



Inspectie SZW  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Vervolg- onderzoek Beschut werk

Stand van zaken  
voorjaar 2016

## Colofon

Programma  
Projectnaam  
Nummer

Uitsluiting en Armoede  
Beschut werk II  
R 16/6

## Inhoud

Colofon—2

**1 Samenvatting en conclusies—5**

**2 Inleiding—13**

2.1 Aanleiding—13

2.2 Doelstelling onderzoek—13

2.3 Afbakening—13

2.4 Wettelijk kader—14

2.5 Onderzoeksvragen—14

2.6 Onderzoeksmethode en reikwijdte uitspraken—14

2.7 Onderzoekperiode—15

**3 Bevindingen—17**

3.1 Onderzoek augustus 2015—17

3.2 Beleid—18

3.2.1 Beleid voor beschut werk of niet: stand van zaken april 2016—18

3.2.2 Verschuivingen tussen augustus 2015 en april 2016—18

3.2.3 Redenen voor verschuiving van beschut werk naar alternatieven voor beschut werk—20

3.2.4 Aard van het alternatieve beleid—22

3.2.5 Geen beschut werk meer, maar ook geen alternatieven—22

3.3 Realisatie—22

3.3.1 Situatie augustus 2015—22

3.3.2 Realisatie in 2015—23

3.3.3 Redenen voor niet-realiseren beschut werk—24

3.3.4 Aard van gerealiseerde alternatieven voor beschut werk—25

3.3.5 Totale realisatie tot aan april 2016—26

**Bijlage 1 Schematische weergave vragenlijst, gebaseerd op situatie gemeenten 2015—33**



## 1 Samenvatting en conclusies

### INTRODUCTIE

Dit onderzoek is een vervolg op het eerdere onderzoek naar de invulling door gemeenten van beschut werk dat in het najaar 2015 op verzoek van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) door de Inspectie SZW is uitgevoerd.

Sinds 1 januari 2015 geldt de Participatiewet. Het doel van de wet is om meer mensen, ook mensen met een arbeidsbeperking, aan de slag te krijgen. De gemeente is verantwoordelijk voor alle mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben. Van de gemeente wordt verwacht dat zij deze groeiende doelgroep ondersteuning biedt gericht op arbeidsinschakeling en, waar nodig, inkomensondersteuning.

De Participatiewet gaat er vanuit dat er mensen zijn die zijn aangewezen op werk in een beschutte omgeving. De voorziening beschut werk is daarom één van de instrumenten die gemeenten kunnen inzetten om mensen te activeren. Het belangrijkste kenmerk van deze voorziening is dat het om loonvormende arbeid gaat die alleen in een beschutte omgeving door de betrokken persoon kan worden geleverd. Gemeenten zijn verplicht om beleid voor beschut werk vast te stellen en dit in een verordening op te nemen. Zij hebben de vrijheid om te bepalen welke ondersteuning voor mensen wordt ingezet. Gemeenten zijn niet verplicht beschut werk aan te bieden.

Bij de financiering wordt rekening gehouden met de inzet van beschut werk. Gemeenten krijgen in de integratie uitkering sociaal domein in de structurele situatie middelen voor 30.000 beschutte plaatsen. Het beoogd aantal plekken eind 2016 is 3200.

Mede op basis van de uitkomsten van het eerste onderzoek van de inspectie heeft de staatssecretaris in oktober 2015 verschillende stimuleringsregelingen aangekondigd en ingezet om gemeenten te motiveren meer in te zetten op beschut werk.

De staatssecretaris heeft de Inspectie SZW in februari 2016 verzocht een vervolgonderzoek uit te voeren naar de feitelijke invulling van beschut werk in 2015 en deels 2016.

In dit rapport treft u het overall beeld van alle gemeenten in Nederland. De peildatum is april 2016.

### EINDCONCLUSIE

Beschut werk komt tot nu toe zeer moeizaam van de grond door een combinatie van een trage start, problemen bij het vinden van voldoende kandidaten die ook naar oordeel van UWV aan de criteria voor beschut werk voldoen, diverse factoren die beschut werk in de ogen van gemeenten onaantrekkelijk maken en het voorhanden zijn van alternatieven onder de Participatiewet en de WMO die gemeenten aantrekkelijker vinden.

## CONCLUSIES

1. De overgrote meerderheid van de gemeenten geeft aan beleid te hebben ontwikkeld waarin beschut werk als optie wordt aangeboden.
2. Het aantal gemeenten dat beschut werk wil inzetten is tussen augustus 2015 en april 2016 terug gelopen van 81% naar 73% van de gemeenten.
3. Ondanks alle stimuleringsmaatregelen zijn er nauwelijks gemeenten die in 2015 geen beleid hadden gericht op het aanbieden van beschut en nu in 2016 wel.
4. Gemeenten die het beleid hebben veranderd tussen 2015 en 2016 kiezen voor alternatieven voor beschut werk ten koste van het aanbieden van beschut werk
5. Er zijn in 2015 nauwelijks beschut werkplekken gerealiseerd: 44. Dit is ver achter gebleven bij zowel het aantal plekken dat gemeenten voorgenomen hadden te ontwikkelen als het landelijk streefaantal van 1600.
6. In het eerste kwartaal van 2016 zijn er 71 beschut werkplekken bij gekomen: dit duidt wel op een versnelling, maar het totaal van 2015 en 2016 samen, 115 werkplekken, is nog ver verwijderd van het streefaantal van 3200 eind 2016. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat dit jaar het streefgetal van 3200 wordt gehaald.
7. Gemeenten geven aan veel meer alternatieve plekken te hebben gerealiseerd. Een groot deel van de alternatieven behelst arbeidsmatige dagbesteding, vrijwilligerswerk of werkervaringsplaatsen zonder dienstbetrekking. Daarmee verschillen de alternatieven dus aanzienlijk van beschut werk in de zin van de Participatiewet.
8. Belangrijkste oorzaak van het achterblijven van de aantallen gerealiseerde beschut werkplekken is dat een groot aantal gemeenten in 2015 beperkt is toegekomen aan het implementeren van het beleid van beschut werk
9. Eén op de drie door gemeenten aangedragen kandidaten voor beschut werk krijgt een negatief advies van UWV. Dit is in de ogen van de gemeenten een andere belangrijke oorzaak voor het achterblijven van de gerealiseerde aantallen beschut werkplekken. Gemeenten vinden de criteria onduidelijk en te streng.
10. Gemeenten geven daarnaast aan moeite te hebben geschikte kandidaten te vinden. Dit geldt met name voor kleinere gemeenten.
11. Veel gemeenten stellen ook dat kandidaten geholpen kunnen worden met de andere instrumenten die de Participatiewet en de WMO bieden, en dat daarom het gebruik maken van beschut werk niet nodig is.
12. Gemeenten zien beschut werk als een onaantrekkelijke voorziening vanwege de financiële risico's aan het structurele karakter van beschut werk richting de toekomst, het grote beslag van beschut werk op het beschikbare budget voor re-integratieondersteuning, de rem op de ontwikkeling van de kandidaat die het structurele karakter van beschut werk zou veroorzaken, de stigmatisering waardoor de voorziening onaantrekkelijk is en het niet meetellen voor de banenafpraak.

## SAMENVATTING

### Verschuivingen in beleid

**Figuur 1** Percentage gemeenten naar beleid in 2015 en 2016



Het aantal gemeenten dat in haar beleid kiest voor beschut werk is tussen de zomer van 2015 en het voorjaar van 2016 terug gelopen. In vergelijking met negen maanden eerder kiezen meer gemeenten in hun beleid voor alternatieven voor beschut werk.

### Waarom bieden gemeenten niet langer beschut werk aan?

#### GELD

- Lange looptijd beschut werk + onduidelijkheid toekomstige ontwikkeling budgetten → groot financieel risico richting de toekomst
- Hoge kosten beschut werk → groot deel budget gaat op aan kleine groep → andere werkzoekenden kunnen niet meer worden geholpen
- Beschut werk voor personen met UWV uitkering → zorg over financiële consequenties

#### INHOUD

- Aanbod gericht op hele doelgroep Participatiewet → doelgroep beschut werk wordt niet apart onderscheiden
- Andere instrumenten Participatiewet voldoen → voorziening beschut werk voegt niets toe
- Beschut werk is structureel van aard → rem op doorontwikkeling doelgroep
- Mensen willen geen stempeltje + Markt zit er niet op te wachten + Telt niet mee voor de banenafpraak → beschut werk onaantrekkelijk

#### PRAKTIJK

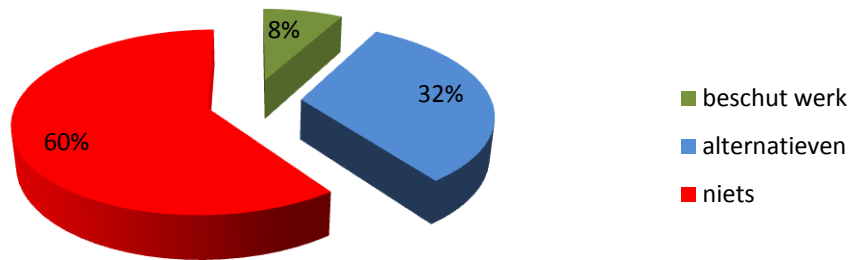
- Kandidaten die voldoen aan voorwaarden beschut werk → zijn er niet tot nauwelijks
- Gemeenten nog bezig met ontwikkelen beleid → nog geen definitieve keuze

### Waarom bieden gemeenten helemaal niets aan de doelgroep aan?

- Beleid wordt nog ontwikkeld
- Er wordt maatwerk geleverd, wat de gemeente zelf niet als alternatief voor beschut werk ziet

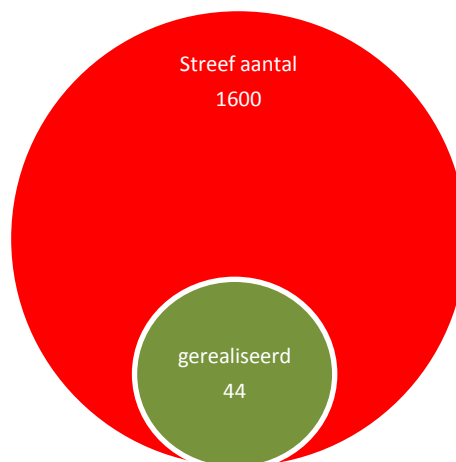
**Hoeveel gemeenten hebben in 2015 werkplekken gerealiseerd (zowel beschut als alternatief)?**

**Figuur 2** Percentage gemeenten waar in 2015 of 2016 plekken zijn gerealiseerd

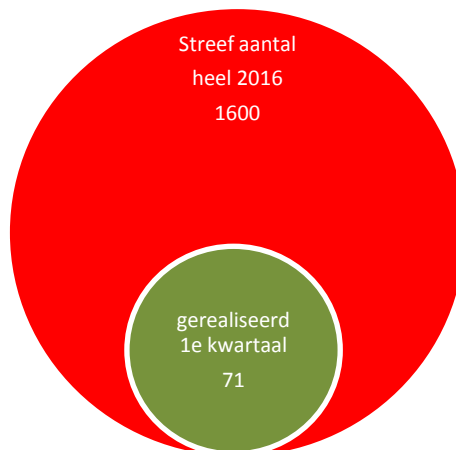


**Wat is er door gemeenten gerealiseerd aan beschut werkplekken?**

**Figuur 3** Aantallen beschut werkplekken eind 2015



**Figuur 4** Aantallen beschut werkplekken 2016





### Waarom hebben gemeenten zo weinig beschut werkplekken gerealiseerd?

- Niet aan toegekomen / andere prioriteiten -> vertraging o.a. door regionaal oppakken beleid en fusies met SW-bedrijven
- Nog geen advies of negatief advies ontvangen van UWV
  - een derde van de UWV adviezen was negatief
  - gemeenten vinden de normen te streng en onduidelijk
- Er zijn geen of weinig geschikte kandidaten in de gemeente
- Kandidaten zijn met andere - beter passende of goedkopere - voorzieningen geholpen

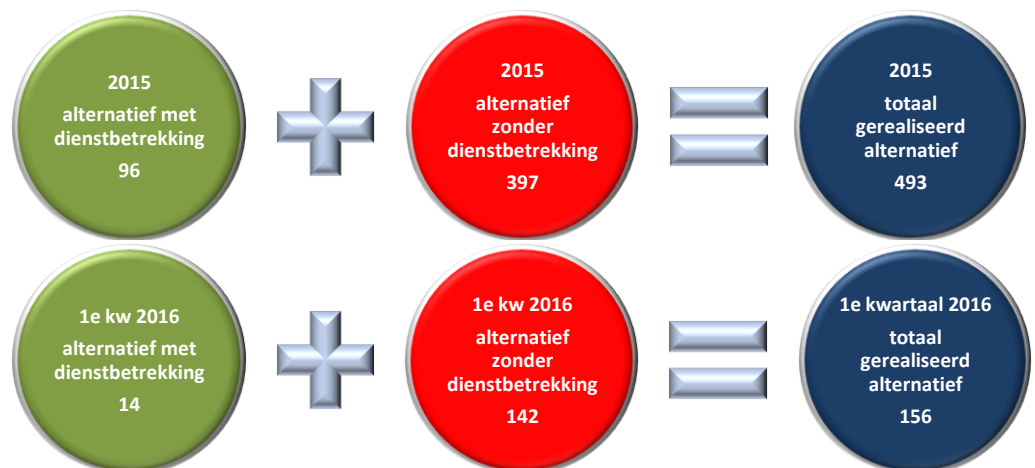
### Beschut werk – Waar?

- SW bedrijven
- in (veel) mindere mate:
  - Gemeente
  - Organisaties voor arbeidsmatige dagbesteding
  - Private sector

### Wat is er door gemeenten gerealiseerd aan alternatieve werkplekken?

Het overgrote deel van de alternatieven betreft een aanbod zonder dienstbetrekking, en bestaat uit vormen van dagbesteding of vrijwilligerswerk. In 2015 is er in negentien procent sprake van loonvormende arbeid c.q. een dienstbetrekking, in het eerste kwartaal 2016 in 9 procent van de gevallen.

**Figuur 5 Aantallen alternatieve werkplekken 2015 en 1e kwartaal 2016, uitgesplitst met en zonder dienstbetrekking**



### **Alternatieven – wat?**







- Arbeidmatige dagbesteding in het kader van de WMO
- Vrijwilligerswerk
- Werkervaringsplaatsen
- Plaatsing bij reguliere werkgever gebruik maken van instrumenten Participatiewet
- 'Beschut werk' zonder positief UWV advies

### **Alternatieven – waar?**

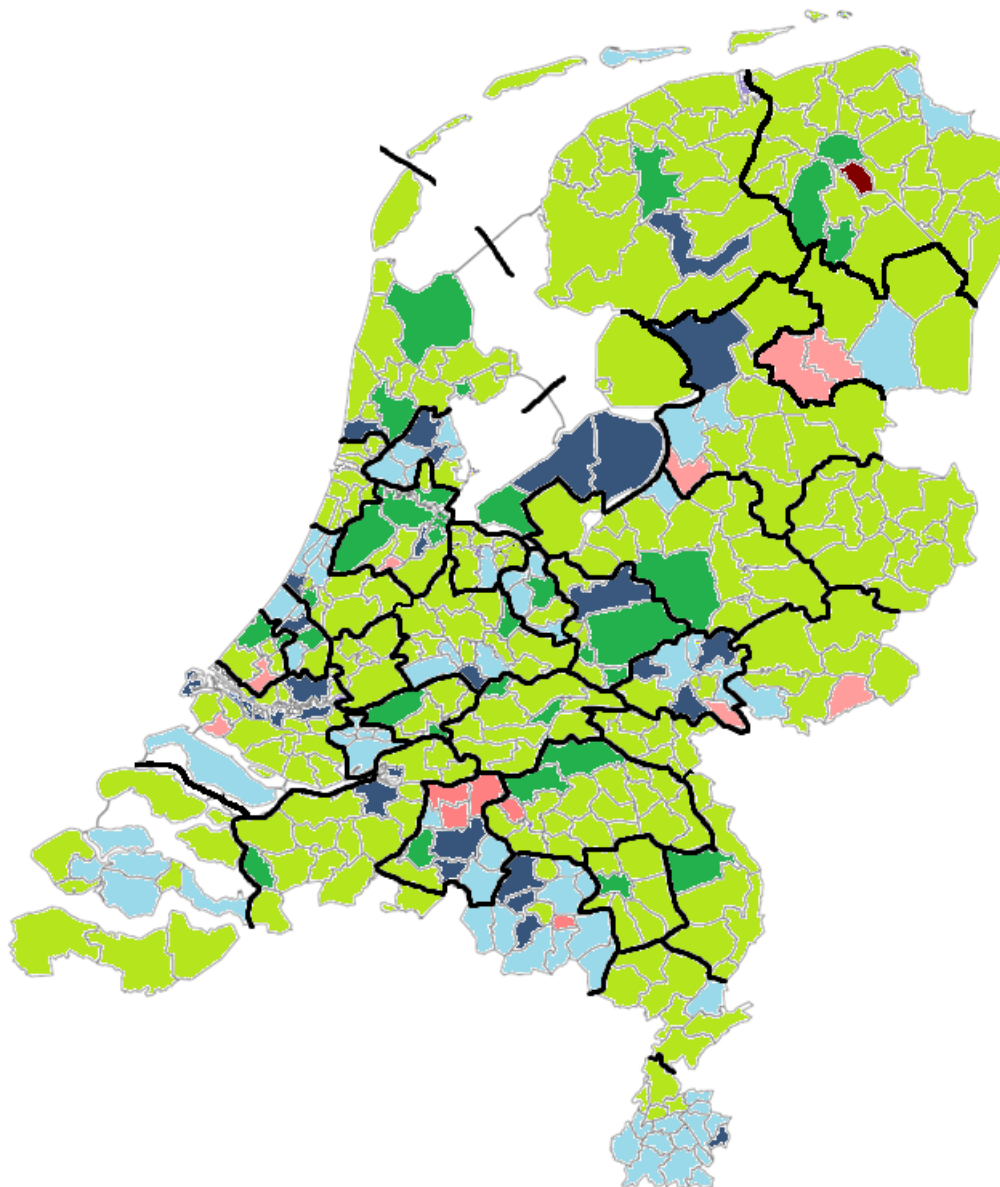
- SW bedrijven
- Organisaties voor arbeidmatige dagbesteding
- in mindere mate:
  - Gemeente
  - Private sector

**Stand van zaken beleid met betrekking Beschut werk april 2016**



Beleid voor beschut werk in 2016, evenals in 2015	
Beleid voor beschut werk in 2016, in 2015 nog alternatief beleid of geen beleid	
Alternatief beleid in 2016, evenals in 2015	
Alternatief beleid in 2016, in 2015 nog beleid beschut werk of geen beleid	
Geen beleid in 2016, evenals in 2015	
Geen beleid in 2016, in 2015 wel beleid voor beschut werk of alternatief beleid	

**Stand van zaken realisatie beschut werk en alternatieven voor beschut werk, april 2016**



Beleid beschut werk en beschut werkplekken gerealiseerd	Dark Green
Beleid beschut werk, nog geen beschut werkplekken gerealiseerd	Light Green
Beleid alternatieven voor beschut werk en alternatieve plekken gerealiseerd	Dark Blue
Beleid alternatieven voor beschut werk, nog geen alternatieve plekken gerealiseerd	Light Blue
Geen beleid, maar toch alternatieve plekken gerealiseerd	Red
Geen beleid en geen plekken gerealiseerd	Light Red

## 2 Inleiding

### 2.1 Aanleiding

Dit onderzoek is het vervolg op een eerder onderzoek dat in het najaar 2015 door de Inspectie SZW is uitgevoerd.

Het eerste onderzoek kwam voort uit de toezegging die de staatssecretaris van SZW de Kamer op 24 juni 2015 heeft gedaan om een overzicht van alle gemeenten met daarin informatie over de inrichting van beschut werk, te leveren.

Hiertoe heeft zij de inspectie verzocht een inventariserend onderzoek uit te voeren. De centrale vraag van het onderzoek luidde: *Wat is de huidige stand van zaken wat betreft de invulling van beschut werkplekken die gemeenten creëren in 2015 (per gemeente)?* Voor de beantwoording van deze vraag heeft de inspectie onderzoek gedaan bij alle gemeenten met peildatum augustus 2015.

Mede op basis van de uitkomsten van het onderzoek van de inspectie heeft de staatssecretaris verschillende stimuleringsregelingen om het beschut werken meer van de grond te laten komen, aangekondigd en ingezet.<sup>1</sup> Dit om gemeenten er toe te bewegen het instrument beschut werk echt in te zetten en zo mogelijkheden voor de betreffende doelgroep te creëren om volwaardig in de maatschappij te functioneren.

Bij de financiering van de uitvoering van de Participatiewet houdt het kabinet rekening met de inzet van 30.000 beschut werkplekken in de structurele situatie (2048). Voor eind 2016 wordt rekening gehouden met 3.200 voltijd plekken beschut werk.

De staatssecretaris heeft na aanbieding van het eerder gehouden onderzoek de Inspectie SZW verzocht een update uit te voeren naar de stand van zaken met betrekking tot de invulling van het aantal arbeidsplaatsen beschut werk.<sup>2</sup>

### 2.2 Doelstelling onderzoek

De inventarisatie beantwoordt de vragen die de staatssecretaris de inspectie heeft voorgelegd. De inspectie beoogt daarmee inzicht te bieden in de huidige stand van zaken met betrekking tot de invulling van beschut werk of van alternatieven voor beschut werk voor de doelgroep bij gemeenten.

### 2.3 Afbakening

Het betreft geen toezichtonderzoek met een oordeel, maar een onderzoek naar de feitelijke invulling van beschut werk en eventuele alternatieven voor beschut werk in 2016 en bevindingen over de redenen van gemeenten om dit wel of niet aan te bieden.

<sup>1</sup> Handelingen Tweede Kamer, 2015-2016, 30545, nr. 189.

<sup>2</sup> Brief Staatssecretaris van SZW aan Inspectie SZW, kenmerk 2016-16814 d.d. 12 februari 2016.

## 2.4 Wettelijk kader

Er is sprake van beschut werk als aan onderstaande voorwaarden is voldaan:

- het college draagt op basis van haar eigen voorselectie mensen voor een advies beschut werk voor bij UWV;
- UWV geeft een positief advies beschut werk af;
- het college besluit vervolgens dat de betreffende persoon uitsluitend beschut kan werken;
- het college zorgt ervoor dat de betreffende persoon met een dienstbetrekking op een beschut werkplek wordt geplaatst. (artikel 10b Participatiewet).

Gemeenten zijn verplicht om beleid voor beschut werk vast te stellen en dit in een verordening op te nemen. Zij hebben de vrijheid om te bepalen welke ondersteuning voor mensen wordt ingezet. Gemeenten zijn niet verplicht beschut werk aan te bieden.

## 2.5 Onderzoeksvragen

De Inspectie heeft in samenspraak met de beleidscollega's van de directie Participatie & Decentrale Voorzieningen (PDV) van het ministerie van SZW de vragen van de staatssecretaris vertaald naar de digitale vragenlijst die voor het onderzoek is gebruikt. Deze vragenlijst is ook voorgelegd aan VNG, Divosa en Cedris voordat hij is uitgezet. De gevraagde informatie voor het huidige onderzoek is voor een groot deel een update van de in het eerste onderzoek gevraagde informatie. Daarom is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de eerder gegeven antwoorden in de huidige vragenlijst.

In de vragenlijst zijn de volgende thema's opgenomen.

- Biedt de gemeente in 2016 beschut werkplekken aan conform artikel 10b van de Participatiewet?
- Wat zijn bij beleidsverandering sinds 2015 de overwegingen om dit wel of niet te doen?
- Hoeveel beschut werkplekken hebben de gemeenten in 2015 en in het eerste kwartaal 2016 gecreëerd en hoeveel beschut werkplekken zijn de gemeenten voornemens te creëren in 2016?
- Maken gemeenten, die niet voornemens zijn beschut werk te organiseren, ander beleid voor de doelgroep die niet bij reguliere werkgevers aan de slag kan, en hoe ziet dat er feitelijk uit ook qua gerealiseerde en voorgenomen aantallen?
- Wordt er door gemeenten, die voor mogelijke alternatieven kiezen voor beschut werk gewerkt met een (loonvormende) dienstbetrekking?

## 2.6 Onderzoeksmethode en reikwijdte uitspraken

De Inspectie heeft het onderzoek uitgevoerd door middel van een korte elektronische enquête die aan de Sociale Dienst of Directie Werk en Inkomen van de gemeenten is verstuurd. Waar sprake was van een samenwerkingsverband van gemeenten is de vragenlijst aan één van de gemeenten uit het samenwerkingsverband verstuurd. Deze gemeente heeft de vragenlijst ingevuld voor alle gemeenten uit het samenwerkingsverband, zodanig dat per gemeente gerealiseerde aantallen beschut werkplekken en alternatieve plekken konden worden vastgesteld.

De respons op het onderzoek was 100%, wat betekent dat voor alle 390 Nederlandse gemeenten gegevens beschikbaar zijn.

Er is gewerkt met een korte – zoveel mogelijk gesloten – vragenlijst (in bijlage 1 schematisch weergegeven). Daarbij zijn de antwoorden die de gemeenten op de vorige vragenlijst hebben gegeven, gebruikt in de vragenlijst.

Door aanvullend informatie op te vragen bij UWV is een extra validatieslag ingebouwd op de door de gemeenten opgegeven aantallen gerealiseerde beschut werkplekken. Daarnaast zijn de door de gemeente opgegeven aantallen ook vergeleken met de via de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) aan het Centraal Bureau voor de Statistiek opgegeven aantallen.

De validatieslag heeft er toe geleid dat de door de gemeenten opgegeven aantallen beschut werkplekken naar beneden zijn bijgesteld. Dit komt vooral doordat gemeenten in de vragenlijst meer gerealiseerde beschut werkplekken hebben opgegeven dan er positieve adviezen door UWV voor kandidaten uit de betreffende gemeenten zijn verstrekt. Het gaat daarbij om enkele tientallen plekken. Dit heeft er toe geleid dat het percentage gemeenten dat in 2015 en 2016 beschut werkplekken heeft gerealiseerd, eveneens naar beneden is bijgesteld. Deze gecorrigeerde resultaten zijn ook meer in lijn met de in de SRG geregistreerde aantallen beschut werkplekken.

De gesloten vragen zijn geanalyseerd met behulp van het statische programma SPSS. Daarnaast zijn alle antwoorden op de open vragen doorgenomen, gerubriceerd en geanalyseerd, evenals de door de gemeente gemaakte slotopmerkingen.

## **2.7 Onderzoeksperiode**

De vragenlijst is op 4 april 2016 uitgezet bij alle gemeenten. Op 20 mei is de informatie van de laatste gemeente ontvangen.





## 3 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden als eerste de uitkomsten van het eerdere onderzoek naar de invulling van beschut werk in 2015 weergegeven. Paragraaf 3.2 gaat in op het beleid van gemeenten inzake beschut werk, zowel in 2015 als 2016, aangevuld met de redenen die gemeenten hadden om hun beleid in deze te wijzigen. Paragraaf 3.3 gaat in op de realisatie van werkplekken, zowel beschut als alternatief, in 2015 en het eerste kwartaal van 2016 en op de verschillen in voorgenomen plekken voor 2015 en de daadwerkelijke realisatie in 2015.

### 3.1 Onderzoek augustus 2015

Het huidige onderzoek bouwt voort op de bevindingen van het onderzoek naar beschut werk dat de inspectie in augustus 2015 heeft uitgevoerd op verzoek van de staatssecretaris van SZW. In dat onderzoek is gemeenten gevraagd naar de vaststelling van de verordening waarin het beleid ten aanzien van beschut werk moest worden opgenomen, naar de beleidsvoornemens met betrekking tot beschut werk of alternatieven voor beschut werk en naar eventueel voorgenomen aantallen te realiseren beschut werkplekken of alternatieve plekken.

Uit het onderzoek bleek dat:

- alle gemeenten de verplichte verordening op de vereiste datum van 1 juli 2015 hadden vastgesteld;
- 320 gemeenten (81%) het voornemen hadden beschut werk aan te bieden, maar het merendeel kon nog niet aangeven hoeveel beschut werkplekken zij in 2015 wilden realiseren;
- het onder de groep gemeenten die dit wel kon ging om 422 beschut werkplekken die nog in 2015 zouden worden gerealiseerd;
- 53 gemeenten (14%) het voornemen hadden geen beschut werkplekken, maar wel alternatieve plekken te realiseren;
- slechts een klein deel daarvan kon aangeven om hoeveel plaatsen het zou gaan (rond de 70);
- de resterende 20 gemeenten (5%) aangaven geen beschut werk en ook geen alternatieve plekken te gaan realiseren in 2015.

In het onderzoek werd ook gevraagd naar de redenen om beschut werk of juist alternatieven voor beschut werk aan te bieden. Gemeenten die beschut werk aanboden gaven aan dit vooral te doen vanwege sociale overwegingen: beschut werk gaf de doelgroep de mogelijkheid om betaald werk te verrichten en zo optimaal mogelijk te participeren in de maatschappij; en daarnaast omdat beschut werk in lijn is met de Participatiewet. Financiële overwegingen werden minder vaak genoemd.

Gemeenten die voor alternatieven voor beschut werk kozen, noemden onder andere dat het mogelijk was meer mensen te bedienen via alternatieven, dat de kosten voor beschut werk te hoog zijn, dat er geen zicht was op de financiële consequenties op de lange termijn en dat het de cliënt het perspectief ontnam op doorgroei.

Mede op basis van de uitkomsten van het onderzoek van de Inspectie heeft de staatssecretaris verschillende stimuleringsregelingen aangekondigd en ingezet om gemeenten te motiveren meer in te zetten op beschut werk<sup>3</sup>.

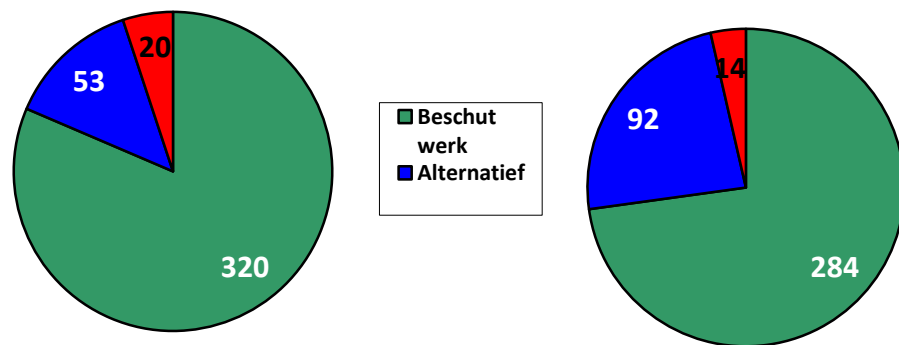
<sup>3</sup> Handelingen Tweede Kamer, 2015-2016, 30545, nr. 189.

### 3.2 **Beleid**

#### 3.2.1 *Beleid voor beschut werk of niet: stand van zaken april 2016*

Ook in de vragenlijst die de gemeenten in het voorjaar van 2016 hebben ingevuld, is gevraagd naar het voorgenomen beleid met betrekking tot beschut werk. Het is immers mogelijk dat gemeenten tussen augustus 2015 en voorjaar 2016 hebben besloten het beleid te wijzigen. Bijvoorbeeld onder invloed van de stimuleringsmaatregelen van de staatssecretaris.

**Figuur 6** **Beleid met betrekking tot beschut werk**



**Situatie Augustus 2015. N = 393 gemeenten.**

**Situatie April 2016. N = 390 gemeenten**

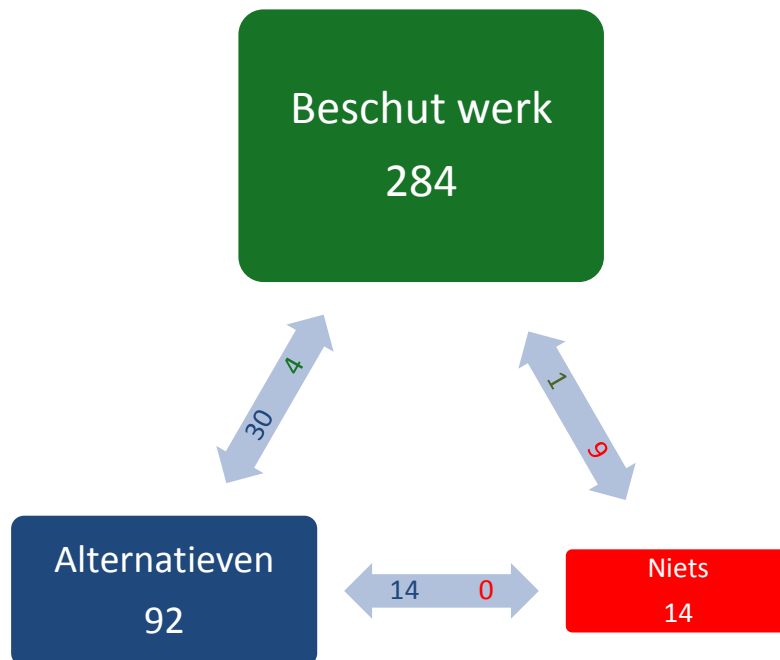
Uit figuur 6 blijkt dat het aantal gemeenten dat beschut werk wil inzetten tussen augustus 2015 en april 2016 is terug gelopen van 320 (81% van alle gemeenten) naar 284 (73% van alle gemeenten). Het aantal gemeenten dat (nog) niets inzet, is ook verminderd: van 20 (5% van alle gemeenten) naar 14 (4% van alle gemeenten). Dit betekent dat het aantal gemeenten dat geen beschut werk, maar wel alternatieven aanbiedt is gestegen, van 53 in augustus 2015 (14% van alle gemeenten) naar 92 in april 2016 (23%). Dus bijna een kwart van de gemeenten biedt geen beschut werk aan, maar wel alternatieven voor beschut werk.

#### 3.2.2 *Verschuivingen tussen augustus 2015 en april 2016*

In figuur 7 staan de verschuivingen in het beleid tussen augustus 2015 en april 2016 afgebeeld.

Van alle 284 gemeenten die in april 2016 beschut werk wilden aanbieden, waren 279 gemeenten dit ook al voornemens in augustus 2015. Vier gemeenten boden in augustus 2015 nog alternatieven aan, terwijl één gemeente niets aanbood.

**Figuur 7 Verschuivingen in beleid tussen augustus 2015 en april 2016**



Van de gemeenten die in april 2016 alternatieven aanboden en geen beschut werk, waren 30 gemeenten in augustus 2015 nog wel van plan beschut werk in te zetten. Veertien gemeenten die in april 2016 alternatieven aanboden, boden in augustus 2015 noch beschut werk noch alternatieven aan. De overige 48 gemeenten boden ook in augustus 2015 al alternatieven aan.

Van de veertien gemeenten die in april 2016 nog niets aanboden, boden er vijf in augustus 2015 ook niets aan. De overige negen gemeenten waren in augustus 2015 nog voornemens beschut werk aan te bieden.

De bovenstaande resultaten leiden tot een aantal conclusies.

In de eerste plaats was de overgrote meerderheid van de gemeenten ook in april 2016 van plan gebruik te maken van het instrument beschut werk, zoals dat in augustus 2015 al het geval was.

In de tweede plaats is er een groep gemeenten die tussen augustus 2015 en april 2016 het beleid heeft veranderd. Bijna alle gemeenten die het beleid veranderden, kozen er voor alternatieven voor beschut werk aan te bieden. Dit gold zowel voor een deel van de gemeenten dat in augustus 2015 nog beschut werk wilde aanbieden als voor gemeenten die in augustus 2015 nog niets aanboden.

In de derde plaats waren er nauwelijks gemeenten die in augustus 2015 niet kozen voor het aanbieden van beschut werk, en in april 2016 wel. Dit is opmerkelijk gezien de door de staatssecretaris genomen stimuleringsmaatregelen. Die lijken er in ieder geval niet voor te hebben gezorgd dat meer gemeenten besloten hebben beschut werk als instrument te gaan inzetten.

### 3.2.3 *Redenen voor verschuiving van beschut werk naar alternatieven voor beschut werk*

De 39 gemeenten die een verandering in beleidskeuze hebben gemaakt, en niet (meer) kozen beschut werk als optie aan te bieden, is gevraagd naar de redenen voor deze verandering. Ruwweg vallen de redenen die gemeenten geven uiteen in drie groepen: redenen van financiële aard, redenen van meer inhoudelijke aard en redenen van praktische aard.

#### *Redenen van financiële aard*

Veel gemeenten noemen overwegingen van financiële aard. Zo menen deze gemeenten dat de rijksbijdrage te kort schiet voor het geven van een vast dienstverband in het kader van beschut werk. Gemeenten wijzen er op dat beschut werk kan doorlopen tot aan het pensioen, en, omdat onduidelijk is hoe de budgetten zich in de toekomst gaan ontwikkelen, deze dienstverbanden een groot financieel risico richting de toekomst vormen.

Ten tweede zorgen de hoge kosten van beschut werk er volgens de gemeenten voor dat er minder budget overblijft voor de ondersteuning van andere groepen. Enkele gemeenten vinden dat mede hierdoor sprake is van rechtsongelijkheid tussen diegenen die een beschut werkplek krijgen en degenen die daar niet voor in aanmerking komen.

De zorgen over de financiële haalbaarheid van beschut werk worden volgens enkele gemeenten nog verergerd doordat er onvoldoende duidelijkheid zou zijn over de financiering van beschut werkplekken voor personen met een UWV-uitkering, in het bijzonder de Wajong. Deze gemeenten geven aan behoefte te hebben aan duidelijkheid hierover, omdat zij naast de eigen kandidaten voor beschut werk te maken krijgen met een toenemend aantal aanvragen van personen met een UWV-uitkering voor een beschutte werkplek. Zonder sluitende financiële afspraken bestaat de kans dat deze plaatsen ten koste gaan van kandidaten uit de Participatiewet. Overigens is in het budget dat gemeenten voor beschut werk hebben gekregen rekening gehouden met de financiering van beschut werkplekken voor de UWV-populatie.<sup>4</sup>

#### *Inhoudelijke redenen*

Andere argumenten om niet (langer) te kiezen voor beschut werk zijn meer inhoudelijk van aard. Gemeenten zien geen voordeel van beschut werk ten opzichte van de andere instrumenten die kunnen worden ingezet op basis van de Participatiewet. Veel gemeenten benadrukken maatwerk te leveren, en daarbij per geval te bekijken wat de best passende voorziening is, aansluitend bij de doelstelling van de Participatiewet en tegen de laagst mogelijke kosten. Dan blijkt volgens deze gemeenten dat de huidige onder de Participatiewet beschikbare instrumenten (zoals werkplekaanpassing, loonkostensubsidie, jobcoaching en de no-riskregeling) voldoen, en dat er geen behoefte is aan een voorziening als beschut werk.

Veel van deze gemeenten maken daarom geen onderscheid naar doelgroepen en hebben derhalve geen zicht op het aantal mensen dat mogelijk in de doelgroep voor beschut werk zou vallen. Deze gemeenten hebben een aanbod voor de gehele doelgroep van de Participatiewet, dat loopt van werk bij reguliere werkgevers, waar nodig met loonkostensubsidie en jobcoaching via werken met behoud van uitkering in een zo regulier mogelijke en vaak beschutte werkomgeving tot (arbeidsmatige) dagbesteding in het kader van de WMO.

<sup>4</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kennisdocument Beschut werk - Veel gestelde vragen en antwoorden. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 4 maart 2016, p. 17.

Gemeenten wijzen er op dat ook zonder dienstbetrekkingen (een voorwaarde om te kunnen spreken van beschut werk) sprake kan zijn van een goede en passende werkplek en een zorgvuldig traject, en van mogelijkheden om door te groeien naar een reguliere werkplek, ondersteund met bijvoorbeeld een loonkostensubsidie. Beschut werk doet volgens deze gemeenten onvoldoende recht aan de uniciteit van kwetsbare personen, aan hun interesses, kwaliteiten en behoeften.

Ook wordt verwacht dat, wanneer mensen eenmaal een beschut werkplek hebben, ze daar nooit meer uit komen. Door het structurele karakter van beschut werk zouden mensen zich niet geprikkeld voelen om zich te ontwikkelen. Eén gemeente wijst er op dat de nieuwe instroom voor het overgrote deel jonge schoolverlaters zijn die nog lang niet aan de top van hun kunnen zitten. Volgens deze gemeente bieden voorzieningen in het kader van de banenafpraak meer mogelijkheden om iemand te laten doorgroeien dan beschut werk dat doet.

Eén gemeente pleit daarom voor een wettelijke regeling van herindicatie. Op die manier kan worden voorkomen dat iemand die van UWV een indicatie beschut werk heeft gekregen, en zich nadien ontwikkelt (en dus in feite bij een reguliere werkgever op basis van een garantiebanaan aan de slag zou kunnen), maar niet wil meewerken aan een herindicatie, een plaats bezet houdt die eigenlijk aan een ander zou moeten toekomen. Hetzelfde geldt voor personen die na 'stempel UWV' verslechteren en er in feite niet meer gesproken kan worden over 'arbeidsprestatie'. In de huidige situatie maakt het feit dat er sprake is van een dienstbetrekking waarop arbeids- of ambtenarenrecht van toepassing is, het moeilijk om iemand van een beschut werkplek af te halen.

Gemeenten wijzen er daarnaast op dat beschut werk niet aansluit op de vraag van de markt noch op de wens van de kandidaat in kwestie zelf, die het liefst zo regulier mogelijk en zonder stempeltje 'beschut werk', dat teveel associaties zou oproepen met de WSW, aan de slag wil. Alternatieven die niet de voorwaarden kennen van beschut werk zouden tevens meer mogelijkheden geven voor maatwerk en doorgroeien van kandidaten.

Een ander nadeel van beschut werk dat gemeenten noemen is dat mensen met een indicatie beschut werk niet worden opgenomen in het doelgroepenregister en daarom niet meetellen voor de landelijke banenafpraak. Sommige gemeenten vragen daarom in principe geen advies aan bij UWV. Het maakt het voor werkgevers ook minder aantrekkelijk om mee te werken aan het realiseren van een beschut werkplek.

#### *Praktische redenen*

Ten slotte zijn er nog overwegingen van meer praktische aard om niet voor beschut werk te kiezen: zo geven diverse kleine gemeenten aan geen tot nauwelijks kandidaten te hebben die in aanmerking komen voor beschut werk.

Dan is er nog een klein aantal gemeenten dat aangeeft dat ze nog geen definitief besluit hebben genomen, en nog aan het overwegen zijn om, naast de alternatieven die zij al aanbieden, ook beschut werkplekken te gaan realiseren. Een enkele andere gemeente heeft dit besluit al genomen, maar zal dat pas in 2017 implementeren en biedt tot die tijd alleen alternatieven aan. Er zijn ook enkele gemeenten die zowel alternatieven als beschut werk aanbieden, en kiezen voor het instrument wat het best past bij de situatie van de cliënt.

### 3.2.4 *Aard van het alternatieve beleid*

Als het gaat om de aard van de alternatieven voor beschut werk dan blijken de antwoorden die gemeenten op deze vraag gaven, nauwelijks af te wijken van wat gemeenten die al in 2015 voor alternatieven kozen toen aangaven over de aard van de alternatieven.

De alternatieven die gemeenten hebben ontwikkeld omvatten in veel gevallen arbeidsmatige dagbesteding en in mindere mate vrijwilligerswerk. Ook plaatsing bij een reguliere werkgever met behulp van de instrumenten die de Participatiewet biedt, wordt door een aantal gemeenten genoemd, evenals werkervaringsplaatsen. In zijn algemeenheid noemen diverse gemeenten dat er sprake is van maatwerk: elke kandidaat krijgt die voorziening die het best bij zijn of haar situatie past. Dan zijn er nog enkele gemeenten bezig met experimenten. Er zijn ook gemeenten die kiezen voor een vorm die veel lijkt op beschut werk, maar dan zonder de wettelijke verplichtingen en het advies van UWV. Deze gemeenten plaatsen kandidaten bijvoorbeeld bij een SW-bedrijf of een (nog op te richten) eigen werkbedrijf.

Een harde voorwaarde om te kunnen spreken over beschut werk is dat er sprake is van een dienstbetrekking. Het blijkt uit de antwoorden van de gemeenten dat zeker niet alle gemeenten alternatieven aanbieden waarbij sprake is van een dienstbetrekking. Van de dertig gemeenten bieden er negen alleen alternatieven aan waarbij geen sprake is van een dienstbetrekking. Negentien gemeenten bieden in sommige gevallen alternatieven aan met een dienstbetrekking, maar niet in alle gevallen. Er zijn slechts twee gemeenten die aangeven dat bij alle aangeboden alternatieven sprake is van een dienstbetrekking.

### 3.2.5 *Geen beschut werk meer, maar ook geen alternatieven*

Er zijn negen gemeenten die aan hebben gegeven in april 2016 noch beschut werk noch alternatieven aan te bieden, terwijl deze gemeenten in augustus 2015 nog voornemens waren beschut werk aan te bieden. Gevraagd naar de reden daarvoor blijkt een deel van deze gemeenten voornemens te zijn in 2016 of (een enkele gemeente) 2017 beleid te ontwikkelen, ofwel met betrekking tot beschut werk, ofwel met betrekking tot alternatieven. Een tweede groep gemeenten geeft aan maatwerk te leveren, afgestemd op de behoefte van de betreffende kandidaat. Deze gemeenten beschouwen dit niet als een alternatief voor beschut werk, omdat zij er voor kiezen geen doelgroep 'beschut werk' te onderscheiden.

## 3.3 **Realisatie**

### 3.3.1 *Situatie augustus 2015*

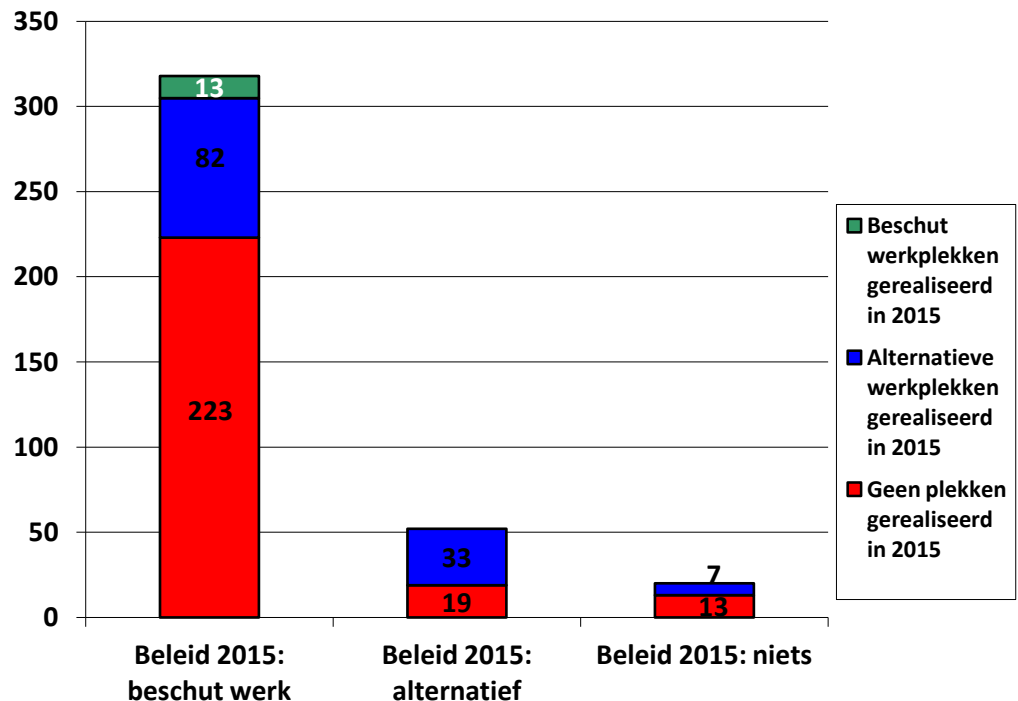
In augustus 2015 konden lang niet alle gemeenten aangeven hoeveel werkplekken (beschut of alternatieven voor beschut werk) zij van plan waren te realiseren. De 114 gemeenten die voornemens waren beschut werk aan te bieden en die een voorgenomen aantal te realiseren plekken konden opgeven, wilden in totaal 422 beschut werkplekken realiseren in 2015. Slechts negen gemeenten wisten hoeveel alternatieve plekken zij wilden realiseren in 2015. Gezamenlijk ging het om 71 alternatieve plekken.

### 3.3.2 Realisatie in 2015

In het voorjaar 2016 is gemeenten gevraagd wat zij in 2015 uiteindelijk hebben gerealiseerd aan beschut werkplekken of alternatieven. Deze vraag is aan alle gemeenten gesteld, ook aan de gemeenten die in augustus 2015 nog geen voorgenomen aantallen konden opgeven.

In figuur 8 is afgebeeld hoeveel werkplekken (beschut of alternatief) gemeenten uiteindelijk in 2015 hebben gerealiseerd, uitgesplitst naar de beleidsvoornemens die de gemeenten in augustus 2015 hadden.

**Figuur 8 Gemeenten die plekken hebben gerealiseerd in 2015 versus het beleid in 2015**



Figuur 8 laat een aantal opvallende resultaten zien. Van alle 318 gemeenten<sup>5</sup> die beleidsmatig hadden vastgesteld beschut werk aan te bieden hadden uiteindelijk 13 gemeenten in 2015 ook daadwerkelijk één of meer beschut werkplekken gerealiseerd<sup>6</sup>. Dat is beduidend minder dan de 114 gemeenten die in augustus 2015 nog een aantal voorgenomen te realiseren plekken konden noemen. Er zijn veel meer gemeenten onder deze groep die uiteindelijk alternatieve werkplekken hebben gerealiseerd voor de doelgroep: 82. Dit zijn dus gemeenten die in augustus 2015 nog beleidsmatig hadden vastgesteld beschut werk aan te bieden. De ruimte meerder-

<sup>5</sup> Het verschil tussen dit aantal van 318 en het aantal van 320 dat in de eerste rapportage werd genoemd, is het gevolg van de gemeentelijke herindeling die per 1 januari 2016 heeft plaatsgevonden, waardoor er in 2016 drie gemeenten minder zijn dan er in 2015 waren. Twee van die drie gemeenten gaven in 2015 aan voornemens te zijn beschut werk te gaan aanbieden.

<sup>6</sup> In eerste instantie waren er meer gemeenten die in de vragenlijst aangaven beschut werkplekken te hebben gerealiseerd. Uit een nadere controle van de gegeven antwoorden met de door UWV verstrekte positieve adviezen in 2015 bleek dat een aantal van deze gemeenten geen enkel positief advies van UWV had ontvangen. Dit maakt het onmogelijk dat de betreffende gemeenten één of meerdere beschut werkplekken had gerealiseerd in 2015. Hiervoor is in de uiteindelijke cijfers gecorrigeerd.

heid van deze groep, 223 gemeenten (70%), had in 2015 geen enkele plek voor de doelgroep gerealiseerd.

Van de gemeenten die in augustus 2015 nog voornemens waren alternatieven voor beschut werk aan te bieden aan de doelgroep, geven nu 33 gemeenten (63% van het totaal van 52 gemeenten die tot deze groep behoren) aan dit ook gedaan te hebben in 2015: deze gemeenten hebben één of meer alternatieve werkplekken gerealiseerd. Negentien gemeenten uit deze groep hebben geen plekken weten te realiseren. Geen enkele van deze gemeenten heeft uiteindelijk beschut werkplekken gerealiseerd. Dit laatste geldt ook voor de groep van gemeenten die in augustus 2015 nog geen beleidskeuze had gemaakt voor beschut werk of alternatieven voor beschut werk. Wel hebben 7 van deze 20 gemeenten aangegeven uiteindelijk in 2015 toch ten minste één alternatieve werkplek te hebben gerealiseerd.

### 3.3.3 *Redenen voor niet-realiseren beschut werk*

De vraag die deze resultaten vooral oproepen is: waarom zijn er zo weinig gemeenten die in augustus 2015 beleid voor beschut werk hadden en die in 2015 kandidaten op beschut werkplekken hebben weten te plaatsen? En waarom heeft een deel van deze gemeenten geen kandidaten op beschut werk geplaatst, maar wel op alternatieven voor beschut werk?

Als antwoord op de eerste vraag geeft een aanzienlijk deel van de 262 gemeenten die geen beschut werk heeft gerealiseerd in 2015 (ongeveer 70 gemeenten) aan dat zij er niet aan zijn toe gekomen of dat andere prioriteiten zijn gesteld. Andere redenen die gemeenten in de vragenlijst konden aangeven waren dat er uiteindelijk gekozen was voor een alternatief voor beschut werk (ongeveer 30 gemeenten gaven dit antwoord), dat er onvoldoende geld beschikbaar was (ongeveer 20 gemeenten gaven dit aan), of dat kandidaten waren aangemeld bij UWV, maar dat er nog geen advies van UWV was ontvangen in 2015 (ongeveer 30 gemeenten) of dat voor de aangemelde kandidaten een negatief advies was ontvangen (ongeveer 25 gemeenten).

#### *Advies van UWV*

Relatief veel gemeenten geven een nadere toelichting op de problemen die zij ondervonden bij het realiseren van beschut werkplekken omdat kandidaten die zij aandroegen bij UWV voor een advies beschut werk, geen positief advies hadden gekregen. Er zijn gemeenten van wie alle kandidaten door UWV waren afgewezen. Sommige gemeenten stemmen nu van tevoren af met UWV, voordat zij een aanvraag indienen. Diverse gemeenten vinden de normen te streng en deels onduidelijk, waardoor personen met zichtbare arbeidsbelemmeringen toch werden afgewezen en voor deze personen geen beschut werk kon worden gerealiseerd. Verschillende gemeenten geven aan veel inspanningen te hebben gepleegd om geschikte kandidaten te vinden, maar vervolgens toch geen beschut werkplekken gerealiseerd te kunnen hebben, omdat de kandidaten volgens UWV niet aan de criteria voor beschut werk voldeden.

Ook geven gemeenten aan, vooral kleinere, dat het niet makkelijk blijkt voldoende kandidaten voor beschut werk te vinden. En een deel van de kandidaten die de gemeenten zelf geschikt achtten, kreeg vervolgens van UWV dus geen positief advies, wat de gemeenten niet motiveert opnieuw kandidaten bij UWV aan te dragen. Te meer, omdat de hele procedure, zeker als er een bezwaarprocedure wordt gestart bij een negatief advies van UWV, tot spanning en druk bij de kandidaten kan leiden.



Uit cijfers die UWV aan de inspectie heeft verstrekt blijkt dat inderdaad een deel van de door de gemeente aangedragen kandidaten volgens UWV niet aan de voorwaarden voor beschut werk voldoet. In 2015 heeft UWV 116 positieve adviezen en 59 negatieve adviezen uitgebracht, wat betekent dat 1 op de 3 adviezen negatief was. De situatie was in het eerste kwartaal van 2016, met 72 positieve adviezen en 37 negatieve adviezen, niet wezenlijk veranderd. Er zijn in totaal veertien gemeenten waarvan tot en met het eerste kwartaal geen enkele aanvraag positief is beoordeeld. Overigens ging het in tien daarvan maar om één advies. Aan de andere kant zijn er ook twaalf gemeenten die meer dan één aanvraag hebben gedaan en waarvan alle aanvragen zijn goedgekeurd, zo blijkt uit de door UWV verstrekte cijfers.

#### *Andere redenen*

Er waren ook nog andere dan de voornoemde (en in de vragenlijst gegeven) redenen die gemeenten noemen als reden voor niet-realiseren van beschut werkplekken. De gemeenten die een andere reden opgeven voor het niet realiseren van beschut werk in 2015 kunnen ruwweg in drie groepen worden verdeeld.

De grootste van deze drie groepen (ongeveer 60 gemeenten) geeft aan dat zich in 2015 geen geschikte kandidaten hebben gemeld of geen kandidaten waarvan de inschatting was dat ze van UWV een positief advies zouden krijgen, dat de doelgroep nog niet goed in beeld was of was opgenomen in het doelgroepenregister of met andere instrumenten was geholpen. Enkele gemeenten geven daarnaast aan dat er onvoldoende werkgevers waren die kandidaten voor beschut werk wilden plaatsen of dat er werd gewacht op de uitstroom van drie personen met een WSW-dienstbetrekking voordat er (één) beschut werkplek kon worden gerealiseerd. Deze laatste redenatie lijkt te verwijzen naar de in de Handreiking Beschut werk genoemde vuistregel voor het aantal plekken beschut werk van ongeveer een derde deel van de uitstroom uit de Wsw.<sup>7</sup> Er was ook een gemeente die vraagtekens plaatste bij het streven uiteindelijk tot 30.000 beschut werkplekken te komen. Volgens deze gemeente zijn er veel minder personen die aan de criteria voldoen dan waar de streefaantallen van uit gaan.

Een tweede groep gemeenten (ongeveer 50) geeft aan dat het beleid in 2015 nog in ontwikkeling was. Dit kan zowel betekenen dat er nog geen beleidsmatige keuze was gemaakt om al dan niet beschut werk in te richten, of dat die keuze wel was gemaakt, maar dat de gemeente nog bezig was dit beleid nader vorm te geven. Ook waren er gemeenten die in regionaal verband beleid ontwikkelden, een proces dat veel tijd kostte en daarom in 2015 nog niet was afgerond. In enkele gemeenten heeft een fusie met het Werkvoorzieningschap plaatsgevonden, wat tijd heeft gekost.

De derde, kleinste (ongeveer 10) groep gemeenten geeft aan dat er niet voor beschut werk was gekozen, ofwel omdat er voldoende alternatieven waren voor de doelgroep ofwel vanwege een combinatie van een ontoereikend budget, de langdurige verplichting die met beschut werk wordt aangegaan en de onduidelijkheid die in 2015 volgens deze gemeenten heerste rondom beschut werk.

### 3.3.4 *Aard van gerealiseerde alternatieven voor beschut werk*

De gemeenten die uiteindelijk alternatieven voor beschut werk hebben gerealiseerd, terwijl zij in eerste instantie beleid voor beschut werk hadden ontwikkeld in augustus 2015, is gevraagd naar de aard van de gerealiseerde alternatieven. Uit de antwoorden van de gemeente kunnen vier soorten alternatieven worden onderscheiden,

<sup>7</sup> Stimulanz. Handreiking Beschut Werk. Den Haag: Programmaraad, december 2014.

waarbij het regelmatig voorkomt dat één gemeente verschillende alternatieven aanbiedt.

In de eerste plaats boden gemeenten regulier werk aan met behulp van de instrumenten die de Participatiewet biedt voor de doelgroep die is opgenomen in het doelgroepenregister, zoals loonkostensubsidie, jobcoaching, begeleiding op de werkplek en aanpassingen op de werkplek. In de tweede plaats boden gemeenten werkervaringsplaatsen aan, ofwel bij het (voormalige) SW-bedrijf ofwel elders, soms als methode om in te schatten wat de mogelijkheden tot doorstroom naar regulier werk waren. In de derde plaats werden werkplekken bij of via het SW-bedrijf ontwikkeld, soms in de vorm van detacheringen via het SW-bedrijf bij reguliere werkgevers. In de vierde plaats werd (arbeidsmatige) dagbesteding in het kader van de WMO geboden of vrijwilligerswerk, veelal aan de doelgroep die te zwak is om in aanmerking te komen voor regulier werk met ondersteuning of voor een werkervaringsplek.

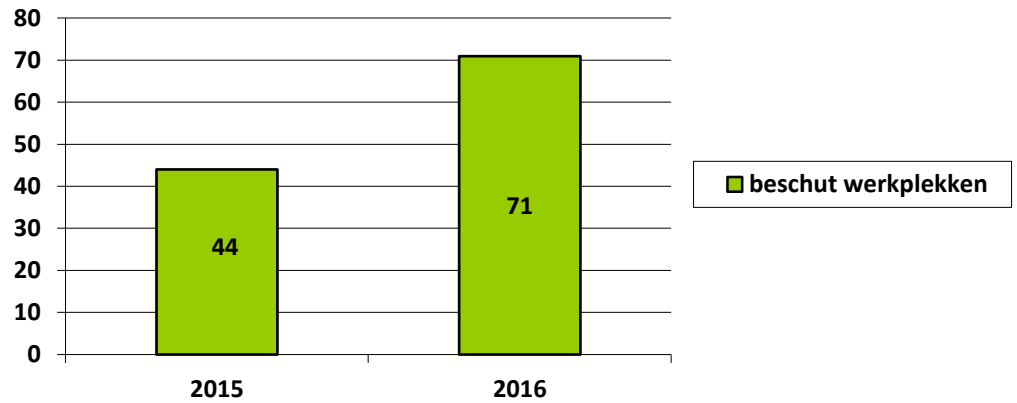
### 3.3.5 *Totale realisatie tot aan april 2016*

In figuur 9 is het totaal aantal gerealiseerde beschut werkplekken in 2015 en het aantal dat gerealiseerd is in het eerste kwartaal 2016 afgebeeld. In 2015 waren er in totaal 44 beschut werkplekken gerealiseerd. In de eerste drie maanden van 2016 waren er in totaal 71 bij gekomen<sup>8</sup>. Daaruit blijkt dat er wel sprake is van een versnelling in het aantal gerealiseerde werkplekken (44 in twaalf maanden tegenover 71 in drie maanden), maar ook dat het totaal aantal gerealiseerde werkplekken van 114 nog ver af ligt van het streefaantal van 3200 voltijd plekken beschut werk aan het eind van 2016<sup>9</sup>. Dat de financiële stimuleringsmaatregelen van het ministerie van SZW een rol bij de versnelling gespeeld zouden kunnen hebben, blijkt bijvoorbeeld uit de toelichting van één van de G4-gemeenten, die als resultaat van de extra financiële middelen vijf oudere werkelozen (60+) een beschutte werkplek gaat bieden. De keuze voor oudere werkelozen is niet toevallig, maar is een bewuste keuze van de gemeente, vanwege de tijdelijkheid van de beschikbaar gestelde financiële middelen.

<sup>8</sup> Deze aantallen zijn gecorrigeerd na een vergelijking met de door UWV verstrekte positieve adviezen in 2015 en het eerste kwartaal 2016. Omdat realisatie van een beschut werkplek zonder positief advies van UWV onmogelijk is, kan het niet zo zijn dat gemeenten meer beschut werkplekken hebben gerealiseerd dan het aantal positieve adviezen dat UWV voor kandidaten uit de betreffende gemeente heeft gegeven. Daar waar dit aantal wel hoger lag, is het aangepast aan het aantal door UWV verstrekte positieve adviezen. Dit heeft er toe geleid dat de aantallen beschut werkplekken in 2015 is bijgesteld van 79 naar 44 en de aantallen beschut werkplekken in het eerste kwartaal van 2016 van 96 naar 71. Oorspronkelijk lagen de opgegeven aantallen nog hoger. Met gemeenten die hele hoge aantallen beschut werkplekken hadden opgegeven is contact gezocht om na te gaan of deze informatie wel correct was. In al deze gevallen bleek de verstrekte informatie niet correct en bleek het niet te gaan om beschut werkplekken, zoals gedefinieerd in de Participatiewet.

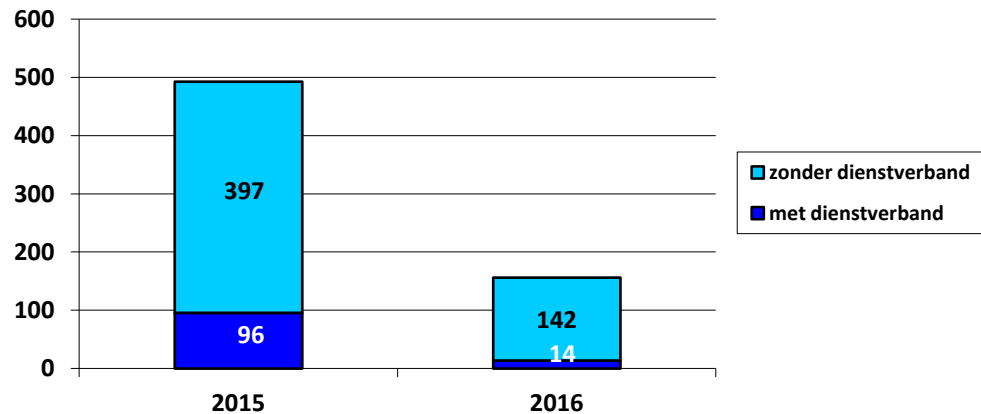
<sup>9</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kennisdocument Beschut werk - Veel gestelde vragen en antwoorden. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 4 maart 2016, p. 7.

**Figuur 9 Aantal beschut werkplekken gerealiseerd in 2015 en eerste kwartaal 2016**



In figuur 10 staan de aantallen gerealiseerde alternatieve werkplekken, waarbij een uitsplitsing is gemaakt tussen alternatieve plekken met een dienstbetrekking en alternatieve plekken zonder dienstbetrekking. Een voorwaarde om te kunnen spreken over beschut werk is dat er sprake is van een dienstbetrekking. Dit betekent dat alternatieven waarbij geen sprake is van een dienstbetrekking, niet kunnen worden beschouwd als daadwerkelijke alternatieven voor beschut werk, als ten minste alleen wordt gekeken naar de vorm van de voorziening.

**Figuur 10 Aantal alternatieve werkplekken gerealiseerd in 2015 en eerste kwartaal 2016**



In 2015 waren er volgens de opgave van de gemeenten in totaal 465 alternatieve werkplekken gerealiseerd<sup>10</sup>, waarvan de overgrote meerderheid zonder dienstbetrekking en de rest, 96 plekken, met een dienstbetrekking. In het eerste kwartaal van 2016 waren in totaal 145 alternatieve werkplekken gerealiseerd<sup>11</sup>, waarvan 14 (10%) met een dienstbetrekking, en de overige 90% zonder dienstbetrekking. Waar bij de realisatie van beschut werk een aanzienlijke versnelling lijkt te zitten in de realisatie van nieuwe werkplekken in het eerste kwartaal van 2016, lijkt dit bij de realisatie van alternatieve werkplekken niet het geval te zijn.

Hier past wel een belangrijke kanttekening. Hetgeen gemeenten verstaan onder alternatieve plekken voor beschut werk is heel breed. Gemeenten zijn daar ook niet eenduidig in. Wat de ene gemeente een alternatief voor beschut werk noemt, noemt de andere gemeente een voorziening in het kader van de Participatiewet, bedoeld voor iedereen met een verminderd arbeidsvermogen. Deze laatste groep gemeenten geeft deze plekken dan ook niet op als alternatief voor beschut werk. Een andere reden waarom gemeenten geen aantallen gerealiseerde alternatieve plekken opgeven, is omdat een deel van de gemeenten niet specifiek de doelgroep voor beschut werk onderscheidt, maar deze doelgroep behandelt als elke andere groep die onder de Participatiewet valt. Voor deze gemeenten is het daarom ook onmogelijk te bepalen welke deel van de werkplekken die met instrumenten die de Participatiewet biedt zijn gerealiseerd, te scharen valt onder de doelgroep beschut werken. Dit betekent dat er geen absolute conclusies op basis van de aantallen alternatieve werkplekken die gemeenten in dit onderzoek hebben aangegeven, kunnen worden getrokken.

#### *Voornemens voor heel 2016*

Gemeenten is ook gevraagd aan te geven hoeveel werkplekken zij voornemens zijn in heel 2016 te realiseren. Evenals vorig jaar konden niet alle gemeenten dit aangeven. De 146 gemeenten die dat wel konden en die beschut werk aanbieden hebben het voornemen in totaal 860 beschut werkplekken in 2016 te realiseren. Het grootste deel van de gemeenten (101) is voornemens tussen de één en vijf werkplekken te realiseren. Er zijn zeven gemeenten die er naar streven twintig werkplekken of meer te realiseren, waarvan één gemeente (een van de G4-gemeenten) alleen al 100 van de 860 voorgenomen plekken voor zijn rekening neemt. Dus het aantal voorgenomen beschut werkplekken wordt voor een groot deel bepaald door slechts een klein aantal gemeenten.

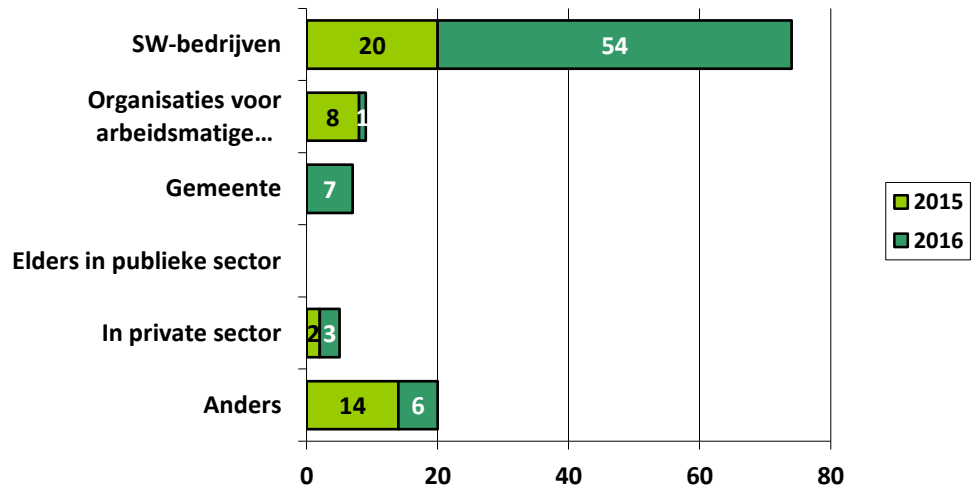
Evenals vorig jaar blijkt het voor gemeenten een stuk moeilijker aan te geven hoeveel alternatieve plekken ze voornemens zijn te realiseren. De dertien gemeenten die dat wel konden aangeven, zijn voornemens in totaal 175 alternatieve werkplekken te realiseren. Hier past dezelfde kanttekening over de waarde van de opgegeven alternatieve aantallen bij die in de vorige paragraaf is gemaakt: wat de ene gemeente als alternatief voor beschut werk ziet en in de vragenlijst als zodanig opgeeft, ziet de andere gemeente als een reguliere plek in het kader van de Participatiewet, en wordt dus opgegeven in de vragenlijst.

<sup>10</sup> Dit is inclusief 28 plekken die door de gemeente in de vragenlijst zijn opgegeven als zijnde beschut werk, maar waar geen sprake kan zijn van beschut werk, omdat voor deze plekken geen positieve adviezen door UWV zijn afgegeven. Als de gemeente geen enkel positief advies van UWV heeft ontvangen zijn alle door de gemeente opgegeven beschut werkplekken meegeteld als alternatieve plekken. Het is onbekend of bij deze plekken sprake is van een dienstverband.

<sup>11</sup> Dit is inclusief 16 plekken die door de gemeente in de vragenlijst zijn opgegeven als zijnde beschut werk, maar waar geen sprake kan zijn van beschut werk, omdat voor deze plekken geen positieve adviezen door UWV zijn afgegeven. Als de gemeente geen enkel positief advies van UWV heeft ontvangen zijn alle door de gemeente opgegeven beschut werkplekken meegeteld als alternatieve plekken. Het is onbekend of bij deze plekken sprake is van een dienstverband.

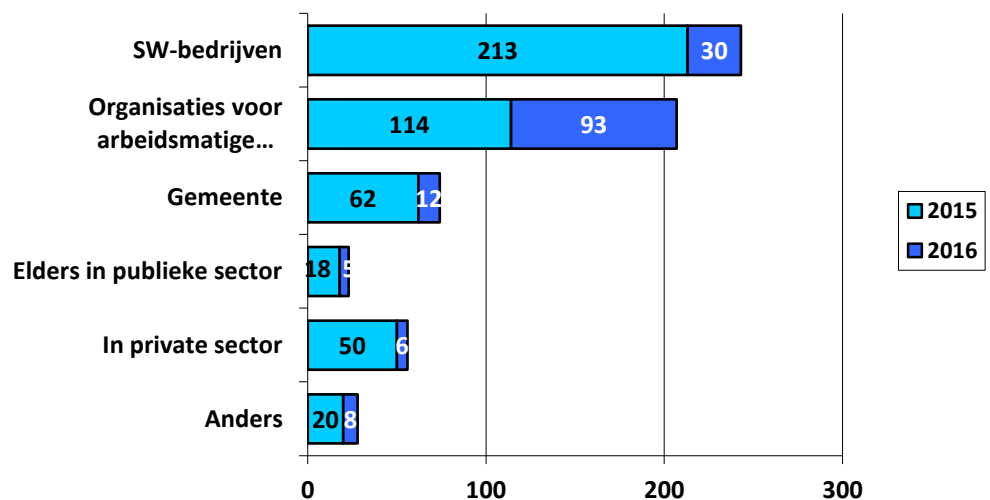
Waar zijn de werkplekken gerealiseerd

**Figuur 11** Organisaties waar de beschut werkplekken zijn gerealiseerd



Uit figuur 11 is af te lezen waar de beschut werkplekken waren gerealiseerd. Het vaakst blijken de beschut werkplekken gerealiseerd bij de (voormalige) Sociale Werkvoorzieningsbedrijven (SW-bedrijven). In het eerste kwartaal van 2016 was dit nog sterker het geval dan in 2015<sup>12</sup>. In het eerste kwartaal van 2016 zijn 54 van de in totaal 71 gerealiseerde werkplekken geheel of gedeeltelijk bij een SW-bedrijf gerealiseerd<sup>13</sup>. Ook bij de gemeente, organisaties voor arbeidsmatige dagbesteding (het betreft hier echter maar één gemeente) en in iets mindere mate de private sector zijn enkele plekken gerealiseerd. Van de twintig werkplekken die bij een andere organisatie zijn gerealiseerd zijn er achttien door één gemeente gerealiseerd. Het betreft hier een nieuwe organisatie die uit een fusie van de gemeente en de SW organisatie is voort gekomen. Meer dan de helft van de werknemers die in het kader van beschut werk zijn geplaatst bij deze organisatie werkt op detachingsbasis bij een externe werkgever.

**Figuur 12** Organisaties waar de alternatieve werkplekken zijn gerealiseerd



<sup>12</sup> Daarbij past de kanttekening dat er één gemeente is die 28 plekken heeft gerealiseerd in het eerste kwartaal van 2016, volgens opgave van de gemeente allemaal bij het SW-bedrijf.

<sup>13</sup> Er kunnen meerdere organisaties zijn waar de (deel-)plekken zijn vervuld waardoor het totaal niet optelt tot het totaal aantal plekken dat is vervuld.

Figuur 12 illustreert dat de aard van de alternatieve werkplekken anders is dan de aard van de beschut werkplekken. Ook nu waren de plekken het meest bij SW-bedrijven gerealiseerd, maar het aantal plekken dat bij organisaties voor arbeidsmatige dagbesteding was gerealiseerd lag beduidend hoger dan bij beschut werk: 33 % van het totaal aantal alternatieve plekken versus 10% van het totaal aantal beschut werkplekken. Dit resultaat is ook in lijn met het feit dat arbeidsmatige dagbesteding vaak is genoemd als vorm waarin de alternatieve werkplek wordt gegoten. Wat wel vergelijkbaar is tussen de twee soorten werkplekken is dat de gemeente en de private sector vaker als ontvanger van de kandidaat voorkwamen dan andere publieke organisaties.

#### *Aantal plekken beschut werk per arbeidsmarktregio*

In tabel 1 zijn de aantallen gerealiseerde beschut werkplekken in 2015 en eerste kwartaal van 2016 weergegeven per arbeidsmarktregio weergegeven, alsmede de voorgenomen aantallen te realiseren beschut werkplekken in 2016. Er zijn in totaal zeventien van de 35 arbeidsmarktregio's die in het geheel nog geen beschut werkplekken hebben gerealiseerd en twaalf die geen voorgenomen aantallen te behalen beschut werkplekken voor 2016 hebben vastgesteld.

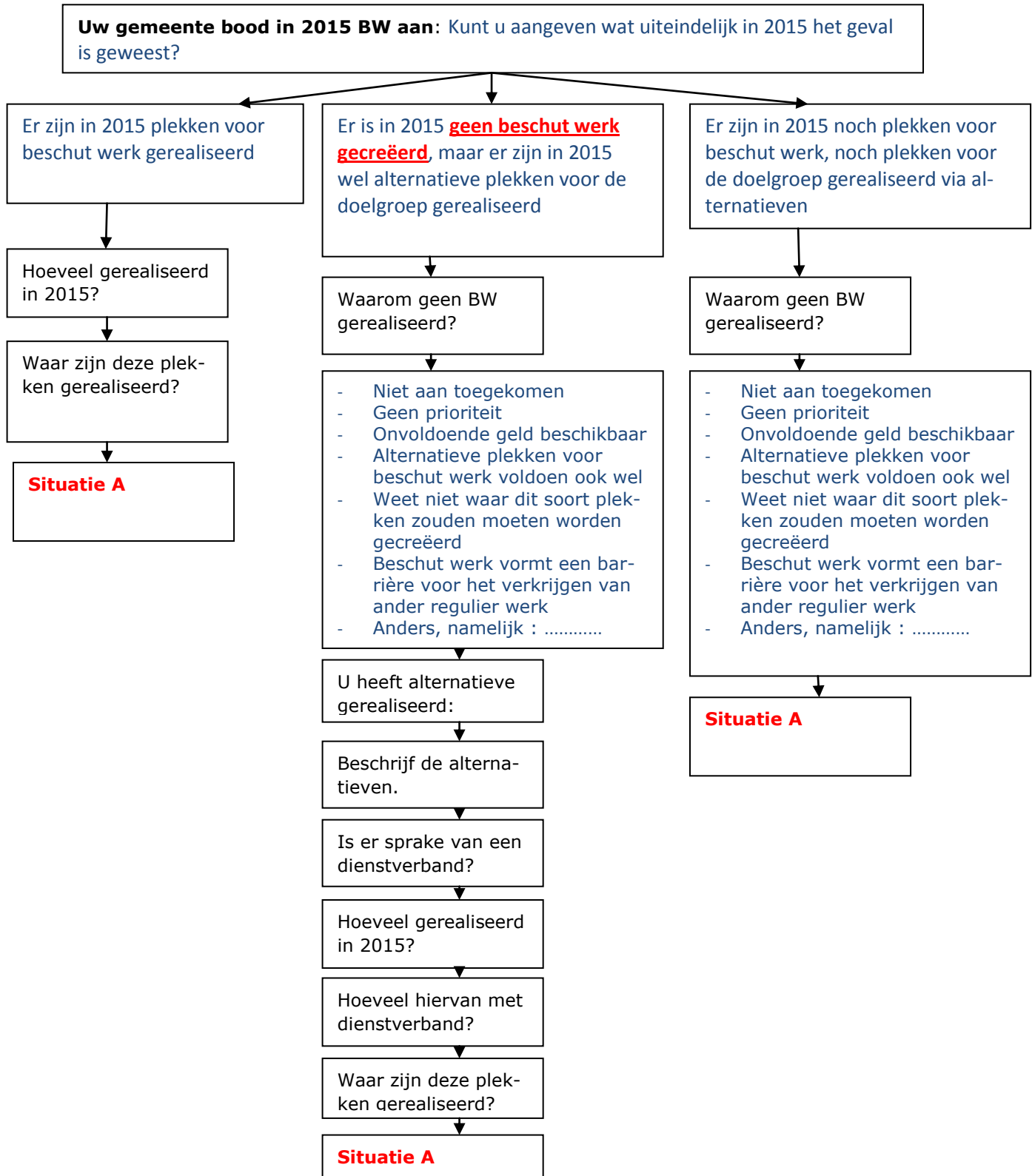
**Tabel 1 Aantal gerealiseerde beschut werkplekken in 2015 en het eerste kwartaal 2016 en aantal voorgenomen beschut werkplekken 2016**

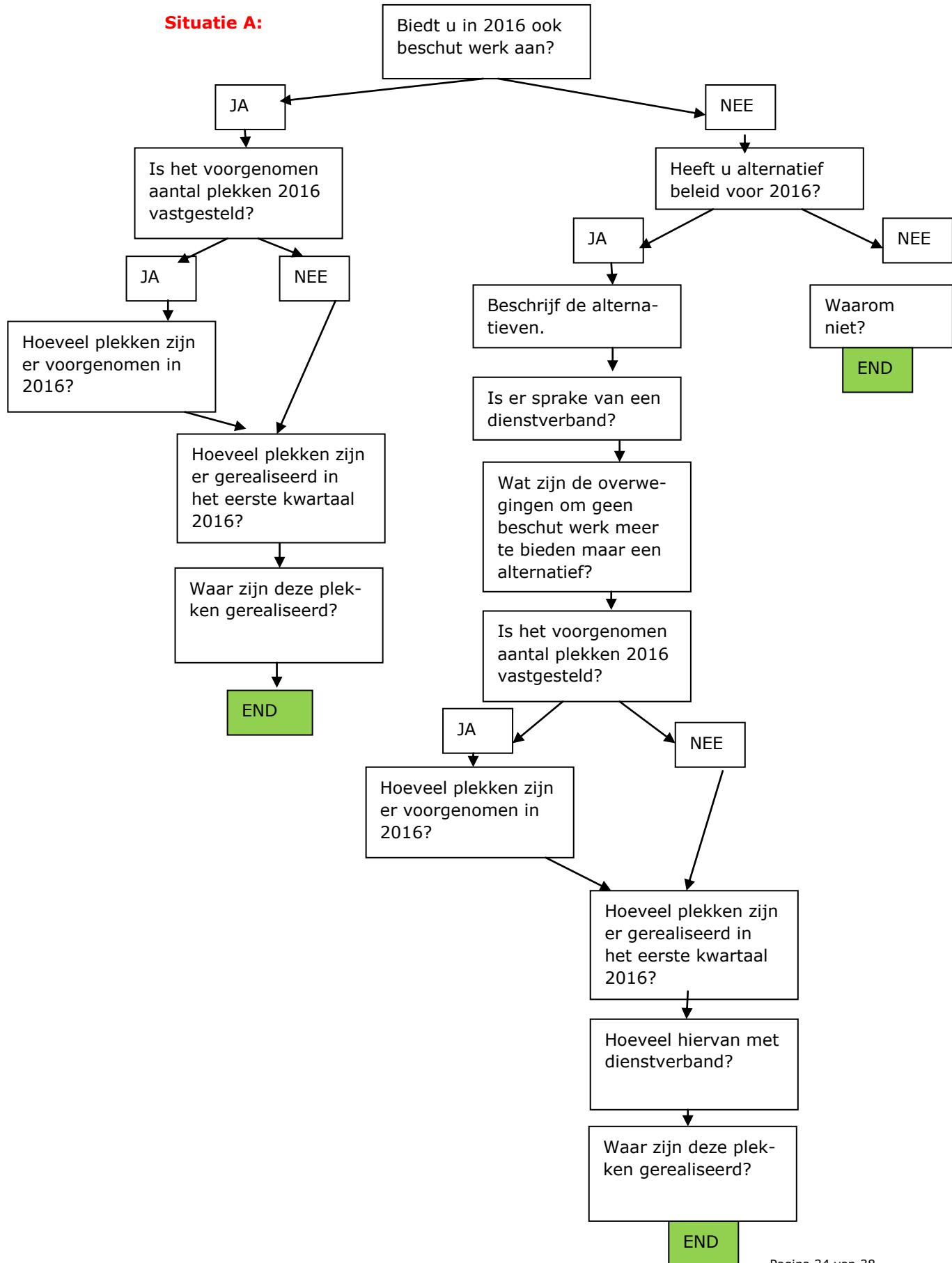
Arbeidsmarktregio	Gerealiseerd 2015	Gerealiseerd 1 <sup>e</sup> kwartaal 2016	Voorgenomen 2016
Achterhoek	0	0	0
Amersfoort	1	0	3
Zuidoost Brabant	0	0	0
Drechtsteden	0	0	0
Drenthe	0	0	0
Flevoland	8	1	30
Food Valley	1	3	6
Friesland	0	1	55
Gooi- en Vechtstreek	0	0	0
Gorinchem	0	2	0
Groningen	1	4	82
Groot Amsterdam	6	5	52
Haaglanden	0	28	118
Helmond-De Peel	0	2	15
Holland-Rijnland	3	1	35
Midden Brabant	0	0	0
Midden Gelderland	0	0	0
Midden Holland	0	0	12
Midden Limburg	0	0	0
Midden Utrecht	1	0	3
Noord Holland Noord	1	5	60
Noord Limburg	2	0	9
Noordoost Brabant	2	8	98
Rijk van Nijmegen	0	0	0
Rijnmond	0	0	58
Rivierenland	0	2	23
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	5	0	23
Twente	0	0	31
West Brabant	13	7	75
Zaanstreek-Waterland	0	0	0
Zeeland	0	0	17
Zuid Holland Centraal	1	1	9
Zuid-Kennemerland en IJmond	0	0	12
Zuid Limburg	0	0	0
Zwolle	0	0	16

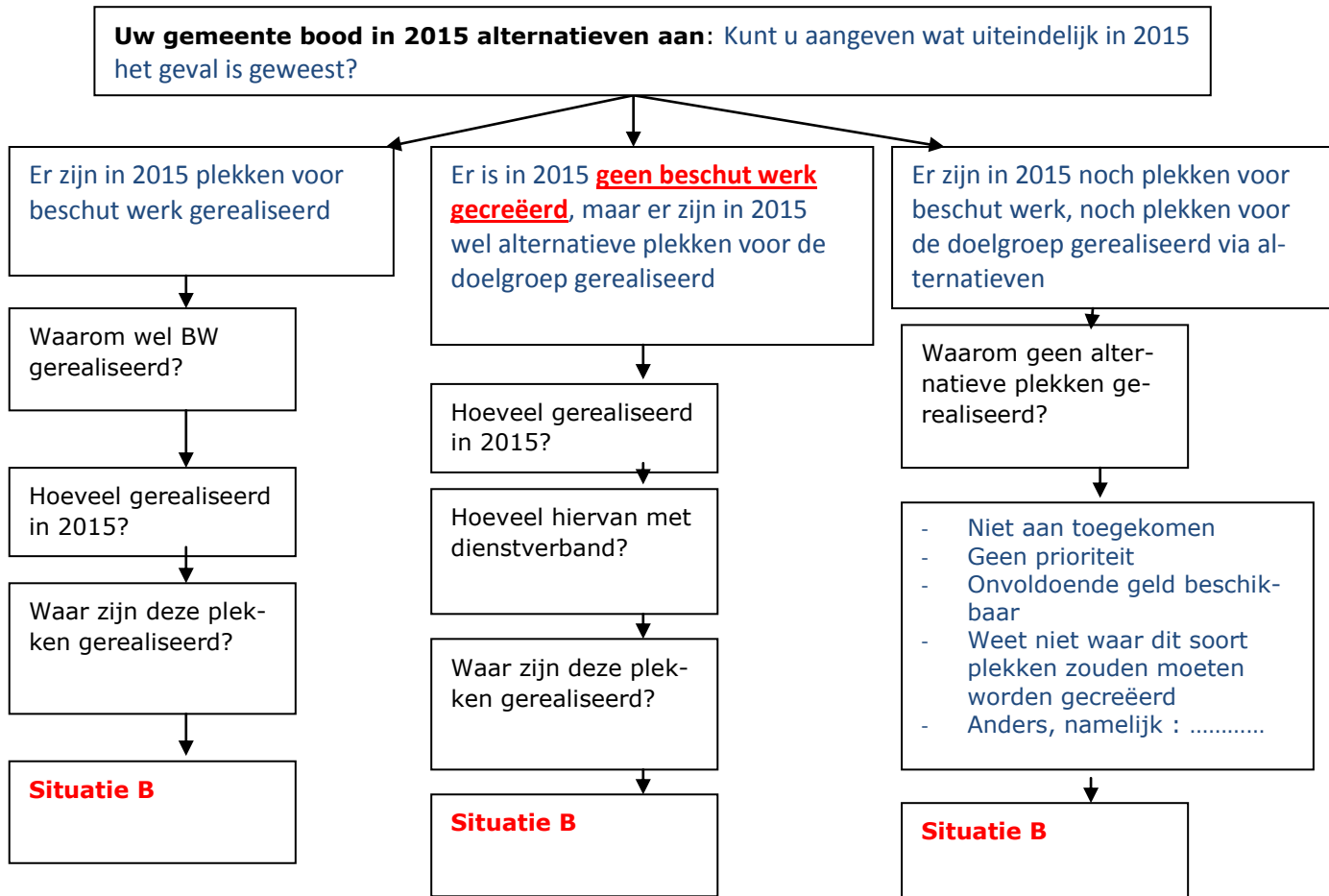




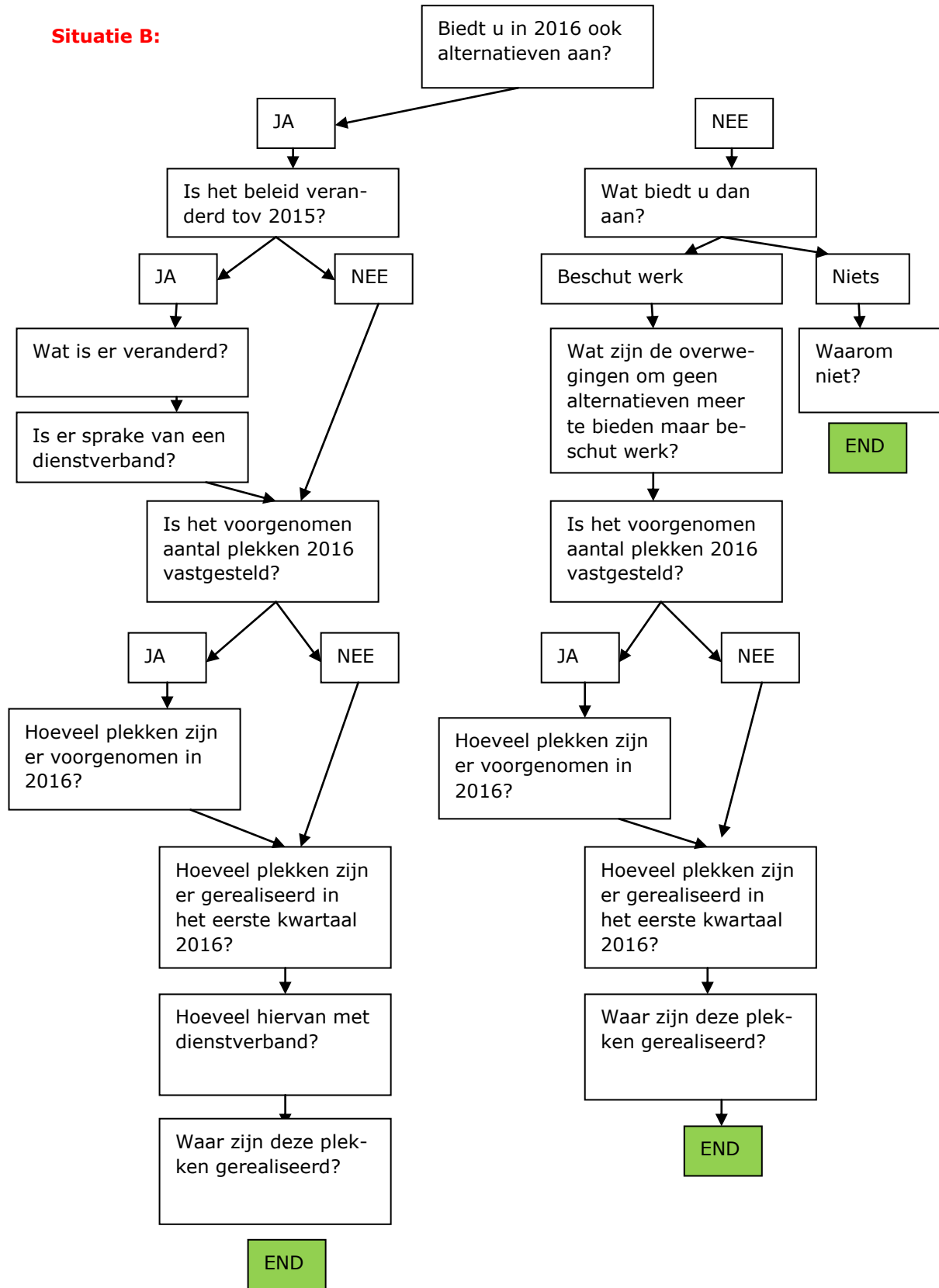
## Bijlage 1 Schematische weergave vragenlijst, gebaseerd op situatie gemeenten 2015

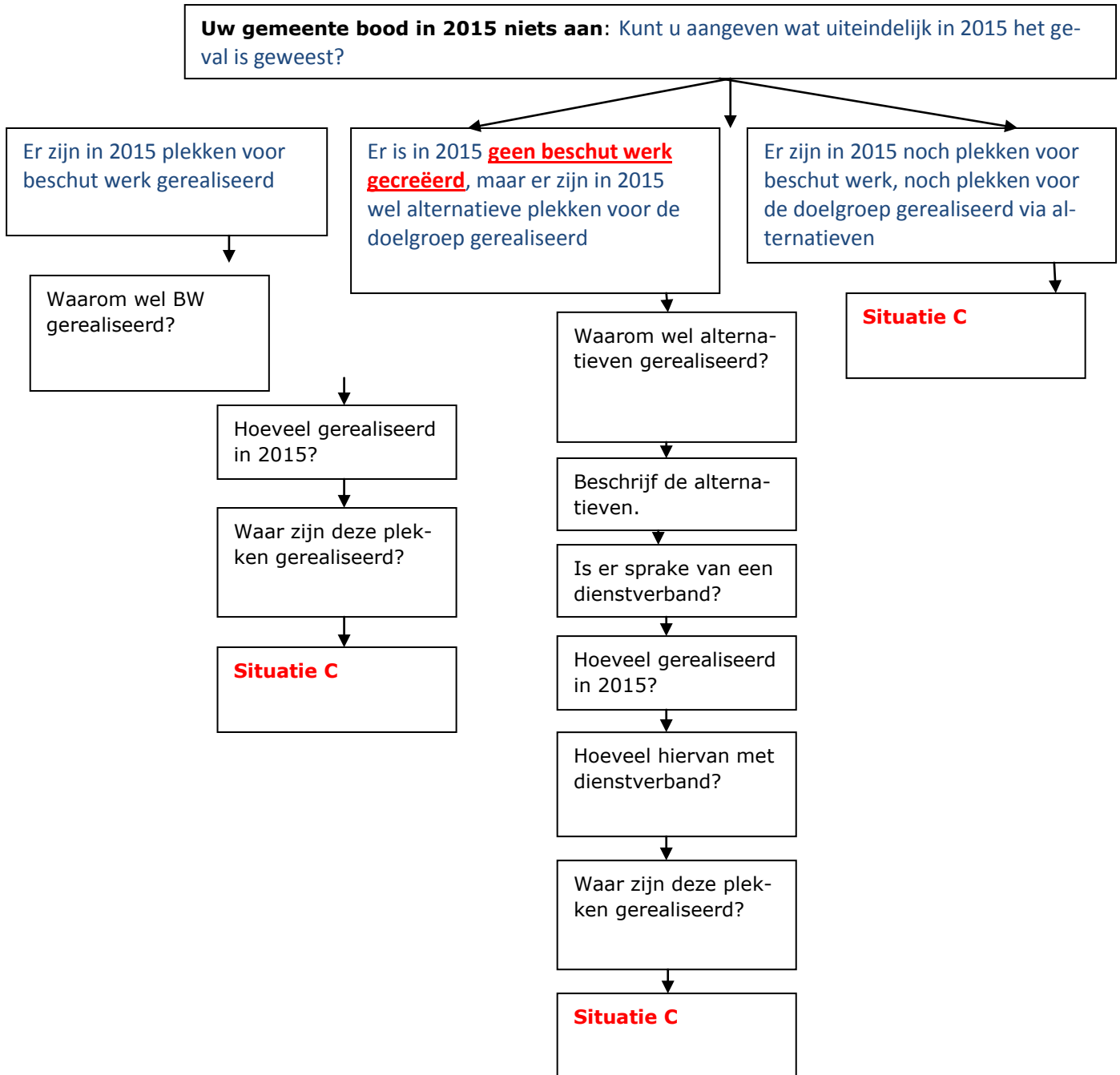




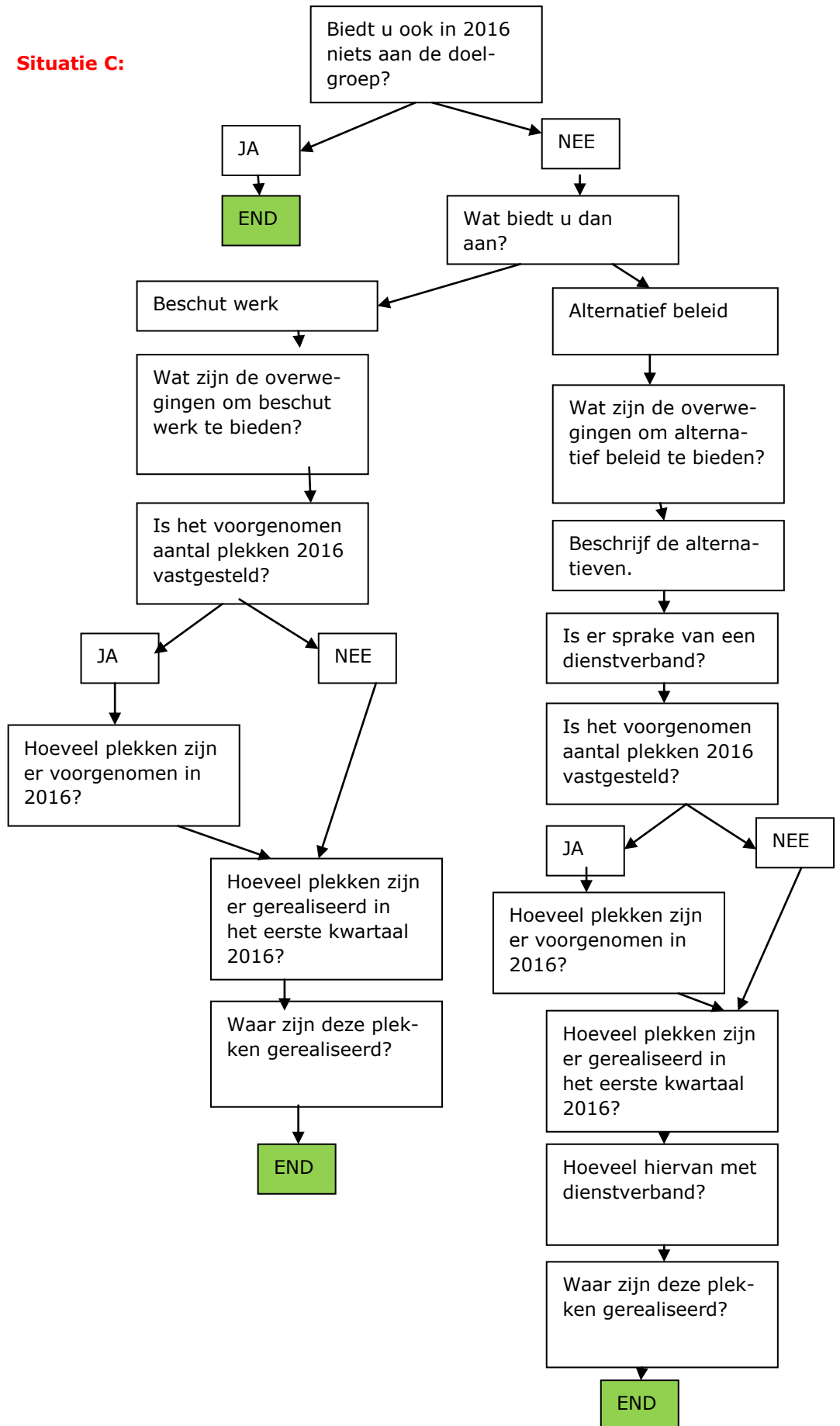


**Situatie B:**





**Situatie C:**





De Inspectie SZW maakt deel uit van het  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Inspectie SZW**  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Telefoon 0800 5151 (gratis)  
[www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)

© Rijksoverheid | Mei 2016