Voor het aanbieden van beschut werkplekken zijn er soms andere mogelijkheden dan het SW-bedrijf. Een mogelijkheid is de realisatie van beschut werkplekken bij arbeidsmatige dagbestedingsinstellingen. Binnen de dagbesteding is weinig werkdruk en veel begeleiding. Een nadeel hiervan is dat het kan voorkomen dat mensen hetzelfde werk doen terwijl de een ervoor betaald krijgt en de ander niet. Een nadeel kan verder zijn dat dagbesteding niet een echte werkomgeving is en er soms onvoldoende focus is op de ontwikkeling van deelnemers. Een gemeente zal dan goed de vinger aan de pols moeten houden om hun ontwikkeling in de gaten te houden.

Een ander alternatief is plaatsing bij reguliere werkgevers. Sommige gemeenten slagen daar goed in. Wel is het van belang dat er extra aandacht is voor de passendheid van de werkplek en de begeleiding. Het risico is namelijk dat bw'ers (met name op sociaal gebied) buiten de boot vallen en onvoldoende begeleiding krijgen.

'Toch, regulier vallen ze [bw'ers] vaak ook een beetje buiten de boot. Dan hebben ze in de pauze niemand en weten ze heus wel dat de collega's hen irritant vinden. Dat is ook niet stimulerend. Je moet het dan zoeken bij kleine bedrijfjes waar ze echt onderdeel zijn van het geheel. Die voorbeelden kennen we ook. Zo iemand is stikgelukkig. Terwijl hij ook in een SW-setting zat en daar de hele tijd ruzie had. Je komt bij het SW-bedrijf omdat je moeite hebt met drag, en je komt daar dezelfde mensen tegen. Dat werkt niet altijd.'

Een kleine sociale werkgever wordt vaak genoemd als een passende reguliere werkgever. Ook komt het voor dat een bw'er in de familiekring werkt, omdat die erg begripvol zijn en oog hebben voor de behoeften van de persoon. Op een andere plek met dezelfde werkzaamheden lukt het dan niet.

7.1.5 Zijn bw'ers tevreden met hun werk?

Bw'ers zijn over het algemeen gelukkig met hun werk, omdat zij dan het gevoel hebben dat zij meedoen.

'Ik ben blij dat ik werk heb, zonder is het nog saaier. Soms is er wat spanning, maar dat is overal.'

'Ik vind het hier leuk want ik zit hier liever dan in mijn huis want je wilt niet sociaal geïsoleerd worden. Je hebt leuke collega's, een leuke baan, een leuke voorman, afdelingshoofd. En dat maakt het toch wel weer leuk om aan het werk te gaan.'

Het werk zelf vinden zij leuk, maar soms ook eentonig of weinig uitdagend, vooral als zij bij SW-bedrijven werken.

De Inspectie is in de casestudy een voorbeeld tegengekomen waarbij een SW-bedrijf de medewerkers zoveel mogelijk bewust maakt voor welke opdrachtgever zij het werk doen. Dat verhoogt de motivatie en betrokkenheid van de medewerkers:

Bij de afdeling productie binnen het SW-bedrijf zijn werknemers aan het werk als co-packer voor een opdrachtgever. Zij zijn bijvoorbeeld trots dat zij werken voor een bierbrouwerij. Bij het aantrekken van een nieuwe klant regelt de bedrijfsleider dat haar werknemers, alvorens hun werkzaamheden te beginnen, een rondleiding krijgen door de fabriek van de werkgever. Daarnaast hebben personen enige invloed op de werkzaamheden die ze uitoefenen. Daardoor blijft de motivatie hoog. Bw'ers mochten bijvoorbeeld kiezen of ze voor Zeeman spekjes of lolly's wilden inpakken. In overleg met de werknemers werden het spekjes. Een bedrijfsleider van de afdeling productie:

'Onlangs hadden de co-packers van de bierbrouwerij een taart gekregen met een bedankbriefje voor het werk dat ze hadden geleverd voor een spoedbestelling. Het voelt voor hen daardoor niet als een sociale werkplaats. Door de klanten voor wie het SW-bedrijf werkt goed aan te laten sluiten bij de belevingswereld van de werknemers zijn die werknemers ook meer committed, en minder vaak ziek.'

7.2 De begeleiding op de werkplek

Een passende begeleiding is essentieel voor de bw'er. Dat is voor de één belangrijker dan voor de ander, maar het kan soms nauw luisteren. Een verandering van begeleider kan soms al leiden tot ziekte of voortijdige beëindiging van het contract. De begeleiding kan intensief zijn en zich ook uitstreken naar de privé situatie van de bw'er:

'Als het een kandidaat is die je elke dag moet bellen om uit zijn bed te komen, dat is waar we het over hebben en dan heb je het nog niet eens over werk. We hebben ook kandidaten die zich wel redden als ze eenmaal aan het werk zijn, maar we hebben er veel die in het voortraject zo veel begeleiding nodig hebben dat ze anders niet komen.'

Kenmerkend voor veel van de bw'ers is dat aan de buitenkant niet te zien is hoe het met ze gaat. Des te belangrijker is de signalerende functie van de directe collega's en leidinggevendenden. Een werkleider geeft het belang van deze aandacht pakkend weer:

'Aandacht staat centraal, als je dat niet meer kan bieden, glijden de mensen ook weg. Ik ben echt een huisartsenpraktijk: goudvis overleden, veters niet gestrikt, kat moet ingeslapen worden. Gezamenlijke momentjes aan het begin en einde van de dag zijn heel belangrijk.'

De eerstelijnsbegeleiding, de directe begeleiding op de werkplek, van de bw'ers loopt meestal via 'voorwerkers' (vaak SW-medewerkers) en - op meer afstand - een teamleider, die meer een jobcoachrol heeft. Dit systeem werkt bij de meeste SW-bedrijven goed. De voormannen en -vrouwen hebben een belangrijke functie omdat zij de bw'ers dagelijks meemaken en het direct merken als iemand niet lekker in zijn vel zit of wat extra aandacht nodig heeft. De teammanagers spreken de voorwerkers meestal wekelijks en zijn op die manier ook goed op de hoogte. Soms wordt een externe jobcoach vanuit de gemeente of UWV ingezet.

De vraag is of de eerstelijnsbegeleiding via de SW-medewerkers in de toekomst stand kan houden. De komende jaren stromen immers steeds meer SW'ers uit. De resterende voorwerkers zijn dan niet langer in staat alle bw'ers op een passende manier te coachen. De begeleiding is namelijk niet alleen op functioneel gebied. Ook basisvaardigheden, zoals op tijd komen, brood meenemen en persoonlijke hygiëne, zijn vaak onderdeel van de begeleiding. Een voorbeeld van een SW-bedrijf uit een casegemeente die inspeelt op de behoefte aan extra begeleiders:

'Bij het SW-bedrijf is speciaal een extra medewerker aangenomen om de bw'ers te begeleiden op de werkplek, en die zich ook bezighoudt met het bijbrengen van werknemersvaardigheden, zo nodig buiten het werk. Deze medewerker trommelt bijvoorbeeld ook de bw'ers uit hun bed als ze te laat op hun werk komen.'

Een voorbeeld van een SW-bedrijf uit een casegemeente dat ervaart geen passende begeleiding meer te kunnen geven:

'Het aantal teamleiders van dit SW-bedrijf is flink teruggelopen. Eerst hadden ze nog drie teamleiders op een afdeling, dat is er nu nog maar één. Het resultaat is een verhouding van één op zestig. Per medewerker is er minder aandacht/begeleiding, terwijl bw'ers juist meer begeleidingsbehoefte hebben.'

Om de bw'ers de juiste begeleiding te kunnen geven, geven de casegemeenten (inclusief SW-bedrijven) aan dat er meer externe coaches aangetrokken moeten worden. Het is belangrijk dat deze toekomstige coaches affiniteit hebben met de doelgroep en – gezien de complexiteit – een cursus volgen die specifiek erop is gericht hoe om te gaan met de (coaching) van de verschillende type bw'ers en hun problematieken.

De meeste bw'ers zijn positief over de begeleiding die zij krijgen. Zij geven aan niet altijd iets te merken van de begeleiding, maar tegelijkertijd hebben zij wel het gevoel dat zij altijd bij hun voorwerker of teamleider terecht kunnen als er iets is.

7.3 Begeleiding vanuit de gemeente

Nazorg vanuit de gemeente als een bw'er is geplaatst is van belang omdat de bw'er dan nog een aanspreekpunt heeft wanneer zich problemen voordoen op het werk.

Vrijwel alle gemeenten (96%) geven aan contact te onderhouden als de bw'er aan het werk is. Het contact verloopt via de werkgever (64%) en/of de bw'er zelf (52%). Gemeenten bieden ook een aanspreekpunt voor als er iets is (41%). De enquête geeft alleen uitsluitsel over de vraag of er op enigerlei wijze contact is na de plaatsing, en in welke vorm dat gebeurt. De casestudy geeft daar meer duidelijkheid over.

Enkele casegemeenten geven aan dat er de eerste maanden na plaatsing nog wel contact is met de werkgever en/of de bw'er, maar dat dat daarna ophoudt. Zo is er bij één gemeente na plaatsing nog drie maanden lang contact. Contact via de telefoon, een werkbezoek van een medewerker van de gemeente en aan het einde van de drie maanden een evaluatiegesprek. Daarna neemt de gemeente in principe afstand tenzij er vragen of problemen zijn. Een medewerker van een gemeente geeft ook aan dat het vanwege de toenemende werkdruk bij de gemeente niet mogelijk is bw'ers langer te begeleiden.

'Onze caseload wordt alleen maar groter. Dus de intensieve begeleiding moet dan wel afgestoten worden, want daar hebben we geen ruimte voor.'

Andere casegemeenten geven aan na plaatsing veelal afstand te nemen, vooral als het gaat om een plaatsing bij een SW-bedrijf. Gemeenten zijn nog wel bereikbaar maar er is geen frequent contact meer. De gemeente neemt afstand omdat het SW-bedrijf volgens hen over voldoende kennis en expertise beschikt om de bw'er op de juiste wijze te begeleiden.

Of gemeenten nazorg verlenen bij een plaatsing bij een reguliere werkgever is onvoldoende duidelijk geworden in het onderzoek. In de enquête geven vijf gemeenten expliciet aan dat dit bij reguliere werkgevers niet gebeurt.

7.4 Ontwikkeling

Van belang is dat er aandacht is voor de ontwikkeling van bw'ers. Ontwikkeling draagt bij aan zelfontplooiing, zelfvertrouwen en motivatie. Voor bw'ers kan ontwikkeling ertoe leiden dat zij meer gevarieerd werk en zelfstandigheid aankunnen, en dat vergroot de kans op duurzaam werk en mogelijk een baan in het kader van de banenafpraak. Ook voor bw'ers die geen of geringe ontwikkelingskansen hebben is het belangrijk dat er aandacht is voor ontplooiing.

7.4.1 Aandacht ontwikkeling

De Inspectie heeft gemeenten gevraagd naar de ontwikkelmogelijkheden die zij bw'ers bieden. Een groot deel van de gemeenten (83%) geeft aan dat de organisaties waar de bw'ers in dienst zijn ontwikkelmogelijkheden bieden aan bw'ers. Het uitbreiden van het contract komt het meest frequent voor (45%) gevolgd door het bieden van meer verantwoordelijkheden of een uitbreiding van het takenpakket (33%).

De ontwikkeling van bw'ers verloopt doorgaans in kleine stappen, bijvoorbeeld door iemand binnen zijn functie geleidelijk meer taken en verantwoordelijkheden te geven en geleidelijk het aantal uren uit te breiden. Een voorbeeld van meer verantwoordelijkheden en andere taken: eerst maakte de beschut werker schoon onder begeleiding en na een tijd mocht hij een pand zelfstandig schoonmaken ('sleutelpand'). Verder komt naar voren dat met name SW-bedrijven (vak)inhoudelijke cursussen aan bw'ers aanbieden en stimuleren, zoals heftruck rijden, hygiëne en horeca, zelfs als er niet veel groei meer mogelijk is. Met de cursussen die worden aangeboden groeit vaak het zelfvertrouwen en kunnen deelcertificaten worden behaald.

Er is ook ruimte voor reflectie op het functioneren van de beschut werker. Dit is doorgaans meer gericht op het (sociaal) welbevinden dan op (door)ontwikkeling. Bw'ers hebben bijvoorbeeld vaak even een gesprek nodig over hoe ze zich voelen op de werkvloer en of het nog allemaal lukt met het werk.

7.4.2 Ontwikkelingswensen-en mogelijkheden bw'ers

Belangrijk is dat de aandacht voor ontwikkeling binnen een organisatie aansluiting vindt bij de bw'er. Soms hebben bw'ers zelf wensen tot ontwikkeling. Een voorbeeld is een bw'er die bij een achteringang baliewerk doet. Zij geeft het volgende aan over haar wensen: 'Ik zou weleens bij de hoofdbalie willen werken, omdat het daar wat bedrijviger is. Je moet dan bijvoorbeeld ook mensen van buiten ontvangen.' Veel bw'ers geven echter aan dat zij niet goed weten wat zij nog zouden willen leren of dat zij tevreden zijn met het werk dat zij doen. Volgens professionals hebben bw'ers soms moeite om over hun eigen ontwikkeling na te denken. Werkbegeleiders geven dan ook aan dat zij bw'ers moeten aansporen in hun ontwikkeling en dus om cursussen te volgen of eens een andere taak te proberen.

Bw'ers zijn goed in staat om aan te geven wat zij al hebben geleerd in het werk en op sociaal vlak. Zij noemen: verpakken van producten, repareren van apparaten, stapelen van goederen en wegrijden met de palletwagen, bosmaaien en bladblazen. Op sociaal vlak geven zij aan vaak beter om te gaan met collega's:

'Nou ik heb geleerd dat je geen olie op het vuur moet gooien als iemand kwaad is. Dat leer je hier snel'.

'Ik leer altijd van collega's. Wat ze zeggen en wat ze doen. Dat je denkt, ja zo kan het ook. Zo staat een ander in het leven. Ja, dat vind ik altijd een leerproces'.

Sommige bw'ers hebben geen reëel zelfbeeld. Zij willen wel ontwikkelen en doorgroeien maar dat is niet altijd mogelijk.

7.4.3 Doorstroom naar banenafpraak

Van belang is dat bw'ers kunnen doorstromen als zij zich dusdanig ontwikkeld hebben dat zij zouden kunnen werken in een baan in het kader van de banenafpraak. Er is weliswaar aandacht voor ontwikkeling, maar dat heeft nauwelijks geleid tot doorstroom naar een baan in het kader van de banenafpraak. De factor tijd speelt hier wellicht ook mee: beschut werk is pas sinds 2017 echt op gang gekomen en het heeft wat meer tijd nodig om te kunnen vaststellen of doorstroom van beschut werk naar een reguliere baan realistisch is. Voor de meeste bw'ers zal doorstroom geen haalbare kaart zijn. Het is te hoog gegrepen vanwege geringe ontwikkelingskansen en een blijvende begeleidingsbehoefte. Professionals uit de casegemeenten zien beschut werk daarom vaak als eindstation.

De casestudy toont aan dat SW-bedrijven vaak voorzichtig zijn met de stap richting regulier werk. Een 'mislukte' poging om regulier te werken kan de bw'ers namelijk beschadigen. De meesten hebben al genoeg vervelende situaties of mislukkingen meegemaakt. Een deel van de bw'ers heeft wel ontwikkelingskansen, zoals jongeren die het speciaal onderwijs verlaten. Zij zijn vaak nog niet uitontwikkeld. Wanneer zij een positief advies beschut werk krijgen, is het niet ondenkbaar dat zij zich kunnen doorontwikkelen naar een baan in het kader van de banenafpraak.

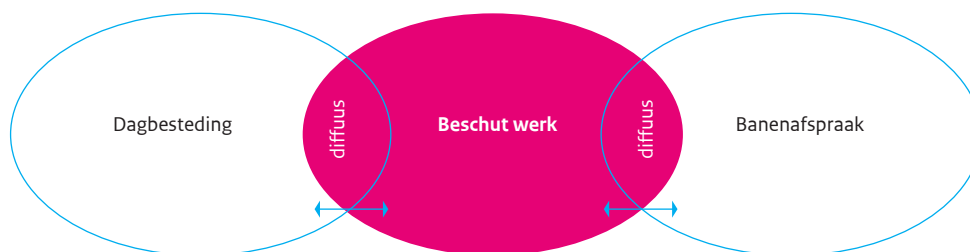
7.5 Schakelen tussen dagbesteding, beschut werk en banenafpraak

Om diverse redenen is het van belang dat er makkelijk geschakeld kan worden tussen dagbesteding, beschut werk en een baan in het kader van de banenafpraak. Als een bw'er zich ontwikkelt, komt hij wellicht in aanmerking voor een baan in het kader van de banenafpraak. Maar ook als het even niet lukt, moeten mensen kunnen terugvallen op een vangnet (hetzij terug in het beschut werk, hetzij - al dan niet tijdelijk - in de dagbesteding) waar minder druk op

productie ligt en meer mogelijkheden voor (intensievere of specialistische) begeleiding.³¹ Ook de diffuse grenzen tussen de regelingen onderstrepen de wenselijkheid van makkelijk schakelen. Het is zoals eerder beschreven niet altijd mogelijk scherpe grenzen te trekken tussen deze verschillende participatievormen. Dat gemeenten mensen die nét te goed zijn voor beschut werk niet aan het werk kunnen helpen bij reguliere werkgevers geeft aan dat de grens diffuus is. Ook bestaan er situaties waarbij dagbestedingsdeelnemers en bw'ers hetzelfde werk uitvoeren op dezelfde werkplek. Het is – ook voor uitvoerenden - lastig aan te geven waar het verschil zit.

Leidinggevende dagbesteding: *'Als ik kijk naar haar [bw'er], we hebben haar bij ons in dienst, qua niveau is zij niet hoger dan bepaalde cliënten die wij ook in de dagbesteding hebben. Er is evenveel begeleiding nodig en ze is nou niet persé meer productief. Dus ik vind het onderscheid wel lastig te zien, van waar zit 'm dat dan in?'*

Figuur 10



Zoals gezegd is er nog nauwelijks doorstroom vanuit beschut werk naar een reguliere baan. Maar ook de stap van beschut werk naar dagbesteding komt nauwelijks voor. Twee derde van de gemeenten geeft aan dat het nog niet voorgekomen is dat er een nieuw advies bij UWV is aangevraagd omdat een bw'er zich heeft ontwikkeld, of is teruggestroomd wanneer er geen sprake meer is van arbeidsvermogen. Bij één op de vijf gemeenten is dit wel voorgekomen en een klein deel (5%) wist niet dat dit mogelijk was.

7.5.1 Onvoldoende flexibiliteit tussen de regelingen

Daarnaast zijn er nog praktische belemmeringen. Voor een bw'er die zich heeft ontwikkeld richting de banenafpraak, bestaat het risico dat een baan in het kader van de banenafpraak te hoog gegrepen is en dat de bw'er (tijdelijk) terugvalt. De bw'er raakt met de stap naar de banenafpraak zijn garantie op werk via het advies beschut werk kwijt en gaat een onzekere toekomst tegemoet in een dienstverband met de reguliere werkgever. Een tussenoplossing zou zijn dat plaatsing in beschut werk verband plaatsvindt. Als het een succes is, kan de beschut werkplek omgezet worden in een baan in het kader van de banenafpraak.

Het (tijdelijk) terugschakelen van beschut werk naar dagbesteding stuit op het probleem dat de bw'er een dienstverband heeft dat het minder goed mogelijk maakt om niet loonvormende arbeid in de arbeidsmatige dagbesteding te verrichten.

Gemeenten geven aan dat het hen zou helpen als de verschillende indicaties naast elkaar kunnen bestaan. Dan kunnen zij makkelijker schakelen tussen de regelingen, zonder dat indicaties 'elkaar in de weg zitten'.

³¹ Het belang van makkelijk schakelen wordt ook beleidsmatig ingezien, zie daarvoor Kamerbrief simpel switchen, kamerstukken 2018/19 3452, 142

Bijlage 1

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van vier onderzoeksmethoden: casestudies bij zes gemeenten en UWV-kantoren, een representatieve enquête onder 100 gemeenten, een analyse op basis van UWV-data en een intergemeentelijke bijeenkomst waarin de bevindingen van het onderzoek zijn besproken. Verder zijn er in de oriëntatiefase van het onderzoek enkele gesprekken gevoerd met deskundigen van Cedris, Divosa, UWV en het ministerie van SZW.

Casestudies

Selectie

De uitvoering van beschut werk door de samenwerkende stelselpartijen is in zes gemeenten in kaart gebracht. De gemeenten werden als eerste geselecteerd op grootte. Er zijn twee kleinere (minder dan 50.000 inwoners), twee middelgrote (50.000- 100.000 inwoners) en twee grotere gemeenten (één gemeente met 100.000- 250.000 inwoners en één gemeente van de G4) onderzocht. Daarbij is er gezorgd voor geografische spreiding door gemeenten uit verschillende provincies te selecteren. Als tweede zijn de gemeenten geselecteerd op basis van de aantallen beschut werkers in relatie tot het aantal beschut werkplekken dat zij op basis van de ministeriële regeling zouden moeten bieden. Bij de selectie van deze gemeenten zijn vervolgens gemeenten gekozen die veel ('voorlopers') en een beperkt ('achterblijvers') aantal beschut werkers in dienst hebben en twee 'gemiddelde' gemeenten. De redenering hierbij was dat de voorlopers vermoedelijk te maken hebben met wachtlijsten en de achterblijvers met nog niet gerealiseerde/onbezette beschutwerkplekken.

Uitvoering

In alle casegemeenten zijn relevante beleidsdocumenten en verordeningen doorgenomen en interviews gehouden met verschillende medewerkers. In elk geval is een betrokken beleidsmedewerker en een uitvoerende medewerker van de gemeente gesproken. Ook is in alle casegemeenten gesproken met beleidsmedewerkers en uitvoerenden van het SW-bedrijf, waar de beschut werkplekken worden aangeboden. Daarnaast zijn er in alle gemeenten gesprekken gevoerd met medewerkers van het UWV: meestal met een arbeidsdeskundige en een dedicated arbeidsdeskundige. In sommige gemeenten is er ook met andere uitvoerende medewerkers gesproken, onder andere van het werkbedrijf.

Dossiers

Voor elke casegemeente zijn maximaal 25 UWV-dossiers bekeken van de aanvragen beoordeling beschut werk. Vijf van de zes gemeenten hadden niet meer dan 25 dossiers omdat er nog niet zoveel aanvragen zijn gedaan. In één gemeente waren er meer dan 25 dossiers beschikbaar. Voor deze gemeente is een selectie gemaakt uit de aanwezige dossiers. De uitslag van het advies, de re-integratieverantwoordelijke organisatie (gemeente/UWV) en zowel kandidaten die via de gemeente zijn gestuurd als zelfmelders waren hiervoor de belangrijkste selectiecriteria. In totaal zijn er 134 dossiers bekeken. Bij 14 van deze dossiers ging het om kandidaten die eind 2014 op de wachtlijst Wsw stonden waardoor hun beoordeling slechts administratief was. Deze dossiers zijn beperkt omdat er bij hen niet getoetst is op de criteria voor beschut werk. De meeste uitspraken op basis van de dossiers zijn dan ook gedaan op basis van de 120 dossiers.

De UWV-dossiers zijn gebruikt om het selectieproces beschut werk beter in beeld te krijgen (onder andere aantal positieve en negatieve adviezen, redenen afgegeven advies). Van dezelfde burgers van wie de UWV-dossiers zijn bekeken, is vervolgens ook hun gemeentedossier geanalyseerd. Het doel hiervan was om ook het traject na het UWV-advies goed in beeld te krijgen. Tevens zijn op basis van zowel het UWV- als het gemeentedossier beschut werkers geselecteerd om een interview mee te houden.

Kenmerken beoordeling dossiers

De dossiers zijn onderzocht op de volgende kenmerken:

- achtergrond beschut werker (leeftijd, opleiding, werkervaring mogelijkheden om te werken, reden aanvraag, andere indicaties, uitkering, huidig werk/activatie, re-integratieverantwoordelijkheid);
- Kenmerken aanvraag (UWV-kantoor, datum aanvraag, datum advies, zelfmelder);
- kenmerken beoordeling (beoordeling inhoudelijk/administratief, betrokken professionals, uitkomst advies, uitslag criteria 1 en 2, onderbouwing advies, kenmerken begeleidingsnoodzaak, volledigheid dossier);
- kenmerken gemeente (ontvangst advies, datum contact gemeente, datum advies gemeente, beschikking, dienstverlening, kenmerken huidig werk, begeleiding op werk, instrumenten, passendheid/duurzaamheid, nazorg gemeente).

Interviews beschut werkers en hun werkbegeleiders

De selectie van beschut werkers om te interviewen is gemaakt op basis van variatie in het type beschut werkers. Getracht is om beschut werkers te selecteren met de volgende kenmerken: jong, oud, UWV-klant, zelfmelder en niet-zelfmelder, werkzaam bij een regulier bedrijf/SW-bedrijf, kandidaten bij wie het volgens het dossier goed verloopt en bij wie het minder goed verloopt, positief advies en negatief advies. Van de beschut werkers met een baan is ook de werkbegeleider geïnterviewd. In totaal zijn er 36 beschut werkers geïnterviewd.

Enquête

Voor de enquête die in het voorjaar van 2019 plaatsvond, is een steekproef getrokken van alle gemeenten in Nederland.

Steekproef

Er is een gestratificeerde steekproef getrokken van 100 gemeenten die zijn onderverdeeld naar grootte. Er zijn 76 gemeenten geselecteerd met minder dan 50 duizend inwoners, 15 gemeenten met 50 tot 100 duizend inwoners, negen gemeenten met meer dan 100 duizend inwoners en één gemeente uit de G4.

Respons

Er hebben 91 gemeenten meegewerkt. Een aantal hiervan heeft niet alle vragen ingevuld, desondanks zijn de antwoorden van deze gemeenten waar mogelijk wel meegenomen.

Respons	Aantal
Steekproef	100
Uitnodiging aangekomen	98
Vragenlijst begonnen	91
Vragenlijst compleet ingevuld	82

Representativiteit

De respons komt qua gemeentegrootte goed overeen met de verdeling in Nederland. Er is ook gecontroleerd op stedelijkheid en landsdeel/provincie. Daar komt eveneens uit dat de respons representatief is.

Gemeentegrootte	Nederland	Respons
G4	4 (1,1%)	1 (1,1%)
Meer dan 100 duizend (excl. G4)	27 (7,6%)	8 (8,8%)
50.000 tot 100.000	49 (13,8%)	13 (14,2%)
Minder dan 50.000	276 (77,5%)	68 (74,7%)
Totaal	356	91

UWV-data

Ten slotte is er bij de evaluatie gebruik gemaakt van gegevens die zijn aangeleverd door UWV. Deze gegevenslevering bevat informatie over alle personen die een beschut werk beoordeling hebben gekregen in de periode 1-1-2015 tot 1-1-2019.

De Inspectie had de beschikking over 49.547 gegevens van 5.630 personen die een beoordeling beschut werk hebben gekregen. De gegevens betreffen kenmerken van het advies, de persoon en de baan. Met deze gegevens zijn verschillende analyses gedaan.

- De volgende gegevens zijn aangeleverd:
 - Aanvragende instantie
 - Positief of negatief advies
 - Datum aanvraag advies
 - Datum advies
 - Postcode (op moment van advies)
 - Gemeente
 - Arbeidsmarktregio
 - Kenmerken beschut werkers:
 - Leeftijd
 - Geslacht
 - Gemeente verantwoordelijk of UWV verantwoordelijk
 - Uitkeringssoort: WW, Wajong, WIA, WAO, ZW, overig
 - Kenmerken baan:
 - Maand aanvang en maand einde baan
 - Bepaalde tijd/onbepaalde tijd
 - Code aard arbeidsverhouding
 - Hoogte loon
 - Omvang dienstverband
 - Cao-sector
 - Bedrijfs grootte

Bijlage 2

Enquêtevragen

1. Onderstaand treft u een aantal stellingen over de situatie waarin uw gemeente zich bevond vóór en rond de invoering van de Participatiewet per 1-1-2015. Kunt u aangeven in hoeverre u vindt dat deze stellingen van toepassing zijn op uw gemeente? (geheel van toepassing >> geheel niet van toepassing)
 - a. We hadden vanuit de WSW-wachttijst geschikte kandidaten voor het nieuw beschut werk
 - b. De gemeente heeft vóór de invoering van de P-wet extra veel mensen van de SW-wachttijst in dienst van het SW-bedrijf genomen
 - c. De gemeente heeft in de jaren voorafgaande aan de invoering van de P-wet ingezet op de omvorming van SW-productiebedrijven naar arbeidsontwikkelingsbedrijven
 - d. De gemeente had bij de invoering van de P-wet mogelijkheden om het nieuw beschut werk binnen het eigen SW-bedrijf te organiseren
 - e. De gemeente had bij de invoering van de P-wet mogelijkheden om kandidaten voor nieuw beschut werk te plaatsen bij sociale ondernemingen
2. Hoe is de dienstverlening rondom het selecteren en aan het werk helpen van beschutte werkers georganiseerd in uw gemeente?
 - a. De gemeente voert de dienstverlening geheel zelf uit
 - b. De gemeente heeft zowel de selectie van kandidaten als plaatsing overgedragen aan het eigen SW-bedrijf of een (sub)regionale uitvoeringsorganisatie
 - c. De gemeente selecteert, het SW-bedrijf of een regionale uitvoeringsorganisatie helpt mensen aan het werk
 - d. Anders, namelijk ...<invulveld>
3. Zijn er als gevolg van de wetwijziging sinds 2017 veranderingen opgetreden in de uitvoeringspraktijk rond Beschut Werk in uw gemeente?
 - a. ja, wij zijn actiever bezig met de uitvoering van Beschut werk
 - b. nee, er is in onze gemeente niets veranderd ten opzichte van vóór 2017
 - c. anders, namelijk <invulveld>
4. Hieronder heeft u de mogelijkheid om uw antwoord op de vorige vraag toe te lichten.
 - a. Toelichting <invulveld>
 - b. Geen toelichting
5. Kunt u aangeven hoe vaak er in uw gemeente aanvragen advies beschut werk zijn ingediend bij UWV in de periode 2015 – 2018? (altijd >>nooit)
 - a. Aanvragen door de gemeente zelf
 - b. Aanvragen door burgers die door de gemeente zijn geadviseerd om zelf een advies beschut werk aan te vragen bij UWV
 - c. Aanvragen door burgers die buiten de gemeente om een advies beschut werk hebben aangevraagd

Indien V5a,b,c = nooit

6. Waarom is in uw gemeente de afgelopen jaren geen advies beschut werk aangevraagd?
Meerdere antwoorden mogelijk
- Er waren geen geschikte kandidaten om advies voor aan te vragen
 - De gemeente is niet actief op zoek naar kandidaten voor beschut werk
 - De gemeente vindt het uitvoeren van beschut werk te duur
 - De gemeente heeft onvoldoende kennis om een advies beschut werk aan te kunnen vragen
 - De gemeente biedt andere activiteiten aan aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt
 - Anders, namelijk ... <invulveld>

Ga verder naar V45

7. Wat doet de gemeente wanneer de aantallen uit de ministeriële regeling zijn behaald?
Meerdere antwoorden mogelijk
- Er ontstaat een wachtlijst
 - We bieden die mensen gewoon een beschutte werkplek
 - We helpen de mensen op de wachtlijst alsnog zo snel mogelijk naar ander werk dan beschut werk
 - We helpen de mensen op de wachtlijst naar alternatieve vormen van participatie
 - Anders, namelijk ... <invulveld>
8. Via welke wegen **zoekt** uw gemeente naar kandidaten voor beschut werk?
Meerdere antwoorden mogelijk
- Bij de intake voor een bijstandsuitkering
 - In het bestaande bijstandsbestand
 - Via UWV
 - Via VSO/Pro opleidingen
 - Via MBO-entree opleidingen
 - Via dagbestedingsorganisaties
 - Via GGZ-instellingen
 - Via het sociaal wijkteam
 - Via de WSW-wachtlijst
 - Anders, namelijk ...
 - We zoeken niet naar kandidaten
9. Via welke wegen **vindt** uw gemeente uiteindelijk de meeste kandidaten voor beschut werk?
Kies maximaal drie wegen
- Bij de intake voor een bijstandsuitkering
 - In het bestaande bijstandsbestand
 - Via UWV
 - Via VSO/Pro opleidingen
 - Via MBO-entree opleidingen
 - Via dagbestedingsorganisaties
 - Via GGZ-instellingen
 - Via het sociaal wijkteam
 - Via de WSW-wachtlijst
 - Anders, namelijk ...<invulveld>
 - We vinden geen kandidaten
10. *Welke trajecten zet u in voordat u advies aanvraagt (altijd >> nooit)*
- Een meeloopdag
 - Een stage
 - Een periode in een werkervaringsplaats
 - Een diagnosetraject

11. Waar zet uw gemeente dit traject in? *Meerdere antwoorden mogelijk*
 - a. Binnen een SW-bedrijf
 - b. Bij de gemeente zelf als werkgever
 - c. Bij een reguliere werkgever
 - d. Bij een organisatie voor arbeidsmatige dagbesteding
 - e. Anders, namelijk ... <invulveld>

12. Geef aan in hoeverre uw gemeente behoefte heeft aan meer kennis en expertise op de volgende gebieden: (geen/beetje/veel):
 - a. Regelgeving
 - b. Beoordelingscriteria UWV
 - c. Mogelijkheden en beperkingen van de doelgroep

13. Communiceert u actief naar uw burgers over de mogelijkheid tot Beschut Werken?
 - a. Ja , door...<invulveld>
 - b. Nee, omdat <invulveld>

14. Onderstaand treft u een aantal stellingen over de samenwerking met UWV bij de selectie van kandidaten voor beschut werk. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen? (geheel eens > geheel oneens)
 - a. Dankzij de samenwerking met UWV krijgen we bijna altijd het advies dat we verwachten
 - b. Onze gemeente neemt altijd contact op met UWV voordat een aanvraag wordt ingediend
 - c. Wij geven UWV uitgebreide schriftelijke informatie mee over een burger voor wie een adviesaanvraag wordt ingediend
 - d. De samenwerking en communicatie met UWV bij zelfmelders verloopt goed
 - e. Er is goede communicatie tussen uw gemeente en UWV bij de selectie van kandidaten voor beschut werk
 - f. Door samenwerking met UWV is onze kennis over de doelgroep voor beschut werk toegenomen

15. Krijgt uw gemeente van UWV voldoende inzicht in de onderbouwing van het advies?
 - a. Ja, altijd
 - b. Ja, als we erom vragen
 - c. Nee, over het algemeen niet
 - d. Nee, nooit

16. Is uw gemeente het weleens oneens met het advies van UWV?
 - a. Ja
 - b. Nee

Indien V16 = ja

17. Om welke reden is uw gemeente het weleens oneens met UWV?
Meerdere antwoorden mogelijk
 - a. Persoon kan volgens UWV regulier werk aan, maar volgens gemeente alleen beschut werk
 - b. Persoon is volgens UWV aangewezen op beschut werk, maar kan volgens de gemeente regulier werk aan
 - c. Persoon kan volgens UWV (beschut) werken, maar heeft volgens de gemeente geen arbeidsvermogen
 - d. Persoon heeft volgens UWV geen arbeidsvermogen, maar kan volgens de gemeente (beschut) werk aan
 - e. Anders, namelijk ... <invulveld>

18. In welke gevallen geeft uw gemeente een beschikking af na het advies van UWV?
Meerdere antwoorden mogelijk
- Bij positieve adviezen
 - Bij negatieve adviezen
 - Als de kandidaat erom vraagt
 - Nooit
 - Anders namelijk... <invulveld>
19. Hoe vaak is een burger tegen de beschikking van uw gemeente in bezwaar gegaan?
- Aantal keer: <invulveld>
 - Nog nooit → *ga door naar V21*
20. Om welke reden maakte de burger(s) bezwaar en wat gebeurde er daarna? (*Bijvoorbeeld: is het advies aangepast, welke gevolgen heeft het gehad voor de klant – werk, andere dienstverlening. Indien vaker dan een keer bezwaar is gemaakt, beschrijf hier het laatste bezwaar.*)
<invulveld>
21. Onderstaand treft u twee stellingen over het onderscheid tussen arbeidsmatige dagbesteding, beschut werk en de banenafpraak. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen? (geheel eens>>geheel oneens)
- De gemeente kan goed inschatten of iemand tot de doelgroep (arbeidsmatige) dagbesteding behoort of tot de doelgroep beschut werk
 - De gemeente kan goed inschatten of iemand tot de doelgroep banenafpraak behoort of tot de doelgroep beschut werk
22. Onderstaand treft u een aantal stellingen over de dienstverlening van de gemeente voor burgers met een **negatief** advies beschut werk. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stellingen? (geheel eens>>geheel oneens)
- Burgers met een negatief advies vanwege het ontbreken van arbeidsvermogen krijgen altijd een alternatieve vorm van participatie aangeboden, bijvoorbeeld arbeidsmatige dagbesteding of vrijwilligerswerk
 - Burgers met arbeidsvermogen die niet voldoen aan de criteria voor beschut werk bieden wij altijd een traject naar regulier werk aan (eventueel met voorzieningen).
 - Het lukt goed om burgers met arbeidsvermogen die niet voldoen aan de criteria voor beschut werkte plaatsen bij een reguliere werkgever
 - Burgers met een negatief advies raken nooit uit beeld
23. Hoe lang duurt het doorgaans voordat een positief advies resulteert in een beschutte werkplek? *Ga uit van de situatie zonder wachtlijst*
- Korter dan 1 maand
 - 1-3 maanden
 - 4-6 maanden
 - Langer dan 6 maanden
24. Wanneer begint u met het zoeken naar een beschutte werkplek
Kruis de situatie aan die het meest voorkomt
- We zoeken een werkplek voor een kandidaat voordat een advies wordt aangevraagd
 - Er wordt pas naar een geschikte werkplek gezocht zodra er een positief advies wordt afgegeven voor een burger
 - We hoeven niet te zoeken, we kunnen de beschutte werker doorgaans direct plaatsen binnen het SW-bedrijf
 - Anders, namelijk...<invulveld>

25. Hoeveel procent van de werkplekken voor beschut werk zijn op dit moment gerealiseerd bij onderstaande organisaties? *Percentages moeten optellen tot 100%, vul 0 in waar geen percentage van toepassing is*
- Binnen een SW-bedrijf
 - Bij een reguliere werkgever
 - Bij een sociale onderneming
 - Bij de gemeente zelf
 - Anders, namelijk ... <invulveld>

Indien $V_{25b} > 0\%$ en/of $V_{25c} > 0 \rightarrow V_{26}$

Indien $V_{25b} = 0$ en $V_{25c} = 0 \rightarrow V_{28}$

26. U gaf aan dat een deel van de werkplekken bij andere organisaties zijn gerealiseerd. Waar zijn deze plekken gerealiseerd?
<invulveld>
27. Van de beschut werkers die werken bij een regulier bedrijf, hoeveel procent werkt via een:
- regulier dienstverband
 - individuele detachering
 - groepsdetachering
 - Anders
 - Weet niet
28. Hoeveel uur werken beschut werkers met een dienstverband gemiddeld per week?
- 1-10 uur
 - 11-20 uur
 - 21-30 uur
 - Meer dan 30 uur
29. Hanteert u een minimaal en/of maximaal aantal contracturen per week bij een dienstverband voor een beschut werker?
- Ja, minimaal <invulveld> uur
 - Ja, maximaal <invulveld> uur
 - Nee, geen van beide
30. Welke belemmeringen ondervindt uw gemeente bij het vinden van werk voor beschut werkers?
Meerdere antwoorden mogelijk
- Er zijn te weinig mogelijkheden voor beschut werkers bij reguliere werkgevers
 - Er zijn onvoldoende werkplekken beschikbaar in het SW-bedrijf
 - Het werk binnen het SW-bedrijf is niet altijd passend/onvoldoende divers
 - Sommige beschut werkers hebben (tijdelijk) geen arbeidsvermogen
 - Sommige beschut werkers willen niet werken
 - Anders, namelijk ... <invulveld>
 - Geen van bovenstaande
31. Zijn er beschut werkers voor wie het huidige aanbod van beschut werk geen mogelijkheden biedt? Zo ja, welke kenmerken hebben deze mensen?
- Ja, < invulveld met kenmerken >
 - Nee

32. Wat zijn de redenen voor werkgevers om beschut werkers geen vast contract te geven?
Meerdere antwoorden mogelijk
- Vanwege onduidelijkheid in (toekomstige) regelgeving
 - Vanwege de mogelijke risico's (zoals uitval)
 - Anders, namelijk ... <invulveld>
 - Die zijn er niet
33. Hanteert uw gemeente een minimumloonwaarde voor beschut werkers?
- Ja, minimaal <invulveld>
 - Nee
34. Hoeveel procent van de beschut werkers heeft een loonwaarde van:
- Minder dan 30%
 - 30%-50%
 - 50-70%
 - meer dan 70%
 - Weet niet
35. De volgende stellingen gaan over de loonwaardemeting. Kunt u aangeven in hoeverre deze stellingen op uw gemeente van toepassing zijn? (*helemaal eens >> helemaal niet eens*).
Bij het vaststellen van loonwaarde...:
- ...Lopen wij niet tegen belemmeringen aan, wij kunnen de loonwaarde goed vaststellen via de door ons toegepaste methodiek van loonwaardemeting
 - ...Lopen wij niet tegen belemmeringen aan omdat wij voor alle beschutte werkers dezelfde loonkostensubsidie betalen
 - ...Kunnen wij geen nauwkeurige loonwaardemeting doen omdat er geen vergelijking mogelijk is met een reguliere werksituatie.
36. Hoeveel loonkostensubsidie betaalt u aan de werkgever voor een beschut werker?
- Altijd een percentage afhankelijk van de loonwaarde
 - Altijd een standaardbedrag (een vast % van het WML)
 - Soms op basis van loonwaarde, soms een standaardbedrag (een vast % van het WML)
 - Anders, namelijk ...<invulveld>
37. Op welke manier vindt de begeleiding van de beschut werker op de werkplek **meestal** plaats?
Meerdere antwoorden mogelijk (altijd >> altijd)
- (Externe) jobcoaching vanuit gemeente
 - (Externe) jobcoaching vanuit UWV
 - Interne jobcoach van de werkgever
 - Begeleiding op de werkplek door een collega (geen jobcoach)
 - Anders, namelijk ... <invulveld>
38. Heeft uw gemeente nog contact met de beschut werker of zijn werkgever nadat hij geplaatst is?
Meerdere antwoorden mogelijk
- Ja, periodiek contact met de beschut werker
 - Ja, periodiek contact met de werkgever/begeleider
 - Ja, er is een aanspreekpunt voor als er iets aan de hand is
 - Anders, namelijk ...<invulveld>
 - Nee, meestal geen contact meer

39. Heeft uw gemeente tot nu toe te maken gehad met uitval van beschut werkers? (nooit > altijd)
- Ja, al voorafgaand aan de plaatsing ziet de beschut werker af van de werkplek
 - Ja, tijdens een traject voorafgaand aan de dienstbetrekking
 - Ja, tijdens de dienstbetrekking

Indien V39a,b,c gelijk aan nooit → door naar V43

40. Wat zijn de belangrijkste redenen dat beschut werkers uitvallen? *Sleep de antwoorden vanuit de linkerkolom naar de rechterkolom naar keuze. U kunt maximaal vier antwoorden op volgorde van belangrijkheid zetten.*
- De werkgever kan niet voldoen aan begeleidingsbehoefte van de beschut werker
 - De werkgever verstrekt geen vast contract (na 2 jaar)
 - De beschut werker is onvoldoende gemotiveerd om te werken
 - Werkzaamheden sluiten niet aan bij mogelijkheden wensen van beschut werker
 - De beschut werker wordt ziek
 - De beschut werker heeft onvoldoende werknemersvaardigheden (zoals op tijd komen)
 - De beschut werker vertoont ongewenst gedrag op de werkplek (zoals agressief naar collega's)
41. Is er nog een andere belangrijke reden waarom beschut werkers uitvallen?
- Nee
 - Ja, namelijk <invulveld>
42. Welke dienstverlening heeft u gegeven aan beschut werkers die zijn uitgevallen?
Meerdere antwoorden mogelijk
- Bemiddeling naar een andere beschut werkplek
 - Een dagbestedingsplaats
 - Een re-integratietraject
 - Een werkervaringsplaats
 - Vrijwilligerswerk
 - Geen dienstverlening
 - Anders, namelijk ... <invulveld>
43. Welke doorgroeimogelijkheden heeft u aangeboden aan beschut werkers die daarvoor in aanmerking komen?
- Bemiddelen naar regulier werk/baan in het kader van de banenafspraken
 - Aanbieden van meer verantwoordelijkheden of uitbreiding takenpakket op de bestaande werkplek
 - Aanbieden van meer contracturen op de bestaande werkplek
 - Geen
 - Anders, namelijk ... <invulveld>
44. Als een beschut werker na verloop van tijd geen arbeidsvermogen meer heeft of juist minder begeleiding nodig heeft, vraagt de gemeente of burger dan een toets arbeidsvermogen (Wajong) of indicatie banenafspraken aan bij UWV?
- Dit is nog niet voorgekomen
 - Nee, de gemeente was niet op de hoogte van deze mogelijkheid
 - Nee, dat moet de burger zelf doen
 - Ja
 - Anders namelijk ... <invulveld>

45. Kunt u bij benadering aangeven wat de kosten zijn van één beschutte werkplek?
In hele euro's per jaar
- Kosten
 - Daar heeft de gemeente geen zicht op
46. Is bij uw gemeente bekend dat de Rijksbijdrage per beschut werkplek bestaat uit 1) € 8.500 voor begeleidingskosten, 2) 70% van het minimumloon aan loonkostensubsidie en 3) een bonus van € 3.000 per gerealiseerde (en gecontinueerde) plek.
Meerdere antwoorden mogelijk.
- Ja, alle drie bekend
 - Nee, ik was niet op de hoogte van de € 8.500 voor begeleidingskosten
 - Nee, ik was niet op de hoogte van de 70% loonkostensubsidie
 - Nee, ik was niet op de hoogte van de plaatsingsbonus van € 3.000
47. Komt uw gemeente in 2018 financieel uit met de Rijksbijdragen voor beschut werk?
- Ja, want <invulveld>
 - Nee, want <invulveld>
 - Daar heeft de gemeente geen zicht op
48. Kunt u aangeven hoe volgens u de financiering van beschut werkers met een Wajonguitkering is geregeld?
- De gemeente betaalt loonkostensubsidie
 - UWV betaalt loondispensatie
 - De gemeente vergoedt begeleiding
 - UWV vergoedt begeleiding
49. Voorziet beschut werk in een behoefte?
- Ja, zoals de regeling nu is
 - Ja, maar er zijn aanpassingen nodig, namelijk <invulveld>
 - Nee, de regeling is niet van toegevoegde waarde omdat <invulveld>
50. Wat zijn de belangrijkste knelpunten in de **financiering** omtrent beschut werk?
 <invulveld>
51. Wat zijn de belangrijkste knelpunten in de **regelgeving** omtrent beschut werk?
 <invulveld>
52. Wat zijn de belangrijkste knelpunten in de **uitvoering** van beschut werk?
 <invulveld>
53. Wat zijn uw aanbevelingen voor andere gemeenten op gebied van beschut werk?
 <invulveld>
54. Bent u bereid aanvullende vragen van de Inspectie telefonisch te beantwoorden?
- Ja de naam van mijn gemeente is: <invulveld>
 - Nee, liever niet
55. Dit was de laatste vraag. Heeft u nog opmerkingen en/of suggesties?
 <invulveld>

Bijlage 3

Financiering beschut werk

Het beschikbare budget voor beschut werk is opgebouwd uit 4 componenten:

1. De vergoeding voor begeleidingskosten. Dat was € 8.500 per jaar per plek en is per 2019 vanwege loonprijsontwikkelingenindexatie gestegen naar € 8.800.
1. De vergoeding voor een loonkostensubsidie van 70% WML (+ werkgeverslasten) ofwel € 17.000 per voltijdsbaan per jaar (€ 14.000 per 31-uurs plek) vermeerderd met de werkgeverslasten van 23% van de loonkosten waarover loonkostensubsidie wordt berekend, en
1. Een tijdelijke bonus voor vijf jaar over de periode 2015-2019 van € 3.000 bij de realisatie van een beschut werkplek. Daarnaast wordt een bonus van 250 euro verstrekt voor iedere gewerkte maand in de jaren na de realisatie.

Een tijdelijke vergoeding voor no risk tot en met 2020.

Toelichting

Ad 1). De macro-vergoeding voor begeleidingskosten is toegevoegd aan het participatiebudget (dit is een onderdeel van de integratie-uitkering Participatie in het gemeentefonds) en wordt over de individuele gemeenten verdeeld op basis van de historische instroom in de wachtlijst WSW en de werkregeling van de Wajong.

Ad 2). De macro-vergoeding voor de loonkostensubsidie is toegevoegd aan de gebundelde uitkering (BUIG), die bestemd is voor het bekostigen van uitkeringen in het kader van de Participatiewet. Deze wordt verdeeld over de individuele gemeenten op basis van het voorspeld aantal mensen met een bijstandsuitkering/loonkostensubsidie in de gemeente en de voorspelde prijs van een uitkering. Dit gebeurt op basis van allerlei kenmerken van de huishoudens in de gemeente, zoals leeftijd, geslacht, vermogen, migratieachtergrond etc. etc.

De macrofinanciering rekent dus met een loonkostensubsidie van € 17.000 per voltijdsbaan (en een extra vergoeding voor de werkgeverslasten), ofwel een resterende verdiencapaciteit van € 7.300 per voltijdsbaan ($30\% \text{ van } 17.000 / 0,7 = 24.300$ voor een fulltimebaan). Er wordt gerekend met het volwassen WML, ook voor jonge(re) beschut werkers.

Ad 3). De bonus per gerealiseerde plek is ongeacht de omvang van de dienstbetrekking en wordt toegekend aan de gemeente waaraan het advies beschut werk is verstrekt. Indien er geen gemeente bekend is wordt de bonus toegekend aan de gemeente waar de (werkende) beschut werker woonde op het moment dat UWV een positief advies beschut werk uitbracht.

Ad 4). Zoals gezegd betreft het tijdelijke middelen tot en met 2020. Per 1 januari 2021 vervalt de tijdelijke financiering en kunnen gemeenten gebruikmaken van de landelijke no risk polis. De financiering van de landelijke no risk polis is budget neutraal door de benodigde middelen in mindering te brengen op de begeleidingsmiddelen voor de doelgroep beschut werk.

Voordelen voor werkgevers

Naast een vergoeding voor een lagere loonwaarde en voor begeleiding, komen werkgevers in aanmerking voor het lage inkomensvoordeel (LIV). Het LIV is een jaarlijkse tegemoetkoming voor werkgevers die werknemers in dienst hebben met een laag loon. Hierdoor dalen de loonkosten voor de werkgever. Het recht op en de hoogte van het LIV wordt vastgesteld in het jaar na het kalenderjaar waarover het LIV wordt berekend.

Financieringsystematiek

Voor een goed begrip van de financiële consequenties voor gemeenten van het realiseren van beschut werk is enig inzicht nodig in de financieringsystematiek. Het voert in het kader van dit onderzoek te ver om gedetailleerd in te gaan op de wijze van financieren van gemeenten. Grofweg kan onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de financiering van uitkeringen en loonkostensubsidies via de gebundelde uitkering (ook wel het BUIG-budget genoemd) van artikel 69 van de Participatiewet en anderzijds de financiering van begeleidingskosten via het Gemeentefonds. Overschotten op het BUIG-budget mag een gemeente in het jaar van het overschot zelf houden, maar moet tekorten ook zelf opvangen. Hoe een overschot of tekort vervolgens doorwerkt naar daaropvolgende jaren hangt af van de grootte van de gemeente en hoe de gemeente gepresteerd heeft ten opzichte van andere gemeenten. De prestaties van de gezamenlijke gemeenten werken door naar het macrobudget van het volgende jaar. De verdeling van het macrobudget over de individuele gemeenten is afhankelijk van de grootte van de gemeente. Voor grote, middelgrote en kleine gemeenten gelden verschillende uitgangspunten voor de verdeling.

Een overschot op het budget voor de begeleidingskosten mag een gemeente besteden voor andere doeleinden.

