



EINDRAPPORTAGE | CEDRIS & SBCM

# Maatschappelijke kosten-batenanalyse beschut werk

Objectieve informatie over de meerwaarde van beschut werk



Dit is een uitgave van het kennispartnerschap voor sociale werkgelegenheid, een initiatief van Cedris en SBCM.

© Juli 2017



**Cedris**

Postbus 8151  
3503 RD Utrecht  
T: 030 - 290 68 00  
E: [info@cedris.nl](mailto:info@cedris.nl)  
W: [www.cedris.nl](http://www.cedris.nl)



**SBCM**

Postbus 556  
2501 CN Den Haag  
T: 070 - 376 58 47  
E: [info.sbcm@caop.nl](mailto:info.sbcm@caop.nl)  
W: [www.sbcm.nl](http://www.sbcm.nl)



***Uitvoering onderzoek:***

KokxDeVoogd, Houten  
Ewout Bückmann  
Eric Dorscheidt  
Michiel Hes

***Lay-out:***

Vormix, Maarssen

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting en advies</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding en opdracht</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding: beschut werk als nieuw instrument in de Participatiewet	6
1.2 Maatschappelijke kosten-baten analyse	7
1.3 Leeswijzer	8
<b>2. Hoe is dit onderzoek uitgevoerd?</b>	<b>9</b>
2.1 Vraag: inzicht in financiële en maatschappelijke effecten beschut werk	9
2.2 Beschut werk vergeleken met andere participatie-instrumenten	10
2.3 Betrokkenheid stakeholders	10
2.4 Onderscheid tussen feiten, aannames en andere argumenten	11
2.5 Wie vormen de doelgroep voor beschut werk?	11
<b>3. Beschut werk vergeleken met een uitkering</b>	<b>14</b>
3.1 Welke effecten van beschut werk zijn te verwachten?	14
3.2 Hoe groot zijn de verwachte effecten?	15
3.3 Hoe pakken deze effecten uit voor de mensen uit de doelgroep?	21
3.4 Wie heeft de kosten en waar komen de baten terecht?	28
<b>4. Beschut werk vergeleken met andere participatie-instrumenten</b>	<b>32</b>
4.1 Vergelijking met andere participatie-instrumenten op hoofdlijnen	32
4.2 Arbeidsmatige dagbesteding	33
4.3 Werk met behoud van uitkering	36
4.4 Regulier werk met ondersteuning	39
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>41</b>
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1: Samenstelling stakeholdergroep en klankbordgroep	44
Bijlage 2: Persona's uitgewerkt	45
Bijlage 3: Overzicht aantallen beschut werk	47
Bijlage 4: Achtergrondinformatie bij MKBA-berekeningen	48
Bijlage 5: Resultaat EffectenArena beschut werk ten opzichte van uitkering	50
Bijlage 6: Vergelijking dagbesteding en arbeid	51

# Samenvatting en advies

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet per 1 januari 2015 bestaat het participatie-instrument “Beschut Werk”. Beschut werk is bedoeld voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben maar zoveel begeleiding en/of aanpassingen nodig hebben, dat het niet van een werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Het Rijk stelt in het participatiebudget de middelen beschikbaar aan de gemeente voor de nieuwe beschutte werkplekken. Het instrument heeft een verre van vlekkeloze start gehad, mede omdat veel gemeenten van oordeel zijn dat ook zonder dienstbetrekking sprake kan zijn van een goede en passende werkplek. Gemeenten willen maatwerk leveren in de vorm van de best mogelijke voorziening tegen de laagst mogelijke kosten. Zij vinden dat beschut werk een groot beslag legt op het beschikbare participatiebudget en zien financiële risico's door het verwachte structurele karakter van beschut werk voor de betrokkenen.

De trage en stroeve start heeft ertoe geleid dat de staatssecretaris van SZW gemeenten per 1 januari 2017 verplicht heeft beschut werk in te zetten. Voor 2017 en 2018 is ook het aantal beschut werk plekken vastgelegd dat gemeenten moeten invullen. Gemeenten zijn inmiddels – al dan niet met frisse tegenzin – aan de slag gegaan met beschut werk.

Over nut en noodzaak van beschut werk blijven de meningen echter verschillen. Is het een nuttige, maar vooralsnog onbegrepen toevoeging aan het assortiment van participatie-instrumenten? Of gaat de inzet van beschut werk ten koste van andere, betere participatie-instrumenten (en gaat de verplichting ook nog eens in tegen de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein)?

Cedris en SBCM leveren een bijdrage aan deze discussie doordat zij de maatschappelijke kosten én baten van beschut werk in kaart hebben laten brengen door een onafhankelijk

onderzoeksbureau. In deze maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is inzicht gegeven in de belangrijkste kosten en baten van inzet van beschut werk voor een individu, de gemeente en de hele maatschappij. Bestaande – vaak subjectieve beelden over beschut werk kunnen met dit onderzoek getoetst worden aan objectieve informatie.

## Algemeen: beschut werk kan duidelijke financiële en immateriële baten opleveren

Uit de maatschappelijke kosten-batenanalyse blijkt dat beschut werk belangrijke financiële en immateriële baten oplevert. De effecten verschillen wel sterk van persoon tot persoon. De effecten zijn het duidelijkst in de vergelijking tussen beschut werk en een uitkering (niet werken).

Ook in vergelijking met arbeidsmatige dagbesteding heeft beschut (loonvormend) werk meer positieve effecten vooral op de gezondheid, eigenwaarde en kwaliteit van leven. De kosten van arbeidsmatige dagbesteding zijn onvoldoende eenduidig om te vergelijken met beschut werk. Beschut werk heeft gemiddeld lagere kosten voor de gemeente en levert een hogere productiewaarde op en een grotere kans op doorgroei naar werk bij een reguliere werkgever. Een eenduidig beeld van arbeidsmatige dagbesteding op basis van gedegen onderzoek ontbreekt, waardoor scherpere conclusies niet te trekken zijn.

Duidelijk is dat beschut werk naast financiële baten ook veel immateriële baten oplevert voor de persoon zelf, zijn directe omgeving en voor de samenleving als geheel. Zoals vaker bij publieke taken komen de kosten en baten niet bij dezelfde betrokkenen terecht. De kosten komen grotendeels voor rekening van de overheid (en

## Beschut werk

- heeft een **positieve invloed** op de **zelfwaardering** en de **eigenwaarde** van de persoon;
- heeft een **positieve invloed** op de **gezondheid** en het **welzijn** van de persoon;
- **verkleint** de kans op **schulden**;
- heeft een **wisselend effect op de koopkracht** van mensen omdat dit sterk afhangt van de persoonlijke situatie;
- leidt tot een **daling van overlast en criminaliteit**;
- **bespaart** bij de gemeente of UWV de kosten van een **uitkering**;
- zorgt voor **kosten voor de beschutte werkplek** bij de gemeente: loonkostensubsidie en kosten voor begeleiding en werkplekaanpassing;
- heeft **effect op de uitvoeringskosten** van de gemeente;
- levert **productiewaarde** op bij de werkgever, hier staan **loon en overige kosten** tegenover.

dan meestal de gemeente), terwijl de baten vooral terecht komen bij de inwoner van die gemeente met beschut werk, de maatschappij als geheel of bij UWV (bij een besparing op de WW of Wajong uitkering).

## Geen eenduidig beeld mogelijk van effecten op individueel niveau

In de MKBA zijn, voor zover mogelijk, bovenstaande effecten gekwantificeerd en in geld uitgedrukt. Door de brede en diverse doelgroep en verschillende invulling van beschut werk is er geen eenduidig beeld te geven van de omvang van deze effecten. Momenteel zijn er nog relatief weinig mensen waarvoor 'nieuw' beschut werk wordt ingezet. We maken gebruik van voorbeelden, persona, om de effecten van beschut werk op de doelgroep in beeld te brengen.

Het algemene beeld voor deze persona is dat er grote variatie in kosten, besparingen en positieve effecten is. De meeste variatie zit in de kosten voor loonkostensubsidie en begeleiding, de productiewaarde, de betere kwaliteit van leven en besparing op overlast en criminaliteit. Per saldo zijn er persona waarbij de financiële effecten en in geld gewaardeerde baten hoger zijn dan de kosten en persona waarbij dat niet zo is. Belangrijk om te melden is dat niet alle effecten in geld kunnen worden gewaardeerd,

waardoor er geen volledig kwantitatief overzicht te geven is.

## Op lange termijn zijn extra baten te verwachten (bijvoorbeeld bij doorgroei)

Wij hebben geconstateerd dat de baten hoger worden bij de uitstroom van een persoon uit de uitkering. Datzelfde geldt bij de doorstroom van een persoon van beschut naar begeleid werk of op termijn regulier werk met ondersteuning. Deze potentie lijkt bij een deel van de doelgroep wel aanwezig, maar kan op dit moment alleen kwalitatief worden meegenomen.

Beschut werk kan bovendien een rol spelen in het voorkomen van langdurige uitkeringsafhankelijkheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor jongeren die momenteel niet uitkeringsgerechtigd zijn, maar dit op termijn worden. Hierbij kan de gemeente nu investeren om op termijn meer positieve financiële en immateriële baten te behalen.

## Vervolgonderzoek is nodig naar immateriële baten en arbeidsmatige dagbesteding

In deze analyse is gebruik gemaakt van kengetallen uit eerdere studies naar de effecten van (beschut) werk. De ervaringen met nieuw beschut werk zijn echter nog zeer beperkt. De onzekerheidsmarge rond de uitkomsten is daarom nog wel groot. Ons advies is daarom om in ieder geval nader onderzoek uit te voeren naar de kans op ontwikkeling en doorstroming bij beschut werk.

Belangrijker nog is onze bevinding dat geen eenduidig beeld bestaat van arbeidsmatige dagbesteding, zowel qua kosten als qua effecten. Gemeenten willen integrale oplossingen kunnen inzetten om participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen. Daarom is vervolgonderzoek nodig naar de kosten en vooral de effectiviteit van arbeidsmatige dagbesteding als aanpalend participatie-instrument.



# 1. Inleiding en opdracht

## 1.1 Aanleiding: beschut werk als nieuw instrument in de Participatiewet

Beschut werk is per 1 januari 2015 ingevoerd met de Participatiewet. Beschut werk is bedoeld voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben maar zoveel begeleiding en/of aanpassingen nodig hebben, dat het niet van een werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Voor mensen die op deze gronden een positief advies beschut werk van UWV krijgen is de gemeente verplicht de beschutte werkplek te organiseren. Het instrument "beschut werk"<sup>1)</sup> is expliciet voor hen in de Participatiewet opgenomen om op de arbeidsmarkt te participeren.

Het budget voor beschut werk moeten gemeenten uit de Participatiewet-middelen halen en er is geen speciale cao voor deze groep. Ingeschat is dat op termijn 30.000 mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in aanmerking komen voor beschut werk. Hiermee is rekening gehouden in de middelen die het Rijk in het participatiebudget beschikbaar stelt aan de gemeente voor de nieuwe beschutte werkplekken.

In de praktijk komt beschut werk moeizaam van de grond. Dit heeft volgens de Inspectie SZW<sup>2)</sup> te maken met een combinatie van:

1) een trage start, 2) problemen bij het vinden van voldoende kandidaten die ook naar het oordeel van UWV aan de criteria voor beschut werk voldoen, 3) diverse factoren die beschut werken in de ogen van gemeenten onaantrekkelijk maken en 4) het voorhanden zijn van alternatieven onder de Participatiewet en de Wmo die gemeenten aantrekkelijker vinden. Gemeenten willen maatwerk leveren in de vorm van de best mogelijke voorziening tegen de laagst mogelijke kosten. Zij vinden dat beschut werk een groot beslag legt op het beschikbare participatiebudget en zien financiële risico's door het verwachte structurele karakter van beschut werk voor de betrokkenen. Deze conclusies zijn voor de regering aanleiding geweest een wetsvoorstel in te dienen waarin – kort samengevat - gemeenten verplicht worden beschut werk aan te bieden. Daarnaast kunnen mensen zelf een aanvraag doen om in aanmerking te komen voor beschut werk.

De wet is sinds 1 januari 2017 van kracht; vanaf die datum zijn gemeenten verplicht beschut werk aan te bieden als mensen hier een positief advies voor hebben. Voor 2017 en 2018 is ook het aantal beschutte werkplekken vastgelegd dat gemeenten moeten vullen.

1) Nieuw beschut werk verschilt daarmee met 'oud' beschut werk, dat bestemd was voor een deel van de specifieke doelgroep met SW-indicatie en een dienstverband onder de cao Wsw. Er is geen nieuwe instroom in de Wsw, maar de bestaande doelgroep blijft behouden.  
2) Vervolgonderzoek Beschut werk, Stand van zaken voorjaar 2016, Inspectie SZW, juni 2016.



## 1.2 Maatschappelijke kosten-baten analyse

Over nut en noodzaak van beschut werk verschillen de meningen. Is het een nuttig maar vooralsnog onbegrepen instrument in het assortiment van participatie-instrumenten?

Of gaat de inzet van beschut werk ten koste van andere, betere participatie-instrumenten (en gaat de verplichting ook nog eens in tegen de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociale domein)?

In 2016 heeft Cedris een *white paper* geschreven over de maatschappelijke kosten en baten van beschut werk. Een belangrijk aspect daarvan is de invloed die 'werk' in de vorm van betaalde arbeid heeft op het leven van mensen. Om dit nader uit te werken heeft Berenschot persoonlijke, verdiepende gesprekken gevoerd met in totaal 85 mensen, van wie de helft beschut werk doet en de andere helft arbeidsmatige dagbesteding.

Zo hebben zij het effect van beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding op onder andere het welbevinden van de doelgroep in kaart gebracht. De belangrijkste verschillen zijn gevonden op het terrein van: a) prestatieniveau en mate van

uitdaging, b) meesterschap, c) loon en het hebben van een dienstverband en d) zingeving.

Het onderzoek van Berenschot geeft indicaties dat het hebben van een beschutte baan leidt tot een verminderd beroep op andere voorzieningen, zowel individuele begeleiding als het beroep op voorzieningen als schuldhulpverlening, gezinshulp en maatschappelijk werk. Om deze maatschappelijke opbrengsten van beschut werk verder inzichtelijk te maken, hebben Cedris en SBCM behoefte aan een maatschappelijke kosten-baten analyse van het instrument nieuw beschut werk.

Deze maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) geeft integraal inzicht in alle kosten en baten van de inzet van beschut werk voor een individu, de gemeente en de hele maatschappij. Beelden over beschut werk kunnen daarmee vanaf nu getoetst worden aan feiten. Organisatieadviesbureau KokxDeVoogd voerde in de periode december 2016 – april 2017 voor Cedris en SBCM – samen met partijen uit het veld, zie hoofdstuk 2 - deze maatschappelijke kosten-baten analyse uit. De resultaten van deze analyse staan in dit rapport. *(Bij de resultaten gelden enkele voorbeholden, zie kader volgende pagina.)*

## Voorbehouden ten aanzien van de resultaten

- Deze maatschappelijke kosten-baten analyse is een eerste analyse van effecten die het gevolg zijn van de inzet van beschut werk voor bepaalde doelgroepen. Verder onderzoek moet volgens ons uitsluitend geven over de mate waarin deze effecten daadwerkelijk optreden bij inzet van dit instrument voor de doelgroepen.
- Niet alle geconstateerde effecten die het gevolg zijn van de inzet van beschut werk voor bepaalde doelgroepen kunnen op dit moment gekwantificeerd worden. Dit betekent dat wij bepaalde effecten alleen kwalitatief beschrijven.
- In dit onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van persona. Persona zijn karakteristieke profielen die de doelgroep van beschut werk beschrijven. Deze persona zijn gebruikt om inzicht te krijgen in de effecten van beschut werk voor de betreffende doelgroep. Het is niet onze bedoeling gemeenten hiermee in staat te stellen om aan de hand van de persona in individuele zaken besluiten te nemen over de inzet van beschut werk.
- Voor mensen die een positief advies beschut werk van UWV krijgen is de gemeente verplicht de beschutte werkplek te organiseren. Voor hen is er dus geen alternatief. Gemeenten kunnen de bevindingen alleen gebruiken bij het formuleren van (arbeids-) participatiebeleid.
- Uitgangspunt van deze maatschappelijke kosten-baten analyse is telkens de vergelijking van effecten bij de inzet van beschut werk ten opzichte van een ander instrument dat gemeenten in het verleden hebben ingezet of nog steeds inzetten. De basis van deze maatschappelijke kosten-baten analyse wordt gevormd door de vergelijking tussen beschut werk en het niet werken (al dan niet met een uitkering). Naast de omstandigheid dat de verschillen hiertussen – en daarmee ook de effecten – groot zijn, hebben wij met de partijen in het veld moeten constateren dat het ingewikkeld is andere participatie-instrumenten (zoals arbeidsmatige dagbesteding) scherp te definiëren. In hoofdstuk 5 gaan wij hier nader op in.

## 1.3 Leeswijzer

Allereerst beschrijven we in hoofdstuk 2 de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en welke personen de doelgroep voor beschut werk vormen. Beschut werk is het duidelijkst af te zetten tegen het ontvangen van een uitkering (niet werken), dit doen we in hoofdstuk 3. Uit de verschillen tussen beschut werk en niet-werken leiden we de effecten af en presenteren we deze effecten, waar mogelijk in geld gewaardeerd. Hoofdstuk 4 vergelijkt beschut werk met andere instrumenten voor participatie en toont (kwalitatief) de effecten van de verschillen. De conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 5. Daarnaast bevat het rapport diverse bijlagen met meer toelichting in detail.





## 2. Hoe is dit onderzoek uitgevoerd?

### Resultaat

- Een uitgewerkt MKBA-model dat de maatschappelijke kosten en baten van beschut werk overzichtelijk vergelijkt met andere alternatieve collectieve maatregelen die de gemeente kan inzetten, uitgesplitst naar:
  - Impact van beschut werk in financiële termen;
  - Impact van beschut werk in maatschappelijke en immateriële termen voor de doelgroep en de samenleving;
  - Onderscheid naar de verschillende ontvangers van de baten en betalers van de kosten;
  - Specifiek inzicht in de effecten voor gemeenten.
- Een instrument dat beleidsmaker en beslissers, met name in de gemeente, verder helpt in afwegingen rond het, wettelijk verplichte, beschut werk:
  - Om inzicht te geven in niet alleen de financiële maar ook de immateriële (of maatschappelijke) effecten van manieren om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te laten participeren, waaronder beschut werk;
  - Om beschut werk te kunnen positioneren tussen andere manieren om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te laten participeren;
  - Om keuzes voor het inrichten van beschutte werkplekken (aantal en soort) te maken en te onderbouwen;
  - Om beter beeld te krijgen van de doelgroep van personen die voor beschut werk in aanmerking komen en de organisatie van de benodigde begeleiding goed te kunnen inrichten (type begeleiding en schaalniveau);
  - Om te weten welke effecten te monitoren en mogelijk te leren van andere gemeenten en arbeidsmarktregio's.

### 2.1 Vraag: inzicht in financiële en maatschappelijke effecten beschut werk

Cedris en SBCM hebben behoefte aan een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) van het instrument nieuw beschut werken, zoals bedoeld in de Participatiewet. Doel van deze MKBA is te onderzoeken of en, zo ja welke toegevoegde waarde beschut (loonvormend) werk heeft ten opzichte van andere instrumenten die gemeenten nu inzetten.

Gemeenten willen maatwerk leveren in de vorm van de best mogelijke voorziening tegen de laagst mogelijke kosten. De MKBA kan gemeenten helpen om dit doel te bereiken door objectieve informatie over de financiële én immateriële effecten van beschut werk te geven. Deze informatie helpt de gemeente om onderbouwde keuzes te maken over de inzet van de beschikbare participatie-instrumenten: welke doelen te bereiken en de meest kosteneffectieve manier om dat te doen.

De MKBA moet – kort samengevat – het belang en de totale kosten en baten van “beschut werk” voor een individu en de hele maatschappij tonen. Welke meerwaarde heeft het instrument in het brede scala aan mogelijke instrumenten om de participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen? Daarbij is van belang dat de MKBA – vaak subjectieve - beelden over beschut objectificeert.

## 2.2 Beschut werk vergeleken met andere participatie-instrumenten

Om een objectieve vergelijking mogelijk te maken tussen effecten van het instrument “beschut werk” en effecten van andere participatie-instrumenten die gemeenten kunnen inzetten, is het nodig die instrumenten scherp af te bakenen. Het gaat dan om instrumenten die gemeenten in het verleden hebben ingezet of nog steeds inzetten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

### Andere participatie-instrumenten

Als in een individueel geval niet aan alle voorwaarden (zie kader) is voldaan, dan is geen sprake van beschut werk als bedoeld in de Participatiewet.

In dat geval kan sprake zijn van regulier werk (eventueel met inzet van andere instrumenten uit de Participatiewet en/of andere instrumenten) of een ander aanpalend instrument.

Bij het formuleren van de participatie-instrumenten voor de vergelijking met beschut werk hebben we de input van stakeholders en klankbordgroep gebruikt. Let wel: de geformuleerde alternatieven zijn wettelijk gezien geen alternatieven voor beschut werk. Als een persoon een positief advies beschut werk krijgt, is de gemeente immers verplicht een beschutte werkplek aan te bieden. In de praktijk zien we dat gemeenten bij de toedeling van budgetten in het beleid de instrumenten soms wel als alternatieven hanteren. Dit leidt tot onderstaande instrumenten die we in de vergelijking gebruiken:

- *Regulier werk met ondersteuning*  
Er is sprake van een dienstbetrekking, maar geen werkzaamheden in beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden, eventueel met inzet van andere instrumenten uit de Participatiewet.
- *Werk met behoud van uitkering en/of arbeidsmatige dagbesteding*  
Er is geen sprake van een dienstbetrekking, maar er is wel sprake van inzet van instrumenten gericht op participatie in brede zin.

### Definitie beschut werk

Gelet op de Participatiewet en daarop gebaseerde regelgeving is sprake van beschut werk als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Er moet sprake zijn van een individu dat uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft.
- Verder geldt dat het college (de gemeente), op advies van UWV, het voorgaande heeft vastgesteld (indicatiestelling).
- Van beschut werk is alleen sprake als de betreffende persoon in dienstbetrekking werkzaamheden verricht.

- *Uitkering, inclusief de zogenaamde “nuggers”<sup>3</sup>*  
Er is geen sprake van een dienstbetrekking en geen sprake van inzet van instrumenten gericht op participatie in brede zin.

## 2.3 Betrokkenheid stakeholders

In de vraagstelling is expliciet aandacht besteed aan de rol en positie van gemeenten. Dat betekent dat betrokkenheid van stakeholders - waaronder ook gemeentelijke stakeholders - noodzakelijk is voor het kunnen volgen en uiteindelijk toepassen van de MKBA-resultaten. We hebben de betrokkenheid van stakeholders op meerdere manieren vormgegeven:

- Het houden van drie sessies met stakeholders om:
  - De vergelijking van beschut werk met andere participatie-instrumenten uit te voeren;
  - De effecten van deze verschillende participatie-instrumenten in beeld te brengen;
- Het spreken van andere stakeholders in de vorm van een klankbordgroep;
- Verdiepende interviews met betrokken gemeenten en andere stakeholders.

3) *Nuggers staat voor “niet-uitkeringsgerechtigden”*

Om de effecten van beschut werken op een goede manier te kunnen vergelijken met andere participatie-instrumenten is het belangrijk dat de MKBA een zo compleet mogelijk en navolgbaar overzicht van de effecten van beschut werk geeft. Ook effecten die niet in geld kunnen worden gewaardeerd zijn meegenomen. Wij maken gebruik van kengetallen uit de wetenschappelijke literatuur (*evidence based*), aangevuld met door stakeholders getoetste aannames, waar geen andere informatie beschikbaar is.

## 2.4 Onderscheid tussen feiten, aannames en andere argumenten

Voor alle betrokkenen is het van belang dat in het model feiten, aannames en meningen/beelden en andere argumenten goed worden onderscheiden. Voor de objectivering hebben we een zogenaamde EffectenArena gebruikt.

### EffectenArena

Een EffectenArena is een bijeenkomst waarbij de deelnemers op een systematische manier met elkaar discussiëren over de mogelijke effecten van verschillende alternatieven.

De EffectenArena is uitgegroeid tot een standaard voor het inzichtelijk maken van de (maatschappelijke) effecten.

De kracht van de EffectenArena is dat het de discussie concreet maakt en er draagvlak ontstaat bij de deelnemers voor de resultaten. In de EffectenArena benoemen de deelnemers in een onderling gesprek achtereenvolgens de volgende onderdelen:

- Achtergrond/probleemanalyse (de reden achter participatie-beleid en beschut werk);
- De verschillende manieren/instrumenten waarmee gemeenten invulling geven aan dit beleid;
- Welke partijen/stakeholders zijn er bij betrokken of merken de effecten?;
- Welke verschillen zijn er tussen de verschillende alternatieven en hoe ziet dat er uit?;
- Tot welke effecten leiden deze verschillen (de bedoelde effecten en ook onbedoelde neveneffecten)?;
- Waar komen de baten (positieve effecten) terecht, wie heeft er negatieve effecten en waar vallen de kosten en in welke mate?

## 2.5 Wie vormen de doelgroep voor beschut werk?

Momenteel zijn er nog weinig mensen voor wie (nieuw) beschut werk wordt ingezet of die een indicatie daarvoor hebben (maar nog geen beschut werk doen). Om tijdens het onderzoek een goed beeld te krijgen hebben wij samen met betrokkenen uit de stakeholdergroep persona's gebruikt. Een persona is gebaseerd op feitelijke informatie en kennis en is opgebouwd uit belangrijke kenmerken van de doelgroep. Doel is om de breedte en diversiteit van de doelgroep voor beschut werk inzichtelijk te maken. Deze persona zijn een hulpmiddel om inzicht te krijgen in de effecten van beschut werk voor de betreffende karakteristieke doelgroep. Door de persona gaat de doelgroep meer leven.

Om deze persona vast te stellen waren onderscheidende criteria nodig. Deze criteria zijn getoetst in een stakeholdersbijeenkomst. De persona zijn ook getoetst bij de twee gemeenten met momenteel de meeste indicaties voor beschut werk: Den Haag en 's-Hertogenbosch. Samen zijn deze gemeenten op dit moment (voorjaar 2017) goed voor bijna 30% van de positieve adviezen van UWV voor beschut werk (zie Bijlage 3: *Overzicht aantallen beschut werk*). De persona zijn volgens de stakeholders en de gemeenten Den Haag en 's-Hertogenbosch kenmerkend voor de variëteit van de doelgroep.

De vijf representatieve persona zijn:

- **Shirley**, een vrouw van 18 jaar met een lichte verstandelijke beperking (LVB 2). Ze heeft geen startkwalificatie, ze is niet uitkeringsgerechtigd en zit in een omgeving met (licht) crimineel gedrag.
- **Kees**, een man van 33 met niet-aangeboren hersenletsel door een auto-ongeluk. Hij is daardoor deels verlamd. Kees is zijn reguliere baan kwijt geraakt en zijn netwerk wordt minder. Hijzelf en zijn omgeving overschatten zijn huidige capaciteiten.
- **Fatima**, een vrouw van 41 jaar met autisme. Ze heeft relatief veel loonwaarde, maar moet dan wel intensief worden begeleid in een gestructureerde en veilige omgeving.
- **Martijn**, een man van 47 jaar met een ernstige psychische aandoening. Hij woont in een beschermde woongroep en kan niet meer

dan drie dagen per week werken. Martijn heeft nog ontwikkelpotentie, mits hij de rust en tijd krijgt om vaardigheden aan te leren.

- **Ahmed**, een man van 53 die al langdurig in de bijstand zit. Hij heeft een laag opleidingsniveau en is mogelijk analfabeet. Hij is sociaal en fysiek niet werk-fit en mist sociale vaardigheden.

*Een uitgebreidere beschrijving vindt u in Bijlage 2: Persona's uitgewerkt.*

Omdat beschut werk nog moeizaam van de grond komt is er nog weinig bekend over het gemiddeld aantal gewerkte uren en de gemiddelde loonwaarde. Gemeenten en UWV doen momenteel ervaring op met indicatiestelling. In deze MKBA gebruiken we de informatie die nu beschikbaar is. Concreet betekent dit dat de informatie is gebaseerd op twee gemeenten: Den Haag en 's-Hertogenbosch, die dus goed zijn voor bijna 30% van de personen met een positieve indicatie voor beschut werk.

Het algemene beeld van Den Haag en 's-Hertogenbosch is dat de nieuwe doelgroep

fysiek en psychisch vrij zwak is. De eerste ervaringen zijn dat de problematiek van de nieuwe doelgroep beschut complexer is dan bij bestaande medewerkers met een SW-indicatie (beschut binnen). Dit vertaalt zich ook in de inzetbaarheid van deze personen.

Dit ligt met gemiddeld ongeveer 24 uur per week lager dan de gemiddeld 31 uur per week van de oude SW-groep. De beperkte inzetbaarheid is soms gebaseerd op advies van UWV of de bedrijfsarts.

Ook hangt het af van de situatie en voorkeur van de klant. Het dienstverband kan hoger worden als dat mogelijk is en soms kan het ook nodig zijn om minder uren te maken. Hierdoor blijft een deel van de mensen met beschut werk afhankelijk van een aanvullende uitkering.

De loonwaarde van de beschut werkers ligt op dit moment tussen de 20% en 50%, met een enkele uitschieter naar boven. De gemiddelde loonwaarde zit tussen de 30% en 40%. In de twee onderzochte gemeenten lijkt meer dan de helft van de beschut werkers (60%) naar verwachting niet verder ontwikkelbaar, de overige 40% is dat mogelijk wel.



Onderstaande tabel geeft een indicatie van de verdeling van de doelgroep naar leeftijd.

De Rijksoverheid gaat in haar berekeningen uit van een gemiddeld dienstverband van 31 uur en een gemiddelde loonwaarde van 30% van het wettelijk minimum loon (WML). Het verschil tussen de 31 uur van het Rijk en het huidige gemiddelde dienstverband van 24 uur is groot en heeft invloed op de uitkomsten van de MKBA. Het totaal aantal beschutte werkplekken en het aantal gemeenten met deze plekken is nog te laag om te weten wat in de structurele situatie het landelijk gemiddelde dienstverband wordt. Daarom laten we in het volgende hoofdstuk naast het effect bij het gemiddeld dienstverband van 24 uur ook het effect zien bij een dienstverband van gemiddeld 28 uur. Zo wordt het effect van de indicering en het arbeidsvermogen van de doelgroep op de maatschappelijke effecten duidelijk.

**Tabel 1. Overzicht van verdeling van personen met beschut werk over leeftijdsgroepen**

Leeftijdsgroep	Den Haag	's Hertogenbosch	Totaal*	Aandeel
Tot 21 jaar	13	6	15	14%
22 tot 31 jaar	14		18	17%
32 tot 46 jaar	24	9	33	31%
47 tot 56 jaar	18	16	29	28%
57 tot 61 jaar	5		10	10%
<b>Totaal</b>	<b>84</b>	<b>31</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>

\* Toedeling over categorieën door KdV  
Bron: Haeghe groep (Den Haag) en Weener XL ('s Hertogenbosch)



# 3. Beschut werk vergeleken met een uitkering

## 3.1 Welke effecten van beschut werk zijn te verwachten?

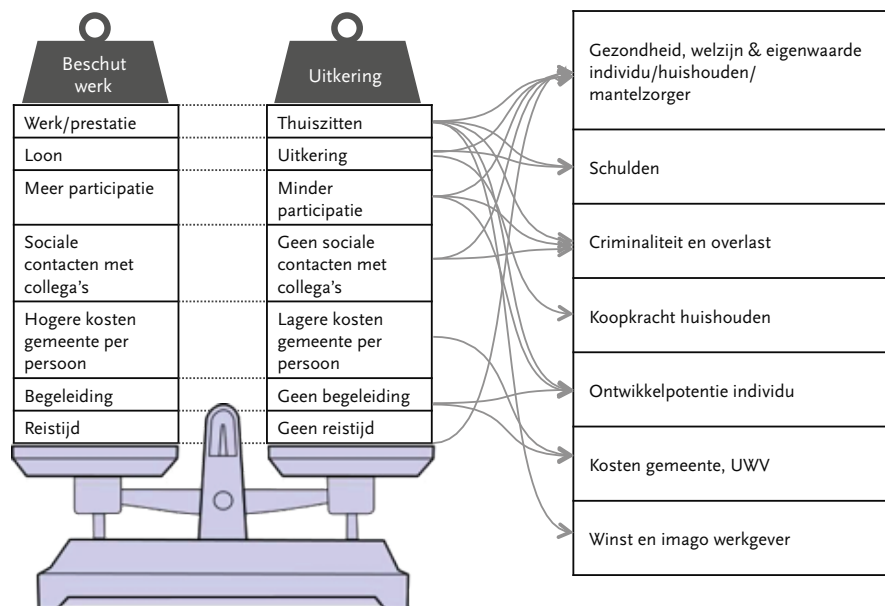
Beschut werk leidt tot andere effecten dan in de situatie dat iemand een uitkering ontvangt en geen werk of andere dagbesteding heeft. In een EffectenArena met stakeholders zijn de verschillen tussen beide situaties beschreven.

De belangrijkste verschillen zijn voor de betrokken persoon de participatie door te werken en het loon dat daarbij hoort (beschut werk) in plaats van thuiszitten, met (of zonder) uitke-

ring. Voor de gemeente verschillen de kosten voor de werkplek en de begeleiding ten opzichte van de kosten van een uitkering.

Deze verschillen en de effecten die daaruit volgen zijn vervolgens samengevat in onderstaand oorzaak-gevolgschema (de beleidstheorie). Links in de figuur staan de verschillen tussen beschut werk en thuiszitten (met een uitkering), rechts staan de verwachte maatschappelijke effecten hiervan, die in meer of mindere mate (kunnen) optreden. *In Bijlage 5: Resultaat Effecten Arena beschut werk ten opzichte van uitkering is een uitgebreider schema met tussenstappen opgenomen.*

Figuur 1. Afweging van verschillen tussen beschut werken en een uitkering



Op hoofdlijnen heeft beschut werk zeven verwachte effecten<sup>4</sup>:

1. Beschut werk heeft een **positieve invloed** op de **gezondheid** en het **welzijn** van de persoon. Uit de literatuur en praktijk is bekend dat de mentale en fysieke gezondheid verbetert bij mensen die starten met betaald werk in vergelijking met mensen die werkloos blijven. De daginvulling en structuur van werk draagt bij aan het voorkomen van escalatie en daarmee gepaard gaande zorgkosten. Dit geldt voor een deel van deze meer kwetsbare personen, onder andere degenen met psychische beperkingen (*zie persona*). Starten met werk heeft ook een **positieve invloed op de zelfwaardering, eigenwaarde**, de controle die wordt ervaren over gebeurtenissen en de mate van geluk. Dit is terug te zien in de **maatschappelijke (zorg)kosten en gebruik van voorzieningen (Wmo)** en het lagere beroep op **mantelzorg**. Daar staat tegenover dat door te werken **minder vrije tijd** overblijft. Het netto-effect op het welzijn is opgenomen.
2. De kans op financiële problemen en daarmee op schulden is hoger voor mensen met een uitkering dan voor mensen met werk. Schulden ontstaan zelden als gevolg van één oorzaak. De oorzaak is een combinatie van (omgevings-)factoren, gedrag, onverwachte gebeurtenissen en persoonlijke factoren. De doelgroep voor beschut werk is door het relatief lage inkomen en door de aanwezigheid van relatief veel mensen met slechte financiële vaardigheden gevoeliger voor het maken van schulden. Personen en huishoudens met schulden ontvangen vooral hulp uit hun sociale netwerk of van niet-financiële hulpverleners. Beschut werk **verkleint de kans op schulden** voor deze mensen door versterking van dit netwerk en verhogen van de kans op preventie. Werk is belangrijk om een verslechtering van de financiële situatie te voorkomen.
3. Het **effect op de koopkracht** van mensen hangt erg af van de persoonlijke situatie. Bij een voldoende groot dienstverband stijgt de koopkracht door werk. Maar in sommige huishoudens kan toch sprake zijn van een armoedeval ondanks het hogere inkomen. Dit kan te maken met de kostendelersnorm of het (deels) verlagen of vervallen van inkomensafhankelijk-

ke regelingen. Bij lagere dienstverbanden zal de persoon nog deels afhankelijk zijn van een uitkering en niet in koopkracht vooruitgaan.

4. Voor een deel van de doelgroep (zie *persona*) die anders overlast zouden veroorzaken of delicten zouden plegen, leidt de daginvulling en structuur van het hebben van beschut werk tot een **daling van overlast en criminaliteit** en de bijbehorende kosten voor politie, justitie en gedupeerden.
5. Een deel van de doelgroep heeft de **potentie om zich verder te ontwikkelen**. Indien dit gebeurt, zijn deze personen productiever in hun huidige functie of stromen zij door naar een productievere functie en mogelijk naar een reguliere werkgever.
6. Door beschut werk **bespaart** de gemeente (bijstand) of UWV (ZW-, Wajong-, WIA-uitkering) op de **kosten van een uitkering**. Afhankelijk van het dienstverband verdwijnt de uitkering geheel of gedeeltelijk. Daarvoor in de plaats komen de kosten van de beschutte werkplek voor de gemeente. Deze kosten bestaan uit de **loonkostensubsidie** en de **kosten voor begeleiding en werkplekaanpassing**. Bovendien is er een effect op de **uitvoeringskosten van de gemeente**.
7. De verrichte werkzaamheden leiden ook tot **effecten bij de werkgever**. Het resultaat van de werkzaamheden levert **productiewaarde** die bij thuiszitten van de mensen niet tot stand komt. Om dit te realiseren worden ook kosten gemaakt, vooral aan loon, begeleiding en werkplekaanpassing. Andere effecten bij werkgevers zijn een positievere imago, beter HR-beleid en mogelijk extra omzet door een beter score op SROI in aanbestedingen.

### 3.2 Hoe groot zijn de verwachte effecten?

Hieronder is de waarde van de zeven verwachte effecten in geld uitgedrukt. Deze waarden zijn gekwantificeerd op basis van literatuuronderzoek. *In Bijlage 4: Achtergrondinformatie bij MK-BA-berekeningen geven we meer detailinformatie en de beschrijving van de bronnen en berekeningen.*

4) In paragraaf 3.2 en in bijlage 4 staan de bronnen voor de gevonden effecten.

## 1. Gezondheid & welzijn: lagere zorgkosten, meer kwaliteit van leven, minder mantelzorg

Betaald werk heeft een positief effect op de mentale en fysieke gezondheid. Onderzoek van Erasmus MC<sup>5</sup> toont aan dat betaald werk voor uitkeringsgerechtigden met psychische problematiek leidt tot onder andere lagere medische zorgkosten. Een grote deeltijd- of voltijd baan laat de grootste verbetering zien. Dit is een bevestiging van de bevindingen van eerdere studies. Na een jaar blijken de **gemiddelde kosten voor zorggebruik** bij mensen die gestart zijn met werk met **ongeveer € 1.100 per jaar lager** te zijn. Dit zijn vooral de kosten voor psychische hulp en maatschappelijk werk. Deze voordelen komen vooral terecht bij de zorgverzekeraars (circa € 780 per jaar) en daarna via de premies bij de verzekerden en deels bij de gemeenten in de vorm van een lager gebruik van voorzieningen (Wmo, circa € 330 per jaar).

Werk heeft ook positieve invloed op de zelfwaardering, gevoel van controle en de mate van geluk. Dit geldt voor de meeste mensen; een deel van de mensen gaat alleen beschut werk doen omdat zij ertoe worden verplicht. Voor iedereen geldt dat werken ook verlies van vrije tijd betekent. Het netto-effect op de kwaliteit van leven baseren we op een studie van SEO<sup>6</sup>. In deze studie is de gemiddelde verbetering in de kwaliteit van leven door regulier werk en beschut werk ten opzichte van geen werk of dagbesteding berekend uit een tiental studies.

Een verbetering in de kwaliteit van leven wordt gemeten in *Quality Adjusted Life Years* (QALY), een term uit de gezondheidszorg. SEO heeft becijferd dat (beschut) werk jaarlijks € 2.000 tot € 6.000 aan hogere levenskwaliteit oplevert. Hierin zijn ook bovenstaande zorgkosten opgenomen. Na correctie hiervoor is de additionele winst dan jaarlijks **€ 900 tot € 4.900 aan hogere kwaliteit van leven**. Deze winst ervaart de persoon die beschut werk doet zelf.

Naast de voordelen voor de persoon zelf zijn er ook voordelen voor de directe omgeving.

Zo neemt het beroep op mantelzorg in het netwerk van de persoon ook af. De mantelzorgers hebben daardoor meer vrije tijd of meer tijd om te werken. Een onderzoek van Lysias<sup>7</sup> laat zien dat iemand met mantelzorg dit gemiddeld 5,6 uur per week ontvangt. De waarde hiervan is jaarlijks € 3.100<sup>8</sup>. Houden we rekening met de kans op mantelzorg en de afname door beschut werk, dan gaat het om een besparing van € 88 per persoon per jaar. Daartegenover staat dat de persoon zelf minder tijd beschikbaar heeft om zelf mantelzorg te verlenen. Daarom corrigeren we de besparing met 10%; blijft over een **besparing van € 80 per persoon per jaar aan mantelzorg**.

## 2. Kleinere kans op schulden of lagere schulden

Beschut werk verkleint de kans op schulden. Bekend is dat schuldenproblematiek relatief meer voorkomt bij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Duidelijk is ook dat er een duidelijke relatie is tussen financiële problemen en gezondheidsklachten. Maar schulden leiden ook tot kosten voor de maatschappij. Dit varieert van kosten voor begeleiding (maatschappelijk werk), via kosten bij schuldeisers tot kosten voor afsluiten van gas en licht en huisuitzettingen. Per persoon met schulden zijn de gemiddelde kosten door schulden € 1.161 blijkt op basis van onderzoek van Hogeschool Utrecht en Regioplan<sup>9</sup>. Hierin zijn de kosten voor psychosociale ondersteuning niet meegenomen, deze zijn al onder gezondheid meegeteld.

De kans dat iemand betalingsproblemen krijgt, hangt niet direct af van de hoogte van het inkomen. Uit onderzoek van het Nibud<sup>10</sup> blijkt dat uitkeringsgerechtigden (38%) wel meer kans hebben op betalingsproblemen dan werkenden (20%), en ook nog meer kans hebben op ernstige betalingsproblemen in plaats van lichte betalingsproblemen. Gemiddeld over alle personen (met en zonder schulden) is de **besparing in kosten door schulden € 210 per jaar** door beschut werk. Het effect is relatief beperkt doordat ook met beschut werk de mensen, meestal langdurig, van een laag inkomen moeten rond-

5) Het monitoren van arbeidstoelating van mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt en gezondheidsproblemen; Erasmus MC, 2016.

6) Maatschappelijke kosten en baten dienstverlening van Pantar; SEO, 2016.

7) MKBA naar de Participatieplekken in de Drechtsteden, Lysias consulting group, mei 2016.

8) Richtlijn voor het uitvoeren van economische evaluaties in de gezondheidszorg, Zorginstituut Nederland, februari 2016.

9) Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening, Hogeschool Utrecht en Regioplan, juli 2011.

10) Kans op financiële problemen 2016, NIBUD, 2016.



komen. Hierdoor blijft er (een lagere) kans op schulden.

### 3. Geen extra consumptie door wisselend effect op de koopkracht

Uit toegezonden informatie van de gemeenten Den Haag en 's Hertogenbosch blijkt dat het overgrote deel van de mensen met beschut werk een dienstverband van tussen de 20 en 28 uren per week krijgt. Bij een dienstverband van ongeveer 28 uur komen zij uit de bijstand, maar is er geen sprake van duidelijke vergroting van de koopkracht. De mensen met een korter dienstverband blijven dus afhankelijk van een aanvulling vanuit de bijstand. Hierdoor is het aannemelijk dat het **effect op de koopkracht van de mensen** van beschut werk en daarmee op de consumptie **verwaarloosbaar** is.

### 4. Daling van overlast en criminaliteit

Een deel van de doelgroep (zie ook de persona) loopt risico om overlast te veroorzaken of zelfs crimineel gedrag te vertonen. Zo blijken jongeren met bijvoorbeeld een licht verstandelijke beperking meer overlast gevend gedrag te vertonen en extra kwetsbaar voor het ontwikkelen van crimineel gedrag. Zij worden namelijk met meer risicofactoren geconfronteerd en beschikken over minder beschermende factoren dan andere jongeren. Veelplegers blijken vaak een licht verstandelijke handicap te hebben. Bij personen die overlast veroorzaken of delicten plegen, leidt beschut werk door de daginvulling en structuur tot het niet meer voorkomen van dit gedrag en daarmee het voorkomen van de bijbehorende kosten voor politie en justitie. De kans op herhaling van overlast of een misdrijf (recidive) vermindert door het hebben van werk met bijna 50%, zo blijkt uit nationaal onderzoek van Verbruggen e.a.<sup>11</sup>

Ander onderzoek van Groot e.a.<sup>12</sup> berekende de gemiddelde kosten van overlast en criminaliteit per delict, de materiële en immateriële kosten. Omdat bekend is hoe vaak elk type delict voorkomt, zijn de gemiddelde kosten van overlast en criminaliteit te bepalen. SEO<sup>13</sup> heeft dit gedaan voor die type delicten die gerelateerd zijn aan

gedragsproblemen. Dit loopt van vernieling en verstoren van de openbare orde tot bedreiging, beroving, huiselijk geweld, drugs gerelateerde criminaliteit en mishandeling. Het hebben van werk heeft vooral positieve invloed op dit type gedrag. De gemiddelde kosten daarvan bedragen ruim € 2.500 per delict per jaar. Mogelijk is de verdeling van type delicten niet hetzelfde voor de doelgroep als voor de samenleving in totaal, maar daar ontbreken de gegevens over. Gemiddeld pleegt een dader van dit type delicten er 3 per jaar.

Uit de combinatie van deze gegevens volgt dat de **gemiddelde daling van de kosten van overlast en criminaliteit per persoon € 1.580 per jaar** bedraagt. Dit effect is relatief hoog door de hoge kosten die met overlast en criminaliteit gemoeid gaan en de grote impact die het hebben van werk heeft op de afname van dit gedrag.

### 5. Effecten op de kosten bij de overheid: minder uitkeringen, meer kosten voor beschut werk en mogelijk meer uitvoeringskosten

Als mensen door beschut werk niet meer afhankelijk zijn van een uitkering dan bespaart dat een gemeente gemiddeld € 12.530 per jaar (bijstand) en UWV gemiddeld € 13.295 per jaar (WIA, Wajong). Bij personen die deels afhankelijk blijven van een uitkering is dat minder. Voor niet-uitkeringsgerechtigden is er geen besparing.

Bij een gemiddeld dienstverband van 24 uur, gebaseerd op de huidige ervaring in Den Haag en 's-Hertogenbosch, is de gemiddelde **besparing € 10.750 per jaar (gemeente) en € 11.400 per jaar (UWV)**<sup>14</sup>. De hoogte van de gemiddelde besparing hangt dus sterk af van het dienstverband in beschut werk. Er is nog geen inzicht in de verdeling van personen met een bijstandsuitkering, een Wajong/WIA-uitkering of geen uitkering onder de personen met een positieve indicatie voor beschut werk.

11) *Effects of employment and unemployment on serious offending in a high-risk sample of men and women from ages 18 to 32 in the Netherlands. British Journal of Criminology, 52(5), 845-869, Verbruggen, J., Blokland, A.A.J., van der Geest, V.R., 2012.*

12) *De kosten van criminaliteit, Groot, I., de Hoop, T., Houkes, A., & Sikkels, D., 2007.*

13) *Maatschappelijke kosten en baten dienstverlening van Pantar; SEO, 2016.*

14) *Doordat de SW wordt afgebouwd en het aantal beschut werkplekken duidelijk lager is, zal er geen/nauwelijks sprake zijn van verdringing of substitutie.*

**Tabel 2. Overzicht (financiële) kosten bij de gemeente per uren dienstverband beschut werk**

Effecten	24 uur	28 uur	31 uur
Besparing uitkering -gemeente	- € 10.750	- € 12.530	- € 12.530
Extra uitvoeringskosten	€ 1500	-	-
Besparing uitvoeringskosten	-	€ 735	€ 735
Loonkostensubsidie (bij 30% loonwaarde)	€ 11.300	€ 13.200	€ 14.300
Overige kosten (vooral begeleidingskosten)	€ 7.000	€ 8.100	€ 9.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 9.050</b>	<b>€ 8.035</b>	<b>€ 10.035</b>

Uit de praktijk in Den Haag en 's-Hertogenbosch blijkt dat ongeveer de helft van de mensen met beschut werk niet meer afhankelijk is van aanvulling vanuit de bijstand. Voor dit deel vervallen de uitvoeringskosten voor de bijstand en zijn er extra uitvoeringskosten voor beschut werk. Voor de andere groep maakt de gemeente kosten om de resterende uitkering te verstrekken en uitvoeringskosten voor het organiseren van de beschutte werkplek.

Uit een benchmark van Divosa<sup>15</sup> blijkt dat de personele uitvoeringskosten per klant landelijk gezien € 2.235 zijn bij gemeenten. Er is wel een grote variatie binnen gemeenten. Grote gemeenten hebben gemiddeld € 700 minder personele uitvoeringskosten per klant dan kleine gemeenten. De uitvoeringskosten voor beschut werk zijn ongeveer € 1.500<sup>16</sup> en bestaan onder andere uit de kosten voor een loonwaardemeting, monitoring en de subsidierelatie tussen gemeente en werkgever (vaak een SW-bedrijf).

Bij de helft van de personen is er dus een besparing van € 735, bij de andere helft zijn er extra uitvoeringskosten van ongeveer € 1.500. Per saldo levert beschut werk **extra uitvoeringskosten van gemiddeld bijna € 750** per jaar op doordat het gemiddeld dienstverband te laag is om uitkeringsonafhankelijk te zijn.

De uitvoeringskosten voor de Wajong waren in het verleden (in 2009) € 500 per uitkering<sup>17</sup>. UWV geeft aan de komende jaren uit te gaan van een bedrag van tussen € 400 en € 500 per persoon per jaar, exclusief het verstrekken van voorzieningen. We houden in deze rapportage

daarom uitvoeringskosten van gemiddeld € 450 per uitkering aan.

Niet alle personen die voor beschut werk in aanmerking komen krijgen een uitkering. Een deel is niet uitkeringsgerechtigd. Er is nog geen landelijk beeld te geven van dit aandeel. Vooralsnog nemen we aan dat 20% van de doelgroep niet uitkeringsgerechtigd is. Dit sluit aan bij de ervaringen in 's Hertogenbosch en Den Haag. Hoe hoger het aandeel *nuggers* hoe minder een gemeente bespaart aan uitkeringen door beschut werk.

In plaats van de uitkering komen de kosten voor het beschut werk:

- Loonkostensubsidie van **€ 11.300 per jaar** bij een gemiddeld dienstverband van 24 uur en een gemiddelde loonwaarde van 30%. Deze waarde kan variëren afhankelijk van het dienstverband en de vastgestelde loonwaarde. Wij hanteren hier een bandbreedte van € 8.500 tot € 17.000 per jaar.
- Vergoeding van overige kosten van de beschutte werkplek (vooral begeleidingskosten) van **€ 6.000 tot € 12.000 per jaar** per beschutte werkplek<sup>18</sup>. Wij hanteren hier de gemiddelde kosten van € 9.000 per jaar.

Wajongers die beschut gaan werken, doen dit niet met loonkostensubsidie maar met loondispensatie verleend door UWV. Inzet van loonkostensubsidie door de gemeente is dan dus niet nodig. Ook kan het UWV jobcoaching leveren voor deze groep. Dan is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor ondersteuning van een cliënt, met voorzieningen van zowel

15) Divosa-monitor 2014, *De Grote Verbouwing*, Divosa, mei 2014.

16) *Werken Loont*, technische bijlage, Capeladvies, januari 2014.

17) *Uitvoeringskosten gemeenten en UWV*, Cebeon, 17 juni 2010.

18) *Beschut werk: een voorziening met beperkingen*, Robert Capel, september 2015.

Tabel 3. Overzicht effecten productiewaarde en LIV per uren dienstverband beschut werk

Effecten	24 uur	28 uur	31 uur
Productiewaarde	€ 3.900	€ 4.500	€ 5.000
LIV	€ 600	€ 700	€ 800
<b>Totaal</b>	<b>€ 4.500</b>	<b>€ 5.200</b>	<b>€ 5.800</b>

UWV als de gemeente. Mensen met een andere uitkering van het UWV dan een Wajong-uitkering kunnen geen loondispensatie krijgen. Voor hen kan beschut werk in combinatie met loonkostensubsidie worden ingezet bij overname van de ondersteuning door de gemeente. UWV heeft aangegeven de begeleiding en voorzieningen voor deze personen te betalen.

Daarnaast zijn er tijdelijke effecten. In de periode 2015-2020 heeft de Rijksoverheid een bonus beschut werk van € 3.000 per jaar per plek beschikbaar gesteld. Voor een beschutte werkplek vanaf 2018 levert dit nog 3 jaar een jaarlijks voordeel op van € 3.000 per beschutte werkplek. Voor de maatschappij is dit geen effect omdat het een herverdeling tussen Rijk en gemeente betreft. Deze overheidsuitgaven zijn geen maatschappelijke kosten, maar overdrachten<sup>19</sup>. Voor belastingen en premies is dit vergelijkbaar. Het maatschappelijk effect is per saldo nul.

## 6. Effecten bij de werkgever: hogere productiewaarde, beter beleid en positiever imago

Uit de werkzaamheden van het beschut werk wordt gemiddeld een extra **productiewaarde van € 5.000 per fte per jaar** gerealiseerd bij een dienstverband van 31 uur per week. Uitgangspunt hierbij is een gemiddelde loonwaarde van 30% en een beter renderende bedrijfsvoering (bandbreedte € 2.000 tot € 8.000)<sup>20</sup>. Deze productiewaarde komt niet tot stand als mensen thuis zitten<sup>21</sup>.

Andere effecten bij werkgevers zijn een positiever imago, beter HR-beleid en mogelijk extra omzet door een beter score op SROI in aanbestedingen<sup>22</sup>. Voor deze effecten is geen kwantitatieve raming te maken, doordat informatie hiervoor ontbreekt.

Daarnaast is er een tijdelijk effect. Voor werknemers met een laag inkomen is er een uitkering, het lage-inkomensvoordeel (LIV) beschikbaar. De hoogte van het LIV kan oplopen tot maximaal € 2.000 per werknemer per jaar. De hoogte hangt af van het aantal werkuren van de werknemer en het gemiddelde uurloon. Bij een dienstverband van 40 uur is het voordeel € 1000. Maar de meeste beschut werkers hebben een te laag dienstverband voor een LIV-uitkering. Voor de maatschappij als geheel is dit geen bate van beschut werk. Het is een herverdeling van Rijksoverheid naar de werkgever.

## 7. Ontwikkelpotentie

Een deel van de doelgroep heeft de potentie om zich verder te ontwikkelen. Indien dit gebeurt, zullen deze personen productiever zijn in hun huidige functie of doorstromen naar een productievere functie en mogelijk naar een reguliere werkgever. Dan is er minder loonkostensubsidie nodig. Op dit moment bestaat nieuw beschut werk te kort en is er te weinig inzicht in de ontwikkelmogelijkheden van de doelgroep om een raming van de doorstroming en de bijbehorende consequenties te maken. Dit effect is daarom nog niet gekwantificeerd.

## Samenvatting

De geïnventariseerde kosten en baten komen niet allemaal bij dezelfde betrokkenen terecht. De directe effecten treden op bij het individu met beschut werk (loon, lagere zorgkosten, betere gezondheid, eigenwaarde en welzijn) en bij de gemeente in het I-deel (besparing bijstandsuitkering, uitvoeringskosten, loonkostensubsidie) en participatiebudget (middelen begeleiding) of UWV (besparing uitkering, uitvoeringskosten, loondispensatie).

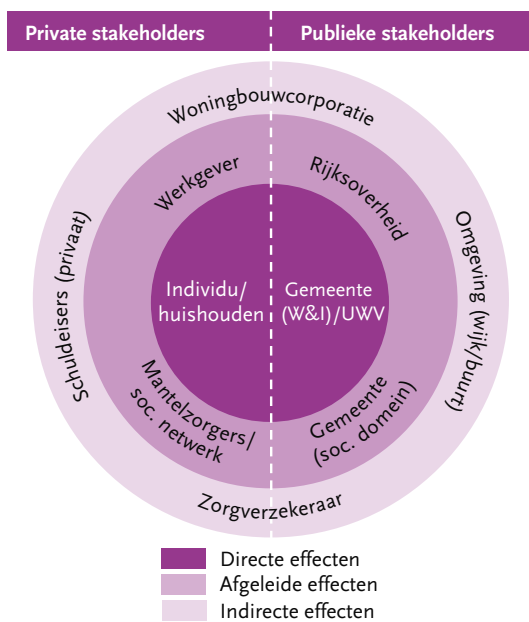
19) *Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein*; SEO, 2016.

20) *Dossier Beschut werk en financiering*, Robert Capel, 16 december 2016.

21) *Ook hier zal er geen/nauwelijks sprake zijn van verdringing of substitutie*.

22) *Verskil smaakt naar meer. De waarde van inclusief werkgeven*, AWVN, februari 2017.

**Figuur 2. Bij wie komen de kosten en baten (direct en afgeleid) terecht?**



Deze directe effecten werken door op het netwerk van de persoon met beschut werk (onder andere mantelzorg), de werkgever (onder andere productiewaarde). Bij de gemeente is een besparing in kosten van schulden en minder beroep op andere voorzieningen (Wmo) te verwachte (middelste ring).

Ten slotte zijn er ook afgeleide (indirecte) effecten te verwachten bij zorgverzekeraars (lagere zorgkosten), woningbouwverenigingen (minder schulden en huisuitzettingen) en andere private schuldeisers. Ook de afname in overlast en criminaliteit in de omgeving is onderdeel van deze buitenste ring.

**Specifieke versus generieke effecten**

De bedragen in het binnenste deel zijn allemaal financieel en specifiek voor de betreffende persoon ook vooraf vast te stellen. De effecten in de buitenste randen kunnen ook flink verschillen per persoon, maar zijn vaak niet vooraf bekend. Het zijn deels effecten die er nu nog

**Tabel 4. Overzicht van geïnventariseerde kosten en baten van beschut werk**

Effect	Omschrijving	Omvang	Voor wie?
Besparing uitkering	Gemiddeld per jaar	+ € 10.750 tot € 11.400	Gemeente/UWV
Extra productiewaarde	Bij 31 uur dienstverband	+ € 2.000 tot € 8.000	Werkgever
Extra uitvoeringskosten		- € 750	Gemeente
Gezondheid	Kosten zorg en maatschappelijk werk	+ € 780 (gemiddeld)	Zorgverzekeraar/ individu
Koopkracht huishouden	Afhankelijk van dienstverband en eventueel armoedeval	Verwaarloosbaar	Individu/huishouden
Kosten begeleiding/werkplekaanpassing	Bij 31 uur dienstverband	- € 6.000 tot - € 12.000	Gemeente
Loonkostensubsidie	Gemiddelde loonwaarde 30%	- € 8.500 tot - € 17.000	Gemeente
Meer zelfwaardering/eigenwaarde	(deels in effect welzijn)	+	Individu
Minder beroep Wmo/jeugd voorzieningen		+ € 330 (gemiddeld)	Gemeente
Minder overlast en criminaliteit	Besparing kosten delicten door werk, per jaar, per persoon	+ € 1.580	Maatschappij
	Veiligere buurt	p.m.	Inwoners
Minder druk op mantelzorg		+ € 80 (gemiddeld)	Netwerk individu
Minder schulden	o.a. huisuitzetting, afsluiten gas & licht, maatschappelijke opvang	+ € 210 (gemiddeld)	Schuldeisers, gemeente
Minder vrije tijd	(in effect op welzijn)		Individu
Ontwikkelpotentie	Kans op doorstroom naar een productievere functie	+	Individu
Welzijn	Kwaliteit van leven (QALY)	+ € 900 tot € 4.900	Individu

niet zijn, maar zonder beschut werk (kunnen) optreden, zoals hogere zorgkosten of kosten door schulden. Deze kosten kunnen in individuele enorm hoog zijn (bijvoorbeeld kosten Wmo maatwerk, kosten van overlast, etc.) maar ook juist helemaal afwezig. Om recht te doen aan deze verschillen hanteren we in deze rapportage generieke, gemiddelde waarden. Onderstaande tabel geeft het totale overzicht.

In vorig overzicht zijn niet alle effecten even 'hard'. De kosten (loonkostensubsidie, besparing uitkering) zijn het meest hard. Er zit al meer variatie in de uitvoeringskosten voor het verstrekken van een uitkering of het organiseren van beschutte werkplekken. De productiewaarde en de daadwerkelijke kosten van begeleiding hangen af van de inrichting van het beschut werk, de type werkzaamheden, de bedrijfsvoering, etc. De weergegeven bandbreedte laat zien welke variatie er op dit moment landelijk bij verschillende gemeenten/bedrijven<sup>23</sup> is.

De meeste onzekerheid zit in de effecten op gezondheid en welzijn, overlast en criminaliteit, schulden en mantelzorg. Deze zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, waarbij aannames zijn gedaan om ze te vertalen naar de doelgroep voor beschut werk. Deze effecten zullen ook sterk variëren per persoon. De weergegeven waarden zijn daarom gemiddelden en bandbreedtes. In de volgende paragraaf geven we meer inzicht in hoe de effecten bij verschillende fictieve voorbeeldpersonen kunnen uitpakken.

### 3.3 Hoe pakken deze effecten uit voor de mensen uit de doelgroep?

Voorgaande effecten zijn allemaal gemiddelden. Hierdoor kan het lastig zijn om een goed beeld hiervan te krijgen. In deze paragraaf gebruiken we de eerder gepresenteerde persona als hulpmiddel om inzicht te krijgen in de effecten van beschut werk voor de doelgroep. We laten in alle gevallen de structurele jaarlijkse effecten zien.

De raming van de kwantitatieve en kwalitatieve effecten is zo veel mogelijk gebaseerd op het

profiel van de persoon. De ramingen zijn expertmatig bepaald, waarbij ervoor is gezorgd dat er personen aan de bovenkant, op het gemiddelde en aan de onderkant van de bandbreedte zitten. De effecten zijn zo verdeeld dat het gemiddelde over alle persona op de eerder berekende waarden uitkomt. De persona zijn fictief, het is niet onze bedoeling gemeenten hiermee in staat te stellen om aan de hand hiervan in individuele zaken besluiten te nemen over de inzet van beschut werk.

#### **De effecten van beschut werk voor Shirley (18) met een lichte verstandelijke beperking**

Shirley heeft geen startkwalificatie, ze is niet uitkeringsgerechtigd en zit in een omgeving met (licht) crimineel gedrag. Zij kan met beschut werk een dienstverband van 32 uur per week krijgen. Haar loonwaarde is 30%. De effecten voor Shirley:

- De loonkostensubsidie wordt op basis van loonwaarde en dienstverband vastgesteld. De productiewaarde is daar ook afhankelijk van.
- De daadwerkelijke begeleidingskosten zijn afhankelijk van het dienstverband en benodigde begeleiding. Beide zijn hoog in haar geval.
- Er zijn extra uitvoeringskosten, er is geen besparing omdat Shirley nu geen uitkering heeft.
- Er is geen besparing op een uitkering, mogelijk wel op termijn.
- De koopkracht van Shirley neemt fors toe (nu geen uitkering).
- Voor de betere gezondheid is de gemiddelde waarde opgenomen.
- Daarnaast hoeft Shirley veel minder een beroep te doen op maatschappelijk werk.
- De betere kwaliteit van leven is op het gemiddelde van de bandbreedte geraamd.
- Ze loopt door beschut werk minder risico op het ontstaan van schulden.
- Shirley loopt nu een groot risico op overlastgevend of zelfs crimineel gedrag. Dit risico neemt sterk af door het beschut werk en zorgt voor een besparing in verbonden kosten.
- Naast deze effecten die in geld gewaardeerd worden, levert beschut werk en het werknemerschap Shirley ook meer eigenwaarde op.

23) Door Capel grotendeels gebaseerd op ervaringen met intern werk bij de SW-bedrijven.

Tabel 5 . Overzicht van de kosten en baten bij Shirley (32 uur dienstverband)

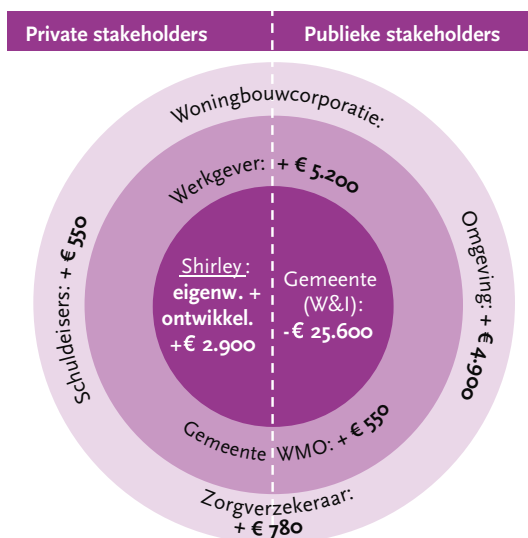
Kosten		Baten/besparingen	
Loonkostensubsidie (bij 30% LW)	€ 15.100	Meer eigenwaarde	+
Begeleidingskosten	€ 9.000	Geen uitkering (nugger)	-
Uitvoeringskosten	€ 1.500	Extra productiewaarde	€ 5.200
		Betere gezondheid	€ 780
		Besparing maatschappelijk werk	€ 550
		Betere kwaliteit van leven	€ 2.900
		Ontwikkelmogelijkheid	Op termijn
		Besparing kosten schulden	€ 550
		Besparing overlast /criminaliteit	€ 4.900
<b>Subtotaal</b>	<b>€ 25.600</b>		<b>€ 14.880</b>
<b>Netto maatschappelijk effect (p.j.)</b>		<b>-€10.720 + ontwikkelpotentie + eigenwaarde</b>	

- Bovendien is zij nog jong en nog in ontwikkeling, hierdoor kan zij mogelijk doorstromen naar begeleid werk of op termijn regulier werk met ondersteuning (kwalitatief).

Bovenstaand overzicht geeft een beeld van de effecten van beschut werk in haar situatie, daarin zijn de effecten die kunnen worden gekwantificeerd in geld uitgedrukt en de overige effecten kwalitatief opgenomen.

Voor Shirley zelf is beschut werk duidelijk beter dan geen werkplek. Shirley is momenteel niet uitkeringsgerechtigd, maar dit kan op termijn veranderen. Zodra zij uitkeringsgerechtigd zou worden, bespaart de gemeente ook op deze uitkering en de uitvoeringskosten als zij beschut werk doet. Op langere termijn nemen de baten daardoor mogelijk toe met circa € 12.530 aan kosten voor een uitkering en € 750 aan uitvoeringskosten.

Hierdoor zouden in haar geval de totale gekwantificeerde baten van beschut werk hoger zijn dan de kosten. Nu is dat niet het geval. Voor nuggers, zoals Shirley, is in het zogenaamde BUIG-budget geld beschikbaar om hen beter te laten participeren.



### De effecten van beschut werk voor Kees (33) met niet-aangeboren hersenletsel

Kees is deels verlamd en zijn netwerk wordt minder. Hijzelf en zijn omgeving overschatten zijn huidige capaciteiten. Hij heeft een urenbeperking en kan met beschut werk een dienstverband van 20 uur per week krijgen. Zijn loonwaarde is 20%. De effecten voor Kees:

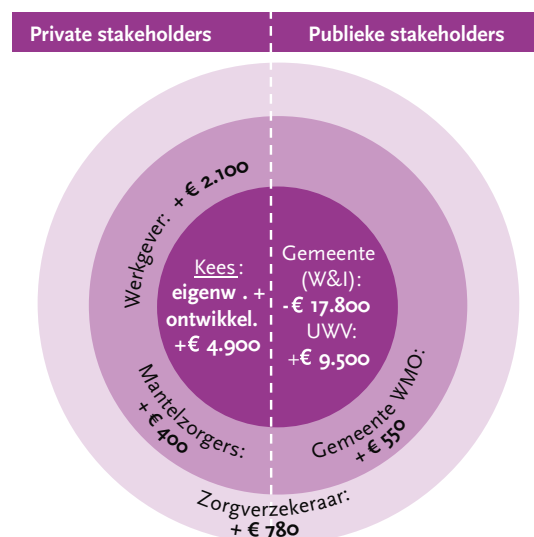
- Het dienstverband en de loonwaarde bepalen de loonkostensubsidie en productiewaarde.
- De daadwerkelijke begeleidingskosten zijn lager dan gemiddeld onder andere door het lagere dienstverband.
- Extra uitvoeringskosten doordat Kees niet uitkeringsonafhankelijk wordt.
- Wel besparing op een deel van zijn WIA-uitkering.

- Kees blijft deels afhankelijk van een uitkering. Er is geen effect op zijn koopkracht.
- Voor de betere gezondheid is de gemiddelde waarde opgenomen.
- Ook Kees hoeft minder een beroep te doen om maatschappelijk werk.
- De betere kwaliteit van leven is bij Kees op de gemiddelde waarde geraamd.
- De familie van Kees levert nu veel mantelzorg, dat is minder nodig bij beschut werk.
- Daarnaast levert beschut werk en het werknemerschap hem ook meer eigenwaarde op.
- De ontwikkelmogelijkheden en doorgroei naar begeleid werk lijkt minder groot bij Kees.

Dit levert het volgende overzicht op van de van beschut werk in de situatie van Kees:

Tabel 6. Overzicht van de kosten en baten bij Kees (20 uur dienstverband)

Kosten		Baten/besparingen	
Loonkostensubsidie (bij 20% LW)	€ 10.500	Meer eigenwaarde	+
Begeleidingskosten	€ 5.800	Besparing deel WIA-uitkering	€ 9.500
Uitvoeringskosten	€ 1.500	Extra productiewaarde	€ 2.100
		Betere gezondheid	€ 780
		Besparing maatschappelijk werk	€ 550
		Betere kwaliteit van leven	€ 4.900
		Ontwikkelmogelijkheid	Beperkt
		Besparing mantelzorg	€ 400
<b>Subtotaal</b>	<b>€ 17.800</b>		<b>€ 18.230</b>
<b>Netto maatschappelijk effect (p.j.)</b>		<b>+ €430 + eigenwaarde</b>	



Voor Kees persoonlijk heeft beschut werk meerwaarde. In de situatie van Kees zijn de gekwantificeerde baten van beschut werk voor hemzelf en de samenleving samen iets hoger dan de kosten. Daarnaast zijn niet alle immateriële baten in geld gewaardeerd.

### De effecten van beschut werk voor Fatima (41) met autisme

Fatima heeft relatief veel loonwaarde (50%), maar moet dan wel intensief worden begeleid in een gestructureerde en veilige omgeving. Zij kan met beschut werk een dienstverband van 28 uur per week krijgen. De effecten voor Fatima:

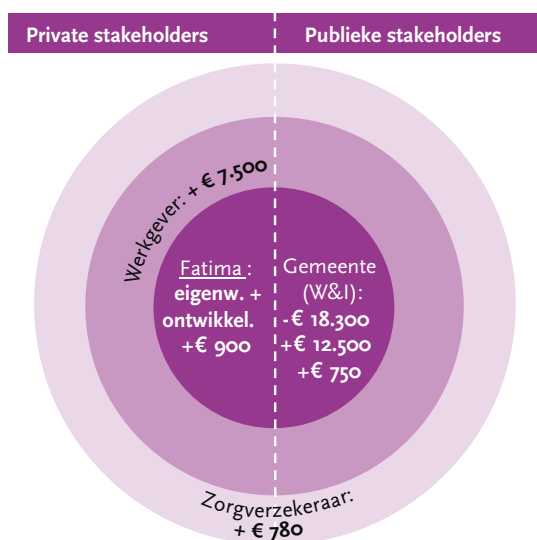
- Het dienstverband en de loonwaarde bepalen de loonkostensubsidie en productiewaarde.
- De daadwerkelijke begeleidingskosten zijn relatief hoog door het dienstverband.
- Er is een besparing op de uitkering en de uitvoeringskosten bij de gemeente zijn lager.
- Voor de betere gezondheid is de gemiddelde waarde opgenomen.
- Door beschut werk komt ze net uit de uitkering, het effect op haar koopkracht is beperkt.

- De betere kwaliteit van leven kent een grote bandbreedte, voor Fatima zijn deze baten aan de onderkant van de bandbreedte geraamd. Ze is in goede gezondheid, is wel in beeld bij hulpverlening, dat zal bij beschut werk waarschijnlijk iets minder nodig zijn.
- Naar verwachting is er geen effect op mantelzorg.
- Ook voor Fatima levert beschut werk en het werknemerschap meer eigenwaarde op.
- Door de intensieve begeleiding die Fatima nodig heeft, is de kans dat ze kan doorontwikkelen naar begeleid werk niet zo groot.

Dit levert het volgende overzicht op van de van beschut werk in de situatie van Fatima:

Tabel 7. Overzicht van de kosten en baten bij Fatima (28 uur dienstverband)

Kosten		Baten/besparingen	
Loonkostensubsidie (bij 50% LW)	€ 10.200	Meer eigenwaarde	+
Begeleidingskosten	€ 8.100	Besparing bijstand	€ 12.500
		Minder uitvoeringskosten	€ 750
		Extra productiewaarde	€ 7.500
		Betere gezondheid	€ 780
		Betere kwaliteit van leven	€ 900
		Ontwikkelmogelijkheid	Mogelijk
<b>Subtotaal</b>	<b>€ 18.300</b>		<b>€ 22.430</b>
<b>Netto maatschappelijk effect (p.i.)</b>		<b>+ €4.130 + eigenwaarde + mogelijk verdere ontwikkeling</b>	



Fatima profiteert van beschut werk, mits in een gestructureerde en veilige omgeving. Bij Fatima zijn de gekwantificeerde baten van beschut werk voor haarzelf en de samenleving duidelijk hoger dan de kosten. Daarnaast zijn niet alle immateriële baten in geld gewaardeerd.



### De effecten van beschut werk voor Martijn (47) met een ernstige psychische aandoening

Martijn woont in een beschermde woongroep en kan niet meer dan drie dagen per week werken. Martijn heeft nog ontwikkelpotentie, mits hij de rust en tijd krijgt om vaardigheden aan te leren. Hij kan met beschut werk een dienstverband van 24 uur per week krijgen. Zijn loonwaarde is momenteel 20%.

De effecten voor Martijn:

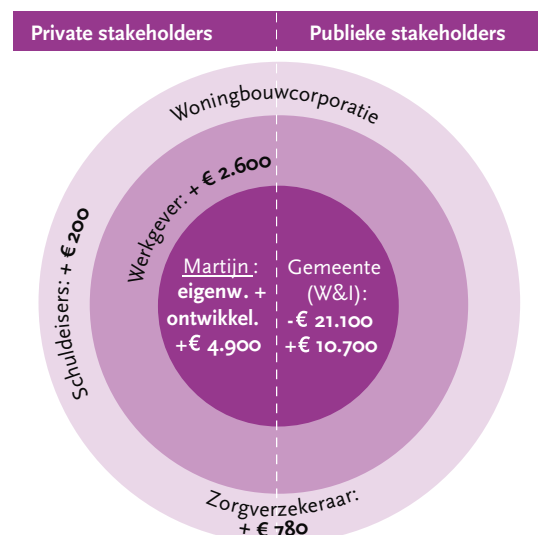
- Het dienstverband en de loonwaarde bepalen de loonkostensubsidie en productiewaarde.
- De daadwerkelijke begeleidingskosten zijn iets lager dan gemiddeld onder andere door het lagere dienstverband.
- Er zijn extra uitvoeringskosten doordat Martijn niet uitkeringsonafhankelijk wordt.
- Wel is er een besparing op een deel van zijn bijstandsuitkering.
- Hij blijft deels afhankelijk van een uitkering. Er is geen effect op zijn koopkracht.

- Voor de betere gezondheid is de gemiddelde waarde opgenomen.
- De betere kwaliteit van leven is bij Martijn aan de bovenkant van de bandbreedte geraamd. Hoe meer ritme hij heeft, hoe beter hij zijn aandoening onder controle heeft en hoe lager de zorgkosten zullen zijn.
- Martijn heeft flinke schulden, die zijn ontstaan tijdens zijn psychoses. Door beschut werk neemt de kans af dat dit opnieuw gebeurt.
- Als hij in een beschutte omgeving voldoende vaardigheden kan aanleren, heeft hij nog doorgroei mogelijkheden.
- Daarnaast levert beschut werk en het werknemerschap hem ook meer eigenwaarde op.

Dit levert het volgende overzicht op van de van beschut werk in de situatie van Martijn:

Tabel 8. Overzicht van de kosten en baten bij Martijn (24 uur dienstverband)

Kosten		Baten/besparingen	
Loonkostensubsidie (bij 20% LW)	€ 12.600	Meer eigenwaarde	+
Begeleidingskosten	€ 5.700	Besparing bijstand	€ 10.700
Extra uitvoeringskosten	€ 1.500	Minder uitvoeringskosten	€ 2.600
		Extra productiewaarde	€ 780
		Betere gezondheid	€ 4.900
		Betere kwaliteit van leven	Aanwezig
<b>Subtotaal</b>	<b>€ 21.100</b>		<b>€ 19.180</b>
<b>Netto maatschappelijk effect (p.j.)</b>		<b>-€1.920 + ontwikkelpotentie + eigenwaarde</b>	



Martijn profiteert van beschut werk mits hij met goede begeleiding de rust en tijd krijgt om vaardigheden aan te leren. De kosten voor beschut werk zijn bij Martijn hoger dan de baten, voor zover die konden worden gekwantificeerd. Daarnaast zijn niet alle immateriële baten in geld gewaardeerd en heeft Martijn nog de mogelijkheid om door te groeien naar begeleid werk. Dan wordt zijn productiewaarde hoger en zijn de kosten voor begeleiding en de loonkostensubsidie lager. Op lange termijn kunnen de in geld gewaardeerde baten dan hoger worden dan de kosten.



### ***De effecten van beschut werk voor Ahmed (53) die al langdurig in de bijstand zit***

Ahmed heeft een laag opleidingsniveau en is laaggeletterd. Hij is sociaal en fysiek niet werkfit en mist sociale vaardigheden. Hij heeft een urenbeperking en kan met beschut werk een dienstverband van 18 uur per week krijgen. Zijn loonwaarde is 30%. De effecten voor Ahmed:

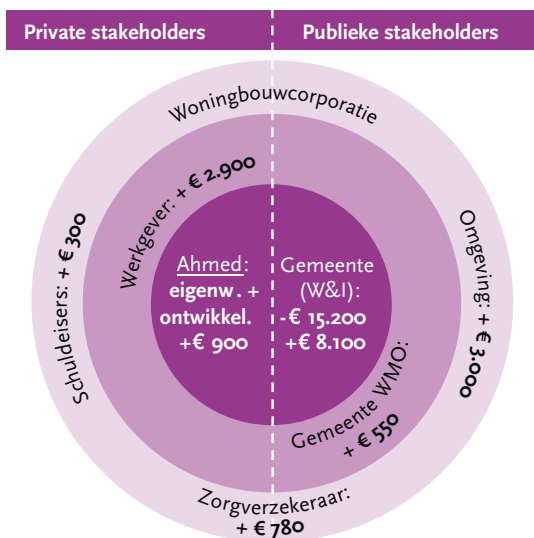
- Het dienstverband en de loonwaarde bepalen de loonkostensubsidie en productiewaarde.
- De daadwerkelijke begeleidingskosten zijn lager dan gemiddeld onder andere door het lagere dienstverband.
- Er zijn extra uitvoeringskosten doordat Ahmed niet uitkeringsafhankelijk wordt.
- Wel is er een besparing op een deel van zijn bijstandsuitkering.
- Ahmed blijft deels afhankelijk van een uitkering. Er is geen effect op zijn koopkracht.
- Voor de betere gezondheid is de gemiddelde waarde opgenomen.

- De betere kwaliteit van leven is bij Ahmed aan de onderkant van de bandbreedte geraamd. Zijn chronische depressie zal door beschut werk niet direct verdwijnen. De werkdruk kan bij Ahmed mogelijk ook stress opleveren. Fysiek zal zijn gezondheid verbeteren.
- Ahmed heeft schulden door een gokverslaving. Daardoor is hij ook gevoelig voor crimineel gedrag. Beschut werk en begeleiding kan de kans op schulden en ongewenst gedrag laten afnemen.
- Zodra Ahmed gaat werken, zal hij minder gebruik maken van maatschappelijk werk.
- De ontwikkelmogelijkheden van Ahmed zijn beperkt.
- Wel zal het werknemerschap hem meer eigenwaarde opleveren.

Dit levert het volgende overzicht op van de van beschut werk in de situatie van Ahmed:

Tabel 9. Overzicht van de kosten en baten bij Ahmed (18 uur dienstverband)

Kosten		Baten/besparingen	
Loonkostensubsidie (bij 30% LW)	€ 8.500	Meer eigenwaarde	+
Begeleidingskosten	€ 5.200	Besparing bijstand	€ 8.100
Extra uitvoeringskosten	€ 1.500	Extra productiewaarde	€ 2.900
		Betere gezondheid	€ 780
		Betere kwaliteit van leven	€ 900
		Ontwikkelmogelijkheid	Beperkt
		Besparing maatschappelijk werk	€ 550
		Besparing kosten schulden	€ 300
		Besparing overlast/criminaliteit	€ 3.000
<b>Subtotaal</b>	<b>€ 15.200</b>		<b>€ 16.530</b>
<b>Netto maatschappelijk effect (p.j.)</b>		<b>+ €1.330 + eigenwaarde</b>	



Beschut werk zal Ahmed fysiek goed doen, maar de werkdruk kan bij Ahmed mogelijk ook stress opleveren. Bij goede begeleiding heeft hij per saldo baat bij een beschutte werkplek. De gekwantificeerde baten van beschut werk voor Ahmed en de samenleving zijn hoger dan de kosten. Daarnaast zijn niet alle immateriële baten in geld gewaardeerd.

### Algemeen beeld: grote variatie in kosten, besparingen en positieve effecten

In voorgaande voorbeelden verschillen de extra kosten en de besparingen en andere baten sterk.

De effecten zijn zo verdeeld dat het gemiddelde over alle persona op de eerder berekende waarden uitkomt. De meeste variatie zit in de kosten voor loonkostensubsidie en begeleiding, de productiewaarde en de betere kwaliteit van leven en besparing op overlast en criminaliteit.

De kosten zijn erg afhankelijk van het arbeidsvermogen van de persoon, gemeten in loonwaarde en in dienstverband. Het dienstverband bepaalt mede of diegene uitkeringsonafhankelijk wordt of niet.

De baten zijn erg afhankelijk van de mogelijke besparing op een uitkering (treedt niet op bij nuggers), de productiewaarde (weer afhankelijk van het arbeidsvermogen) en het aantal aspecten waarop verbetering in het persoonlijk leven optreedt.

De baten kunnen hoger worden bij de mogelijke uitstroom van een persoon uit de uitkering (bij een hoger dienstverband door minder urenbeperking) en bij doorstromen van een persoon van beschut naar begeleid werk of, op termijn, regulier werk met ondersteuning. Deze potentie lijkt bij een deel van de doelgroep wel aanwezig, maar kan op dit moment alleen kwalitatief worden meegenomen. Het ministerie van SZW verkent momenteel samen met UWV of het mogelijk is om ook in het advies beschut werk van UWV het ontwikkelperspectief mee te nemen<sup>24</sup>. Hierdoor komt in de toekomst mogelijk meer zicht op de omvang van deze ontwikkelpotentie en gevolgen voor de doorstroming. In het algemeen geldt dat het voor de doelgroep beter is om aan het werk te zijn, dan om thuis te zitten.

Als blijkt dat beschut werk structureel veelal geïndiceerd wordt voor een groep die minder dan 28 uur per week kan werken en afhankelijk blijft van een aanvullende uitkering dan zou de praktijk duidelijk afwijken van waar vanuit is gegaan bij het vaststellen van de middelen voor beschut werk door de Rijksoverheid.

### 3.4 Wie heeft de kosten en waar komen de baten terecht?

Zoals vaker bij publieke taken komen de kosten en baten niet bij dezelfde betrokkenen terecht. De kosten komen grotendeels voor rekening van de overheid, meestal de gemeente, terwijl de baten maar deels bij de gemeente terecht komen. Het andere deel komt vooral terecht bij de inwoner van die gemeente met beschut werk, de maatschappij als geheel of bij UWV (besparing uitkering).

De besparing op de kosten van schulden bij de gemeente betreft de gemiddelde uitgespaarde kosten voor onder andere maatschappelijke opvang van personen die door schulden uit hun huis zijn gezet. Dit is een deel van de totale kosten van schulden, waaronder ook de kosten voor afsluiten van gas, water en licht en uithuiszetting.

#### Verdeling effecten bij een dienstverband van 24 uur

In het volgende overzicht zijn voor de betrokken partijen (individu met beschut werk, gemeente, Rijksoverheid/samenleving en werkgever) de uiteindelijke kosten en baten opgenomen.

In de volgende figuur is uitgegaan van een gemiddeld dienstverband van 24 uur en een loonwaarde van gemiddeld 30% WML. Bovendien is er vanuit gegaan dat de persoon die in aanmerking komt voor beschut werk nu een bijstandsuitkering heeft. Hierdoor zijn er flinke besparingen op een uitkering, die bij een nigger niet zullen optreden.

24) Kamerbrief beschikbaarheid middelen Wsw en nieuw beschut werk, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 5-12-2016.

Figuur 3. Beschut werk (30% loonwaarde) i.p.v. bijstand bij dienstverband van 24 uur

Werkgever		Werknemer/netwerk		Gemeente	
Kosten	Baten/inkomsten	Kosten/inspanning	Baten	Kosten /uitgaven	Baten/inkomsten
	Prod.waarde € 3.890		Zelfw. + Ontwikkelm. P.M. Betere gezondheid € 780 Betere kwal. leven € 2.900 Besp. mantelzorg € 80 Tot: zelfw. + ontw. + € 3.760	LKS € 11.300 Begeleiding € 7.000 Uitv.kosten € 1.500 Totaal: € 19.800	Besp. uitk. € 10.700 Besp. uitv. kn. € 0 Besp. schulden € 40 Besp. Wmo/Jeugd € 330 Totaal: € 11.070
	Totaal: € 3.890				
		Maatschappij/Rijksoverheid			
		Kosten/uitgaven	Baten/inkomsten		
			Besp. schulden € 170 Minder overl./crim. € 1.580 Totaal: € 1.750		

Bron: Kamerbrief beschikbaarheid middelen Wsw en nieuw beschut werk, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 5-12-2016; Werken loont, Robert Capel, januari 2014; bewerking KdV.

### Verdeling effecten bij een dienstverband van 28 uur

Het financiële effect bij de gemeente wordt sterk beïnvloed door het dienstverband van de persoon in beschut werk. Bij personen die dankzij een urenbeperking minder dan 28 uur werken is het niet mogelijk de maximale besparing op de uitkering en uitvoeringskosten te behalen. Bij veel personen met een positieve indicatie voor beschut werk blijkt een dienstverband van 28 uur echter niet haalbaar. Als dit op termijn toch mogelijk is, is dit niet alleen gunstig voor de persoon zelf, maar ook financieel voor de gemeente.

Het volgende overzicht laat zien hoe de effecten zijn bij een dienstverband van 28 uur.

Doordat de persoon meer uren werkt zijn het loon, de loonkostensubsidie, de kosten voor de begeleiding en de productiewaarde ook hoger. Er is geen aanvullende uitkering meer nodig. De besparing op de uitkering is daardoor groter en hierdoor vervallen ook de uitvoeringskosten van deze uitkering bij de gemeente.

Figuur 4. Beschut werk (30% loonwaarde) i.p.v. bijstand bij dienstverband van 28 uur

Werkgever		Werknemer/netwerk		Gemeente	
Kosten	Baten/inkomsten	Kosten/inspanning	Baten	Kosten/uitgaven	Baten/inkomsten
	Prod.waarde € 4.500		Zelfw. + Ontwikkelm. P.M. Betere gezondheid € 780 Betere kwal. leven € 2.900 Besp. mantelzorg € 80 Tot: zelfw. + ontw. + € 3.760	LKS € 13.200 Begeleiding € 8.100 Uitv.kosten € 1.500 Totaal: € 22.800	Besp. uitk. € 12.530 Besp. uitv.kn. € 2.235 Besp. schulden € 40 Besp. Wmo/Jeugd € 330 Totaal: € 15.135
	Totaal: € 4.500				
		Maatschappij/Rijksoverheid			
		Kosten/uitgaven	Baten/inkomsten		
			Besp. schulden € 170 Minder overl./crim. € 1.580 Totaal: € 1.750		

## Overzicht van alle financiële effecten

In de MKBA zijn niet alle overheidsuitgaven en inkomsten opgenomen. De overdrachten, belastingen en premies hebben per saldo een maatschappelijk effect van nul; het betreft verdelingseffecten. Hierdoor zijn in de MKBA niet alle financiële stromen in beeld. Onderstaand geven we meer inzicht in alle geldstromen.

### Financiële effecten bij de gemeente

Om de kosten bij de gemeente te financieren krijgt de gemeente vanuit de Rijksoverheid een bijdrage per beschutte werkplek. Het Rijk stelt aan de gemeenten via het BUIG-budget (I-deel) en Participatiebudget geld beschikbaar voor het verwachte aantal beschut werkplekken aan de gemeenten. Bij de toedeling van het geld voor de loonkostensubsidie aan het macrobudget (I-deel) per gemeente is uitgegaan van de verwachting dat een gemiddelde beschutte plek uit 31 uur bestaat. Als er minder beschutte werkplekken worden gerealiseerd dan geraamd, leidt dat tot een lager macrobudget voor het I-deel in het volgende jaar. Ook het LIV is afhankelijk van het dienstverband. De bijdrage voor de begeleidingskosten en de tijdelijke bonus zijn vaste bedragen per beschutte werkplek. Gemeenten krijgen de tijdelijke bonus op basis van gerealiseerde beschutte werkplekken, deze middelen zijn vervolgens vrij besteedbaar<sup>25</sup>.

Deze rijksbijdrage is geen onderdeel van de MKBA. Daarin worden alleen de daadwerkelijk gemaakte kosten meegenomen. Een bijdrage van Rijk naar gemeente is een herverdeling die geen invloed heeft op de maatschappij als geheel.

Andere financiële stromen die wel onderdeel van de MKBA zijn, zijn de besparing op de uitkeringskosten en de uitvoeringskosten van die uitkering en de besparingen bij voorzieningen (Wmo/Jeugd/schuldhulpverlening).

Figuur 5. Financiële stromen bij de gemeente bij beschut werk

Gemeente	
Kosten/uitgaven	Baten/inkomsten
Loonkostensubsidie	Inkomensbudget
Kosten begeleiding	Participatiebudget
Uitvoeringskosten	Besparing uitkering
	Besparing uitvoeringskosten
	Besparing kosten bij schulden
	Besparing Wmo/Jeugd
<b>Totaal:</b>	<b>Totaal:</b>

In onderstaande figuren tonen we de omvang van deze geldstromen bij beschut werk met een dienstverband van 24 uur en bij een dienstverband van 28 uur. Daarbij nemen we aan dat de persoon een bijstandsuitkering ontvangt.

Figuur 6. Financiële stromen bij de gemeente bij een beschut werk dienstverband van 24 uur

Gemeente			
Kosten/uitgaven		Baten/inkomsten	
LKS	€ 11.300	Budget I-deel	€ 11.300
Begeleiding	€ 7.000	Participatiebudget	€ 8.500
Uitv. kosten	€ 1.500	Besparing uitkering	€ 10.700
		Besparing uitv.kosten	€ 0
		Besparing schulden	€ 40
		Besp. Wmo/Jeugd	€ 330
<b>Totaal:</b>	<b>€ 19.800</b>	<b>Totaal:</b>	<b>€ 30.870</b>

Figuur 7. Financiële stromen bij de gemeente bij een beschut werk dienstverband van 28 uur

Gemeente			
Kosten/uitgaven		Baten/inkomsten	
LKS	€ 13.200	Budget I-deel	€ 13.200
Begeleiding	€ 8.100	Participatiebudget	€ 8.500
Uitv. kosten	€ 1.500	Besparing uitkering	€ 12.530
		Besparing uitv.kosten	€ 2.235
		Besparing schulden	€ 40
		Besp. Wmo/Jeugd	€ 330
<b>Totaal:</b>	<b>€ 22.800</b>	<b>Totaal:</b>	<b>€ 36.835</b>

In het overzicht is te zien dat een gemeente in bovenstaande gevallen voldoende budget heeft voor een beschutte werkplek dankzij de Rijksbijdrage en de besparing op de uitkering.

25) Kennisdocument beschut werk - Veel gestelde vragen en antwoorden; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016.

### Financiële effecten bij de werkgever

Naast de netto productiewaarde die de werknemer op de beschutte werkplek oplevert, zijn er nog andere financiële stromen bij de werkgever. De werkgever ontvangt de loonkostensubsidie en de vergoeding voor de begeleiding (een andere optie is dat de gemeente de kosten van begeleiding bij de werkgever en/of inrichting van werkplek voor haar rekening neemt). Aan de kostenkant betaalt werkgever het (wettelijk minimum) loon aan de werknemer op de beschutte werkplek, zijn er de kosten voor begeleiding van de werknemer en/of inrichting van werkplek en overige bedrijfskosten. Daarnaast draagt de werkgever premies af. De hoogte van de bedragen zorgt er voor dat er uiteindelijk winst of verlies overblijft na aftrek van alle kosten.

Figuur 8. Financiële stromen bij de werkgever bij beschut werk

Werkgever	
Kosten	Baten/inkomsten
Bruto loon (WML)	Productiewaarde
Kosten begeleiding	Loonkostensubsidie
Overige bedrijfskosten	Vergoeding begeleiding
Werkgeverspremies	
<b>Totaal: Verlies (-)</b>	<b>Totaal: Winst (+)</b>

### Financiële effecten bij de werknemer

De werknemer krijgt loon van de werkgever in ruil voor de gewerkte uren en de reistijd/kosten van en naar de werkplek. Als het (wettelijk minimum) loon door het aantal gewerkte uren te laag is om uit de uitkering te komen, dan ontvangt de werknemer ook nog een aanvullende uitkering. Over het bruto loon wordt loonbelasting ingehouden. De hoogte is afhankelijk van het loon en de privé situatie van de persoon/het huishouden.

De betere gezondheid en betere kwaliteit van leven zorgen voor lagere zorgkosten (eigen bijdragen en mogelijk premie ziektekostenverzekering).

De (potentiële) doorstroming kan op termijn voor extra financiële effecten zorgen.

### Financiële effecten bij het Rijk

Het Rijk stelt aan de gemeenten via het BUIG-budget (I-deel) en Participatiebudget geld beschikbaar voor het verwachte aantal beschutte werkplekken aan de gemeenten. Daarnaast is

Figuur 9. Financiële stromen bij de werknemer bij beschut werk

Werknemer	
Kosten/inspanning	Baten
Uren beschut werk	Bruto loon
Reistijd	Netto uitkering
Loonbelasting	Lagere zorgkosten
	Fin. effect ontwikkelpotentie

er budget voor de tijdelijke bonus beschut werk en het LIV (hier niet opgenomen om het niet complexer te maken). Via de werkgeverspremies en de loonbelasting komt een deel van dit geld weer terug bij de Rijksoverheid. Andere financiële stromen zijn de besparingen op de kosten die overlast en criminaliteit opleveren (geldt ook voor andere stakeholders).

Figuur 10. Financiële stromen bij het Rijk bij beschut werk

Rijksoverheid/maatschappij	
Kosten/uitgaven	Baten/inkomsten
Inkomensbudget	Loonbelasting
Participatiebudget	Werkgeverspremies
	Minder kosten overlast/criminaliteit

### Concluderend

Beschut werk heeft, voor zover nu gekwantificeerd kan worden, netto positieve effecten voor een belangrijk deel van de doelgroep. Bovendien zijn er extra positieve effecten te bereiken voor mensen met ontwikkelmogelijkheden. Daardoor zijn er op langere termijn extra baten te verwachten voor individu, gemeente en maatschappij. Deze potentie kan op dit moment alleen kwalitatief worden meegenomen. Beschut werk kan bovendien een rol spelen in het voorkomen van langdurige uitkeringsafhankelijkheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor jongeren die momenteel niet uitkeringsgerechtigd zijn, maar dit op termijn worden. Hierbij kan de gemeente nu investeren om op termijn meer positieve financiële en immateriële baten te behalen. Door de besparing op bijstandsuitkeringen en de Rijksbijdrage is beschut werk financieel haalbaar voor gemeenten. Voor zowel het individu als de gemeente is het goed, wanneer dat mogelijk is, om door beschut werk helemaal uit een uitkeringssituatie te komen.



## 4. Beschut werk vergeleken met andere participatie-instrumenten

Uitgangspunt van deze maatschappelijke kosten-baten analyse is telkens de vergelijking van effecten bij de inzet van beschut werk ten opzichte van een ander instrument dat gemeenten in het verleden hebben ingezet of nog steeds inzetten. In het vorige hoofdstuk beschreven we de basis van deze maatschappelijke kosten-baten analyse met de vergelijking tussen beschut werk en het niet werken (al dan niet met een uitkering). Naar de effecten tussen (beschut) werk en niet werken is veel onderzoek gedaan en literatuur en cijfermateriaal beschikbaar. Voor de vergelijking met de andere participa-

tie-instrumenten is helaas nauwelijks onderzoek en materiaal voorhanden. Daardoor blijft de analyse in dit hoofdstuk vooral kwalitatief.

### 4.1 Vergelijking met andere participatie-instrumenten op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillen tussen beschut werk en andere instrumenten voor participatie: regulier werk, met ondersteu-

**Tabel 10. Overzicht van de verschillende instrumenten om mensen met afstand tot de arbeidsmarkt te laten participeren**

Effect	Doelgroep	Doel	Vorm	Financiering
<b>Werken met ondersteuning</b>	Grote mate van arbeidsprestatie, geringe mate van begeleiding	Duurzaam werken, doorgroei naar regulier werk	Contract op individuele basis	Participatiewet
<b>Werk met behoud van uitkering</b>	Ten dele arbeidsprestatie, begeleiding	Verbeteren vaardigheden, uitstroom naar werk	Veelal groepsarrangementen, soms maatwerk	Participatiewet
<b>Beschut werk</b>	Ten dele arbeidsprestatie, veel begeleiding nodig	Economische zelfstandigheid, verbeteren arbeidsprestatie, doorgroei mogelijk	Veelal groepsarrangementen, soms detachering, soms maatwerk	Participatiewet
<b>Arbeidsmatige dagbesteding</b>	Geen of geringe productiviteit, veel begeleiding en zorg nodig	Veilige structuur deels doorgroei naar (beschut of begeleid) werken, aanleren arbeidscompetenties	Welzijnsinstellingen sociale firma's veelal groepsarrangementen, werken in opdracht	Wmo

Bron: Movisie, bewerking KdV



ning vanuit de gemeente, werken met behoud van uitkering en/of (arbeidsmatige) dagbesteding. In de discussie met de partijen in het veld hebben wij moeten constateren dat het ingewikkeld is andere participatie-instrumenten scherp te definiëren en blijft de vergelijking voornamelijk kwalitatief. Onderstaande tabel geeft op hoofdlijnen de verschillen.

Uit het vorige hoofdstuk en uit bovenstaande vergelijking halen we een aantal kenmerken die tot (kwalitatieve) effecten in kosten en baten leiden. De belangrijkste aspecten zijn:

- werknemerschap;
- daginvulling & structuur;
- werk & relatie werkgever;
- begeleiding;
- en natuurlijk de kosten.

In de volgende paragrafen beschrijven we steeds een instrument en analyseren we vooral kwalitatief welke gevolgen de verschillen hebben op de effecten van beschut werk vergeleken met dat instrument. Let wel: de geformuleerde alternatieven zijn wettelijk gezien geen alternatieven voor beschut werk. Als een persoon een positief advies beschut werk krijgt, is de gemeente immers verplicht een beschutte werkplek aan te bieden. In de praktijk zien we dat gemeenten bij de toedeling van budgetten in het beleid de instrumenten soms wel als alternatieven hanteren.

## 4.2 Arbeidsmatige dagbesteding

### Wat is arbeidsmatige dagbesteding?

Uit informatie van Movisie blijkt dat momenteel naar schatting tussen de 40.000 - 50.000 mensen werken op een plek met de term 'arbeidsmatige dagbesteding'. Zij voeren allerlei activiteiten uit met een arbeidsmatig karakter. Arbeidsmatige dagbesteding is momenteel volop in ontwikkeling. De variëteit en diversiteit is al groot en bij nieuwe initiatieven is de ontwikkeling dat arbeidsmatige dagbesteding en arbeid meer en meer in elkaar overvloeien.

Er zijn bijvoorbeeld vormen van arbeidsmatige dagbesteding waarbij het onderscheid met bijvoorbeeld oud-SW niet gemaakt wordt. In een productie-omgeving worden medewerkers in dezelfde omstandigheden ingezet als waar ook SW-medewerkers aan het werk zijn. Er zijn ook vormen van arbeidsmatige dagbesteding waarbij de inzet plaatsvindt bij een reguliere werkgever en er begeleiding geboden wordt op de werkplek door een jobcoach. Deze vorm heeft een sterk op het individu gericht karakter. Er zijn ook voorbeelden bekend waarbij deelnemers aan arbeidsmatige dagbesteding worden ingezet in de groenvoorziening samen met deelnemers aan een re-integratietraject op basis van de Participatiewet. Tot slot zijn er projecten waarbij met name jongeren die aangewezen zijn op arbeidsmatige dagbesteding samen met

Tabel 11. Verschillen tussen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk

Karakteristieken	Arbeidsmatige dagbesteding	Beschut werk
<b>Werknemerschap</b>	Mensen hebben wel werk, maar zijn geen werknemer	Werknemerschap
<b>Daginvulling en structuur</b>	Afspraken over activiteiten, dagen en tijden zijn minder strak	Consequenties verbonden aan niet nakomen afspraken over activiteiten, dagen en tijden
<b>Werk en relatie werkgever</b>	Wel arbeid, maar niet loonvormend, geen dienstverband, geen salaris, wel onkostenvergoeding	Loonvormende arbeid en dienstverband, salaris, beperkte pensioenopbouw
<b>Begeleiding</b>	Begeleiding gericht op inzetbaarheid en zorg	Begeleiding gericht op inzetbaarheid, arbeidsmatig
<b>Kosten</b>	Grote variatie in type dagbesteding en kosten. Geen gemiddelde kosten bekend	Kosten voor gemeenten helder, afhankelijk van dienstverband en de loonwaarde

Wajongers onder begeleiding werken in de horeca.

Zoals de voorbeelden aangeven is het moeilijk een scherpe definitie te geven. We pogen hier in hoofdlijnen de (graduele) verschillen ten opzichte van beschut werk te beschrijven (zie ook Bijlage 6: *Vergelijking dagbesteding en arbeid*).

### Effect van beschut werk ten opzichte van arbeidsmatige dagbesteding

Doordat de verschillen - en daarmee ook de effecten – niet scherp te krijgen zijn, kunnen wij de effecten alleen kwalitatief presenteren. Alleen de besparing op de uitkering en de loonkosten-subsidie en in mindere mate de productiewaarde zijn kwantitatief meetbaar. De belangrijkste effecten die in het vorige hoofdstuk werden gepresenteerd, passeren hier ook de revue. Dit is gedaan op basis van een expertmatige analyse van de beschikbare literatuur.

1. De belangrijkste reden voor de **positieve invloed** op de **gezondheid** van beschut werk is de daginvulling en structuur van werk. Arbeidsmatige dagbesteding zorgt, afhankelijk van de wijze van aanbieden en het aantal uren dat wordt meegedaan, ook voor een daginvulling en structuur. Dit is gemiddeld wat minder dan bij beschut werk. Hierdoor heeft beschut werk positievere effecten op de gezondheid. Let op, deze effecten treden alleen op als de structuur en gewerkte uren aansluiten bij de capaciteiten van de persoon.

De beschikbare literatuur geeft aan dat (beschut) werk een duidelijke positieve invloed op de kwaliteit van leven en het welzijn van de persoon heeft in vergelijking met niet werken of dagbesteding. Het verschil tussen niet werken en dagbesteding is daarbij klein of afwezig (verschilt per studie). Arbeidsmatige dagbesteding zit wat betreft de daginvulling en structuur en begeleiding mede gericht op arbeid tussen beschut werk en (gewone) dagbesteding in. Berenschot<sup>26</sup> concludeert dat beschut werk op een andere manier het verschil maakt in de

Tabel 12. *Effecten van beschut werk t.o.v. arbeidsmatige dagbesteding*

Effect	Oorzaak	Richting	Voor wie?
<b>Gezondheid</b>	Over het algemeen meer daginvulling en structuur	+	Individu/ zorgverzekeraar
<b>Kwaliteit van leven</b>	Algemeen: meer daginvulling en structuur, meer gericht op arbeid, werknemer zijn.	+	Individu
<b>Schulden</b>	Over het algemeen meer daginvulling en structuur	o/+	Schuldeisers/ gemeente
<b>Koopkracht, consumptie</b>	Salaris in plaats van onkostenvergoeding	o	Individu/ huishouden
<b>Overlast en criminaliteit</b>	Gemiddeld meer daginvulling en structuur, verschil in versterking netwerk onduidelijk	o/+	Maatschappij
<b>Kosten overheid</b>	Verschil in begeleidingskosten Verschil in vervoerskosten	+ € 2.000 tot € 3.500 ?	Gemeente
	Besparing uitkering	+ € 10.750 tot € 11.400	Gemeente/UWV
	Loonkostensubsidie (gemiddeld)	- € 11.300	Gemeente
<b>Effecten werkgever</b>	Meer productie door hogere productieveisen en gewerkte uren	+ € 2.000 tot € 8.000	Werkgever

26) Beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding in relatie tot welbevinden en voorzieningengebruik, Berenschot, september 2016.



levens van mensen dan arbeidsmatige dagbesteding door het sterkere element van prestatie, meer gevoel van meesterschap en de hogere eigenwaarde door loon en dienstverband. Beschut werk zal daarom in de meeste gevallen een **positiever effect op de kwaliteit van leven** hebben dan arbeidsmatige dagbesteding, maar het verschil is duidelijk kleiner dan in het vorige hoofdstuk (vergeleken met niet werken).

Het beroep op mantelzorg zal in belangrijke mate afhangen van de gezondheidseffecten en het aantal uren in dagbesteding of beschut werk.

2. De relatie tussen schulden en het hebben van werk zit vooral in de extra koopkracht (als die er is), de structuur die werk biedt en in de begeleiding. Deze laatste twee aspecten treden ook bij arbeidsmatige dagbesteding in meer of mindere mate op. Het is aannemelijk dat het effect vooral afhankelijk is van de gewerkte uren en de begeleiding.

3. Bij arbeidsmatige dagbesteding wordt voor algemene voorzieningen meestal geen eigen bijdrage gevraagd. Bij maatwerkvoorzieningen komt het voor dat gemeenten een eigen bijdrage vragen. Dit verkleint het beschikbare inkomen. In sommige gevallen krijgen deelnemers wel een onkostenvergoeding voor hun werkzaamheden. Dit kan het financiële effect mogelijk compenseren. Er is hierdoor **geen uitsluitel te geven over het effect op de koopkracht**.

4. Ook de effecten op overlast en criminaliteit zijn vooral gerelateerd aan de mate van participatie en het extra netwerk en de sociale contacten. Arbeidsmatige dagbesteding kan vergelijkbare effecten op **overlast en criminaliteit** en de bijbehorende kosten voor politie en justitie hebben als de mate van participatie en de verbetering van het netwerk vergelijkbaar zijn. In dat geval zijn bij gelijke ureninspanning weinig effecten op dit vlak te verwachten.

5. Voor arbeidsmatige dagbesteding maakt de gemeente ook kosten. Deze kosten verschillen erg over de verschillende vormen, het aantal

27) *Beschut werk: een voorziening met beperkingen*, Robert Capel, september 2015.

28) <https://effectencalculator.nl/maatschappelijke-prijslijst/>, versie 10 oktober 2016.

ingezette uren en de begeleiding. Er is hier geen gemiddeld bedrag voor te vinden. Berenschot is momenteel bezig met een benchmark met betrekking tot arbeidsmatige dagbesteding. De resultaten hiervan worden voor de zomer van 2017 verwacht. Capel<sup>27</sup> rekent met € 30 per dagdeel voor arbeidsmatige dagbesteding bij minder intensieve begeleiding. In de maatschappelijke prijslijst<sup>28</sup> rekent men met € 35 per dagdeel voor een dagactiviteit met lichte begeleiding. De kosten voor arbeidsmatige dagbesteding komen daarmee dus neer op ongeveer € 9.000 tot € 10.500 per jaar voor 3 dagen in de week, vergelijkbaar met een dienstverband van gemiddeld 24 uur per week beschut werk. De **kosten voor begeleiding** zijn dan bij beschut werk gemiddeld **lager** met gemiddeld € 7.000 per jaar voor 3 dagen in de week. De mensen in dagbesteding houden hun uitkering, als ze die hebben. Naast de kosten voor begeleiding spelen ook de **vervoerskosten** een rol. In het verleden onder de AWBZ werden hiervoor tarieven vastgesteld<sup>29</sup>. Het verschil in de hoogte van deze kosten en de wijze van financiering verschilt van gemeente tot gemeente. Er is hier geen eenduidig beeld over. Wel scherp zijn de **besparing op de uitkering** en de kosten voor **loonkostensubsidie**. Beschut werk lijkt daardoor gemiddeld lagere kosten voor de gemeente te geven.

6. Arbeidsmatige dagbesteding heeft geen **effecten bij de werkgever**. De extra productiewaarde is veel kleiner dan bij beschut werk. Wij nemen hier aan dat deze verwaarloosbaar is.

7. De kans op doorgroei naar werk bij een reguliere werkgever bij het deel van de doelgroep met ontwikkelpotentieel lijkt groter bij beschut werk dan bij arbeidsmatige dagbesteding. Voorwaarde is wel dat het beschut werk en de begeleiding hierop is ingericht.

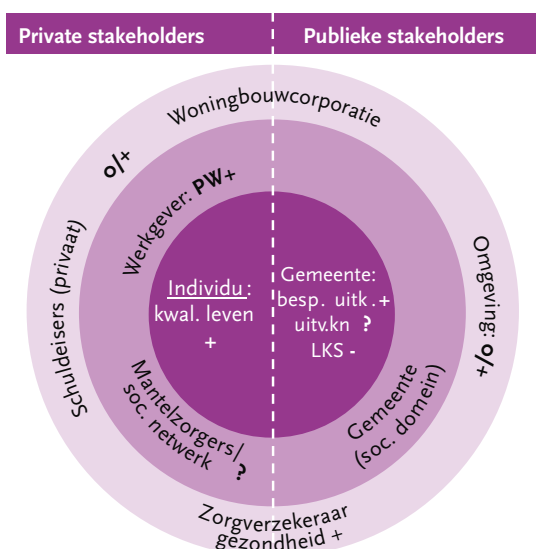
### Concluderend

Arbeidsmatige dagbesteding heeft minder positieve effecten op gezondheid en de kwaliteit van leven dan beschut werk, vooral door de afwezigheid van werknemerschap. De kosten van arbeidsmatige dagbesteding zijn onvoldoende eenduidig om deze te vergelijken met beschut werk. Beschut werk lijkt gemiddeld lagere kosten voor de gemeente te geven en levert een hogere productiewaarde op. Bovendien is de kans op doorgroei naar werk bij een reguliere werkgever groter.

## 4.3 Werk met behoud van uitkering

### Wat is werk met behoud van uitkering?

Wanneer werkactiviteiten worden gecombineerd met een doorlopende uitkering spreken we van 'werk met behoud van uitkering'. In de praktijk zijn er ook situaties waarin mensen met een uitkering structureel vrijwilligerswerk doen of de tegenprestatie, die vallen onder de vergelijking in het vorige hoofdstuk. In deze alinea concentreren we op werkactiviteiten die bijdragen aan de totstandkoming van producten of diensten (ten behoeve van derden). Bovendien gaat het binnen de Participatiewet om tijdelijk werk, zoals werkervaringsplaatsen bij het (voormalige) SW-bedrijf of elders. Bijvoorbeeld als methode om in te schatten wat de mogelijkheden zijn voor doorstroom naar regulier werk of om eerst de (arbeids)vaardigheden te verbeteren. Dit werk wordt veelal in groepsarrangementen georganiseerd, soms als maatwerk. Werken met



29) Prestatiebeschrijvingen en tarieven dagbesteding en vervoer AWBZ, NZa, 2010.

Tabel 13. Verschillen tussen werk met behoud van uitkering en beschut werk

Karakteristieken	Werk met behoud van uitkering	Beschut werk
<b>Werknemerschap</b>	Mensen hebben wel werk, maar zijn geen werknemer	Werknemerschap
<b>Daginvulling en structuur</b>	Consequenties verbonden aan niet nakomen afspraken over activiteiten, dagen en tijden	Consequenties verbonden aan niet nakomen afspraken over activiteiten, dagen en tijden
<b>Werk en relatie werkgever</b>	Wel arbeid, maar niet loonvormend, geen dienstverband, geen salaris, evt. onkostenvergoeding	Loonvormende arbeid en dienstverband, salaris
<b>Begeleiding</b>	Begeleiding gericht op verbeteren vaardigheden, uitstroom naar werk	Begeleiding gericht op inzetbaarheid, arbeidsmatig
<b>Kosten</b>	Grote variatie in type plaatsing en kosten. Geen gemiddelde kosten bekend.	Kosten voor gemeenten helder, afhankelijk van dienstverband en de loonwaarde
<b>Duur</b>	Alleen tijdelijke oplossing	Kan als tijdelijke en structurele oplossing worden ingezet.

behoud van uitkering kan wettelijk alleen op tijdelijke basis.

De Inspectie SZW is de onder andere volgende praktijkvoorbeelden tegengekomen:

- **Proefplaatsingen**, meestal van één tot drie maanden, om te kijken of een kandidaat geschikt is voor een werkplek bij een reguliere werkgever;
- **Stageplaatsen**, vaak van drie tot zes maanden, gericht op het opdoen van gerichte werkervaring;
- **Werkervaringsplaatsen** worden voor verschillende groepen klanten en met verschillende doelen ingezet. Het kan gaan om het opdoen van werknemersvaardigheden of om het opdoen van werkervaring;
- **Participatieplaatsen**, waarin mensen die nog niet bemiddelbaar zijn met behoud van uitkering additionele werkzaamheden mogen verrichten;
- **Oriëntatieplaatsen**, om mensen die nog niet goed weten wat ze willen of kunnen kennis te laten maken met verschillende werksoorten.

De belangrijkste verschillen met beschut werk zijn: de tijdelijkheid van de oplossing, de persoon is geen werknemer en krijgt geen salaris en de begeleiding is anders.

### Effect van beschut werk ten opzichte van werk met behoud van uitkering

Uit voorgaande voorbeelden blijkt dat ook voor werken met behoud van uitkering niet precies scherp te krijgen is wat de specifieke kenmerken zijn. Ook hier presenteren we daarom kwalitatieve effecten op basis van een expertmatige analyse van de beschikbare literatuur. Alleen de besparing op de uitkering en de loonkostensubsidie zijn kwantitatief meetbaar.

1. Het effect op de **gezondheid** is afhankelijk van hoe goed de werkplek aansluit bij de capaciteiten en ontwikkelmogelijkheden van de persoon. Beide instrumenten geven een daginvulling en structuur door werk. Werk met behoud van uitkering kan mogelijk goed aansluiten bij personen met een duidelijke ontwikkelpotentie. Maar als uitstroom naar regulier werk niet mogelijk is, valt de persoon terug in de uitkering en treden deze baten niet op.

2. Voor het **effect op de kwaliteit van leven** gelden dezelfde argumenten. Beschut werk kan door het werknemerschap wel extra positieve invloed op de zelfwaardering en eigenwaarde van de persoon geven.

3. De relatie tussen schulden en het hebben van werk zit vooral in de extra koopkracht (als die er is), de structuur die werk biedt en in de begeleiding. Hier verwachten we geen duidelijk effect.

Tabel 14. Effecten van beschut werk t.o.v. werk met behoud van uitkering

Effect	Oorzaak	Richting	Voor wie?
<b>Gezondheid</b>	Afhankelijk van aansluiting bij persoon. Beschut werk als structurele oplossing heeft langdurig effect.	+/-	Individu/ zorgverzekeraar
<b>Kwaliteit van leven</b>	Extra zelfwaardering en eigenwaarde door het werknemer zijn.	+	Individu
<b>Schulden</b>	Daginvulling en structuur zijn vergelijkbaar	o	Schuldeisers/ gemeente
<b>Koopkracht, consumptie</b>	Salaris i.p.v. onkostenvergoeding	o	Individu/ huishouden
<b>Overlast en criminaliteit</b>	Daginvulling en structuur zijn vergelijkbaar, verschil in versterking netwerk onduidelijk	o	Maatschappij
<b>Kosten overheid</b>	Verschil in begeleidingskosten	?	Gemeente
	Besparing uitkering	+ € 10.750 tot € 11.400	Gemeente/UWV
	Loonkostensubsidie (gemiddeld)	- € 11.300	Gemeente
<b>Effecten werkgever</b>	Meer productie, geen additionele werkzaamheden, meer gericht op arbeid	++	Werkgever

4. Er is **geen uitsluitsel** te geven **over het effect op de koopkracht**, net als bij personen met een uitkering (zie vorig hoofdstuk).

5. Ook de effecten op overlast en criminaliteit zijn vooral gerelateerd aan de mate van participatie en het extra netwerk en de sociale contacten. Hierin zijn de verschillen niet duidelijk en het effect dus ook niet.

6. Voor werk met behoud van uitkering maakt de gemeente ook kosten. Deze kosten verschillen afhankelijk van het type werkplek en de begeleiding. Er is hiervoor geen gemiddeld bedrag te vinden.

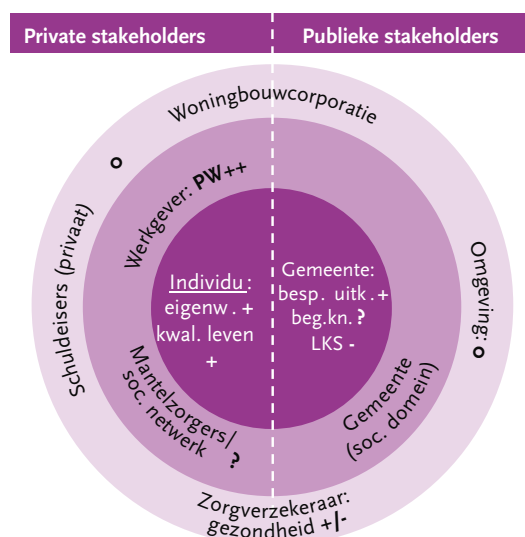
De mensen houden hun uitkering. We kunnen bij beschut werk hierdoor vooralsnog alleen de **besparing op de uitkering** en de **loonkostensubsidie** meenemen.

7. Werk met behoud van uitkering is meer gericht op het ontwikkelen van vaardigheden en betreft soms additionele werkzaamheden. Beschut werk is meer gericht op arbeid en zal daardoor **meer productiewaarde** opleveren.

### Concluderend

(Tijdelijk) werk met behoud van een uitkering is vooral geschikt voor personen met een duidelijk

ontwikkelpotentie. Zodra de personen kunnen uitstromen naar werk treden flinke baten op voor die persoon en de samenleving. Als uitstroom niet mogelijk is, valt de persoon terug in de uitkering en treden deze baten niet op. Beschut werk kan ook tijdelijk worden ingezet als opmaat naar werk bij een reguliere werkgever. Beschut werk geeft meer eigenwaarde en levert meer productiewaarde op. De gemeente heeft dan kosten door de loonkostensubsidie, maar bespaart tegelijk op de uitkeringskosten.



## 4.4 Regulier werk met ondersteuning

Bij regulier werk met ondersteuning gaat het om plaatsing van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bij reguliere werkgevers door gebruik te maken van instrumenten uit de Participatiewet. Het gaat daarbij veelal om de inzet van loonkostensubsidie en jobcoaching en mogelijk een no-risk polis. De belangrijkste verschillen met beschut werk zijn de hoogte van het salaris, de contacten met collega's en de begeleiding.

### Effect van beschut werk ten opzichte van regulier werk met ondersteuning

Regulier werk met ondersteuning en beschut werk lijken in veel aspecten op elkaar, zo blijkt uit onderstaande tabel. De nuances zitten in de verschillen in type werkzaamheden, de andere begeleiding en welk gevoel dit de persoon geeft. De effecten zijn daardoor alleen kwalitatief aan te geven.

1. Het effect op de **gezondheid** is afhankelijk van hoe goed de werkplek aansluit bij de capa-

Tabel 15. Verschillen tussen werk met behoud van uitkering en beschut werk

Karakteristieken	Regulier werk met ondersteuning	Beschut werk
<b>Werknemerschap</b>	Personen zijn werknemer	Werknemerschap
<b>Daginvulling en structuur</b>	Consequenties verbonden aan niet nakomen afspraken over activiteiten, dagen en tijden	Consequenties verbonden aan niet nakomen afspraken over activiteiten, dagen en tijden
<b>Werk en relatie werkgever</b>	Loonvormende arbeid, contract op individuele basis, salaris mogelijk hoger	Loonvormende arbeid en dienstverband, salaris
<b>Begeleiding</b>	Grote mate van arbeidsprestatie, geringe mate van begeleiding	Begeleiding gericht op inzetbaarheid, arbeidsmatig
<b>Kosten</b>	Loonkostensubsidie afhankelijk van dienstverband en de loonwaarde, mogelijk no-risk polis	Kosten voor gemeenten helder, afhankelijk van dienstverband en de loonwaarde

Tabel 16. Effecten van beschut werk t.o.v. regulier werk met ondersteuning

Effect	Oorzaak	Richting	Voor wie?
<b>Gezondheid</b>	Afhankelijk van aansluiting bij de persoon. Kans op betere aansluiting groter bij regulier werk.	o/-	Individu/ zorgverzekeraar
<b>Kwaliteit van leven</b>	Mensen in reguliere baan voelen zich meer gewaardeerd en beter opgenomen in de maatschappij	-	Individu
<b>Schulden</b>	Daginvulling en structuur zijn vergelijkbaar	o	Schuldeisers/ gemeente
<b>Koopkracht, consumptie</b>	Bij regulier werk meer kans op hoger salaris	o/-	Individu/ huishouden
<b>Overlast en criminaliteit</b>	Daginvulling en structuur zijn vergelijkbaar, bij regulier werk mogelijk meer versterking netwerk	o /-	Maatschappij
<b>Kosten overheid</b>	Verschil in begeleidingskosten	-	Gemeente
	Beide besparing uitkering	o	Gemeente/UWV
	Beide loonkostensubsidie	o	Gemeente
<b>Effecten werkgever</b>	Afhankelijk van type werkzaamheden en match persoon. Kans op goede match kleiner.	o/-	Werkgever

citeiten en ontwikkelmogelijkheden van de persoon. Beide instrumenten geven een daginvulling en structuur van werk. De kans dat regulier werk goed aansluit bij de persoon is groter.

2. Mensen in een reguliere baan voelen zich meer gewaardeerd en beter opgenomen in de maatschappij dan degenen in een beschutte werkplek. Hierdoor heeft beschut werk ten opzichte van regulier werk met ondersteuning minder positief **effect op de kwaliteit van leven**.

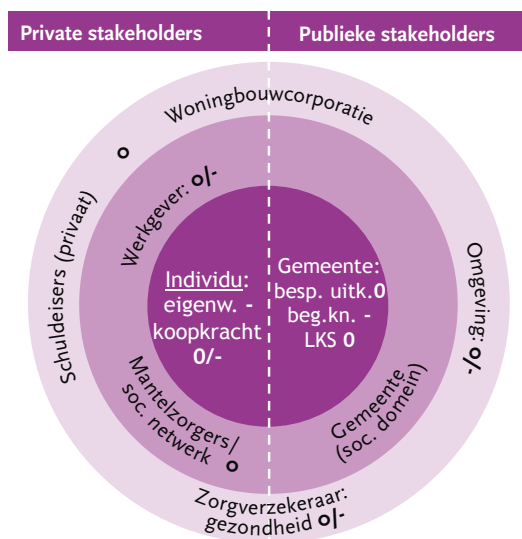
3. De relatie tussen schulden en het hebben van werk zit vooral in de structuur die werk biedt en in de begeleiding. Hier verwachten we geen duidelijk effect.

4. Bij regulier werk is de kans op een hoger salaris dan WML groter. Bij beschut werk is het **effect op de koopkracht dan minder**.

5. Ook de effecten op overlast en criminaliteit zijn vooral gerelateerd aan de mate van participatie en het extra netwerk en de sociale contacten. De daginvulling en structuur zijn vergelijkbaar, bij regulier werk is er mogelijk meer versterking van het netwerk. Bij beschut werk is het **effect op de overlast en criminaliteit waarschijnlijk minder**.

6. De **besparing op de uitkering** en de **loonkostensubsidie** zijn in beide situaties (bij gelijke loonwaarde) hetzelfde. De manier van begeleiding verschilt wel. Voor beschut werk is de begeleiding intensiever dan de ondersteuning bij regulier werk. De **kosten voor begeleiding** bij beschut werk zullen daardoor **hoger** zijn.

7. Zowel beschut werk als regulier werk is gericht op arbeid. Het effect op de productiewaarde hangt vooral af van de type werkzaamheden en in hoeverre die aansluiten bij de persoon. Bij regulier werk met individuele oplossing is de kans op een goede match groter dan bij beschut werk. Beschut werk zal daardoor een **lagere productiewaarde** opleveren.



### Concluderend

Werken bij een reguliere werkgever, met inzet van ondersteunende maatregelen, zoals een no-risk polis en loonkostensubsidie heeft grotere baten dan beschut werk. Als het arbeidsvermogen van de persoon groot genoeg is zal dit de meeste meerwaarde voor de persoon en de samenleving geven. Een groot deel van de doelgroep heeft echter geen groot arbeidsvermogen, waardoor beschut werk voor hen meer geschikt is.





## 5. Conclusies en aanbevelingen

### Beschut werk levert bij mensen uit de doelgroep meerwaarde op

Door beschut werk te vergelijken met de situatie zonder werk of andere arbeidsmatige dagbesteding zijn de belangrijkste financiële en immateriële effecten van beschut werk vastgesteld. De effecten verschillen wel sterk van persoon tot persoon. De effecten zijn het duidelijkst in de vergelijking tussen beschut werk en een uitkering (niet werken).

Beschut werk:

- heeft een **positieve invloed** op de **zelfwaardering** en de **eigenwaarde** van de persoon;
- heeft een **positieve invloed** op de **gezondheid** en het **welzijn** van de persoon;
- **verkleint** de kans op **schulden**;
- heeft een **wisselend effect op de koopkracht** van mensen omdat het erg afhangt van de persoonlijke situatie;
- leidt tot een **daling van overlast en criminaliteit**;
- **bespaart** bij de gemeente of UWV de kosten van een **uitkering**;
- zorgt voor **kosten voor de beschutte werkplek** bij de gemeente: loonkostensubsidie en kosten voor begeleiding en werkplekaanpassing;
- heeft **effect op de uitvoeringskosten** van de gemeente;
- levert **productiewaarde** op bij de werkgever, hier staan loon en overige kosten tegenover.

### Kosten zijn voor de overheid en baten vooral voor de betrokkene en de maatschappij

Zoals vaker bij publieke taken komen de kosten en baten niet bij dezelfde betrokkenen terecht. De kosten komen grotendeels voor rekening van de overheid (en dan meestal de gemeente, die hiervoor middelen van het Rijk ontvangt), terwijl de baten vooral terecht komen bij de inwoner van die gemeente met beschut werk, de maatschappij als geheel of bij UWV (als gevolg van een besparing op de WW of Wajong uitkering). Het financiële effect voor de overheid kan bij sommige mensen negatief zijn, maar daar staan positieve effecten, financieel en immaterieel, bij anderen tegenover.

### Geen eenduidig beeld mogelijk van effecten op individueel niveau

In de analyse is gekeken naar de effecten die beschut werk heeft op bijvoorbeeld personen uit de doelgroep ("persona"). Door grote verschillen in de doelgroep van beschut werk is er echter geen eenduidig beeld te geven van de omvang van deze effecten. Het algemene beeld voor deze persona is dat er grote variatie in kosten, besparingen en positieve effecten zijn. De meeste variatie zit in de kosten voor

loonkostensubsidie, begeleiding, productiewaarde, betere kwaliteit van leven en besparing op overlast en criminaliteit. Per saldo zijn er persona waarbij de financiële effecten en in geld gewaardeerde baten hoger zijn dan de kosten en persona waarbij dat niet zo is. Belangrijk om te melden is dat niet alle effecten in geld kunnen worden gewaardeerd, waardoor er geen volledig kwantitatief overzicht te geven is.

## Op lange termijn zijn extra baten te verwachten (bijvoorbeeld bij doorgroei)

Wij hebben geconstateerd dat beschut werk positieve effecten kan hebben als (tijdelijke) oplossing voor mensen met ontwikkelmogelijkheden. Door gerichte begeleiding kan een deel van de doelgroep mogelijk doorgroeien naar begeleid werken of op termijn regulier werk met ondersteuning. Belangrijk is dan wel dat het beschut werk en de begeleiding hierop is ingericht. Daardoor zijn er op langere termijn extra baten te verwachten voor individu, gemeente en maatschappij. Deze potentie is op dit moment alleen kwalitatief meegenomen.

Beschut werk kan bovendien een rol spelen in het voorkomen van langdurige uitkeringsafhankelijkheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor jongeren die momenteel niet uitkeringsgerechtigd zijn, maar dit op termijn worden. Hierbij kan de gemeente nu investeren om op termijn meer positieve financiële en immateriële baten te behalen.

## Beschut werk (kwalitatief) vergeleken met andere participatie-instrumenten

Uit de analyse komt dat beschut werk duidelijke baten heeft ten opzichte van niet werken, vooral door de hogere eigenwaarde van de persoon, de hogere gezondheid en welzijn.

- Deze effecten zijn het grootst bij werken bij een reguliere werkgever, met inzet van ondersteunende maatregelen, zoals een no-risk po-

lis en loonkostensubsidie. Als het arbeidsvermogen van de persoon groot genoeg is zal dit de meeste meerwaarde voor de persoon en de samenleving geven. Anders is beschut werk een meer geschikte oplossing.

- Arbeidsmatige dagbesteding heeft minder positieve effecten dan beschut werk, mede door de afwezigheid van werknemerschap. Er is geen duidelijk beeld van arbeidsmatige dagbesteding om scherpere conclusies te kunnen trekken. Bovendien zijn de kosten van arbeidsmatige dagbesteding onvoldoende eenduidig om te vergelijken met beschut werk. Beschut werk heeft gemiddeld lagere kosten voor de gemeente en levert een hogere productiewaarde op met bovendien een grotere kans op doorgroei naar werk bij een reguliere werkgever.
- (Tijdelijk) werk met behoud van een uitkering is vooral geschikt voor personen met een duidelijke ontwikkelpotentie. Zodra de personen kunnen uitstromen naar werk treden flinke baten op voor die persoon en de samenleving. Als uitstroom niet mogelijk is, valt de persoon terug in de uitkering en treden deze baten niet op. Beschut werk geeft meer eigenwaarde en levert meer productiewaarde op. De gemeente heeft dan kosten door de loonkostensubsidie, en bespaart tegelijk op de uitkeringskosten.

## Vervolgonderzoek is nodig naar immateriële baten en arbeidsmatige dagbesteding

In deze analyse is gebruik gemaakt van kengetallen uit eerdere studies naar de effecten van (beschut) werk. De ervaringen met nieuw beschut werk is echter nog zeer beperkt. De onzekerheidsmarge rond de uitkomsten is daarom nog wel groot. Ons advies is om nader onderzoek uit te voeren naar de ontbrekende informatie:

- de kans op ontwikkeling/doorstroming bij beschut werk;
- de effecten op mantelzorg aan de persoon met beschut werk of juist door deze persoon;
- de effecten bij de werkgever.



Belangrijker nog is onze bevinding dat met name geen eenduidig beeld bestaat van arbeidsmatige dagbesteding, zowel qua kosten als qua effecten. Gemeenten willen integrale oplossingen kunnen inzetten om participatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te bevorderen. In sommige gemeenten wordt arbeidsmatige dagbesteding gebruikt als alternatief voor beschut werk. Daarom is vervolgonderzoek nodig naar de kosten en vooral de effectiviteit van arbeidsmatige dagbesteding.

## Bijlage 1: Samenstelling stakeholdergroep en klankbordgroep

### Projectteam opdrachtgever

Organisatie	Persoon
Cedris	Gerard Ruis
SBCM	Bruno Fermin

### Stakeholdergroep

Organisatie	Persoon
Baanbrekers	Mark Smetsers
Weener XL	Leida Rasing
Aanjager Programmaraad	Jan van de Sluis
UWV	Stefan Leliveld
Ministerie van SZW	Simon Heeremans
Divosa	Milou Haggenburg/Evert Jan Slootweg
MEE-NL	Angelika Herben
CNV	Carolien de Heer
Movisie	Marjet van Houten
AWVN	Piet Vessies
Sociaal en Cultureel Planbureau	Patricia van Echtelt
Start Foundation	Peter Brouwer
BS&F	Haaye Tiggelaar
Mobility (mensen met arbeidsbeperking)	Jos Sprenkels

### Klankbordgroep

Organisatie	Persoon
!GO	Egbert Lichtenberg
Werkplein Fivelingo	Egberdien ten Brink
Felua-groep	Gerrie van Sunder
Ministerie van SZW	Yvonne Wijnands
Divosa	Alexandra Bartelds
MEE-NL	Mirjam Sterk
FNV	Peter Wiechman
VU/Movisie	Saskia Keuzenkamp
VNG	Mathilde van de Ven
Landelijke Cliëntenraad	Gerrit van der Meer
SEOR	Jaap de Koning (alleen schriftelijke reactie)

## Bijlage 2: Persona's uitgewerkt

Tijdens de EffectenArena en de uitwerking van de effecten zijn onderstaande persona's gebruikt. Om de persona te kunnen vaststellen zijn onderscheidende criteria nodig:

- Leeftijd en geslacht;
- Ontwikkelpotentieel van de persoon;
- Type beperking (gedrags- en/of fysieke problematiek);
- Benodigde begeleiding;
- Thuisituatie (zelfstandig, bij ouders/ verzorgers, begeleid wonen);
- Type en omvang eigen netwerk;
- Inzetbaarheid/werktijd;
- Loonwaarde;
- Huidige situatie (nugger, Wajong, wachtlijst SW, bijstand, schoolverlater, etc.).

### 1. Shirley

Shirley is een vrouw van 18 jaar met een lichte verstandelijke beperking (LVB 2).

#### Achtergrond

- Shirley zat op het VSO/Pro, maar heeft geen startkwalificatie;
- Ze heeft een cognitieve beperking en kan daardoor moeilijk leren;
- Shirley heeft enige mate van ontwikkelpotentie, maar een gebrek aan zelfvertrouwen;
- Ze is niet uitkeringsgerechtigd (zogenaamde nugger).

#### Begeleiding

- Ze is overgevoelig voor prikkels en heeft een grotere kans op verslaving;
- Mede daarom is vooral structuur en duidelijkheid voor haar nodig. Bij goede begeleiding is (op termijn) regulier werk mogelijk. Op dit moment ziet ze nog geen verschil tussen stage en werk.

#### Omgeving/netwerk

- Shirley is speels en onvolwassen en zeer beïnvloedbaar door haar omgeving;
- Ze heeft geen stabiele thuisituatie en woonomgeving; haar ouders zijn mogelijk ook licht verstandelijk beperkt. Er zijn weinig steunende volwassenen in haar omgeving;
- Er is zelfs sprake van een zogenaamd negatief netwerk met licht crimineel gedrag en er is mogelijk sprake van seksueel misbruik;

- Shirley komt zelf ook regelmatig in situaties waarin zij gedwongen of verleid wordt de wet te overtreden. Ze ziet zelf de gevolgen niet in van haar acties.

### 2. Kees

Kees is een man van 33 met niet aangeboren hersenletsel door een auto-ongeluk. Daarnaast heeft hij motorische problemen doordat hij deels verlamd is.

#### Achtergrond

- Kees heeft een opleiding gevolgd en zijn IQ is bovengemiddeld;
- Hij had een reguliere baan, maar is via de WW in de WIA of bijstand terechtgekomen.

#### Begeleiding

- Kees overschat zijn eigen capaciteiten en zijn omgeving doet dat ook;
- Hij heeft een lage frustratie/agressie drempel en is ook relationeel gefrustreerd;
- Hij heeft veel structuur en begeleiding nodig bij werkzaamheden.

#### Omgeving/netwerk

- Kees woont óf begeleid (zoveel mogelijk zelfstandig) óf met een partner die hem ondersteunt;
- Hij krijgt zorg van andere zorgverleners;
- Hij heeft een goed netwerk, maar dat wordt langzaam minder. Het contact met vrienden is verwaterd.

### 3. Fatima

Fatima is een vrouw van 41 jaar met autisme.

#### Achtergrond

- Fatima is, mede door haar autisme, gekwalificeerd voor repeterend werk;
- Ze heeft relatief veel loonwaarde en kan normaal betaald werk aan. Daarvoor is wel intensieve begeleiding nodig.

#### Begeleiding

- Door haar autisme heeft Fatima altijd structuur nodig. Ze vaart het best bij langdurige contacten met dezelfde personen. Er is veel opbouw van vertrouwen nodig voordat ze iemand toelaat;

- Ze is permanent afhankelijk van duiding door anderen;
- Fatima is snel overstuur en heeft dan last van blokkades. Dit vraagt om een heel “veilige” aanpak.

#### **Omgeving/netwerk**

- Fatima heeft een zeer beperkt netwerk, dat voornamelijk bestaat uit één ouder. Ze is wel in beeld bij de hulpverlening.

#### **4. Martijn**

Martijn is een man van 47 jaar met een ernstige psychische aandoening.

#### **Achtergrond**

- Martijn heeft meerdere psychoses gehad en is iedere keer geestelijk iets verder achteruitgegaan;
- Hij had oorspronkelijk een middelbaar opleidingsniveau, maar haalt dat nu niet meer;
- Hij woont in een beschermde woongroep, met een eigen voordeur;
- Tegenwoordig heeft hij meer ritme, is zijn aandoening meer onder controle en heeft hij minder aanvallen;
- Martijn heeft nog ontwikkelpotentie, mits hij de rust en tijd krijgt om vaardigheden aan te leren.

#### **Begeleiding**

- Martijn staat onder behandeling bij een GGZ-instelling;
- Hij gaat tweemaal per week naar een (creatieve) dagbesteding;
- Hij heeft een bewindvoerder voor zijn schulden, die zijn ontstaan tijdens zijn psychoses;
- Martijn kan niet meer dan drie dagen per week werken. Hij heeft een begeleider nodig die zorgt voor de structuur en rust om te kunnen werken.

#### **Omgeving/netwerk**

- Martijn wordt vooral ondersteund door zijn ouders. Helaas is één van hen ernstig ziek, waardoor zij minder ruimte hebben om hem te begeleiden;
- Hij heeft een klein netwerk, met maar een paar andere mensen in zijn omgeving.

#### **5. Ahmed**

Ahmed is een man van 53 en hij zit al langdurig in de bijstand.

#### **Achtergrond**

- Ahmed is een 1<sup>e</sup> generatie migrant met een slechte taalbeheersing;
- Hij heeft een laag opleidingsniveau (mogelijk analfabetisme);
- Hij heeft in het verleden gewerkt, maar doet dat allang niet meer. Hij neemt aan dat werken niet meer zal gebeuren;
- Hij heeft last van chronische depressie en een verminderde gezondheid.

#### **Begeleiding**

- Ahmed zit in de schulden door een gokverslaving. Dit is nog niet onderkend en er is hier geen begeleiding voor;
- Hij wil niet werken of kan dat niet door de niet onderkende schuldenproblematiek;
- Hij is sociaal en fysiek niet werk-fit en mist sociale vaardigheden;
- Hij heeft weinig vertrouwen in eigen kunnen en is stressgevoelig zodra er sprake is van werkdruk; Ahmed heeft aanpassingsmoeilijkheden als hij weer aan het werk gaat.

#### **Omgeving/netwerk**

- Ahmed heeft een slecht sociaal netwerk, doordat veel mensen in zijn omgeving in dezelfde positie verkeren. Daardoor heeft hij weinig mensen die hem stimuleren te gaan werken of daarbij helpen.

## Bijlage 3: Overzicht aantallen beschut werk

In onderstaande tabel staat een overzicht van de gemeenten met meer dan 10 aanvragen.

*Tabel 17 Gemeenten met tien of meer aanvragen, en de behandeling van de aanvragen (situatie voorjaar 2017)*

Gemeente	Aanvragen	Adviezen	Positieve adviezen	Negatieve adviezen	Nog niet behandelde aanvragen
Den Haag	176	143	90	53	33
's Hertogenbosch	63	52	38	14	11
Amsterdam	61	45	32	13	16
Breda	39	28	25	23	11
Oss	39	29	13	16	10
Alkmaar	29	26	11	15	3
Groningen	21	17	15	2	4
Assen	19	14	11	3	5
Haarlemmermeer	17	13	12	1	4
Leiden	17	15	10	5	2
Almere	16	15	14	1	1
Alphen aan den Rijn	15	9	9	0	6
Apeldoorn	14	12	10	2	2
Wageningen	14	12	2	10	2
Den Helder	12	5	3	2	7
Rotterdam	11	2	2	0	9
Gouda	10	7	7	0	3
Zoetermeer	10	7	6	1	3
<b>Totaal</b>	<b>583</b>	<b>451</b>	<b>310</b>	<b>161</b>	<b>132</b>

In totaal, over 2015 (325) en 2016 (583) zijn er 908 aanvragen advies beschut werk bij UWV gedaan. In totaal zijn er 455 positieve adviezen afgegeven. 116 in 2015 en 339 in 2016 (t/m nov). Het aandeel positieve adviezen is in 2016 (70,5%) hoger dan in 2015 (66,3%).

## Bijlage 4: Achtergrondinformatie bij MKBA-berekeningen

### 1e resultaat MKBA (beschut werk ten opzichte van uitkering)

Uitgangspunt voor het vaststellen van de effecten is het individu uit de doelgroep. Uit de literatuur zijn kengetallen beschikbaar, vooral met betrekking tot de effecten van werk versus niet werk (uitkering).

Effect	Omschrijving	Bron	Waardering	Effect p.j.
<b>Gezondheid</b>	Besparing kosten medisch zorggebruik na het starten met betaald werk (na 12 maanden, jaarbasis)	EMC	€ 1.112 per jaar aan zorggebruik en maatschappelijk werk	€ 1.112
<b>Welzijn</b>	Kwaliteit van leven (QALY)	MKBA-richtlijn	€ 50.000 tot € 100.000 euro per gewonnen levensjaar	
	Beschut werk verhoogt kwaliteit van leven ten opzichte van niet werken	Internationale literatuur (zie SEO, 2016)	0,04 - 0,06 QALY	
	Effect beschut werk op kwaliteit van leven (p. j.)		<b>Let op: kosten voor gezondheid zijn hier al onderdeel van!</b>	€ 2.000 tot € 6.000
<b>Mantelzorg</b>	Tijdkosten van mantelzorgers, vervangingskosten per uur	Zorginstituut Nederland	€ 14 per uur	
	Besparing in uren mantelzorg per week	Lysias	0,3 uren per week	
	Correctie voor verleende mantelzorg	Kokx DeVoogd	10%	
	Besparing tijdskosten mantelzorg			€ 80
<b>Schulden</b>	Gem. kosten van schulden per persoon (huisuitzetting, afsluiten gas & licht, maatschappelijk werk)	Van Geuns	€ 1.161	
	Kans op schulden werk – niet werk (voor doelgroep)	NIBUD	20% vs. 38%	
	Effect op schulden per persoon			€ 210
<b>Criminaliteit</b>	Gemiddelde kosten van een delict (gemiddeld 3 delicten per jaar)	SEO	€ 2.517	
	Vermindering recidive door werk	Verbruggen	48,8%	
	Kans op overlastgevend of crimineel gedrag bij doelgroep	SEO	33%	
	Bij overlastgevend of crimineel gedrag: Gem. aantal delicten per jaar, niet-werkenden	SEO	3,7	
	Besparing kosten delicten door werk, per jaar, per persoon	SEO		€ 1.580
	Veiligere buurt (via huizenprijzen)		n.t.b.	
<b>Kosten uitkering</b>	Bijstandsuitkering per jaar, nettobedrag	SEO	€ 12.530	
	ZW-, Wajong-, WIA-uitkering per jaar, brutobedrag	SEO	€ 13.295	
	Uitvoeringskosten gemeente	Divosa	€ 2.235	
	Uitvoeringskosten UWV	UWV	€ 500	



Effect (vervolg)	Omschrijving	Bron	Waardering	Effect p.j.
<b>Kosten beschut werk</b>	Budget loonkostensubsidie (bij loonwaarde van 30%)	MinSZW	€ 17.000	
	Budget vergoeding gem. kosten voor begeleiding en werkplekaanpassing	MinSZW	€ 8.500	
	Gemiddelde uitvoeringskosten beschut werk	Capel	€ 1.500	
	Gemiddelde opbrengst van beschut werk p.p.	Capel	€ 5.000 (€ 2.000 - € 8.000)	
	Gemiddelde kosten werkgever beschut werk (begeleiding, leiding, materiële kosten) p.p.	Capel	€ 9.000 (€ 6.000 - € 12.000)	

## Bronnen:

- Het monitoren van arbeidstoeleiding van mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt en gezondheidsproblemen; Erasmus MC, 2016.
- Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein; SEO, 2016.
- Richtlijn voor het uitvoeren van economische evaluaties in de gezondheidszorg, Zorginstituut Nederland, februari 2016
- Maatschappelijke kosten en baten dienstverlening van Pantar; SEO, 2016
- MKBA naar de Participatieplekken in de Drechtsteden, Lysias consulting group, mei 2016.
- Schuldhulpverlening loont!, Van Geuns, Jungmann, Kruis, Calkoen & Anderson, 2011.
- Kans op financiële problemen 2016, NIBUD, 2016.
- Huishoudens in de rode cijfers 2015, Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden, Panteia, 2015.
- Effects of employment and unemployment on serious offending in a high-risk sample of men and women from ages 18 to 32 in the Netherlands. British Journal of Criminology, 52(5), 845-869, Verbruggen, J., Blokland, A.A.J., van der Geest, V.R., 2012.
- Beschut werk: een voorziening met beperkingen, Robert Capel, september 2015.

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

\* Bij de interne afdelingen in de SW-bedrijven is sprake van een opbrengst van gemiddeld ongeveer € 5.000 per persoon. Bij een AWBZ-dagbesteding is deze meestal vrijwel nihil. Het accent ligt bij dagbesteding op welbevinden van de medewerker, en niet op te behalen productie. Een principiële verschil daarbij is dat de keuze van activiteit bij de AWBZ plaatsvindt op basis van vrijwilligheid en niet op basis van optimale inzetbaarheid.

\*\* Bij de AWBZ-dagbesteding liggen de kosten voor een voltijdsplek in de orde van € 15.000 tot € 20.000 bij een lichtere handicap of hoger bij zwaardere of complexere beperkingen. Belangrijke kostenfactor is de benodigde begeleidingsintensiteit. Bij AWBZ-dagbesteding kan dit in de orde van 1 : 5 tot 1 : 8 liggen. Per dagdeel zijn vergoedingen gebruikelijk van € 35 tot € 40 per dagdeel. De wijze waarop de dagbesteding vanuit de AWBZ werd georganiseerd is nu ook in transitie, en worden gezien de bezuinigingen de dienstverlening en tarieven hierop aangepast. In dit rekenvoorbeeld wordt voor de minder intensieve begeleiding uitgegaan van € 30 per dagdeel.

# Bijlage 5: Resultaat EffectenArena beschut werk ten opzichte van uitkering

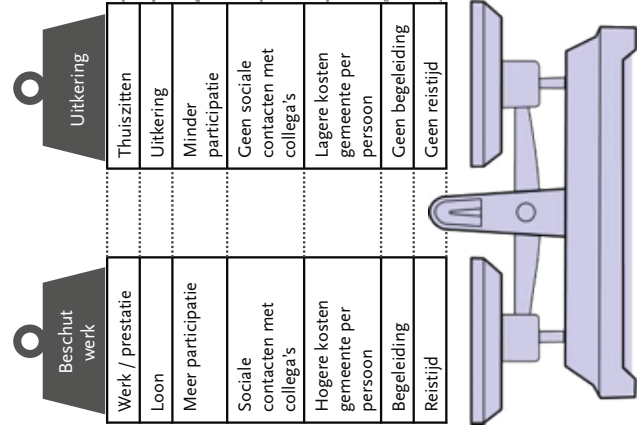
## Effecten-Arena beschut werk

**1** Alternatief voor beschut werk:  
1. Uitkering (incl. NUGGers)

**3** Belanghebbenden:

- Individu uit de doelgroep
- Huishouden individu
- Netwerk/mantelzorgers individu (familie, buren, vrienden)
- Buurt/ wijk
- Gemeente
- Werkgever
- UWV
- Onderwijs
- Rijksoverheid

**2** Afweging van verschillen tussen beschut werken en uitkering:



**3** Voor elk verschil: de directe gevolgen van beschut werken voor belanghebbenden:

Nuttig, gelukkig voelen, toegev. waarde maatschappij	
Opleiding, vaardigheden, evt. stijging part.ladder/ZRM	
Verbreeding netwerk/hulp via collega's en werkgever	
Koopkrachtverbetering (let op armoedeval?)	
Minder vrije tijd	
Minder verveling, "klieren" (in vrije tijd)	
Evt. minder koopkracht huish.	
Minder druk op huishouden	
Minder mantelzorg nodig dan bij uitkering?	
Hogere uitvoeringskosten dan bij uitkering?	
Hogere programmakosten	
Imago, beter HR beleid, beter leidinggeven	
Kosten en investeringen voor inrichten en begeleiding	
Extra omzet	
Lagere kosten (Wajong)	
Kosten/opbrengsten premies, belastingen, pensioen, omzet	

**4** Indirecte maatschappelijke gevolgen van beschut werken vergeleken met het alternatief:

Gezondheid & welzijn indiv. huishouden, mantelzorgers	
Schulden	
Criminaliteit	
Economisch effect	
Minder geld voor andere doelgroepen	
Minder zorg (Wmo/Jeugd) nodig	
Afname solidariteit bij toename uitkeringen	

## Bijlage 6: Vergelijking dagbesteding en arbeid

Dimensies	Dagbesteding		Arbeid
	Niet-arbeidsmatige dagbesteding	Arbeidsmatige dagbesteding	
Doel van de activiteiten	Doel van de activiteiten is een zinvolle dagbesteding voor cliënten, gericht op behoud of ontwikkeling van vaardigheden	Doel van de activiteiten is toeleiding naar arbeid	Het doel van de activiteiten is het genereren van inkomsten
Aard van de activiteiten	De activiteiten richten zich primair op recreatie (hobby, sport, 'snoezelen') of educatie / ontwikkeling	De activiteiten richten zich primair op het maken van producten voor de verkoop of het leveren van diensten (intern of extern)	
Productie-eisen	Geen kwantitatieve productie-eisen, kwalitatieve productie-eisen zijn mogelijk	Kwantitatieve en kwalitatieve productie-eisen	
Begeleiding	De activiteiten worden uitgevoerd onder begeleiding van een zorgverlener	De activiteiten worden uitgevoerd zonder begeleiding van een zorgverlener	
Nakomen van afspraken	Aan het niet nakomen van afspraken (over activiteiten, dagen en tijden) zijn geen ingrijpende consequenties verbonden	Aan het niet nakomen van afspraken (over activiteiten, dagen en tijden) zijn consequenties verbonden	
Locatie	Woonwom / activiteitencentrum / zorgboerderij / cliëntgestuurd project	Werkproject	Regulier bedrijf / SW-bedrijf / vereniging / non-profit organisatie
Financiële vergoeding	Geen salaris, geen onkostenvergoeding		Salaris

[< terug naar inhoudsopgave](#)