



Participatievoorziening beschut werk

Gemeenten Waadhoeke, Harlingen, Súdwest-Fryslân en
De Fryske Marren

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Aanleiding en onderzoeksvraag	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Onderzoeksvraag	8
1.3 Leeswijzer	8
2. Aanpak	10
2.1 Verdiepende kwantitatieve analyse	10
2.2 Interviews met betrokken partijen.....	10
2.3 Gesprekken met inwoners met een indicatie	11
2.4 Uitvraag andere regio's en brainstorm.....	11
2.5 Rapportage met adviezen	11
3. Beschut werk en wachtlijsten Fryslân-West	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Beschut werk	12
3.3 Wachtlijsten gemeenten in Fryslân-West.....	13
3.4 Samenvatting	13
4. Informatie uit gesprekken met geïndiceerde inwoners	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Sam in 't groen	15
4.3 Jaap; van scheepsbouw naar stoffeerder	16
4.4 Sanne pakt dadels in.....	17
4.5 Annet; contact met mensen is het leukst.....	18
4.6 Ruud wil vooral voetballen... ..	19
4.7 Gesprek met de moeder van Max.....	19
4.8 Conclusies	20

5. Uitkomsten kwantitatieve analyse	21
5.1 Inleiding	21
5.2 Belangrijkste resultaten beschrijvende analyse	21
5.3 Verklaringen voor het aantal aanvragen indicatie en het aantal positieve adviezen	22
5.4 Samenvatting en onderzoek verdeelmodel beschut werk	23
6. Uitkomsten kwalitatief onderzoek betrokken organisaties.....	25
6.1 Inleiding	25
6.2 Route naar positief advies beschut werk	25
6.3 Motieven en drijfveren van verwijzers	26
6.4 Samenwerking scholen, Empatec en gemeenten.....	27
6.5 Alternatieven voor beschut werk.....	29
6.6 Mogelijkheden om het aantal indicaties te beïnvloeden.....	30
6.7 Belangrijkste conclusies	32
7. Andere regio's	34
7.1 Inleiding	34
7.2 Hoe gaan andere regio's / gemeenten om met een wachtlijst?	34
7.3 Gemeenten zonder wachtlijst	35
Bijlage 1. Gesprekspuntenlijst	36
Bijlage 2. Respondenten	39
Bijlage 3. Gesprekspuntenlijst interviews met inwoners	40

Samenvatting

Aanleiding

De vier gemeenten in Fryslân-West (De Fryske Marren, Harlingen, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke) hebben te maken met een hoog aantal indicaties voor beschut werk. Zodanig dat er wachtlijsten ontstonden. Waadhoeke en Harlingen hebben, in navolging van De Fryske Marren, besloten extra beschut werk plekken te realiseren om de in 2022 bestaande wachtlijst weg te werken. Súdwest-Fryslân is dit aan het onderzoeken.

Vraagstelling

De vier gemeenten hebben Iroko gevraagd onderzoek te doen naar het hoge aantal indicaties beschut werk in de betrokken gemeenten. En op welke wijze het aantal indicaties kan worden beïnvloed. Het onderzoek zou vooral kwalitatief van karakter moeten zijn.

Aanpak

Eerst is een verdiepende kwantitatieve analyse uitgevoerd met cijfers op arbeidsmarktregio-niveau om meer inzicht te krijgen in patronen en samenhangen. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van betrokken partijen: gemeenten, scholen, Empatec, UWV en Mee Noord. Deze gesprekken waren gericht op het in beeld brengen van de praktijk van de uitvoering in specifiek Fryslân-West. Ook zijn enkele gesprekken gevoerd met inwoners met een indicatie beschut werk. Tot slot is gesproken met vertegenwoordigers van andere gemeenten / regio's om te bepalen hoe zij omgaan met wachtlijsten voor beschut werk of hoe zij proberen het aantal indicaties te beïnvloeden. Op basis van het verzamelde materiaal is er een brainstorm met de opdrachtgevers gehouden over de mogelijkheden om het aantal indicaties voor beschut werk te beïnvloeden.

Samenstelling van de wachtlijsten

De wachtlijsten bestaan/bestonden vooral uit jongeren, afkomstig uit het VSO/Pro. In Súdwest-Fryslân heeft twee derde een uitkering van de gemeente. Personen op de wachtlijst in Harlingen in 2022 hadden allemaal een uitkering van de gemeente. De periode dat mensen op de wachtlijst stonden was soms 6 á 8 jaar.

Uitkomsten kwantitatieve analyse op het niveau van de arbeidsmarktregio's

Het aantal positieve adviezen beschut werk (als percentage van de bevolking van 15 tot 70 jaar) landelijk vertoont vooral samenhang met:

- Het aantal leerlingen Pro (positieve samenhang);
- Het aantal Wajongers (positieve samenhang);
- Het aantal banen van werknemers (negatieve samenhang);
- De netto participatiegraad (negatieve samenhang);
- Het aantal Wsw-ers in 2014 (positieve samenhang).

De arbeidsmarktregio Friesland kent in vergelijking met de meeste andere arbeidsmarktregio's een hoog percentage leerlingen Pro, een hoog percentage Wajongers, een laag aantal banen van werknemers, een lage participatiegraad en veel Wsw-ers in 2014. De genoemde factoren kunnen dus bijdragen aan het hoge aantal aanvragen voor advies beschut werk en het aantal positieve adviezen in Fryslân.

Daarnaast is de taakstelling beschut werk in Fryslân lager dan in bijvoorbeeld Groningen en Drenthe. En de gemeenten in Fryslân-West hebben, uitgezonderd Harlingen, procentueel gezien een lagere taakstelling beschut werken dan de arbeidsmarktregio Friesland als geheel. Er zijn aanwijzingen dat het verdeelmodel voor beschut werk gebaseerd is op gedateerde gegevens en daardoor slecht uitpakt voor de gemeenten in Fryslân-West.

Uitgevoerd onderzoek nieuw verdeelmodel beschut werk

Uit het onderzoek naar een nieuw verdeelmodel voor beschut werk blijken op persoonsniveau de factoren 'ooit speciaal onderwijs gevolgd', 'ooit praktijkonderwijs gevolgd', 'ooit leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) gevolgd' en 'ooit wajong uitkering gehad' belangrijke voorspellers voor een indicatie beschut werk. De voorspellende kracht verschilt per leeftijdscategorie. In de oudste leeftijdscategorie (31- 65 jaar) blijkt ook dat mensen met een migratieachtergrond een grotere kans hebben om een indicatie beschut werk te hebben.

De onderzoekers van Significant-APE hebben verschillende modellen onderzocht. Bij toepassing van een hybride model (dit is het model dat de onderzoekers van Significant-APE adviseren) krijgen vooral gemeenten in het Noorden en gemeenten met relatief veel Wsw-plekken minder plekken in de taakstelling dan in het huidige verdeelmodel. Hoe dat uitpakt voor de vier gemeenten is niet aan te geven.

Resultaten kwalitatieve analyse

Met behulp van de kwalitatieve analyse hebben we onder meer inzicht gekregen in de route naar beschut werk, de beweegredenen om een indicatie aan te vragen en de samenwerking tussen de betrokken partijen.

Hoofdconclusie is dat de indicaties voor beschut werk terecht zijn. Uit het onderzoek blijkt niet dat er een automatisme of voorkeur is om inwoners toe te leiden naar beschut werk. Sterker nog, met name scholen zijn terughoudend en proberen juist het hoogst haalbare voor leerlingen te realiseren. Beschut werk kan altijd nog. Wat bij de afwegingen ook een rol kan spelen is dat een deel van de leerlingen en ouders soms een negatief beeld heeft bij het ontwikkelbedrijf waar beschut werkers in dienst gaan.

Een niet-effectieve samenwerking zou een verklaring kunnen zijn voor het relatief hoge aantal aanvragen. Bijvoorbeeld doordat men langs elkaar heen werkt of omdat verschillende partijen onvoldoende informatie / zicht hebben op inwoners. Op basis van ons onderzoek stellen we vast de samenwerking tussen scholen, gemeenten, Empatec en andere betrokken partijen zoals UWV of

welzijnsinstellingen voldoende is. Inefficiënte samenwerking tussen partijen is geen verklaring voor het relatief hoge aantal aanvragen.

We zien dat er actief alternatieven worden ingezet voor inwoners die op de wachtlijst staan. Er wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van arbeidsmatige dagbesteding. Ons beeld is dat er meestal wordt gewerkt bij Empatec via stages of werkervaringsplekken, tot het moment dat indiensttreding mogelijk is. Het alternatief 'niets doen' komt - op uitzonderingen na - niet voor.

Het beïnvloeden van het aantal indicaties en de wachtlijst is binnen de gegeven kaders vooral een kwestie van inzetten op de ontwikkeling van bestaande beschut werkers. Als deze inwoners via de banenafpraak aan de slag kunnen levert dit een plek op voor iemand op de wachtlijst. In den lande zien we ook voorbeelden dat het mogelijk is om beschut werkers verder te ontwikkelen.

De gesproken inwoners met een indicatie beschut werk

We hebben met zes inwoners gesproken over beschut werk; met 5 geïndiceerden en 1 ouder. De persoonsbeschrijvingen in hoofdstuk 4 laten het volgende zien:

- De betrokken inwoners hebben vaak ook op andere gebieden ondersteuning of hulp.
- Een aantal van hen heeft lang moeten wachten op een beschut werken plek. Dit gaat soms gepaard met een lange periode onbetaald werken (met behoud van uitkering of vrijwillig).
- Enkele keren wordt aangegeven dat de indicatie veel werk/gedoe was.
- Eén persoon heeft beschut werk indicatie vanwege medische redenen.

Wat opvalt is dat een aantal personen aangeeft wat voor werk zij in de toekomst zouden willen doen. Ook blijkt dat er soms een wens is qua werksoort (zorg) waarin Empatec in de beleving van betrokkenen niet kan voorzien. Eén persoon geeft aan zonder beschut werk in de dagbesteding of thuis te hebben gezeten.

Andere gemeenten / regio's

We zijn veel gemeenten / regio's op het spoor gekomen die, net als drie gemeenten in Fryslân-West, extra beschut werken plekken beschikbaar hebben gesteld om de wachtlijst op te lossen of te voorkomen. De meest gebruikte argumenten hiervoor zijn dat:

- mensen naar vermogen moeten kunnen meedoen in de maatschappij;
- werk veel waarde geeft aan het leven van mensen;
- niemand gedwongen thuis hoeft te zitten;
- het niet kunnen bieden van een baan voor een deel van de geïndiceerden niet alleen stilstand, maar ook achteruitgang zou betekenen,
- de inzet van extra banen positieve maatschappelijke effecten heeft.

Enkele gemeenten stellen de plekken voor de personen op de wachtlijst beschikbaar in de vorm van wachtlijstbanen. Inhoudelijk zijn dit dezelfde banen als beschut werk banen, maar worden wachtlijstbanen genoemd omdat de financiering anders is.

Aan de andere kant zijn er enkele arbeidsmarktregio's met weinig indicaties en weinig gerealiseerde beschutte plekken. Beeld is dat deze arbeidsmarktregio's sturen op de inzet van alternatieven, zoals banenafspraken en arbeidsmatige dagbesteding (valt onder de Wlz).

Hieruit blijkt dat het aantal indicaties beschut werk te beïnvloeden is door vanuit de gemeente aan te sturen op alternatieven zoals regulier werk of dagbesteding. Hierdoor worden mogelijk verwijzers (waaronder scholen) mogelijk ontmoedigd om een advies beschut werk aan te vragen en gaat men voor dagbesteding of een opname in het doelgroepregister. De vraag, die overigens moeilijk in het algemeen te beantwoorden is, is of de betrokken inwoners dan zo passend mogelijk worden geholpen en naar vermogen participeren.

1. Aanleiding en onderzoeksvraag

1.1 Aanleiding

De gemeenten in de provincie Friesland hebben onderzoek¹ gedaan naar de inzet van de participatievoorziening beschut werk (hierna: beschut werk).² De aanleiding voor dit onderzoek was het idee dat er lange beschut werk wachtlijsten zijn bij gemeenten in Fryslân. Het onderzoek is afgerond. De wachtlijsten doen zich met name voor bij de gemeenten Súdwest-Fryslân, Waadhoeke, Harlingen en twee gemeenten in Noardeast-Fryslân, te weten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel.

In de regio Fryslân-West (de gemeenten De Fryske Marren, Harlingen, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke) had in 2022 alleen De Fryske Marren geen wachtlijst. De Fryske Marren heeft structureel extra middelen beschikbaar gesteld voor het geval het aantal indicaties hoger is dan de taakstelling, maar de extra plekken worden nauwelijks gebruikt. De wachtlijsten in de andere drie gemeenten in Fryslân-West - Harlingen, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke - betekenden dat inwoners met een indicatie beschut werk zes tot acht jaar moeten wachten op een beschut werken dienstverband.

De gemeenten hebben oplossingen gezocht. Waadhoeke en Harlingen hebben besloten extra beschut werk plekken te realiseren om de in 2022 bestaande wachtlijst weg te werken. De vier gemeenten in Fryslân-West hebben behoefte aan een verdieping op het uitgevoerde provinciale onderzoek. Iroko heeft dat onderzoek uitgevoerd in de periode januari - maart 2023. In dit rapport staan de resultaten.

1.2 Onderzoeksvraag

De vraagstelling van het onderzoek is als volgt:

Welke factoren veroorzaken het hoge aantal indicaties beschut werk in de betrokken vier gemeenten?
Op welke wijze kan het aantal indicaties worden beïnvloed?

Er is vooral behoefte aan een kwalitatief onderzoek naar de factoren die het hoge aantal indicaties beschut werk in de gemeenten veroorzaken. We hebben dit vooraf laten gaan door een verdiepende kwantitatieve analyse op het niveau van de arbeidsmarktregio's om meer inzicht te krijgen in patronen en samenhangen.

1.3 Leeswijzer

Het rapport kent de volgende opbouw:

- Voorin het rapport is de samenvatting opgenomen.
- Hoofdstuk 2 bevat de aanpak van het onderzoek.
- In hoofdstuk 3 gaan we in op wat beschut werk is en op de wachtlijsten in Fryslân-West.

¹ Arbeidsmarktregio Fryslân (André Weistra, Tineke Rodenhuis en Elsina Zwittink), Onderzoek Beschut Werk, juni 2022.

² De Participatievoorziening beschut werk is onderwerp van artikel 10b Participatiewet.

- Hoofdstuk 4 geeft de gesprekken weer die met enkele geïndiceerde inwoners zijn gevoerd. Dit geeft een beeld van de doelgroep.
- Hoofdstuk 5 geeft de resultaten weer van een uitgevoerde kwantitatieve analyse op het niveau van de arbeidsmarktregio's.
- Hoofdstuk 6 beschrijft de resultaten van de gevoerde gesprekken met medewerkers van gemeenten, scholen, Empatec, UWV en Mee Noord.
- Hoofdstuk 7 geeft weer hoe andere gemeenten / regio's omgaan met wachtlijsten voor beschut werk en geeft een inzicht bij regio's die een beperkt aantal indicaties beschut werk hebben.

2. Aanpak

We zijn gestart met de verdiepende kwantitatieve analyse. Daarna is het kwalitatieve deel van het onderzoek uitgevoerd. We hebben daartoe gesprekken gevoerd met diverse betrokken partijen zoals medewerkers van de vier gemeenten, Empatec en scholen die Praktijkonderwijs (Pro) dan wel Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) aanbieden. Aanvullend hebben we gesprekken gevoerd met inwoners die een indicatie Beschut Werk hebben of in aanmerking (kunnen) komen voor een indicatie.

Het conceptrapport is besproken met de ambtelijke opdrachtgevers. Het doel van deze bespreking was om te valideren en om te brainstormen over mogelijkheden om (als de betrokken gemeente dat wenst) het aantal indicaties te beïnvloeden. Er is ook een uitvraag gedaan bij andere gemeenten om te of en hoe zij met deze problematiek omgaan. Deze informatie is besproken met de opdrachtgevers en als laatste toegevoegd aan dit rapport.

Voor de meeste gemeenten geldt dat financiering van het Rijk voor beschut werk onvoldoende is. Binnen dit onderzoek hebben we niet gekeken naar de 'betaalbaarheid' van de voorziening beschut werk.

We lichten de aanpak hieronder per stap kort toe.

2.1 Verdiepende kwantitatieve analyse

In de periode januari / februari 2023 is een kwantitatieve analyse gedaan op basis van cijfers over beschut werk van het UWV per 30 juni 2022. Hiermee is inzicht ontstaan op welke punten de situatie in de provincie Fryslân en/of in Fryslân-West afwijken van de landelijke situatie en van andere arbeidsmarktregio's. Er is onder meer onderzocht of er relatief meer aanvragen zijn gedaan voor indicaties. Tevens is onderzocht of er samenhangen zijn met demografische gegevens (opleiding) en kenmerken van de lokale arbeidsmarkt.

2.2 Interviews met betrokken partijen

Het onderzoek is voor het belangrijkste deel kwalitatief van aard. Om zicht te krijgen op de factoren die het hoge aantal indicaties beschut werk zouden kunnen beïnvloeden, zijn interviews gedaan met de (professionele) partijen die betrokken zijn bij de fase voorafgaand aan die indicatie. De interviews zijn uitgevoerd aan de hand van een gesprekspuntenlijst. Deze is als bijlage 1 opgenomen. In bijlage 2 staan de medewerkers van de partijen die zijn gesproken.

De gesprekspuntenlijst is voorafgaand aan de gesprekken vastgesteld met de ambtelijke opdrachtgevers. Thema's zijn onder andere:

- Op welke wijze en door wie (de 'verwijzers') worden inwoners er op gewezen, c.q. attent gemaakt dat zij mogelijk in aanmerking komen voor beschut werk en een advies beschut werk bij het UWV aangevraagd kan worden.

- Wat zijn de motieven of drijfveren van de verwijzers om de betrokken inwoners te wijzen op de mogelijkheid om een advies beschut werk aan te vragen.
- Wat voor de betrokken inwoners de alternatieven voor beschut werk (zouden) kunnen zijn: een banenafsprakbaan, arbeidsmatige dagbesteding, anders? Zijn er wachtlijsten voor arbeidsmatige dagbesteding?
- Welke afwegingen verwijzers/partijen maken om inwoners toe te leiden naar beschut werk of juist een van deze alternatieven.
- Welke mogelijkheden er volgens de betrokken partijen zijn om meer grip te krijgen op het aantal indicaties.

2.3 Gesprekken met inwoners met een indicatie

Er zijn zes gesprekken gevoerd met inwoners met een indicatie beschut werk. Bij het zesde gesprek heeft de inwoner afgezegd en heeft zijn moeder het gesprek gevoerd. Ook hier is een gesprekspuntenlijst gebruikt. Die is opgenomen als bijlage 3. In deze gesprekken zijn we op zoek gegaan naar hoe de inwoners het proces van aanvraag tot indicatie hebben ervaren. Zijn er alternatieven bedacht? Wie kwam op het idee om een aanvraag te doen? Wat was de reden om tot een aanvraag over te gaan?

Deze gesprekken zijn illustratief voor de dagelijkse praktijk en de afwegingen die scholen, ouders, begeleiders kunnen maken. De weergave van deze gesprekken doen we aan de hand van losse korte beschrijvingen.

2.4 Uitvraag andere regio's en brainstorm

Er is een brainstorm georganiseerd met de ambtelijke opdrachtgevers over mogelijkheden om het aantal indicaties beschut werk te beïnvloeden.

Voorafgaand aan deze brainstorm zijn we bij enkele gemeenten en regio's nagegaan of en hoe zij proberen het aantal indicaties te beïnvloeden. Ook is informatie gezocht en verzameld via Internet.

2.5 Rapportage met adviezen

De bovenstaande aanpak leidt tot antwoorden op de onderzoeksvragen. Wat maakt nu dat het aantal indicaties in Fryslân-West relatief hoog is en hoger dan de taakstelling? Op welke wijze kan het aantal indicaties worden beïnvloed? En wat zijn de (gunstige of ongunstige) gevolgen voor zowel de inwoners als de gemeenten van de eventuele beïnvloeding? Is het hoge aantal indicaties terecht?

Het concept rapport is met de ambtelijke opdrachtgevers besproken. De concept resultaten zijn in twee terugkoppelsessies gepresenteerd aan de personen van gemeenten, scholen en Empatec die wij hebben gesproken. In deze sessies zijn enkele aanvullingen en opmerkingen gemaakt die wij in dit definitieve rapport hebben verwerkt.

3. Beschut werk en wachtlijsten Fryslân-West

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we eerst in algemene zin in op beschut werk: het karakter van het instrument, de doelgroep en de uitvoering. Vervolgens gaan we in op de samenstelling van de wachtlijsten voor beschut werk van de gemeenten in Fryslân-West.

3.2 Beschut werk

De wettelijke basis voor beschut werk is artikel 10b van de Participatiewet getiteld Participatievoorziening beschut werk³. De doelgroep bestaat uit mensen met een arbeidsbeperking voor wie de benodigde begeleiding en/of de benodigde aanpassingen van de werkplek zodanig is, dat van een werkgevers niet mag worden verwacht dat zij deze mensen in dienst nemen.

Mensen die denken dat zij in aanmerking komen voor beschut werk kunnen een aanvraag voor een advies beschut werk doen bij het UWV. Ook gemeenten kunnen deze aanvraag voor inwoners doen. Het UWV geeft aan de hand van de aanvraag, de aangeleverde informatie en één of meerdere gesprekken een positief of negatief advies beschut werk. Daarbij zijn, gezien de omschrijving van de doelgroep, de door de persoon benodigde begeleiding en aanpassing van de werkplek belangrijke criteria. Het UWV geeft het positieve of negatieve advies aan het college van de gemeente waar de persoon woont.

Het college besluit vervolgens of het positieve advies van het UWV wordt overgenomen en de inwoner een indicatie beschut werk krijgt. Het college kan alleen van het advies van het UWV afwijken indien het advies van het UWV ondeugdelijk tot stand zou zijn gekomen.

Indien een inwoner de indicatie heeft gekregen, is het college verplicht de betreffende inwoner een dienstbetrekking beschut werk aan te bieden waarbij deze persoon in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden werkzaamheden verricht. Dit gebeurt op volgorde van de datum van het door UWV gegeven advies. Een beschutte omgeving kan bij het Sociaal Werkbedrijf worden gerealiseerd maar ook bij andere werkgevers of organisaties. Voorwaarde is dat de begeleiding en/of de aanpassingen van de werkplek zijn afgestemd op de betreffende persoon. De dienstbetrekkingen beschut werk worden in Fryslân-West in principe gerealiseerd bij Empatec. De verplichting om een dienstbetrekking beschut werk aan te bieden, geldt tot het moment dat de gemeente het minimum aantal te realiseren beschutte plekken, jaarlijks vastgesteld door het Rijk, heeft gerealiseerd.

Is dat het geval, dan komen de volgende personen die een indicatie beschut werk krijgen op een wachtlijst te staan. Een gemeente kan echter ook via een verordening een hoger aantal te realiseren

³ Zie voor een uitgebreide weergave van alle aspecten rond beschut werk: Ministerie van SZW, Beschut werk in de Participatiewet, Kennisdocument, maart 2019.

dienstbetrekkingen beschut werk vast stellen. Voor de extra dienstbetrekkingen mag de gemeente ook de volgorde van plaatsing van de geïndiceerde personen regelen in de verordening. Door de extra plekken kan een wachtlijst worden voorkomen of worden verkort.

Voor dit onderzoek is het voorts van belang te melden dat de gemeenteraad in de verordening in elk geval vast stelt welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling worden aangeboden om de werkzaamheden in een beschutte omgeving mogelijk te maken en welke voorzieningen worden aangeboden tot het moment dat de dienstbetrekking aanvangt.

3.3 Wachtlijsten gemeenten in Fryslân-West

De gemeenten in Fryslân-West kenden, uitgezonderd De Fryske Marren, medio 2022 een wachtlijst voor beschut werk. De Fryske Marren heeft al enkele jaren geleden besloten een hoger aantal dienstbetrekkingen beschut werk te realiseren, waardoor een wachtlijst wordt voorkomen. Overigens worden de extra beschut werk plekken in deze gemeente nauwelijks gebruikt. De realisatie is maar iets hoger dan het aantal door het Rijk aangegeven te realiseren plekken.

De gemeenten Harlingen, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke kenden medio 2022 wel een wachtlijst. Waadhoeke en Harlingen hebben inmiddels besloten om extra dienstbetrekkingen beschut werk te realiseren. In Waadhoeke gaat het om 17 personen die een dienstbetrekking boven de gemeentelijke taakstelling krijgen en in Harlingen om 5 personen extra die een dienstbetrekking krijgen aangeboden. Hiermee zijn de wachtlijsten van Waadhoeke en Harlingen in 2022 opgelost. Het is echter niet uit te sluiten dat er vanaf 2023 opnieuw wachtlijsten ontstaan.

Súdwest-Fryslân onderzoekt of er extra dienstbetrekkingen beschut werk worden ingezet. Deze gemeente heeft begin 2023 ruim 30 personen op de wachtlijst staan. Het gaat hoofdzakelijk om jonge mensen. Veel mensen op de wachtlijst zijn tussen de 19 en 30 jaar. De oudste persoon op de wachtlijst is 50 jaar en er staat ook iemand van 40 jaar op de wachtlijst. Twee derde van de mensen op de wachtlijst hebben een uitkering van de gemeente en vijf hebben een Wajong uitkering. Daarnaast zijn er enkele mensen zonder uitkering en enkele mensen die (deels) werken. De wachttijd in Súdwest-Fryslân is, rekening houdend met de jaarlijkse groei van de taakstelling van het Rijk, bijna 10 jaar.

De wachtlijst in 2022 van de gemeente Waadhoeke bestond voor 60 procent uit schoolverlaters van het VSO/Pro. Hiervan was een enkeling ouder dan 20 jaar. Ook de anderen op de wachtlijst waren overwegend jong. Er zaten een paar veertigers en vijftigers tussen. De wachtlijst in Harlingen bestond in 2022 uit vijf personen met een uitkering van de gemeente.

3.4 Samenvatting

Als het aantal indicaties beschut werk in een gemeente hoger is dan het door het Rijk vastgestelde minimum aantal te realiseren dienstbetrekkingen kunnen er wachtlijsten voor beschut werk ontstaan. De Fryske Marren, Waadhoeke en Harlingen hebben extra dienstbetrekkingen gerealiseerd om de wachtlijst weg te werken. Súdwest-Fryslân doet daar onderzoek naar.

De wachtlijsten bestaan/bestonden vooral uit jongeren, afkomstig uit het VSO/Pro. In Súdwest-Fryslân heeft twee derde een uitkering van de gemeente. Personen op de wachtlijst in Harlingen in 2022 hadden allemaal een uitkering van de gemeente.

4. Informatie uit gesprekken met geïndiceerde inwoners

4.1 Inleiding

Er zijn enkele gesprekken gevoerd met inwoners die een indicatie beschut werk hebben. Voor een deel gaat het om mensen die een beschut dienstverband hebben bij Empatec en voor een ander deel om mensen op de wachtlijst. Dit hoofdstuk geeft de belangrijkste informatie die via deze gesprekken verkregen is. Door het geringe aantal mensen dat is gesproken, geeft het geen representatief beeld van de totale groep mensen met een indicatie beschut werk. Het geeft wel een beeld van de achtergronden, de situatie en de wensen van de betrokken personen.

4.2 Sam in 't groen

Sam werkt bij de groenvoorziening van Empatec. Sam werkt nu in een groep van 5 á 6 man. Nu is het winterwerk, straks begint het buitenseizoen. Het gesprek is tijdens werktijd. Na het gesprek gaat Sam weer snel aan de slag.

Sinds december 2020 heeft Sam een indicatie beschut werken. Op dit moment is hij aan de slag via een werkervaringsplaats. De gemeente heeft de wachtlijst opgeschoond zodat Sam snel in dienst kan. Sam is positief en blijft gewoon zijn best doen. Hij werkt 32 uur. Maandag is hij vrij. Als hij vrij is klooit hij met zijn bootje.

Eerder heeft Sam speciaal onderwijs gedaan. Tot zijn 18e. Hij is nu 24. Na school heeft Sam groenonderhoud gedaan via de dagbesteding. Daarna heeft Sam kort voor een visverwerkingsbedrijf gewerkt (proefplaatsing). Dat ging niet zo goed. Daarna is Sam bij Empatec aan de slag gegaan. Nu woont Sam al zo'n vier jaar in Harlingen. Hij woont zelfstandig maar er is altijd hulp en begeleiding in de buurt. Het bevalt erg goed. Thuis wonen was rond zijn 18e geen optie meer. Hij kon het niet goed vinden met de partner van zijn vader. Met zijn moeder heeft hij geen contact meer. Met zijn twee oudere zussen en zijn vader nog wel. In Harlingen is Sam geboren en getogen en hij wil hier nooit meer weg.

Momenteel staat Sam onder bewind. Hij heeft geen schulden. Maar hij moet en wil leren om zelf de rekeningen te betalen. Daar is hij nu nog niet goed in.

Sam heeft een jobcoach. Sam kent zelf geen mensen bij de gemeente. Zijn baas komt wel veel bij de gemeente en bespreekt dan wel hoe het met Sam gaat.

In de toekomst wil Sam graag certificaten halen: kettingzaag en velling 2 en 3. Velling 2 zijn grote bomen, 3 is met klimmen. Dat kan pas als hij in vaste dienst is; bijna dus. Op school heeft Sam wel al bosmaaien, zagen en kloven geleerd. Sam is niet



van de boeken, maar van de praktijk! Sam hoopt dat hij straks genoeg heeft geleerd om vanuit Empatec gedetacheerd te worden.

4.3 Jaap; van scheepsbouw naar stoffeerder

Jaap werkt op de stoffeerderij van Pastiel. Pastiel is één van de vakbedrijven van Empatec. Jaap is vaak druk met tassen die voor bedrijven en verenigingen worden gestoffeerd. Eerder heeft Jaap in de scheepsbouw gewerkt. Daarna heeft hij ook in de scheepsreparatie gewerkt en in de zeilmakerij. De eerdere banen van Jaap gingen niet goed. Dit komt doordat Jaap last heeft van epileptische aanvallen. Soms meerdere malen per week. Een keer viel hij letterlijk bijna tussen wal en schip als gevolg van een aanval - gelukkig op de wal.

Jaap heeft nu een apparaatje dat hem helpt. Hierdoor heeft hij wel meer aanvallen maar zijn ze minder zwaar. Na een aanval moet Jaap wel rusten en naar huis. Maar de volgende dag is hij er dan weer. Toen Jaap 19 was werd pas duidelijk dat hij aanvallen had. Daarvoor had hij ze waarschijnlijk alleen in de nacht, waardoor dat onopgemerkt bleef.

Jaap doet dit werk nu 3,5 jaar. Daarvoor was hij actief in de dagbesteding. Daar is hij ook begonnen met stofferen. Maar er zat weinig uitdaging in daar en met de mensen daar vond Jaap het lastig communiceren.

Jaap heeft de mavo afgerond en is gestart met MBO2 watersport; 1 dag school en 4 dagen werken/stage. Maar door zijn aanvallen ging dat niet goed. Daarna heeft hij nog MBO handel gedaan maar dat heeft hij niet afgemaakt.



Jaap heeft zich nooit ziek gemeld. Daardoor is hij niet in de ziektewet terecht gekomen. Hij zit nu in de bijstand, sinds 2008 ongeveer. Hij is ook lang depressief geweest. Na zijn depressie is hij gestart bij de dagbesteding en daarna op de stoffeerderij.

In februari 2020 is Jaap gekeurd. Via de gemeente is Jaap doorverwezen naar het UWV om te zien of hij voor de Banenafpraak in aanmerking zou kunnen komen. Jaap kwam terug met een beschermt werken indicatie. Bij het UWV moest Jaap heel veel formulieren invullen. Daar kwamen baan-suggesties uit maar die zijn voor Jaap allemaal niet te doen door de aanvallen die hij heeft. Dat was net voor de corona-periode. Jaap weet dat hij op de wachtlijst staat. Hij stijgt niet op die lijst. Voor Jaap wordt ook werk gezocht bij de werkplaats van Pastiel. Daar zijn ze nu rolletjes King aan het verpakken. Jaap heeft de garantie dat als het ergens anders niet lukt, hij altijd hier mag terugkomen. Jaap heeft ook een jobcoach.

De groep hier is leuk. Wel wat lawaaiig af en toe en soms hebben mensen ook verdriet en problemen. Jaap geeft ook les; mensen komen soms langs om te leren naaien en uitknippen. Jaap helpt hen dan.

En soms gaan die mensen dan ergens anders aan de slag. Daar heeft Jaap dan mooi bij geholpen. Voor veel mensen is het hier een mooie tussenstop.

Over een paar jaar hoopt Jaap dat de technologie verder is. Als het apparaatje beter werkt dan krijgt hij minder last van zijn aanvallen.

Jaap woont samen in een huurhuis. Hij woont zelfstandig. In juni gaat hij trouwen, dan heeft hij 10 jaar een relatie.

4.4 Sanne pakt dadels in

Sanne staat nu tijdelijk op food 2; ze moet dadels inpakken. Normaal staat ze op food 5. Nu zijn er veel fietsbandreparatiesetjes te verpakken. Ook al is dat geen food...

Sanne werkt nu ongeveer één jaar bij Empatec. Eerder heeft ze praktijkschool gedaan in Heerenveen. Vanuit die opleiding heeft ze stages gedaan. Ze heeft stage gelopen bij de HEMA en bij een kattenpension. Bij Empatec is ze gestart in de kantine, als stage.

Sanne wilde altijd graag iets in de keuken doen. Op school al. Ze was na haar school ook aan de slag gegaan bij een hotel in de keuken. Maar dat werd niets; omdat er al iemand anders was voor die plek.

Bij Empatec heeft Sanne ook andere dingen gedaan. Ze heeft met paarden gewerkt. Sanne moest de stallen uitmesten en dat was fysiek best zwaar. Ze werkte niet snel genoeg.

Sanne is 21. Ze woont nog thuis. Op termijn zal ze Begeleid Wonen in Joure. Dat is nieuwbouw. Daarom nog niet bekend op welke termijn. Ze zal dan met het OV naar het werk gaan.

Sanne is blij met het werk dat ze doet. De afwisseling is prima en de collega's zijn leuk. Sanne werkt 31 uur per week.

In de beleving van Sanne duurde het lang voordat de indicatie er was. "Het was veel gedoe." Sanne weet niet zeker of ze op een wachtlijst stond. Ze is tijdens en na school actief geweest via stages. Ze heeft niet op de bank gezeten of dagbesteding gedaan. Het proces om tot de indicatie beschut werk te komen, herinnert ze zich niet zo goed.

Sinds vorig jaar heeft Sanne geen jobcoach meer nodig. Ze kan met vragen altijd terecht bij haar werkleider.



4.5 Annet; contact met mensen is het leukst

Annet werkt nu zo'n 2,5 jaar bij Empatec. Ze is 1 oktober 2020 gestart. Dat is inclusief een jaar stage. Want Annet is gestart als stagiair in de keuken. Annet is 25 jaar.

Ze heeft speciaal onderwijs gedaan in Beetsterzwaag. Tijdens de opleiding heeft ze ook stage gelopen, o.a. bij de manege. Daar deed ze vooral kantinewerk. Het contact met de mensen vindt Annet het leukst. Ze heeft ook stage gelopen bij de receptie van de school. Ook daar was het contact met de mensen leuk.

Na school heeft Annet dagbesteding gedaan bij De Bonte Bok. Dat was buiten Heerenveen. Ze moest onder andere stickers drukken en ze heeft ook catering gedaan. Na ongeveer vier jaar vond ze dat niet leuk meer.

Ze is toen in gesprek gegaan met de gemeente, onder andere met een jobcoach. Annet heeft toen 1 jaar meegelopen in de kantine van Empatec. Na 1 jaar heeft ze een contract gekregen.

De indicatie beschut werk is destijds niet vanuit de school aangevraagd maar vanuit de dagbesteding. Dit in overleg met ouders en gemeente. Voor de indicatie beschut is ze tweemaal naar Leeuwarden gegaan, naar het UWV. Ze had daar gesprekken en moest opdrachten uitvoeren.

Annet is blij met de indicatie beschut werk. Ze kan bij mensen terecht met vragen. Ze doet veel verschillende dingen: broodjes, warme keuken, schoonmaken, salades en sinds kort ook kassawerk. Bij het kassawerk heeft ze wel begeleiding nodig, dat kan ze niet alleen. Het pinnen lukt wel maar als het met echt geld is moet er gerekend worden en dat is niet haar sterkste punt.



Annet werkt drie dagen, van 8:00 tot 14:30. Ze ziet zichzelf niet ergens anders werken als ze geen indicatie beschut werk zou hebben gekregen. Dan zou het dagbesteding worden of thuis zitten.

Annet woont in Joure en gaat met bedrijfsvervoer heen en weer naar Empatec. Sinds twee jaar woont ze daar in een woongroep. Annet heeft een eigen kamer. Er is 24 uur per dag ondersteuning beschikbaar.

Op de langere termijn wil Annet graag in de keuken staan maar dan bij andere bedrijven. Bijvoorbeeld bij de gemeente of een museum, via detachering.

Annet kijkt veel sport; voetbal, wielrennen en F1. Ze houdt ook van muziek, vooral jaren '80: Bruce Springsteen en Golden Earring.

4.6 Ruud wil vooral voetballen...

Ruud heeft een voetbal ongelukje gehad. Zijn rechterhand zit in verband. De tegenstander ging vol met zijn noppen op de hand van Ruud staan. En nu is de boel gekneusd. Ruud voetbalt bij G1 Sneek.

Ruud werkt aan de seal machines. Met zijn hand kan hij niet alle werkzaamheden doen nu. Hij werkt nu een jaar voor Empatec. Minus de eerste week; toen had hij Corona.



Hij heeft zijn MBO 2 afgerond. Ruud wilde eerst examens doen in Horeca maar dat leverde te veel stress op. "Het is onmogelijk om in één uur drie gerechten (voor-hoofd-na) te bedenken én te maken." Daarom is hij overgestapt naar economie en ondernemen. Tot zijn 18e zat Ruud op school. Hij heeft tweemaal een jaar over gedaan. Na school heeft hij twee jaar dagbesteding gedaan in Franeker. Daarna is hij gestart met werken bij Empatec.

Ruud heeft ADHD. Hij is snel afgeleid en soms is het erg druk in 't hoofd.

Ruud werkt nu vanuit de CAO aan de slag. Later wil hij ook wel andere dingen doen. Liefst profvoetballer, maar dat is volgens Ruud niet realistisch. Maar hij wil ook wel hulptrainer worden. of een eigen bedrijf starten of een familiebedrijf. Misschien wel handelen in fidgetspinners of voetbalschoenen. Ruud zou ook wel op de kermis willen werken. En treinmachinist lijkt hem ook erg leuk.

In het groen of in de food bij Empatec wil Ruud niet. Food is saai en hij is geen buitenmens. Metaal lijkt hem wel leuk maar hij kan nu niet gemist worden bij de seal machines.

Ruud heeft Begeleid Wonen. Als hij zijn best doet, kan hij door naar zelfzorgend en dan naar ambulante. Maar nu nog niet. Eerst leren opruimen, wassen, en op tijd opstaan.

4.7 Gesprek met de moeder van Max

Max is een creatieve jongen en een beetje meisjesachtig. Maar hij staat sterk in zijn schoenen. Moeder is alleenstaand, Max woont nog thuis. Max wil niet mee naar dit gesprek want dan moet hij zijn verhaal weer doen.

Na speciaal onderwijs is Max op z'n 15e naar de praktijkschool gegaan. Het advies was om niet naar het ROC te gaan daarna. Maar dat is toch gelukt. En nu heeft hij niveau 2 helpende afgerond. Tijdens zijn stage heeft hij op een dementie-afdeling geholpen. Dat ging heel erg goed. Dat was in een klein dorp, met OV niet bereikbaar.

Max wil graag in de zorg verder. Daarom zijn ze naar UWV gegaan voor ondersteuning. Het traject beschut is toen gestart. Achteraf denkt moeder dat een beoordeling arbeidsvermogen misschien beter was geweest. Want nu zit hij vast aan dit 'stempel'.



Via een belangenvereniging voor Uitkeringsgerechtigden en Gehandicapten zijn Max en z'n moeder geïnformeerd over beschut werk. Max kan niet te veel opdrachten aan, hij raakt snel de kluts kwijt en heeft ondersteuning nodig tijdens werk.

Desgevraagd geeft moeder aan dat er niet één vast contactpersoon is vanuit de gemeente. Er is nu wel vanuit het Begeleid Wonen traject een vast contactpersoon vanuit de gemeente. Maar die gaat over Begeleid Wonen en niet over werk. Het voornaamste advies van de moeder van Max:

- Werk efficiënt
- Kijk naar wat iemand echt nodig heeft
- Maak verbinding en zoek contact

Max wil niet naar Empatec of iets anders doen; hij wil de zorg in. Met de krappe arbeidsmarkt van nu moet dat ook lukken. Zijn moeder is wel bang dat hij zijn indicatie kwijt raakt als Max gaat solliciteren. Moeder voelt zich in de steek gelaten door de gemeente. Ze is in gesprek met een uitzendbureau, misschien kunnen zij Max helpen.

4.8 Conclusies

De persoonsbeschrijvingen in dit hoofdstuk laten het volgende zien:

- De betrokken inwoners hebben vaak ook op andere gebieden ondersteuning of hulp.
- Een aantal van hen heeft lang moeten wachten op een beschut werken plek. Dit gaat soms gepaard met een lange periode onbetaald werken (met behoud van uitkering of vrijwillig).
- Enkele keren wordt aangegeven dat de indicatie veel werk/gedoe was.
- Eén persoon heeft beschut werk indicatie vanwege medische redenen.

Wat verder opvalt is dat een aantal personen aangeeft wat voor werk zij in de toekomst zouden willen doen. Ook blijkt dat er soms een wens qua werksoort is (zorg) waarin Empatec in de beleving van betrokkenen niet kan voorzien.

5. Uitkomsten kwantitatieve analyse

5.1 Inleiding

We hebben een kwantitatieve analyse uitgevoerd op het niveau van de arbeidsmarktregio's. We bespreken in dit hoofdstuk de belangrijkste uitkomsten, specifiek in relatie tot de arbeidsmarktregio Fryslân, waarvan de vier gemeenten deel uitmaken. De gehele analyse is als aparte bijlage bij dit rapport gevoegd.

5.2 Belangrijkste resultaten beschrijvende analyse

De analyse is gebaseerd op de cumulatieve gegevens per arbeidsmarktregio tot en met 30 juni 2022.

De belangrijkste resultaten zijn:

- Het verdeelmodel beschut werk is gebaseerd op gedateerde gegevens, namelijk op de instroom in de werkregeling van de Wajong en de instroom op de wachtlijst Wsw in de periode 2012-2014. In die jaren was al bekend dat de toegang tot de Wsw op één of andere manier flink zou worden beperkt. Hierdoor is het voorgekomen dat gemeenten inwoners hebben afgeraden om nog een Wsw-indicatie aan te vragen. Er zijn aanwijzingen dat dit ongunstig heeft uitgedaakt voor Fryslân-West omdat de instroom op de wachtlijst Wsw in Fryslân-West in 2012 - 2014 ten opzichte van 2010 - 2011 aanzienlijk sterker is afgenomen dan landelijk (afname van 70 procent in Fryslân-West en 30 procent landelijk). In 2021 is onderzoek gedaan naar aanpassing van het verdeelmodel beschut werk.⁴ De onderzoekers van Significant-APE adviseren om een hybride verdeelmodel toe te passen, deels gebaseerd op realisaties en deels gebaseerd op objectieve factoren. Dit heeft nog niet tot politieke besluitvorming geleid.
- Het aantal aanvragen voor een advies beschut werk als percentage van de bevolking van 15 tot 70 jaar in Friesland ligt op 0,15 procent. In Nederland is dit 0,12 procent. Met 0,15 procent staat Friesland op een gedeelde negende plaats van alle 35 arbeidsmarktregio's. Ook de noordelijke arbeidsmarktregio's Groningen, Drenthe, Flevoland en Noord-Holland Noord kennen een hoog percentage aanvragen (resp. 0,20 procent, 0,23 procent, 0,14 procent en 0,18 procent).
- Het aantal positieve adviezen beschut werk als percentage van de bevolking van 15 tot 70 jaar laat een zelfde soort beeld zien. De noordelijke arbeidsmarktregio's staan allemaal in de top tien van regio's met de hoogste percentages.
- Landelijk is de taakstelling beschut werk (het minimum aantal te realiseren dienstbetrekkingen beschut werk) per eind 2022 0,077 procent van de bevolking van 15 tot 70 jaar. In Friesland is dit percentage 0,062 procent. Daarmee behoort Friesland tot de 10 regio's met het laagste taakstelling als percentage van de bevolking. Drenthe, Groningen en Noord-Holland Noord hebben juist een percentage taakstelling dat boven het landelijk gemiddelde ligt.
- Het aantal werkzame personen als percentage van de taakstelling ligt in Nederland op 78 procent. In Friesland ligt dit op 108 procent. Friesland behoort tot de tien arbeidsmarktregio's

⁴ Lisette Swart, Maartje Gielen, Tom Boersma en Leo Aarts (Significant APE), Verdeelmodel beschut werk, nieuwe verdeling, maart 2021.

waar het aantal werkzame personen hoger is dan de taakstelling. Ook de andere noordelijke regio's staan in de top tien.

- De vijf noordelijke regio's hebben meer werkzame personen beschut werk dan de taakstelling. In Drenthe, Groningen en Noord-Holland Noord is sprake van een combinatie van hoge percentages aanvragen, hoge percentages positieve adviezen en een relatief hoge taakstelling. Met als uiteindelijke uitkomst dat de taakstelling wordt overschreden. In Friesland en Flevoland is het percentage aanvragen en positieve adviezen minder hoog dan in de andere drie regio's (maar nog steeds in de top 10 van regio's of net daarbuiten) maar leidt een relatief lage taakstelling ook in deze regio's tot realisaties die hoger zijn dan de taakstelling.

De taakstelling lijkt niet realistisch te zijn voor de gemeenten in Fryslân-West. De arbeidsmarktregio Fryslân kent een lagere taakstelling beschut werken dan Groningen, Drenthe en Noord-Holland Noord. En voor de Fryske Marren, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke is de taakstelling lager dan voor de arbeidsmarktregio als geheel. Alhoewel het percentage aanvragen en positieve adviezen ook lager is dan in de genoemde regio's, heeft Fryslân te maken met meer indicaties dan de relatief lage taakstelling.

5.3 Verklaringen voor het aantal aanvragen indicatie en het aantal positieve adviezen

We hebben op het niveau van de arbeidsmarktregio's gekeken of het aantal aanvragen voor een advies beschut werk en het aantal positieve adviezen als percentage van de bevolking van 15 tot 70 jaar samenhangen met een aantal factoren. De resultaten zijn voor de aanvragen en de positieve adviezen vrijwel identiek. We behandelen daarom alleen de resultaten voor het aantal positieve adviezen.

Er is nagenoeg geen samenhang tussen het aantal positieve adviezen beschut werk en het aantal leerlingen VSO als percentage van de bevolking van 15 tot 70 jaar.

Er bestaat een vrij sterke positieve samenhang tussen het aantal positieve adviezen en het aantal leerlingen Praktijkonderwijs als percentage van de bevolking van zowel 15 tot 20 jaar als 15 tot 70 jaar. In Friesland en de andere noordelijke arbeidsmarktregio's is het aantal leerlingen Pro relatief hoog. In Súdwest-Fryslân is het percentage leerlingen Praktijkonderwijs het hoogst van de vier gemeenten. Daarna volgt Harlingen en daarna Waadhoeke. Het aantal leerlingen Pro is in De Fryske Marren beduidend lager dan in de andere drie gemeenten.

Er bestaat een positieve samenhang tussen het aantal positieve adviezen en het aantal Wajongers als percentage van de bevolking van 15 tot 70 jaar. Fryslân kent een hoog percentage Wajongers, maar de vier gemeenten in Fryslân-West hebben procentueel minder Wajongers dan de arbeidsmarktregio als geheel.

Het aantal positieve adviezen hangt negatief samen met het aantal banen van werknemers per 1.000 inwoners en met de netto participatiegraad. Des te lager het aantal banen van werknemers en de netto

participatiegraad in de arbeidsmarktregio, des te hoger de kans op een hoger aantal positieve adviezen. Het aantal banen van werknemers is in de vier gemeenten relatief laag; vooral in Waadhoeke en De Fryske Marren. De netto participatiegraad is in Friesland en de andere noordelijke regio's iets lager dan landelijk gemiddeld. Van de vier gemeenten heeft Harlingen de laagste participatiegraad.

Het aantal positieve adviezen hangt nauwelijks samen met het regionale werkloosheidspercentage en het aantal bijstandsuitkeringen als percentage van de bevolking van 15 tot 70 jaar.

Er bestaat wel een sterke positieve samenhang tussen het aantal positieve adviezen en het aantal Wsw-plekken als percentage van de bevolking van 15 tot 70 jaar in 2014 (het jaar voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet). Daarmee lijkt het Wsw-volume in 2014 een goede voorspeller voor de actuele behoefte aan beschut werk.

5.4 Samenvatting en onderzoek verdeelmodel beschut werk

5.4.1 Samenvatting

Het aantal positieve adviezen beschut werk (als percentage van de bevolking van 15 tot 70 jaar) vertoont vooral samenhang met:

- Het aantal leerlingen Pro als % van de bevolking in de regio (positieve samenhang);
- Het aantal Wajongers als % van de bevolking in de regio (positieve samenhang);
- Het aantal banen per 1.000 inwoners in de regio (negatieve samenhang);
- De netto participatiegraad als % van de potentiële beroepsbevolking in de regio (negatieve samenhang);
- Het aantal Wsw-ers in 2014 in de regio (positieve samenhang).

De arbeidsmarktregio Friesland kent in vergelijking met de meeste andere arbeidsmarktregio's een hoog percentage leerlingen Pro, een hoog percentage Wajongers, een laag aantal banen van werknemers, een lage participatiegraad en veel Wsw-ers in 2014. De genoemde factoren kunnen dus bijdragen aan het relatief hoge aantal aanvragen voor advies beschut werk en het aantal positieve adviezen in Fryslân.

Daarnaast is de taakstelling beschut werk in Fryslân lager dan in bijvoorbeeld Groningen en Drenthe. En de gemeenten in Fryslân-West hebben, uitgezonderd Harlingen, procentueel gezien een lagere taakstelling beschut werken hebben dan de arbeidsmarktregio. Er zijn aanwijzingen dat het verdeelmodel voor beschut werk dat gebaseerd is op gedateerde gegevens slecht uitpakt voor de gemeenten in Fryslân-West.

5.4.2 Onderzoek nieuw verdeelmodel beschut werk

Uit het onderzoek naar een nieuw verdeelmodel voor beschut werk blijken op persoonsniveau de factoren 'ooit speciaal onderwijs gevolgd', 'ooit praktijkonderwijs gevolgd', 'ooit leerwegondersteunend onderwijs (lwo) gevolgd' en 'ooit wajong uitkering gehad' belangrijke voorspellers voor een indicatie beschut werk. De voorspellende kracht verschilt per leeftijdscategorie.

In de oudste leeftijdscategorie (31- 65 jaar) blijkt ook dat mensen met een migratieachtergrond een grotere kans hebben om een indicatie beschut werk te hebben.

Vooraf gemeenten in het Noorden en met relatief veel Wsw-plekken krijgen een hoger aantal plekken als taakstelling wanneer een historisch verdeelmodel wordt toegepast. Bij het toepassen van een objectief verdeelmodel krijgen de gemeenten in het Noorden van Nederland en gemeenten met veel Wsw-plekken vaak minder plekken in de taakstelling. Bij de toepassing van een deels objectief (voor de twee jongste leeftijdsklassen) en deels historisch verdeelmodel krijgen gemeenten in het Noorden van Nederland vaak meer plekken in de taakstelling en gemeenten met relatief veel Wsw-plekken juist vaak minder plekken. Bij toepassing van een hybride model (dit is het model dat de onderzoekers van Significant-APE adviseren) krijgen vooral gemeenten in het Noorden en gemeenten met relatief veel Wsw-plekken minder plekken in de taakstelling dan in het huidige verdeelmodel.

6. Uitkomsten kwalitatief onderzoek betrokken organisaties

6.1 Inleiding

Er zijn gesprekken gevoerd met een groot aantal betrokkenen bij beschut werk in Fryslân-West. Het gaat om vertegenwoordigers van gemeenten, scholen voor speciaal onderwijs en Praktijkonderwijs, Empatec, UWV en Mee Noord. In dit hoofdstuk behandelen we de opbrengsten van deze gesprekken.

In paragraaf 6.2 gaan we in op de routes richting een aanvraag voor een advies beschut werk, inclusief de rol van het UWV. In paragraaf 6.3 behandelen we de motieven en drijfveren van de verwijzers om een inwoner te adviseren een advies beschut werk aan te vragen. Daarna beschrijven we de samenwerking tussen partijen. In 6.5 gaan we in op de alternatieven die men ziet voor beschut werk. In paragraaf 6.6 bespreken we de mogelijkheden om het aantal indicaties voor beschut werk te beïnvloeden. Paragraaf 6.7 geeft de belangrijkste conclusies weer.

6.2 Route naar positief advies beschut werk

Het beeld dat door de informatie over de samenstelling van de wachtlijsten en uit de gesprekken is ontstaan is dat de meeste inwoners met een indicatie door een school voor VSO of Praktijkonderwijs op de route worden gezet naar een advies beschut werk. Tijdens de tijd op school wordt in afstemming met de leerling en de ouders / verzorgers de route van de leerling bepaald: dagbesteding, beschut werk, regulier werk (met of zonder loonkostensubsidie) of vervolgonderwijs. Scholen gaan voor het hoogst haalbare voor hun leerlingen, zowel tijdens het onderwijs als bij de keuze voor het vervolg. Dit is ook hun wettelijke opdracht. De leerlingen worden gedurende hun schoolloopbaan gestructureerd gevolgd en beoordeeld op tal van factoren. Dit gebeurt onder meer door het Ontwikkel Perspectief Plan (OPP).

Volgens het UWV zijn vooral VSO-scholen een bron van mogelijke kandidaten voor beschut werk. Het Praktijkonderwijs leidt vaker toe naar een banenafsprakbaan, regulier werk of vervolgonderwijs. Vroeger, voor de invoering van de Participatiewet, gingen VSO-leerlingen bijna per definitie naar de Wajong, vaak in combinatie met dagbesteding.

De meeste aanvragen komen tot stand via scholen of Empatec. De inwoners moeten zelf de aanvraag doen. De meeste scholen ondersteunen hun leerlingen bij het doen van de aanvraag en het verzamelen van alle benodigde documentatie. Ook Empatec helpt de mensen om de aanvraag te doen. Gemeenten wijzen inwoners soms/incidenteel op de mogelijkheid om een aanvraag voor een advies beschut werk te doen. Ook dan wordt de inwoner door de gemeente geholpen om de aanvraag volledig en juist te doen. Er zijn ook inwoners die volledig zelfstandig het advies aanvragen.

De adviezen beschut werk worden aangevraagd bij het UWV. Het UWV beoordeelt het arbeidsvermogen via de methodiek Sociaal Medische Beoordeling Arbeidsvermogen (SMBA).

Het UWV krijgt de aanvraag binnen. De aanvraag wordt beoordeeld op juistheid en volledigheid. Des te meer informatie er wordt aangeleverd bij de aanvraag, des te beter het UWV het oordeel kan vormen. Het gaat daarbij onder andere om stageverslagen en ontwikkelperspectieven die de school heeft opgesteld. Er is doorgaans een gesprek tussen iemand van het UWV en de inwoner. Daarbij kunnen ouders/verzorgers en begeleiders aanwezig zijn. Ook wordt door het UWV wel contact opgenomen met bijvoorbeeld de school, begeleiders van de gemeenten en/of met Empatec om nadere informatie in te winnen. Vanuit het UWV wordt het gesprek gevoerd door een arbeidsdeskundige. Daarbij gaat het onder andere om het vaststellen van de mate van zelfstandigheid van de inwoner. Er worden bijvoorbeeld vragen gesteld over dagpatroon, vrije tijd, wonen, etc. De arbeidsdeskundige kan besluiten dat een verzekeringsarts moet bepalen wat, gezien de gezondheidssituatie van de inwoner, de belastbaarheid van de inwoner is.

Het UWV beoordeelt de kwaliteit van de informatie bij de aanvraag doorgaans als goed, zeker als bijvoorbeeld de school of Empatec heeft ondersteund bij de aanvraag. De kwaliteit van de aanvragen is gemiddeld genomen minder goed wanneer een inwoner de aanvraag zelfstandig heeft gedaan. Als de onderbouwing van de aanvraag niet voldoende is, wordt een gesprek aangegaan met de inwoner. Dit leidt er regelmatig toe dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen omdat de inwoner de aanvraag intrekt.⁵

Er is bij het UWV in de arbeidsmarktregio Fryslân een team van arbeidsdeskundigen die de aanvragen behandelt. De aanvragen worden tot dusver random toegewezen aan de arbeidsdeskundigen. Er is dus geen sprake van een verdeling van de arbeidsdeskundigen over gemeenten of postcodes. Dat gaat mogelijk veranderen.

De medewerkers beschut werk krijgen een dienstbetrekking bij (een BV van) Empatec. Beschut werk maakt geen deel uit van de gemeenschappelijke regeling Fryslân-West, maar er is tussen gemeenten en Empatec afgesproken dat beschut werk door Empatec wordt uitgevoerd⁶.

6.3 Motieven en drijfveren van verwijzers

Uit de gevoerde gesprekken komt heel duidelijk het beeld dat de belangrijkste verwijzers (scholen en Empatec) als belangrijkste drijfveer en motief hebben, dat zij beoordelen dat de betreffende leerling of inwoner vanwege de begeleidingsbehoefte of de benodigde aanpassingen aan de werkplek aangewezen zijn op werk in een beschutte omgeving. Veelal is het de omvangrijke begeleidingsbehoefte die bepalend is voor de beoordeling van scholen en Empatec. Daarbij wordt vaak aangehaakt op de criteria die het UWV gebruikt om de begeleidingsbehoefte te bepalen.

⁵ Het UWV registreert of de burger de aanvraag heeft ingediend of de gemeente. Volgens deze gegevens wordt in de arbeidsmarktregio Fryslân 12 procent van de aanvragen door de gemeente gedaan en 88 procent door de burger zelf. In deze 88 procent zitten ook de aanvragen waarbij hulp/ondersteuning van de school, Empatec of de gemeente is gekregen.

⁶ Incidenteel krijgt een inwoner met een indicatie beschut werk een dienstbetrekking met een andere organisatie. Een voorbeeld is een inwoner die niet bij Empatec wilde gaan werken. De gemeenten en de Dienst Noordwest-Fryslân kennen organisaties en bedrijven die open staan om personen uit deze doelgroep aan te nemen. In een aantal gevallen gaat het om instellingen voor dagbesteding die veel aandacht besteden aan de ontwikkeling van de betrokken inwoners.

Het gaat overigens ook om zaken rond het werk, bijvoorbeeld het wonen en de invulling van de vrije tijd. Dus eigenlijk wordt een beeld gevormd van de begeleidingsbehoefte in alle facetten.

Een positief advies beschut werk wordt slechts in een beperkt deel van de gevallen gebaseerd op benodigde organisatorische aanpassingen of aanpassingen van de werkplek.

Vanuit scholen wordt gestreefd naar de hoogst haalbare uitstroom voor de leerlingen. Het advies van de school aan de leerling om een advies beschut werk aan te vragen, is ook gebaseerd op dit principe. Dat een leerling aangewezen is op beschut werk, wordt voor leerlingen VSO/Pro duidelijk door de diverse stages (interne stages, begeleide externe stages en zelfstandige externe stages). Het beeld van de leerling wordt in de loop van de schoolperiode opgebouwd en met de leerling en diens ouders / verzorgers besproken. De leerlingen en ouders zijn nauw betrokken bij het kiezen van de route. Het komt regelmatig voor dat ouders/verzorgers vinden dat hun kind meer mogelijkheden heeft dan het advies dat de school geeft. Er zijn soms meerdere gesprekken voor nodig om ouders duidelijk te maken dat het advies van de school ook de beste weg is voor het kind. Dit heeft soms ook te maken met het imago van de sociale werkvoorziening.

Wij constateren dat er zeker geen voorkeur of 'automatisme' is richting beschut werk, mede door het imago van de sociaal werkbedrijven bij een aantal ouders en leerlingen.

Empatec baseert het advies aan een inwoner om advies beschut werk aan te vragen op ervaringen met de inwoner tijdens een stage, het tijdelijk werken met behoud van uitkering of het functioneren in een banenafsprakbaan of een reguliere baan.

Een afweging kan zijn dat beschut werk een baan voor onbepaalde tijd biedt en daarmee een structurele oplossing is voor de inwoner. Een banenafsprakbaan is vaak minder zeker dan een dienstbetrekking beschut werken. Wij hebben echter geen signalen gekregen dat scholen zich hierdoor laten leiden. Dit kan ook veroorzaakt worden door de wachtlijsten voor beschut werk en de wachttijden die daarmee samengaan. Hierdoor kiezen scholen sneller om de betrokkenen te adviseren om via de gemeente of Empatec een banenafsprakbaan te zoeken. Schoolverlaters van het VSO/Pro worden automatisch opgenomen in het doelgroepregister. Het is echter wel de vraag of de leerlingen met een omvangrijke begeleidingsbehoefte het redden in een banenafsprakbaan.

6.4 Samenwerking scholen, Empatec en gemeenten

Gemeenten kijken niet actief mee met scholen of Empatec voordat door de inwoner een advies beschut werk wordt aangevraagd. Er is daarom ook nauwelijks samenwerking tussen gemeenten enerzijds en scholen en Empatec anderzijds om te onderzoeken wat de beste route voor de inwoner is. De oorzaak hiervoor is dat een aanzienlijk deel van de positieve adviezen en indicaties voor schoolverlaters VSO/Pro zijn. De gemeenten houden de wachtlijst bij en geven aan Empatec door wanneer iemand aan de beurt is en een dienstverband kan worden aangeboden. Incidenteel geeft de gemeente een inwoner het advies om een advies beschut werk te vragen bij het UWV.

Gemeenten en scholen hebben regelmatig contact met elkaar. Er zijn diverse afstemmingsoverleggen in de arbeidsmarktregio in verband met schoolverlaters VSO/Pro. Daaraan nemen alle betrokken organisaties deel, ook bijvoorbeeld het RMC. Ook is er bij alle gemeenten (voor Harlingen en Waadhoeke bij de Dienst NWF) een contactpersoon voor de verschillende VSO/Pro scholen. De contactpersoon van de gemeente heeft minimaal één keer per jaar overleg met de scholen over de verwachte uitstroom(route) van leerlingen⁷. De contactpersoon van de gemeente wordt door de scholen ook ingelicht over uitval van leerlingen.

De scholen en Empatec werken vooral samen bij externe stages voor leerlingen. Empatec biedt stages aan voor leerlingen van het VSO/Pro. Het gaat om door de school begeleide stages en zelfstandige stages waarbij de begeleiding volledig door het sociaal werkbedrijf wordt gedaan. Uit deze stages blijkt ook of leerlingen beschut werk aan zouden kunnen. Op basis van de rapportage van het sociaal werkbedrijf wordt door de school besloten of de aanvraag voor een advies beschut werk wordt gedaan. Niet alleen het werken is daarbij belangrijk maar ook hoe iemand thuiskomt van het werk en of iemand ook nog andere dingen kan doen naast het werk. Ook het netwerk rond de jongere is hierbij belangrijk. Als het netwerk zwak is, is de kans dat beschut werk lukt in het algemeen kleiner.

Empatec is actief in de samenwerking met scholen. Empatec organiseert bijvoorbeeld voor scholen een carrousel-stage. Leerlingen komen dan 6 weken lang, één ochtend in de week, stage lopen. Dit gebeurt al eerder in de schoolloopbaan.

Overigens werken enkele scholen ook samen met de andere sociaal ontwikkelbedrijven in Fryslân, zoals Caparis en Dokwurk. Bij de door school begeleide externe stages (in groepsverband) wordt door in ieder geval één school afgewisseld tussen deze organisaties.

Empatec zou graag namens de gemeenten de inzet van alternatieve instrumenten tijdens de periode op de wachtlijst uitvoeren. Gedurende de tijd op de wachtlijst kan Empatec bijvoorbeeld zorgen voor een banenafsprakbaan met een lichte vorm van jobcoaching.

Wat het voor een school lastig maakt is dat de uitvoering verschilt per gemeente. De school kan (net zo goed als de gemeente of Pastiel) ook nazorg bieden. Eén school stelt de vraag of alle jobcoaches (ook die van de school) in dienst van de gemeente kunnen komen. Op die manier zijn er korte lijnen als een jongere na verloop van tijd uitvalt uit een baan en weer opgepakt moet worden.

In diverse gesprekken is aangegeven dat de samenwerking tussen gemeenten enerzijds en scholen en UWV anderzijds prima is. Dit wordt ook aangegeven over de samenwerking tussen Empatec, de scholen en UWV. Empatec en gemeenten lijken wat minder samen op te trekken voor beschut werk.

⁷ Gemeenten moeten sinds 2015 de contacten met Pro/VSO-scholen onderhouden. Het UWV had die rol tot 2015. Het UWV heeft nu toch ook weer contact met de VSO-scholen omdat leerlingen vanuit het VSO vaak richting Wajong/dagbesteding gaan.

De gemeenten Harlingen en Waadhoeke zijn in samenwerking met het RMC bezig om zowel in beleid als uitvoering grip te krijgen op onderwijscarrières en Pro/VSO.

Het gemeentelijk beleid tekent zich op dit moment door het realiseren van extra plekken beschut werk boven de taakstelling. Súdwest-Fryslân is dat nog aan het onderzoeken. Verder is het beleid dat er loonkostensubsidie wordt verstrekt op basis van een loonwaardemeting en dat het volledige bedrag aan begeleidingsvergoeding wordt verstrekt bij een dienstverband van minimaal een bepaalde omvang (en daaronder naar rato). De gemeenten verlenen een half jaar een forfaitaire loonkostensubsidie, daarna wordt de loonwaarde voor 3 jaar vastgesteld. Pastiel voert de loonwaardemeting uit, behalve voor Súdwest-Fryslân. De gemeente Súdwest-Fryslân voert de loonwaardemetingen zelf uit.

6.5 Alternatieven voor beschut werk

Gezien de wachtlijst is het belangrijk dat scholen, begeleiders en inwoners zelf over alternatieven nadenken voor beschut werk. We hebben de alternatieven geïnteriseerd. De meest genoemde alternatieven voor beschut werk zijn een banenafsprakbaan, arbeidsmatige dagbesteding (vanuit de wmo) en vrijwilligerswerk. Ook een werkervaringsplaats bij Empatec hoort tot de mogelijkheden. Enkele gesprekspartners geven aan dat er feitelijk geen alternatieven zijn, op het moment dat het UWV een positief advies beschut werk heeft afgegeven omdat met het advies wordt aangegeven dat de inwoner is aangewezen op beschut werk. Incidenteel komt het ook voor dat de inwoner thuis zit en wacht tot hij/zij aan de beurt is. Bijvoorbeeld in het geval de werkzaamheden bij Empatec niet aanspreken.

De alternatieven gaan ook over de activiteiten die inwoners kunnen doen tijdens de periode dat zij op de wachtlijst voor beschut werk. Volgens een gesprekspartner van de gemeente Súdwest-Fryslân mag alleen dagbesteding of vrijwilligerswerk (sociale activering) worden ingezet als iemand op een beschut werken plek wacht. Soms wordt er echter toch, vanuit de bedoeling, een traject ingezet voor een inwoner op de wachtlijst beschut werk. Uit de verordening van de gemeente blijkt dat voor zover nodig ook scholing, persoonlijke ondersteuning en schuldhulpverlening mag worden ingezet.

In de verordeningen van Harlingen en Waadhoeke staat dat het college tot het moment dat de dienstbetrekking beschut werk aanvangt een andere voorziening gericht op arbeidsinschakeling aan de inwoner kan aanbieden. In de verordening van De Fryske Marren is hierover niets expliciet opgenomen, mogelijk omdat deze gemeente al eerder heeft besloten extra plekken beschut werk beschikbaar te stellen.

Arbeidsmatige dagbesteding

Arbeidsmatige dagbesteding op grond van de Wet langdurige zorg (Wlz) en/of de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt vaak ingezet voor inwoners op de wachtlijst. Scholen geven aan dat dit slecht is voor het behoud van competenties van de jongeren die van school komen. Het risico bestaat dat zij wennen aan de arbeidsmatige dagbesteding en hun vaardigheden verliezen.

Het is dus een verspilling van de investering die de school in de leerling heeft gedaan. Aan de andere kant worden ook aanbieders van dagbesteding genoemd die juist zeer actief zijn in de ontwikkeling van cliënten.

Súdwest-Fryslân financiert Wmo-dagbesteding lump sum. Het levert dus niet direct een besparing in de dagbesteding op wanneer een inwoner op de wachtlijst die in de dagbesteding zit een beschutte werkplek krijgt. In andere gevallen is het dagbesteding op grond van de Wlz en dan levert het de gemeente ook niet direct een besparing op.

Banenafpraak

Een banenafpraakbaan (bij Empatec of een andere werkgever) zou ook een alternatief kunnen zijn. Scholen geven echter aan dat dit voor de betrokken jongeren niet haalbaar is. Als dat wel zo zou zijn, zou de school samen met de leerling die route wel hebben gekozen. Ook al omdat de sociale werkvoorziening (ook andere sociaal werkbedrijven in Fryslân) geen goed imago heeft bij een aantal leerlingen en ouders. En bij Empatec komt het voor dat mensen niet in een banenafpraakbaan kunnen functioneren en daarom een advies beschut werken wordt aangevraagd.

Een voordeel van banenafpraakbanen is dat er meer keuze is qua type werk. Empatec heeft een beperkt aantal werksoorten waarin jongeren terecht kunnen. Daar staat tegenover dat Empatec beschutte medewerkers, indien zij dat kunnen en de werkgever de juiste begeleiding kan bieden, kan detacheren bij werkgevers.

Het UWV geeft aan dat de indicatie beschut werken niet verloren gaat als een persoon op de wachtlijst staat een reguliere baan of een baan met LKS vindt. De indicatie gaat echter wel verloren als de inwoner een banenafpraak met een structurele LKS krijgt. Een indicatie beschut werk en opname in het doelgroepregister gaan tot op dit moment niet samen. Simpel switchen moet de stap van beschut werk naar een banenafpraakbaan makkelijker maken, doordat de inwoner dan altijd kan terugvallen op de indicatie voor beschut werk.

Werkervaringsplaats bij Empatec

Het komt voor dat inwoners die op de wachtlijst stonden of staan een periode onbetaald werken, al dan niet met behoud van uitkering. Het voordeel hiervan is dat de inwoners actief blijven en hun vaardigheden op peil blijven. Het nadeel is dat de periode soms enkele jaren bedraagt. De vraag is of het gepast is om iemand zo lang onbetaald te laten werken.

6.6 Mogelijkheden om het aantal indicaties te beïnvloeden

Een hoofdvraag van het onderzoek is of er voor de gemeenten mogelijkheden zijn om het aantal indicaties beschut werk te beïnvloeden. Op basis van het uitgevoerde onderzoek komen we tot de conclusie dat de mogelijkheden hiertoe beperkt zijn. Het algemene beeld is dat de inwoners die een indicatie beschut werk krijgen, voor het overgrote deel echt zijn aangewezen op beschut werk. Dit

wordt bevestigd door de vertegenwoordigers van de scholen en vertegenwoordigers van de gemeenten.

De meeste inwoners op de wachtlijst zijn schoolverlaters VSO/Pro en het beeld is dat scholen voor hun leerlingen voor het maximaal haalbare gaan. Dus als een school van mening is dat een banenafsprakbaan voor de leerling haalbaar is, dan zal ook de route regulier werk worden gekozen. Wanneer in de praktijk na verloop van tijd blijkt dat dit niet haalbaar is vanwege begeleidingsbehoefte kan alsnog een advies beschut werk worden aangevraagd. Hoewel ondergeschikt, speelt ook het imago van sociaal werkbedrijven bij leerlingen en ouders een rol.

UWV en Waadhoeke (uitvoering door de Dienst NWF) doen in 2023 een pilot waarin elke aanvrager uit Waadhoeke in 2023 een gesprek krijgt met het UWV en de gemeente gezamenlijk. Belangrijkste doel is dat gemeente en UWV vervolgcacties bespreken als een negatief advies wordt gegeven: wat is het meest passende alternatief voor de betrokken inwoner? Een ander doel is om bij een positief advies de aanvrager wellicht nog beter te bedienen in termen van passendheid van de beschutte werkplek.

Waar een aantal betrokkenen wel mogelijkheden zien, is de periode na het krijgen van de indicatie beschut werk. Verschillende partijen wijzen erop dat leerlingen van het VSO/Pro zich na hun pubertijd nog sterk kunnen ontwikkelen.⁸ Dit kan inhouden dat zij na verloop van tijd zouden kunnen doorgroeien naar bijvoorbeeld een banenafsprakbaan bij een werkgever met de inzet van loonkostensubsidie en eventueel job-coaching. Hierdoor ontstaat ruimte voor inwoners die op de wachtlijst beschut werk staan. Van de huidige beschutte medewerkers bij Empatec werken er circa 10 bij een andere werkgever via detachering. Wellicht dat sommigen op termijn een stap zouden kunnen maken naar een dienstverband met de werkgever.

Door de invoering van simpel switchen zijn inwoners er bovendien zeker van dat zij kunnen terugkeren naar beschut werk wanneer men uitvalt uit een banenafsprakbaan. Men hoeft dan niet opnieuw een advies beschut werk aan te vragen. Het risico bestaat dan echter nog wel dat er een wachtlijst voor beschut werk is, en dat men niet direct aansluitend weer een dienstverband beschut werk kan krijgen.

Wanneer gemeenten dus iets zouden willen beïnvloeden, dan zit het op het volgen van de ontwikkeling van de beschutte medewerkers om te bepalen of ze mogelijk op termijn een stap naar een banenafsprakbaan kunnen maken. Dit kan door vanuit de gemeente ontwikkeldoelen mee te geven en regelmatig te evalueren. Hierover zouden dan concrete afspraken moeten worden gemaakt met Empatec. Bijvoorbeeld dat twee keer per jaar de medewerkers worden besproken tussen Empatec en de verschillende gemeenten om te bepalen voor welke beschutte medewerkers (op termijn) doorstroom mogelijk zou zijn en hoe dat dan zou moeten. De gemeenten hebben op dit moment weinig inzicht in de mate waarin Empatec medewerkers stimuleert om door te stromen naar een baan met minder begeleiding en de medewerkers daarbij helpt. Er zou dus meer interactie moeten zijn

⁸ Dit wordt bevestigd door een deelnemer aan een terugkoppelsessie in relatie tot inwoners die bijvoorbeeld enkele jaren een Wajong-uitkering hebben. Sommigen ontwikkelen zich na het verlaten van de school nog sterk.

tussen Empatec en gemeenten om te onderzoeken of er mogelijkheden tot doorstroom zijn. De doorstroom zal waarschijnlijk altijd beperkt zijn tot een relatief klein deel van de beschutte medewerkers.

Verder komt het soms voor dat iemand op de wachtlijst niet te plaatsen is. Het kan zijn dat die persoon dan te zwak is voor beschut werk. Dan kan een nieuwe aanvraag worden gedaan bij het UWV met het verzoek negatief te adviseren over beschut werk.

In verschillende gesprekken is wel aangegeven dat de wachtlijsten invloed hebben (gehad) op de aanvragen tot een advies beschut werk. Door het bestaan van wachtlijsten overwegen enkele scholen voor bepaalde leerlingen die in principe aangewezen zijn op beschut werk een route richting banenafsprakbaan te gaan volgen. Hierdoor worden voor deze leerlingen mogelijk minder passende keuzes gemaakt.

Er wordt door een groot aantal gesprekspartners de vraag gesteld waarom de gemeenten het aantal indicaties zouden willen beïnvloeden. Het doel is toch om de jongeren op een zo passend mogelijke plek te plaatsen zodat deze kwetsbare jongeren kunnen meedoen in de samenleving?

In Súdwest-Fryslân wordt waargenomen dat de instroom op de wachtlijst (dus het aantal nieuwe indicaties beschut werk) in 2022 een stuk lager ligt dan in 2021. Het UWV constateert juist dat in Fryslân het aantal aanvragen voor een advies beschut werk in 2022 hoger is dan in 2021. Waarschijnlijk ligt dit aan de onzekere economische situatie. De combinatie van beide waarnemingen kan er op wijzen dat de lange wachtlijst in Súdwest-Fryslân invloed heeft op het aantal aanvragen voor een advies beschut werk. Dit wordt door vertegenwoordigers van de gemeente en van enkele scholen bevestigd.

De feitelijke situatie is dat het aantal geldige indicaties beschut werk in de arbeidsmarktregio Fryslân in 2021 met ongeveer 130 is toegenomen. De toename in de eerste drie kwartalen van 2022 was ongeveer 60. Dit laat zien dat de groei van het aantal positieve adviezen in 2022 is afgenomen ten opzichte van 2021. Helaas zijn deze cijfers niet per gemeente beschikbaar. Het zou goed kunnen dat de minder sterke toename te maken heeft met de nog bestaande wachtlijsten in 2022.

In het hoofdstuk over andere gemeenten / regio's komen we terug op de mogelijke beïnvloeding van het aantal indicaties beschut werk.

6.7 Belangrijkste conclusies

Op de basis van de kwantitatieve analyse zien we het volgende beeld. In de regio Fryslan-West is de instroom in de laatste jaren van de WSW relatief klein geweest. Hierdoor is de taakstelling voor beschut werk zeer waarschijnlijk beïnvloed en zijn er relatief weinig plekken toebedeeld aan de regio.

De taakstelling (en financiering) is relatief dus laag, terwijl dat niet wordt onderbouwd door de bevolkingssamenstelling of de arbeidsmarkt. Want de arbeidsmarktregio Friesland kent in vergelijking

met de meeste andere arbeidsmarktregio's een hoog percentage leerlingen in het Praktijkonderwijs, een hoog percentage Wajongers, een laag aantal banen van werknemers, een lage participatiegraad en veel Wsw-ers in 2014. De genoemde factoren kunnen dus bijdragen aan het relatief hoge aantal aanvragen voor advies beschut werk en het aantal positieve adviezen in Fryslân.

Met behulp van de kwalitatieve analyse hebben we onder meer inzicht gekregen in de route naar Beschut Werk, de beweegredenen om een indicatie aan te vragen en de samenwerking tussen de betrokken partijen.

Hieruit blijkt dat er niet een automatisme of voorkeur is om inwoners toe te leiden naar Beschut Werk. Sterker nog, met name scholen zijn terughoudend en proberen juist het hoogst haalbare voor leerlingen te realiseren. Beschut Werk kan altijd nog.

Wat bij de afwegingen ook een rol kan spelen is dat een deel van de leerlingen en ouders soms een negatief beeld heeft bij het ontwikkelbedrijf waar Beschut Werkers in dienst gaan.

Een niet-effectieve samenwerking zou een verklaring kunnen zijn voor het relatief hoge aantal aanvragen. Bijvoorbeeld doordat men langs elkaar heen werkt of omdat verschillende partijen onvoldoende informatie / zicht hebben op inwoners. Op basis van ons onderzoek stellen we vast de samenwerking tussen scholen, gemeenten, Empatec en andere betrokken partijen zoals UWV of welzijnsinstellingen voldoende is. Inefficiënte samenwerking tussen partijen is geen verklaring voor het relatief hoge aantal aanvragen

We zien dat er actief alternatieven worden ingezet voor inwoners die op de wachtlijst staan. Er wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van arbeidsmatige dagbesteding. Ons beeld is dat er meestal wordt gewerkt bij Empatec via stages of werkervaringsplekken, tot het moment dat indiensttreding mogelijk is. Het alternatief 'niets doen' komt - op uitzonderingen na - niet voor.

Het beïnvloeden van de wachtlijst is binnen de gegeven kaders vooral een kwestie van inzetten op doorontwikkeling van bestaande Beschut Werkers. Als deze inwoners via de banenafpraak aan de slag kunnen levert dit een plek op voor iemand op de wachtlijst. In den lande zien we ook voorbeelden dat het mogelijk is om Beschut Werkers zo verder te ontwikkelen.

Overigens zal in hoofdstuk 7 blijken dat er regio's zijn die beschut werk min of meer ontmoedigen en daardoor relatief weinig indicaties hebben. Er wordt de mensen een alternatief geboden, bijvoorbeeld via arbeidsmatige dagbesteding.

7. Andere regio's

7.1 Inleiding

De vraag is ook hoe andere regio's omgaan met een situatie waarin het aantal indicaties beschut werk de taakstelling te boven gaat en er structurele wachtlijsten ontstaan. Wij hebben een aantal gemeenten en regio's gesproken en we hebben gezocht naar berichten op Internet. Ook hebben we een vertegenwoordiger van Cedris gesproken. De resultaten hiervan staan weergegeven in paragraaf 7.2. In paragraaf 7.3 wordt ingegaan op een mogelijkheid om het aantal indicaties te beïnvloeden.

7.2 Hoe gaan andere regio's / gemeenten om met een wachtlijst?

In veruit de meeste gevallen gaan de regio's / gemeenten eerder of later meer beschut werk plekken realiseren dan het minimaal te realiseren aantal volgens de ministeriële regeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor Noardeast-Fryslân en Dantumadiel met als sociaal werkbedrijf Dokwurk. Dat was al bekend vanuit het uitgevoerde Friese onderzoek naar beschut werk. Het Beleidsplan Participatie 2022 - 2026 van de gemeente Achtkarspelen geeft aan dat de gemeente geen wachtlijst voor beschut werk hanteert.

Het geldt ook voor de gemeenten Midden-Groningen en Emmen. Ook deze twee gemeenten realiseren meer plekken dan de taakstelling. Het argument daarvoor is dat het om een kwetsbare groep inwoners gaat waarvoor meedoen in de samenleving niet vanzelfsprekend en dus belangrijk is. In Emmen is er echter nog wel een wachtlijst.

En zo zijn er meer voorbeelden, bijvoorbeeld de gemeenten Teijlingen, Oldenzaal en de gemeenten die deelnemen in de gemeenschappelijke regeling Werksaam Westfriesland in Hoorn. De gemeente Gennep geeft ook aan iedereen met een indicatie een beschut werken plek aan te bieden, ongeacht de taakstelling.

De meest gebruikte argumenten om meer plekken te realiseren zijn dat:

- mensen naar vermogen moeten kunnen meedoen in de maatschappij;
- werk veel waarde geeft aan het leven van mensen;
- niemand gedwongen thuis hoeft te zitten;
- het niet kunnen bieden van een baan voor een deel van de geïndiceerden niet alleen stilstand, maar ook achteruitgang zou betekenen,
- de inzet van extra banen positieve maatschappelijke effecten heeft.

Ook de gemeenten Gorinchem en Vijfheerenlanden gaan waarschijnlijk extra plekken beschikbaar stellen. Het voorstel daartoe bevindt zich in de fase van besluitvorming. Dit doen zij, net als de gemeente Molenlanden (zie boven), in de vorm van 'wachtlijstbanen'. Dit zijn banen die vergelijkbaar zijn met de beschutte plekken, maar hebben een ander label vanwege de afwijkende financiering.

7.3 Gemeenten zonder wachtlijst

De regio Amersfoort kent relatief weinig indicaties beschut werk. De directeur van het sociaal werkbedrijf in die regio geeft in een interview aan dat “Onze gemeenten werken weinig met beschut. Het is dus een bewuste keuze van hen. Ze kijken zelf hoe ze mensen op een andere manier kunnen plaatsen en ze kiezen verder voor arbeidsmatige dagbesteding, bijvoorbeeld bij Amerpoort [voor mensen met een verstandelijke beperking, red.]”.⁹ Hij geeft ook aan dat arbeidsmatige dagbesteding goedkoper is voor de gemeenten omdat dagbesteding onder de Wlz valt.

Ook in de arbeidsmarktregio’s Midden-Gelderland, Rijk van Nijmegen en Zuid-Limburg is het aantal werkzame beschutte medewerkers (veel) lager dan de taakstelling. Ook is het aantal indicaties beschut werk relatief laag. In één van deze regio’s wordt ook vooral dagbesteding (Wlz) ingezet als alternatief.

Hieruit blijkt dat het aantal indicaties beschut werk te beïnvloeden is door vanuit de gemeente aan te sturen op alternatieven zoals regulier werk of dagbesteding. Hierdoor worden mogelijk verwijzers (waaronder scholen) ontmoedigd om een advies beschut werk aan te vragen en gaat men voor dagbesteding of een opname in het doelgroepregister. De vraag, die overigens moeilijk in het algemeen te beantwoorden is, is of de betrokken inwoners dan zo passend mogelijk worden geholpen en naar vermogen participeren.

⁹ Zie SW-journaal, Ronald de Koning, directeur van Amfors “Stel de mens weer centraal”, oktober 2022.

Bijlage 1. Gesprekspuntenlijst

Toelichting

De gemeenten De Fryske Marren, Harlingen, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke hebben een relatief hoog aantal inwoners met een indicatie voor de participatievoorziening beschut werk. Dit wordt ook wel nieuw beschut werk genoemd. Er ontstaan daardoor wachtlijsten.

Het aantal werkzame personen als percentage van de taakstelling ligt in Nederland gemiddeld op 78,1 procent. In de arbeidsmarktregio Friesland ligt dit op 107,6 procent. Onderstaande tabel laat het aantal geldige indicaties per medio 2022 zien t.o.v. van de taakstelling voor Nederland, Friesland en de vier gemeenten.

	Geldige indicaties beschut werk medio 2022	Taakstelling beschut werk plekken 31-12-2022
Nederland	11.127	9.500
Friesland	482	278
De Fryske Marren	13	11
Harlingen	14	8
Súdwest-Fryslân	56	27
Waadhoeke	33	19

De gemeenten hebben daarom Iroko gevraagd onderzoek te doen naar onder meer de redenen van het hoge aantal aanvragen voor een advies beschut werk bij het UWV en het hoge aantal geïndiceerden in de vier gemeenten. Voor het onderzoek worden onder andere gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van scholen, Empatec, de gemeenten, de dienst sociale zaken NWF en van maatschappelijke organisaties.

Hieronder staan de gesprekspunten en vragen. Niet alle vragen zullen met iedereen worden besproken. Dit hangt af van de positie en rol van de gesprekspartner. De gesprekspartner kan ook zelf aangeven over welke onderdelen hij/zij vooral wil spreken.

Gesprekspuntenlijst

1. De wijze waarop en door wie (verwijzers) inwoners er op worden gewezen (attent gemaakt) dat zij mogelijk in aanmerking komen voor beschut werk en een advies beschut werk bij het UWV kunnen aanvragen:
 - a. Via welke routes komen inwoners uit bij het aanvragen van een advies beschut werk bij het UWV?
 - b. Hoe vaak wijzen gemeenten, scholen en/of Empatec inwoners op de mogelijkheid om een aanvraag advies beschut werk te doen?
 - c. Op welke andere manieren komen inwoners op de hoogte van de mogelijkheid een advies beschut werk aan te vragen?
 - d. Hoe vaak doen inwoners zelf de aanvraag voor een advies beschut werk?
 - e. Wat zijn de huidige wachttijden voor een beschut werken plek?
2. De motieven of drijfveren van de verwijzers om de betrokken inwoners te wijzen op de mogelijkheid om een advies beschut werk aan te vragen:
 - a. Welke criteria houden verwijzers aan voor een verwijzing van een inwoner naar een advies beschut werk?

- b. Welke afwegingen maken verwijzers/partijen om inwoners toe te leiden naar beschut werk of juist een alternatief?
 - c. Verandert 'simpel switchen in de Participatieketen¹ daar mogelijk iets aan?
 - d. Is bekend dat de 'Aanvraag Arbeidsvermogen' ook voor 'Wajong' en 'Indicatie Banenafpraak' is bedoeld?
3. Beleid en de samenwerking tussen gemeenten, Empatec/Pastiel en de Pro/VSO scholen:
- a. Is er binnen de scholen sprake van routes gericht op dagbesteding, werk of vervolgonderwijs? Zo ja, aan de hand waarvan wordt bepaald welke route een kind volgt? Zo nee, hoe is het georganiseerd binnen de scholen?
 - b. In hoeverre zijn de leerling en de ouders betrokken en wegen hun inzichten mee bij het kiezen van de route?
 - c. Op welke wijze wordt bij de route naar beschut werk samengewerkt tussen scholen, gemeenten en Empatec?
 - d. Welk beleid hanteren de gemeenten ten aanzien van beschut werk? Welke verschillen bestaan er tussen gemeenten in beleid en betrokkenheid?
 - e. Welke rol neemt de gemeente in de aansluiting op de (onderwijs)instellingen bijvoorbeeld? Kijkt de gemeente actief mee voordat een aanvraag wordt ingediend?
 - f. Is er (veel) samenwerking tussen gemeenten, scholen en Empatec om te onderzoeken wat de beste route voor een inwoner is? En hoe ziet die samenwerking er dan uit?
 - g. Welke organisaties begeleiden de betreffende inwoners veelal op andere thema's (wonen, maatschappelijke zorg, etcetera)?
 - h. Komen alle beschut werkers in dienst bij de GR Fryslân-West? Of komen beschut werkers ook in dienst van andere werkgevers/organisaties?
 - i. Heeft de gemeente/Dienst NWF/Empatec in beeld welke werkgevers openstaan voor het in dienst nemen van een persoon met een beschut werk indicatie (al dan niet via detachering) en of met een banenafpraak-indicatie?
4. Rol van het UWV:
- a. Hoe beoordeelt UWV het arbeidsvermogen? Hoe verloopt het proces, welke contacten zijn er tijdens de beoordeling van de aanvraag, welke informatie wordt hierbij gebruikt?
 - b. Wat is volgens het UWV de kwaliteit van de informatie die het UWV bij de indicatie-aanvraag aantreft?
 - c. Wat is de gemiddelde loonwaarde van medewerkers beschut werk? Wijkt die af van landelijk gemiddelde? Wat zijn volgens het UWV de oorzaken daarvoor?
 - d. Worden de gemeenten in Friesland allemaal bediend door dezelfde arbeidsdeskundigen van het UWV bij de vaststelling van de adviezen beschut werk?
5. Wat voor de betrokken inwoners de alternatieven voor beschut werk kunnen zijn:
- a. Welke alternatieve voorzieningen voor beschut werk zijn er in de regio voor de betrokken inwoners?
 - b. Hoe beoordeelt u de alternatieven (kwalitatief)?
 - c. Zijn er wachtlijsten voor de alternatieven?
 - d. Zijn werkgevers in de regio bereid om de betrokken inwoners een (banenafpraak)baan te bieden?
 - e. Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van het verkrijgen van een indicatie beschut werk?
 - f. Wat zijn t.o.v. beschut werk de voor- en nadelen van alternatieve routes?
6. Welke mogelijkheden er zijn om meer grip te krijgen op het aantal indicaties:
- a. Is het volgens u wenselijk om het aantal positieve adviezen beschut werk te verminderen? En waarom dan?
 - b. Hoe kan volgens u het aantal adviezen beschut werk worden verminderd om zodoende de wachttijden voor een beschut werken plek te verkorten?
 - c. Wat zijn, volgens u, daarvan de gevolgen voor de betrokken inwoners? Welke alternatieven zouden er dan voor deze inwoners ontwikkeld moeten worden?

7. De taakstelling dienstverbanden beschut werk voor de gemeenten De Fryske Marren, Harlingen, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke:
 - a. Denkt u dat de taakstelling beschut werk van de Rijksoverheid voor de vier betrokken gemeenten hoger zou moeten zijn?
 - b. Zo ja, waarom?

Bijlage 2. Respondenten

Naam	Functie
Saskia Lanting	gebiedsteammedewerker Harlingen
Tineke Rodenhuis	beleidsadviseur beleidsteam NW Fryslân
Jeanette Jorna	medewerker gebiedsteam SWF (Sneek)
Trynke Visser	stagecoördinator It Twalluk
Berber Penninga	schoolmaatschappelijk werker Mee Noord
Martijn Feddema	HR adviseur, Empatec
Mariëlle Haveman	gebiedsteam Waadhoeke
Miranda ter Wal	medewerker Participatie van het gebiedsteam (Balk)
Peter Zeldenrust	directeur De Sinne (SO/VSO), Sneek (combinatie met SBO Wetterwille)
Dewi Hofstee	Jobcoach De Sinne
Marcella Penalver	Jobcoach De Sinne
Riet Voogd	Intern begeleider De Sinne
Edwin Potters	Stagecoördinator De Sinne
Gerda Papenburg	Gebiedsteammedewerker SWF
Brigitte Bloem	Gebiedsteammedewerker SWF
Monique Palsma	Adviseur Dienst Sociale Zaken NWF
Susan Rienstra	Jongerencoach Dienst Sociale Zaken NWF
Pauline Niemarkt	Jongerencoach Dienst Sociale Zaken NWF
Rebekka Eijzenga	Jongerencoach Dienst Sociale Zaken NWF
André Weijstra	UWV, regionaal arbeidsdeskundige
Martin Jepkema	Praktijkschool Comenius Zamenhof
Lisette Altena	Praktijkschool Comenius Zamenhof
Anke van Gorkum	Manager gebiedsteam Bolsward e.o. gemeente Súdwest Fryslân
Erwin Post	Stagecoördinator De Brêge (praktijkonderwijs in Leeuwarden)
Doutsen van Herk	Stagecoördinator Piet Bakkerschool (VSO Sneek)
Nancy van Ginkel	Beleidsadviseur Werk & Re-integratie SWF
Ieke Postma	Stage-coördinator en Begeleider VSO De Wingerd in Damwâld (Dantumadiel)

Bijlage 3. Gesprekspuntenlijst interviews met inwoners

Gesprekspuntenlijst met medewerkers beschut werk en inwoners op de wachtlijst voor beschut werk

Intro: wij zijn Peter en Joost. We zijn onderzoekers. Nu doen we voor de gemeente onderzoek naar beschut werk. Beschut werk is voor medewerkers die extra begeleiding nodig hebben. De gemeente regelt dat. In Friesland zijn er veel mensen die beschut werk mogen doen. Soms ook veel meer dan in andere gemeenten. Maar een deel van die mensen komt op een wachtlijst. De gemeenten willen onderzoeken hoe dat komt. En daarom willen we ook graag in gesprek met jou.

1. Medewerkers: wat deed je voordat je beschut ging werken?
Mensen op wachtlijst: wat deed je voordat je op de wachtlijst voor beschut werk kwam?
Ging je naar school? Werkte je ergens anders? Zat je bij de dagbesteding? Deed je niets?
2. Als je op de wachtlijst staat:
 - a. Wat doe je overdag?
 - b. Waar doe je dat?
 - c. Vind je dat leuk? Past het bij jou?
 - d. Weet je sinds wanneer je op de wachtlijst staat (misschien direct nadat je klaar was met school?)
3. Als je beschut werkt:
 - a. Wat voor werk doe je?
 - b. Waar?
 - c. Weet je nog wanneer je bent gestart met deze baan? Hoe lang doe je dit werk al?
4. Wie heeft jou of jouw ouders/verzorgers verteld dat je een aanvraag beschut werk kon doen?
5. Was jij of waren jouw ouders / verzorgers het ermee eens om een aanvraag beschut werk voor jou te doen? Waarom wel of waarom niet?
6. Wanneer is er voor het eerst met jou gesproken over beschut werk? Weet je hoe oud je toen was? Is er toen ook gekeken naar andere mogelijkheden dan beschut werk?
7. Hoe ben je voorbereid op beschut werk?
8. Wie heeft jou geholpen om een aanvraag beschut werk bij het UWV te doen? Was dat iemand van de school, was dat iemand van de gemeente, of iemand van Empatec? Of iemand anders?
9. Heb je toen ook contact gehad met iemand van de gemeente?
10. Heb je toen ook een gesprek gehad met iemand van het UWV?
11. Hoe vond je dat gesprek?
12. Was je blij dat je beschut werk kon krijgen? Waarom?
13. Als je niet blij was: waarom?
14. Denk je dat beschut werk goed bij jou past? Waarom? Of waarom juist niet?
15. Is er voor jou ook naar andere mogelijkheden dan beschut werk gekeken? Wat voor werk zou je het allerliefste doen?
16. Had je via school stage gelopen bij Empatec? Had je eerder al bij Empatec gewerkt? Heb je eerder ook ergens anders gewerkt?
17. Voor medewerkers beschut werk: heb je lang op de wachtlijst gestaan?
18. Voor mensen op de wachtlijst: sta je lang op de wachtlijst?
19. Wat vindt je ervan dat je zo lang hebt moeten wachten op een beschutte plek?