Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2023-0000406854

Bijlage(n)
3

Datum 6 juli 2023
Betreft Sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk

Ieder mens is waardevol en heeft daarmee iets toe te voegen. In de samenleving en, waar mogelijk, op de arbeidsmarkt. Voor sommige mensen is meedoen op de arbeidsmarkt een enorme uitdaging. Maar meedoen is voor hen net zo belangrijk als voor ieder ander. Want werk is meer dan alleen een salaris. Werk geeft een gevoel van eigenwaarde, biedt sociale contacten en zorgt voor kansen om jezelf te ontwikkelen. Het is een gezamenlijke opdracht van sociale partners, gemeenten, UWV, onderwijspartijen en werkgevers om zoveel mogelijk mensen die een steuntje in de rug nodig hebben, te ondersteunen om passend mee te kunnen doen. Vanuit mijn rol is het belangrijk om hier de juiste randvoorwaarden voor te scheppen.

In de opgave om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen, spelen sociaal ontwikkelbedrijven een belangrijke rol. Zij dragen bij aan een arbeidsmarkt waar iedereen gezien en erkend wordt. Want mede door hun inzet krijgen mensen die niet, of niet zonder meer bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen, een kans op de arbeidsmarkt. Hiermee dragen zij bij aan de bestaanszekerheid en het welzijn van mensen. Dit vind ik waardevol.

Tegelijkertijd is met de komst van de Participatiewet de context waarin deze bedrijven opereren flink veranderd. Het wordt steeds belangrijker dat sociaal ontwikkelbedrijven hun activiteiten verder richten op het begeleiden van mensen naar werk bij reguliere werkgevers, terwijl ze tegelijkertijd (beschutte) werkgelegenheid bieden aan degenen die geen/beperkt kans hebben om bij reguliere werkgevers aan de slag te gaan. Dit brengt een transformatieopgave met zich mee en vraagt soms om aanpassing van de bedrijfsvoering.

Ik heb hierover de afgelopen tijd overal in het land gesprekken gevoerd met gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven. Ik heb veel goede voorbeelden gezien waarbij is ingespeeld op de veranderende omstandigheden en waarbij mooie en soms vernieuwende initiatieven zijn ondernomen om mensen zo regulier mogelijk mee te laten doen. Maar ik heb ook gehoord over de uitdagingen waar sociaal ontwikkelbedrijven mee te maken hebben. Bijvoorbeeld omdat de uitstroom van mensen die vallen onder de Wet sociale werkvoorziening (hierna: Wsw) sneller gaat dan verwacht en deze uitstroom voor de bedrijven niet overal evenredig wordt opgevangen door nieuwe instroom van mensen die vallen onder de

Participatiewet. De opgave om het bedrijf te transformeren van een Wsw-uitvoeringsbedrijf naar uitvoeringsorganisatie voor (het werkdeel van) de Participatiewet is soms groot. Daar komt bij dat de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de cao Aan de Slag extra druk kunnen leggen op de financiële positie van deze bedrijven. Hierbij staan gemeenten in de meeste gevallen aan de lat om eventuele tekorten op de exploitatie van sociaal ontwikkelbedrijven aan te vullen. Uiteraard hoort hier bij dat gemeenten zelf mogen besluiten over hoe eventuele overschotten worden besteed.

Als het aankomt op de onevenwichtigheid tussen de uitstroom van mensen uit de Wsw en de instroom van mensen onder de Participatiewet, wil ik benadrukken dat dit niet betekent dat er minder mensen aan het werk worden geholpen. Op verschillende plaatsen in het land worden mensen via alternatieve wijzen aan het werk geholpen als dit niet via het sociaal ontwikkelbedrijf gebeurt. Bijvoorbeeld doordat gemeenten via de eigen (afdeling werk van de) sociale dienst mensen (intensief) begeleiden naar werk of doordat nieuwe eigen lokale uitvoeringsorganisaties worden opgericht om mensen zo regulier als mogelijk aan het werk te helpen. Naast de sociaal ontwikkelbedrijven zijn er diverse andere wegen om mensen kansen op werk te bieden.

De afgelopen tijd ben ik samen met VNG, Cedris, Divosa, sociale partners zoals VNO-NCW, FNV, UWV en de Stichting van de Arbeid met deze zorgpunten aan de slag gegaan. Graag informeer ik uw Kamer over de eerste uitkomsten van deze gezamenlijke inspanningen.

Inhoud van deze brief
In deze brief informeer ik uw Kamer over:

1. Stappen die ik zet richting een toekomstbestendige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en voor beschut werk. Hiervoor worden ook extra financiële middelen beschikbaar gesteld. Voor beschut werk gaat het in 2024 om een extra investering van € 23,1 miljoen. Dit bedrag loopt vervolgens op naar € 64,7 miljoen in de structurele situatie. Voor de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven wordt voor 2024 een budget van € 63,9 miljoen beschikbaar gesteld op de begroting van SZW.
2. Het onderzoek dat het Ministerie van SZW, VNG en Cedris, in gezamenlijk opdrachtgeverschap hebben laten doen naar de (toekomstige) infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven.
3. De verdiepende analyses die het ministerie van SZW heeft laten uitvoeren naar de kosten van beschut werk en de oplossingen voor knelpunten bij de overstap van dagbesteding naar werk.
4. De uitwerking van een uitgebreid maatregelenpakket voor de korte termijn waarmee wordt gestimuleerd dat meer mensen worden begeleid naar beschut werk.

Onderzoek infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven
Mede naar aanleiding van de motie Ceder (Kamerstuk 34 352, nr. 245) en de motie Ceder, Maatoug, Kathmann en Palland (Kamerstuk 36 200, nr. 60), hebben de VNG, Cedris en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opdracht gegeven aan bureau Berenschot om onderzoek te doen naar de huidige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Dit onderzoek is belangrijk om één gezamenlijk beeld te creëren over waar de knelpunten nu liggen en wat de ontwikkelingen in de toekomst zijn. Dit is noodzakelijk omdat de sector sociaal

ontwikkelbedrijven zeer divers is georganiseerd en de analyses over problemen en oplossingen soms uiteenlopen.

Het onderzoek van Berenschot geeft een actueel beeld van de huidige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en brengt deze ontwikkelingen in relatie met de bredere arbeidsmarktinfrastructuur in regio's. Daarnaast worden enkele mogelijke scenario's geschetst voor de toekomst van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Hierbij gaat één van de scenario's uit van krimp van de infrastructuur. Een tweede scenario gaat uit van het zoveel mogelijk behouden van de bestaande infrastructuur. In een derde scenario krijgt het grootste deel van de sociaal ontwikkelbedrijven - in lijn met de initiatiefnota 'Aan de Slag in het Sociaal Ontwikkelbedrijf' van de leden van Dijk en Peters (Kamerstuk 35 644, nr. 2) - een aanzienlijk grotere rol dan zij nu hebben. Met behulp van dit onderzoek en de gepresenteerde scenario's kunnen we een constructieve dialoog voeren en gezamenlijk werken aan een duurzame en effectieve toekomstige infrastructuur voor sociaal ontwikkelbedrijven.

Het onderzoeksrapport is zeer recent door Berenschot opgeleverd. Ik hecht eraan dit zo snel mogelijk met uw Kamer te delen. Ik stuur uw Kamer daarom bijgaand alvast het onderzoeksrapport van Berenschot. Daarbij geef ik in deze brief aan welke verbeteringen VNG, Cedris en het ministerie van SZW nu al gaan oppakken. Het is mijn intentie om later dit najaar uitgebreider terug te komen bij uw Kamer met een gedetailleerdere reactie op het rapport en de handelingsperspectieven die ik voor de langere termijn voor ogen heb. Op deze manier doe ik recht aan het verzoek dat uw Kamer uitsprak in de motie Ceder, Maatoug, Kathmann en Palland om voor de zomer varianten met de Kamer te delen over de toekomst van sociaal ontwikkelbedrijven. Daarnaast waarborgt dit gefaseerde proces dat er genoeg tijd is voor een zorgvuldige en gedragen uitwerking van oplossingsrichtingen en een goed besluitvormingsproces.

<u>Uitkomsten onderzoek</u>
In de bijlage treft u het onderzoeksrapport van Berenschot. Hoewel mijn uitgebreide reactie later volgt, vat ik hieronder de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek van Berenschot samen:

1. Veel sociaal ontwikkelbedrijven voeren naast de Wsw ook bredere taken uit op grond van de Participatiewet. Het traditionele beeld van een klassiek sw-bedrijf dat alleen de Wsw uitvoert is achterhaald. Slechts 4% van de sociaal ontwikkelbedrijven richt zich hoofdzakelijk op de Wsw, terwijl 6% zich uitsluitend op beschut werk concentreert. Ongeveer de helft van de bedrijven voert naast de Wsw ook andere re-integratietaken uit. In 20% van de gevallen is een bedrijf belast met de volledige re-integratie in het kader van de Participatiewet en de Wsw, terwijl in nog eens 20% sprake is van een volledige integratie waar één organisatie zowel de uitkeringsverstrekking als de re-integratie en Wsw/beschut werk verzorgt
2. Gemeenten kunnen stappen zetten om de infrastructuur adequaat in te richten, hier meer richting aan te geven en hier ook beter op te sturen.
3. Meer mensen met verminderde loonwaarde zijn met inzet van de loonkostensubsidie aan de slag geholpen dan waarmee rekening is gehouden bij de invoering van de Participatiewet (32.740 mensen in plaats van 27.500).
4. Er is een groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt die meer baat kan hebben bij de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Het gaat hier voor een groot deel om mensen die vallen onder de

banenafspraak en nog niet klaar zijn om bij een reguliere werkgever te werken. Voor deze mensen kunnen sociaal ontwikkelbedrijven als vangnet dienen wanneer werken bij een reguliere werkgever (tijdelijk) niet lukt. Berenschot benoemt dat deze groep mensen beter kan worden bereikt en ondersteund.

5. Gemeenten ervaren financiële tekorten en onduidelijkheid over de financieringssystematiek van de Participatiewet. Dit belemmert hen bij het maken van keuzes voor de verdere ontwikkeling van so-bedrijven.
6. Een minderheid van gemeenten (35%) voorziet dat de huidige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven in de toekomst zal krimpen. Daarentegen voorziet 65% dat sociaal ontwikkelbedrijven bredere taken zullen uitvoeren. Gemeenten geven aan dat krimp vaak gepaard gaat met de opbouw van infrastructuur elders, waarbij de ondersteuning aan mensen - zelfs bij krimp - gewaarborgd blijft. Sociaal ontwikkelbedrijven zijn hier echter pessimistischer over.
7. Zowel gemeenten als sociaal ontwikkelbedrijven maken zich zorgen over de financiële risico's op zowel de korte als de lange termijn. Deze bezorgdheid is gebaseerd op verschillende factoren, waaronder de snelle uitstroom van mensen die onder de Wsw vallen, de beperkte instroom van andere doelgroepen uit de Participatiewet, de hoge kosten voor begeleiding van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, algemene bedrijfskosten en de verhouding tussen de relatief lagere productiviteit van medewerkers en de loonkosten. Later in deze brief zal ik hier uitgebreider op ingaan.

Impuls infrastructuur sociaal ontwikkelbedrijven
De komende tijd werkt het Ministerie van SZW met betrokken partijen aan een duurzame sociale infrastructuur. Hierbij zullen zorgvuldige besluitvorming en de invoering van oplossingen tijd vergen. In de tussentijd vind ik het essentieel dat de bestaande infrastructuur zo effectief mogelijk wordt benut om de kansen op werk voor mensen te vergroten.

Op dit moment staat de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven in veel gevallen (financieel) onder druk. Voor een deel komt dit doordat meer mensen uit de Wsw stromen dan hier instroom van nieuwe doelgroepen tegenover staat. Hoewel dit soms een logisch gevolg van de Participatiewet is, maakt deze disbalans tussen in- en uitstroom dat de beschikbare infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven niet optimaal wordt benut, met kostenineffici ëntie tot gevolg. Daarnaast kan de relatief lage omzet die binnen sociaal ontwikkelbedrijven wordt gegenereerd (de netto toegevoegde waarde), een uitdaging zijn. Bijvoorbeeld omdat medewerkers soms worden ingezet tegen lage tarieven, mensen soms werken onder hun verdiencapaciteit en omdat mensen soms een relatief lage verdiencapaciteit hebben. Daar komt bij dat sociaal ontwikkelbedrijven constateren dat veel mensen die nu bij deze bedrijven instromen te maken hebben met multiproblematiek. Dit maakt dat intensievere ondersteuning en begeleiding nodig is. Bovendien leidt de door werkgevers en werknemers afgesloten cao Aan de Slag tot hogere werkgeverslasten voor sociaal ontwikkelbedrijven, waardoor de betaalbaarheid van de infrastructuur verder onder druk komt te staan. Hoewel het primair aan gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven zelf is om op deze vraagstukken te sturen en oplossingen voor te formuleren, heb ik hier de afgelopen tijd veelvuldig met VNG en Cedris over gesproken. Dit heb ik eerder in beantwoording van Kamervragen van de leden

Kathmann en Palland met uw Kamer gecommuniceerd (zie Kamerstukken 2023Z04683 en 2023Z04162).

Om de druk op de sociale infrastructuur op korte termijn te verlichten, is het essentieel dat gemeenten, de sector van sociaal ontwikkelbedrijven en de Rijksoverheid gezamenlijk actie ondernemen, net zoals voor een duurzame toekomst van deze infrastructuur. Hierbij zijn gemeenten primair verantwoordelijk voor het realiseren van een kwalitatief en kwantitatief toereikende infrastructuur om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen op welke manier en in welke mate sociaal ontwikkelbedrijven hieraan kunnen bijdragen. Het is aan hen om de rol en omvang van deze bedrijven te bepalen, passend bij de lokale situatie. Het Rijk is verantwoordelijk voor een goed functionerend stelsel, met onder andere adequate wet- en regelgeving.

Op dit moment werk ik voorstellen uit om gemeenten in 2024 tegemoet te komen bij de financiële uitdagingen die zij ervaren rondom de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Hiervoor wordt een budget van € 63,9 miljoen beschikbaar gesteld op de begroting van SZW. Over de uitwerking van deze voorstellen beoog ik uw Kamer in het najaar te informeren.

Beschut werk
Het aantal beschutte werkplekken is de afgelopen jaren sterk gestegen. We zien dat het aantal werkzame personen en het aantal mensen met een positief advies voor beschut werk relatief sterker toenemen dan de doelstelling. Hiermee komt de doelstelling voor beschut werk steeds meer binnen bereik: er lijkt een inhaalslag gaande. Zie onderstaand tabel[1].

Aantallen ultimo jaar	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Werkzame personen met positief advies beschut werk	3.992	5.198	6.767	8.032
Doelstelling (aantal banen)	6.000	7.400	8.600	9.500

Op dit moment maken de meeste regio's actief werk van het realiseren van beschutte werkplekken. Het introduceren van de aanvraagmogelijkheid voor de mensen zelf en het meer verplicht stellen van de taakstelling per gemeente heeft hierbij geholpen. Toch zien we dat er nog steeds grote verschillen zijn tussen gemeenten zijn als het gaat om de mate waarop zij mensen via beschut werk aan het werk helpen. Er zijn gemeenten die sterk achterblijven in het realiseren van de doelstelling die voor hun geldt, maar er zijn ook gemeenten die meer plekken realiseren dan minimaal zou moeten. Daarnaast zien we een toename van het aantal mensen met een positief advies beschut werk, maar zonder baan. Daar waar het in 2021 om 3.667 mensen ging, betrof het in 2022 4.329 mensen. Vaak proberen gemeenten voor deze mensen (ter overbrugging) een passend alternatief te zoeken, zodat mensen mee kunnen blijven doen.

[1] Zie het beschut-werk dashboard van UWV. De doelstelling is gedefinieerd in dienstverbanden van 31 uur per week. UWV telt de aantallen in werkzame personen, ongeacht de deeltijdfactor. Daarom zijn het aantal werkzame personen en de doelstelling niet volledig vergelijkbaar. De cijfers in het dashboard Beschut Werk worden ieder jaar door UWV geactualiseerd in januari, april, juli en oktober. Het dashboard is te raadplegen via: https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/beschut-werk. Het dashboard geeft een beeld van de ontwikkeling van beschut werk op landelijk niveau, maar geeft ook een beeld per arbeidsmarktregio.

Gemeenten geven verschillende redenen voor het achterblijven van beschut werk. Zo noemen zij dat zij budgettair niet altijd uitkomen voor het creëren van één beschutte werkplek (hierop zal ik later in deze brief uitgebreider ingaan bij de financiering van beschut werk). Daarnaast geven gemeenten aan dat de huidige verdeling van de te realiseren werkplekken mogelijk niet goed aansluit bij de actuele behoefte aan beschut werk. Bovendien ervaren gemeenten soms moeilijkheden bij het vinden van een passende werkplek voor mensen die behoefte hebben aan beschut werk, vooral wanneer deze personen niet goed passen binnen de omgeving van een sociaal ontwikkelbedrijf. Het is een uitdaging om meer diversiteit te creëren in het beschikbare werk, zodat een groter aantal mensen op een passende manier naar een beschutte werkplek kan worden begeleid. Deze vraagstukken krijgen de komende tijd extra aandacht en inzet. Ik blijf doorgaan met het faciliteren van activiteiten die gemeenten helpen bij het realiseren van beschut werk. Hieronder schets ik de stappen die worden genomen om dit te bevorderen.

Onderzoek financiering beschut werk

In 2019 heeft de Inspectie SZW de uitvoering van beschut werk geëvalueerd. Uit die evaluatie[2] is geen eenduidig beeld gekomen van de kosten die gemoeid zijn met één beschutte werkplek. Hierdoor kon de Inspectie geen conclusies trekken over de vraag of gemeenten uitkomen met het budget dat zij krijgen voor één beschutte werkplek. De Inspectie heeft geadviseerd om verdiepend onderzoek te doen naar de kosten voor beschut werk.

Dit verdiepend onderzoek heeft bureau Significant APE (hierna: Significant) in opdracht van SZW uitgevoerd. Het onderzoek van Significant (februari 2023) heeft naar verschillende kosten en financieringsbronnen van beschut werk gekeken. Bijgaand doe ik u dit rapport toekomen. Uit het onderzoek blijkt dat de totale kosten voor een beschut werkplek gemiddeld genomen neerkomen op € 30.672 - € 32.983 en dat gemeenten vaak extra middelen moeten inzetten per beschutte werkplek. Dit komt vaak doordat de opbrengsten die met beschut werk worden gegenereerd en de bijdrage vanuit het Rijk onvoldoende zijn om de kosten voor beschut werk te dekken. Uit het onderzoek blijkt dat de verschillen in kosten tussen sociaal ontwikkelbedrijven op onderdelen vrij fors zijn. Ook blijkt dat het tekort op beschut werk anders dan verwacht niet voortkomt uit de door SZW bekostigde begeleidingsmiddelen (circa € 8.100 per plek, per jaar). Sterker nog, het onderzoek laat zien dat er op de begeleidingsmiddelen een overschot zit van rond de duizend euro per plek, per jaar. Het verschil tussen de kosten en financieringsbronnen voor beschut werk zit vooral in de lage omzet die met beschut werk wordt gegenereerd (de netto toegevoegde waarde). Deze lage toegevoegde waarde wordt, aldus de onderzoekers, met name beïnvloedt door de algemene bedrijfskosten en de verhouding tussen de relatief lage productiviteit van medewerkers en de loonkosten. De netto toegevoegde waarde is dus geen specifieke "kostencomponent" van beschut werk waar een aparte vergoeding voor is. Het vormt echter wel een factor die de totale kostprijs verhoogt.

Doorgroeien van dagbesteding naar werk: oplossingen voor financiële knelpunten

Onlangs hebben de Beleidsonderzoekers in samenwerking met Berenschot het rapport "Doorgroeien van dagbesteding naar werk: oplossingen voor financiële knelpunten" afgerond in het kader van het programma Simpel Switchen in de Participatieketen. Dit rapport vormt een verdieping op het onderzoek van Movisie en Stimulansz uit 2020 waarin werd geconstateerd dat financiële belemmeringen

[2] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D47135&did=2019D47135.

een groot knelpunt kunnen vormen bij de doorstroom van dagbesteding naar vormen van werk[3]. Bijgaand doe ik uw Kamer het onderzoeksrapport van de Beleidsonderzoekers en Berenschot (april 2023) toekomen.

Uit deze kleinschalige kwalitatieve verdieping komt naar voren dat bij de switch van dagbesteding naar werk alle betrokken actoren - de gemeente, de deelnemer en de zorgaanbieder - te maken krijgen met financiële belemmeringen. De belangrijkste conclusie van de onderzoekers is dat financiële factoren veel minder doorslaggevend zijn wanneer de ontwikkeling van deelnemers centraal staat in het beleid en de uitvoering. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van enkele geanalyseerde voorbeelden uit het land. Deze voorbeelden benadrukken de noodzaak van nauwe samenwerking tussen ketenpartners en het inzetten van professionals met de juiste kennis en vaardigheden om de overgang van dagbesteding naar werk te bevorderen. Alleen wanneer deze aspecten voldoende zijn gewaarborgd, komen financiële oplossingen goed tot hun recht.

Dit is een belangrijke constatering, omdat de onderzoekers ook schetsen dat het switchen tussen dagbesteding en werk complex is. Het raakt namelijk verschillende domeinen en daarmee verschillende wetten, zoals bijvoorbeeld de Wmo en de Participatiewet. Het vereist ook een goede samenwerking tussen gemeenten, zorgaanbieders en vaak ook sociaal ontwikkelbedrijven. Alleen door deze samenwerking kan effectief worden omgaan met grensvraagstukken, zoals toegang tot voorzieningen, verdeling van verantwoordelijkheden en financieringsmethoden. Het is ook om die reden dat Beleidsonderzoekers en Berenschot hier aanbevelingen over meegeven aan gemeenten en het Rijk. Hieronder ga ik in op de aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek naar de financiering van beschut werk en het onderzoek naar de financiële belemmeringen bij de doorstroom van dagbesteding naar werk.

<u>Aanbevelingen naar aanleiding van de onderzoeken en maatregelen die ik tref</u>
De onderzoekers van Significant, de Beleidsonderzoekers en Berenschot, doen in hun onderzoeken enkele aanbevelingen aan gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en het Rijk. Deze aanbevelingen bieden waardevolle handvatten om mensen meer op de meest geschikte plek te laten participeren, om de praktijk van beschut werk te vereenvoudigen en te verbeteren en uiteindelijk om meer beschutte banen te creëren. In deze brief ga ik verder in op de verschillende aanbevelingen. Ik begin met de aanbevelingen van Significant. Die aanbevelingen neem ik in deze brief één voor één door. Daarna ga ik in op de aanbevelingen van de Beleidsondezoekers en Berenschot. Deze aanbevelingen behandel ik onder één gezamenlijke kop: 'aanbevelingen van de Beleidsonderzoekers en Berenschot'.

Aanbeveling 1: Organiseer beschutte werkplekken buiten de binnenomgeving van sociaal ontwikkelbedrijven en overweeg ook uitvoerders van kleinere schaal
De onderzoekers constateren dat veel mensen die vallen onder beschut werk binnen de muren van een sociaal ontwikkelbedrijf werken. Bijvoorbeeld als verpakkingsmedewerker. De onderzoekers benadrukken echter het belang om mensen met een positief advies voor beschut werk meer mogelijkheden te bieden in functies zoals groenvoorziening en schoonmaak. Daarnaast adviseren zij om detachering bij reguliere werkgevers te bevorderen en ook andere

[3] Michon, H. et al. (2020). Simpel Switchen op de kaart. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk.

(kleinschaligere) bedrijven te stimuleren om beschutte werkplekken aan te bieden. Volgens Significant zou dit leiden tot een diverser werkaanbod voor mensen die behoefte hebben aan beschut werk, waardoor het werk beter aansluit bij hun interesses en capaciteiten. Bovendien kan het de netto toegevoegde waarde van beschut werk verhogen door de verdienpotentie van mensen beter te benutten. Tot slot benadrukt Significant dat dit een positief effect kan hebben op het imago van beschut werk.

De beweging die de onderzoekers van Significant met deze aanbeveling schetsen vind ik belangrijk, want passend werk is immers de sleutel tot werkgeluk voor iedereen. Alleen met passend werk kunnen mensen duurzaam meedoen op de arbeidsmarkt en hun talenten ten volste benutten. Hoewel dit vraagstuk primair bij gemeenten ligt en ik zie dat gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven en reguliere werkgevers hier al veel inspanningen voor leveren, zal ik met gemeenten bespreken op welke manieren zij de diversiteit van werkplekken kunnen bevorderen. Ik zal deze aanbeveling daarnaast betrekken bij de uitwerking van het toekomstperspectief van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven.

Aanbeveling 2: Bied ruimte aan dynamiek onder de populatie
De onderzoekers van Significant doen de aanbeveling om meer mogelijkheden te creëren voor eenvoudige stappen in de participatieketen. Dit houdt in dat mensen gemakkelijker kunnen overstappen van dagbesteding naar (beschut) werk, en van beschut werk naar andere vormen van werk, zoals banen die onder de banenafspraak vallen, en vice versa. Dit is van groot belang. Want om mensen op een passende manier mee te laten doen, moeten hun behoeften en mogelijkheden centraal staan. Belemmeringen om van regelingen over te stappen en terug te vallen, wil ik daarom zoveel mogelijk wegnemen.

Zoals uw Kamer heeft kunnen lezen in mijn laatste brief over Simpel Switchen in de participatieketen (Kamerstuk 34 352, nr. 265), heeft deze beweging mijn prioriteit. In die brief heb ik een reeks acties uiteengezet waarmee ik beoog de gewenste vereenvoudiging te realiseren. Hierbij verdient de overstap van beschut werk naar de banenafspraak speciale aandacht. In mijn vorige brief over Simpel Switchen heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voorbereiding van een aanpassing van het Besluit advisering beschut werk. Met deze aanpassing wil ik het mogelijk maken dat mensen zonder nieuwe beoordeling van UWV kunnen terugkeren naar beschut werk, indien de overgang naar een baan binnen de banenafspraak toch niet passend blijkt te zijn. Ik heb u laten weten dat ik met UWV in gesprek zou gaan om te bezien of invoering in 2024 mogelijk is. Uit overleg met UWV over de uitvoerbaarheid is echter gebleken dat dit niet haalbaar is, wegens de benodigde aanpassingen aan systemen voor de uitvoering van het aangepaste besluit. Om die reden beoog ik het Wijzigingsbesluit nu in te voeren per 2025. Ik heb UWV dan ook gevraagd om de mogelijkheden hiertoe uit te werken, in relatie tot het herontwerp van het doelgroepregister van de banenafspraak. Ik zal de komende tijd samen met UWV verder verkennen welke randvoorwaarden nodig zijn voor de implementatie van dit Wijzigingsbesluit per 2025. Ook kijk ik voor de langere termijn – samen met sociale partners - naar het meetellen van beschut werk bij reguliere werkgevers voor de banenafspraak. Hierover heeft u recent een brief ontvangen over de banenafspraak.

Aanbeveling 3: Verzorg een voortraject bij de uitvoerder vóór de indicatieaanvraag beschut werk
De onderzoekers van Significant adviseren de implementatie van een voorschakeltraject voor beschut werk, zodat voordat iemand een advies voor beschut werk aanvraagt, kan worden ingeschat of beschut werk in de praktijk wel passend is voor die persoon. Soms voldoen mensen in principe wel aan de criteria voor beschut werk, maar blijkt beschut werk in de praktijk niet helemaal aan te sluiten. Om dit te voorkomen, adviseert Significant om een alternatief screeningsproces of een proefperiode te hanteren voordat mensen definitief worden geplaatst op een beschutte werkplek. Volgens de onderzoekers kan deze aanpak een betere inschatting geven of beschut werk geschikt is voor individuen en kan het de verdienmogelijkheden binnen het uitgevoerde werk beter in kaart brengen.

Ik vind dit idee interessant en heb hier in mijn gesprekken in het land vaker ideeën over meegekregen van gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven. Ik voer hier daarom samen met de VNG, Cedris, Divosa en UWV een verkenning naar uit. Uiteraard worden medewerkers zelf hier goed bij betrokken. Als de resultaten van deze verkenning aantonen dat een voorschakeltraject kan helpen om beter aan te sluiten bij de wensen en capaciteiten van mensen, zonder afbreuk te doen aan de bescherming van degenen die behoefte hebben aan beschut werk, zal ik de invoering overwegen.

Aanbeveling 4: Maak cijfermatig onderbouwde bekostigingsafspraken voor nieuw beschut
Een andere aanbeveling betreft afspraken die gemeenten (of regio's) maken met uitvoerders over de bekostiging van beschut werk. De onderzoekers van Significant adviseren om op basis van actuele informatie duidelijke lokale afspraken te maken over de bekostiging van beschut werk. Ik zie het nut van deze aanbeveling en uit het onderzoek van Significant blijkt dat gemeenten hier stappen in kunnen zetten. Om die reden heb ik met de VNG afgesproken dat hier meer inzet op komt. Vanuit VNG en Cedris zullen gemeenten worden geïnformeerd, geadviseerd en waar nodig ondersteund om tot dergelijke bekostigingsafspraken te komen voor beschut werk.

Aanbeveling 5: Overweeg de methodiek van loonwaardemetingen te optimaliseren
Uit het onderzoek van Significant blijkt dat de huidige loonwaardemetingen, die de basis vormen voor loonkostensubsidies, niet altijd goed aansluiten bij de praktijk van beschut werk. Volgens Significant komt dit voornamelijk door het gebrek aan flexibiliteit in de huidige loonwaardebepaling, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met schommelingen in de verdiencapaciteit van mensen en de daadwerkelijke omzetwaarde die zij genereren met hun werkzaamheden. Hierbij wijst Significant terecht op enkele risico's van deze aanbeveling. Zo moet het systeem wel eenvoudig en uitvoerbaar zijn en moeten de beschut medewerkers zelf niet te zwaar worden belast met ingrijpende metingen en gecompliceerde procedures. Ik informeer uw Kamer in een separate brief op korte termijn over onderzoek naar de uitvoering van de uniforme loonwaardebepaling en over verdere stappen tot verbetering. Ik wil met partijen vertegenwoordigd in het College van Deskundigen Uniforme Loonwaardemethodiek, waaronder VNG, Cedris en UWV in gesprek gaan over eventuele verbeteringen van de methode en de uitvoering ervan. Ik wil hierbij ook de medewerkers zelf betrekken.

Aanbeveling 6: Investeer in specifieke kengetallen voor de doelgroep nieuw beschut
Het onderzoek van Significant laat zien dat uitvoerders beperkt kengetallen beschikbaar hebben over de kosten en opbrengsten van beschut werk. Het is van waarde om deze kengetallen de komende jaren te ontwikkelen en te monitoren. Dit helpt gemeenten en het Rijk om tijdig op ontwikkelingen in te spelen. Ik heb daarom met VNG en Cedris afgesproken dat zij werk maken van het vergroten van het inzicht in de kostentoerekening bij sociaal ontwikkelbedrijven. Cedris zal sociaal ontwikkelbedrijven hier actief bij ondersteunen.

Aanbeveling 7: Monitor de ontwikkeling van de kostprijzen
Significant beveelt aan om na enkele jaren nogmaals de kostprijzen te onderzoeken. Op die manier kan worden ingespeeld op factoren die de kostprijzen kunnen veranderen. Ook deze aanbeveling neem ik graag over. Het lijkt mij verstandig om na een periode van vier jaar opnieuw de kostprijzen tegen het licht te houden en om stil te staan bij wat goed gaat en wat beter kan. Hierdoor wordt mogelijk ook het positieve effect van de opvolging van de aanbevelingen uit deze brief inzichtelijk.

Aanbeveling 8: Wees terughoudend met het toepassen van een quotum beschut werk
De onderzoekers adviseren om de taakstelling voor beschut werk niet te dwingend toe te passen in de vorm van een quotum. Zij waarschuwen voor een stelsel met verkeerde prikkels; mensen zouden dan minder vaak naar regulier of dagbesteding doorstromen terwijl dit passender zou zijn. Hoewel ik dit vraagstuk betrek bij afspraken die ik met gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven maak over de inrichting van de infrastrictuur van sociaal ontwikkelbedrijven, ben ik op dit moment niet van plan om - naast de wettelijke verplichtingen die al gelden voor beschut werk - nieuwe quota voor beschut werk in te voeren. Wel vind ik het belangrijk om gemeenten verder te stimuleren en ondersteunen om zoveel als mogelijk tegemoet te komen aan de behoefte aan beschut werk, juist gelet op de toename van het aantal mensen met een positief advies beschut werk, maar zonder baan, zoals ik hierboven beschrijf. Door uitvoering te geven aan de genoemde aanbevelingen van Significant, kom ik hier deels aan tegemoet. Daarnaast heb ik een pakket van overige maatregelen in voorbereiding waarmee ik wil dat er sneller meer beschutte banen worden gerealiseerd. Hier ga ik verderop in deze brief nader op in.

Aanbevelingen die gaan over de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven
Significant doet verder aanbevelingen die de inrichting van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven raken:

1. Benut de opgebouwde kennis en infrastructuur van de uitvoeringsorganisatie voor de Wsw.
2. Benut beschikbare schaalvoordelen, ook in het licht van de uitstroom van Wsw-populatie.
3. Overweeg een meer bedrijfsmatig uitvoeringsmodel
4. Herzie de Rijksbekostigingswijze

Deze aanbevelingen betrek ik bij afspraken die ik met gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven maak over de toekomst van de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven. Ik heb eerder in deze brief aangegeven dat ik hier in het najaar bij uw Kamer op terug zal komen.

Aanbevelingen van de Beleidsonderzoekers en Berenschot over Simpel Switchen
De Beleidsonderzoekers en Berenschot bevelen het Rijk aan om de betrokken actoren op structurele wijze te ondersteunen. Dit kan worden bereikt door het bevorderen van kennis en expertise, het vergroten van kennis over de mogelijkheden binnen de huidige wet- en regelgeving en door blijvende inspiratie en facilitering te bieden om bestaande ruimte optimaal te benutten. Een voorbeeld hiervan is het werken met ontschotte budgetten. Deze elementen vormen de kern van het programma Simpel Switchen dat ik met grote ambitie de komende jaren zal voortzetten. Over de stappen die ik (hierover) binnen Simpel Switchen zet, zal ik uw Kamer in het najaar verder informeren.

De onderzoekers benadrukken ook het belang van financiële zekerheid bij het zetten van de stap naar werk en bevelen aan om dit goed in de gaten te houden als mensen de stap naar werk hebben gezet. Zoals uw Kamer in mijn laatste brief over Simpel Switchen in de participatieketen (Kamerstuk 34 352, nr. 265) heeft kunnen lezen, onderschrijf ik dit belang van harte en zet ik verschillende stappen die hieraan bijdragen. Met de verdere uitvoering van het programma Simpel Switchen blijft dit onderwerp mijn volste aandacht houden. Ook in het wetsvoorstel Participatiewet in Balans staan maatregelen uitgewerkt die de bestaanszekerheid van bijverdienende bijstandsgerechtigden beogen te verhogen. Onder andere door de bijverdiengrenzen te verruimen en voorstellen die bijdragen aan het oplossen van de (financiële) problemen die voor bijstandsgerechtigden kunnen ontstaan als inkomsten uit werk worden aangevuld met bijstand: het verrekenen. Denk hierbij aan het bufferbudget, een (automatische) verrekening van inkomsten uit arbeid op basis van gegevens uit de Polisadministratie en het eenvoudiger verrekenen van de vakantietoeslag, de eindejaarsuitkering en het individueel keuzebudget.

Tot slot bevelen de onderzoekers aan om de maximering van loonkostensubsidie op 70% van het wettelijk minimumloon los te laten. Bij mijn reactie op de aanbevelingen van Significant heb ik hierboven al aangegeven met het College van Deskundigen Uniforme Loonwaardemethodiek de verbeteropties te verkennen voor de loonwaardemeting bij beschut werk. Daarnaast wil ik met VNG, Cedris en UWV verder doorpraten over de aanbeveling van Berenschot en de Beleidsonderzoekers over de maximering van loonkostensubsidie op 70% van het wettelijk minimumloon.

<u>Aanvullende stappen om beschut werk verder te stimuleren</u>
In deze brief informeer ik uw Kamer over een uitgebreid scala aan maatregelen die ik neem om beschut werk verder te stimuleren. Naast de hierboven reeds genoemde maatregelen, wil ik uw Kamer graag op de hoogte brengen van aanvullende initiatieven die ik onderneem. Ik stel extra middelen beschikbaar om de realisatie van beschut werk verder te stimuleren, ik werk aan een nieuw verdeelmodel voor de financiële middelen beschut werk en ik overweeg een andere financieringswijze van beschut werk. Daarnaast heb ik met de VNG afspraken gemaakt over het inlopen van de ontstane achterstand om banen te realiseren voor mensen die vallen onder de doelgroep banenafspraak en mensen met een indicatie beschut werk. Hieronder licht ik de belangrijkste maatregen verder toe.

Extra investeringen in beschut werk per 2024
In de eerste plaats ben ik voornemens om op korte termijn - per 2024 – extra middelen beschikbaar te stellen voor de financiering van beschut werk. In 2024

gaat het om een extra investering van € 23,1 miljoen. Dit bedrag loopt vervolgens op naar € 64,7 miljoen in de structurele situatie. Dit betekent dat gemeenten per beschutte werkplek structureel een aanvullend bedrag van € 2.157 ontvangen. Dit geld stel ik vanuit de envelop arbeidsmarkt, armoede en schulden van het coalitieakkoord beschikbaar, omdat uit het onderzoek van Significant blijkt dat gemeenten geld per plek bij moeten leggen wegens de lage netto toegevoegde waarde van medewerkers. Door dit bedrag beschikbaar te stellen, kom ik gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven in deze opgave tegemoet. Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven hebben zelf de belangrijke taak om met eigen stappen bij te dragen aan de betaalbaarheid van beschut werk. Bijvoorbeeld door te kijken naar ruimte om de eigen bedrijfsvoering te optimaliseren en door waar mogelijk op zoek te gaan naar activiteiten die meer renderen en die tegelijkertijd toch aansluiten bij de behoeften en vaardigheden van de doelgroep van beschut werk (zie hiervoor ook de aanbevelingen van Significant). Uit het onderzoek van Significant blijkt dat hier volgens een deel van de betrokken sociaal ontwikkelbedrijven ook ruimte voor is.

Andere verdeling van de plaatsen en middelen beschut werk
De middelen voor beschut werk worden nu per werkplek aan gemeenten verstrekt via het Gemeentefonds. De werkplekken worden als streefaantallen (bij behoefte) verdeeld over de gemeenten. Deze verdeling (gebaseerd op Wajong- en Wsw-instroomcijfers uit 2012-2014) is verouderd en sluit niet meer aan op de zichtbare behoefte aan beschut werk[4]. Om die reden wil ik toe naar een andere verdeling van het aantal plaatsen beschut werk. Ik heb een verdeling voor ogen die voornamelijk gebaseerd is op het aantal gerealiseerde plekken. Ik streef ernaar deze nieuwe verdeling per 1 januari 2025 in te voeren. Daarnaast bezie ik of ik de huidige middelen alleen beschikbaar stel voor plekken die daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Extra banen voor mensen met beschut werk en mensen die vallen onder de banenafspraak
Ik wil dat de middelen die extra beschikbaar komen voor de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en voor beschut werk gaan leiden tot meer werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Dit sluit aan bij de bevindingen van Berenschot dat de infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven beter kan worden ingezet om de baankansen van deze mensen te vergroten. Ik heb daarom met VNG afgesproken dat gemeenten verder gestimuleerd en ondersteund worden om op macroniveau de achterstanden op de doelstelling voor beschut werk in te lopen en om meer mensen uit de doelgroep banenafspraak aan het werk te helpen, waar nodig bij of via sociaal ontwikkelbedrijven.

Op basis van deze bestuurlijke afspraken wordt daarnaast een impuls gegeven aan een verdere verbetering en versimpeling van processen die raken aan beschut werk, een transparantere kostentoedeling bij sociaal ontwikkelbedrijven en een betere benchmarking en monitoring van prestaties die gemeenten leveren bij de uitvoering van de Participatiewet. Een groot deel van de aanbevelingen van Significant valt hier onder. Uiteraard blijven de prestaties van gemeenten op het gebied van beschut werk regelmatig onderwerp van gesprek bij mijn bestuurlijke overleggen met VNG.

[4] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/06/15/bijlage-v-significantaperapportverdeelmodelbeschutwerk

Tot slot
Iedereen, met of zonder beperking, heeft talenten én er is volop behoefte aan deze talenten. Maar deze mensen moeten wel gezien worden en werkgevers moeten bereid zijn hen aan te nemen. Ik heb daarom veel waardering voor de bevlogenheid en inzet van gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven, sociale partners en vele werkgevers voor een arbeidsmarkt waar iedereen wordt erkend en gewaardeerd. Ik ken veel voorbeelden van individuen en organisaties die zich hier vol passie voor inzetten. Dit inspireert mij en maakt mij trots. Niet alleen omdat dit vanuit sociaal en menselijk oogpunt belangrijk is, maar ook omdat het broodnodig is. Zeker nu veel werkgevers staan te springen om werknemers.

Met deze brief zet ik een belangrijke extra stap richting een toekomstbestendige infrastructuur van sociaal ontwikkelbedrijven en voor beschut werk. Het komt nu aan op voortvarende uitwerking en uitvoering. Dit vraagt om een gezamenlijke inspanning van gemeenten, UWV, sociaal ontwikkelbedrijven, reguliere werkgevers, sociale partners, van werknemers en van de Rijksoverheid. Want we kunnen niet alles vanuit de rijksoverheid alleen regelen. Het realiseren van een meer inclusieve arbeidsmarkt vraagt echt om een collectieve inzet. Een gedeelde verantwoordelijkheid van arbeidsmarktpartners en de samenleving als geheel. Dit geldt ook voor het toekomstperspectief van sociaal ontwikkelbedrijven. Gemeenten en sociaal ontwikkelbedrijven dragen en houden zelf de belangrijkste verantwoordelijkheid om de nodige stappen te zetten. Ik ben er van overtuigd dat we alleen door samen verantwoordelijkheid te dragen, wezenlijke stappen kunnen zetten voor een duurzame infrastructuur die echt voor mensen werkt. Ik kijk ernaar uit om hier de komende tijd verder mee aan de slag te gaan.

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten