



Samenvatting | CEDRIS & SBCM

Maatschappelijke kosten-batenanalyse beschut werk

Objectieve informatie over de meerwaarde van beschut werk



Uitvoering onderzoek:
KokxDeVoogd, Houten
Ewout Bückmann
Eric Dorscheidt
Michiel Hes

© november 2017

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

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

SBCM
Postbus 556
2501 CN Den Haag
T: 070 - 376 58 47
E: info.sbcm@caop.nl
W: www.sbcm.nl
 [@SBCMsw](https://twitter.com/SBCMsw)
Volg ons op LinkedIn!

Over Cedris en SBCM

Cedris is de landelijke vereniging voor sociale werkgelegenheid en re-integratie.
De vereniging richt zich voor haar leden op kennisontwikkeling, dienstverlening en belangenbehartiging.

Bijdragen aan passend, betaald en duurzaam werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dàt is de missie van SBCM, Kenniscentrum en A&O-fonds sociale werkgelegenheid.

Aanleiding en doel van de Maatschappelijk kosten-baten analyse Beschut werk

Beschut werk is bedoeld voor mensen die wel kunnen en willen werken maar zoveel begeleiding of aanpassingen nodig hebben, dat niet van een werkgever kan worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Met het instrument beschut werk, komen zij toch in aanmerking voor een dienstverband bij een werkgever. Het Rijk stelt via het participatiebudget middelen beschikbaar aan gemeenten om deze (nieuwe) beschutte werkplekken in te richten. Werkgevers kunnen daarmee gecompenseerd worden voor de ontbrekende loonwaarde en de kosten van begeleiding. 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. Sommige gemeenten vinden dat beschut werk een te 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 van het instrument heeft ertoe geleid dat de staatssecretaris van SZW gemeenten per 1 januari 2017 verplicht heeft beschut werk in te zetten. Ook het aantal beschut werkplekken 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 met dit onderzoek waarin de maatschappelijke kosten én baten van beschut werk in kaart zijn gebracht. In deze maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) zijn de belangrijkste kosten en baten van inzet van beschut werk voor een individu, de gemeente en de hele maatschappij inzichtelijk gemaakt. Bestaande - vaak subjectieve - beelden over beschut werk kunnen met dit onderzoek getoetst worden aan objectieve informatie.

Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

Om de effecten van beschut werken op een goede manier te kunnen vergelijken met andere participatie-instrumenten is het belangrijk dat de maatschappelijke kosten-baten analyse (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. De onderzoekers maken gebruik van kengetallen uit de wetenschappelijke literatuur (evidence based), aangevuld met door stakeholders getoetste aannames, waar geen andere informatie beschikbaar is. In dit onderzoek worden de effecten van beschut werk vergeleken met effecten van aanpalende participatie-instrumenten om de kosten en baten in perspectief te kunnen zetten. Een noodzakelijke kanttekening hierbij is dat de geformuleerde alternatieven wettelijk gezien geen alternatieven zijn voor beschut werk. Als een persoon een positief advies beschut werk krijgt, is de gemeente immers verplicht een beschutte werkplek aan te bieden.

Cedris en SBCM hebben de onderzoekers expliciet gevraagd in het onderzoek aandacht te besteden aan de rol en positie van gemeenten. Zij zijn immers de partij die primair aan de slag moeten met het instrument beschut werk. Dat betekent dat betrokkenheid van gemeente en andere relevante stakeholders noodzakelijk was en is voor het kunnen volgen en uiteindelijk toepassen van de MKBA-resultaten. De onderzoekers hebben de betrokkenheid van gemeenten en andere stakeholders vormgegeven door het houden van EffectenArena-sessies met de stakeholders, verdiepende interviews met betrokken gemeenten en andere stakeholders en door de inrichting van een klankbordgroep met alle stakeholders om de kwaliteit van het onderzoek te bewaken (zie de volledige eindrapportage voor een overzicht van betrokken stakeholders).

Algemene conclusie: beschut werk kan duidelijke financiële en immateriële baten opleveren

Uit de analyse blijkt dat beschut werk belangrijke financiële en immateriële baten oplevert. De effecten verschillen wel sterk van persoon tot persoon en 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 criminaliteit en overlast**;
- **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.

In onderstaande tabel staan de geïnventariseerde kosten en baten met een bandbreedte omdat de effecten situationeel afhankelijk zijn.

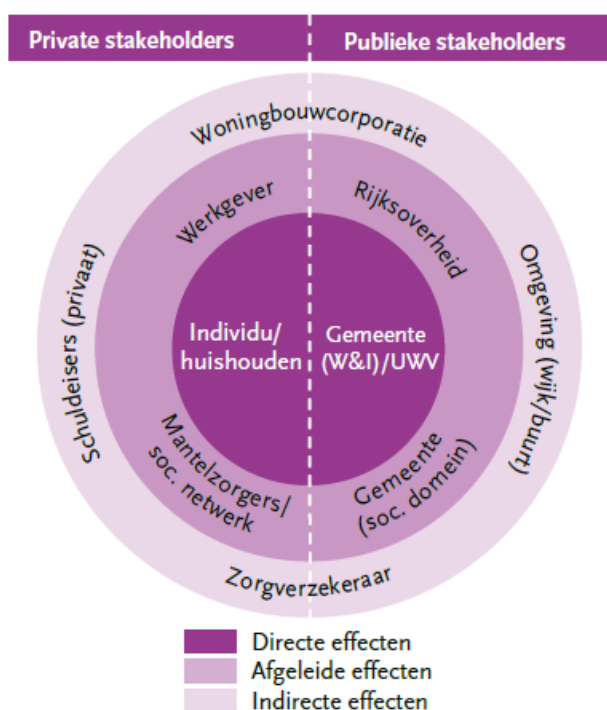
Tabel 4. Overzicht van geïnventariseerde kosten en baten van beschut werk

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	Kosten zorg en maatschappelijk werk	Verwaarloosbaar	Individu/huishouden
Kosten begeleiding/werkplekaanpassing	Bij 31 uur dienstverband	- € 6.000 tot - € 12.000	Gemeente
Loonkostensubsidie	Gem. 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
Welzijn	Kwaliteit van leven (QALY)	+ € 900 tot € 4.900	Individu

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 het UWV (als gevolg van een besparing op de WW of Wajong uitkering) of ingeval van een besparing op de bijstandsuitkering ook bij gemeente. Het financiële effect voor de overheid is in sommige situaties negatief en in andere positief, maar tegenover deze kosten staan veelal positieve effecten op het immateriële vlak.

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



Geen eenduidig beeld mogelijk van effecten op individueel niveau

In de MKBA zijn de effecten, voor zover mogelijk, 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 voor wie 'nieuw' beschut werk wordt ingezet. Daarom wordt in de analyse gebruik gemaakt 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. Niet alle effecten kunnen in geld worden gewaardeerd, waardoor er geen volledig kwantitatief overzicht te geven is.

Op lange termijn zijn extra baten te verwachten bij mogelijke doorgroei

De onderzoekers constateren 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 uitkerings-afhankelijkheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor jongeren die momenteel niet uitkeringsgerechtigd zijn, maar dit op termijn naar verwachting wél worden. Hierbij kan de gemeente op voorhand investeren om op termijn meer positieve financiële en immateriële baten te behalen.

Beschut werk (kwalitatief) vergeleken met andere participatie-instrumenten

Uit de analyse komt naar voren dat beschut werk duidelijke baten heeft ten opzichte van niet werken, vooral door de hogere eigenwaarde van de persoon en betere gezondheid-en welzijnsscores. Maar ook ten opzichte van andere participatie-instrumenten zien we verschillen in de kosten en baten van beschut werk.

- De effecten zijn het grootst als sprake is van werken bij een reguliere werkgever, met inzet van ondersteunende maatregelen, zoals een no-risk polis 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 onvoldoende beeld van arbeidsmatige dagbesteding om scherpere conclusies te trekken. Bovendien zijn de kosten van arbeidsmatige dagbesteding onvoldoende eenduidig om goed te kunnen vergelijken met beschut werk. Grosso modo kent beschut werk 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 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 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 dit onderzoek 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 van een aantal aspecten is daarom nog groot. Om hier wat aan te doen is ons advies 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 de 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. 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.

Lees ook de volledige eindrapportage op www.sbcm.nl

