

# Wat doen we met beschut werk?

Gemeenten creëren steeds meer beschutte werkplekken, maar halen de gewenste aantallen nog niet. Zij kennen de doelgroep onvoldoende en vinden dat ze te weinig geld krijgen van het Rijk. Een principiële bezwaar is dat een grote groep mensen met een arbeidsbeperking in het huidige systeem tussen wal en schip valt. Tijd voor een sociale werkvoorziening nieuwe stijl.





■ TEKST DORINE VAN KESTEREN BEELD CEDRIS, WEENER XL

De sociale werkplaats moet terug! Een opmerkelijke coalitie van SP en werkgeversorganisatie VNO-NCW schreef in 2018 een brandbrief met deze strekking aan het kabinet. Eind vorig jaar kondigde de SP zelfs een initiatiefwet aan om de sociale werkplaats nieuw leven in te blazen. Uit andere hoeken kwam hetzelfde geluid. Zo lanceerde vakbond FNV een plan voor een landelijk dekkend netwerk van 'sociale ontwikkelbedrijven' voor mensen die niet meer in de Wsw mogen instromen. Ook het wetenschappelijk instituut van het CDA pleitte voor de terugkeer van de sociale werkplaats.

De gemene deler in al deze betogen: de Participatiewet en de afbouw van de sociale werkvoorziening hebben slecht uitgepakt voor de doelgroep van de Wsw. Het SCP bevestigde dit afgelopen november in zijn eindevaluatie van de Participatiewet, waaruit blijkt dat de kans op werk voor deze mensen significant is gedaald. Vroeger vond 55 tot 63 procent een baan, nu nog maar 39 procent – en dan nog vaak alleen tijdelijk. Al met al is de uitkeringsafhankelijkheid van deze groep groter geworden, concludeerde het SCP.

**Hard op zoek** De term 'beschut werk' dateert uit 2015. Met de komst van de Participatiewet sloot het kabinet-Rutte II de deuren van de sociale werkplaatsen voor nieuwe medewerkers. Sindsdien wordt voor de doelgroep met een afstand tot de arbeidsmarkt ingezet op garantiebannen (banenafpraak) en beschutte werkplekken. Deze laatste plekken zijn bedoeld voor mensen die dusdanige begeleiding en/of aanpassingen van de werkplek nodig hebben, dat die in redelijkheid niet van een reguliere werkgever kunnen worden verwacht, óók niet met extra voorzieningen van gemeente of UWV. Gemeenten kregen de opdracht om ieder jaar een door het ministerie vastgesteld aantal beschutte werkplekken te creëren. Omdat toenmalig staatssecretaris van SZW Klijnsma het onvoldoende hard vond gaan, heeft zij gemeenten op 1 januari 2017 wettelijk verplicht om dit te doen. Het UWV beoordeelt of iemand in aanmerking komt voor beschut werk.

Eind 2016 stond de teller op 270 plekken, oplopend naar circa 1.200 in 2017 en 3.300 in juli 2019. De lijn is stijgend, maar de taakstelling van 4.600 plekken eind 2019 werd niet gehaald. Slechts 13 procent van de gemeenten haalt de aantallen uit de ministeriële regeling, becijferde de Inspectie SZW, die onderzocht hoe gemeenten het beschut werken uitvoeren. Hoe komt dat nou? "De ene gemeente is actiever dan de andere", zegt onderzoeker Hans Koemans. "Sommige gemeenten vinden de door Den Haag bepaalde aantallen niet realistisch. Zij zeggen: zoveel kandidaten zijn er bij ons niet. Andere gaan juist hard op zoek naar potentiële beschut werkers. Niet alleen op voor de hand liggende plekken zoals het speciaal en praktijkonderwijs en de eigen intake- en re-integratieprocessen, maar ook via bijvoorbeeld de arbeidsmatige dagbesteding en de ggz."

Gemeenten die de streefcijfers wel halen, zoals Emmen, hebben een helder beeld van de doelgroep. "Wij kennen de kandidaten al voordat ze aan het werk gaan en benaderen hen proactief", zegt Heidy Postma, directeur van Menso, de verzelfstandigde afdeling Leren en Werken van de gemeente Emmen. "Grootste leverancier is het speciaal onderwijs. Het helpt dat de pro- en vso-scholen in dagdelen lesgeven in ons gebouw. Contact met de docenten en leerlingen is dus zo gelegd. De doelgroep in deze regio is groot: we hebben nu al een wachtlijst voor beschut werk."

**Niet kostendekkend** Beschut werk stond na de drie grote decentralisaties niet bovenaan de prioriteitenlijst van gemeenten, zegt Sjoerd van het Erve, directeur van Weener XL in Den Bosch en bestuurslid van Cedris. "Ze moesten zoveel tegelijk doen, die eerste jaren. Eigenlijk wordt de aandacht pas de laatste tijd wat meer gericht op beschut werk. Daarnaast hadden gemeenten een kennisachterstand op het gebied van gesubsidieerde arbeid. Voor sociale diensten zat er vaak niets tussen vrijwilligerswerk en een reguliere baan; het gebied daartussen was het werkveld van de sw-bedrijven."

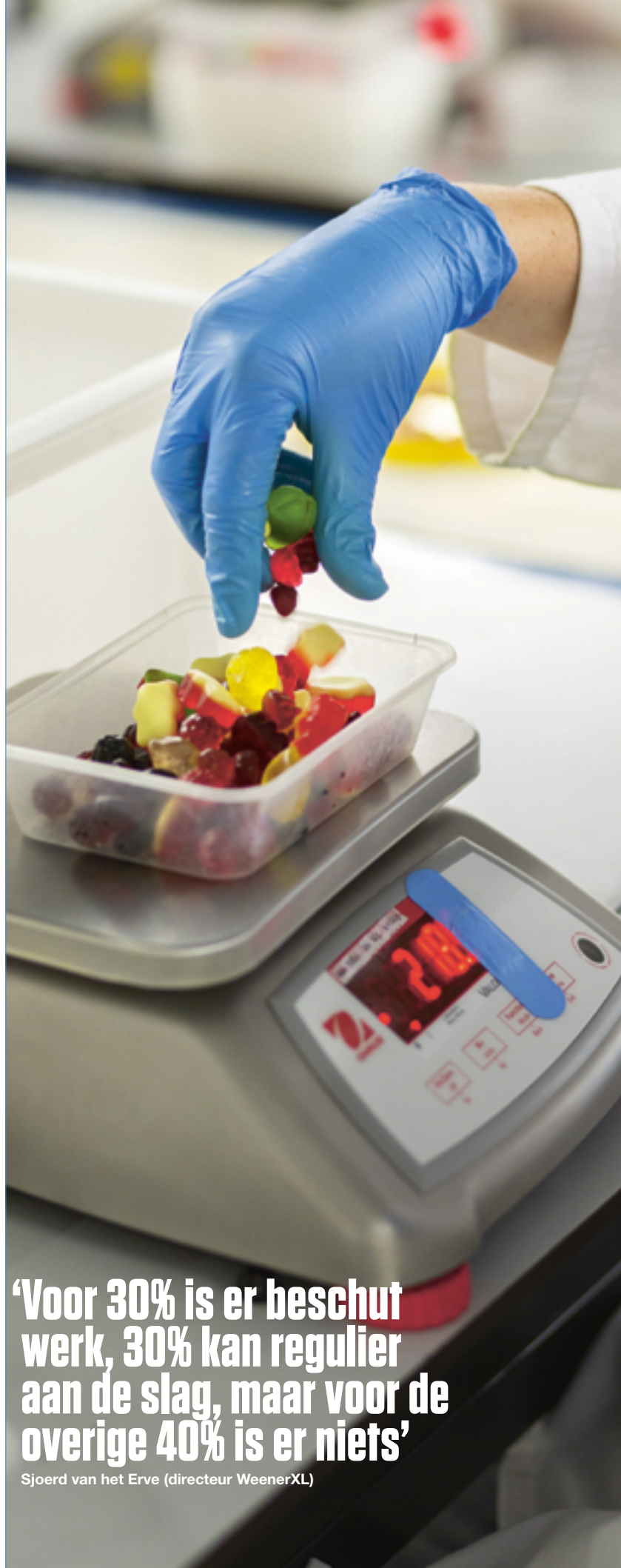
Gemeenten aarzelen ook omdat ze te weinig geld krijgen van het Rijk. Zij krijgen 14.000 euro per beschutte plek en 8.500 euro als vergoeding voor de begeleiding. Dit bedrag dekt niet de werkelijke kosten, aldus Cedris. Daar komt bij dat het begeleidingsbudget in 2021 omlaag gaat naar 7.200 euro en dat de plaatsingsbonus van 3.000 euro per gerealiseerde beschutte werkplek dit jaar vervalt. Van het Erve: "Bij beschut werk werken we met loonkostensubsidie, die maximaal 70 procent van het wettelijk minimumloonbedraagt. Als mensen 30 procent van het minimumloon 'zelf' moeten verdienen, moeten zij een toegevoegde waarde hebben van minimaal 7.000 à 8.000 euro per jaar. Bij beschut werk bedraagt dit in werkelijkheid 3.000 tot 4.000 euro. Het verschil werd nog enigszins gecompenseerd door de bonus, maar dat is straks dus niet meer het geval."

### Vijf tips voor gemeenten:

- \* Beschutte werkplekken worden in de praktijk vooral bij sw-bedrijven gecreëerd, en in geringere mate bij sociale ondernemingen. Maak dus gebruik van de kennis en infrastructuur van het (voormalige) sw-bedrijf in je gemeente.
- \* Een goede samenwerking tussen Werk & Inkomen, het sw-bedrijf en de uitvoerder van (arbeidsmatige) dagbesteding maakt simpel switchen mogelijk tussen dagbesteding, beschut werk en garantiebaan.
- \* Werk samen met UWV, pro- en vso-scholen, Taalpunt en schuldhulpverlening.
- \* Zoek actief naar potentiële kandidaten voor beschut werk.
- \* Sommige gemeenten bedenken creatieve oplossingen voor praktijkproblemen: leer van elkaar!

De Inspectie SZW slaagde er niet in te achterhalen of het rijksbudget toereikend is. Koemans: "Gemeenten konden ons geen eenduidig antwoord geven op de vraag wat een beschutte werkplek nu feitelijk kost. Het punt is dat zij allemaal met verschillende kostenplaatjes werken. De omstandigheden waarin beschut wordt gewerkt, hebben sterke invloed op de kosten. Zo is beschut werk via een detachering goedkoper dan intern in een sw-bedrijf." Jan Edzes, directeur van EMCO-groep, het voormalige sw-bedrijf in Emmen, kan weinig begrip opbrengen voor dit gebrekkige kosteninzicht. "Wij hebben ongeveer 1.350 medewerkers in dienst, uit de 'oude' Wsw en beschut, van wie een deel is gedetacheerd en een deel hier binnen werkt. Ik weet precies wat één beschutte werkplek kost aan loon en begeleiding en leg het gemeenten met alle plezier uit." "Ik kan het rekensommetje zo maken", zegt ook Van het Erve. Overigens verricht het ministerie van SZW op dit moment een onderzoek naar de kosten van beschut werk.

**Illusiepolitiek** De overkoepelende, meer principiële kwestie is of de wens om het leeuwendeel van de Wsw-populatie onder te brengen bij gewone bedrijven, geen illusiepolitiek is. Eind 2014 werkten 90.000 mensen in sw-bedrijven. Om het doel van het kabinet te halen en te komen tot maximaal 30.000 beschutte werkers in 2048, moeten dus 60.000 mensen een reguliere arbeidsplaats krijgen. Hoe reëel is dat? Onderzoeker Ellen Offers schreef hierover een artikel op *Sociale Vraagstukken*, waarvoor zij verschillende sw-bedrijven in het noorden van het land interviewde. "Niet reëel, dat lijkt me duidelijk. Door strenger te indiceren, valt een deel van de mensen formeel niet meer in de doelgroep, maar daarmee zijn zij niet ineens geschikt voor een garantiebaan in een gewoon bedrijf. De groep die te 'goed' is voor beschut werk en te 'slecht' voor een garantiebaan, valt nu tussen wal en schip." Edzes is het met haar eens. "De zwakste groep is onder dak in beschut werk, de beste groep zit bij een reguliere werkgever, in een garantiebaan met loonkostensubsidie en jobcoaching. Dat laatste is overigens terecht: onder de mensen met een sw-indicatie zaten vroeger ook mensen die begeleid konden werken in een gewoon bedrijf. Maar wij maken ons zorgen over de tussengroep." Van het Erve: "Vroeger werkte 30 procent van onze medewerkers intern, 30 procent was extern gedetacheerd en 40 procent werkte op locatie in het groen, de post of de schoonmaak. Beschut werk is er nu alleen voor de eerste 30 procent. De tweede 30 procent kan regulier aan de slag, maar voor die 40 procent is er niets." "Voor gemeenten is het lastig en duur om de tussengroep aan een geschikte werkgever te helpen", vult Koemans aan. »



**'Voor 30% is er beschut werk, 30% kan regulier aan de slag, maar voor de overige 40% is er niets'**

Sjoerd van het Erve (directeur WeenerXL)

» **Nieuwe stijl** Kortom: het is tijd voor een sociale werkvoorziening nieuwe stijl, zoals ook in een deel van de politiek en de polder wordt bepleit. Hoe moet die eruit komen te zien? Stap één: pas de toelatingscriteria aan, zodat de ‘tussen wal en schip’-groep ook in aanmerking komt voor beschut werk. Van het Erve: “Nu kijkt het UWV enkel naar de mate van begeleiding en aanpassingen die je redelijkerwijs van een werkgever kunt vragen. Maar ook zaken als productiviteit, representativiteit en consequentheid in gedrag – ik zie talloze mensen die het de ene dag prima doen op het werk maar de volgende dag totaal niet – zijn van belang.”

Stap twee: stel meer geld beschikbaar. Edzes: “Vanaf volgend jaar is beschut werk niet meer kostendekkend. De gemeente Emmen kiest er vooralsnog voor om het benodigde geld bij te leggen, maar met de tekorten in het sociaal domein geldt dat lang niet voor iedere gemeente. Het kabinet móet dus de budgetten vergroten als het wil dat beschut werk een succes wordt.” Ook de financieringssystematiek moet anders, vervolgt hij. “Een perverse prikkel in het huidige systeem is dat gemeenten wel het budget krijgen van het Rijk, ook als ze die beschutte plekken helemaal niet realiseren. Dit geld kunnen ze dus uitgeven aan van alles en nog wat. Het is veel beter om het rijksgeld te verdelen over daadwerkelijk gecreëerde plekken. Dan beloon je de inspanningen van gemeenten.”

Koemans constateert dat er nu lang niet altijd een financieel belang is voor gemeenten om iemand aan een beschutte werkplek te helpen. “Denk aan de situatie dat de loonkostensubsidie hoger is dan de bespaarde uitkering, bijvoorbeeld voor jongeren met een lage of geen uitkering. Gemeenten hebben onvoldoende in beeld dat investeringen in beschut werk besparingen kunnen opleveren op andere terreinen, zoals zorg en welzijn. En dat het geld oplevert op de lange termijn: als mensen duurzaam aan het werk zijn – in beschut werk en wellicht daarna in een garantiebaan – hebben ze lange tijd geen uitkering nodig en hoeft de re-integratieondersteuning niet opnieuw te worden gestart. Maar zo’n integraal langetermijnperspectief is nog geen gemeengoed in gemeenteland.”

## ‘Beschut werk moet ook tijdelijk kunnen zijn, een opstap naar regulier werk’

Jan Edzes (directeur EMCO-groep)

**Korte lijnen** Stap drie: zorg dat gemeenten en sw-bedrijven goed samenwerken. “Het is zonde als gemeenten bij het beschut werk geen gebruikmaken van de expertise en infrastructuur van sw-bedrijven”, zegt Van het Erve. Postma: “Voor de doelgroep van beschut werk vragen we zoveel begeleiding en aanpassingen op de werkvloer: ik ken geen andere werkgever dan EMCO die dat wil en kan leveren.” Zij noemt ook korte lijnen met partijen als het UWV, instellingen voor speciaal onderwijs, het Taalpunt en de schuldhulpverlening als succesvoorwaarde. “In Emmen zitten wij letterlijk onder één dak, en dat is uniek in Nederland. Als wij bijvoorbeeld de beoordeling van het UWV niet reëel vinden, lopen we een deurtje verder en overleggen met de arts of arbeidsdeskundige: dit zien wij in de praktijk, wil je er nog eens naar kijken? En aan mensen die niet of slecht kunnen lezen en schrijven of financiële problemen hebben, kunnen we gemakkelijk de vereiste praktische ondersteuning bieden.”

Stap vier: maak het mogelijk om gemakkelijk te switchen tussen (arbeidsmatige) dagbesteding, beschut werk, garantiebanen en regulier werk. “In de praktijk stromen mensen moeilijk door van de ene naar de andere regeling, terwijl de doelgroepen veel overeenkomsten vertonen. Dit komt door gescheiden budgetten en indicaties, maar ook door de onzekerheid die een stap voor- of neerwaarts met zich meebrengt”, zegt Van het Erve. Offers: “Mensen weten wat ze hebben, maar niet wat ze krijgen. Iemand die zijn reguliere baan kwijtraakt, komt niet zomaar terug in het doelgroepregister. Iemand die zijn garantiebaan kwijtraakt, krijgt niet zomaar opnieuw het vinkje ‘beschut’. Het ontbreken van een terugvalbasis maakt het eng om een positieve ontwikkelingsstap te zetten.”

Koemans constateert dat sommige gemeenten in de praktijk hiervoor nu al creatieve oplossingen vinden. “Die kennen bijvoorbeeld een goede samenwerking tussen de uitvoerders van beschut werk en dagbesteding. Dit maakt het mogelijk dat mensen starten in de dagbesteding en later doorgroeien naar beschut werk, en – indien nodig – ook weer een stapje terug kunnen doen.” Met het project ‘Simpel switchen’ willen Divosa en het ministerie van SZW een beweging in gang zetten om overgangen in de participatieketen te versoepelen.

**Hangmat** De sociale werkvoorziening was te duur, te breed toegankelijk en een voorziening voor het leven – in 2015 de redenen om het allemaal anders te gaan doen. Gaan we met de gewenste uitbreiding van de doelgroep en ophoging van het budget dan niet weer precies terug naar de situatie die we juist wilden verlaten? Dit kunnen we voorkomen door ten eerste de arbeidsvoorwaarden soberder te maken – het minimumloon van het huidige beschut werk moet het uitgangspunt zijn. Hoewel de stelling dat de sociale werkvoorziening ‘zo verschrikkelijk duur’ was, enige nuancering behoeft, aldus Edzes. “Dit is het frame geworden om de politieke legitimatie te vinden voor de ontmanteling.”

“Het was geen goudgerande cao”, beaamt Van het Erve. “Wsw’ers verdienden de eerste vijf jaar het minimumloon en daarna vaak niet meer dan 115 procent daarvan. Daar komt bij dat het begeleidingsbudget de afgelopen tien jaar met meer dan de helft is verminderd.”

Daarnaast moet de doorstroom uit het beschut werk, of uit de sociale werkvoorziening nieuwe stijl zo je wilt, beter dan vroeger. Edzes: “De Wsw was bijna een soort hangmat: mensen kregen een baan tot hun pensioen. We moeten van die vanzelfsprekendheid af en beschut werk gaan zien als een ontwikkelgericht instrument. Het moet ook tijdelijk kunnen zijn, een opstap naar regulier werk. Een deel van de ‘tussen wal en schip-groep’ kan op termijn die stap maken, met voldoende begeleiding en aanpassing van de werkplek. Onder de voorwaarde dat er voldoende reguliere banen zijn voor deze groep – en dat hangt weer af van de economische conjunctuur en de bereidheid van werkgevers om deze mensen aan te nemen.”

In het noorden van het land speelt volgens Offers die problematiek van de werkgelegenheid. “Ondanks de hoogconjunctuur is hier nauwelijks laaggeschoold werk. Beschut werk is dan de eerste opvang voor mensen met een zwakke sociale positie en een afstand tot de arbeidsmarkt. Zo is het sw-bedrijf in Stadskanaal de grootste werkgever in de regio. Dat is niet voor niets. Als de lokale en regionale arbeidsmarkt deze doelgroep niets te bieden heeft, zijn de geraniums het enige alternatief.”

Ook de beschutte werkers die niet de stap naar regulier werk kunnen maken, moeten blijven groeien, benadrukt Edzes. “Door scholing, andere werkzaamheden, een andere afdeling, uitbreiding van het aantal werkuren, in het tempo dat ze aankunnen. Elke werkgever probeert zijn medewerkers maximaal te ontwikkelen. Dat is goed voor het bedrijf én de mensen; die belangen lopen volledig parallel.” \*

#### Verder lezen?

Van zorg naar werk (en weer terug), artikel in *Sprank 2* (2020)

[divosa.nl/nieuws/sprank](https://divosa.nl/nieuws/sprank) (februarinummer)

Kijk ook op: [divosa.nl](https://divosa.nl) (zie: simpel switchen).



**‘Als de lokale en regionale arbeidsmarkt deze doelgroep niets te bieden heeft, zijn de geraniums het enige alternatief’**

Ellen Offers (onderzoeker)