

OPTIMALISATIE VAN DE UITVOERING VAN BESCHUT WERK EINDRAPPORTAGE

**KLANT
AUTEUR(S)**

**DATUM
VERSIE**

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Patrick Tazelaar, Larissa Jongenelen, Lisa Rockx, en Sanne van der
Laan
16 januari 2025
4

Inhoudsopgave

1	Inleiding	11
1.1	Achtergrond en aanleiding voor dit onderzoek	11
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	12
1.3	Scope van dit onderzoek	13
1.4	Leeswijzer	13
2	Onderzoeksmethode	14
2.1	Inleiding	14
2.2	De aanpak op hoofdlijnen	14
2.3	De definities van de begrippen loonwaarde, verdien capaciteit en NTW	14
2.4	Aanpak met behulp van casestudies bij sociaal ontwikkelbedrijven en private uitvoerders	15
2.5	Uitvraag gegevens loonwaarde en verdien capaciteit middels format	15
2.6	Selectie van cases, respons en representativiteit	16
3	Bevindingen casestudies	18
3.1	Inleiding	18
3.2	Algemeen beeld sociaal ontwikkelbedrijven	18
3.3	Gemiddelde en potentiële loonwaarde van beschut werkers	20
3.4	Aansluiting loonwaardemeting op de loonwaarde van beschut werkers	26
3.5	Indicatiestelling beschut werk en het hanteren van loonwaarde als criterium	28
3.6	Verzilveren van het verdienpotentieel van beschut werkers: juiste begeleiding en passende werkplek	34
3.7	Verbeteren van de verdien capaciteit van beschut werk: slimme(re) keuzes in de bedrijfsvoering en overtuigende acquisitiekracht nodig	38
3.8	Relatie tussen NTW, loonwaarde, verdien capaciteit en bedrijfsresultaat	42
4	Conclusies en aanbevelingen	46
4.1	Inleiding	46
4.2	Algemene beschouwing	46
4.3	Algemene aanbeveling	48
4.4	Beantwoording onderzoeksvragen	49
4.5	Hoewel we mogelijkheden zien om de verdien capaciteit voor beschut werk te verbeteren, raden we de sector aan om te waken voor te optimistische snelle resultaten	60
4.6	Aanbevelingen per stakeholder	61

A.	Wat is beschut werk en wie zijn beschut medewerkers?	67
A.1	Inleiding	67
A.2	Beschut werk in het algemeen	67
A.3	De doelgroep nieuw beschut werk	68
A.4	Realisatie van beschut werk	70
A.5	Indicatiestelling beschut werk	71
A.6	Financiering van beschut werk	73
B.	Kwantitatieve uitvraag	75

Samenvatting en conclusies

Aanleiding en doelstelling

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Significant APE opdracht gegeven verdiepend onderzoek uit te voeren naar de optimalisatie van de uitvoering van beschut werk. Uit eerder onderzoek van Significant APE naar de kosten en uitvoering van beschut werk bleek namelijk dat de totale kosten voor een beschutte werkplek jaarlijks gemiddeld hoger zijn dan de beschikbare subsidies plus rijksbegroting. Het resulterend tekort uit beschut werk wordt met name veroorzaakt doordat de netto toegevoegde waarde (hierna: NTW) per beschut werker in de praktijk lager ligt dan wat de loonwaardemeting, die de basis vormt voor de loonkostensubsidie (hierna: LKS), aangeeft. Dit speelt met name bij beschut werkers werkzaam in de werksoort 'beschut binnen'. Als het stelsel functioneert als beoogd dan zou de NTW en LKS samen voldoende moeten zijn om het brutosalaris ten bedrage van het wettelijk minimumloon (hierna: WML) te dekken.

Bij een optimale uitvoering van beschut werk wordt verondersteld dat sociaal ontwikkelbedrijven de verdien capaciteit van beschut werkers optimaal benutten, de loonwaardemeting aansluit bij de feitelijke verdien capaciteit van beschut werkers en er een duidelijk onderscheid is tussen de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk. Het onderzoek heeft dan ook de volgende drie doelen:

- a. Verkennen van de wenselijkheid van (een minimale) loonwaarde als criterium voor het definiëren van de doelgroep nieuw beschut werk;
- b. Identificeren van verbeterpunten in de huidige loonwaardemethodiek;
- c. Analyseren van de bestaande werksoorten om te bepalen of en hoe verbetering mogelijk is.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

In hoeverre is het wenselijk de loonwaarde en daarbij horende ondergrensindicatie als criteria toe te voegen voor de indicatiestelling van beschut werk en hoe kunnen de loonwaardemethodiek (methode en uitvoering) en werksoorten in beschut werk verbeterd worden, om de verdien capaciteit van beschut werkers en sociaal ontwikkelbedrijven optimaal te benutten?

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei 2024 tot en met december 2024.

Onderzoeksmethode

We hebben het onderzoek uitgevoerd onder twaalf sociaal ontwikkelbedrijven (10) en private uitvoerders (2). We hebben verschillende personen werkzaam bij de sociaal ontwikkelbedrijven of private uitvoerders gesproken over de kenmerken van het bedrijf in het algemeen, indicatiestelling, loonwaarde (ontwikkeling) en/of mate van begeleiding. Ook hebben zij een uitvraagformat ingevuld over de gegevens over loonwaarde en verdien capaciteit van beschut werkers. Daarnaast spraken we ook uitvoerders van loonwaardemetingen, vertegenwoordigers van UWV en de opdrachtgevende gemeente of het regionaal samenwerkingsverband van gemeenten gerelateerd aan het desbetreffende bedrijf, om een breder inzicht te krijgen in bovengenoemde thema's. Bij vijf verschillende sociaal ontwikkelbedrijven hebben we in totaal met 16 beschut werkers gesproken. Met hen bespraken we hoe zij hun begeleiding ervaren, welke zaken ze uitvoeren en wat ze eventueel anders zouden willen doen in hun werk. Vervolgens zijn de bevindingen geanalyseerd en besproken in vier focusgroepen met betrokkenen uit de onderzochte cases en andere experts. Tot slot zijn de resultaten besproken in een brede klankbordgroep, waarvan de feedback in het rapport is verwerkt.

Conclusies ten aanzien van de ontwikkeling van loonwaarde en de relatie tussen loonwaarde en de begeleidingsbehoefte

De sociaal ontwikkelbedrijven die wij hebben onderzocht houden geen gegevens bij over de potentiële loonwaarde van beschut werkers. We hebben in dit onderzoek daarom gekeken naar de (ervaren) ontwikkeling van de loonwaarde van de doelgroep beschut werk bij een sociaal ontwikkelbedrijf. Hoewel individuele loonwaardeontwikkeling mogelijk is, geven de onderzochte cases aan dat de gemiddelde loonwaarde van de groep relatief stabiel blijft. Dit komt door beperkte in- en uitstroom als groep: sommige beschut werkers stromen uit naar regulier werk of arbeidsmatige dagbesteding en nieuwe beschut werkers hebben tijd nodig hebben om een stabiele loonwaarde te realiseren. De gewogen gemiddelde loonwaarde van de doelgroep beschut werk in de onderzochte praktijk is 45%.

Verder blijkt uit dit onderzoek dat er geen duidelijke correlatie tussen de loonwaarde en de begeleidingsbehoefte van beschut werkers is. Meer begeleiding verhoogt de loonwaarde meestal niet direct, behalve tijdens de inwerkperiode. Dan helpt intensieve begeleiding bij het goed leren uitvoeren van de functie, wat de loonwaarde kan verhogen. Dit betekent niet dat er geen ontwikkeling mogelijk is voor de doelgroep beschut werk. De onderzochte cases geven aan dat ontwikkeling mogelijk is, maar richten zich hierbij vooral op horizontale ontwikkeling zoals betere werknemersvaardigheden en vakgerichte competenties. Horizontale ontwikkeling verhoogt niet altijd de loonwaarde van beschut werkers. Wel zorgt het voor stabielere arbeidsprestaties en minder uitval.

Wel speelt begeleiding een belangrijke rol om de verdien capaciteit van beschut werkers te verzilveren. Volgens de onderzochte cases zorgt adequate begeleiding van beschut werkers voor de juiste uitvoering van het werk, wat resulteert in output of productie.

Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de loonwaardebepaling en loonwaarde als criterium voor indicatiestelling

In het onderzoek hebben we gekeken in hoeverre het mogelijk is om de loonwaarde als criterium voor indicatiestelling mee te nemen. Op basis van ons onderzoek concluderen we dat het niet wenselijk is om de loonwaarde als criterium toe te voegen voor de indicatiestelling van beschut werk. Ten eerste is de loonwaarde voorafgaand aan of ten tijde van de indicatiestelling moeilijk of nog niet meetbaar. Zo is loonwaarde afhankelijk van de daadwerkelijke plek waar een persoon aan het werk gaat en dit is bij indicatiestelling vaak nog niet duidelijk. Ten tweede stabiliseert de loonwaarde van beschut werker pas na verloop van tijd (vaak pas na meer dan een jaar), waardoor meting bij de start te weinig zeggingskracht heeft.

Naast het moment van meten, zien we ook dat de huidige methodiek van uniforme loonwaardemeting niet goed werkt voor functies voor beschut werk. De methodiek gaat uit van een normfunctie die de inhoud van de functie beschrijft onder reguliere omstandigheden. In de praktijk ontbreekt bij beschut werk echter vaak een geschikte normfunctie die representatief is. Dit komt doordat er bij functies van beschut werk, vooral in de werksoort beschut binnen, vaak sprake is van een hoge mate van jobcarving; het opdelen van functies in specifieke taken die reguliere werknemers doorgaans niet uitvoeren. In dergelijke gevallen wordt geprobeerd om een meest vergelijkbare normfunctie te vinden, maar deze wijkt vaak zo sterk af van de werkelijke functie van de beschut werker dat een representatieve vergelijking nauwelijks mogelijk is.

Verder is onderzocht wat de voor- en nadelen zijn van het achterwege laten van loonwaardemetingen en het gebruik van een gemiddelde loonwaarde voor de doelgroep beschut werk. Het achterwege laten van de loonwaardemetingen heeft diverse voordelen. Ten eerste vereenvoudigt het systeem. Door geen individuele loonwaardemetingen te gebruiken worden mogelijke geschillen over de bepaling van de

loonwaarde voorkomen. Dit is vooral belangrijk omdat het gebruik van normfuncties niet altijd goed aansluit bij het werk dat beschut werkers uitvoeren. Ten tweede bespaart het sociaal ontwikkelbedrijven kosten, aangezien zij geen loonwaardedeskundigen hoeven in te schakelen. Dit heeft directe financiële en administratieve voordelen. Tot slot vermindert het de administratieve en praktische complicaties die gepaard gaan met het vaak complexe proces van loonwaardemeting, vooral in situaties met jobcarving of functies zonder een duidelijke normfunctie. Echter kan het achtwege laten van loonwaardemetingen gemeenten stimuleren vaker voor een indicatie beschut werk te kiezen vanwege de hogere LKS en minder administratie. Dit kan nadelig zijn voor werknemers, omdat het label 'beschut werk' hun kansen op regulier werk kan verkleinen.

Op het onderwerp loonwaardemeting, schetsen we dan ook twee oplossingsrichtingen die het ministerie van SZW kan overwegen:

- a. Het afschaffen van individuele loonwaardemetingen voor beschut werk en in plaats daarvan een vaste waarde hanteren, wat zorgt voor eenvoud en lagere uitvoeringskosten maar mogelijk risico's van over- of ondercompensatie meebrengt; of
- b. Het behoud en aanpassing van de loonwaardemeting met een grovere indeling en stabielere meetmomenten om schijnnaauwkeurigheid te verminderen.

In plaats van het meenemen van loonwaarde als criterium met de indicatiestelling, hebben we met geïnterviewden een alternatief besproken die aansluit op de huidige werkpraktijk van een aantal onderzochte cases. Op basis daarvan adviseren we om voortrajecten met praktijkobservaties voorafgaand aan de aanvraag voor een indicatie beschut werk breder toe te passen en onderdeel uit te laten maken van de beoordeling van de aanvraag. Het voortraject met praktijkobservatie helpt de match tussen vraag (aanvrager) en aanbod (type werk) te verbeteren. Daarnaast is met behulp van de praktijkobservatie ook beter zichtbaar te maken of de desbetreffende persoon geschikt is voor beschut werk, banenafpraak of arbeidsmatige dagbesteding. Doordat met een praktijkobservatie in kaart wordt gebracht wat het arbeidsvermogen, de begeleidingsbehoefte, de sociaal-emotionele stabiliteit en het ambitieniveau van de persoon is. Vooral het in kaart brengen van het arbeidsvermogen en de begeleidingsbehoefte is van belang om onderscheid te maken tussen de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk. Dit onderscheid is belangrijk, omdat de scheidslijn tussen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding vaak dun is als het gaat om arbeidsvermogen en begeleidingsbehoefte. Beschut werkers met een grote(re) beperking vertonen regelmatig overeenkomsten met de 'bovenkant' van de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding. Daarom kan een praktijkobservatie ook worden ingezet wanneer een werkgever na verloop van tijd twijfelt of een beschut werkplek nog passend is of dat dagbesteding geschikter zou zijn.

In de onderzochte praktijk zijn echter verschillende werkwijzen voor praktijkobservaties in werking. Deze verschillen in duur en breedte van observatie. Arbeidsvermogen en mate van begeleiding maken daar bijna altijd onderdeel van uit. Om uniformiteit en gelijkheid voor aanvragers te waarborgen, is het belangrijk dat deze observaties op een uniforme manier worden uitgevoerd. We adviseren het ministerie van SZW om samen met de sector een ontwerpproces op te zetten om te onderzoeken hoe arbeidsvermogen en begeleidingsbehoefte eenduidig kunnen worden gewogen in de praktijkobservaties en in welke situaties deze praktijkobservaties ingezet dienen te worden. Ook dient er gekeken te worden naar duidelijke criteria waarop UWV deze elementen (met name begeleidingsbehoefte) kan beoordelen in het proces van de indicatiestelling voor beschut werk.

Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van werksoorten, de verdien capaciteit en de ontwikkeling van de verdien capaciteit

We zien in algemene zin dat sociaal ontwikkelbedrijven (meer) moeten inspelen op werksoorten die een betere bedrijfseconomische waarde hebben en/of waar betere bedrijfseconomische afspraken over te maken zijn. Dit is nodig om de verdien capaciteit van beschut werk te verbeteren. Werksoorten met een te

lage economische waarde of waarvan de afspraken over prijs of tarief onrealistisch laag zijn moeten worden heroverwogen: sociaal ontwikkelbedrijven kunnen deze activiteiten beëindigen of nieuwe afspraken maken over de tarieven met opdrachtgevers.

Wat opvalt in het onderzoek is namelijk dat sommige sociaal ontwikkelbedrijven werk uitvoeren tegen een zeer laag tarief. De omzet die het sociaal ontwikkelbedrijf met de activiteit genereert ligt in economische zin dan niet in lijn met de gemiddelde loonwaarde van de groep beschut werkers (of de gehele groep die met de activiteit aan de slag is). Het lukt het sociaal ontwikkelbedrijf dan niet om een beter passend tarief af te spreken met de opdrachtgever. Dit gebeurt voornamelijk uit maatschappelijk belang om ervoor te zorgen dat deze groep aan het werk blijft en er op dat moment geen alternatief werk beschikbaar is. De redenen voor het lage tarief zijn uiteenlopend en verschillen per situatie, zoals de marktmacht van de opdrachtgever, concurrentie met het buitenland of ander publiek gefinancierd werk (bijvoorbeeld een penitentiaire inrichting) en een gebrek aan alternatief werk in de regio. Hoewel de keuze voor dit werk verklaarbaar is, levert dit voor een sociaal ontwikkelbedrijf (en/of gemeente) een slechte financiële exploitatie op. Ook zien we in het onderzoek dat de meeste sociaal ontwikkelbedrijven worstelen met het vinden van voldoende en kwalitatief goed werk voor beschut werkers.

Op basis van ons onderzoek concluderen we dan ook dat het verbeteren van werksoorten en verdien capaciteit niet vanzelf komt. De oorzaken van deze worsteling zijn divers, zoals een gebrek aan acquisitiekracht, een regio met minder aanbod, de kleine schaal van het bedrijf waardoor een brede mix van werksoorten niet te organiseren is en gebrek aan investeringsruimte. Laatstgenoemde doordat gemeenten soms de keuze maken om niet alle beschikbare rijksmiddelen een-op-een door te zetten naar sociaal ontwikkelbedrijven, omdat zij hier beleidsvrijheid in hebben.

Toch zijn er in ons onderzoek diverse voorbeelden van sociaal ontwikkelbedrijven die hun verdien capaciteit succesvol weten te verbeteren door zich te richten op werk met een hoge(re) economische waarde. Denk aan de assemblage van voertuigen, administratieve taken en cateringwerkzaamheden. Dit lukt door werkzaamheden op te splitsen in eenvoudige en complexere deeltaken, waardoor beter wordt ingespeeld op de verschillende vaardigheden die beschut werkers als doelgroep hebben. Ook biedt de technische sector, veel potentieel voor werk met een hoge(re) economische waarde.

Bovendien benutten sommige sociaal ontwikkelbedrijven in dit onderzoek hun acquisitiekracht en creativiteit om economisch rendabel werk te organiseren. Anderen profiteren van een sterk regionaal of zelfs landelijk netwerk en bouwen langdurige partnerschappen op met maatschappelijk betrokken opdrachtgevers. Ook spelen sommige sociaal ontwikkelbedrijven in op personeelsschaarste, vooral in technische beroepen, door samen te werken met bedrijven die moeite hebben met werving. Of zoeken ze actieve samenwerking met onderwijsinstellingen en andere sociaal ontwikkelbedrijven om hun aanbod te versterken. Tot slot profiteren sommige sociaal ontwikkelbedrijven van een ruim aanbod aan opdrachtgevers in hun regio of hebben ze in zekere zin 'geluk' gehad.

Verder zouden beschut werkers zo regulier als mogelijk moeten werken, zoals Werken op Locatie (WOL) of detachering vanwege de hogere economische waarde die deze werksoorten hebben en het bijdraagt aan een inclusievere arbeidsmarkt. Dit is echter niet altijd haalbaar door de benodigde begeleiding en aanpassingen op de werkplek die de doelgroep beschut werk nodig heeft. Sociaal ontwikkelbedrijven dienen daarom te streven naar een balans tussen financiële opbrengsten en de ondersteuning die beschut werkers nodig hebben.

Conclusies ten aanzien van de toekomst van de uitvoering van beschut werk

Sociaal ontwikkelbedrijven maken zich over het algemeen zorgen in hoeverre het op lange(re) termijn lukt

om de financiële exploitatie op niveau te houden ondanks dat het werk er wellicht wel is. De mate waarin zij zich zorgen maken is vaak afhankelijk van de positie van het sociaal ontwikkelbedrijf en verschilt sterk tussen de onderzochte bedrijven. De zorgen die zij hebben kennen verschillende oorzaken, zoals de toenemende uitstroom van Wsw'ers, de toekomstige financiële krapte bij gemeenten en 'cherry picking' van de beste beschut werkers bij private ontwikkelbedrijven of sociaal ondernemers.

Er zijn diverse manieren om de verdien capaciteit van beschut werk te vergroten en de financiële exploitatie van sociaal ontwikkelbedrijven te verbeteren, maar de exacte aanpak hangt af van de situatie en vraagt aanzienlijke inspanningen van alle betrokkenen. We waarschuwen de sector dan ook om te waken voor te optimistische resultaten. Contextfactoren spelen een rol en maken verbeteringen niet overal even haalbaar. Bovendien is het een tijdrovend proces dat geduld vereist; het zoeken van nieuwe opdrachtgevers, het overtuigen van partijen van de meerwaarde van beschut werk en het oplossen van belemmeringen zijn vaak intensieve trajecten. Veranderingen kunnen uiteindelijk leiden tot een betere financiële exploitatie van beschut werk, maar resultaten laten zich meestal pas na enige tijd zien. Daarbij zijn investeringen nodig om het proces te ondersteunen en een stabiele basis voor verbeteringen te leggen.

Aanbevelingen

Het verbeteren van werksoorten en verdien capaciteit is vooral een opgave die partijen lokaal en/of regionaal moeten oppakken. Daarom bevelen we allereerst aan dat partijen samenwerken in de regio om de continuïteit en effectiviteit van beschut werk te versterken. Partijen dienen dit als gezamenlijke opgave te zien en in sommige regio's is dit al aan de gang. Het versterken van beschut werk vraagt om een gezamenlijke regionale aanpak, waarbij gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en partners als UWV en reguliere werkgevers samenwerken aan een toekomstbestendige strategie. Het uitgangspunt bij deze strategie is om een duidelijke richting te kiezen waar samenhang zit tussen de verschillende onderdelen van het arbeidsparticipatiesysteem voor verschillende groepen. Met daarin de inbedding van de sociaal ontwikkelbedrijven en sociaal ondernemers, met een duidelijke en concreet geformuleerde rol. Daarnaast moeten investeringen gericht zijn op vakbekwaamheid van beschut werkers, doorstroommogelijkheden naar de reguliere arbeidsmarkt, passend en voldoende werk voor werknemers, aantrekken van nieuwe opdrachtgevers en solide financiële afspraken voor geleverd werk. Het Rijk kan via financiële impulsen bijdragen aan deze investeringen, waarbij van belang is dat gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven deze gericht inzetten voor het realiseren van de strategie. Dit sluit aan bij de toegezegde rijksmiddelen voor het versterken van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven.

Vervolgens hebben we per partij een aantal aanbevelingen geformuleerd:

Gemeenten

- i. **Ontwikkel een geïntegreerde toekomstbestendige strategie voor beschut werk.** Gemeenten moeten veelal in regionaal verband samen met sociaal ontwikkelbedrijven een strategisch plan ontwikkelen voor de continuïteit en effectiviteit van beschut werk, met betrokkenheid van onderwijsinstellingen, private bedrijven en reguliere werkgevers. Dit versterkt de rol van sociaal ontwikkelbedrijven en vermindert de kans op onbedoelde uitholling.
- ii. **Stel duidelijke financiële kaders en voorkom jaarlijkse tekorten bij sociaal ontwikkelbedrijven.** Maak daarbij afspraken over investeringsruimte en langetermijnfinanciering om jaarlijks 'het dichten van tekorten' te voorkomen.
- iii. **Investeer in kennis onder beleidsmedewerkers over de kosten en opbrengsten van beschut werk.** Veel gemeenten missen kennis over de kosten en opbrengsten van beschut werk, wat beleidskeuzes bemoeilijkt. Kennisontwikkeling stelt gemeenten in staat om betere en duurzamere keuzes te maken.
- iv. **Neem verantwoordelijkheid in het creëren van werk voor de doelgroep.** Door verbindingen te leggen tussen sociaal ontwikkelbedrijven en reguliere werkgevers, Social Return On Investment (SROI) te stimuleren om

werkplekken voor beschut werk te vergroten en het delen van goede voorbeelden van inclusief werkgeverschap.

- v. **Stuur op relevante strategische indicatoren.** Denk aan indicatoren zoals het succesvol aantrekken van passende werksoorten, missiewerk bij opdrachtgevers en SROI, ontwikkeling van en dynamica in doelgroepen zoals ontwikkeling van in- en uitstroom, mitigeren van veranderingen, samenwerking in de regio en verdien capaciteit. We zien dat gemeenten in sommige gevallen de neiging hebben om zich vooral te richten op meer operationele aspecten zoals indicatoren als individuele loonwaarden in relatie tot de LKS.
- vi. **Werk aan het negatieve imago van beschut werk en sociaal ontwikkelbedrijven.** De beeldvorming van sociaal ontwikkelbedrijven is te versterken door duidelijkere en positieve verhalen te delen en de maatschappelijke impact van beschut werk te benadrukken. Gemeenten kunnen zowel intern als extern het belang van deze bedrijven voor de arbeidsmarkt en kwetsbare groepen onderstrepen.
- vii. **Versterk de samenwerking in de uitvoering bij indicatiestelling voor beschut werk.** Door nauwe samenwerking met UWV, sociaal ontwikkelbedrijven en onderwijsinstellingen te intensiveren in het proces van indicatiestelling voor beschut werk, dragen gemeenten bij aan een vollediger beeld van kandidaten en daarmee aan een passendere indicatie. Bijvoorbeeld in de vorm van voortrajecten met praktijkobservaties.

Sociaal ontwikkelbedrijven

- viii. **Ontwikkel een geïntegreerde toekomstbestendige strategie voor beschut werk.** Dit is nodig zodat sociaal ontwikkelbedrijven zich kunnen aanpassen aan de veranderingen in de doelgroep, het aantrekken van passend werk en bijbehorende (afspraken over) inkomsten, voor een betere aansluiting met de reguliere arbeidsmarkt en het onderwijs en een slimmere bedrijfsvoering. Dit vereist een integrale benadering en samenwerking met gemeenten, onderwijsinstellingen en reguliere werkgevers.
- ix. **Maak investeringsopgaven inzichtelijk en maak afspraken voor een haalbare businesscase.** Sociaal ontwikkelbedrijven moeten hun investeringsbehoeften duidelijk maken en samen met gemeenten en opdrachtgevers afspraken maken over een haalbare businesscase. Dit ondersteunt duurzame investeringen en waarborgt de continuïteit van hun werk.
- x. **Organiseer missiewerk om beschut werk te promoten.** Missiewerk en creativiteit van sociaal ontwikkelbedrijven zijn nodig om hun diensten onder de aandacht te brengen en opdrachtgevers aan te trekken. (Private) opdrachtgevers willen met de doelgroep aan de slag, maar hebben te weinig kennis of zien te veel risico's om dat daadwerkelijk te doen.
- xi. **Voorkom afhankelijkheid van opdrachten 'onder' de kostprijs.** Het is belangrijk de kostprijs inzichtelijk te maken voor opdrachtgevers, zodat sociaal ontwikkelbedrijven geen opdrachten onder de marktprijs aannemen en de continuïteit van het bedrijf gewaarborgd blijft.
- xii. **Ga langdurige partnerships aan met opdrachtgevers.** Vermijd kortlopende opdrachten waarbij er sprake is van een klassieke klant-leverancier relatie tussen sociaal ontwikkelbedrijf en opdrachtgever. Langdurige partnerships met opdrachtgevers die investeren in ruimte, machines en procesverbetering bieden meer stabiliteit. Dit vraagt om nauwe samenwerking, gezamenlijke procesaanpassingen en gerichte training van beschut werkers om een duurzame win-winsituatie te creëren.
- xiii. **Werk samen met andere sociaal ontwikkelbedrijven om werk binnen te halen en schaal te organiseren.** Door samen te werken kunnen sociaal ontwikkelbedrijven hun bereik vergroten, buiten de eigen regio en bestaande sectoren kijken en nieuwe opdrachtgevers aantrekken.
- xiv. **Werk aan het negatieve imago.** Het negatieve imago van sociaal ontwikkelbedrijven, vooral onder jongeren, kan worden verbeterd door gerichte werksoorten aan te bieden en jongeren vroegtijdig kennis te laten maken met de sector. Leren van andere bedrijven is hierbij essentieel, waarbij het opzetten van een apart 'jongerenlabel' binnen het bedrijf een goed voorbeeld is.
- xv. **Werk samen met andere sociaal ontwikkelbedrijven om goede praktijken uit te wisselen en van elkaar te leren.** Lerende netwerken tussen sociaal ontwikkelbedrijven zijn helpend om kennis te delen en best practices te implementeren. Om zo de efficiëntie van sociaal ontwikkelbedrijven en de verdien capaciteit van beschut werk te verbeteren.

UWV

- xvi. **Versterk de samenwerking bij indicatiestelling voor beschut werk.** Een intensievere samenwerking met gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en onderwijsinstellingen helpt bij het verkrijgen van een completer beeld van kandidaten bij het advies voor de indicatiestelling voor beschut werk. UWV moet hierbij wel de eigen objectiviteit en de rechtspositie van de aanvrager (blijven) waarborgen.
- xvii. **Stuur op consistente naleving van wet- en regelgeving bij indicatiestelling voor beschut werk.** Zorg voor een uniforme toepassing van de wet- en regelgeving bij indicatiestelling voor beschut werk, aangezien sommige lokale UWV-vestigingen hiervan afwijken. Dit kan door richtlijnen aan te scherpen, medewerkers te trainen en regelmatig audits uit te voeren.
- xviii. **Investeer in kennisdeling over de indicatiestelling voor beschut werk.** Zodat gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en inwoners beter begrijpen wanneer en hoe een aanvraag in te dienen. Een regionaal lerend netwerk kan deze kennisuitwisseling verder ondersteunen.

Rijk

- xix. **Overweeg een alternatief voor loonwaardemeting.** We hebben in dit onderzoek twee denkrichtingen geschetst voor de toekomst van loonwaardemeting in de context van beschut werk. Overweeg één van deze twee denkrichtingen uit te werken en te implementeren in het stelsel.
- xx. **Start een ontwerpproces om een uniform voortraject met praktijkobservatie te ontwikkelen.** We adviseren in dit onderzoek om voortrajecten met praktijkobservaties en daarin arbeidsvermogen en begeleidingsbehoefte te wegen als onderdeel van het indicatieproces, om een beter onderscheid te maken tussen de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk. Het ontwerpproces dient te leiden tot een uniforme werkwijze om deze elementen te wegen en duidelijke criteria voor UWV om deze elementen onafhankelijk te kunnen beoordelen.
- xxi. **Initieer een landelijke missie bij reguliere werkgevers en opdrachtgevers voor beschut werk.** Om meer inzet en werkgelegenheid van beschut werk te creëren. Dit kan door het ontwikkelen van een landelijke missie. Een landelijke missie waarin het creëren van een gelijk speelveld met afspraken over minimale afzetprijzen tussen 'concurrerende' publieke instellingen en het versterken van de maatschappelijke waarde van sociaal ondernemerschap en inclusief werkgeverschap centraal staat.
- xxii. **Werk aan het negatieve imago van beschut werk en sociaal ontwikkelbedrijven.** Bijdragen aan een beter imago van sociaal ontwikkelbedrijven kan door positieve verhalen en de maatschappelijke waarde van beschut werk breed te delen. Het versterken van het imago kan onderdeel uitmaken van de voorgestelde landelijke missie.
- xxiii. **Zorg voor duidelijke en stabiele rijksbijdragen en monitor de financiële gezondheid van de sector.** Dit onderzoek richtte zich niet op het ter discussie stellen van de hoogte van rijksbijdragen, de vertaling van gemeenten naar de uitvoering of het financiële arrangement voor beschut werk. Hierover kunnen we dan ook geen uitspraken doen. Wel adviseren we het Rijk samen met gemeenten en de sector te kijken naar een toekomstbestendige infrastructuur en passend financieel arrangement om voldoende continuïteit en duidelijkheid te creëren.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding voor dit onderzoek

Met de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 is de Wsw-voorziening vervangen door de voorziening nieuw beschut (hierna: beschut werk) en de werkplekken die vallen onder de banenafpraak. De doelgroep van beschut werk (hierna: beschut werkers) betreft personen met een afstand tot de arbeidsmarkt die extra begeleiding of aanpassingen op de werkplek (oftewel een 'beschutte' omgeving) nodig hebben om loonvormende arbeid te kunnen verrichten. Het gaat hier om dusdanige begeleiding of aanpassing van het werk die niet kan worden verwacht van een reguliere werkgever. Beschut werk fungeert daarmee als een waardevolle bron van arbeidsparticipatie.

Uit eerder onderzoek van Significant APE naar de kosten en uitvoering van beschut werk blijkt dat de totale kosten voor een beschutte werkplek jaarlijks gemiddeld hoger zijn dan de beschikbare subsidies plus rijksbegroting. Het resulterend tekort uit beschut werk wordt met name veroorzaakt doordat de netto toegevoegde waarde (hierna: NTW) per beschut werker in de praktijk lager ligt dan wat de loonwaardemeting, die de basis vormt voor de loonkostensubsidie (hierna: LKS), aangeeft. Dit speelt met name bij beschut werkers werkzaam in de werksoort 'beschut binnen'. Als het stelsel functioneert als beoogd dan zou de NTW en LKS samen voldoende moeten zijn om het brutosalaris ten bedrage van het wettelijk minimumloon (hierna: WML) te dekken. Oftewel de loonwaardemeting voorspelt dan de feitelijke omzetwaarde van een beschut werker.

Een verklaring voor het tekort uit beschut werk is mogelijk te vinden in de uitvoering van beschut werk. Bij een optimale uitvoering van beschut werk worden de volgende zaken verondersteld:

- a. **Sociaal ontwikkelbedrijven de verdien capaciteit van beschut werkers optimaal benutten**
De NTW van beschut werk hangt sterk af van de bedrijfsvoering van bedrijven. Als het bedrijven lukt om hun bedrijfsvoering verder te optimaliseren, stijgt de NTW gegeven de gemeten loonwaarde. Dit kan mogelijk door meer mensen in te zetten op werksoorten die meer NTW genereren of door de bestaande werksoorten meer te laten renderen. De NTW van 'beschut binnen' is aanzienlijk lager dan de werksoorten 'buiten' (bijvoorbeeld Werken op Locatie en detachering). De verdien capaciteit van beschut werkers zou dus beter tot uiting komen bij werksoorten 'buiten' in plaats van 'binnen'. Echter, dit is niet voor alle beschut werkers haalbaar. Op dit moment is het grootste deel van de doelgroep beschut werk werkzaam 'beschut binnen'. Dit komt doordat het grootste deel van de doelgroep zodanige arbeidsbeperkingen heeft dat dit het meest passend is¹. Ook kan de verdien capaciteit van beschut werkers beter benut worden door hogere verkooptarieven te hanteren. Veel beschut werkers werkzaam 'beschut binnen' worden ingezet tegen lage verkooptarieven, omdat zij werkzaamheden verrichten waarvoor opdrachtgevers op dit moment minder voor willen betalen dan voor andersoortige werkzaamheden (bijvoorbeeld inpakken, verpakken, metaalbewerking et cetera)². Naast de inzet op werksoorten is de bedrijfsvoering ook te optimaliseren door zaken als de beheersing van kosten en het klantenbestand.
- b. **De loonwaardemeting aansluit bij de feitelijke verdien capaciteit van beschut werkers**
De huidige systematiek van loonwaardemeting kijkt enkel naar de relatieve loonwaarde en niet naar de absolute omzetwaarde (de verdien capaciteit) van een beschut werker. De loonwaardemeting houdt zo geen rekening met het feit dat voor sommige werkzaamheden beschut werk binnen een

¹ Bron: [De kosten van beschut werkplekken in Nederland \(Significant\)](#).

² Bron: [De kosten van beschut werkplekken in Nederland \(Significant\)](#).

lage absolute verkoopprijs wordt gehanteerd. De loonwaardemeting zegt daarmee niets over welke NTW de beschut werker naar verwachting zal genereren.

- c. **Er een duidelijk onderscheid is tussen de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk**
Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), VNG, Cedris en Divosa ontvangen signalen van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven dat mensen soms een indicatie beschut werk krijgen, terwijl hun capaciteiten beter passen bij arbeidsmatige dagbesteding. Deze mensen hebben daardoor een lage verdien capaciteit waardoor een sociaal ontwikkelbedrijf een beperkte NTW behaalt. Een mogelijke optie om een duidelijker onderscheid te maken tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk, is om loonwaarde van een persoon als criterium te hanteren bij de indicatiestelling voor beschut werk. Loonwaarde is op dit moment wettelijk geen grond voor toekennen van een indicatie beschut werk.³

Het ministerie van SZW heeft Significant APE daarom gevraagd onderliggend verdiepend onderzoek uit te voeren naar de optimalisatie van de uitvoering van beschut werk.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het primaire doel van dit onderzoek is te verkennen hoe de verdien capaciteit van beschut werkers beter kan worden benut om het operationele resultaat bij sociaal ontwikkelbedrijven te verbeteren. Zo kan het aantal beschut werkplekken (verder) gaan groeien.

Het onderzoek heeft de volgende specifiekere doelen:

- a. Verkennen van de wenselijkheid van (een minimale) loonwaarde als criterium voor het definiëren van de doelgroep nieuw beschut werk;
- b. Identificeren van verbeterpunten in de huidige loonwaardemethodiek;⁴
- c. Analyseren van de bestaande werksoorten om te bepalen of en hoe verbetering mogelijk is.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

In hoeverre is het wenselijk de loonwaarde en daarbij horende ondergrensindicatie als criteria toe te voegen voor de indicatiestelling van beschut werk en hoe kunnen de loonwaardemethodiek (methode en uitvoering) en werksoorten in beschut werk verbeterd worden, om de verdien capaciteit van beschut werkers en sociaal ontwikkelbedrijven optimaal te benutten?

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende tien onderzoeksvragen:

1. Op welke wijzen kan de loonwaarde en de verdien capaciteit van mensen die vallen onder beschut werk optimaal worden verzilverd?
 - a. Wat betekent dit in het algemeen voor de werksoorten in beschut werk?
 - b. Wat zijn aanbevelingen voor de bedrijfsvoering van so-bedrijven?
2. Wat is de gemiddelde en potentiële loonwaarde van mensen die vallen onder beschut werk?
3. Wat is de gemiddelde en potentiële verdien capaciteit van mensen die vallen onder beschut werk?
4. In hoeverre blijft het verdien potentieel van beschut werkers onbenut?

³ Bij de indicatiestelling van beschut werk wordt wel uitgegaan van arbeidsvermogen, indien UWV twijfelt hierover wordt arbeidsvermogen meegenomen in de beoordeling.

⁴ Een evaluatie van de huidige methodiek van loonwaardebepaling valt buiten de scope van de opdracht. Hier is recent veel onderzoek naar gedaan, zoals toenmalig minister Schouten in de [kamerbrief van 30 augustus 2023](#) toegelicht heeft. Tegelijkertijd ontkomen we er in dit onderzoek niet aan om te raken aan (problemen met deze) methodiek, om verbetervoorstellen in perspectief te kunnen plaatsen.

-
5. Welke elementen bepalen in de praktijk het onderscheid tussen dagbesteding en beschut werk? Beschrijf deze elementen zo concreet mogelijk. Hoe kunnen deze elementen beter worden afgewogen bij het bepalen van een aanspraak?
 6. Welke mogelijkheden zijn er om de hoogte van de loonwaarde mee te nemen als criterium in het proces van indicatiestelling voor beschut werk?
 7. Welke ruimte biedt het huidige proces van UWV hiervoor en/of is expertise van derden nodig om de uitvoering van vraag 6 te realiseren?
 8. In hoeverre bestaat er een correlatie tussen de loonwaarde en de mate van begeleidingsbehoefte?
 9. Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het direct meewegen van de (potentiële) loonwaarde van mensen bij de bepaling of ze in aanmerking komen voor beschut werk (de indicatiestelling)?
 10. Wat zijn de voor- en nadelen van het achterwege laten van loonwaardemetingen en het uitgaan van een gemiddelde loonwaarde voor deze groep?

1.3 Scope van dit onderzoek

Dit onderzoek richt zich hoofdzakelijk op de verdien capaciteit van beschut werk en daarmee op de directe financiële opbrengsten van beschut werk. Het staat buiten kijf dat beschut werk veel meer omvat dan alleen de financiële opbrengst. Naast de directe verdien capaciteit draagt beschut werk bij aan de arbeidsparticipatie van kwetsbare doelgroepen en levert het belangrijke maatschappelijke waarde. Dit onderzoek beperkt zich echter tot de financiële opbrengsten, waardoor andere aspecten zoals de bredere maatschappelijke impact buiten beschouwing blijven.

1.4 Leeswijzer

Voor het vervolg van dit rapport hanteren we de volgende hoofdstukindeling:

- a. Hoofdstuk 2: in dit hoofdstuk beschrijven we de aanpak die we hebben gehanteerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden;
- b. Hoofdstuk 3: in dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen van de casestudies van twaalf sociaal ontwikkelbedrijven en private uitvoerders;
- c. Hoofdstuk 4: in dit hoofdstuk beantwoorden we de tien centrale onderzoeksvragen en schetsen we de kerninzichten die uit het onderzoek naar voren komen. Daarnaast formuleren we aanbevelingen gericht op de verschillende stakeholders;
- d. Bijlage A: in deze bijlage lichten we toe wat beschut werk is en wie beschut werkers zijn;
- e. Bijlage B: in deze bijlage staat de kwantitatieve uitvraag die we hebben gebruikt in dit onderzoek.

2 Onderzoeksmethode

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we welke aanpak we hebben gehanteerd om antwoord te geven op de tien onderzoeksvragen van dit onderzoek.

2.2 De aanpak op hoofdlijnen

We hebben het onderzoek via verschillende methoden uitgevoerd. Naast deskresearch en gesprekken met verschillende stakeholders en deskundigen hebben we casestudies uitgevoerd bij een twaalfstal sociaal ontwikkelbedrijven (10) en private uitvoerders (2).

We spraken zowel stakeholders binnen de bedrijven als stakeholders gerelateerd aan de bedrijven (UWV en gemeenten). Ook hebben we gesprekken gevoerd met beschut werkers zelf over hun ervaringen bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Dit heeft geleid tot kwalitatieve informatie over de praktijk, (verbeteringen) in de werking van de loonwaardemeting en de mogelijkheid om toegevoegde waarde te realiseren in de uitvoering. Ieder betrokken sociaal ontwikkelbedrijf is gevraagd om kwantitatieve gegevens aan te leveren over de actuele en potentiële loonwaarde en NTW van beschut werkers. De kwantitatieve en kwalitatieve informatie hebben we geanalyseerd, getoetst en samengebracht tot een overzichtelijk beeld op basis van de casestudies.

De (voorlopige) bevindingen hebben we geanalyseerd, geduid en verrijkt in vier focusgroepen met deels de betrokkenen uit de onderzochte cases en deels met andere sociaal ontwikkelbedrijven. Tot slot werden de (tussentijdse) resultaten besproken in een brede klankbordgroep, waarvan de feedback in het rapport is verwerkt. Het vervolg van dit hoofdstuk omschrijft de aanpak in meer detail.

2.3 De definities van de begrippen loonwaarde, verdien capaciteit en NTW

2.3.1 Inleiding

Om de uitkomsten uit het onderzoek goed te begrijpen is het van belang enkele kernbegrippen toe te lichten. We merken dat in de praktijk begrippen soms (ongemerkt) door elkaar kunnen (gaan) lopen. Daarom hebben we onderstaand de in dit onderzoek gehanteerde definities van de volgende begrippen toegelicht: loonwaarde, verdien capaciteit en NTW.

2.3.2 Loonwaarde

De loonwaarde van een beschut werker verwijst naar de arbeidsprestatie van een beschut werker met een afstand tot de arbeidsmarkt in vergelijking met een werknemer zonder afstand tot de arbeidsmarkt. Deze loonwaarde is uitgedrukt in een percentage van het WML. Een loonwaardedeskundige stelt het loonwaardepercentage vast op basis van de elementen tempo, kwaliteit en nettowerktijd. In paragraaf A.6.2 geven we een uitgebreidere toelichting over de (methode van) loonwaardebepaling.

2.3.3 *Verdiencapaciteit*

De verdiencapaciteit geeft inzicht in de mate waarin beschut werkers opbrengsten kunnen genereren (gelet op capaciteiten en specifiek werk dat wordt uitgevoerd) voor de werkgever. Het gaat dus over het opbrengstpotentieel van de beschut werker. Met opbrengsten bedoelen we de omzet die met de productie of dienstverlening door beschut werkers wordt gerealiseerd.

2.3.4 *Netto toegevoegde waarde (NTW)*

De NTW van een beschut werker is de omzet minus de inkoopwaarde van het te produceren goed. De NTW biedt inzicht in de financiële bijdrage die een beschut werker effectief levert aan het bedrijf.

2.3.5 *Verhouding loonwaarde, verdiencapaciteit en NTW*

De verdiencapaciteit van een beschut werker verschilt duidelijk van de loonwaarde. Verdiencapaciteit gaat over het potentiële bedrag aan omzet dat de beschut werker kan genereren voor de werkgever. Het toont het opbrengstpotentieel van de werknemer in euro's. De loonwaarde daarentegen heeft geen directe relatie met de financiële opbrengst, maar richt zich puur op de arbeidsprestatie van de beschut werker binnen een bepaalde functie. De NTW verwijst tot slot naar de daadwerkelijke financiële bijdrage (in euro's) van de beschut werker aan de bedrijfsresultaten.

2.4 **Aanpak met behulp van casestudies bij sociaal ontwikkelbedrijven en private uitvoerders**

We hebben bij elk sociaal ontwikkelbedrijf of private uitvoerder personen gesproken die goed zicht hebben op de kenmerken van het bedrijf in het algemeen, indicatiestelling, loonwaarde (ontwikkeling) en/of mate van begeleiding. Denk aan managers beschut werk, directieleden, business controllers, werkcoaches of praktijkbegeleiders. Daarnaast hebben we verschillende stakeholders gerelateerd aan het sociaal ontwikkelbedrijf of de private uitvoerder gesproken om een breder inzicht te krijgen in bovengenoemde thema's. Het gaat hierbij om uitvoerders van loonwaardemetingen, vertegenwoordigers van UWV in de betreffende regio en opdrachtgevende gemeenten of het regionaal samenwerkingsverband van gemeenten. De gesprekken met al deze stakeholders verliepen in de vorm van een semigestructureerd interview. Tijdens het gesprek met de business controller was ook ruimte om vragen te stellen over het format voor de kwantitatieve gegevens over de loonwaarde en verdiencapaciteit of om dit format met elkaar door te lopen.

We hebben zes van de twaalf sociaal ontwikkelbedrijven en private uitvoerders fysiek bezocht en de andere zes digitaal gesproken. Bij vijf verschillende sociaal ontwikkelbedrijven spraken we met in totaal 16 beschut werkers. De beschut werkers verschilden in leeftijd, geslacht, achtergrond en problematiek. We bespraken met hen hoe ze hun begeleiding ervaren, welke taken ze uitvoeren en wat ze eventueel anders zouden willen in hun werk.

2.5 **Uitvraag gegevens loonwaarde en verdiencapaciteit middels format**

Voor het verzamelen van de gegevens over loonwaarde en verdiencapaciteit hebben we een uniform Excelformat ontworpen en die laten invullen door de business controllers van de sociaal ontwikkelbedrijven en private uitvoerders. Het gebruik van dit uniforme format stelt ons in staat om de verschillende casussen met elkaar te vergelijken. Het format vraagt verschillende onderdelen op met betrekking tot beschut werk binnen de organisatie, waaronder:

- a. Het aantal werknemers per werksoort (intern/binnen, werken op locatie, detachering en begeleid werken);

- b. De omvang van het dienstverband;
- c. De NTW per werksoort;
- d. De gemiddelde LKS;
- e. De gemiddeld gemeten loonwaarde;
- f. De verdeling van medewerkers over verschillende loonwaardecategorieën.

De loonwaardecategorieën zijn specifiek uitgevraagd om de diversiteit in loonwaarde weer te geven.

Wanneer een bedrijf geen specifieke gegevens over de doelgroep beschut werk kon aanleveren, vroegen we hen om een inschatting te maken of het gemiddelde van meerdere doelgroepen te gebruiken⁵. Het Excelformat staat in Bijlage B.

Aandachtspunten bij de uitvraag van gegevens over loonwaarde en verdien capaciteit:

Uit de analyse van de formats is gebleken dat er verschillen bestaan in de mate waarin de verschillende gevraagde componenten zijn geregistreerd bij de sociaal ontwikkelbedrijven en private uitvoerders. Er zijn bedrijven die de informatie specifiek voor de doelgroep beschut werk hebben aangeleverd, terwijl dit voor andere bedrijven niet haalbaar was. Dit komt doordat beschut werkers vaak samen met andere doelgroepen in een team werken binnen sociaal ontwikkelbedrijven. Aangezien diverse doelgroepen aan hetzelfde product werken, is het lastig om onderscheid te maken tussen de doelgroepen. Daarnaast hebben een aantal sociaal ontwikkelbedrijven hun aantallen op basis van aannames ingevuld. Reden hiervoor is het verschil in administratie tussen de verschillende bedrijven. De nauwkeurigheid van de gegevens daarmee verschilt per uitvoerder, waardoor er ruis in de gegevens zit. Ondanks de ruis, zijn de uitkomsten wel te vergelijken. Dit komt mede door het doorvragen op de data in de gesprekken met business controllers van de bedrijven.

Het verschil in administratie geldt echter niet voor de LKS, aangezien werkgevers verplicht zijn deze per individuele werknemer te registreren. Bovendien betreffen de cijfers uit deze uitvraag een momentopname en volgen uit onder andere de omstandigheden en de mix van werknemers in dat jaar.

2.6 Selectie van cases, respons en representativiteit

Aan de voorkant is gekozen voor een steekproef van sociaal ontwikkelbedrijven en private uitvoerders waarbij het geheel aan informatie een goed beeld dient te geven over heel Nederland en de verschillende vormen en ervaringen in regio's. De selectie van sociaal ontwikkelbedrijven en private uitvoerders hebben we samen gemaakt met de klankbordgroep van het onderzoek. Deelnemers van de klankbordgroep van dit onderzoek zijn het ministerie van SZW, Cedris, UWV, Divosa, VNG en FNV. De cases zijn geselecteerd op basis van de volgende selectiecriteria:

- a. **Geografische dekking:** verdeeld over Nederland, stedelijk en niet-stedelijk gebied;
- b. **Aantal beschut werkers:** bij voorkeur (maar niet uitsluitend) grotere bedrijven met een hoog aantal beschut werkers;
- c. **Verskillende uitvoeringsvarianten:** zowel sociaal ontwikkelbedrijven (10) als private uitvoerders (2). Het type sociaal ontwikkelbedrijf hebben we ook laten meewegen in de selectie (gecombineerd bedrijf, integraal sociaal ontwikkelbedrijf, partieel sociaal ontwikkelbedrijf, bedrijf voor beschut werk en klassiek sociaal ontwikkelbedrijf). De private uitvoerders zijn reguliere werkgevers, gekoppeld aan de belangrijkste opdrachtgevende gemeente;
- d. **Hoogte netto toegevoegde waarde:** we hebben op basis van de Sectorinformatie 2023 van Cedris twee keer drie (in totaal zes) sociaal ontwikkelbedrijven met een hoge NTW per medewerker

⁵ Eén bedrijf kon de gegevens niet specifiek voor de doelgroep beschut aanleveren. Tien bedrijven konden dit wel, en van één bedrijf hebben we geen gegevens ontvangen.

-
- (top 20%) en lage NTW (laagste 20%) geselecteerd, gecorrigeerd op werksoort. Deze hebben we aangevuld met vier bedrijven uit het 'middensegment' qua NTW of interessante sociaal ontwikkelbedrijven die niet meededen aan de sectorinformatie;
- e. **Financiering 30% loonwaarde:** we hebben drie sociaal ontwikkelbedrijven geselecteerd waarbij het gaat om een regio waar de gemeente en uitvoerder reeds een bestuurlijke afspraak hebben om in de financiering uit te gaan van (forfaitair) 30% loonwaarde.

3 Bevindingen casestudies

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen van de casestudies van twaalf sociaal ontwikkelbedrijven (10) en private uitvoerders (2).

De bevindingen in dit hoofdstuk vormen een eerste schets van de antwoorden op de tien onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.2). De concrete en volledige beantwoording van de onderzoeksvragen staat uitgewerkt in hoofdstuk 4. In de volgende paragrafen in dit hoofdstuk wordt voor de onderzoeksvragen een eerste schets van het antwoord gegeven:

- a. Paragraaf 3.3: De gemiddelde en potentiële loonwaarde van beschut werkers (onderzoeksvraag 2 en 8);
- b. Paragraaf 3.4: Aansluiting loonwaardemeting op de loonwaarde van beschut werkers (onderzoeksvraag 10);
- c. Paragraaf 3.5: Indicatiestelling beschut werk en het hanteren van loonwaarde als criterium (onderzoeksvraag 5, 6, 7 en 9);
- d. Paragraaf 3.6: Verzilveren van de verdien capaciteit van beschut werkers: juiste begeleiding en passende werkplek (onderzoeksvraag 4);
- e. Paragraaf 3.7: Verbeteren van de verdien capaciteit van beschut werk: slimme(re) keuzes in bedrijfsvoering en overtuigende acquisitiekracht nodig (onderzoeksvraag 1);
- f. Paragraaf 3.8: Relatie tussen NTW, loonwaarde (verzilveren van) verdien capaciteit en bedrijfsresultaat (onderzoeksvraag 3).

3.2 Algemeen beeld sociaal ontwikkelbedrijven

In deze paragraaf schetsen we een aantal algemene bevindingen uit de casestudies over de sociaal ontwikkelbedrijven en private uitvoerders die relevant zijn voor het benutten van de verdien capaciteit van beschut werk.

3.2.1 *Sociaal ontwikkelbedrijven zitten over het algemeen in een transitie- en ontwikkelfase van (traditioneel) werkbedrijf naar ontwikkelbedrijf of breder participatiebedrijf*

De meerderheid van de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven zit in de transitie- en ontwikkelfase van (traditioneel) werkbedrijf naar ontwikkelbedrijf of breder participatiebedrijf, zoals ze zelf hebben aangegeven in ons onderzoek. Waarbij het enerzijds niet alleen draait om een bepaalde productie, maar waarbij anderzijds de ontwikkeling van alle aan het werk zijnde doelgroepen meer centraal staat. Sommige sociaal ontwikkelbedrijven zijn verder gevorderd in deze transitie dan andere sociaal ontwikkelbedrijven⁶.

Deze ontwikkeling is van belang voor de verdien capaciteit van beschut werk, aangezien de nadruk op begeleiding voor onder meer de doelgroep beschut werk bijdraagt aan het optimaal benutten van hun verdien potentieel (zie paragraaf 3.6 voor verdere toelichting). Alle in de casestudies onderzochte bedrijven hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in het versterken van de begeleiding van de verschillende doelgroepen. Hieronder staan enkele voorbeelden weergegeven die deze transitie illustreren.

⁶ Dit is in lijn met het onderzoek [Infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven \(Berenschot\)](#).

Voorbeelden die de transitie van (traditioneel) werkbedrijf naar ontwikkelbedrijf laten zien:



- a. Het sociaal ontwikkelbedrijf heeft de bedrijfsinrichting opnieuw ingericht. Arbeidsontwikkeling is nu een afdeling die als paraplu boven alle andere afdelingen in de uitvoering hangt. Binnen deze afdeling werken arbeidscoaches. Indien er extra begeleiding nodig is bij de beschut werker (bijvoorbeeld op andere leefgebieden) kunnen de leidinggevenden in de uitvoering een arbeidscoach inschakelen. Deze arbeidscoach heeft de tools en de tijd om deze extra begeleiding te bieden of externe begeleiding (bijvoorbeeld wijkteam) in te schakelen.
- b. Het sociaal ontwikkelbedrijf heeft een team met ontwikkelcoaches opgezet. Deze ontwikkelcoach is vanaf het moment van plaatsing betrokken. De ontwikkelcoach maakt een ontwikkelplan met de beschut werker en voert meerdere gesprekken per jaar met de beschut werker over zijn/haar ontwikkeling.
- c. Het sociaal ontwikkelbedrijf werkt nu volgens de methodiek van 'supported employment'. Deze methodiek is ontwikkeld voor het coachen van mensen met een (arbeids)beperking, waarbij de inzet is op eigen regie en intrinsieke motivatie van de beschut werker. Alle leidinggevenden bij het sociaal ontwikkelbedrijf zijn hierin getraind.
- d. Het sociaal ontwikkelbedrijf heeft een kenniscentrum opgericht waar zowel leidinggevenden als beschut werkers advies kunnen vragen over hun ontwikkeling en om eventuele (extra) begeleiding als zij dat nodig hebben.

Ook zien we dat de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven een brede(re) doelgroep willen gaan bedienen (voor zover zij dit niet al deden). Een belangrijk motief om een brede(re) doelgroep te bedienen is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te helpen. Een breed aanbod aan activiteiten (dagbesteding, re-integratie, inburgering et cetera) en werksoorten biedt meer mogelijkheden om de gerichte ondersteuning aan de verschillende doelgroepen daadwerkelijk ook te kunnen bieden. Deze ontwikkeling is belangrijk voor de verdien capaciteit van beschut werk. Omdat een breed aanbod aan werksoorten meer beschut werkers de kans biedt op een passende werkplek, wat helpt om hun verdienpotentieel te verzilveren. Het bedienen van een brede(re) doelgroep is enerzijds gericht op de (brede) inzet van competenties op het gebied van het ontwikkelen van arbeidsmarktparticipatie. Anderzijds heeft dit (veelal) ook het doel om schaalgrootte te realiseren en een stabiele, financiële continuïteit van de organisatie te borgen. Deze transitie blijkt ook uit de sectorinformatie 2023 van Cedris (zie tabel 1).

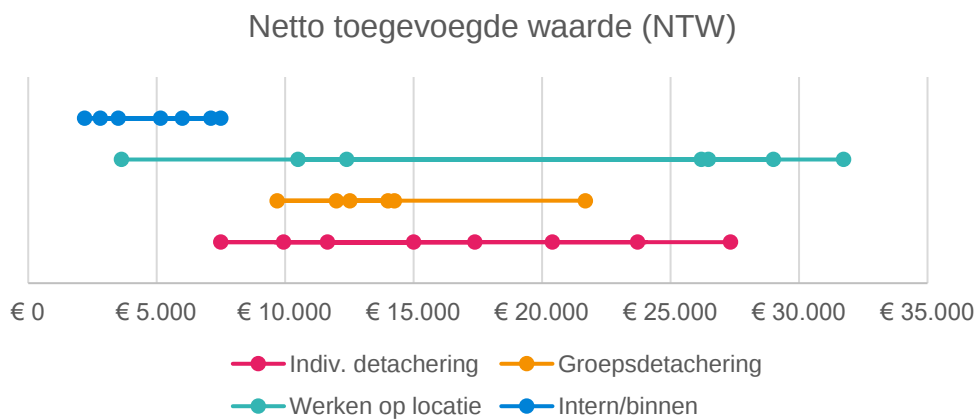
Type bedrijf (infrastructuur)	Onderzoek Significant*	Sectorinformatie Cedris 2023
Gecombineerd bedrijf	8%	18%
Integraal sociaal ontwikkelbedrijf	33%	37%
Partieel sociaal ontwikkelbedrijf	50%	35%
Bedrijf voor beschut werk	Niet in casestudies	6%
Klassiek sociaal ontwikkelbedrijf	Niet in casestudies	4%

Tabel 1. Indeling infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven⁷

⁷ *9% ontbreekt, omdat één casus in het onderzoek een private sociaal ondernemer is en geen sociaal ontwikkelbedrijf.

3.2.2 NTW het laagst bij werksoort beschut binnen

In figuur 1 is de NTW per werksoort van de sociaal ontwikkelbedrijven weergegeven die we hebben onderzocht in de casestudies. Twee bedrijven met een zeer hoge NTW zijn hierbij niet weergegeven⁸. De NTW ligt aanzienlijk lager bij beschut binnen in vergelijking met de overige werksoorten. Dit beeld is vergelijkbaar met hetgeen we zien in de sectorinformatie 2023 van Cedris en het eerdere onderzoek van Significant APE over de kosten en uitvoering van beschut werk. Dit komt voornamelijk doordat beschut werkers binnen doorgaans werkzaamheden uitvoeren zoals inpakken, verpakken, ompakken, metaalbewerking, et cetera. Deze activiteiten hebben veelal een lage(re) economische waarde. Daarnaast zien we een grote diversiteit in de NTW bij individuele detachering en WOL bij de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven. Dit is vooral het gevolg van de verscheidenheid aan contracten die de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven afsluiten met reguliere werkgevers.



Figuur 1. NTW verschillende werksoorten (intern/binnen: n = 7; werken op locatie: n = 7; groepsdetachering: n = 6; individuele detachering: n = 8)

3.3 Gemiddelde en potentiële loonwaarde van beschut werkers

In deze paragraaf richten we ons op de gemiddelde en potentiële loonwaarde van beschut werkers. De loonwaarde wordt bepaald op basis van de productiviteit van de beschut werker in vergelijking met een reguliere werknemer zonder afstand tot de arbeidsmarkt, waarbij rekening wordt gehouden met factoren zoals tempo, kwaliteit van het werk en de nettowerktijd.

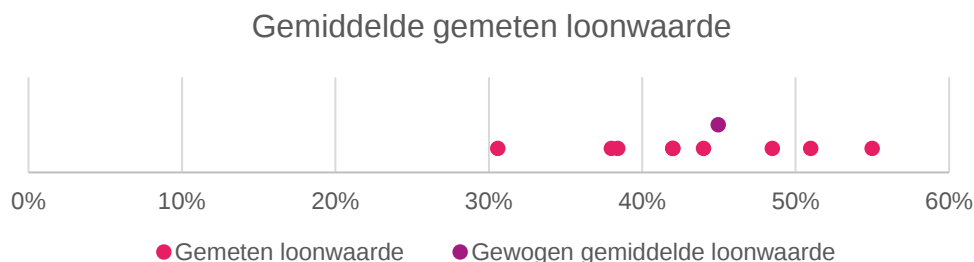
3.3.1 Beperkte spreiding in gemeten loonwaarde

Bij de helft van onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven heeft de meerderheid van de beschut werkers een loonwaarde van maximaal 40%. figuur 2 toont de verdeling van de gemiddelde *gemeten* loonwaarde voor de doelgroep beschut werk bij de onderzochte bedrijven. Hierin is te zien dat de gewogen gemiddelde gemeten loonwaarde rond de 45% ligt⁹. Het exacte aantal loonwaardemetingen waarop dit cijfer is gebaseerd, is niet bekend. Het totale aantal fte's in beschut werk bij deze bedrijven is ruim 700, maar niet

⁸ Het gaat hierbij om een bedrijf dat door het uitvoeren van een uitzonderlijke hoge winstgevende activiteit een hoge NTW haalde. Bij het andere bedrijf komt dit doordat de NTW niet te onderscheiden is naar de doelgroep.

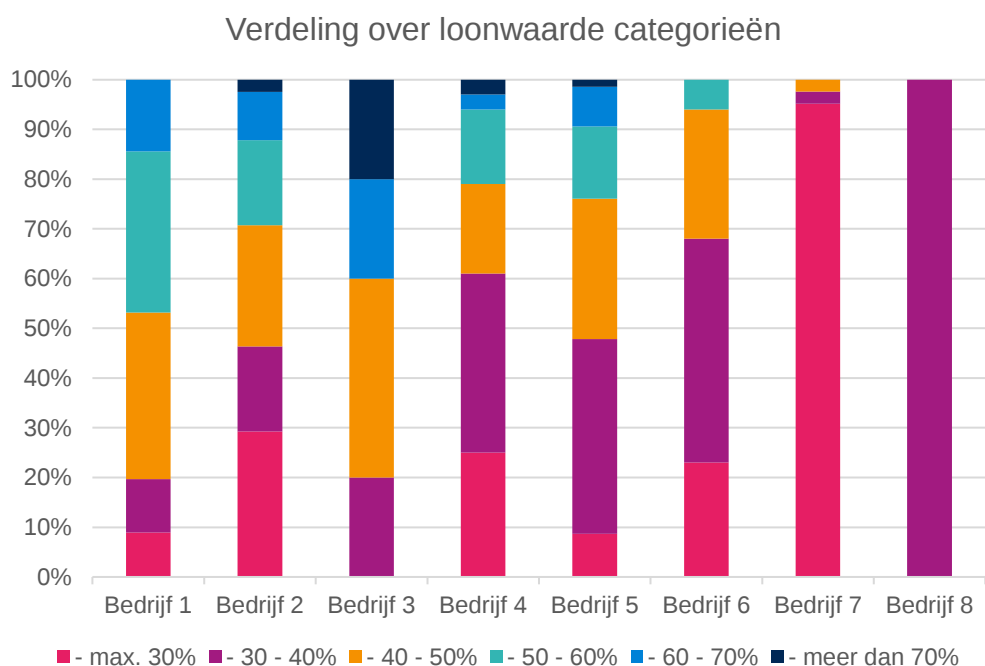
⁹ Bedrijven met een groot aantal beschut werkers wegen zwaarder mee in de berekening van het gemiddelde.

voor al deze 700 beschut werkers is een loonwaardemeting uitgevoerd.



Figuur 2. Spreiding gemiddeld gemeten loonwaarde (n=9)

De verdeling van de gemeten loonwaarde van beschut werkers bij de onderzochte bedrijven over verschillende loonwaardecategorieën wordt getoond in figuur 3. Elk sociaal ontwikkelbedrijf is weergegeven in de vorm van een gestapelde kolom, waarbij de afzonderlijke delen de verdeling van beschut werkers over de zes loonwaardecategorieën visualiseren. Hieruit blijkt dat sommige sociaal ontwikkelbedrijven meer beschut werkers in de lage loonwaardecategorieën hebben, terwijl andere sociaal ontwikkelbedrijven een meer evenwichtige verdeling over de verschillende categorieën laten zien. Een aantal sociaal ontwikkelbedrijven heeft een gemiddeld gemeten loonwaarde van boven de 50%. Dit zijn voornamelijk sociaal ontwikkelbedrijven waarbij de beschut werkers gedetacheerd zijn, of waarbij enkel voor de detachering de loonwaarde wordt gemeten. Verder is er een sterke variatie te zien tussen de bedrijven in de verdeling in de gemeten loonwaarde. De redenen hiervoor zijn verschillend. Zo voert bedrijf 8 in figuur 3 geen loonwaardemetingen uit en plaatst dit bedrijf alle beschut werkers standaard in de categorie loonwaarde 30-40%. Bij bedrijven 1, 2, en 5 is een groot aandeel beschut werkers werkzaam zowel beschut binnen als gedetacheerd, waardoor zij een meer gevarieerde opbouw hebben in de loonwaardemeting dan bijvoorbeeld bedrijf 6 en 7. De sterke variatie tussen de bedrijven in de gemeten loonwaarde komt door verschillen in werksoorten of de diversiteit van de doelgroep beschut werk. De gemeten loonwaarde zoals gepresenteerd in de grafiek zegt daarmee (nog) niets over prestatie van een sociaal ontwikkelbedrijf in het optimaal benutten van de verdien capaciteit van beschut werkers.



Figuur 3. Verdeling werknemers over de verschillende loonwaardecategorieën

3.3.2 *Het verschil tussen de gemiddelde en potentiële loonwaarde is klein*

Eén van de onderzoeksonderwerpen in de casestudies is om in beeld te brengen wat het verschil is tussen de gemiddelde en de potentiële loonwaarde. De achterliggende gedachte is dat een mogelijke groei in de loonwaarde kan leiden tot een hogere verdien capaciteit van een beschut werker. Dit kan het geval zijn als de beschut werker meer werkzaamheden kan verrichten of taken met een hogere economische waarde op zich neemt. Echter, de loonwaarde en verdien capaciteit zijn twee verschillende begrippen. Loonwaarde verwijst naar de arbeidsprestatie van een beschut werker ten opzichte van een reguliere werknemer. Verdien capaciteit daarentegen duidt op de potentiële omzet die de beschut werker voor de werkgever kan genereren. Zoals beschreven in paragraaf 2.3. Deze paragraaf richt zich dan ook specifiek op de ontwikkeling van loonwaarde, om het onderscheid tussen beide begrippen helder te houden. De rol van sociaal ontwikkelbedrijven bij het daadwerkelijk verzilveren van de verdien capaciteit van beschut werkers, bijvoorbeeld door het soort werk dat zij aanbieden, komt later aan bod in paragraaf 3.6 en 3.7.

Het kwantificeren van het verschil tussen de gemiddelde en potentiële loonwaarde is in dit onderzoek niet mogelijk. Dit komt doordat de sociaal ontwikkelbedrijven die wij onderzochten geen registratie bijhouden van de potentiële loonwaarde van een beschut werker op enig moment¹⁰. In ons onderzoek hebben we daarom in interviews (verschillende perspectieven) gevraagd naar hun ervaringen met de ontwikkeling van de loonwaarde. De meerderheid van de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven geeft aan dat het verschil tussen de gemiddelde en potentiële loonwaarde over de gehele groep beschut werkers klein is en redelijk stabiel blijft over de tijd. De geïnterviewden bij deze sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat de loonwaarde van de doelgroep beschut werk doorgaans rond de 40% ligt. De overige onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat er zeker sprake kan zijn van een kleine stijging in de loonwaarde gedurende een bepaalde periode, mits de juiste en voldoende begeleiding aan beschut werkers wordt geboden. Enkele onderzochte gemeenten bevestigen dat de loonwaarde van de doelgroep beschut werk nauwelijks stijgt. De meerderheid van de onderzochte gemeenten geeft aan weinig tot geen zicht te hebben op de ontwikkeling van de loonwaarde. Voor beschut werkers speelt het verhogen van de loonwaarde nauwelijks een rol. Voor hen is het met name belangrijk dat ze plezier hebben in hun werk, een vast ritme ervaren en zich persoonlijk en sociaal kunnen ontwikkelen. In paragraaf 3.3.4 gaan we specifiek in op de relatie tussen loonwaarde en begeleiding.

3.3.3 *De ontwikkeling van loonwaarde voor beschut werkers wordt zowel op individueel niveau als op groepsniveau beïnvloed maar blijft doorgaans stabiel*

De mate waarin de loonwaarde voor beschut werkers zich over het algemeen ontwikkelt, is te zien vanuit het perspectief van het individu en vanuit het perspectief van de groep als geheel. Waarbij de ontwikkeling van de loonwaarde van een **individu** in de meerderheid van de onderzochte cases als volgt verloopt:

- a. In de eerste fase van indiensttreding (of voortraject) - de inwerkperiode - leert de beschut werker het werk en regelt de organisatie de mate van begeleiding en/of past de werkpleksituatie aan. Na deze periode (van ongeveer drie tot twaalf maanden) ontstaat meestal een balans in de mate waarin de

¹⁰ Een andere te kwantificeren meting zou kunnen zijn om het verschil te zien tussen de eerste loonwaardemetingen opgeteld voor een gehele populatie beschut werkers (exclusief nieuwe instroom in de populatie) en opvolgende loonwaardemetingen. Het verschil tussen beide geeft dan een indicatie van de potentiële loonwaarde van de groep. Echter, omdat er maar zeer beperkt sprake is van voldoende metingen gedurende langere periode, zijn er geen bruikbare data op basis waarvan we een dergelijke kwantificering kunnen uitvoeren.

beschut werker functioneert en de begeleiding die nodig is om te kunnen functioneren. De loonwaarde bouwt zich op in deze periode;

- b. Na de inwerkperiode is in veel gevallen sprake van een min of meer stabiele periode, waarbij de prestaties en inzetbaarheid van de beschut werker soms fluctueren. De loonwaarde is vervolgens gedurende langere periode min of meer stabiel. Dit komt omdat de beschut werker de juiste begeleiding krijgt, een passende werkplek en werkomgeving heeft en zich onderdeel voelt van (de prestaties van) het team. Fluctuaties zijn soms gerelateerd aan een beperking of gebeurtenissen die in de privésfeer van de beschut werker voorkomen en het werk beïnvloeden. Soms betekent dit tijdelijk uitval of een verminderde loonwaarde;
- c. Bij sommige beschut werkers kan het zijn dat de inzetbaarheid en prestaties dalen als gevolg van verschillende omstandigheden. Bij sommige beschut werkers blijkt na verloop van tijd dat de prestaties en inzetbaarheid nog verder te verbeteren zijn en dat de loonwaarde nog (enkele) procenten kan stijgen. Sterke stijgingen na de inwerkperiode komen maar af en toe voor.

Op individueel niveau geldt volgens de meerderheid van de geïnterviewden voor de meeste beschut werkers dat na (ongeveer) een tot twee jaar de gemiddelde en potentiële loonwaarde (ongeveer) gelijk is aan elkaar.

Op **groepsniveau** van beschut werk spelen meerdere factoren een rol die zowel de gemiddelde als de potentiële loonwaarde beïnvloeden. De in-, door- en uitstroom van beschut werkers naar regulier werk (met LKS), naar dagbesteding of nieuwe instroom, heeft een directe invloed op het gemiddelde en de potentiële loonwaarde van de groep als geheel. Wanneer er sprake is van een 'stabiele' in-, door- en uitstroom, zal de gemiddelde loonwaarde ongeveer gelijk zijn aan de potentiële loonwaarde van de groep beschut werkers. Op dit moment geven de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven aan dat er sprake is van een 'stabiele' in-, door- en uitstroom. Dit komt voornamelijk omdat er maar weinig personen van beschut werk naar arbeidsmatige dagbesteding uitstromen en weinig personen van beschut werk naar regulier werk (met LKS) doorstromen. Dit verklaart waarom de meeste sociaal ontwikkelbedrijven voor de groep beschut werk geen grote veranderingen waarnemen in de ervaren loonwaarde, deze blijft doorgaans rond de 40% zoals eerder genoemd. Hierbij merken we nogmaals op dat er geen data beschikbaar zijn die dit beeld onderbouwen.

3.3.4 *De relatie tussen begeleiding en loonwaarde is niet eenduidig*

De begeleiding die beschut werkers ontvangen is gericht op het zo goed mogelijk functioneren in de werkcontext. Daarnaast richt de begeleiding zich niet alleen op het functioneren in het huidige werk, maar ook op de ontwikkeling van de beschut werker met het oog op toekomstige mogelijkheden en zijn potentieel. In het onderzoek hebben we gekeken of een intensivering van begeleiding leidt tot een hogere loonwaarde, en omgekeerd of een afname in begeleidingsintensiteit leidt tot een afname van de loonwaarde.

De mate en vorm van begeleiding verschillen per beschut werker. Dit is voornamelijk afhankelijk van het ontwikkelperspectief en vaardigheden van de beschut werker. Ook de wijze van organiseren van de begeleiding varieert per onderzocht sociaal ontwikkelbedrijf. Sommige bedrijven bieden bijvoorbeeld naast begeleiding op de werkvloer ook ondersteuning op andere leefgebieden buiten de werkcontext aan (zie paragraaf 3.2.1 en 3.3.6). Terwijl andere bedrijven deze bredere begeleiding niet kunnen bieden, bijvoorbeeld vanwege beperkte capaciteit. Daarnaast hanteren sommige bedrijven een model van continue begeleiding voor beschut werkers, terwijl anderen begeleiding op afroepbasis aanbieden. Deze keuze wordt grotendeels bepaald door de aanwezige vaardigheden en talenten binnen de groep beschut werkers bij het betreffende bedrijf. Welke vorm of model van begeleiding het meest effectief is voor de doelgroep beschut werk is in dit onderzoek niet onderzocht.

In ons onderzoek hebben we met begeleiders en management van de sociaal ontwikkelbedrijven en beleidsadviseurs en/of jobcoaches van gemeenten gesproken over de vorm en intensiteit van begeleiding. Kwantitatieve gegevens zijn niet voorhanden, maar uit de gesprekken volgt wel een eenduidig beeld. De relatie tussen de mate van begeleiding en de loonwaarde is niet eenduidig: meer begeleiding resulteert niet zonder meer in een hogere loonwaarde. Dit komt doordat de begeleiding binnen de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven zich voornamelijk richt op de 'horizontale ontwikkeling' of het behoud van de vaardigheden van beschut werkers en niet op het verbeteren of stabiel houden van de loonwaarde. De geïnterviewden omschrijven 'horizontale ontwikkeling' als de verbetering van vaardigheden van de beschut werker of zelfredzaamheid van de beschut werker waardoor zij extra taken of nieuwe taken op zich nemen. Het verbeteren van vaardigheden leidt vaak niet tot een hogere loonwaarde, maar wel tot minder schommelingen in de prestaties of (tijdelijke) uitval en houden de loonwaarde daarmee min of meer stabiel. In sommige gevallen daalt de loonwaarde zelfs (tijdelijk) bij beschut werkers met een nieuw takenpakket doordat zij bij de nieuwe taken meer moeite hebben om voldoende te presteren en het inwerkproces (veelal) opnieuw start (zij het in beperkte(re) mate). Bij 'horizontale ontwikkeling' kan het voorkomen dat sommige beschut werkers zich ontwikkelen van een taak met een lage economische waarde naar een taak met een hogere economische waarde waardoor hun verdien capaciteit toeneemt, maar dit hoeft niet te betekenen dat hun loonwaarde meestijgt en kan dus ook - vanwege de nieuwe taak - tijdelijk dalen.

De bevinding uit de onderzochte cases dat begeleiding niet noodzakelijk leidt tot een hogere loonwaarde is op zichzelf niet problematisch. Voor een optimale uitvoering van beschut werk (met een positieve NTW voor beschut werk als resultaat) is vooral de verdien capaciteit van beschut werkers van belang (zie paragraaf 3.8.1). Bij het daadwerkelijk benutten van deze verdien capaciteit speelt de mate van begeleiding echter wel een belangrijke rol (zie paragraaf 3.6).



Madelon werkt bij het sociaal ontwikkelbedrijf en is betrokken bij de productie van washandjes. Haar taken zijn sterk aangepast (met een hoge mate van jobcarving) zodat deze aansluiten op haar sterke punten; zo vouwt zij de washandjes. Deze hoge mate van carving maakt het echter lastig om haar daadwerkelijke loonwaarde te bepalen, omdat er geen reguliere functie bestaat waarin werknemers uitsluitend washandjes vouwen (het ontbreken van een passende normfunctie). De normfunctie die dan ook gebruikt is voor haar loonwaardemeting wekt dermate af van haar functie, waardoor een goede vergelijking niet mogelijk was. Haar loonwaarde is hierdoor gemeten op ongeveer 60%. Na een jaar is Madelon voldoende ingewerkt en klaar om over te stappen naar een andere productielijn, namelijk die van de kerstpakketten. Hier vult zij op een specifieke manier een bakje met meerdere items. Deze kerstpakketten hebben een hogere economische waarde voor het sociaal ontwikkelbedrijf dan het vouwen van de washandjes, waardoor haar verdien capaciteit is toegenomen. Doordat de werkzaamheden complexer zijn dan wat Madelon in het eerste jaar deed, werkt Madelon iets langzamer. Haar loonwaarde ligt daardoor lager dan vorig jaar, ondanks dat zij zich ontwikkeld heeft en haar verdien capaciteit is toegenomen door producten te leveren met een hogere economische waarde voor het sociaal ontwikkelbedrijf.

3.3.5 In de inwerkperiode bestaat er een verband tussen de mate van begeleiding en het behalen van een bepaalde loonwaarde

Uit alle cases blijkt dat er wel een verband is tussen de mate van begeleiding en het behalen van een bepaalde loonwaarde¹¹. Dit verband is vooral zichtbaar tijdens de inwerkperiode, waarin begeleiding cruciaal is om de beschut werker goed te laten functioneren in zijn of haar functie. Hierdoor is het mogelijk dat de loonwaarde stijgt. Daarnaast speelt begeleiding een belangrijke rol bij het voorkomen van uitval en het beperken van (negatieve) schommelingen in de inzetbaarheid en prestaties van beschut werkers door onder andere problemen die beschut werkers ervaren tijdig te signaleren.

Het bieden van begeleiding zien alle tien onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven daardoor niet als een middel om de loonwaarde te verbeteren. Zij zien het bieden van begeleiding juist als een manier om beschut werkers goed te laten functioneren, beschut werkers persoonlijk te ontwikkelen en de continuïteit in de uitvoering van het werk te waarborgen.

3.3.6 De begeleidingsbehoefte van beschut werkers verandert door problemen op verschillende leefgebieden

Geïnterviewden van vrijwel alle sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat de begeleidingsbehoefte wel aan het veranderen is. Dit heeft aan de ene kant te maken met problemen die beschut werkers ervaren op verschillende leefgebieden die niet direct gerelateerd zijn aan werk. De doelgroep neemt dergelijke problemen sneller mee naar het werk en dat beïnvloedt de arbeidsprestatie, bijvoorbeeld door gebrek aan concentratie om taken uit te kunnen voeren. Ook jongeren die nieuw instromen in beschut werk nemen vaker andersoortige problemen mee die bij de gemiddelde beschut werker minder vaak voorkomen. Bijvoorbeeld (in de loop van de tijd ontwikkelde) mentale problemen of problematische schulden. De begeleiding in de werkcontext bij de meeste onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven is hier niet voor geëquipeerd, maar dergelijke problemen leiden wel tot een (tijdelijke) verminderde arbeidsprestatie en vragen aandacht van teamleiders of begeleiders. Daarom hebben verschillende onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven afspraken met externe begeleiding (bijvoorbeeld bij wijkteams) die de beschut werkers kunnen bijstaan bij dergelijke vraagstukken en concentreert de begeleider van het sociaal ontwikkelbedrijf zich op de werkcontext. Dergelijke samenwerking helpt om uitval te voorkomen en ervoor te zorgen dat een beschut werker zijn of haar werk zonder andere zorgen kan uitvoeren. Enkele onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven hebben intern separate begeleiding opgezet voor extra begeleiding buiten de werkcontext, zoals bijvoorbeeld met het maken van een afspraak bij de huisarts. Sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat zij mede hiervoor een toename ervaren van de begeleidingsbehoefte en daarmee een toename in de kosten hiervoor. Zij verwachten eerder een verdere toename dan een afname in begeleidingsbehoefte.

¹¹ Naast begeleiding zijn er ook andere factoren die bijdragen aan het behalen van een bepaalde loonwaarde, zoals werkplezier, passend werk, een fijne werkomgeving en een sterk teamgevoel.



Voorbeelden van begeleiding op andere leefgebieden

Het sociaal ontwikkelbedrijf organiseert inloopsprekken waar beschut werkers terechtkunnen voor problemen op andere leefgebieden of in hun privésituatie. Wanneer er tijdens deze gesprekken problemen naar voren komen die buiten de mogelijkheden van de begeleiding van het sociaal ontwikkelbedrijf vallen, dan wordt de beschut werker warm overgedragen aan een medewerker van het wijkteam. Daarnaast is er ook drie dagen per week in de productiehallen van het sociaal ontwikkelbedrijf een Wmo-begeleider van de gemeente aanwezig. De beschut werkers kunnen bij de Wmo-begeleider terecht voor vragen op het gebied van zorg, wonen, sociale participatie en huishouden.

3.4 Aansluiting loonwaardemeting op de loonwaarde van beschut werkers

In het onderzoek hebben we gekeken of de loonwaardemeting goed aansluit op de context van beschut werk omdat er signalen zijn die aangeven dat een meting niet goed werkt¹². In deze paragraaf beschrijven we de ervaringen met loonwaardemeting in de praktijk van de onderzochte cases. We gaan daarbij ook in op ervaren voor- en nadelen van de loonwaardemeting.

3.4.1 De loonwaardemeting werkt niet goed bij functies van beschut werk binnen

Alle tien de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat de loonwaardemeting niet goed werkt voor een functie van beschut werk. Dit geldt in hoge mate voor het werk binnen een sociaal ontwikkelbedrijf, maar ook in zekere mate bij beschut werk op een gedetacheerde plek of bij een reguliere werkgever. De redenen waarom het instrument loonwaardemeting niet goed werkt zijn:

a. Passende normfunctie niet aanwezig bij jobcarving

De uniforme loonwaardemeting gaat uit van een zogenoemde normfunctie om te bepalen hoeveel loonwaarde een medewerker heeft. Dit is een reguliere functie die qua werkzaamheden het meest overeenkomt met de taken die de werknemer van wie de loonwaarde wordt gemeten daadwerkelijk uitvoert (zie paragraaf A.6.2 voor meer informatie). In het geval van jobcarving, wat vaak het geval is bij een functie van beschut werk binnen een sociaal ontwikkelbedrijf, is dit problematisch. De loonwaardemeting gaat namelijk uit van een normfunctie inclusief de jobcarving. Bij een functie die slechts een deel van de activiteiten bevat van een reguliere functie (hoge mate van carving), kan daarom een hele hoge loonwaarde uit de meting volgen. Het gevolg is dat er soms discussie ontstaat tussen sociaal ontwikkelbedrijf, de loonwaardemeter en de gemeente over de bepaling van de LKS. Ook bij detachering geldt soms dat het werk voor beschut werkers gecarved is. Hierbij geldt ook dat de gecarvede functie dermate afwijkt van de reguliere taak, dat het lastig is om een normfunctie te vinden die er het meest op lijkt. Een ander nadeel van de loonwaardemeting bij gecarvede functies is dat een passende normfunctie er niet altijd is. Er wordt dan gekeken naar de best passende normfunctie, maar deze kan dermate afwijken van de activiteit die de beschut werker uitvoert dat een goede vergelijking amper te maken is. Dit komt met name voor bij dergelijke opgesplitste of specifieke activiteiten die niet worden uitgevoerd door reguliere werknemers.

b. Begeleidingsbehoefte ontbreekt

De meerderheid van de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven geeft aan dat er bij de loonwaardemeting geen rekening wordt gehouden met de begeleidingsbehoefte van de beschut

¹² Bron: [De kosten van beschut werkplekken in Nederland \(Significant\)](#).

werker. Deze begeleiding maakt dat een beschut werker in staat is om het werk uit te voeren om daarmee een min of meer stabiele loonwaarde te houden. Zoals eerder beschreven is de relatie tussen begeleiding en loonwaarde diffuus, maar komt het voor dat er meer begeleiding nodig is om een beschut werker stabiel te laten functioneren. De mate van begeleiding is daarmee in sommige gevallen ook van invloed op de uitkomsten van een loonwaardemeting.

c. Langzame stabilisatie van loonwaarde

Het duurt relatief lang totdat de loonwaarde van beschut werkers stabiliseert. Alle twaalf onderzochte cases geven aan dat dit vaak een tot twee jaar duurt. Dit heeft te maken met het wennen aan de werkomgeving, het leren van de vaardigheden en het hebben van een passende werkplek. Wanneer de meting na drie maanden en de herhaalmeting na een jaar sinds indienstreding wordt uitgevoerd, is de beschut werker meestal nog niet op het punt waar deze in potentie kan zijn wanneer het inwerken voltooid is. Dit zou kunnen leiden tot een te lage loonwaarde.

d. Emotionele impact op beschut werkers

De uitkomst van de loonwaardemeting kan een grote emotionele impact hebben op beschut werkers. Met name als de uitkomst een lage loonwaarde is, voelen beschut werkers zich minderwaardig ten opzichte van de reguliere werknemers blijkt uit enkele onderzochte cases. Daarbij geven meerdere onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven aan dat de wijze waarop de loonwaarde momenteel wordt gecommuniceerd, namelijk per post gericht aan de beschut werker, als ongeschikt wordt beschouwd. Geïnterviewden geven aan dat de uitkomsten uit een loonwaardemeting alleen in aanwezigheid van een begeleider zouden moeten worden medegedeeld. Dit draagt bij aan een goed begrip van een beschut werker van de uitkomsten en voorkomt onnodige, negatieve emoties.

Tot slot geven enkele geïnterviewden ook aan principiële bezwaren te hebben tegen het instrument loonwaardemeting. De reden hiervoor is dat bij reguliere werknemers er ook geen specifieke meting plaatsvindt om vast te stellen of iemand wel voldoende loonwaarde heeft en dat de uitkomsten een vreemde schijnnaauwkeurigheid kennen die niet overeenkomt met de realiteit.

3.4.2 Variatie in de uitvoering van de loonwaardemeting

De uitvoering van de loonwaardemeting verschilt per onderzochte case. In enkele onderzochte cases wordt een loonwaardemeting niet uitgevoerd. De gemeente betaalt dan voor iedere beschut werker 'standaard' 70% LKS. In een case betaalt de gemeente zelfs voor iedere beschut werker 80% LKS, de gemeente legt zelf 10% bovenop de ontvangen rijksbijdrage van 70% LKS. In de meeste onderzochte cases vindt wel een loonwaardemeting plaats om de LKS te bepalen. De gemeente kan vervolgens beslissen voor hoeveel jaar deze loonwaarde geldt. In de onderzochte cases gaat men hier verschillend mee om. In de minderheid van de cases vindt jaarlijks een herhaalmeting plaats, in de meerderheid van de cases na twee tot drie jaar en in enkele cases vindt geen herhaalmeting plaats. Ook zijn er enkele tussenvarianten waarbij er in de eerste jaren vaker een herhaalmeting wordt uitgevoerd en later eens per vijf jaar. Er is derhalve geen eenduidige praktijk van de uitvoering van de loonwaardemeting waar te nemen in de onderzochte cases.

Loonwaardemeting	Verdeling bedrijven
Vast percentage LKS van 70%	Enkele
Vast percentage LKS van 80%	Enkele
Loonwaardemeting	Meeste

Tabel 2. Overzicht varianten werkwijze loonwaardemeting

Herhaalmeting loonwaarde	Verdeling bedrijven
Na 1 jaar	Enkele
Na 2 jaar	Enkele
Na 3 jaar	Enkele
Geen gegevens van bekend	Meeste

Tabel 3. Overzicht uitvoeren herhaalmeting loonwaarde

3.4.3 Meerwaarde van de loonwaardemeting is vaststellen LKS en monitoring ontwikkeling voor gemeenten

Alle elf onderzochte gemeenten erkennen dat de huidige uitvoering van de loonwaardemeting niet goed aansluit bij de doelgroep van beschut werk. Desondanks waardeert de meerderheid van de onderzochte gemeenten het bestaan van een methode om de ontwikkeling van deze doelgroep te volgen en de LKS vast te stellen. Uit de bevindingen in de onderzochte cases blijkt echter dat de ontwikkeling van beschut werkers niet altijd resulteert in een hogere loonwaarde (zie paragraaf 3.3.4). Naast dat de loonwaardemeting waardevol is voor gemeenten, biedt het in theorie ook voordelen voor sociaal ontwikkelbedrijven en reguliere werkgevers die beschut werkers in dienst hebben. Het stelt hen in staat de ontwikkeling van de beschut werkers te monitoren. Echter, geen van de sociaal ontwikkelbedrijven geeft aan behoefte te hebben aan deze metingen om de ontwikkeling van beschut werkers te monitoren. Veelal hanteren zij eigen methoden voor het monitoren van de ontwikkeling, vaak in de vorm van dossieropbouw. Ook de beschut werkers die tijdens het onderzoek zijn geïnterviewd, hechten weinig waarde aan het behalen van een hogere loonwaarde. Voor hen is het voornamelijk belangrijk om in staat te zijn een eigen inkomen te verdienen, werk te hebben en zichzelf verder te ontwikkelen.

De meeste onderzochte gemeenten staan dan ook huiverig tegenover het afschaffen van de loonwaardemeting, terwijl de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven juist voorstanders zijn van het loslaten ervan. Hoewel het voor de geïnterviewden lastig was om een specifiek alternatief voor de loonwaardemeting voor te stellen, werd het opdelen van beschut werkers in bijvoorbeeld drie loonwaardecategorieën enkele keren genoemd. Hierbij is het grijze gebied tussen de categorieën wel als een mogelijk nadeel van dit alternatief genoemd.

3.5 Indiciestelling beschut werk en het hanteren van loonwaarde als criterium

Het ministerie van SZW, VNG, Cedris en Divosa hebben signalen van verschillende gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven ontvangen over dat er een beter onderscheid tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk mogelijk is. Een mogelijkheid hiertoe is om de loonwaarde als criterium te hanteren voor de indicatie beschut werk¹³. In deze paragraaf schetsen we eerst hoe de indiciestelling zich heeft ontwikkeld bij de onderzochte cases aan de hand van praktijkervaringen. Vervolgens belichten we de verschillen tussen de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk. Tot slot gaan we in op de ervaringen

¹³ In paragraaf A.5 van de bijlage geven wij het theoretisch indicatieproces conform het landelijk beleid van UWV weer.

bij de onderzochte cases over het hanteren van loonwaarde als criterium bij de indicatiestelling van beschut werk.

3.5.1 *Het indicatieproces heeft zich ontwikkeld aan de hand van praktijkervaringen*

In de basis lijkt het indicatieproces in de verschillende onderzochte cases sterk op het landelijke beleid van het UWV, zoals beschreven in paragraaf A.5 van de bijlage. De lokale afdelingen van UWV nemen aanvragen voor indicaties beschut werk in ontvangst, veronderstellen dat arbeidsvermogen aanwezig is, beoordelen de aanvraag op basis van de twee criteria en brengen vervolgens advies uit aan de gemeente. In alle onderzochte gevallen gebeurt dit door een arbeidsdeskundige.

Tegelijk zijn er verschillende werkwijzen ontstaan aan de hand van praktijkervaringen die door de jaren zijn opgedaan die niet in alle cases gelijk zijn. Deze werkwijzen hebben impact op de uitvoering en mogelijk ook verdien capaciteit van beschut werk, omdat deze werkwijzen impact hebben op de instroom in beschut werk. Bijvoorbeeld: een sociaal ontwikkelbedrijf met een kleine instroom beschut werkers maar een grote uitstroom Wsw'ers, kan mogelijk geen diverse werksoorten aanbieden wat kan leiden tot een lage(re) verdien capaciteit van beschut werk. Er zijn de volgende verschillende werkwijzen in de onderzochte cases ontstaan:

a. *Aanvraag alleen via de gemeente*

In een enkele case worden alleen aanvragen behandeld die zijn ingediend door de gemeente. Inwoners die zelf een aanvraag indienen, verwijst UWV naar de gemeente. Dit helpt omdat de gemeente de inwoner vaak al kent en daardoor meer inzicht heeft in diens werkhistorie, vaardigheden en eventuele ondersteuningsbehoeften. Bovendien kan de gemeente, indien nodig, meedenken bij de indicatiestelling, omdat zij al bekend is met de situatie van de inwoner.

b. *Aanvraag alleen wanneer er op voorhand succesvolle plaatsing mogelijk is*

In enkele cases dient de gemeente alleen een aanvraag in als er enige zekerheid is of er daadwerkelijk een passende werkplek voor de desbetreffende persoon beschikbaar is. Zij geven aan dit te doen om te voorkomen dat iemand met een indicatie beschut werk thuis komt te zitten. Er zijn namelijk niet altijd voldoende of passende werkplekken beschikbaar voor mensen met een indicatie beschut werk. Dit heeft met name te maken met het aanbod van werkplekken. Aan de ene kant is er in veel regio's een tekort aan reguliere werkgevers die een werkplek beschikbaar stellen voor beschut werkers. Aan de andere kant zijn er ook enkele regio's waar sociaal ontwikkelbedrijven moeite hebben met het binnenhalen van werk dat passend is bij de doelgroep beschut werk. Dit komt bijvoorbeeld doordat er weinig tot geen aanbod in de regio is of omdat er concurrentie is vanuit dagbesteding, penitentiaire inrichtingen of buitenlandse bedrijven.

c. *Voortraject met een praktijkobservatie voorafgaand aan de aanvraag*

Bij de meerderheid van de cases zien we dat er een voortraject met praktijkobservatie plaatsvindt voorafgaand aan de aanvraag. Deze proefplaatsing is een periode voorafgaand aan de indicatiestelling waarin een persoon met afstand tot de arbeidsmarkt, met behoud van de uitkering, bij het sociaal ontwikkelbedrijf komt werken. Deze periode varieert van enkele weken tot maximaal zes maanden. Deze praktijkobservatie heeft als doel om het werkpotentieel vast te stellen. Gedurende deze periode wordt een assessment gedaan om onder meer in kaart te brengen wat het arbeidsvermogen, de begeleidingsbehoefte, de sociaal-emotionele stabiliteit en het ambitieniveau van de persoon is. Vervolgens kan een advies voor passende indicatie worden aangevraagd bij UWV¹⁴. De uitkomsten van de praktijkobservatie op de werkplek worden door UWV meegenomen in het advies tot een indicatiestelling voor beschut werk. In de onderzochte cases zien we dat er

¹⁴ Dit gebeurt niet altijd. Indien een indicatie niet nodig wordt geacht, vindt er geen aanvraag plaats na de proefplaatsing.

verschillende termen voor deze voortrajecten met praktijkobservatie gebruikt worden, zoals voorschakeltraject of proefplaatsing. In dit rapport hanteren wij de term praktijkobservatie.

De werkwijze met een voortraject met praktijkobservatie leidt tot het volgende indicatieproces:



Figuur 4. Indicatieproces via voortraject met praktijkobservatie.

Daarnaast blijkt uit de casestudies dat ook een praktijkobservatie bij jongeren vanuit pro-/vso-scholen in ongeveer de helft van de cases voorkomt. Dit gebeurt vaak bij de stages die de jongeren bij de sociaal ontwikkelbedrijf lopen. Het doel van deze stages is de kloof tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt voor kwetsbare jongeren te verkleinen. Deze stage maakt doorstroom naar beschut werk met een passende indicatie makkelijker. Daarnaast verloopt het indicatieproces eenvoudiger, waardoor jongeren sneller op hun plek zitten.

Naast de praktijkobservaties zien we in de onderzochte cases ook twee andere vormen van een nauwe(re) samenwerking tussen UWV, gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven die impact hebben op de uitvoering van beschut werk en mogelijk ook op de verdien capaciteit:

- a. In enkele cases organiseert men casuïstiekoverleggen om aanvragen te bespreken. Om er zo voor te zorgen dat de aanvrager het juiste advies voor indicatie krijgt en daarna ook een passende werkplek.
- b. Bij de meerderheid van de cases investeert UWV in kennisdeling over de aanvraagprocedure voor een indicatie beschut werk. Het UWV gaat hiervoor langs bij gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven of er worden bijeenkomsten tussen deze partijen in de regio georganiseerd om kennis hierover te delen met elkaar. De meerderheid van de onderzochte lokale UWV-vestigingen vindt het namelijk essentieel dat alle partijen op de hoogte zijn van de inhoud van de indicatiestelling voor beschut werk en de gevolgen voor de aanvrager. Een van de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven geeft aan dat er veel onduidelijkheid heerst over wanneer UWV wel of geen positief advies voor de indicatie beschut werk afgeeft.

Naast het gebrek in aanbod van werkplekken zijn we in de casestudies ook enkele gemeenten tegengekomen die geen budget beschikbaar hebben om méér beschut werkers te plaatsen dan hun taakstelling. Hoewel het niet vaak voorkomt dat gemeenten hun taakstelling halen, zijn er wel enkele onderzochte gemeenten waar het voldoen van de taakstelling maakt dat zij geen beschut werkers meer kunnen plaatsen. Hierdoor dienen zij enkel een aanvraag in bij UWV als er een plek beschikbaar is. In de meeste gemeenten wordt wel een aanvraag ingediend, ook als er niet direct een beschut werkplek beschikbaar is. Als de indicatie dan toegewezen wordt, komt deze beschut werker op een wachtlijst totdat er een passende werkplek beschikbaar is. In de helft van de onderzochte cases is gesproken over wachtlijsten, waarbij er bij maar een enkeling een daadwerkelijke wachtlijst bestaat. Een van de onderzochte gemeenten gaf daarbij aan dat de wachtlijst ontstaat doordat mensen nadat zij een indicatie beschut werk hebben gekregen, in de praktijk niet blijken te kunnen werken.

3.5.2 Aantal ontwikkelingen in het indicatieproces zijn niet wenselijk omdat ze afwijken van wet- en regelgeving

De bovengenoemde werkwijzen wijken af van wet- en regelgeving omtrent de indicatiestelling voor beschut werk. Het landelijke kantoor van UWV beschouwt het als onwenselijk dat in sommige regio's aanvragen uitsluitend via gemeenten verlopen en dat aanvragen alleen worden ingediend wanneer een

succesvolle plaatsing mogelijk is. Hiermee lijkt het alsof een individuele aanvrager niet zonder tussenkomst van een gemeente een aanvraag kan indienen. De wet gaat er immers vanuit dat een inwoner te allen tijde zelf een aanvraag moet kunnen indienen. Bovendien is het doel van de wet om werk te creëren voor deze doelgroepen, waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn. Wanneer gemeenten een succesvolle plaatsing als criterium hanteren voor de start van een indicatieaanvraag, gaan zij daarmee voorbij aan het doel om werk te creëren voor de beschut werkers. Juist als dit werk niet op voorhand direct beschikbaar is bij een sociaal ontwikkelbedrijf.

Verder moedigt het landelijke kantoor van UWV weliswaar een betere samenwerking aan tussen sociaal ontwikkelbedrijven, gemeenten en lokale UWV-vestigingen bij de indicatiestelling, maar benadrukt dat UWV objectief moet blijven beoordelen en adviseren. Dit is met name relevant in het geval van de voortrajecten met praktijkobservaties, om te voorkomen dat gemeenten (in samenwerking met sociaal ontwikkelbedrijven) alleen indicaties aanvragen voor personen met een hoge verdien capaciteit. Dit fenomeen wordt ook wel 'cherry picking' genoemd. Bovendien kan het voorkomen dat een bepaalde werkplek tijdens de praktijkobservatie niet passend is voor de desbetreffende persoon, waardoor er geen indicatie voor beschut werk wordt aangevraagd, terwijl die persoon op een andere werkplek prima binnen de indicatie van beschut werk zou functioneren.

3.5.3 Dunne scheidslijn arbeidsvermogen op grensvlak tussen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding

Het belangrijkste onderscheid tussen de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk ligt in het beschikken over arbeidsvermogen en werknemersvaardigheden. Dit verschil is in alle cases genoemd. Beschut werkers zijn beter in staat om met werkdruk om te gaan dan personen met een indicatie voor (arbeidsmatige) dagbesteding. Ook komen zij op tijd en houden zij zich aan pauzetijden.

Echter, op het grensvlak tussen de doelgroep beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding is een dunne scheidslijn wat betreft het beschikken over arbeidsvermogen. Dit betekent dat beschut werkers met een grote(re) beperking veel overeenkomsten vertonen met de 'bovenkant' van de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding. De beschut werkers die we hiermee bedoelen zijn veelal de beschut werkers die de eenvoudige(re) werkzaamheden beschut binnen uitvoeren. Deze beschut werkers beschikken over een bepaalde mate van arbeidsvermogen, maar zijn door hun grote(re) beperkingen vaak afhankelijk van hun privésituatie over hoe zij presteren. Wanneer er zich problemen voordoen in hun thuissituatie, kan dit er onmiddellijk toe leiden dat de beschut werker niet meer kan werken. Hierdoor lijkt deze specifieke groep van beschut werkers veel op de 'bovenkant' van de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding.

Bovendien vindt de meerderheid van de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven dat beschut werkers die de eenvoudige(re) werkzaamheden in de werksoort beschut binnen uitvoeren een hoge begeleidingsbehoefte hebben, waardoor zij weinig verschil tussen hen en de 'bovenkant' van de doelgroep met een indicatie arbeidsmatige dagbesteding ervaren. Tot slot komt het voor dat deze specifieke groep van beschut werkers fluctuerende arbeidsprestaties kent. Hiermee kan het zijn dat de beschut werker de ene periode (dag of week) in feite in aanmerking komt voor arbeidsmatige dagbesteding, terwijl op een ander moment hij of zij kan functioneren in de beschutte omgeving. Sociaal ontwikkelbedrijven geven aan zich in te spannen om beschut werkers 'erbij' te houden waarbij zij op dat moment dan bijvoorbeeld tijdelijk begeleiding intensiveren en pas als het niet meer gaat de overgang naar dagbesteding in willen zetten.

3.5.4 *Ondanks de dunne scheidslijn wordt het switchen tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk als moeilijk ervaren*

Enkele onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven zetten in op simpel switchen¹⁵ voor de doorstroom van mensen van arbeidsmatige dagbesteding naar beschut werk en andersom. Deze sociaal ontwikkelbedrijven geven hierbij aan dat het 'switchen' van beschut werk naar arbeidsmatige dagbesteding lastig is.

Zij noemen hiervoor de volgende verschillende redenen:

- a. **Verlies van sociale status en stigma**
Voor werknemers kan de overgang van beschut werk naar arbeidsmatige dagbesteding als een 'stap terug' worden gezien, wat hun gevoel van eigenwaarde en trots kan beïnvloeden. Deze perceptie wordt versterkt door het sociale netwerk dat mogelijk druk uitoefent om in beschut werk te blijven, zelfs als iemand overvraagd wordt. Dit maakt de overgang psychologisch en sociaal moeilijk.
- b. **Verschillende wetgeving**
Beschut werk valt onder de Participatiewet, terwijl arbeidsmatige dagbesteding onder de Wmo valt. Deze systemen zijn gescheiden, waardoor het switchen complex is en bureaucratische barrières ontstaan. Sociaal ontwikkelbedrijven moeten vaak bij verschillende loketten (Wmo versus Participatiewet) aankloppen om het simpel switchen mogelijk te maken. De afdelingen van gemeenten die achter deze loketten zitten hanteren vaak verschillende uitgangspunten, doordat ze werken met andere eisen en regelgeving vanuit de respectieve wetten.
- c. **Arbeidsrechtelijke belemmeringen**
Zodra iemand in een vaste dienstbetrekking zit (bij onbepaalde tijd), is er een directe relatie met het arbeidsrecht. Dit maakt het moeilijk terug te keren naar een dagbestedingsplek omdat de werknemer in principe recht heeft op loondoorbetaling en bescherming onder arbeidswetten. Hierdoor kan een persoon niet zomaar 'switchen' naar arbeidsmatige dagbesteding. Dit maakt dat de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven regelmatig kiezen om tijdelijke contracten in plaats van vaste contracten aan te bieden aan beschut werkers.

3.5.5 *Loonwaarde bepalen bij indicatiestelling in huidige context is niet mogelijk*

De hypothese bij de start van dit onderzoek is dat het gebruik van loonwaarde als criterium voor de indicatiestelling van beschut werk een mogelijke oplossing kan bieden om beter onderscheid te maken tussen de doelgroep beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding. Uit paragraaf 3.4.1 blijkt echter dat het instrument loonwaardemeting ongeschikt is om een betrouwbare uitspraak te kunnen doen over een exacte loonwaarde voor functies van beschut werk. Zelfs wanneer we ervan uitgaan dat een vorm van (potentiële) loonwaardebepaling mogelijk is voorafgaand aan de indicatie, wegen de nadelen zwaarder dan de voordelen voor het hanteren van loonwaarde als criterium bij de indicatiestelling.

De volgende **nadelen** zijn in de casestudies naar voren gekomen voor het hanteren van loonwaarde als criterium:

- a. **Loonwaarde bepalen bij indicatiestelling niet mogelijk door afhankelijkheid specifieke functie**
Alle tien de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat het onmogelijk is om voorafgaand aan of tijdens de indicatiestelling een loonwaarde te bepalen. Loonwaardemeting richt zich namelijk niet op werknemersvaardigheden, maar op de productiviteit binnen een specifieke functie. Op het moment van indicatiestelling is de potentiële beschut werker nog niet werkzaam of niet actief in de functie die hij of zij na de indicatie zal gaan vervullen. Het is bovendien essentieel dat een potentiële beschut werker eerst wordt ingewerkt in de functie. Alleen dan kan de

¹⁵ Bron: [Flexibel wisselen tussen uitkering en werk \(Rijksoverheid.nl\)](https://rijksoverheid.nl/onderzoek/rapporten/2018/09/11/flexibel-wisselen-tussen-uitkering-en-werk).

loonwaarde worden vastgesteld op basis van het maximale vermogen van de persoon. Een voortijdige of te vroege bepaling van de loonwaarde kan leiden tot een onterecht lage beoordeling van de loonwaarde.

- b. **Minimale loonwaarde is een drempel voor doorstroom vanuit arbeidsmatige dagbesteding**
Een meerderheid van de onderzochte cases geeft aan dat het hanteren van een minimale loonwaarde bij de indicatie van beschut werk een drempel opwerpt om vanuit arbeidsmatige dagbesteding door te stromen naar beschut werk. Bij het hanteren van een minimale loonwaarde kan iemand, die in potentie geschikt is voor beschut werk, op het moment van meting (dus voordat die persoon is ingewerkt) een loonwaarde hebben die slechts 1% lager is dan het gehanteerde minimum. Deze persoon komt daardoor niet in aanmerking voor beschut werk, terwijl hij of zij mogelijk nog wel een (kleine) stijging kan behalen in loonwaarde.
- c. **Minimale loonwaarde belemmert eigen ervaring en zelfacceptatie beschut werkers**
Enkele beschut werkers, gesproken in de casestudies, geven aan het belangrijk te vinden om zelf te ervaren dat ze een bepaalde werksoort of taak wel of niet kunnen uitvoeren. Op die manier kunnen ze beter accepteren waar hun grens ligt. Wanneer een minimale loonwaarde wordt gehanteerd voor het verkrijgen van een indicatie beschut werk, krijgt de potentiële beschut werker niet de kans om zelf te ervaren wat haalbaar is. Tegelijk komt in de casestudies naar voren dat dit niet voor iedere beschut werker geldt. Een deel van de doelgroep kan een (te) hoge werkdruk niet goed aan en kan hierdoor langdurige klachten of terugval in productiviteit ervaren.

Ondanks de nadelen die zwaarder wegen, zijn er ook een aantal voordelen genoemd voor het hanteren van een loonwaarde als criterium bij de indicatiestelling in de onderzochte cases. De volgende **voordelen** zijn genoemd:

- a. **Minimale loonwaarde draagt bij aan kostenbeheersing**
Enkele onderzochte cases geven aan dat het hanteren van een minimale loonwaarde vanuit financieel oogpunt voordelig is. Het belangrijkste voordeel is dat de begeleidingskosten voor beschut werkers met een zeer lage loonwaarde kunnen worden beperkt. Deze groep, zoals beschreven in paragraaf 3.5.3, sluit vaak beter aan bij de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding dan bij beschut werk. In de huidige situatie kunnen sommige mensen met een minimale loonwaarde toch een indicatie voor beschut werk krijgen, terwijl ze mogelijk niet in staat zijn op een productieve manier deel te nemen aan het arbeidsproces. Dit vereist dat sociaal ontwikkelbedrijven veel tijd investeren in begeleiding en het productief houden van deze beschut werkers. Door een minimale loonwaarde als voorwaarde te stellen, kan worden voorkomen dat deze mensen op beschutte werkplekken terechtkomen, wat op de lange termijn de begeleidingskosten vermindert.
- b. **Minimale loonwaarde kan de productiesnelheid en daarmee de omzet verhogen**
Een ander voordeel van het hanteren van minimale loonwaarde als criterium is dat het de algehele productiesnelheid binnen sociaal ontwikkelbedrijven kan verhogen. Beschut werkers werken vaak binnen een sociaal ontwikkelbedrijf in een productielijn waarbij taken, zoals het inpakken van goederen, zijn opgedeeld in opeenvolgende stappen. In dit scenario bepaalt de traagste werker het tempo van de hele productielijn. Door een minimale loonwaarde als voorwaarde te stellen voor de indicatie beschut werk, kan worden voorkomen dat de productielijn wordt vertraagd door een medewerker met een zeer lage loonwaarde en daardoor laag werktempo. Dit kan uiteindelijk ook een financieel voordeel opleveren voor het sociaal ontwikkelbedrijf.

Voorbeeld van de productielijn



Beschut werker 1 stopt producten in een zakje, beschut werker 2 maakt het zakje dicht, beschut werker 3 stopt het zakje in een doosje, beschut werker 3 sluit het doosje, beschut werker 4 doet een strik om het doosje en beschut werker 5 plaatst het doosje op een kar.

Voordelen	Nadelen
Minimale loonwaarde draagt bij aan kostenbeheersing	Loonwaarde bepalen bij indicatiestelling niet mogelijk
Minimale loonwaarde kan de productiesnelheid en daarmee de omzet verhogen	Minimale loonwaarde is een drempel voor doorstroom vanuit arbeidsmatige dagbesteding
	Minimale loonwaarde belemmert eigen ervaring en zelfacceptatie beschut werkers

Tabel 4. Samenvattend overzicht voor- en nadelen 'loonwaarde als criteria voor indicatie beschut werk'

3.6 Verzilveren van het verdienpotentieel van beschut werkers: juiste begeleiding en passende werkplek

Naast de ontwikkeling van beschut werkers, zijn er nog andere factoren waarmee sociaal ontwikkelbedrijven kunnen bijdragen aan de verdien capaciteit van beschut werk. Zij spelen hierin een dubbele rol. Enerzijds doen zij dit door voor de doelgroep een juiste werkomgeving te creëren, met passend werk en de juiste begeleiding. Anderzijds doen zij dit door als bedrijf verstandige (financiële) keuzes te maken binnen hun bedrijfsvoering. Alle stakeholders benadrukken dat een goede werkomgeving een belangrijke factor is voor het verzilveren van de verdien capaciteit van beschut werkers. Dit omvat het aanbieden van een geschikte werkplek en het waarborgen van adequate begeleiding voor de beschut werkers.

Adequate begeleiding is cruciaal omdat het:

- Zorgt voor de juiste uitvoering van het werk, wat resulteert in daadwerkelijke productie;
- Voorkomt dat beschut werkers uitvallen of niet komen opdagen, aangezien afwezigheid door uitval of ziekte leidt tot gemiste opbrengsten voor het sociaal ontwikkelbedrijf.

Een uitgebreide toelichting over bovenstaande staat in paragraaf 3.3.3 en 3.3.4.

Bij passend werk gaat het zowel om werk dat aansluit bij het arbeidsvermogen als om werk dat tegemoetkomt aan de wensen en behoeften van de beschut werker. Alle twaalf onderzochte cases geven aan dat als een beschut werker werk uitvoert dat hij of zij graag doet, diens productiviteit hoger ligt en de inzetbaarheid duurzamer is dan bij niet of minder passend werk.

3.6.1 Het streven is om beschut werkers zo regulier als mogelijk te laten werken maar dit is niet altijd haalbaar

Het streven van alle twaalf onderzochte cases is om beschut werkers zo regulier als mogelijk te laten werken. Dit doen zij door beschut werkers te laten doorstromen van beschut binnen naar WOL en vervolgens naar detachering, als er sprake is van een bepaalde ontwikkeling. Financieel gezien is dit ook wenselijk, omdat hoe meer regulier het werk, hoe hoger de NTW. Echter, dit is vaak niet mogelijk door de begeleidingsbehoefte en de aanpassingen die nodig zijn op de werkplek voor deze doelgroep. Gemeenten

hebben de verantwoordelijkheid om passend werk voor beschut werkers te vinden. Enkele onderzochte gemeenten kijken al vanaf het begin breder dan enkel naar de plaatsing van de beschut werker bij sociaal ontwikkelbedrijven en onderzoeken ook de mogelijkheden voor plaatsing bij reguliere werkgevers. Om dit te realiseren, is het essentieel dat gemeenten de werkgevers (binnen of buiten de regio) kennen en over voldoende tijd en middelen beschikken om een geschikte match tussen beschut werkers en reguliere werkgevers tot stand te brengen. De meerderheid van de onderzochte gemeenten richt zich echter bij de eerste plaatsing van de beschut werker op de werksoorten binnen het sociaal ontwikkelbedrijf.

De geïnterviewde reguliere werkgevers in dit onderzoek geven aan dat deze aanpak nadelige gevolgen heeft voor de toekomstige plaatsingsmogelijkheden van beschut werkers. Zij stellen dat de werkzaamheden binnen sociaal ontwikkelbedrijven te ver af liggen van de reguliere arbeidsmarkt en pleiten voor meer training in algemene werknemersvaardigheden en een grotere focus op een reguliere setting. Of dit daadwerkelijk het geval is, kan op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld. In dit onderzoek zijn alleen gesprekken gevoerd met personen binnen de sociaal ontwikkelbedrijven en is er bijvoorbeeld niet geobserveerd hoe de werkzaamheden binnen sociaal ontwikkelbedrijven daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Voorbeeld van gemeente die beschut werkers zo regulier als mogelijk laat werken



De gemeente waar het sociaal ontwikkelbedrijf onder valt heeft twee jobcoaches in dienst die zich uitsluitend focussen op het plaatsen van beschut werkers op een passende werkplek, zowel binnen het sociaal ontwikkelbedrijf als bij de reguliere werkgevers. Zij proberen hierbij beschut werkers zo regulier als mogelijk te laten werken (deels ook voor een hogere NTW). Deze jobcoaches onderhouden het netwerk met reguliere werkgevers. Wanneer er geen passende werkplek beschikbaar is, leggen zij contact met nieuwe werkgevers. Dit doen zij met behulp van de arbeidsmarktregio, via andere reguliere werkgevers die beschut werkers in dienst hebben en door zelf proactief nieuwe werkgevers te benaderen. Om een goede match te maken tussen beschut werkers en werkgevers, voeren de jobcoaches kennismakingsgesprekken met zowel nieuwe werkgevers als personen die recent een indicatie voor beschut werk hebben gekregen. Met de werkgevers wordt besproken welke vaardigheden vereist zijn voor de uit te voeren werkzaamheden, terwijl met de beschut werkers wordt gekeken naar hun wensen, behoeften en competenties. Wanneer een beschut werker bij een reguliere werkgever werkzaam is, houden de jobcoaches minimaal één keer per jaar een evaluatiegesprek met zowel de werkgever als de beschut werker om te bespreken of het werk en de werkplek nog steeds passend zijn. Daarnaast fungeren de jobcoaches als contactpersoon voor werkgevers die reeds beschut werkers in dienst hebben, voor als er vragen over of problemen met de beschut werkers zijn.

3.6.2 Duidelijke verwachtingen scheppen en afwisseling in werk zijn succesfactoren in het bieden van passend werk

Een succesfactor bij het vinden van een passende werkplek op locatie of bij reguliere werkgevers die naar voren komt in deze casestudies, is dat de gemeente of het sociaal ontwikkelbedrijf dat de beschut werker plaatst duidelijke verwachtingen schept. Dit omvat zowel verwachtingen over de werkzaamheden die de beschut werker gaat uitvoeren als verwachtingen over de vaardigheden en begeleidingsbehoefte van de beschut werker richting de werkgever. Daarnaast is het van belang om bij nieuwe reguliere werkgevers

kleinschalig te beginnen, met één of twee beschut werkers. Wanneer dit resulteert in een succesvolle ervaring, zal de werkgever in de toekomst eerder bereid zijn om aanvullende werkplekken beschikbaar te stellen voor de doelgroep beschut werk.

Naast dat het werk passend moet zijn, is ook enige mate van afwisseling in het werk belangrijk. Voor een klein deel van de doelgroep beschut werk is het uitvoeren van één taak gedurende de gehele arbeidsperiode het maximaal haalbare. Voor het overgrote deel van de beschut werkers geldt dit echter niet. Als er geen afwisseling in het werk is, presteren beschut werkers mogelijk minder wat gevolgen heeft voor de verdiencapaciteit. De meeste beschut werkers hebben, net als reguliere werknemers, behoefte aan afwisseling en ontwikkelmogelijkheden. De meerderheid van de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven biedt hieraan momenteel op verschillende manieren invulling, bijvoorbeeld door beschut werkers af te wisselen tussen de verschillende onderdelen van de productielijn. Daarnaast proberen de meeste onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven om diverse activiteiten aan te bieden, zodat de beschut werkers na verloop van tijd met andere werkzaamheden aan de slag kunnen. Een ander genoemd voorbeeld van een laagdrempelige manier om variatie te creëren en beschut werkers de kans te geven om ervaring op te doen met ander werk, is de mogelijkheid om één dag per week gedetacheerd aan het werk te gaan. Deze aanpak maakt het ook mogelijk om zonder grote consequenties, zoals tijdelijk stoppen met werken of uitval, terug te vallen in de vertrouwde werkomgeving.

3.6.3 Plaatsing beschut werkers bij reguliere werkgevers: obstakel of noodzaak?

Enkele onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven lopen er in het bieden van passend werk tegenaan dat de gemeente ervoor kiest om beschut werkers buiten het sociaal ontwikkelbedrijf om bij een reguliere werkgever te plaatsen. Het effect hiervan is dat de doelgroep die bij het sociaal ontwikkelbedrijf aan de slag gaat, vaak een groep is met een grote(re) begeleidingsbehoefte of grote aanpassingen op de werkplek nodig heeft. Hierdoor geven sociaal ontwikkelbedrijven aan dat er beperkt variatie in werksoorten of werkomgevingen te organiseren valt. Waardoor het moeilijker is om passend werk te bieden voor beschut werkers. In deze situatie missen zij een groep beschut werkers die gemiddeld genomen bijdragen aan een betere productie en verdiencapaciteit, en die het mogelijk maken meer variatie aan werksoorten te organiseren. Daardoor heeft het ook gevolgen voor de totale productiewaarde, levert het risico's voor financiële resultaten en risico's voor de continuïteit van het sociaal ontwikkelbedrijf op lange(re) termijn.

De gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor beschut werk in de hiervoor beschreven situatie, zien dit anders. Zij geven aan dat zij ervoor kiezen om beschut werkers buiten het sociaal ontwikkelbedrijf bij reguliere werkgevers te plaatsen, omdat er te weinig variatie in de werksoorten en werkomgevingen is om passend werk te vinden voor de beschut werkers binnen het sociaal ontwikkelbedrijf. Hiermee creëren zij kansen voor het versterken van de ontwikkeling van beschut werkers die (mogelijk) onderbenut blijven bij het betreffende sociaal ontwikkelbedrijf. Hiermee ontstaat een zogenaamde 'kip-en-eisituatie'.

3.6.4 Jongere beschut werkers hebben andere behoeften qua begeleiding en passend werk

Om het verdienpotentieel van beschut werkers daadwerkelijk te verzilveren is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de jongere beschut werkers ten opzichte van de oudere beschut werkers en Wsw'ers. Jongere beschut werkers hebben andere behoeften qua begeleiding en passend werk die noodzakelijk zijn om hun verdiencapaciteit te verzilveren. Dit is belangrijk omdat uit de casestudies blijkt dat de instroom van personen met een indicatie beschut werk in toenemende mate bestaat uit jongeren. Deze groep stroomt op jonge leeftijd door vanuit de pro-/vso-scholen.

Het bieden of organiseren van begeleiding op andere leefgebieden speelt met name een rol bij de jongere beschut werkers. Volgens de geïnterviewden in de onderzochte cases en focusgroepen kampt deze groep

vaak met problemen op andere leefgebieden dan de oudere doelgroep of Wsw-groep. Daarnaast uiten deze problemen zich regelmatig pas na een aantal jaar op de werkvloer. We zien verschillen in hoe de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven hiermee omgaan. Enkele onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven hebben specifieke begeleiding voor jongeren. Echter, de meerderheid van de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven is nog zoekende over hoe zij jongere beschut werkers de best mogelijke begeleiding kunnen bieden.

Net zoals op het gebied van begeleiding is er een verschil in de behoefte van jongere beschut werkers ten opzichte van de oudere beschut werkers en de Wsw-groep als het gaat om passend werk. Hierin spelen volgens de geïnterviewden in de onderzochte case en focusgroepen zowel de werksoort als de werkomgeving een rol. Jongere beschut werkers hebben volgens de geïnterviewden vaak de voorkeur voor werk met een zekere status. Traditionele werksoorten zoals productie, schoonmaak en groenvoorziening, zijn minder populair bij deze groep. Hun ambities richten zich vaker op sectoren zoals zorg en ICT. Het schoonmaken binnen een IT-bedrijf kan echter wel aantrekkelijk zijn, omdat zij uit deze werkomgeving toch enige status ontleen. Onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven die geen werksoorten of werkomgevingen hebben die passend zijn bij de jongere beschut werkers, geven aan dat zij een lage instroom van jongeren zien. Desalniettemin zijn een passende werkomgeving en/of passende werksoort niet voldoende om de instroom van jongeren te bevorderen. Alle twaalf onderzochte cases geven aan dat er een negatief imago heerst onder jongeren over werken bij een sociaal ontwikkelbedrijf.

Het negatieve imago is volgens de onderzochte cases met name het gevolg van het beeld dat de maatschappij - waaronder veel ouders en verzorgers van jongeren - heeft van sociaal ontwikkelbedrijven. Zij zien sociaal ontwikkelbedrijven als een plek waar 'zwakke' en 'laagbegaafde' mensen werken die 'laagwaardig' werk doen. Daarnaast heerst er ook nog onwetendheid bij docenten van pro-/vso-scholen over het werk bij sociaal ontwikkelbedrijven, wat bijdraagt aan het negatieve imago. Ook hier geldt dat enkele onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven speciale werksoorten of omgevingen hebben voor jongeren of werken aan het versterken van het imago. Bijvoorbeeld door een specifieke entiteit op te richten of hele andere werksoorten of bedrijfsactiviteiten aan te trekken. De meerderheid van de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven is nog zoekende hoe hiermee om te gaan. Wel geven alle tien de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven aan dat het belangrijk is om op de behoeften van deze doelgroep in te spelen, omdat jongeren een steeds groter wordend deel van de instroom in beschut werk zijn. Samenwerking tussen sociaal ontwikkelbedrijven en pro-/vso-scholen is volgens enkele geïnterviewden cruciaal om ook voor jongeren passend werk te organiseren en de negatieve perceptie over beschut werk tegen te gaan.

Voorbeelden van inspelen op de behoeften van jongere beschut werkers



Jongerenlabel

Bij het sociaal ontwikkelbedrijf is het opzetten van een 'jongerenlabel' geïnitieerd om het imago onder jongeren te verbeteren en hen meer te betrekken bij het werken binnen een sociaal ontwikkelbedrijf. Via dit label wordt contact gelegd met pro-/vso-scholen, zodat jongeren kennis kunnen maken met de diverse werkzaamheden die bij het sociaal ontwikkelbedrijf worden uitgevoerd. Dit gebeurt onder andere door middel van workshops, meeloopdagen en stages. Daarnaast biedt het jongerenlabel gerichte begeleiding, uitjes en trainingen voor jongeren, en fungeert het als een community waar zij elkaar kunnen ontmoeten en ervaringen kunnen delen. Ten slotte organiseert het sociaal ontwikkelbedrijf vanuit het jongerenlabel activiteiten om het bewustzijn van ouders en docenten te vergroten over de mogelijkheden bij sociaal ontwikkelbedrijven. Een voorbeeld hiervan is het organiseren van een festival, waar zij kennis kunnen maken met de verschillende soorten werk.

Werksoorten passend voor jongeren

Het sociaal ontwikkelbedrijf biedt werksoorten aan binnen het bedrijf die aansluiten op de behoefte van jongeren en waaruit jongeren een zekere status ontleen, zoals 3D-printing en assemblage van game-toestellen.

3.7 Verbeteren van de verdien capaciteit van beschut werk: slimme(re) keuzes in de bedrijfsvoering en overtuigende acquisitiekracht nodig

Het creëren van een juiste werkomgeving, zoals beschreven in paragraaf 3.6, is nodig om de verdien capaciteit van beschut werkers te verzilveren. Maar om de verdien capaciteit van beschut werkers daadwerkelijk te verbeteren dienen sociaal ontwikkelbedrijven verstandige (financiële) keuzes maken binnen hun bedrijfsvoering.

Met de inzet van beschut werkers op bepaalde werksoorten die een sociaal ontwikkelbedrijf uitvoert, verdient het sociaal ontwikkelbedrijf een bepaalde omzet of opbrengst. Deze opbrengst die een sociaal ontwikkelbedrijf genereert door het inzetten van beschut werkers hangt af van verschillende factoren:

- Het type activiteit (werksoorten), type markt, waarde in het economische verkeer;
- De afspraken (waaronder tarief) per eenheid product of dienst, mede in relatie tot de waarde;
- De relatieve omvang van de verschillende werksoorten op het totaal van de bedrijfsactiviteiten;
- De productiviteit van het sociaal ontwikkelbedrijf en opbouw van de populatie beschut werkers.

3.7.1 Sociaal ontwikkelbedrijven ervaren uitdagingen in het aanbieden van diverse en waardevolle werkzaamheden- en soorten door verschillende externe factoren

Allereerst spelen het **type activiteit, de markt waarin het bedrijf actief is en de economische waarde van de producten of diensten** een rol in het verbeteren van de verdien capaciteit van beschut werkers. Activiteiten zoals eenvoudig inpakwerk leveren doorgaans weinig op omdat de economische waarde van de in te pakken goederen vaak relatief gering is. Dit type werk is voor sommige beschut werkers het maximaal haalbare. Maar voor een deel van de doelgroep ook niet, waardoor hun verdien capaciteit niet optimaal benut wordt door enkel deze activiteiten als bedrijf aan te bieden. In de onderstaande grafiek staan de verschillende soorten werkzaamheden weergegeven die beschut werkers uitvoeren bij de twaalf onderzochte bedrijven. Op de horizontale as wordt het aantal bedrijven weergegeven dat deze

werkzaamheden aanbiedt, terwijl de verticale as de verschillende werkzaamheden weergeeft. De meest voorkomende werkzaamheden zijn montage (en assemblage) en verpakken (inpakken en ompakken).



Figuur 5. Verschillende werksoorten bij de geïnterviewde bedrijven

Daarnaast blijkt uit de onderzochte cases dat sommige van deze bedrijfsactiviteiten plaatsvinden in een markt waar sterke concurrentie is met bijvoorbeeld penitentiaire inrichtingen (hierna: pi's), dagbesteding of concurrentie met het buitenland. Deze concurrentie leidt tot relatief lage prijzen die het sociaal ontwikkelbedrijf kan afspreken met opdrachtgevers.

Bedrijfsactiviteiten waarmee een relatief hogere opbrengst is te realiseren zijn de werksoorten WOL of detachering. Dit komt omdat de werkzaamheden binnen deze werksoorten vaak complexer en meer 'regulier' zijn dan bij de werksoort beschut binnen, hierdoor hebben de activiteiten binnen deze werksoorten vaak een hogere economische waarde. Zoals eerder beschreven zijn dergelijke activiteiten niet voor de hele groep beschut werkers geschikt. Een relatief hogere opbrengst is volgens geïnterviewden ook te realiseren met bedrijfsactiviteiten die in het geheel een hogere economische waarde kennen en vaak combinaties in zich hebben van eenvoudige en complexe taken. Bijvoorbeeld assemblage van huishoudelijke apparaten, assemblage van vervoersmiddelen, uitvoeren van 3D-print-werkzaamheden of bepaald administratief werk.

Bij sommige van deze activiteiten speelt de huidige krapte op de arbeidsmarkt ook een rol, vooral bij de meer technische beroepen. Hierdoor ontstaat een 'win-winsituatie': het sociaal ontwikkelbedrijf kan een hogere opbrengst en diversiteit in de werkzaamheden die beschut werkers uitvoeren realiseren. Om zo de verdien capaciteit van de doelgroep als geheel te verbeteren. Terwijl de opdrachtgever toegang heeft tot een groter potentieel arbeidskrachten. De succesfactor om bedrijfsactiviteiten uit te voeren met een hogere economische opbrengst is veelal de inzet van beschut werkers die complexe(re) taken aankunnen of gemengde teams met verschillende doelgroepen met diverse vaardigheden die in staat zijn goed samen te werken.

Uit de casestudies volgen ook factoren waarop een sociaal ontwikkelbedrijf minder invloed heeft, maar die wel bijdragen aan het organiseren van geschikt werk. Zo zien we dat het vestigingsgebied van invloed is op de vraag naar een bepaald type bedrijfsactiviteit. Sommige regio's hebben veel meer geïnteresseerde bedrijven soms vanuit een intrinsieke motivatie (sociaal ondernemen of social return), soms vanuit urgentie om te zoeken naar geschikte arbeidskrachten en soms speelt schaal een rol. Met name in de Randstedelijke gebieden uit de casestudies zien we dat er vaak meer aanbod is. Dit geldt zowel voor het vinden van klanten voor het werk in de productielijn als voor het vinden van reguliere werkgevers die een

plek beschikbaar willen en kunnen stellen voor een beschut werker. Onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven die in regio's zitten met minder bedrijvigheid, merken dat ze minder makkelijk nieuwe opdrachtgevers met interessant werk aan kunnen trekken. Enkele sociaal ontwikkelbedrijven in de casestudies geven daarbij aan dat zij ook buiten de regio opdrachtgevers vinden of dat een samenwerking met andere sociaal ontwikkelbedrijven - en daarmee een bredere regio - potentieel biedt.

We zien in de casestudies ook dat de historische ontwikkeling van het bedrijf invloed heeft op de mate waarin het op dit moment lukt om opbrengst te genereren met beschut werk. We zien dat een eerdere crisis bij sociaal ontwikkelbedrijven heeft geleid tot versnelde en grootschalige aanpassingen, 'geluk' bij het vinden van een langdurige samenwerking met een opdrachtgever of lage huisvestingskosten ook een rol hebben gespeeld.

In de casestudies zien we ook twee andere factoren die een rol spelen in de bedrijfseconomische opbrengst van een sociaal ontwikkelbedrijf:

- a. Diffuse constructies over opbrengsten en bijdragen van gemeenten (bij groenvoorziening bijvoorbeeld): de gemeente heeft in het verleden afspraken gemaakt over de inzet van dienstverlening die vanuit het perspectief van het sociaal ontwikkelbedrijf een lage of hoge opbrengst kent en waar de gemeente zelf dan meer of minder verlies hoeft te compenseren. Een NTW-waarde zegt in dat geval weinig over de daadwerkelijke economische opbrengst van beschut werkers.
- b. Dat bedrijfsactiviteiten in teams worden uitgevoerd van beschut werkers en Wsw'ers waarbij deze laatste groep (nog) een belangrijke basis vormt in de productie en er ook andere (participatie)activiteiten plaatsvinden. De opbrengst realiseert een sociaal ontwikkelbedrijf over het geheel van de populatie waarbij de inbreng van de groep beschut werkers niet zonder meer te herleiden valt. Door het in deze mix te organiseren lukt het wel om de bedrijfsactiviteiten uit te voeren en de economische waarde te verbeteren. Wel geven de sociaal ontwikkelbedrijven aan dat dit op de middellange termijn naar verwachting minder gaat worden omdat de groep Wsw'ers langzaam ouder wordt en hun NTW gaat afnemen.

3.7.2 Grote verschillen in aard van contracten tussen sociaal ontwikkelbedrijven

Afspraken met opdrachtgevers zijn van belang voor het verbeteren van de verdien capaciteit, zoals **contracten waarin tarieven worden vastgelegd**. De aard van de contracten kan sterk verschillen blijkt uit de casestudies. Sommige productieopdrachten zijn in feite langjarige partnerships met opdrachtgevers waarbij opdrachtgevers ruimte ter beschikking stellen, investeringen doen in machines (kapitaalgoederen) voor efficiënte productie (en daarmee mede-risicodrager zijn) en samen met het ontwikkelbedrijf kijken naar het verbeteren van de opbrengst.

Andere contracten zijn van kortere duur en kennen een vooraf bepaalde totale productieopbrengst. Hierbij zoekt de opdrachtgever naar de laagste prijs in de markt. Enkele onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven geven aan dat het een bewuste keuze is om niet zelf een grote investering in kapitaalgoederen te doen vanwege de bedrijfseconomische risico's waardoor zij zich vooral richten op activiteiten die minder of geen investering vragen. Naarmate er sprake is van grote investeringen in kapitaalgoederen om het werk uit te kunnen voeren, zijn de banden tussen opdrachtgevers en sociaal ontwikkelbedrijven nauwer. In de casestudies zien we voorbeelden van langjarige partnerships waarbij het mogelijk is om goede contracten te sluiten. Andere onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven hebben het lastiger als gevolg van korte(re) contracten, meer onzekerheid in de aanvoer van stabiele stroomopdrachten en/of lagere tarieven als gevolg van concurrentie op de markt.

Het ene onderzochte sociaal ontwikkelbedrijf heeft meer **acquisitiekracht** om te zoeken naar langdurige partnerships en contracten met goede tarieven af te sluiten dan het andere. Deze acquisitiekracht zit zowel in capaciteit als in creativiteit van het bedrijf. Hierbij wordt met creativiteit vooral gedoeld op het vermogen van het bestuur en management van sociaal ontwikkelbedrijven om nieuwe markten aan te boren (bijvoorbeeld hightech sector), maatschappelijk betrokken opdrachtgevers aan te trekken of nieuwe opdrachtgevers te benaderen voor wie het werken met de doelgroep in beschut werk efficiëntievoordelen biedt.

3.7.3 *Activiteiten met de hoogste opbrengst per eenheid hebben veelal betrekking op een klein deel van de doelgroep beschut werk binnen sociaal ontwikkelbedrijven*

De **relatieve omvang van de verschillende werksoorten op het totaal van de bedrijfsactiviteiten** is een belangrijke factor in het creëren van opbrengst met beschut werk. De totale opbrengst van de economische activiteiten van een sociaal ontwikkelbedrijf bestaat in de onderzochte cases meestal uit het geheel van verschillende werksoorten, productie en diensten. De activiteiten met de hoogste opbrengst per eenheid hebben veelal betrekking op een kleiner aandeel van de totale populatie werknemers. Enkele 'specialisten' die we in de casestudies hebben meegenomen vormen hierop een uitzondering. De activiteiten met de laagste opbrengst per eenheid zijn vaak geproduceerd door een groter aandeel van de beschut werkers.

Voorbeeld van omgaan met verliesmakende activiteiten beschut werkers



Bij het sociaal ontwikkelbedrijf is gebleken dat een groot deel van het werk dat door beschut werkers wordt uitgevoerd, een lage economische waarde heeft. De kosten voor het creëren van werkplekken en het bieden van begeleiding aan beschut werkers zijn vaak hoger dan de opbrengsten van het uitgevoerde werk. Om een negatief bedrijfsresultaat te voorkomen, richt het sociaal ontwikkelbedrijf zich op andere activiteiten buiten de Participatiewet. Zo worden er hr-werkzaamheden en salarisadministratie in de zorg uitgevoerd. Deze activiteiten hebben een hogere economische waarde en compenseren de lage opbrengsten van het werk van de beschut werkers.

3.7.4 *Procesverbeteringen om de productiviteit van beschut werkers te verhogen*

Ten slotte is de **productiviteit van het sociaal ontwikkelbedrijf en de opbouw van de populatie van beschut werkers** van invloed op de opbrengsten. In de onderzochte cases is de productiviteit veelal sterk gerelateerd aan de samenstelling van de groep medewerkers en hun (al of niet gemeten) loonwaarde. We zien in de cases verschillende voorbeelden waarop de sociaal ontwikkelbedrijven procesverbeteringen doorvoeren om de productiviteit te optimaliseren. De hoogte van de productiviteit is soms ook gerelateerd aan het werkaanbod. Zo geven enkele onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven aan soms het werk te 'temporiseren' als er sprake is van leegloop of tussen twee opdrachten in. Dit drukt dan de 'gemiddelde' productiviteit in een bepaalde periode. Hierbij zien we in de onderzochte cases verschillende voorbeelden waarbij sociaal ontwikkelbedrijven met inzet van machines de productiviteit (en ook kwaliteit) verbeteren. Wanneer grote investeringen plaatsvinden, dan zien we dat de opdrachtgevers hier ook in participeren (of financieren). Sommige sociaal onderzochte ontwikkelbedrijven kiezen bewust niet voor (forse) investeringen vanwege de risico's.

3.8 Relatie tussen NTW, loonwaarde, verdien capaciteit en bedrijfsresultaat

De factoren NTW, loonwaarde, verdien capaciteit en de bedrijfseconomische balans zijn vanuit het perspectief van een sociaal ontwikkelbedrijf aan elkaar verbonden. In deze paragraaf beschrijven we de relatie tussen NTW, loonwaarde, verdien capaciteit en de bedrijfseconomische balans. Waarbij we eerst ingaan op de relatie tussen de gemeten loonwaarde met de verdien capaciteit van beschut werk. Vervolgens belichten we welke factoren impact hebben op de bedrijfseconomische balans van sociaal ontwikkelbedrijven.

3.8.1 *De gemeten loonwaarde staat niet in relatie tot de daadwerkelijke verdien capaciteit van beschut werk*

De productiviteit van de beschut werker (uitgedrukt in de loonwaarde) komt lang niet altijd overeen met de mate waarin deze productiviteit binnen de bedrijfsvoering wordt benut om daadwerkelijk opbrengsten voor het bedrijf te genereren (verdien capaciteit van beschut werk). Dit komt door de hoge mate van jobcarving bij beschutte functies binnen sociaal ontwikkelbedrijven, zoals beschreven in paragraaf 3.4. Door jobcarving valt de loonwaarde van een beschut werker soms relatief hoog uit, terwijl de daadwerkelijke bijdrage aan de omzet van het bedrijf beperkt blijft. Dit komt doordat functies die door jobcarving slechts een deel van de activiteiten van een reguliere functie omvatten, vaak een lagere economische waarde hebben. De bijdrage van de beschut werker om opbrengsten te genereren voor het bedrijf is daardoor vaak relatief laag.



Mohamed werkt bij het sociaal ontwikkelbedrijf en plakt etiketten op verpakkingen. Het plakken van etiketten vraagt om grote concentratie en precisie. Door zijn autisme is Mohamed hier heel goed in. Hij heeft daardoor ook een loonwaarde van 90%. Wel heeft het plakken van etiketten een lage economische waarde (lager dan de waarde van het WML), omdat dit normaliter een taak is die machinaal gebeurt. Het sociaal ontwikkelbedrijf ontvangt daardoor maar een kleine financiële bijdrage van de opdrachtgever voor het plakken van de etiketten. Hierdoor is Mohamed zijn bijdrage om opbrengsten te genereren voor het bedrijf laag. En komt de gemeten loonwaarde van Mohamed niet overeen met zijn verdien capaciteit.

3.8.2 *Tariefafspraken spelen een grote rol bij de bedrijfseconomische opbrengst van sociaal ontwikkelbedrijven*

Naast de factor 'productiviteit' zien we ook dat een andere factor een rol speelt bij de bedrijfseconomische opbrengst: de tariefafspraken. Zoals eerder genoemd speelt bij sommige opdrachten een concurrerende markt een rol. In dat geval stelt de opdrachtgever dat het sociaal ontwikkelbedrijf alleen de opdracht mag uitvoeren indien zij een relatief laag tarief kunnen afspreken. Indien het sociaal ontwikkelbedrijf hiermee niet akkoord gaat, voert een andere organisatie de opdracht uit en levert dit een risico op voor het sociaal ontwikkelbedrijf om voldoende aanvoer van opdrachten te hebben om de doelgroep beschut werk aan het werk te houden. Dit speelt vooral een rol bij opdrachten met een wat lagere bedrijfseconomische waarde (eenvoudig inpakwerk of laagwaardig productiewerk bijvoorbeeld).

Hierbij zien we twee opvallende punten: de eerste is dat sommige 'concurrentie' wordt veroorzaakt door andere publiek gefinancierde organisaties zoals pi's of dagbesteding. Zij kunnen eerder akkoord gaan met een relatief laag tarief omdat zij een hogere overheidsbijdrage kennen dan een sociaal ontwikkelbedrijf doorgaans heeft. Deze 'concurrentiestrijd' valt daarmee al snel in het nadeel uit van een sociaal ontwikkelbedrijf die dan de keuze heeft om geen opdracht uit te voeren of de opdracht uit te voeren onder

de kostprijs van het sociaal ontwikkelbedrijf. Hierbij valt ook op dat wanneer de opdrachtgever een private onderneming is, de overheid het risico loopt via dergelijke opdrachten bij te dragen aan het bedrijfseconomische succes van de private opdrachtgever.

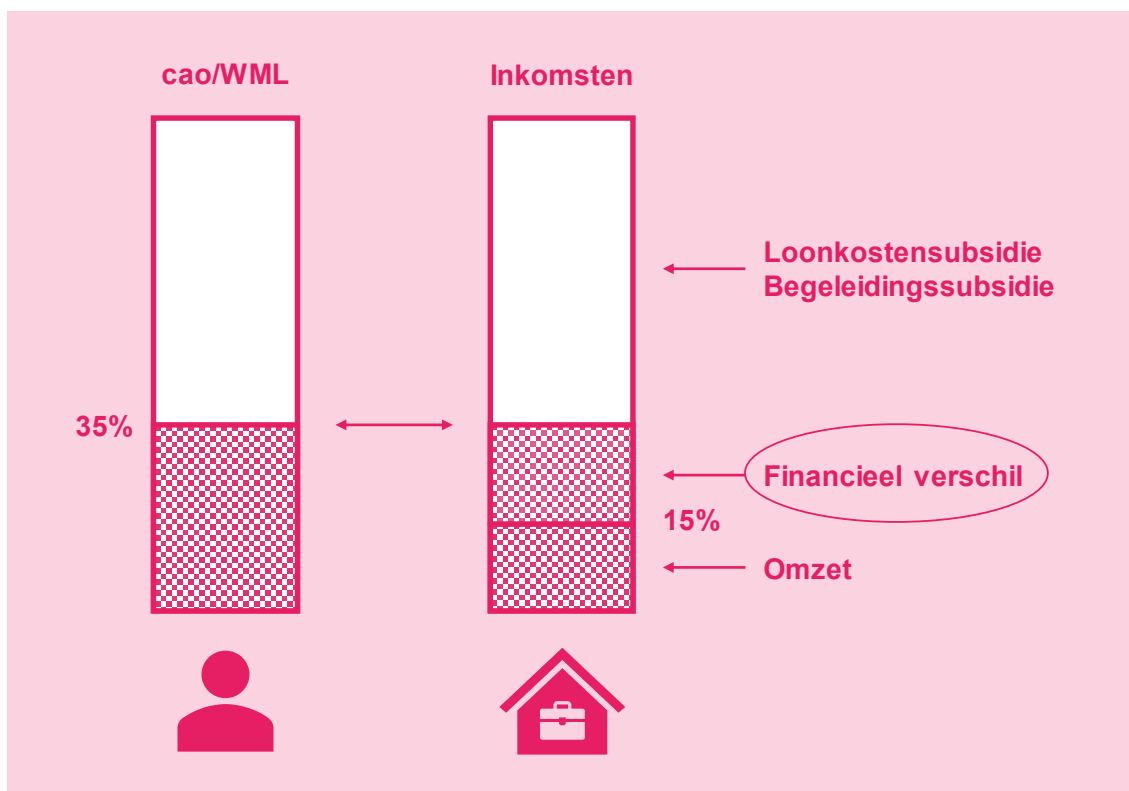
Het tweede punt is de vraag of het wenselijk is dat sociaal ontwikkelbedrijven de facto structureel 'onder kostprijs' werken. Vanuit het belang van het individuele sociaal ontwikkelbedrijf is het begrijpelijk dat zij (af en toe) kiezen voor een opdracht 'onder kostprijs' om voldoende werk binnen te halen en werk aan te kunnen bieden aan beschut werkers. Het stelsel van beschut werk gaat er echter in principe vanuit dat de bedrijfseconomische opbrengst en overheidssubsidies (in de basis LKS en subsidie voor begeleiding) dekkend zijn voor de kosten van beschut werkers. In de casestudies zien we voorbeelden van situaties waarbij er toch relatief vaak werk wordt uitgevoerd waarbij de gemaakte afspraken met opdrachtgevers nooit voldoende opbrengst kunnen genereren die het equivalent vormen van de gemiddelde loonwaarde.

Het stelsel van beschut werk, met de financiering van loonkostensubsidie, veronderstelt dat het met een bepaalde loonwaarde mogelijk is om voldoende economische waarde te generen om de loonkosten (plus overige kosten en een bepaalde overhead) te dekken. Echter, doordat de loonwaarde niet overeenstemt met een equivalente economische waarde van de bedrijfsactiviteit, levert dit niet voldoende financiële inkomsten op. De som van LKS en de gegenereerde omzet is te laag om alle (loon)kosten te dekken. Dit leidt tot lagere inkomsten en (mogelijk) een negatief bedrijfsresultaat. Hieronder is een voorbeeld beschreven om dit te illustreren.



De gemiddelde loonwaarde van de 50 beschut werkers bij het sociaal ontwikkelbedrijf bedraagt 35%, wat inhoudt dat zij 35% van het werk produceren van een reguliere werknemer in een vergelijkbare functie. Het sociaal ontwikkelbedrijf betaalt hen gemiddeld 35% van het WML per uur en ontvangt voor de resterende 65% LKS. Voor de werkzaamheden van deze 50 beschut werkers ontvangt het sociaal ontwikkelbedrijf in totaal € 200 per uur van opdrachtgevers.

Om kostendekkend te zijn, zouden de 50 beschut werkers samen $50 * 35\% * € 13,68 \text{ (WML)} = € 230,94$ per uur moeten opleveren. Echter, de beschut werkers genereren slechts € 200 per uur wat betekent dat het sociaal ontwikkelbedrijf per uur een tekort van € 30,94 heeft om een neutraal bedrijfsresultaat op beschut werk te bereiken. Dit veroorzaakt mogelijk een financieel tekort bij het sociaal ontwikkelbedrijf.



Figuur 6. Illustratie negatief bedrijfsresultaat sociaal ontwikkelbedrijf

3.8.3 *Verschillende andere factoren hebben effect op de bedrijfseconomische balans en de vertaling naar een gezonde financiële continuïteit*

Naast de factoren NTW, productie en loonwaarde spelen nog andere factoren een rol in de bedrijfseconomische balans die nog niet zijn genoemd. Naast directe loonkosten, zijn ook andere kosten zoals begeleiding en overige bedrijfskosten (overhead) waarmee een sociaal ontwikkelbedrijf rekening dient te houden. In de cases zien we dat de sociaal ontwikkelbedrijven proberen ook aan de kostenkant creatief te zijn om de kosten in lijn te houden met de opbrengsten. Door creatief te zijn, lukt dit in sommige gevallen bijvoorbeeld door op locatie bij een opdrachtgever te werken met lage locatiekosten als gevolg of creatief te zijn in de wijze waarop management en begeleiding zijn georganiseerd. Aan de opbrengstenkant zien we dat verschillende onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven door als breed participatiebedrijf te opereren (of hiernaartoe te werken) aanvullende opbrengsten voor verschillende doelgroepen genereren. En, verschillende onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven ontvangen subsidies die bijdragen aan het toekomstvast maken van hun positionering en organisatie.

De onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven noemen ook belemmeringen die het beïnvloeden van kosten lastiger maken, zoals:

- a. Begeleiding: zoals eerder genoemd, vraagt de groep beschut werkers adequate begeleiding en verandert de begeleidingsbehoefte ook met de nieuwe instroom van jongeren. Ter dekking van de kosten voor begeleiding ontvangt het sociaal ontwikkelbedrijf subsidie voor begeleiding. De meerderheid van de sociaal ontwikkelbedrijven (en ook sociaal ondernemers) geeft aan dat de subsidiebijdrage voor begeleiding te laag is ten opzichte van de toename in begeleidingsbehoefte. Dit is lastig kwantitatief te onderbouwen omdat de kosten van begeleiding niet kunnen worden uitgesplitst naar beschut werkers en Wsw'ers omdat zij in integrale teams samenwerken.

De gesproken sociaal ontwikkelbedrijven geven hierbij aan dat Wsw-groep doorgaans minder begeleid hoeft te worden dan de doelgroep beschut werk¹⁶.

- b. Historie: de opgebouwde infrastructuur en organisatie van een sociaal ontwikkelbedrijf is niet met een druk op de knop te veranderen. Het 'lean' maken van de bedrijfsvoering kost tijd of leidt tot tijdelijk extra kosten. Relatief nieuwe sociaal ontwikkelbedrijven (sociaal ondernemers) en bedrijven die deze hobbel bijvoorbeeld als gevolg van een eerdere crisis al hebben genomen, hebben hier minder last van.
- c. Investeringsruimte: door gebrek aan financiële ruimte of onzekerheid over de toekomst durft de meerderheid van de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven geen grote investeringen te doen die kunnen bijdragen aan een betere continuïteit. De focus ligt dan al snel op de korte termijn van kosten en opbrengsten.
- d. Onzekerheid over de doelgroep op middellange termijn: de meeste onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven geven aan zorgen te hebben over de mogelijkheid om met bepaalde groepen een zekere economische waarde te creëren. Dit speelt vooral ook een rol bij sociaal ontwikkelbedrijven met een relatief lage loonwaarde, waar vooral de groep Wsw'ers belangrijk is voor de productie en die geen mogelijkheid hebben om andere groepen te ondersteunen.
- e. Schaal: sommige onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven hebben een dermate kleine schaal dat het lastig is om de gehele infrastructuur te organiseren en hebben veel verschillende werksoorten voor een relatief kleine groep van beschut werkers (en andere doelgroepen). De verhouding tussen organisatiekosten (overhead) en de opbrengsten dreigt dan uit balans te raken waardoor de bedrijfscontinuïteit onzeker is.
- f. Cao aan de Slag: gaat impliciet uit dat een stijging in productiviteit voor beschut werkers mogelijk is. Na drie jaar in dienst zullen beschut werkers in schaal 1 meer verdienen dan het WML, volgens de gestelde loonschalen genoemd in de cao. Het feit dat beschut werkers meer verdienen dan het minimumloon, betekent echter niet dat de LKS evenredig stijgt. Dit vermoedelijk omdat de loonwaarde van beschut werkers na de eerste twee jaar nauwelijks toeneemt en zelfs kan afnemen, zoals beschreven in paragraaf 3.3.3 en 3.3.4. Hierdoor zal het operationele resultaat geleidelijk afnemen, omdat de beschut werker niet in loonwaarde stijgt en dus niet productiever wordt.

De samenhang tussen alle opbrengsten en kostenfactoren bepaalt de financiële balans van een sociaal ontwikkelbedrijf. In het eerdere onderzoek van Significant APE naar de kosten van beschut werk, is hieraan ruim aandacht besteed. In de casestudies zien we dat de samenhang van al deze factoren het gevolg is van alle factoren die hiervoor zijn genoemd die soms wel en soms lastig of niet zijn te beïnvloeden. Dit levert voor de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven (en gemeenten) een spanningsveld op over welke keuzes zij moeten maken om een solide bedrijfsvoering te realiseren. Zo is bijvoorbeeld het vinden van passend werk met een hogere bedrijfseconomische waarde vaak minder geschikt voor de groep beschut werkers met een relatief lage loonwaarde waardoor zij als werkgever eerder kritisch kijken naar de prestaties van deze werknemers. Wanneer zij bedrijfsactiviteiten blijven uitvoeren die (ver) onder kostprijs liggen, dan kunnen zij de beschut werkers met een relatief lage loonwaarde aan het werk houden, maar dan moeten de gemeenten bijdragen aan het financiële verschil tussen kosten en opbrengsten.

Omdat de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven aangeven toch vooral ontwikkelbedrijf te zijn om doelgroepen (o.a. beschut werkers) aan het werk te krijgen en houden, geeft de meerderheid van de sociaal ontwikkelbedrijven aan zich zorgen te maken over een solide financiële toekomst. Temeer omdat zij merken dat de gemeentefinanciën de komende jaren naar verwachting teruglopen.

¹⁶ Bron: [De kosten van beschut werkplekken in Nederland \(Significant\)](#).

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we op basis van de bevindingen uit de casestudies een eerste schets gegeven van de antwoorden op de tien onderzoeksvragen. In dit hoofdstuk bouwen we daarop voort door een algemene beschouwing te geven op het onderzoek en de belangrijkste conclusies te presenteren. Vervolgens beantwoorden we de tien onderzoeksvragen één voor één en schetsen we de kerninzichten die uit het onderzoek naar voren komen. Daarnaast staan in dit hoofdstuk aanbevelingen geformuleerd gericht op de verschillende stakeholders, om de praktische toepasbaarheid van de conclusies te versterken.

4.2 Algemene beschouwing

Het kernthema van dit onderzoek is om te verkennen of de verdien capaciteit van beschut werkers beter te benutten is om daarmee het operationele resultaat van sociaal ontwikkelbedrijven te verbeteren. De focus ligt daarbij op drie belangrijke factoren: de wenselijkheid van het instellen van een (ondergrens)criterium voor de loonwaarde van een beschut werker, het verbeteren van de loonwaardemeting en het verbeteren van de verdien capaciteit van beschut werkers en daarmee het operationele resultaat van sociaal ontwikkelbedrijven.

Op grond van ons onderzoek komen wij tot een aantal conclusies op deze factoren. Voordat we inzoomen op de individuele factoren, noemen we enkele beschouwingen die relevant zijn om de conclusies te kunnen plaatsen.

4.2.1 *Het onderzoek richt zich op de doelgroep beschut werk, maar sociaal ontwikkelbedrijven kijken vooral naar het geheel van bedrijfsactiviteiten en doelgroepen*

De afbakening van ons onderzoek betreft de populatie beschut werkers. We richten ons in dit onderzoek uitsluitend op deze groep. In de praktijk is echter vaak sprake van verschillende groepen personen met afstand tot de arbeidsmarkt die samenwerken en soms door elkaar werken bij sociaal ontwikkelbedrijven (of private ontwikkelbedrijven en sociale ondernemers). Dit kan in combinatie zijn met de Wsw-groep, personen die vallen onder de banenafpraak, of soms zelfs werknemers zonder ondersteuning. De NTW is daarbij vaak het resultaat van de teamprestatie van medewerkers vanuit verschillende groepen met verschillende loonwaarden die samen aan bedrijfsactiviteiten werken. In ons onderzoek zien we dat sociaal ontwikkelbedrijven bij het beoordelen van hun exploitatie doorgaans uitgaan van de gehele populatie werknemers en bedrijfsactiviteiten gezamenlijk, zonder onderscheid te maken tussen verschillende groepen medewerkers. Het resultaat van het werk van de beschut werkers is daarom vaak niet los te zien van de inzet van andere medewerkers uit een andere doelgroep, omdat zij in hetzelfde team werken aan dezelfde bedrijfsactiviteiten.

Bovendien zijn er verschillen tussen de wijze waarop sociaal ontwikkelbedrijven georganiseerd zijn, voor welke doelgroepen zij actief zijn, de afspraken die zij met de gemeente hebben gemaakt en welke aanvullende financiële middelen zij verwerven (via de gemeenten en/of via subsidies). Dit maakt dat het ene sociaal ontwikkelbedrijf niet altijd direct goed te vergelijken is met een ander sociaal ontwikkelbedrijf.

4.2.2 *Het systeem voor beschut werk veronderstelt een zekere financiële balans tussen de verschillende parameters die bepalend zijn voor de exploitatie van beschut werk en sociaal ontwikkelbedrijven*

Het stelsel voor beschut werk veronderstelt relaties tussen verschillende parameters met een financiële component die van invloed zijn op de financiën van beschut werk. Een aantal van deze parameters hebben we in dit onderzoek onder de loep genomen: loonwaarde, NTW, verdien capaciteit, werksoorten en begeleiding. De eerste veronderstelling is dat een loonwaardemeting een goed beeld geeft van de te behalen loonwaarde van een medewerker (de arbeidsprestatie) in vergelijking met een reguliere functie (de zogenaamde normfunctie). Immers, het sociaal ontwikkelbedrijf ontvangt subsidie voor dat deel van de functie van een medewerker waarvoor hij of zij niet in staat is om volwaardig de functie uit te voeren. De tweede veronderstelling is dat de hoogte van een loonwaarde min of meer overeenkomt met de economische waarde van de werksoort die met deze loonwaarde is te behalen. Immers, wanneer de loonwaarde 100% is, zou een medewerker een bedrijfsactiviteit (reguliere functie) moeten kunnen vervullen die een NTW heeft die dekkend is voor 100% van de loonkosten. Voor de begeleiding ontvangt het sociaal ontwikkelbedrijf een separate financiële compensatie. Deze subsidie vormt de derde veronderstelling: de subsidie van de begeleiding van de beschut werker veronderstelt kostendekkend te zijn voor de kosten van de begeleiding.

De uitkomsten uit ons onderzoek moeten mede in het licht van bovenstaande veronderstellingen worden gezien. De individuele factoren als loonwaardemeting of werksoorten die we in ons onderzoek hebben bestudeerd zijn derhalve niet los van elkaar te zien voor een goed functionerend stelsel. Onze conclusies richten zich allereerst op de individuele factoren en tot slot op de samenhang van deze factoren in het stelsel voor beschut werk.

4.2.3 Het onderzoek kijkt naar directe financiële opbrengsten voor beschut werk, maar de opbrengst van beschut werk is breder te waarderen

Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de directe financiële opbrengsten van beschut werk. Oftewel de verdien capaciteit van beschut werkers. Hierdoor kijken we in zekere zin beperkt naar de opbrengst van beschut werk als geheel. Verschillende respondenten in ons onderzoek hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij deze beperking. Allereerst is de waarde van het hebben van werk voor veel beschut werkers van enorm belang. Vrijwel alle beschut werkers die wij spraken gaven (ongevraagd) aan hoe belangrijk werk voor hen was en noemden verschillende redenen die te vatten zijn onder economische onafhankelijkheid, eigenwaarde, leren zelfstandig te zijn en sociale contacten opdoen. Redenen die ook in andere onderzoeken zijn genoemd. Daarnaast zijn de maatschappelijke opbrengsten ook relevant. Immers, het hebben van werk levert ook maatschappelijk gezien minder kosten op voor de zorg, problematische schulden en criminaliteit.

Hoewel we in dit onderzoek kijken naar de directe financiële opbrengsten van beschut werk, staat buiten kijf dat er veel meer te zeggen is over de individuele en maatschappelijke opbrengst van beschut werk. Ons onderzoek is in die zin beperkend. Voor politiek-bestuurlijke afwegingen zijn er derhalve ook andere factoren van belang.

4.2.4 Sociaal ontwikkelbedrijven maken zich over het algemeen zorgen in hoeverre het op lange(re) termijn lukt om de financiële exploitatie op niveau te houden ondanks dat het werk er wellicht wel is

Er zijn zorgen bij de meerderheid van de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven over de toekomstige financiële exploitatie. Hoewel in de casestudies sociaal ontwikkelbedrijven mogelijkheden zien om zichzelf te verbeteren, ziet men ook risico's op dit gebied. De mate waarin zij zich zorgen maken is vaak afhankelijk van de positie van het sociaal ontwikkelbedrijf en verschilt sterk tussen de onderzochte bedrijven. De zorgen die zij hebben kennen verschillende oorzaken:

-
- a. De prestaties en de ontwikkeling van beschut werkers ten opzichte van de Wsw'ers. Veelal wordt genoemd dat Wsw'ers een hogere verdien capaciteit hebben dan beschut werkers, met name bij werksoorten die in het verleden al door Wsw'ers werden uitgevoerd;
 - b. De uitstroom van de Wsw'ers omdat de gemiddelde leeftijd toeneemt en de komende jaren de uitstroom daardoor toeneemt. De gemiddelde verdien capaciteit van de groepen gezamenlijk kan daarmee onder druk komen te staan;
 - c. 'Cherry picking' van de beste beschut werkers bij private ontwikkelbedrijven of sociaal ondernemers. Het gaat hierbij om initiatieven die vooral gebaseerd zijn op de medewerkers die gemiddeld genomen meer kunnen dan anderen. Dit is soms een bewuste keuze van een gemeente. Daardoor kan de 'achterblijvende' groep minder interessant werk uitvoeren en neemt de verdien capaciteit van deze groep af;
 - d. Financiële krapte bij gemeente door de teruglopende gemeentefinanciën in meerjarig perspectief en de vrees dat dit als gevolg van bezuinigingen stap voor stap leidt tot een afname van begeleiding en beperking van ontwikkelmogelijkheden;
 - e. Ontbreken van perspectief van gemeenten op de toekomst van het sociaal ontwikkelbedrijf en ook een gebrek aan kennis bij gemeenten over beschut werk.

4.3 Algemene aanbeveling

4.3.1 Een gemeenschappelijke strategie is nodig voor de toekomst van sociaal ontwikkelbedrijven

Het versterken en ontwikkelen van beschut werk is niet voorbehouden aan één partij. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor beschut werk en sociaal ontwikkelbedrijven organiseren de uitvoering. Daaromheen zijn allerlei andere partijen die een rol hierin hebben, zoals UWV, scholen en niet in de laatste plaats opdrachtgevers en private werkgevers. In de regio ligt derhalve een gezamenlijke opgave om hieraan te werken.

We adviseren gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven om in samenspraak met andere partners een toekomstbestendige regionale strategie te ontwikkelen om de continuïteit en effectiviteit van beschut werk te waarborgen. Dat zal in de ene regio een grotere opgave zijn dan in de andere regio. En voor kleinere regio's of daar waar de beperkte schaal van beschut werk hierin een belemmering vormt, adviseren we te kijken naar een bredere bovenregionale samenwerking om voldoende schaal te realiseren.

Het uitgangspunt bij deze strategie is een duidelijke richting te kiezen waar samenhang zit tussen de verschillende onderdelen van het arbeidsparticipatiesysteem voor verschillende groepen. Met daarin de inbedding van het sociaal ontwikkelbedrijf, met een duidelijke en concreet geformuleerde rol. De ontwikkeling van de groepen staat centraal en het organiseren gebeurt in nauwe samenwerking met alle partners. Deze strategie dient uiteindelijk te leiden tot een betere mix aan werksoorten die passen bij beschut werk en betere afspraken over de opbrengsten van het werk waarmee de verdien capaciteit wordt vergroot. Dit alles draagt bij aan een betere balans tussen opbrengsten en kosten zowel op het niveau van de gemeente over het geheel van het participatiebeleid als op het niveau van de uitvoering van sociaal ontwikkelbedrijven. Ook ter voorkoming van onbedoelde uitholling van sociaal ontwikkelbedrijven indien deze een deel van de doelgroep van de Participatiewet bedienen.

Belangrijke onderdelen die in deze toekomstbestendige strategie opgenomen moeten worden, zijn onder andere: de vakbekwaamheid van medewerkers, de veranderingen in de doelgroepen, het bevorderen van doorstroommogelijkheden naar de reguliere arbeidsmarkt, passend en voldoende werk voor werknemers, aantrekken van nieuwe opdrachtgevers en solide financiële afspraken voor geleverd werk.

Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven die minder ver zijn in dit proces kunnen leren van andere bedrijven die hiermee al verder zijn.

Bovenstaande vraagt wel om investeringsruimte voor sociaal ontwikkelbedrijven, zowel in beschikbare financiële middelen als de mogelijkheden om te investeren. Vanaf 2025 stelt het Rijk jaarlijks financiële middelen beschikbaar voor de versterking van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven via gemeenten. Dit gebeurt via een impulsbudget¹⁷ en een structurele basisfinanciering¹⁸¹⁹. Deze investering kan een bijdrage vormen aan de uitvoering van deze strategie. Wel is het hierbij van groot belang dat gemeenten dit budget daadwerkelijk aanwenden voor investeringen in de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven, in overeenstemming met de vastgestelde toekomstbestendige strategie.

4.4 Beantwoording onderzoeksvragen

4.4.1 *Op welke wijzen kan de loonwaarde en de verdien capaciteit van mensen die vallen onder beschut werk optimaal worden verzilverd?*

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in twee subvragen:

- a. **Wat betekent dit in het algemeen voor de werksoorten in beschut werk?**
- b. **Wat zijn aanbevelingen voor de bedrijfsvoering van sociaal ontwikkelbedrijven?**

Voordat we deze subvragen beantwoorden is het belangrijk om:

- a. Het verschil tussen loonwaarde en verdien capaciteit nogmaals te duiden.
- b. Een aantal algemene conclusies ten aanzien van werksoorten, de verdien capaciteit en de bedrijfsvoering van sociaal ontwikkelbedrijven te schetsen.

Het verschil tussen loonwaarde en verdien capaciteit

De loonwaarde is de arbeidsprestatie van een beschut werker in vergelijking met een werknemer zonder afstand tot de arbeidsmarkt. De verdien capaciteit gaat over de mate waarin beschut werkers opbrengsten kunnen genereren voor het bedrijf (gelet op de capaciteiten en specifiek werk dat wordt uitgevoerd). De verdien capaciteit gaat daarmee over euro's; het potentiële bedrag aan omzet dat de beschut werker kan genereren voor de werkgever. De loonwaarde gaat enkel over wat de beschut werker kan binnen een bepaalde functie en heeft geen directe relatie met de financiële opbrengst.

Conclusies ten aanzien van werksoorten, de verdien capaciteit en de bedrijfsvoering van sociaal ontwikkelbedrijven

Goede match tussen aanvrager en type werk, betrokken leiding en adequate begeleiding dragen bij aan het verzilveren van de verdien capaciteit.

Een goede match tussen de beschut werker, de werksoort en werkcontext draagt bij aan een optimale arbeidsprestatie en ontwikkeling van de desbetreffende beschut werker. Het voorkomt daarmee dat de verdien capaciteit van de beschut werker onbenut blijft en daarmee ook teleurstelling van de beschut werker en/of sociaal ontwikkelbedrijf. Een goede match is meer dan een toets enkel op arbeidsvermogen. De ontwikkelingen in de praktijk rondom de indicatiestelling van beschut werk met praktijkobservaties en

¹⁷ Het impulsbudget begint in 2025 met € 35 miljoen en loopt af naar € 19,8 miljoen in 2034.

¹⁸ De Rijksbijdrage voor de bedrijfskosten van sociaal ontwikkelbedrijven begint in 2025 met € 19,8 miljoen en zal vanaf 2035 jaarlijks structureel oplopen naar € 35,9 miljoen.

¹⁹ [Voortgangsbrief infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

begeleide introductie op de werkplek dragen hieraan bij. Deze praktijkobservatie wordt gebruikt om het werkpotentieel, de begeleidingsbehoefte en het ambitieniveau van de beschut werker in kaart te brengen. Het assessment op de hiervoor genoemde factoren helpt bij het vaststellen van een passend advies voor de indicatie van beschut werk door UWV.

Bij jongeren dragen een goede kennismaking met de sociaal ontwikkelbedrijven, stages en meeloopdagen bij sociaal ontwikkelbedrijven, eigentijdse werksoorten of werkcontexten en het ontwikkelen van een positief imago bij aan een succesvolle match. Dit is anders dan voor de oudere beschut werkers of de Wsw-groep. Samenwerking tussen sociaal ontwikkelbedrijven met scholen is hierbij essentieel, net zoals het meenemen van het netwerk rondom jongeren (bijvoorbeeld de ouders).

Verder spelen adequate begeleiding - ook op andere leefgebieden dan sec werk - en betrokken teamleiding een grote rol bij het goed functioneren van beschut werkers en hun werkplezier. Door een succesvolle match en adequate begeleiding zorgt het sociaal ontwikkelbedrijf ook voor een adequate arbeidsprestatie en het verzilveren van de verdien capaciteit van een beschut werker.

Sommige sociaal ontwikkelbedrijven in de casestudies voeren werksoorten uit met een te lage bedrijfseconomische waarde in relatie tot de gemiddelde loonwaarde (van beschut werkers).

Met alle bedrijfsactiviteiten realiseert het sociaal ontwikkelbedrijf een bepaalde omzet. Vanuit het perspectief van het concept van de gemiddelde gemeten loonwaarde, zou de gemiddelde omzet hiervan een equivalent moeten zijn. Echter, we zien in ons onderzoek dat sommige sociaal ontwikkelbedrijven bepaalde bedrijfsactiviteiten voor beschut werk uitvoeren tegen een heel laag tarief (stuks of uurprijs). Reden om bedrijfsactiviteiten uit te voeren voor een heel laag tarief is om activiteiten te hebben met een eenvoudige handeling om zo voldoende werk te hebben om de doelgroep beschut werk aan het werk te houden. Voor een deel van de doelgroep van beschut werk zijn bedrijfsactiviteiten met eenvoudige handelingen het hoogst haalbare gezien de arbeidsbeperkingen. Sociaal ontwikkelbedrijven in ons onderzoek geven aan dit te doen vanuit het maatschappelijk belang om deze doelgroep aan het werk te houden, bijvoorbeeld het voorkomen van problematische schulden, criminaliteit of dakloosheid. De redenen waarom de bedrijfsactiviteiten voor beschut werk tegen een laag tarief uitgevoerd worden zijn divers, zoals:

- a. (Gepercipieerde) marktkracht van de opdrachtgever;
- b. Concurrentie met het buitenland of ander publiek gefinancierd werk (bijvoorbeeld de pi's);
- c. Gebrek aan alternatieve werksoorten in de regio;
- d. De kleine schaal van de bedrijven om alternatief werk uit te voeren met de doelgroepen.

Het gevolg is dat de NTW niet in verhouding staat tot de gemiddelde loonwaarde en daarmee een financieel gat ontstaat in de exploitatie van sociaal ontwikkelbedrijven. Het stelsel veronderstelt met de methodiek van loonwaardemeting, die de basis vormt voor de loonkostensubsidie, dat de feitelijke omzetwaarde van een beschut werker in relatie staat tot de loonwaarde van deze beschut werker. Dit blijkt in de onderzochte cases niet altijd het geval te zijn.

Verder is het lage afgesproken tarief voor de bedrijfsactiviteiten voor beschut werk bij sociaal ontwikkelbedrijven opmerkelijk om twee redenen: dit vormt een relatieve goedkope inkoop voor private opdrachtgevers, terwijl deze eigenlijk deels gefinancierd wordt met publiek geld (LKS en begeleidingssubsidie). Ten tweede ontstaat er een vreemde concurrentie met andere publiek gefinancierde activiteiten (bijvoorbeeld pi's of dagbesteding) met een hogere overheidsbijdrage waarmee de prijs voor de activiteit (kunstmatig) lager is gehouden dan bij beschut werk reëel gezien mogelijk is.

Sociaal ontwikkelbedrijven proberen verschillende werksoorten te organiseren maar er zijn verschillende oorzaken waarom dat soms moeizaam verloopt.

Vrijwel alle sociaal ontwikkelbedrijven in ons onderzoek zijn (continu) bezig met het zoeken naar mogelijkheden om de verdien capaciteit te optimaliseren door werksoorten te verbeteren in diversiteit, een stabiele werkstroom te bewerkstelligen en om aantrekkelijk te zijn en/of te blijven voor de verschillende doelgroepen die bij hen werken.

Tegelijkertijd geven verschillende sociaal ontwikkelbedrijven aan dat het lastig is om voldoende en kwalitatief goed werk te verwerven. Hiervoor zijn verschillende oorzaken, zoals:

- a. Een regio met minder aanbod;
- b. Gebrek aan acquisitiekracht binnen het sociaal ontwikkelbedrijf;
- c. Gebrek aan samenwerking met gemeenten;
- d. Te kleine schaal binnen sociaal ontwikkelbedrijven om divers werk aan te bieden;
- e. Gebrek aan investeringsruimte of risicobeperkingen voor investeringen binnen sociaal ontwikkelbedrijven. Bijvoorbeeld doordat gemeenten soms de keuze maken om niet alle beschikbare Rijksmiddelen rechtstreeks doorzetten naar sociaal ontwikkelbedrijven, omdat zij hierin beleidsvrijheid hebben;
- f. 'Concurrentie' met andere private ontwikkelbedrijven die zich richten op een specifieke doelgroep (bewust geselecteerd door de gemeente als participatiebedrijf).

Ook spelen zorgen over het langzaam afnemend arbeidspotentieel van beschut werkers en de Wsw-groep (bijvoorbeeld door ouderdom), moeite om in te spelen op de wensen van jongeren, een onvoldoende bedrijfsmatige of ondernemende cultuur bij sociaal ontwikkelbedrijven en een afwijkende visie tussen gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijf een rol.

Op grond van het uitgevoerde onderzoek is geen directe relatie te leggen tussen het type sociaal ontwikkelbedrijf en de genoemde oorzaken, omdat:

- a. We enkel in de casestudies gecombineerde sociaal bedrijven (8%), integraal sociaal ontwikkelbedrijven (33%) en partieel sociaal ontwikkelbedrijven (50%) hebben onderzocht;
- b. De oorzaken zowel genoemd worden bij meerdere integraal sociaal ontwikkelbedrijven als partieel sociaal ontwikkelbedrijven.

Veel genoemd in het onderzoek is ook dat opdrachtgevers van sociaal ontwikkelbedrijven en reguliere werkgevers nog niet voldoende bekend zijn met het potentieel van beschut werk. Ook hikken opdrachtgevers aan tegen de bureaucratie rondom het werken met deze groep en de begeleiding van beschut werkers.

Daarbij kost een transitie en veranderproces de nodige tijd, zowel voor de beschut werkers als medewerkers en het management van het sociaal ontwikkelbedrijf. Veel van de in dit onderzoek meegenomen sociaal ontwikkelbedrijven zitten op dit moment in de transitie van (traditioneel) werkbedrijf naar ontwikkelbedrijf of breder participatiebedrijf, waarin de diversiteit aan werksoorten ook onderdeel is. Op basis van bovengenoemde zaken concluderen we dan ook dat het verbeteren van werksoorten en verdien capaciteit niet vanzelf komt.

Wat betekent dit in het algemeen voor de werksoorten in beschut werk en wat zijn aanbevelingen voor de bedrijfsvoering van sociaal ontwikkelbedrijven?

We zien in algemene zin dat sociaal ontwikkelbedrijven (meer) kunnen inspelen op werksoorten die een betere bedrijfseconomische waarde hebben en/of waarover betere bedrijfseconomische afspraken te maken zijn. Dit is nodig om de verdien capaciteit van beschut werk te verbeteren. Werksoorten met een te lage economische waarde of waarvan de afspraken over prijs of tarief onrealistisch laag zijn moeten

worden heroverwogen: sociaal ontwikkelbedrijven kunnen deze activiteiten beëindigen of nieuwe afspraken maken over de tarieven met opdrachtgevers.

In dit onderzoek zien we diverse voorbeelden van sociaal ontwikkelbedrijven die hun verdien capaciteit succesvol weten te verbeteren door zich te richten op werk met een hogere economische waarde. Voorbeelden hiervan zijn de assemblage van complexere (onderdelen) van vervoersmiddelen of producten, zoals vouwwagens, fietsen, onderdelen van vliegtuigen, huishoudelijke apparaten of pashouders, of dienstverlening, cateringwerkzaamheden en administratieve werkzaamheden. Het succes ligt vaak in het opknippen van deze activiteiten in deeltaken en teamsgewijze samenwerking. Door een combinatie van eenvoudige en complexere taken te creëren, sluiten zij optimaal aan bij de uiteenlopende vaardigheden binnen de doelgroep beschut werk. Of in combinatie met andere doelgroepen die actief zijn bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Dit stelt bedrijven in staat om taken met een hogere opbrengst te realiseren, terwijl ze tegelijkertijd recht doen aan de behoeften en mogelijkheden van de beschut werkers. Daarnaast wordt in de onderzochte cases ook de technische sector als kansrijk gezien om werk met een hogere economische waarde te genereren, bijvoorbeeld 3D-printing en activiteiten in de gamingindustrie.

Bovendien benutten sommige sociaal ontwikkelbedrijven in dit onderzoek strategisch hun acquisitiekracht en creativiteit om werk te organiseren dat economisch rendabel is. Daarnaast beschikken anderen vanuit hun historie over een goed netwerk, soms zelfs buiten de regio, en hebben zij slimme en langdurige partnerschappen met maatschappelijk betrokken opdrachtgevers. Ook spelen sociaal ontwikkelbedrijven in op de schaarste aan arbeidskrachten, vooral in technische beroepen. Door te focussen op werksoorten waar een relatief groot tekort aan personeel is, gaan zij nieuwe partnerschappen aan met bedrijven die moeite hebben met werving. Dit levert een duidelijke win-winsituatie op: werkgevers krijgen toegang tot een extra arbeidsreserve, terwijl sociaal ontwikkelbedrijven hun inkomsten verhogen door beschut werkers in te zetten op taken die meer economische waarde genereren. Ook zien we in het onderzoek vormen van langdurig partnerschap die ervoor zorgen dat er een langdurige samenwerking en ontwikkeling ontstaat om de bedrijfsvoering te verbeteren. Daarnaast zoeken sommige sociaal ontwikkelbedrijven in dit onderzoek actief samenwerking met onderwijsinstellingen en andere sociaal ontwikkelbedrijven om hun aanbod verder te versterken. Tot slot profiteren sommigen van een ruim aanbod aan opdrachtgevers in hun regio of hebben ze in zekere zin 'geluk' gehad met bijvoorbeeld een langdurige partnerschap.

Verder is het wenselijk om beschut werkers zo regulier als mogelijk te laten werken, zoals bij werksoorten buiten de sociaal ontwikkelbedrijven (WOL en detachering). Dit draagt niet alleen bij aan een inclusievere arbeidsmarkt, maar is ook financieel rendabeler omdat met deze werksoorten een hogere NTW gerealiseerd kan worden. Zoals blijkt uit eerder onderzoek van Significant APE naar de kosten en uitvoering van beschut werk. Ook in ons onderzoek wordt in de onderzochte cases de hogere economische waarde van schoonmaak, werken in het groen en de post (allemaal WOL-activiteiten) genoemd. In de onderzochte praktijk zien we echter dat WOL of detachering niet in alle gevallen haalbaar is voor de doelgroep beschut werk, vanwege de specifieke begeleidingsbehoefte en benodigde aanpassingen op de werkplek. Daarom bevelen wij sociaal ontwikkelbedrijven aan om te streven naar zoveel mogelijk reguliere werkvormen binnen de mogelijkheden van deze doelgroep, met oog voor een balans tussen de financiële opbrengsten en de ondersteuning die nodig is om beschut werkers optimaal te laten functioneren. Specifiek voor jongeren is het belangrijk dat werksoorten en werkomgevingen aansluiten bij hun voorkeuren en ambities. Jongere beschut werkers hebben volgens geïnterviewden vaak interesse in werk met een bepaalde status, zoals werk in de zorg of ICT. Het aanbieden van werk in omgevingen die hen aanspreken, kan de instroom en motivatie van jongeren verhogen. Dit draagt bij aan zowel hun persoonlijke ontwikkeling als de algemene verdien capaciteit van beschut werk.

Kortom; het is dus zeker mogelijk om de bedrijfsvoering aan de opbrengstenzijde van sociaal ontwikkelbedrijven te verbeteren. In het land zijn inspirerende voorbeelden hiervoor te vinden. Wel vraagt

dit voor iedere situatie weer een eigen ontwikkelplan, omdat verschillende factoren hier invloed op hebben en de context verschillend kan zijn (bijvoorbeeld historie, regio, cultuur et cetera).

4.4.2 Wat is de gemiddelde en potentiële loonwaarde van mensen die vallen onder beschut werk?

De gewogen gemiddelde loonwaarde van de beschut werkers die werkzaam zijn bij de sociaal ontwikkelbedrijven uit de casestudies is ongeveer 45%, waarbij loonwaarden zelden hoger dan 50% uitkomen. Bij meer dan de helft van de sociaal ontwikkelbedrijven heeft de meerderheid van de beschut werkers een loonwaarde van maximaal 40%. De bedrijven met een hogere gemiddelde loonwaarde hebben over het algemeen meer beschut werkers gedetacheerd geplaatst of meten de loonwaarde uitsluitend van beschut werkers die gedetacheerd zijn. Dit kan een verklaring zijn voor de hogere loonwaarde, aangezien gedetacheerde beschut werkers vaak betere of meer vaardigheden hebben dan beschut werkers binnen, wat mogelijk leidt tot een hogere productiviteit en daarmee een hogere loonwaarde.

Er wordt echter weinig verschil waargenomen tussen de gemiddelde en potentiële loonwaarde, omdat de sociaal ontwikkelbedrijven uit de casestudies geen gegevens bijhouden over de potentiële loonwaarde van individuele beschut werkers. We hebben in dit onderzoek daarom gekeken naar de (ervaren) ontwikkeling van de loonwaarde van de doelgroep beschut werk bij een sociaal ontwikkelbedrijf. In de onderzochte praktijk blijkt dat ondanks dat er op individueel niveau enige ontwikkeling in de loonwaarde mogelijk is, de groep als geheel een relatief stabiele gemiddelde loonwaarde kent. Het gaat hierbij sec om de groep als geheel en niet om de invloed van andere (externe) factoren, zoals werksoorten. De verklaring hiervoor is dat ontwikkeling van een groep langzaam verloopt en in de groep altijd een beperkte in- en uitstroom is: aan de bovenkant stroomt een enkeling uit naar bijvoorbeeld regulier werk of banenafspraken. Aan de onderkant stroomt een enkeling uit die beter past bij arbeidsmatige dagbesteding. En, er vindt een kleine instroom plaats van beschut werkers die nog moeten inwerken en dus pas op termijn een relatief stabiele loonwaarde realiseren. De gemiddelde loonwaarde voor beschut werkers bij een sociaal ontwikkelbedrijf verandert daarmee niet veel, ook als bij individuen binnen de groep wel ontwikkeling in de loonwaarde te zien is.

Belangrijk om hierbij te noemen is dat een stabiele loonwaarde van de groep beschut werk als geheel, niks zegt over de verdien capaciteit van deze groep. Zo kan de verdien capaciteit van beschut werkers ondanks een stabiele loonwaarde toch stijgen wanneer sociaal ontwikkelbedrijven werk creëren met een hoge(re) economische waarde (zie paragraaf 4.4.1). De sleutel ligt hierbij in de bedrijfseconomische aanpak van sociaal ontwikkelbedrijven zelf: het vraagt om gerichte investeringen in de werkprocessen en organisatie, afspraken met opdrachtgevers en selectie van werksoorten; niet per se in de beschut werkers zelf.

4.4.3 Wat is de gemiddelde en potentiële verdien capaciteit van mensen die vallen onder beschut werk?

Het is moeilijk om de gemiddelde verdien capaciteit van beschut werkers te bepalen, aangezien de meeste sociaal ontwikkelbedrijven geen aparte afdelingen hebben voor beschut werkers en andere doelgroepen. Deze groepen werken vaak samen in gemengde teams aan producten of diensten, waardoor de specifieke bijdrage van beschut werkers aan het totale proces niet is te becijferen. Dit maakt het ook onmogelijk om de potentiële verdien capaciteit nauwkeurig vast te stellen. Wel is het mogelijk voor sociaal ontwikkelbedrijven om de verdien capaciteit van beschut werkers beter te benutten. De mogelijkheden hiertoe worden beschreven in paragraaf 4.4.1 en 4.4.4.

Hoewel de verdien capaciteit moeilijk te kwantificeren is, hebben we wel de NTW per werksoort kunnen analyseren in ons onderzoek. Hieruit blijkt dat de NTW bij de werksoort 'beschut binnen' zoals inpakken,

verpakken en metaalbewerking, die vaak door beschut werkers worden uitgevoerd, aanzienlijk lager is dan bij andere werksoorten. Dit komt doordat deze activiteiten meestal een lagere economische waarde hebben. Bij detachering en WOL is er meer variatie in de NTW, wat voornamelijk te wijten is aan de uiteenlopende contracten die sociaal ontwikkelbedrijven aangaan met reguliere werkgevers.

4.4.4 In hoeverre blijft het verdienpotentieel van beschut werkers onbenut?

Door beperkingen in de bedrijfseconomische aanpak van sociaal ontwikkelbedrijven, zoals het hanteren van te lage tarieven voor bepaalde werksoorten of beperkte continuïteit in voldoende werk, blijft het verdienpotentieel in zekere zin onbenut. Dit probleem ligt echter niet bij de beschut werkers zelf. Zij kunnen zichzelf wel ontwikkelen, hoewel deze ontwikkeling niet noodzakelijk leidt tot een hogere verdien capaciteit. In paragraaf 4.4.8 gaan we hier nader op in.

Wel is het belangrijk dat wanneer sociaal ontwikkelbedrijven economisch rendabele werksoorten hebben georganiseerd, deze werksoorten goed aansluiten bij zowel het arbeidsvermogen als de persoonlijke voorkeuren van de beschut werker. Wanneer een beschut werker werk uitvoert dat past bij zijn of haar capaciteiten en voorkeuren, resulteert dit in een hogere bijdrage en een duurzamere inzetbaarheid. Dit geldt ook voor het bieden van adequate begeleiding. Adequate begeleiding gaat hierbij over de juiste vorm van begeleiding (bijvoorbeeld op verschillende leefgebieden) en de juiste frequentie van begeleiding passend bij de desbetreffende persoon zodat deze een zo hoog mogelijke bijdrage kan leveren. De doelgroep beschut werk heeft namelijk verschillende behoeften in de begeleiding

Verder blijft het verdienpotentieel van beschut werkers in zekere zin onbenut door verschillende factoren die de integratie in reguliere arbeidsomgevingen bemoeilijken. Hoewel de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven streven naar het creëren van een zo regulier mogelijke werkplek, is dit vaak niet haalbaar vanwege de benodigde begeleiding en de aanpassingen die nodig zijn op de werkplek. Deze aanpassingen zijn vaak te complex en intensief, wat het voor reguliere werkgevers moeilijk maakt om beschut werkers optimaal in te zetten. Ook is er onder de gesproken reguliere werkgevers onvoldoende bekendheid welke waarde de doelgroep beschut werk in hun bedrijf kan hebben. Bovendien vergt het vinden van passend werk, vooral bij reguliere werkgevers, tijd, middelen en een goed netwerk van werkgevers. Gemeenten spelen hierin een cruciale rol. Maar de meeste onderzochte gemeenten richten zich in eerste instantie voornamelijk op plaatsing binnen sociaal ontwikkelbedrijven, wat de doorstroom naar reguliere arbeid (zowel naar detachering en WOL als uitstroom uit beschut werk) beperkt. Het is ook belangrijk om hier te benadrukken dat niet alle beschut werkers in staat zijn om door te stromen naar (vormen van) regulier werk, gezien de beperkingen die zij hebben.

In welke mate het verdienpotentieel van beschut werkers onbenut blijft is op grond van dit onderzoek niet vast te stellen. Sociaal ontwikkelbedrijven kijken niet enkel naar het verdienpotentieel van beschut werkers kijken, zij kijken bij de beoordeling van hun bedrijfsresultaat naar de totale opbrengst van al hun economische activiteiten. De totale opbrengst van de economische activiteiten van een sociaal ontwikkelbedrijf bestaat in de onderzochte cases meestal uit het geheel van verschillende werksoorten, productie en diensten door verschillende doelgroepen.

4.4.5 Welke elementen bepalen in de praktijk het onderscheid tussen dagbesteding en beschut werk? Beschrijf deze elementen zo concreet mogelijk. Hoe kunnen deze elementen beter worden afgewogen bij het bepalen van een aanspraak?

Het onderscheid tussen dagbesteding en beschut werk draait in de kern om het doel en de verwachtingen. Beschut werk dient een bedrijfsmatig doel, waarbij de nadruk ligt op een bijdrage aan productie of dienstverlening binnen een zakelijke context. Het werk biedt de doelgroep de structuur. Bij dagbesteding

biedt de begeleiding de doelgroep de structuur. Hoewel de activiteiten soms vergelijkbaar kunnen zijn, verschillen de onderliggende verwachtingen fundamenteel. Zo kan een activiteit zoals dierenverzorging in dagbesteding vooral gericht zijn op het beleven van contact met de dieren, terwijl bij beschut werk van de doelgroep wordt verwacht dat zij praktische taken zoals voeren, schoonmaken en verzorgen (zelfstandig) uitvoeren binnen een werkproces.

Dit verschil in verwachtingen sluit nauw aan bij het onderscheid tussen de doelgroepen die werken binnen dagbesteding en beschut werk. Een belangrijk kenmerk van beschut werkers is dat zij over arbeidsvermogen en werknemersvaardigheden beschikken zoals het omgaan met werkdruk, het naleven van werktijden en het zelfstandig uitvoeren van taken. Deze vaardigheden worden in alle twaalf onderzochte cases als onderscheidend genoemd. Bij arbeidsmatige dagbesteding ligt de nadruk juist op participatie bevorderende activiteiten, zonder een sterke arbeidsgerichte inzet.

Echter, de scheidslijn tussen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding is in de praktijk van de onderzochte cases op het grensvlak dun, vooral als het gaat om de mate van arbeidsvermogen. Dit betekent dat sommige beschut werkers met een grote(re) beperking veel overeenkomsten vertonen met de 'bovenkant' van de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding. Deze specifieke groep beschut werkers werkt vaak aan eenvoudige(re) taken binnen de beschutte werkplek, maar kan door hun grote(re) beperkingen afhankelijk zijn van hun privésituatie om optimaal te presteren. Wanneer er zich problemen voordoen in hun thuissituatie, kan dit de werkprestaties sterk beïnvloeden en zelfs tijdelijk leiden tot een situatie die meer overeenkomt met arbeidsmatige dagbesteding dan met regulier beschut werk. Deze groep beschut werkers kent daardoor fluctuerende arbeidsprestaties. Hiermee kan het zijn dat de beschut werker de ene periode (dag of week) in feite in aanmerking komt voor dagbesteding, terwijl op een ander moment hij of zij kan functioneren in de beschutte omgeving. Hierdoor hebben zij vaak ook een hoge begeleidingsbehoefte, net zoals de 'bovenkant' van de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding.

Om de elementen die het onderscheid tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk in de praktijk bepalen beter af te wegen, adviseren we voorafgaand aan de indicatiestelling voor beschut werk een voortraject met een praktijkobservatie in te zetten. In deze praktijkobservatie dient er in ieder geval gekeken te worden naar de begeleidingsbehoefte en het arbeidsvermogen van de kandidaat. Op dit moment gaat UWV bij een aanvraag voor een indicatie beschut werk in principe uit van arbeidsvermogen bij de aanvrager. Alleen wanneer er gedurende het proces twijfel ontstaat over het arbeidsvermogen van de aanvrager, onderzoekt UWV het arbeidsvermogen (zie paragraaf A.5.2). Deze praktijkobservatie kan ook ingezet worden, als na verloop van tijd de werkgever twijfel heeft of arbeidsmatige dagbesteding niet passender is dan een beschut werkplek.

De uitkomsten van de praktijkobservatie levert de kandidaat of gemeente aan bij UWV bij de aanvraag voor een indicatie beschut werk. UWV voert een onafhankelijke toets uit op deze uitkomsten en de informatie uit de andere aangeleverde documenten bij de aanvraag. Indien de informatie onvoldoende is of er twijfel is over de uitkomsten uit de praktijkobservatie om te komen tot een advies voor een indicatie beschut werk, dan kan UWV extra onderzoek doen. Bijvoorbeeld door een gesprek met de aanvrager en/of begeleider van de praktijkobservatie te voeren, een toets op arbeidsvermogen te doen en/of zelf een praktijkobservatie op de werkvloer²⁰ uit te voeren.

Uit de onderzochte praktijk blijkt dat er verschillen zijn in de invulling van praktijkobservaties. Om de uniformiteit en gelijkheid voor iedere aanvrager te waarborgen, is het belangrijk dat de praktijkobservatie op een uniforme manier in dezelfde situaties wordt uitgevoerd. Daarnaast moet het UWV in staat zijn om de elementen arbeidsvermogen en begeleidingsbehoefte onafhankelijk te beoordelen. We adviseren het

²⁰ In een van de onderzochte cases heeft dit een aantal keer plaatsgevonden.

ministerie van SZW om samen met de sector een ontwerpproces op te zetten om dit verder te verkennen en uit te werken:

- a. In ons onderzoek zien we verschillende methoden voor het wegen van arbeidsvermogen en begeleidingsbehoefte in de praktijkobservatie. Sommige sociaal ontwikkelbedrijven gebruiken assessments op de werkplek, terwijl anderen de kandidaat gedurende een bepaalde periode op de werkplek observeren. Ook wordt het arbeidsvermogen op de ene werkplek concreet getoetst, terwijl bij de andere meer de draaglast wordt beoordeeld. Daarnaast worden, naast arbeidsvermogen en begeleidingsbehoefte, ook andere elementen meegewogen, zoals sociaal-emotionele stabiliteit en het ambitieniveau van de kandidaat. Tot slot varieert de duur van de (voor)trajecten met praktijkobservaties in de onderzochte cases, van enkele weken tot zes maanden.
- b. UWV moet beschikken over criteria om de uitkomsten van de praktijkobservatie te kunnen beoordelen. De beoordeling op arbeidsvermogen kunnen zij doen op basis van de bestaande criteria, zoals zij nu ook al doen (zie paragraaf A.5.2). Voor begeleidingsbehoefte ontbreken echter uniforme criteria. Het is nodig om te bepalen hoe UWV hiermee omgaat, bijvoorbeeld wanneer een kandidaat arbeidsvermogen heeft maar een hoge begeleidingsbehoefte. Een mogelijke aanpak kan zijn om de benodigde begeleidingsuren te vergelijken met de begeleidingsvergoeding die het Rijk beschikbaar stelt voor beschut werk. Een aandachtspunt hierbij is dat de begeleiding vaak versnipperd is, wat het lastig maakt om dit direct te vertalen naar een beoordeling.

Daarnaast is flexibiliteit tussen de systemen van beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding essentieel. Wanneer een werknemer tijdelijk moet overgaan van het ene systeem naar het andere, is het belangrijk om de psychologische en sociale barrières voor die overgang te verlagen. Dit kan door het ontwikkelen van meer gepersonaliseerde trajecten, waarbij de begeleiding en ondersteuning op maat worden aangeboden. Een soepelere doorstroom tussen beschut werk en dagbesteding kan ook helpen door middel van 'simpel switchen'. Op deze manier kan de overgang voor werknemers minder belastend zijn en kunnen ze weer snel terugkeren naar een geschikte werkplek zodra de omstandigheden het toelaten.

4.4.6 Welke mogelijkheden zijn er om de hoogte van de loonwaarde mee te nemen als criterium in het proces van indicatiestelling voor beschut werk?

Het meenemen van de hoogte van de loonwaarde als criterium in de indicatiestelling voor beschut werk blijkt in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. Hoewel het in theorie zou kunnen helpen om een duidelijker onderscheid te maken tussen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding, blijkt uit het onderzoek dat het in de praktijk moeilijk toepasbaar is. De methodiek van uniforme loonwaardebepaling past namelijk niet goed in de context van beschut werk. Loonwaardemeting werkt niet goed voor functies in beschut werk omdat het systeem uitgaat van een normfunctie, die niet altijd passend is om een goede vergelijking te maken een functie van beschut werk. Bij beschut werk, vooral bij de werksoort beschut binnen, worden functies vaak gecreëerd door het aanpassen of opsplitsen van reguliere functies, wat leidt tot een hoge mate van jobcarving. Door de hoge mate van jobcarving is er niet altijd een passende normfunctie, waardoor het moeilijk is om een representatieve vergelijking te maken tussen de werkelijke taken van de beschut werker en de normfunctie. Bovendien kost het vaak één tot twee jaar voordat een beschut werker stabiel kan functioneren. Hierdoor heeft een vroege loonwaardemeting doorgaans weinig zeggingskracht en kan deze vreemde schijnzekerheid opleveren door het resultaat van een meting als een exact percentage weer te geven.

Zelfs als de loonwaardemeting effectief zou werken in de praktijk, blijft een belangrijke uitdaging het feit dat de loonwaarde pas kan worden vastgesteld nadat een beschut werker is ingewerkt in zijn functie. Op het moment van indicatiestelling is de potentiële werknemer vaak nog niet werkzaam in de functie waarvoor hij of zij een indicatie krijgt. Aangezien loonwaardemeting gericht is op de productiviteit binnen een specifieke functie en niet op werknemersvaardigheden, is het onmogelijk om een betrouwbare

uitspraak te doen over de loonwaarde op dit vroege moment. Dit kan leiden tot een onterecht lage beoordeling van de loonwaarde, wat in sommige gevallen ertoe kan leiden dat mensen onterecht geen indicatie voor beschut werk krijgen, terwijl ze in een beschutte omgeving wellicht wel in staat zouden zijn om te werken.

Zelfs wanneer er voorafgaand aan de indicatiestelling een voortraject met praktijkobservatie is geweest, blijft het meenemen van de loonwaarde als criterium in de indicatiestelling problematisch. De loonwaardemeting blijkt namelijk niet goed te functioneren bij voortrajecten met praktijkobservaties, omdat de persoon gedurende de periode van de praktijkobservatie vaak ook een functie vervult waarin er sprake is van een hoge mate van jobcarving of waarvoor geen passende normfunctie bestaat. Bovendien is de duur van de voortrajecten met praktijkobservaties in de onderzochte cases vaak te kort (een aantal weken tot zes maanden) om een werknemer volledig in te werken. Daarnaast kan het voorkomen dat de werknemer na de indicatiestelling een andere functie krijgt bij het sociaal ontwikkelbedrijf dan de functie die hij of zij tijdens het voortraject met praktijkobservatie vervulde.

4.4.7 Welke ruimte biedt het huidige proces van UWV hiervoor en/of is expertise van derden nodig om de uitvoering van vraag 6 te realiseren?

Het uitvoeren van een loonwaardemeting voorafgaand aan de indicatiestelling is in de huidige context niet mogelijk, omdat loonwaarde pas na inwerken op een bepaalde functie kan worden gemeten en vaak pas stabiel is na één tot twee jaar. Zie paragraaf 4.4.6 voor meer informatie. De vraag of er bij UWV ruimte is in het proces en/of expertise van derden noodzakelijk is, is daarom niet relevant en in dit onderzoek niet verder onderzocht.

4.4.8 In hoeverre bestaat er een correlatie tussen de loonwaarde en de mate van begeleidingsbehoefte?

Uit dit onderzoek blijkt dat er geen eenduidige correlatie bestaat tussen de hoogte van de loonwaarde en de mate van begeleidingsbehoefte van beschut werkers. Meer begeleiding leidt doorgaans niet direct tot een hogere loonwaarde. Uit de onderzochte cases en de focusgroepen blijkt dat in de inwerkperiode er echter wel een duidelijk verband tussen de mate van begeleiding en het behalen van een bepaalde loonwaarde is. In deze fase helpt begeleiding de beschut werker om de functie goed uit te voeren, wat kan bijdragen aan een stijging van de loonwaarde.

Dit neemt niet weg dat er geen ontwikkeling mogelijk is van de doelgroep beschut werk. De onderzochte cases geven aan dat dit over het algemeen wel mogelijk is. De mate van begeleiding is in de praktijk voornamelijk gericht op de horizontale ontwikkeling van de beschut werker, oftewel het behouden of verbeteren van algemene werknemersvaardigheden of vakgerichte competenties zonder noodzakelijkerwijs de loonwaarde te verhogen. Het komt zelfs voor dat door de (horizontale) ontwikkeling een beschut werker andere of complexe(re) taken of werksoorten gaat uitvoeren en de loonwaarde daarmee daalt. Daardoor gaat een positieve ontwikkeling van een beschut werker niet altijd samen met een toenemende loonwaarde. Wel kan dit resulteren in minder schommelingen in de arbeidsprestatie en afname van uitval, wat zorgt voor een stabiele loonwaarde.

Wel speelt de mate van begeleiding een rol in de verdien capaciteit van beschut werkers in de onderzochte cases. Adequate begeleiding van beschut werkers zorgt voor de juiste uitvoering van het werk, wat resulteert in daadwerkelijke productie of output. Waarbij het belangrijk is om te noemen dat begeleiding niet sec gaat over de productie of output maar ook over het algemene functioneren van iemand binnen een bedrijf. Bovendien is de verwachting vanuit de onderzochte praktijk dat in de toekomst een toename in de mate van begeleiding nodig is. Door de complexere hulpvragen die beschut werkers hebben, met name op andere leefgebieden of in de thuissituatie en als gevolg van andere begeleidingsbehoefte bij jongeren.

4.4.9 Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan het direct meewegen van de (potentiële) loonwaarde van mensen bij de bepaling of ze in aanmerking komen voor beschut werk (de indicatiestelling)?

In de casestudies zijn de volgende nadelen naar voren gekomen bij het hanteren van loonwaarde als criterium:

- a. **Het is in de huidige context niet mogelijk om de loonwaarde te bepalen bij de indicatiestelling.**
Het is niet mogelijk om voorafgaand aan of tijdens de indicatiestelling een loonwaarde te bepalen, omdat deze afhankelijk is van de specifieke werkplek en de inwerkperiode. Loonwaarde kan pas worden vastgesteld wanneer de werknemer daadwerkelijk in de functie werkt. Daarnaast is de loonwaarde van een beschut werker pas stabiel na een tot twee jaar. Vroegtijdige bepaling kan leiden tot een onterecht lage beoordeling. Verder werkt de methodiek van loonwaardebepaling niet goed voor functies van beschut werk (zie paragraaf 4.4.6).
- b. **Een minimale loonwaarde vormt een drempel voor doorstroom vanuit arbeidsmatige dagbesteding.**
Het hanteren van een minimale loonwaarde bij de indicatie van beschut werk kan de doorstroom vanuit arbeidsmatige dagbesteding belemmeren. Werknemers die in potentie geschikt zijn, kunnen door een lage loonwaarde bij de meting buiten beschut werk vallen, zelfs als ze later nog een kleine verbetering in de loonwaarde kunnen behalen. Dit creëert een onterecht obstakel voor doorstroming.
- c. **Het hanteren van een minimale loonwaarde belemmert de eigen ervaring en zelfacceptatie van beschut werkers.**
Sommige beschut werkers vinden het belangrijk om zelf te ervaren welke taken zij wel of niet kunnen uitvoeren om hun grenzen te begrijpen en te accepteren. Een minimale loonwaarde kan deze ervaring belemmeren, waardoor de beschut werker niet de kans krijgt om zijn of haar werkcapaciteit te testen.

Ondanks deze nadelen zijn er ook enkele voordelen verbonden aan het gebruik van loonwaarde als criterium bij de indicatiestelling voor beschut werk, mits deze betrouwbaar kan worden gemeten:

- a. **Het stellen van een minimale loonwaarde draagt bij aan kostenbeheersing door lagere begeleidingskosten.**
Een minimale loonwaarde kan helpen de begeleidingskosten voor beschut werkers met lage loonwaarde te beperken. Beschut werkers met een lage loonwaarde sluiten vaak beter aan bij arbeidsmatige dagbesteding dan bij beschut werk en vergen veel begeleiding om productief te blijven. Het stellen van een minimum voorkomt dat zij onterecht in beschut werk terechtkomen, wat op de lange termijn de begeleidingskosten verlaagt.
- b. **Het hanteren van een minimale loonwaarde kan de productiesnelheid verhogen, wat leidt tot een grotere omzet.**
Een minimale loonwaarde kan de productiesnelheid binnen sociaal ontwikkelbedrijven verhogen door te voorkomen dat werknemers met een lage loonwaarde de snelheid van de productielijn vertragen. In productielijnen waar taken zoals inpakken zijn opgedeeld, bepaalt de traagste werker het tempo voor de rest van de lijn. Het stellen van een minimale loonwaarde voorkomt dat een trage werker het tempo vertraagt, wat uiteindelijk financieel voordelig kan zijn voor het bedrijf.

Hoewel het hanteren van loonwaarde als criterium bij de indicatiestelling voor beschut werk voordelen biedt op het gebied van kostenbeheersing en productiviteit, zijn er aanzienlijke nadelen. Vooral de onmogelijkheid om de loonwaarde voorafgaand aan de indicatiestelling in de huidige context vast te stellen, kan leiden tot onterecht lage beoordelingen en uitsluiting van potentiële beschut werkers.

Op basis van bovenstaande adviseren we dan ook om de loonwaarde niet als (ondergrens)criterium te hanteren bij indicatie. Wel adviseren we om zogenaamde voortrajecten met praktijkobservaties voor beschut werk breder toe te passen (zie paragraaf 4.4.5). Deze dragen bij aan het verbeteren van de match

tussen vraag (aanvrager) en aanbod (type werk), zowel door verwachtingen van aanvrager (en zijn of haar netwerk) bij te stellen als ook de aanvrager te helpen om zich aan te passen aan het beschikbare werk en het functioneren in een organisatie. Ook draagt dit bij om te zien of een aanvrager beter geschikt is voor beschut werk, banenafpraak of arbeidsmatige dagbesteding. Bijvoorbeeld door het arbeidsvermogen en de begeleidingsbehoefte in kaart te brengen. Daarmee draagt het proces van praktijkobservatie ook bij aan het optimaliseren van een indicatiebesluit, doordat informatie uit de praktijkobservatie onderdeel kan zijn voor het indicatieadvies en bijdraagt aan realistischere indicatiestellingen. Wel vinden we het van belang dat het proces van voortrajecten met praktijkobservaties niet leidt tot het beperken van de toegang tot beschut werk zoals de wetgever dat heeft bedoeld. Borging van de mogelijkheid voor vrije toegang tot een indicatieaanvraag voor de rechtsbescherming van aanvragers - ook als gemeente en of sociaal ontwikkelbedrijf dat anders zien.

4.4.10 Wat zijn de voor- en nadelen van het achterwege laten van loonwaardemetingen en het uitgaan van een gemiddelde loonwaarde voor deze groep?

Het achterwege laten van loonwaardemetingen en het uitgaan van een gemiddelde loonwaarde voor de groep beschut werkers heeft zowel voor- als nadelen, die in de literatuur en casestudies naar voren komen. De voordelen zijn:

- a. **Meer eenvoud in het systeem.**
Het gebruik van een gemiddelde loonwaarde kan het systeem van beschut werk vereenvoudigen en zorgen voor meer uniformiteit in de toekenning van beschut werk. Dit maakt het proces duidelijker en gemakkelijker voor zowel werknemers als werkgevers. Door geen gedetailleerde loonwaardemetingen te gebruiken, worden mogelijke geschillen over de bepaling van de loonwaarde voorkomen. Dit is vooral belangrijk omdat het gebruik van een normfunctie soms niet goed aansluit bij de werkelijke taken van de beschut werker, wat tot onduidelijkheid of onterecht lage beoordelingen kan leiden.
- b. **Kostenbesparing voor sociaal ontwikkelbedrijven.**
Door een gemiddelde loonwaarde te hanteren, kunnen sociaal ontwikkelbedrijven kosten besparen die anders gepaard zouden gaan met de inzet of inhuur van een loonwaardedeskundige voor individuele loonwaardemetingen. Dit levert een directe besparing op van € 250 tot € 750 per persoon²¹, met mogelijk aanvullende besparingen door het verminderen van administratieve lasten (zie hieronder).
- c. **Vermijden van administratieve en praktische complicaties.**
Het achterwege laten van individuele loonwaardemetingen kan administratieve lasten verlichten, aangezien het proces van loonwaardemeting vaak complex is, vooral in situaties met jobcarving of functies zonder een duidelijke normfunctie. Door uit te gaan van een gemiddelde loonwaarde wordt de noodzaak voor complexe en tijdrovende metingen vermeden.

Een nadeel van het achterwege laten van een loonwaardemeting bij beschut werk en het uitgaan van een gemiddelde loonwaarde voor de groep, is dat het gemeenten kan aanzetten om eerder te kiezen voor een indicatie beschut werk in plaats van een indicatie banenafpraak. Dit komt doordat een indicatie beschut werk in dit geval dan meer LKS oplevert en het uitvoeren van een ingewikkelde en tijdrovende loonwaardemeting vermijdt. Dit is mogelijk omdat er vaak een grijs gebied bestaat tussen de verschillende doelgroepen. Voor de persoon zelf pakt dit echter vaak nadelig uit: het label 'beschut werk' kan reguliere werkgevers afschrikken, terwijl een indicatie banenafpraak juist extra kansen biedt op werk bij reguliere werkgevers. Deze onbedoelde prikkel kan er dus toe leiden dat personen onnodig in een beperkter traject belanden, wat hun arbeidsmarktkansen verkleint.

²¹ Daadwerkelijke kosten van de uitvoering van een loonwaardemeting zijn afhankelijk van de prijs die de uitvoerder ervoor rekent en de complexiteit van de functie.

Op basis van bovenstaande voor- en nadelen en het gegeven dat de loonwaardemeting niet goed functioneert bij functies voor beschut werk, zien we twee denkrichtingen voor de toekomst van de loonwaardebepaling. We adviseren het ministerie van SZW deze denkrichtingen te overwegen waarvan wij denken dat deze leiden tot een beter functionerend stelsel voor het bepalen van de LKS. De twee denkrichtingen zien er op hoofdlijnen als volgt uit:

- a. **Afschaffen van de loonwaardemeting voor beschut werk:** het bepalen van de LKS gebeurt voor beschut werk niet meer op individueel niveau. De LKS bestaat dan uit een vaste waarde voor het geheel van beschut werk, passend bij de relatief stabiel zijnde loonwaarde van de groep. Het voordeel hiervan is dat de huidige schijnnaauwkeurigheid van de loonwaardemeting en de mismatch met de normfunctie wordt opgelost, kosten voor het uitvoeren van metingen worden voorkomen (afname uitvoeringslasten) en te veel nadruk op loon-waarde ('etiket') niet aan de orde is. Het nadeel van deze denkrichting is een klein risico op overcompensatie voor medewerkers die meer kunnen dan de vaste waarde (maar omgekeerd geldt het risico van ondercompensatie) en een beperkt risico op 'cherry picking' door werkgevers die vooral werknemers willen inzetten met een hoge verdien capaciteit. Ook dient het ministerie bij deze keuze te kijken naar effecten op andere groepen als bijvoorbeeld de Wajong of banenafpraak. We verwachten dat deze denkrichting leidt tot meer duidelijkheid en rust in de bedrijfsvoering van sociaal ontwikkelbedrijven;
- b. **Behouden en aanpassen van de loonwaardemeting:** de tweede denkrichting gaat uit van het aanpassen van de systematiek van loonwaardemeting zodat deze wel past bij beschut werk. In ons onderzoek hebben we geen uitgebreid onderzoek gedaan naar mogelijke aanpassingen, maar er kwamen wel verschillende vormen in de gesprekken voorbij. Bijvoorbeeld een grofmaziger indeling van loonwaarde-categorieën (ter voorkoming van schijnnaauwkeurigheid) en het meten van loonwaarde pas na minimaal een tot twee jaar (een stabiele situatie). Ook dient in deze denkrichting een oplossing gevonden te worden voor de normfunctie, bijvoorbeeld door het definiëren van een voor beschut werk aangepaste normfunctie met als uitgangspunt een functie in een normale bedrijfssituatie in plaats van aangepaste of gecarvede normfunctie.

4.5 Hoewel we mogelijkheden zien om de verdien capaciteit voor beschut werk te verbeteren, raden we de sector aan om te waken voor te optimistische snelle resultaten

Zoals hiervoor beschreven, zijn er verschillende mogelijkheden en voorbeelden om de verdien capaciteit van beschut werk te verbeteren. De exacte route verschilt per situatie en vraagt de nodige inspanning van alle betrokkenen. De mogelijkheden om te verbeteren zijn ook niet voor iedere situatie gelijk omdat contextfactoren hier mede van invloed zijn.

Echter, het veranderingsproces kost tijd. Veranderingen vragen het nodige missiewerk van partijen om (nieuwe) opdrachtgevers te zoeken, partijen te overtuigen van de toegevoegde waarde, het oplossen van (gepercipieerde) belemmeringen bij opdrachtgevers, samenwerking in de keten en in sommige gevallen ook het versterken van een meer bedrijfsmatige cultuur bij sociaal ontwikkelbedrijven. Dat is in sommige gevallen een stevige opgave.

In een dergelijk veranderproces duurt het enige tijd voordat resultaten zichtbaar (gaan) zijn en zich vertalen in een betere financiële exploitatie. We raden daarom de sector aan om voorzichtig te zijn voor een te groot optimisme dat een veranderproces snel zal leiden tot een veel hogere opbrengst van beschut werk. Een betere bedrijfsvoering leidt ongetwijfeld tot verbetering van de financiële exploitatie, dergelijke voorbeelden zien we in de praktijk, maar zijn niet zomaar voor iedere situatie haalbaar. Daarbij speelt ook dat in het veranderingsproces de kosten voor de baten uitgaan. Een bepaalde investeringsruimte is dan ook nodig om het veranderingsproces te faciliteren en om te zetten in een betere exploitatie op termijn. Dit vraagt van alle betrokkenen (gemeente, sociaal ontwikkelbedrijven, onderwijs, opdrachtgevers, het Rijk)

een flinke inspanning om tot goede afspraken te komen en deze ook te realiseren (zoals genoemd in paragraaf 4.3).

4.6 Aanbevelingen per stakeholder

4.6.1 Aanbevelingen voor gemeenten

Aan de hand van de uitkomsten uit ons onderzoek hebben we specifiek voor gemeenten een aantal aanbevelingen. Dit zijn de volgende:

a. Ontwikkel een geïntegreerde toekomstbestendige strategie voor beschut werk

Gemeenten dienen samen met sociaal ontwikkelbedrijven een strategisch plan te ontwikkelen dat zowel de continuïteit als de effectiviteit van beschut werk waarborgt. Het doel hiervan is om in een periode van een aantal jaar de continuïteit van beschut werk beter te borgen en toekomstbestendig te maken. Dit vraagt om een integrale aanpak die alle doelgroepen binnen het arbeidsparticipatiesysteem samenbrengt, waarbij ook onderwijsinstellingen, private ontwikkelbedrijven, en reguliere werkgevers en opdrachtgevers worden betrokken. De gemeente dient in regie te zijn van dit plan. Onderdelen van deze plannen dienen te zijn: een passend organisatiemodel voor de uitvoering van beschut werk (in samenhang met andere beleidsterreinen - zoals inkomen - en andere doelgroepen), strategie om te zorgen voor een solide opdrachtenstroom, samenwerkingsafspraken in de keten (onder andere met onderwijs) en de regio waar schaalvoordelen te realiseren zijn, inspelen op de behoeften van toekomstige instroom en realistische (financiële) afspraken met opdrachtgevers en private werkgevers en streven naar langdurige partnerschappen. Dit draagt bij aan een duidelijker positie van beschut werk en een sterkere en toekomstbestendiger uitvoering. De exacte invulling en uitwerking is afhankelijk van de context in iedere gemeente en regio, waarbij we zien dat sommige gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven hier al een goed fundament voor hebben liggen.

b. Stel duidelijke financiële kaders en voorkom (onverwachte) jaarlijkse tekorten bij sociaal ontwikkelbedrijven

Als een sociaal ontwikkelbedrijf een negatieve financiële exploitatie heeft dichten gemeenten veelal dit tekort aan het einde van elk jaar, waarbij het risico bestaat dat de uitvoeringskracht op termijn achteruit gaat door gebrek aan perspectief en een solide financiële basis. Dit brengt risico's met zich mee voor het realiseren van beschut werkplekken. Het is nodig dat gemeenten op grond van een toekomstbestendige strategie ook duidelijke afspraken maken over de financiële uitgangspunten. Dit vraagt om afspraken over investeringsruimte voor sociaal ontwikkelbedrijven, zodat zij kunnen investeren in de versterking van werksoorten, verbeteren van de bedrijfsvoering, aantrekken van opdrachtgevers en daarmee de verdien capaciteit van beschut werk beter kunnen verzilveren. Het inzetten van het rijksbudget voor versterking van de infrastructuur kan hierbij helpen, mits dit budget daadwerkelijk gericht wordt ingezet voor langetermijninvesteringen in deze bedrijven.

c. Investeer in kennis onder beleidsmedewerkers over de kosten en opbrengsten van beschut werk

Bij meerdere gemeenten ontbreekt het beleidsmedewerkers aan voldoende kennis over de kosten en opbrengsten van beschut werk om gefundeerde beleidskeuzes te maken. Bovendien staat dit onderwerp vaak niet op de voorgrond bij hen of bij het gemeentebestuur. Door gericht te investeren in kennisontwikkeling, kunnen gemeenten echter wél weloverwogen en geïnformeerde beleidskeuzes maken die bijdragen aan de financiële duurzaamheid van sociaal ontwikkelbedrijven. De goede voorbeelden in de sector kunnen hieraan bijdragen.

d. Neem verantwoordelijkheid in het creëren van werk voor de doelgroep

Het creëren van passende werkplekken voor beschut werk is een verantwoordelijkheid van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven gezamenlijk. Door actief verbindingen te leggen tussen sociaal ontwikkelbedrijven en reguliere werkgevers en hen bewust te maken van de waarde van beschut werkers. Een voorbeeld om dit effectief te doen is door specifieke medewerkers in te zetten

die zich volledig kunnen richten op deze taak, in plaats van dit als een bijkomende activiteit te beschouwen. Verder is een waardevol middel hierbij het stimuleren van Social Return on Investment (SROI), bijvoorbeeld door in aanbestedingen doelstellingen op te nemen voor de inzet van deze doelgroep en bedrijven te ondersteunen bij het realiseren van die doelstellingen. Door ook samen met bedrijven te werken aan het ontwikkelen van op maat gemaakte functies en projecten die passen bij de capaciteiten van beschut werkers, kan de werkgelegenheid structureel worden uitgebreid. Bovendien helpt het wanneer gemeenten goede voorbeelden van inclusief werkgeverschap zichtbaar maken, zodat andere reguliere werkgevers worden geïnspireerd om beschut werkers als waardevolle werknemers te zien en zich in te zetten voor meer inclusieve werkplekken. Dit vraagt om missiewerk van alle partijen om private opdrachtgevers en werkgevers aan te trekken, goede afspraken te maken over het passend maken van werk en het oplossen van (gepercipieerde) knelpunten of zorgen in de praktijk.

e. Stuur op relevante strategische indicatoren

Van belang is dat gemeenten sturen op relevante strategische indicatoren zoals het succesvol aantrekken van passende werksoorten, missiewerk bij opdrachtgevers en social return, ontwikkeling van en dynamica in doelgroepen zoals ontwikkeling van in- en uitstroom, mitigeren van veranderingen, samenwerking in de regio en verdien capaciteit. We zien dat gemeenten in sommige gevallen de neiging hebben om zich vooral te richten op meer operationele aspecten zoals indicatoren als individuele loonwaarden in relatie tot de LKS. Dit zijn naar onze mening te operationele parameters die maar beperkt inzicht geven in het regionale of lokale stelsel van beschut werk of participatie in de breedte. We adviseren gemeenten om zich meer te richten op strategische indicatoren - als uitvloeisel van de strategie - en minder op uitvoeringsaspecten van beschut werk.

f. Werk aan het negatieve imago van beschut werk en sociaal ontwikkelbedrijven

Gemeenten kunnen bijdragen aan een verbeterde beeldvorming van sociaal ontwikkelbedrijven door actief positieve verhalen te delen en de waarde die deze bedrijven bieden voor de samenleving te benadrukken. Dit kan bijvoorbeeld door succesvolle samenwerkingen met werkgevers, de maatschappelijke impact van beschut werk en de ontwikkeling van beschut werkers onder de aandacht te brengen. Gemeenten dienen ook zelf een positieve toon te zetten in hun communicatie over sociaal ontwikkelbedrijven, zowel intern als extern, door het belang van deze bedrijven voor de arbeidsmarkt te benadrukken. Daarnaast kunnen zij de publieke perceptie verbeteren door te laten zien hoe sociaal ontwikkelbedrijven bijdragen aan het vergroten van arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen, wat de maatschappelijke meerwaarde vergroot.

g. Versterk de samenwerking in de uitvoering bij indicatiestelling voor beschut werk

Door nauwe samenwerking met UWV, sociaal ontwikkelbedrijven en pro/vso scholen te intensiveren in het proces van indicatiestelling voor beschut werk, dragen gemeenten bij aan een vollediger beeld van kandidaten en daarmee aan een passendere indicatie. De werkwijzen in het land in de vorm van voortrajecten (met praktijkobservaties) die verschillende gemeenten inzetten, helpen een betere match tussen vraag en aanbod te creëren. Wel is het belangrijk om aandacht te hebben voor de rechtspositie van de aanvrager, zodat elke inwoner de mogelijkheid heeft om zelfstandig een indicatieverzoek in te dienen zoals de wetgever dat heeft bedoeld.

4.6.2 Aanbevelingen voor sociaal ontwikkelbedrijven

Aan de hand van de uitkomsten uit ons onderzoek hebben we specifiek voor sociaal ontwikkelbedrijven een aantal aanbevelingen. Dit zijn de volgende:

a. Ontwikkel een geïntegreerde toekomstbestendige strategie voor beschut werk

In deze strategie dienen sociaal ontwikkelbedrijven in ieder geval te kijken wat er nodig is om in te spelen op de veranderingen in de doelgroep, het aantrekken van passend werk en bijbehorende (afspraken over) inkomsten, voor een betere aansluiting met de reguliere arbeidsmarkt en het

onderwijs en een slimmere bedrijfsvoering. Een slimme bedrijfsvoering vereist acquisitie en creativiteit om economisch rendabel werk te organiseren, zonder de geschiktheid van het werk voor de doelgroep uit het oog te verliezen. Hierbij moet rekening worden gehouden met wat haalbaar is binnen de mogelijkheden en beperkingen van beschut werkers. Kijk voor werk met een hoge(re) economische waarde beschut binnen naar bijvoorbeeld prefab bouwbedrijven, de assemblage van complexere producten, zoals pashouders, huishoudelijke apparaten of (onderdelen van) vervoersmiddelen. Kijk voor beschut werk buiten naar werk in de schoonmaak, postverwerking en groenbeheer. Houd als sociaal ontwikkelbedrijf ook de ontwikkelingen in de technische sector in de gaten, zoals nieuwe technologieën (bijvoorbeeld 3D-printing) en de relatieve krapte van arbeidskrachten. Voor het uitwerken van deze strategie is samenwerking met relevante partners zoals de gemeente, het onderwijs en reguliere werkgevers nodig.

b. Maak investeringsopgaven inzichtelijk en maak afspraken voor een haalbare businesscase

In het verlengde van vorig punt, dienen sociaal ontwikkelbedrijven hun investeringsbehoeften en -opgaven duidelijk inzichtelijk te maken en in overleg met gemeenten en/of opdrachtgevers afspraken te maken over een haalbare businesscase. Het is belangrijk om te zorgen voor transparantie over de benodigde investeringen, zowel in financiële middelen als in capaciteit, en deze af te stemmen met relevante stakeholders. Door samen te werken aan realistische en gezamenlijke doelstellingen, duidelijke ijkpunten en mijlpalen kunnen sociaal ontwikkelbedrijven de benodigde steun verkrijgen om duurzame investeringen te realiseren. Dit draagt bij aan de continuïteit en effectiviteit van hun werkzaamheden.

c. Organiseer missiewerk om beschut werk te promoten

Er ligt nog onontgonnen terrein om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten. Dat geldt eveneens voor de beschut werkers (al of niet in samenhang met andere groepen). We zien dat (private) opdrachtgevers in meer of mindere mate een maatschappelijke bijdrage willen leveren, maar dat om verschillende redenen niet omzetten in actie. Redenen zijn kennisgebrek, angst voor te veel bureaucratie en regelgeving, gepercipieerde financiële risico's, te veel inspanning om het georganiseerd te krijgen, onbekendheid met mogelijkheden van beschut werk, et cetera. Dit vraagt van iedereen, maar zeker ook van sociaal ontwikkelbedrijven creativiteit en missiewerk om hun diensten onder de aandacht te brengen en opdrachtgevers aan te trekken. En creatief te zijn in mogelijke afspraken om tot solide afspraken te komen.

d. Voorkom afhankelijkheid van opdrachten 'onder' de kostprijs

Hoewel verklaarbaar in de huidige praktijk, is een gezonde bedrijfsvoering van beschut werk niet te organiseren als het werk (fors) onder de kostprijs wordt uitgevoerd. Sociaal ontwikkelbedrijven moeten opdrachtgevers duidelijk maken wat de werkelijke kostprijs is van het werk dat zij uitvoeren. En dat daar waar concurrentie met dagbesteding of pi's aan de orde is, zich afvragen of dit nog passend is. Onderdeel hiervan is het bespreekbaar maken van de nodige investeringen en het verkennen van mogelijkheden om afspraken te maken over risico's, kosten en opbrengsten (partnerschap). Als een opdracht financieel toch niet haalbaar is, doen sociaal ontwikkelbedrijven er verstandig aan om te overwegen deze niet te accepteren. Dit vraagt stevigheid en lef van de sociaal ontwikkelbedrijven bij het bespreken van commerciële afspraken.

e. Ga langdurige partnerships aan met opdrachtgevers

Vermijd kortlopende opdrachten waarbij er sprake is van een klassieke klant-leverancier relatie tussen sociaal ontwikkelbedrijf en opdrachtgever. Dit veroorzaakt veel onzekerheid bij de onderzochte sociaal ontwikkelbedrijven en kan leiden tot financiële tekorten. Richt je als sociaal ontwikkelbedrijf in plaats daarvan op langdurige partnerships, waarin opdrachtgevers actief investeren in de doelgroep. Zo kunnen opdrachtgevers ruimte beschikbaar stellen, investeringen doen in machines (kapitaalgoederen) voor efficiënte productie (en daarmee mede-risicodragers zijn) en samen met het sociaal ontwikkelbedrijf kijken naar het verbeteren van de opbrengst. Sociaal ontwikkelbedrijven dienen hiervoor naar de bedrijven van opdrachtgevers toe te gaan om inhoudelijk kennis te maken en samen te verkennen hoe een win-winsituatie op de werkvloer kan worden

gecreëerd. Dit vereist vaak aanpassingen in werkprocessen, zoals het opdelen van taken in eenvoudige en complexere onderdelen, en het bieden van gerichte training aan beschut werkers. Door gezamenlijk te investeren in een dergelijke partnerships ontstaan langdurige samenwerkingsrelaties die bijdragen aan het verbeteren van de continuïteit van beschut werk en zekerheid voor opdrachtgevers.

f. Werk samen met andere sociaal ontwikkelbedrijven om werk binnen te halen en schaal te organiseren

Op dit moment lukt het niet alle sociaal ontwikkelbedrijven om voldoende en divers werk binnen te halen voor de doelgroep van beschut bijvoorbeeld omdat het om slechts kleine aantallen beschut werkers gaat en het beschikbare aanbod van opdrachten te beperkt is. Door samen te werken en elkaar niet als concurrent te zien, kunnen sociaal ontwikkelbedrijven hun bereik vergroten, buiten de eigen regio en bestaande sectoren kijken, en nieuwe opdrachtgevers aantrekken. Dit vergroot de kansen voor diverse werksoorten voor beschut werkers en versterkt de positie van sociaal ontwikkelbedrijven in een breder werkveld.

g. Werk aan het versterken van het imago

We merken dat nog altijd bij een deel van de sociaal ontwikkelbedrijven een negatief imago rondwaart, met name onder jongeren en hun netwerk (ouders, vrienden). Het is belangrijk om te werken aan het versterken van het imago van sociaal ontwikkelbedrijven en de sector als geheel. Ook omdat jongeren een steeds grotere groep van de instroom in beschut werk zijn. Er zijn verschillende manieren om het imago van de sector onder jongeren te verbeteren. Een belangrijke mogelijkheid is het aanbieden van werksoorten of werkomgevingen die aantrekkelijk zijn voor jongeren. Voorbeelden hiervan zijn de assemblage van producten die een hoge status hebben bij jongeren, zoals voor de gamingindustrie of voor populaire merken. Wanneer het niet mogelijk is om werksoorten aan te bieden die specifiek gericht zijn op jongeren, kunnen sociaal ontwikkelbedrijven zich richten op het creëren van aantrekkelijke werkomgevingen. Denk hierbij aan schoonmaakwerk bij bedrijven die populair zijn onder jongeren. Daarnaast is het waardevol om jongeren op jonge leeftijd kennis te laten maken met het werk binnen sociaal bedrijven. Dit kan het beste op een gestructureerde, stap-voor-stap manier worden gedaan. Bijvoorbeeld, door eerst een laagdrempelige workshop met spelelementen op school aan te bieden, gevolgd door een korte snuffelstage van één dag en uiteindelijk een werkstage voor een langere periode. Zo ontstaat een opeenvolging van positieve ervaringen, wat bijdraagt aan een verbeterd imago van de sector. Tot slot kan het creëren van een 'jongerenlabel' een effectieve strategie zijn. Binnen zo'n label krijgt de doelgroep specifieke aandacht, zoals aparte begeleiding, peer-to-peergroepen en sociale activiteiten buiten het werk. Dit draagt bij aan een positief imago en vergroot de betrokkenheid van jongeren. Leer daarbij vooral van andere sociaal ontwikkelbedrijven of voorbeelden die in het veld zijn genoemd.

h. Werk samen met andere sociaal ontwikkelbedrijven om goede praktijken uit te wisselen en van elkaar te leren

Sociaal ontwikkelbedrijven dienen intensief samen te werken met andere sociaal ontwikkelbedrijven, bijvoorbeeld in de vorm van een lerend netwerk. Door kennis en ervaringen te delen, kunnen ze efficiënter werken, best practices implementeren en gezamenlijke verbeteringen doorvoeren in hun bedrijfsvoering. Dit versterkt de effectiviteit van sociaal ontwikkelbedrijven en draagt bij aan een betere verdien capaciteit van beschut werk.

4.6.3 Aanbevelingen voor UWV

Aan de hand van de uitkomsten uit ons onderzoek hebben we specifiek voor het UWV een aantal aanbevelingen. Dit zijn de volgende:

a. Versterk de samenwerking bij indicatiestelling voor beschut werk

Door nauwe samenwerking met gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en pro/vso-scholen te intensiveren in het proces van indicatiestelling voor beschut werk, draagt het UWV bij aan een vollediger beeld van kandidaten en daarmee aan een passendere indicatie. UWV dient hierbij wel een onafhankelijke en objectieve blik te behouden en strikt te letten op de relevante wet- en regelgeving. Eveneens moet de rechtspositie van de aanvrager zelf gewaarborgd blijven, zodat elke inwoner de mogelijkheid heeft om zelfstandig een indicatieverzoek in te dienen zoals de wetgever dat heeft bedoeld.

- b. Stuur op consistente naleving van wet- en regelgeving bij indicatiestelling voor beschut werk**

Het is belangrijk dat het landelijke kantoor van UWV toeziet op een uniforme toepassing van wet- en regelgeving rondom indicatiestelling voor beschut werk bij alle lokale UWV-vestigingen. Uit het onderzoek blijkt dat enkele vestigingen hiervan afwijken, wat leidt tot inconsistenties en risico's op ongelijke toegang tot beschut werk voor kandidaten. Om dit te verbeteren, kan UWV richtlijnen en kwaliteitsnormen aanscherpen en ervoor zorgen dat medewerkers door training en begeleiding een eenduidige werkwijze hanteren. Ook regelmatige audits en feedbackmomenten tussen vestigingen kunnen bijdragen aan een gelijkvormige uitvoering.
- c. Investeer in kennisdeling over de indicatiestelling voor beschut werk**

Blijf investeren in kennisdeling binnen de arbeidsmarktregio's omtrent het proces voor het aanvragen van een indicatie voor beschut werk. Dit omvat heldere informatie over de criteria voor beoordeling en de vereiste documentatie voor een succesvolle aanvraag. Zo kunnen gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en inwoners beter inschatten wanneer een aanvraag op zijn plaats is en welke stappen hiervoor noodzakelijk zijn. Een lerend netwerk in elke regio is een van de mogelijkheden om deze kennisdeling te versterken. Een dergelijk netwerk biedt een platform voor gemeenten, UWV-vestigingen en sociaal ontwikkelbedrijven om ervaringen, kennis en best practices uit te wisselen.

4.6.4 Aanbevelingen voor het Rijk

Aan de hand van de uitkomsten uit ons onderzoek hebben we specifiek voor het Rijk een aantal aanbevelingen. Dit zijn de volgende:

- a. Overweeg een alternatief voor loonwaardemeting**

In paragraaf 4.4.10 hebben we twee denkrichtingen geschetst voor de toekomst van loonwaardemeting in de context van beschut werk. Overweeg één van deze twee denkrichtingen uit te werken en te implementeren in het stelsel.
- b. Start een ontwerpproces om een uniform voortraject met praktijkobservatie te ontwikkelen**

In paragraaf 4.4.5 hebben we het belang van voortrajecten met praktijkobservaties beschreven om een beter onderscheid te maken tussen de doelgroep arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk, door het arbeidsvermogen en de begeleidingsbehoefte mee te wegen in het indicatieproces. Het is belangrijk om de praktijkobservatie te uniformeren om gelijkheid voor aanvragers voor een indicatie beschut werk te waarborgen. In dit proces moet worden onderzocht hoe arbeidsvermogen en begeleidingsbehoefte eenduidig kunnen worden gewogen in de praktijkobservatie. Doe dit samen met sociaal ontwikkelbedrijven die al geruime tijd ervaringen hebben met deze observaties. Daarnaast dient ook gekeken te worden welke criteria UWV nodig heeft om deze elementen onafhankelijk te beoordelen en of het juridisch haalbaar is. Kijk in dit ontwerpproces ook welke middelen, kennis en informatie nodig is voor sociaal ontwikkelbedrijven en UWV om voortrajecten met praktijkobservaties breder in te zetten.
- c. Initieer een landelijke missie bij reguliere werkgevers en opdrachtgevers voor beschut werk**

Ook het Rijk speelt een belangrijke rol om reguliere werkgevers en opdrachtgevers - en niet te vergeten zelf als opdrachtgever voor leveranciers - actief te betrekken bij de inzet en werkgelegenheid van beschut werk, onder andere door het ontwikkelen van een landelijke missie.

Werkgevers in het grootbedrijf en MKB geven aan kansen te zien om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten. Hier liggen kansen om deze interesse te verzilveren. Het Rijk kan landelijke partijen hierbij mobiliseren en bijdragen om een algemene boodschap te laten vertalen door partijen in de regio. De missie bevat heldere richtlijnen en communicatie over de maatschappelijke waarde van sociaal ontwikkelbedrijven om werkgevers te overtuigen van de toegevoegde waarde van inclusief werkgeverschap. Bijvoorbeeld door de gezamenlijke inzet op SROI. De overheid kan hierbij als inkoper een leidende rol bij innemen. De missie dient samen met sociaal ontwikkelbedrijven, andere 'concurrerende' publieke instellingen die ook met publiek geld gefinancierd worden (bijvoorbeeld pi's en dagbesteding) en reguliere werkgevers gemaakt te worden en afspraken te bevatten over het inzetten van beschut werk (in welke vorm dan ook), afspraken over minimale afzetprijzen voor producten en diensten die door de organisaties worden geleverd ter voorkoming van concurrentie tussen instellingen.

d. Werk aan het negatieve imago van beschut werk en sociaal ontwikkelbedrijven

Het Rijk kan net zoals gemeenten bijdragen aan een verbeterde beeldvorming van sociaal ontwikkelbedrijven door actief positieve verhalen te delen en de waarde die deze bedrijven bieden voor de samenleving te benadrukken. Dit kan bijvoorbeeld door succesvolle samenwerkingen met werkgevers, de maatschappelijke impact van beschut werk en de ontwikkeling van beschut werkers onder de aandacht te brengen. Het versterken van het imago kan onderdeel uitmaken van de voorgestelde landelijke missie.

e. Zorg voor duidelijke afspraken over de rijksbijdrage en monitor de financiële gezondheid van de sector

Het Rijk dient duidelijke afspraken te maken over de hoogte en bestendigheid van rijksbijdragen voor LKS en begeleiding van beschut werk. Ons onderzoek richtte zich niet op het ter discussie stellen van de hoogte van rijksbijdragen, de vertaling van gemeenten naar de uitvoering of het financiële arrangement voor beschut werk. Hierover kunnen we dan ook geen uitspraken doen.

Wel adviseren we het Rijk samen met gemeenten en de sector te kijken naar een toekomstbestendige infrastructuur en passend financieel arrangement om voldoende continuïteit en duidelijkheid te creëren. Daarnaast is het van belang dat het Rijk systematisch de ontwikkeling van de doelgroep en de financiële gezondheid van de sector monitort, aan de hand van gemaakte afspraken over de inzet op beschut werk en financiële continuïteit. De monitor dient bij te dragen aan het goed bespreekbaar maken van de beleidsinzet op landelijk niveau, de operationalisering bij gemeenten en de continuïteit van de uitvoering.

A. Wat is beschut werk en wie zijn beschut medewerkers?

A.1 Inleiding

In deze bijlage schetsen we een overzicht van beschut werk. We beschrijven wat beschut werk precies inhoudt, wie ervoor in aanmerking komen en hoe deze arbeidsvoorziening zich onderscheidt van andere regelingen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast behandelen we de werkplekken waar beschut werkers actief zijn en of er voldoende van deze plekken beschikbaar zijn. Ook beschrijven we het indicatieproces, waarbij wordt vastgesteld wie in aanmerking komt voor beschut werk. Verder komt de financiering van beschut werk en de manier waarop de loonwaarde wordt vastgesteld aan bod.

A.2 Beschut werk in het algemeen

Beschut werk is een arbeidsvoorziening voor personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In artikel 10b van de Participatiewet is vastgelegd dat beschut werk bedoeld is voor mensen 'van wie het college heeft vastgesteld dat deze uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft'. Het doel van beschut werk is het bieden van een werkplek aan personen met een arbeidsbeperking. Deze doelgroep is niet in staat om zelfstandig het WML te verdienen. Terwijl werk wel bijdraagt aan hun economische zelfstandigheid, het hebben van sociale contacten en hun persoonlijke ontwikkeling²². Daarnaast biedt werk structuur en regelmaat, wat van belang is voor het welzijn²³.

Sinds de invoering van de Participatiewet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van beschut werk. Al hebben zij wel enige beleidsvrijheid in de uitvoering hiervan²⁴. Jaarlijks stelt de Rijksoverheid per gemeente een taakstelling vast voor het aantal beschutte werkplekken dat een gemeente in dat jaar dient te realiseren. De financiering is gebaseerd op basis van deze taakstelling, niet op de daadwerkelijke realisatie. Gemeenten zijn verplicht om deze werkplekken aan te bieden tot de vastgestelde taakstelling. Gemeenten mogen meer plekken aanbieden dan de taakstelling, maar deze worden niet gefinancierd door het Rijk; de financiering is gebaseerd op eigen middelen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van de indicatie voor beschut werk. Om de verstrekking vanuit de gemeente te ondersteunen, is in artikel 3 lid 1 van het 'Besluit Beschut werk' (18 december 2014) vastgesteld dat UWV de gemeente adviseert over de geschiktheid van een persoon voor de indicatie beschut werk. UWV beoordeelt hierbij of de betrokkene bij de uitvoering van werkzaamheden afhankelijk is van:

- a. Eén of meer technische of organisatorische aanpassingen die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd;
- b. Permanent toezicht of intensieve begeleiding, die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kan worden aangeboden.

In paragraaf A.5 gaan we verder in op het proces van de indicatiestelling voor beschut werk.

²² Bron: [Waardevol werken voor iedereen \(Movisie\)](#).

²³ Bron: [Wat werkt bij Sociaal en Gezond \(Movisie\)](#).

²⁴ Door deze beleidsvrijheid zijn er verschillen tussen gemeenten in de uitvoering van beschut werk.

A.3 De doelgroep nieuw beschut werk

Beschut werkers zijn personen met een afstand tot de arbeidsmarkt, die extra ondersteuning en aanpassingen nodig hebben om effectief deel te nemen aan het arbeidsproces. Deze personen zijn uitsluitend in staat te werken met intensieve begeleiding, permanent toezicht of aanpassingen op de werkplek. Deze begeleiding en aanpassingen kunnen niet door een reguliere werkgever worden geboden²⁵. Voor hen is arbeidsparticipatie alleen mogelijk in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden. De doelgroep is in te delen in vier categorieën:

- a. Met (deeltijd)uitkering op grond van de Participatiewet (de algemene bijstand, IOAW, IOAZ en bbz);
- b. Uitgestroomd uit de uitkeringssituatie Participatiewet als gevolg van inkomen uit (beschut) werk;
- c. Met een overige uitkering (zoals Wajong);
- d. Niet-uitkeringsgerechtigd.

De redenen waarom iemand een beschutte werkplek nodig heeft, zijn divers. Zo ervaren personen met fysieke beperkingen, zoals mobiliteitsproblemen, vaak moeilijkheden bij het uitvoeren van reguliere taken. Daarnaast kunnen psychische aandoeningen, zoals angststoornissen, ertoe leiden dat er meer begeleiding nodig is dan een reguliere werkgever kan bieden. Ook personen met leer- en ontwikkelingsstoornissen, zoals autisme, behoren tot de doelgroep, aangezien zij mogelijk afhankelijk zijn van een aangepaste werkplek of intensieve begeleiding nodig hebben²⁶.

²⁵ Bron: [Beschut werk \(UWV\)](#).

²⁶ Bron: [Kennisdokument beschut werk in de Participatiewet](#).

Verschil beschut werk en andere doelgroepen:

Beschut werkers hebben zodanig veel begeleiding en/of aanpassing(en) op de werkplek nodig, dat dit niet van een reguliere werkgever kan worden verwacht. Zelfs niet met de inzet van extra voorzieningen van UWV of de gemeente¹. Beschut werkers bevinden zich regelmatig op de grens tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk. Hoewel dit minder vaak voorkomt, kunnen ze zich ook op de grens tussen beschut werk en de banenafpraak bevinden. Hieronder staan de verschillen tussen de diverse doelgroepen globaal toegelicht.

a. Verschil met arbeidsmatige dagbesteding:

Beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding zijn beide bedoeld voor personen die niet zelfstandig bij een reguliere werkgever kunnen werken. Het onderscheid ligt echter in het arbeidsvermogen van de betrokkenen. Beschut werkers beschikken over arbeidsvermogen en zijn in staat om loonvormende werkzaamheden te verrichten, hoewel ze begeleiding en aanpassingen nodig hebben. De focus van beschut werk ligt dan ook op betaalde arbeid, waarbij de betrokkene een dienstbetrekking heeft en salaris ontvangt. Arbeidsmatige dagbesteding daarentegen richt zich op het bieden van een zinvolle daginvulling en het bevorderen van sociale participatie, zonder nadruk op economische activiteiten. Deelnemers aan arbeidsmatige dagbesteding hebben doorgaans geen arbeidsvermogen en hebben geen dienstbetrekking, waardoor zij ook geen salaris ontvangen.

b. Verschil met de banenafpraak:

Zowel bij beschut werk als bij de banenafpraak wordt ervan uitgegaan dat de betrokken personen arbeidsvermogen hebben. Het belangrijkste verschil tussen deze twee groepen ligt in de ondersteuningsbehoefte. Personen die onder de banenafpraak vallen, kunnen doorgaans werken bij reguliere werkgevers, vaak met beperkte aanpassingen of enige begeleiding. Voor beschut werkers is deze ondersteuning echter niet toereikend. Bij beschut werk gaat het om mensen die een erg hoge mate van begeleiding, permanent toezicht of aanpassing van de werkplek nodig hebben. Deze begeleiding en/of aanpassingen kunnen niet van een reguliere werkgever worden verwacht.

c. Verschil met de Wsw-doelgroep

Beschut werkers vertonen overeenkomsten met het deel van de Wsw-doelgroep dat te maken heeft met de meeste arbeidsbeperkingen. De Wsw is bedoeld voor mensen die door lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap niet onder normale omstandigheden kunnen werken. Sinds 1 januari 2015 kunnen er geen nieuwe mensen meer instromen in de Wsw. Van de huidige Wsw'ers is het de aanname dat ongeveer 2/3^{de} in staat is om bij een reguliere werkgever te kunnen werken en vallen onder de banenafpraak. Dit zijn met name de personen binnen de Wsw met minder (ernstige) arbeidsbeperkingen. De verwachting was dat deze personen geen acute of permanente begeleiding op werk nodig hadden. Ongeveer 1/3^{de} van de Wsw'ers kan uitsluitend beschut werken. Bij de doelgroep beschut werk is er ook vaker sprake van multiproblematiek dan bij de Wsw-doelgroep. Deze complexere problematiek vraagt om gespecialiseerde en intensievere begeleiding voor beschut werk in vergelijking met de Wsw-doelgroep.

A.3.1 De werksoorten waarin beschut werkers werkzaam zijn

Beschut werkers zijn voornamelijk werkzaam bij sociaal ontwikkelbedrijven. Vanwege de specifieke begeleidingsbehoefte van deze doelgroep kunnen de benodigde begeleiding en aanpassingen niet van een reguliere werkgever worden verwacht, waardoor ze vaak werkzaam zijn bij sociaal ontwikkelbedrijven.

Deze sociaal ontwikkelbedrijven hebben hun activiteiten zo ingericht dat mensen optimaal kunnen functioneren en de juiste begeleiding ontvangen. Binnen een sociaal ontwikkelbedrijf zijn de meeste beschut werkers werkzaam in de werksoort 'beschut binnen' (zoals inpakken, verpakken en ompakken). Werken op Locatie (hierna: WOL), zoals in de schoonmaak of bij de groenvoorziening, komt minder vaak voor. Een klein aantal beschut werkers is werkzaam in de werksoort 'begeleid werken' waarbij zij in dienst zijn bij een reguliere werkgever met begeleiding vanuit het sociaal ontwikkelbedrijf. In tabel 5 is de verdeling van de doelgroep over de verschillende werksoorten weergegeven.

Werksoort	Sectorinformatie Cedris 2023	Casestudies Significant APE
Beschut werk binnen	57%	64%
Werken op locatie	19%	15%
Groepsdetachering	9%	15%
Individuele detachering	6%	5%
Begeleid werken	8%	1%

Tabel 5. Werksoorten beschut werk

A.4 Realisatie van beschut werk

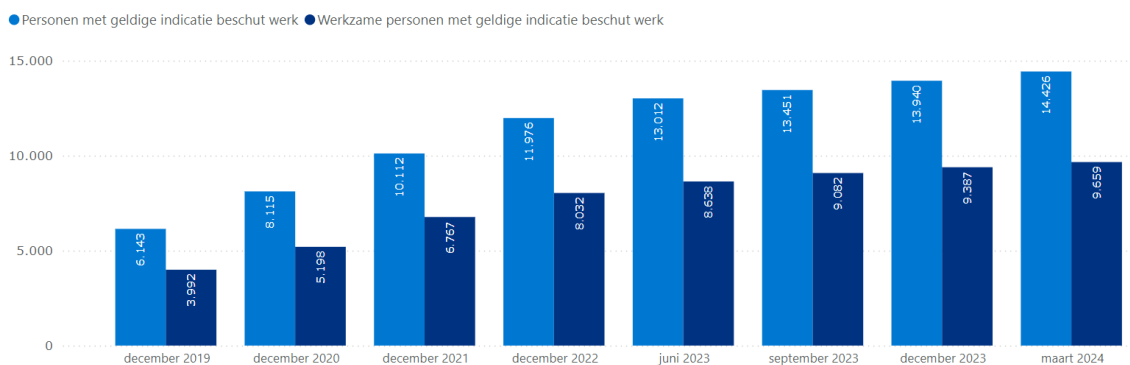
Het Dashboard Beschut Werk²⁷ toont aan dat het aantal werkzame personen met een geldige indicatie beschut werk in de afgelopen jaren sterk is toegenomen: van ruim 5.000 in 2020 naar meer dan 9.500 in maart 2024. Het aantal indicaties ligt echter aanzienlijk hoger dan het aantal werkzame personen met een indicatie. Dit verschil bestaat om verschillende redenen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het vinden van passende werkplekken voor beschut werkers, maar het lukt niet altijd om een passende werkplek te vinden of creëren. Dit resulteert in een situatie waarin beschut werkers niet direct aan het werk kunnen en als het ware op de 'bank' belanden. Daarnaast kan het zijn dat een gemeente de taakstelling heeft gehaald en daardoor beschut werkers niet meer plaatst op een werkplek²⁸, omdat zij de plaatsing van beschut werkers uit eigen middelen moeten betalen. Meer hierover staat beschreven in paragraaf A.2. Ten slotte is het mogelijk dat personen met een indicatie beschut werk die momenteel inactief zijn, eigenlijk beter passen bij arbeidsmatige dagbesteding²⁹.

Sinds januari 2017 heeft de taakstelling voor het realiseren van nieuwe beschutte werkplekken een verplichtend karakter gekregen. Wanneer we het aantal gerealiseerde werkplekken vergelijken met de landelijke taakstelling, zien we dat er voor 2024 nog meer dan 1.400 werkplekken moeten worden gerealiseerd. Van de 35 arbeidsmarktregio's hebben 17 regio's in maart 2024 de taakstelling voor 2024 behaald. De meeste regio's blijven echter aanzienlijk achter bij hun taakstelling voor 2024.

²⁷ [Dashboard Beschut werk](#).

²⁸ [Beschut werk \(Rijksoverheid\)](#).

²⁹ Bron: [Evaluatie beschut werk \(SZW\)](#).



Figuur 7. Aantal personen met een indicatie beschut werk, versus het aantal werkzame personen beschut.

Bron: [Dashboard Beschut werk](#).

A.5 Indicatiestelling beschut werk

Om in aanmerking te komen voor een beschutte werkplek is een indicatiestelling voor beschut werk vereist. De gemeente verstrekt deze indicatie aan de betreffende persoon en dient ter onderbouwing van haar indicatiebesluit een advies aan te vragen bij UWV. In deze paragraaf beschrijven we het proces van de indicatiestelling voor beschut werk.

A.5.1 Aanvraag

Er zijn twee partijen die een indicatie beschut werk kunnen aanvragen: inwoners zelf (oftewel zelfmelders) of de gemeente. Een begeleidende instantie (bijv. zorgpartij of sociaal ontwikkelbedrijf) kan geen directe aanvraag doen, wel kunnen zij een persoon waarvan zij denken dat die in aanmerking komt voor een indicatie beschut werk verwijzen naar de gemeente of UWV waarna het formele aanvraagproces start.

A.5.2 Arbeidsvermogen

UWV gaat bij de aanvraag voor een indicatie beschut werk in principe uit van arbeidsvermogen bij de kandidaat. Volgens de geldende regels beschikt een kandidaat over arbeidsvermogen als de persoon aan alle volgende criteria voldoet³⁰:

- Kan een taak uitvoeren in een arbeidsorganisatie;
- Beschikt over basale werknemersvaardigheden;
- Kan aaneengesloten werken gedurende ten minste een periode van een uur; en
- Kan minimaal vier uur per dag belastbaar zijn, tenzij hij ten minste twee uur per dag belastbaar is en in staat is per uur ten minste een bedrag te verdienen dat gelijk is aan het minimumloon per uur.

Als er gedurende het proces van indicatiestelling twijfel ontstaat over het arbeidsvermogen van de kandidaat, onderzoekt UWV het arbeidsvermogen. Om dit onderzoek uit te voeren schakelt UWV een arbeidsdeskundige in die een advies uitbrengt over het arbeidsvermogen. De arbeidsdeskundige kan, indien nodig, een verzekeringsarts betrekken bij de beoordeling op arbeidsvermogen.

³⁰ Bron: [Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten](#).

A.5.3 Beoordeling begeleiding en aanpassing nodig op de werkplek

Bij ontvangst van een aanvraag voor beschut werk is het de taak van UWV om te beoordelen of de kandidaat bij de uitvoering van werkzaamheden afhankelijk is van:

- a. Eén of meer technische of organisatorische aanpassingen die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kunnen worden gerealiseerd;
- b. Permanent toezicht of intensieve begeleiding, die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever kan worden aangeboden³¹.

UWV beoordeelt de aanvraag aan de hand van de documenten die ingediend zijn bij de aanvraag. In deze documenten staan onder meer gegevens over de woonsituatie en begeleiding van de aanvrager, gegevens over school, het werk en/of werk gerelateerde activiteiten van de aanvrager. UWV heeft geen toegang tot medische gegevens van betrokkenen. Indien de beschikbare informatie in de documenten onvoldoende is voor een volledige beoordeling, nodigt UWV de aanvrager (eventueel samen met zijn begeleider) uit voor een gesprek. Voor het opstellen van het advies gebruikt UWV de methode SMBA (Sociaal Medische Beoordeling van Arbeidsvermogen)³². Met deze methode brengt UWV de vereiste aanpassingen in de werkplek en de begeleidingsnoodzaak van de aanvrager in kaart. Dit kunnen verschillende aanpassingen zijn, waaronder fysieke aanpassingen aan de werkplek, een uitsplitsing van taken, of aanpassingen in de werkbegeleiding, het werktempo of de arbeidsduur. De begeleidingsnoodzaak van de aanvrager brengt UWV in kaart. Op basis daarvan beoordeelt UWV of er sprake is van intensieve begeleiding en/of permanent toezicht. Permanent toezicht betekent dat er continu een begeleider aanwezig is op de werkvloer die bekend is met de problematiek van de aanvrager en die begeleiding kan bieden in de werkcontext. Of een werkgever in staat is benodigde aanpassingen en/of begeleiding te bieden, hangt af van de specifieke situatie. Hierbij wordt rekening gehouden met de beperkingen van de aanvrager, het type werk en de werkomgeving. Bij aanvragers zonder werkverleden brengt UWV de begeleidingsnoodzaak in kaart door informatie over de thuissituatie te betrekken.

A.5.4 Advies beschut werk

Wanneer UWV vaststelt dat de persoon aan ten minste één van de twee criteria uit paragraaf A.5.3 voldoet, adviseert UWV het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente (hierna: het college van B&W) om vast te stellen dat de persoon geschikt is voor participatie in een beschutte werkomgeving.

De gemeente ontvangt dit positieve advies voor een indicatie beschut werk en geeft vervolgens de indicatie beschut werk aan de desbetreffende persoon af. Vervolgens is het de taak van de gemeente om de voorziening beschut werk aan te bieden aan de desbetreffende persoon en dus een passende werkplek voor de aanvrager te vinden.

Gecombineerd werkproces UWV

Wanneer iemand zich bij het UWV aanmeldt voor een beoordeling in het kader van de banenafspraak, Wajong of beschut werk, onderzoekt UWV of de persoon tot een van deze doelgroepen behoort. Indien tijdens dit proces blijkt dat een andere voorziening beter passend is dan de oorspronkelijk aangevraagde, kijkt UWV in overleg met de aanvrager of de aanvraag kan worden omgebogen.

³¹ Bron: [Beschut werk \(UWV\)](#).

³² Bron: [Kennisdocument beschut werk \(Rijksoverheid.nl\)](#).

A.6 Financiering van beschut werk

A.6.1 Algemene financiering

Het Rijk financiert beschut werk via verschillende kanalen. De financiering van nieuw beschutte werkplekken is als volgt geregeld³³:

- a. Vanuit het BUIG-budget ontvangen gemeenten LKS. Deze subsidie is gebaseerd op de loonwaarde van de beschut werker en kan oplopen tot maximaal 70% van het WML voor een voltijdsbaan³⁴;
- b. Begeleidingsbudget als onderdeel van de integratie-uitkering Participatie van uit het gemeentefonds³⁵;
- c. Vanaf 2024 ontvangen gemeenten een extra bedrag van € 2.157 per beschutte werkplek³⁶;
- d. Het lage-Inkomensvoordeel (LIV) is een tegemoetkoming voor werkgevers die werknemers in dienst hebben die ten minste 100 procent en maximaal 104 procent van het WML verdienen. Het LIV wordt echter per 1 januari 2025 afgeschaft. Gemeenten ontvangen vanaf 2025 een compensatie via het gemeentefonds.

A.6.2 De loonwaardebepaling

Een belangrijke financieringsbron voor beschut werk is de LKS. De LKS is gebaseerd op de loonwaarde van beschut werkers. De LKS compenseert de werkgever (vaak een sociaal ontwikkelbedrijf) voor het verschil tussen de arbeidsproductiviteit van de beschut werker (de loonwaarde) en het WML. Een loonwaardedeskundige stelt de loonwaarde vast met behulp van een loonwaardebepaling. Bij deze bepaling vergelijkt de loonwaardedeskundige de prestaties van de beschut werker met die van een vergelijkbare werknemer zonder beperkingen die het meest verwant is aan werkzaamheden van de beschut werker. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de loonwaardemetingen. Gemeenten hebben daarin de keuze om deze zelf uit te voeren of ze uit te besteden aan een externe partij.

In 2021 is de Uniforme Loonwaardebepaling ingevoerd om één uniforme methodiek voor de loonwaardemeting vast te stellen. De loonwaardemeting is een gestructureerde methodiek om de hoogte van de loonwaarde te bepalen aan de hand van een '**normfunctie**'. Dit is een reguliere functie die qua werkzaamheden het meest overeenkomt met de taken die de beschut werker van wie de loonwaarde wordt gemeten daadwerkelijk uitvoert. De juiste keuze van de normfunctie is cruciaal, omdat deze de maatstaf vormt waarmee de loonwaardedeskundige de arbeidsprestatie van de beschut werker vergelijkt³⁷. De normfunctie wordt bepaald door de hoofdtaken van de beschut werker in kaart te brengen en te vergelijken met een functie die qua taken en samenstelling het dichtst bij de feitelijke functie ligt. Indien dit niet mogelijk is, wordt de normfunctie bepaald op basis van indicatoren als zelfstandigheid, kennis, afbreukrisico (oftewel het professioneel oordeel).

De loonwaardedeskundige stelt op basis van de gekozen normfunctie het tempo, de kwaliteit en de nettowerktijd vast:

- a. **Tempo**: het gemiddeld aantal geproduceerde eenheden/diensten per over een relevante periode;

³³ Bron: [Kennisdocument beschut werk \(Rijksoverheid.nl\)](#).

³⁴ Inclusief 23,5% opslag voor werkgeverslasten.

³⁵ Bron: [Alternatieve financiering van loonkostensubsidie \(CPB\)](#).

³⁶ Bron: [Meer geld voor beschut werk \(Binnenlandsbestuur\)](#).

³⁷ Bron: [Cursusgids Uniforme Loonwaardebepaling \(Arbeidsdeskundigen\)](#).

-
- b. **Kwaliteit:** het gemiddeld aantal geproduceerde eenheden dat direct bruikbaar is en voldoet aan de kwaliteitseisen over een relevante periode;
 - c. **Nettowerktijd:** de tijd die de werknemer feitelijk besteedt aan het maken van de goederen en of het verrichten van de diensten.

De loonwaardedeskundige stelt het loonwaardepercentage van de beschut werker vast door deze drie elementen af te zetten tegen de normfunctie. Het percentage tijd dat de beschut werker aan elke hoofdtak besteedt, geldt als wegingsfactor bij de berekening van de totale loonwaarde. De loonwaardedeskundige berekent de arbeidsprestatie per hoofdtak aan de hand van de volgende formule: tijdsbesteding werknemer * % tempo * % kwaliteit * % netto werktijd. De totale arbeidsprestatie, oftewel het loonwaardepercentage, wordt berekend door de arbeidsprestaties van de verschillende taken op te tellen.

Het college van B&W bepaalt na aanvang van de dienstbetrekking wanneer de loonwaarde opnieuw moet worden vastgesteld. Bij een aanpassing van de loonwaarde vindt ook aanpassing plaats van de hoogte van de LKS³⁸. Er is geen termijn (wettelijk) vastgelegd voor de herbeoordeling van de loonwaarde. In de praktijk is deze herbeoordeling vaak gekoppeld aan de duur van het contract van de beschut werker in plaats van aan een advies van een loonwaardedeskundige over mogelijke ontwikkeling van de loonwaarde. Hiervoor worden standaard vier termijnen onderscheiden: binnen 6 maanden, 6 maanden tot 1 jaar, 1 tot 2 jaar of dat er op lange termijn geen verandering in de loonwaarde wordt verwacht. Als een werknemer start met een proefplaatsing of als het takenpakket van de werknemer verandert, adviseren loonwaardedeskundigen meestal een herbeoordeling na één jaar³⁹.

³⁸ Bron: [Kennisdocument beschut werk \(Rijksoverheid.nl\)](https:// Kennisdocument beschut werk (Rijksoverheid.nl).).

³⁹ Bron: [Onderzoek naar de uitvoering van de Uniforme loonwaardemethode \(Nederlandse Arbeidsinspectie\)](https:// Onderzoek naar de uitvoering van de Uniforme loonwaardemethode (Nederlandse Arbeidsinspectie).).

B. Kwantitatieve uitvraag

Algemene gegevens			
Bedrijfsnaam:			
Naam controller:			
Aantal gemeenten werkzaam:			
Aantal medewerkers in fte (op 31 - 12 - 2023)	Medewerkers LKS - beschut	Totaal aantal medewerkers	Toelichting
- Intern/binnen			
- Werken op locatie			
- Groepsdetachering			
- Individuele detachering			
- Reguliere werkgevers			
Omvang dienstverband LKS-beschut			Toelichting
Gemiddelde omvang dienstverband (in uren)			
Gemiddelde opbrengst/NTW per werksoort (indien mogelijk gespecificeerd voor LKS-beschut; anders gemiddelde per werksoort)			Toelichting
- Intern/binnen			
- Werken op locatie			
- Groepsdetachering			
- Individuele detachering			
Welk deel van de totale NTW komt vanuit			Toelichting
- eigen gemeente			
- andere overheden/non-profit			
- overig			
Totaal		0%	
Gemiddelde loonkostensubsidie per fte LKS-beschut (op grond van de Participatiewet)			Toelichting
Gemiddelde LKS per fte			
Gemiddelde gemeten loonwaarde LKS-beschut (% Wml)			Toelichting
Gemiddelde gemeten loonwaarde (% Wml)			
Aandeel medewerkers per loonwaarde categorie (LKS-beschut)			Toelichting
- max. 30%			
- 30 - 40%			
- 40 - 50%			
- 50 - 60%			
- 60 - 70%			
- meer dan 70%			
Aantal fte voor de begeleiding op de werkvloer			Toelichting
Aantal fte begeleiding			