Op papier arbeidsvermoge
werk. Onderzoek naar mer
die langdurig niet aan het
arbeidsvermogen, in de pra
Onderzoek naar mensen uit
langdurig niet aan het werk
in de praktijk geen reële kan
de doelgroep banenafspraa
komen. Op papier arbeidsve
op werk. Onderzoek naar m
die langdurig niet aan het w
arbeidsvermogen, in de pra
Onderzoek naar mensen uit
langdurig niet aan het werk
in de praktijk geen reële kan
de doelgroep banenafspraa
komen. Op papier arbeidsve
op werk. Onderzoek naar m
die langdurig niet aan het w
arbeidsvermogen, in de pra
Onderzoek naar mensen uit
langdurig niet aan het werk
in de praktijk geen reële kan
de doelgroep banenafspraa

Nederlandse Arbeidsinspectie
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk

Onderzoek naar mensen uit de doelgroep banenafspraak die langdurig niet aan het werk komen

Inhoud

Hoofdboodschap 4

Samenvatting en conclusies 5

1 Inleiding 9
- 1.1 Aanleiding 9
- 1.2 Toezicht Nederlandse Arbeidsinspectie op een doeltreffende uitvoering 9
- 1.3 Doel en vraagstelling onderzoek 10
- 1.4 Aanpak onderzoek 10
- 1.5 Leeswijzer 11

2 Omvang, samenstelling en problematiek van de groep mensen die niet aan het werk komt 12
- 2.1 Inleiding 12
- 2.2 Doelgroep banenafspraak beknopt 12
- 2.3 35 % van de doelgroep banenafspraak heeft drie jaar in het geheel niet gewerkt 13
- 2.4 Verdeling niet werken over grondslagen doelgroepregister 14
- 2.5 Ook in 2015 tot en met 2018 zeer weinig gewerkt 15
- 2.6 Geen werk én geen uitkering 16
- 2.7 Groep die niet gewerkt heeft, heeft relatief meeste problemen 16
- 2.8 Problematiek van klanten die werken belemmert 17
  - *2.8.1 Psychiatrische beperking 17*
  - *2.8.2 Psychische problemen 18*
  - *2.8.3 Fysieke beperkingen 18*
  - *2.8.4 Cognitieve beperkingen 19*
  - *2.8.5 Persoonlijke omstandigheden 19*
  - *2.8.6 Te lang aan de kant 19*

3 Dienstverlening aan mensen uit de doelgroep banenafspraak 20
- 3.1 Inleiding 20
- 3.2 Dienstverleningsproces 20
- 3.3 Bevindingen dienstverlening doelgroep banenafspraak 22
  - *3.3.1 Medewerkers geven niet snel op 22*
  - *3.3.2 Onderbroken dienstverlening 22*
  - *3.3.3 Veel dossiers hebben een onbestemd doel 23*
  - *3.3.4 Ruimte voor de klant, soms een succesfactor, soms een belemmering 23*
  - *3.3.5 Onvoldoende tijd voor ondersteuning 24*
  - *3.3.6 Kandidaten die in passieve caseload zitten worden beperkt gevolgd 25*
  - *3.3.7 Sommige groepen klanten zijn onvoldoende in beeld 26*
  - *3.3.8 Medewerkers positief over instrumenten met kanttekening 26*
  - *3.3.9 Weinig instrumenten en trajecten ingezet voor de bemiddeling naar werk 27*
  - *3.3.10 Dienstverlening aan jongeren: het succes van veelvuldig contact en niet loslaten 28*

3.3.11 Integrale aanpak en afstemming met andere hulpverleners 28
3.3.12 Re-integratie stagneert door wachttijden voor hulp, voorzieningen en herbeoordeling 29
3.3.13 Nog onvoldoende draagvlak bij werkgevers voor doelgroep 29
3.3.14 Dienstverlening richt zich niet op alternatieve vormen van participatie 30
3.3.15 Schakelen in de participatieketen is niet eenvoudig 31

4 Systeemfactoren: geen reële kans op werk 32
4.1 Inleiding 32
4.2 Deel van de klanten heeft langere periode niet gewerkt 32
4.3 Klanten geven zelf aan niet over arbeidsvermogen te beschikken 32
4.4 Medewerkers geven aan dat deel klanten geen arbeidsvermogen heeft 32
4.5 Een deel van de groep afgewezen Wajongers is moeilijk te activeren 33
4.6 Klanten die zeer lang niet gewerkt hebben, zijn vaak niet te activeren 33
4.7 Wel arbeidsvermogen volgens de regels, maar geen reële kans op werk 34
4.8 Risico's voor doeltreffendheid 34

5 Naschrift Nederlandse Arbeidsinspectie 35

Bijlage 1 Doelgroep banenafspraak 36

Bijlage 2 Begrippenlijst 40

Bijlage 3 Toelichting grondslagen op basis waarvan de doelgroep banenafspraak is afgebakend 42

Bijlage 4 Methodologische verantwoording 43

Bijlage 5 Bestuurlijke reacties 46

Bijlage 6 Geraadpleegde literatuur en beleidsstukken 53

Hoofdboodschap

De Nederlandse Arbeidsinspectie constateert dat veel mensen in de doelgroep banenafspraak langdurig niet aan het werk komen. Een substantieel deel van deze groep heeft zodanige beperkingen en problemen dat er sterke twijfels zijn of zij wel voldoen aan het uitgangspunt van de banenafspraak, namelijk dat mensen in de doelgroep een reële kans op werk bij een reguliere werkgever hebben. Een deel van de doelgroep is wellicht beter op haar plek in andere vormen van participatie. Er is een risico voor de doeltreffendheid van de uitvoering van de banenafspraak als UWV en gemeenten tijd en energie steken in het activeren van mensen die geen reële kans hebben op regulier werk. Dat gaat ook ten koste van de tijd voor ondersteuning aan klanten die wel een reële kans op de arbeidsmarkt hebben. Daarnaast is het voor mensen die geen reële kans op regulier werk hebben een onnodige en oneerlijke druk als zij geregeld geconfronteerd worden met de verwachting dat zij kunnen werken of herhaaldelijke mislukte pogingen om aan het werk te komen.

De Arbeidsinspectie constateert daarnaast dat de dienstverlening van UWV en gemeenten eraan bijdraagt dat mensen die wel reële kansen op regulier werk hebben aan het werk worden geholpen. Medewerkers van UWV en gemeenten steken veel energie in het deel van de klanten dat zij actief begeleiden. Lang niet alle klanten die nog een kans op regulier werk hebben, krijgen echter actieve begeleiding. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de beschikbare tijd die nodig is om in de klanten te kunnen investeren, veelal door medewerkers van UWV en gemeenten genoemd als de grootste succesfactor, ontbreekt. Deze medewerkers geven aan dat in de uitvoering meer tijd en ruimte nodig is voor het:

- leveren van maatwerk,
- investeren in een vertrouwensband met klanten,
- waarborgen van continuïteit in dienstverlening en
- zicht houden op de ontwikkeling van klanten die (tijdelijk) niet aan re-integratie werken.

Samenvatting en conclusies

In 2013 is de banenafspraak tot stand gekomen. Deze afspraak tussen kabinet en sociale partners heeft tot doel om een meer inclusieve arbeidsmarkt te realiseren. Concreet betekent de banenafspraak dat werkgevers tot en met 2026 125.000 extra banen creëren voor mensen met een arbeidsbeperking die arbeidsvermogen hebben. In hoofdlijnen zijn dat mensen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Mensen met een arbeidsbeperking behoren tot de doelgroep banenafspraak en zijn opgenomen in het doelgroepregister, dat UWV beheert.[1] Op basis van een analyse van CBS-data constateerde de Nederlandse Arbeidsinspectie in 2021 dat ongeveer een derde van het doelgroepregister in drie jaar tijd in het geheel niet gewerkt had.[2 3] Die analyse was aanleiding om verdiepend onderzoek te doen.

De centrale onderzoeksvraag luidt: **Welke factoren verklaren dat een (substantieel) deel van de doelgroep banenafspraak niet aan het werk komt en wat is ervoor nodig om deze mensen wel aan het werk te helpen?**

Het doel van het onderzoek is inzicht te geven in de omvang van de problematiek van het niet-werken, de kenmerken van de mensen die niet aan het werk komen, de verklarende factoren voor het niet-werken en mogelijke handelingsperspectieven om mensen wel aan het werk te helpen.

Conclusies

De Arbeidsinspectie onderscheidt drie vormen van verklaringen voor het (langdurig) niet werken van mensen uit de doelgroep banenafspraak: de problematiek en beperkingen van klanten, verklaringen vanuit de dienstverlening door UWV en gemeenten, en verklaringen vanuit systeemfactoren.

Problematiek en beperkingen van klanten

Omvang groep die niet (of beperkt) gewerkt heeft

Op basis van CBS-microdata is berekend dat 35% van de mensen uit de doelgroep banenafspraak tussen 1 januari 2019 en 1 januari 2022 in het geheel niet gewerkt heeft.[4] Verreweg het grootste deel heeft ook in de jaren daaraan voorafgaand niet gewerkt. Naast de 35% die geheel niet heeft gewerkt, heeft 11% tussen 2019 en 2022 minder dan een jaar gewerkt.

Beperkingen en problemen van klanten zijn belemmeringen voor het werken bij een reguliere werkgever

Beperkingen en problematiek van de klanten belemmeren veelal werken bij een reguliere werkgever. Vrijwel altijd betreft het multiproblematiek: een combinatie van een fysieke, psychische of verstandelijke beperking met andere problematiek, zoals schulden, zorgtaken, sociale problematiek, woonproblematiek of criminaliteit. Geregeld zijn het beperkingen en problematieken die een structureel karakter lijken te hebben.

---

[1] Zie bijlage 1 voor uitleg over banenafspraak, de samenstelling van de doelgroep banenafspraak en het doelgroepregister.

[2] Nederlandse Arbeidsinspectie, *Spiegel Bestaanszekerheid 2022*, februari 2023.

[3] Ander signalen zijn te lezen in het rapport arbeidsmarkt- en re-integratiepatronen van Wajong met arbeidsvermogen (SEOR, november 2020), waarin een substantiële groep Wajongers in een periode van acht jaar niet gewerkt heeft, en het rapport kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong (Panteia e.a., februari 2022), waarin UWV-professionals aangeven dat een deel van hun caseload nooit in staat zal zijn te werken.

[4] Dat komt nagenoeg overeen met de conclusie uit 2021, zie Nederlandse Arbeidsinspectie, *Spiegel Bestaanszekerheid 2022*, februari 2023.

Dienstverlening UWV en gemeenten

Investeren in de klant is een succesfactor, maar daarvoor hebben medewerkers vaak onvoldoende tijd
Een belangrijke succesfactor is volgens medewerkers tijd kunnen investeren in de klanten, ervan uitgaande dat deze klanten een reële kans op regulier werk hebben. Het heeft een positieve invloed als er een vertrouwensband is met de klant, en de medewerker de persoonlijke voorkeuren van de klant kent en er rekening mee kan houden. Geduld en frequente klantcontacten zijn daarbij essentieel. De meest gehoorde belemmering is echter dat medewerkers van UWV en gemeenten onvoldoende tijd hebben om hun klanten de ondersteuning te geven die ze nodig hebben. De medewerkers geven vaak aan dat hun caseload kleiner zou moeten zijn en de registratiedruk minder. Medewerkers geven veelal intensieve begeleiding aan klanten die zij actief begeleiden naar werk. Er is echter ook een grote groep klanten die nog niet werkt, geen actieve begeleiding krijgt en alleen wordt gemonitord. Deze klanten krijgen nauwelijks ondersteuning en hebben weinig contacten met medewerkers, waardoor ontwikkelingen bij hen niet worden opgemerkt en het risico bestaat dat activeringskansen worden gemist. Het gaat bijvoorbeeld om klanten die in een hulpverleningstraject zitten of zorgtaken hebben. Vanwege de beperkt beschikbare tijd die medewerkers hebben, kunnen zij de klanten slechts beperkt volgen.

In veel dossiers is sprake van onderbroken dienstverlening
In de dossiers werden geregeld onverklaarbare (langere) onderbrekingen in de dienstverlening aangetroffen. Ook ontbreken in dossiers geregeld vervolgstappen op afspraken die met de klant zijn gemaakt.

Onderbroken dienstverlening is onvermijdelijk in situaties waarin klanten te maken krijgen met wachtlijsten, in het bijzonder wachtlijsten bij de GGZ en wachtlijsten voor sociaal medische herbeoordelingen. Ook wachtlijsten bij beschut werk kunnen stagnatie veroorzaken in de dienstverlening. Medewerkers zijn soms terughoudend om hun klanten voor te dragen voor beschut werk vanwege de wachtlijsten.

Medewerkers hebben suggesties voor ruimere mogelijkheden bij de inzet van voorzieningen
Over het algemeen zijn medewerkers positief over het instrumentarium dat hun ter beschikking staat om de doelgroep te ondersteunen. Suggesties voor verbetering die medewerkers aangeven:
- Ruimere inzet van jobcoaching. Die is nu in omvang en tijdsduur beperkt.[5]
- Medewerkers willen soms ruimere mogelijkheden bij de inzet van specifieke voorzieningen om maatwerk te kunnen leveren, bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een fiets of het behalen van een rijbewijs.
- Meer diversiteit in het aanbod van werkervaringsplaatsen.

Gebrek aan inzicht in financiële consequenties houdt klanten tegen om te gaan werken
Net als in andere onderzoeken geven medewerkers aan dat angst voor en onduidelijkheid over de financiële consequenties klanten kunnen tegenhouden om te gaan werken.[6] [7]

Gebrek aan integrale dienstverlening binnen het sociaal domein is een belemmering voor de re-integratie naar werk
Integrale dienstverlening binnen het sociaal domein vindt beperkt plaats. Dit komt volgens medewerkers onder meer doordat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) communicatie en gegevensuitwisseling belemmeren. Geregeld ontbreekt het aan vaste samenwerkingsafspraken en medewerkers binnen het sociaal domein weten elkaar lang niet altijd gemakkelijk te vinden. Wel vinden hier en daar driehoeksgesprekken plaats (professionals zorg/maatschappelijk werk, de re-integratiemedewerker en de klant zelf). Soms hebben re-integratiemedewerkers bij het wijkteam vaste spreekuren.

---

[5] De mate waarin er beperkingen zijn bij de inzet van jobcoaching kan per gemeente verschillen. UWV kent een beperking in de zin dat jobcoaching pas mag worden ingezet bij een dienstverband van minimaal 12 uur per week en dat de jobcoaching maximaal drie jaar mag duren. In bijzondere gevallen kan de standaardtermijn van drie jaar jobcoaching worden verlengd.

[6] Optimalistic, Muzus & Stimulansz. (2021). *Als verrekenen een beperking is*.

[7] In het beleidsprogramma 'Simpel switchen' zijn er rekentools ontwikkeld om de financiële gevolgen van werken te berekenen. Zie Kamerbrief van 13 maart 2024.

Krapte op de arbeidsmarkt is nu minder gunstig voor de doelgroep
De krappe arbeidsmarkt heeft aanvankelijk geholpen om meer mensen uit de doelgroep aan het werk te helpen. Maar nu speelt volgens medewerkers van UWV en gemeenten ook een keerzijde van de krapte op: werkgevers hebben steeds vaker mensen nodig die direct en volledig inzetbaar zijn, terwijl het deel van de doelgroep dat nog niet werkt juist meer ondersteuning nodig heeft.

Schakelen in de participatieketen is niet eenvoudig[8]
Uit eerder onderzoek[9] is bekend dat er belemmeringen zijn om binnen de participatieketen (arbeidsmatige dagbesteding-beschut werk-reguliere baan) eenvoudig heen en weer te bewegen wanneer dat voor de situatie van de klant wenselijk is. Deze belemmeringen worden bijvoorbeeld veroorzaakt door regels en financiële structuren.[10] Maar ook de mensen zelf willen of kunnen (beperkt doenvermogen) niet altijd doorgroeien, omdat zij zich goed voelen bij de geborgenheid van de arbeidsmatige dagbesteding of het beschut werken.

Systeemfactoren: een deel van de doelgroep banenafspraak heeft geen arbeidsvermogen of een reële kans op werk
De beleidsaanname bij de banenafspraak is dat mensen die tot de doelgroep banenafspraak behoren, nu of in de toekomst over arbeidsvermogen beschikken en in het verlengde daarvan een reële kans op werk hebben. De Arbeidsinspectie twijfelt om diverse redenen over de vraag of een deel van de doelgroep, nu en in de toekomst, wel een reële kans op regulier werk heeft.
Aanwijzingen hiervoor zijn onder meer:
- 35% van de doelgroep heeft in de jaren 2019 tot en met 2021 in het geheel niet gewerkt. Ook in de jaren 2015 tot en met 2018 hebben deze mensen nauwelijks gewerkt.
- Op basis van CBS-microdata kan geconcludeerd worden dat er voor deze groep klanten ook nauwelijks instrumenten zijn ingezet die direct gericht zijn op plaatsing bij reguliere werkgevers.
- Zowel de interviews als de dossierstudie laten zien dat een deel van de klanten dat niet werkt structurele problematiek heeft. Medewerkers van UWV en gemeenten geven aan dat een deel van hun klanten niet in staat is nu of in de toekomst regulier werk te verrichten.
- Uit eerder onderzoek van de Arbeidsinspectie bleek dat een deel van de klanten uit de doelgroep banenafspraak van UWV en gemeenten zelf aangeeft nooit te kunnen werken vanwege een fysieke of mentale beperking.[11]

In het ontbreken van een reële kans op regulier werk voor een aanzienlijk deel van de doelgroep ziet de Arbeidsinspectie een risico voor de doeltreffendheid van de uitvoering. Het is voor medewerkers ingewikkeld om gericht dienstverlening in te zetten als een deel van hun caseload nu en in de toekomst geen arbeidsvermogen heeft. Het kost medewerkers altijd tijd om de vinger aan de pols te houden. Deze tijd kan niet worden besteed aan klanten die een reële kans op regulier werk hebben.
De klanten die geen reële kans op werk hebben zijn wellicht beter op een plek binnen een regeling waarin verondersteld wordt dat arbeidsvermogen niet aanwezig is.[12] Bovendien kunnen mensen die geen reële kans op werk hebben een onnodige en wellicht oneerlijke druk ervaren als zij geregeld geconfronteerd worden met de verwachting dat zij betaald kunnen werken of herhaaldelijk te maken krijgen met mislukte pogingen om aan het werk te komen.

[8] Via het beleidsprogramma 'Simpel switchen' wordt geprobeerd het switchen eenvoudiger te maken. Zie laatstelijk de Kamerbrief van 13 maart 2024.
[9] Van onder meer: Movisie, Stimulansz. (2020). *Simpel switchen op de kaart*. Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk. Utrecht.
[10] Deze belemmeringen waren voor de minister reden de beleidsontwikkeling 'simpel switchen' in gang te zetten. Zie hiervoor de Kamerbrief van 9 november 2020.
[11] Dit betreft alle geënquêteerden, niet alleen cliënten die niet werken. Zie bijvoorbeeld Nederlandse Arbeidsinspectie, *Spiegel Bestaanszekerheid 2022*, februari 2023.
[12] Voor een vergelijkbare boodschap, zie SCP, juni 2023, *Een brede blik op Bijstand*.

Hoe kunnen klanten volgens medewerkers beter naar werk of andere vormen van participatie geholpen worden?

Bij het deel van de doelgroep banenafspraak dat wel arbeidsvermogen heeft, hebben medewerkers van UWV en gemeenten onder meer de volgende handelingsperspectieven genoemd om klanten beter te helpen:

- Meer beschikbare tijd voor de dienstverlening. Daardoor kan de uitvoering meer maatwerk leveren, beter de vinger aan de pols houden, meer investeren in een vertrouwensband met de klanten, de continuïteit van de dienstverlening beter waarborgen en meer zicht hebben op de ontwikkelingen van klanten die (tijdelijk) niet aan re-integratie werken. Illustratief daarvoor is de dienstverlening die gemeenten veelal aan jongeren geven. Die kenmerkt zich door intensiviteit en veelvuldige contacten. De eerste kennismaking begint al op de vso-/pro-scholen. De Arbeidsinspectie heeft met één jongerenloket gesproken dat zeer intensieve begeleiding geeft aan jongeren. Die aanpak levert volgens het jongerenloket een relatief grote kans op werk op. De betrokken medewerkers noemden de volgende succesfactoren: lage caseloads, laagdrempelige dienstverlening, veel klantcontacten, veel geduld en de regierol nemen op andere leefgebieden.
- Ruimere inzet van voorzieningen om maatwerk te kunnen leveren.
- Een diverser aanbod van werkervaringsplaatsen.
- Werkgevers ondersteunen bij het inclusiever maken van hun organisatie.

Medewerkers geven aan dat het voor klanten die geen reële kans op regulier werk hebben, geen zin heeft om ondersteuning te geven die gericht is op werk, maar dat andere vormen van participatie, zoals vrijwilligerswerk, dagbesteding of beschut werk, wel zouden moeten worden gestimuleerd. Medewerkers van gemeenten en UWV ervaren nog te veel obstakels om simpel te kunnen schakelen naar deze andere vormen van participatie.

Tot slot: geen werk, wel uitkering?

Wanneer een groep mensen uit de gemeentelijke doelgroep[13] in drie jaar tijd niet of zeer beperkt gewerkt heeft, kan dit gevolgen hebben voor hun bestaanszekerheid. Daarom is gekeken of de gemeentelijke groep, die in de periode 2019 tot en met 2021 niet heeft gewerkt, een bijstandsuitkering heeft ontvangen. Dit blijkt de helft te zijn. De Arbeidsinspectie kan niet vaststellen of er al dan niet een recht op bijstandsuitkering bestaat. Gelet op eerdere conclusies van de Arbeidsinspectie over de geschatte omvang van het niet-gebruik van de algemene bijstand, is dit een aandachtspunt.[14]

[13] De Arbeidsinspectie heeft alleen de gemeentelijke doelgroep onderzocht, aangezien de UWV-doelgroep, namelijk Wajongers, tot de UWV-doelgroep behoort omdat zij een Wajong-uitkering ontvangen.

[14] Nederlandse Arbeidsinspectie (2023), *Niet-gebruik van de algemene bijstand*.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Om mensen met een arbeidsbeperking betere kansen te bieden op regulier werk en om een inclusievere arbeidsmarkt te creëren, heeft het kabinet met de sociale partners in 2013 afgesproken om tot 2026 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze afspraak wordt de banenafspraak genoemd. Mensen die tot de doelgroep banenafspraak behoren, worden opgenomen in het doelgroepregister, dat door UWV wordt beheerd. In hoofdlijnen gaat het om Wajongers met arbeidsvermogen, die ondersteuning krijgen van UWV, en mensen met een arbeidsbeperking die onder de werking van de Participatiewet vallen, de gemeentelijke doelgroep (zie voor een uitgebreidere beschrijving van de doelgroep paragraaf 2.2 en bijlage 1). Werkgevers die iemand in dienst nemen uit het doelgroepregister maken aanspraak op verschillende voordelen. Zij kunnen bijvoorbeeld loonkostenvoordeel ontvangen en een no-riskpolis, die het risico op kosten als gevolg van ziekteverzuim afdekken.[15] Werkgevers kunnen naast de voordelen die verbonden zijn aan de registratie in het doelgroepregister ook aanspraak maken op loondispensatie en loonkostensubsidie.

De afgelopen jaren zijn stappen gezet om extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren. Onder meer is de ondersteuning van gemeenten en UWV, zowel aan mensen met een beperking als aan werkgevers, uitgebreid en verbeterd[16], is de welwillendheid onder werkgevers om mensen met een beperking een kans te bieden licht toegenomen (maar nog steeds beperkt)[17] en zijn er voor hen sinds 2013 86.264 banen bijgekomen.[18] Desondanks loopt het aantal gecreëerde extra banen achter op de ambitie. Ook is gebleken dat veel mensen die behoren tot de doelgroep van de banenafspraak structureel niet aan het werk komen. Op basis van een analyse van CBS-data in 2021[19] constateerde de Arbeidsinspectie dat in de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2019 ongeveer een derde van de doelgroep banenafspraak (ongeveer 60.000 mensen) in het geheel niet gewerkt heeft bij reguliere werkgevers. Omdat de beleidsmatige veronderstelling van de banenafspraak is dat mensen in de doelgroep in staat zijn bij reguliere werkgevers te werken, ziet de Arbeidsinspectie hierin een risico voor de doeltreffendheid van de uitvoering. Het onderzoek uit 2021 was aanleiding om dit verdiepende onderzoek uit te voeren, waarbij de Arbeidsinspectie heeft gekeken naar de verklaringen voor het langdurig of structureel niet-werken van een groot deel van de doelgroep.[20]

1.2 Toezicht Nederlandse Arbeidsinspectie op een doeltreffende uitvoering

De Arbeidsinspectie houdt vanuit het programma Toezicht SUWI toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van het stelsel van werk en inkomen.[21] Dit toezicht is gericht op zaken die goed en minder goed gaan en op risico's in de uitvoering die de doeltreffendheid in de weg staan.

---

[15] Voor meer informatie over (de ontwikkelingen rondom) de banenafspraak wordt verwezen naar bijlage 1 van dit rapport en het kennisdocument banenafspraak en Quotumwet.

[16] Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). *Kansen op de arbeidsmarkt, regionale werkgeversservicepunten aan zet*. Den Haag

[17] Swart, L., & Van der Laan, S. (2022). *Nemen werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

[18] UWV, Dashboard banenafspraak

[19] Nederlandse Arbeidsinspectie, *Spiegel Bestaanszekerheid 2022*, februari 2023.

[20] Ander signalen zijn te lezen in het rapport arbeidsmarkt- en re-integratiepatronen van Wajong met arbeidsvermogen (SEOR, november 2020), waarin een substantiële groep Wajongers in een periode van acht jaar niet gewerkt heeft, en het rapport kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong (Panteia e.a., februari 2022), waarin UWV-professionals aangeven dat een deel van hun caseload nooit in staat zal zijn te werken.

[21] De wettelijke toezichtstaak van de Nederlandse Arbeidsinspectie is verankerd in artikel 37 van de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). De Arbeidsinspectie houdt vanuit deze taak toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering binnen het stelsel van werk en inkomen.

De Arbeidsinspectie rapporteert over haar bevindingen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die vervolgens de Kamers informeert. Aan de hand van de bevindingen kan de publieke dienstverlening aan de burger worden verbeterd. Op die manier zet de Arbeidsinspectie zich in voor het borgen van bestaanszekerheid van Nederlanders.

1.3 Doel en vraagstelling onderzoek

Met dit onderzoek beoogt de Arbeidsinspectie een bijdrage te leveren aan versterking van de dienstverlening, door inzicht te geven in welke burgers langdurig aan de kant staan, welke dienstverlening zij ontvangen en waarom het hen niet lukt om aan het werk te komen.

De centrale onderzoeksvraag luidt:
Welke factoren verklaren dat een (substantieel) deel van de doelgroep banenafspraak niet aan het werk komt en wat is ervoor nodig om deze mensen wel aan het werk te helpen?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Wat is de omvang en samenstelling van de groep mensen die in de doelgroep banenafspraak is opgenomen en niet aan het werk komt?
- Welke dienstverlening hebben zij gekregen van UWV en gemeenten? Deze vraag is verder uitgewerkt in de volgende vragen:
  - Hoe goed hebben UWV en gemeenten deze mensen in beeld?
  - Wat is de aard en continuïteit van de klantcontacten?
  - Welke instrumenten worden ingezet?
- Hoe verklaren UWV en gemeenten dat het deze mensen niet lukt om aan werk te komen?
- Wat is volgens medewerkers van UWV en gemeenten nodig om deze groep wél aan het werk te helpen?

Deze onderzoeksvragen zijn leidend geweest in het veldwerk. Aan de hand hiervan zijn drie verklarende factoren onderscheiden als redenen waarom een groep mensen in het doelgroepregister niet aan het werk komt: in beperkingen en problemen die arbeidsdeelname belemmeren, in de dienstverlening en in systeemfactoren. Het rapport is gestructureerd naar deze drie verklarende factoren. Uiteraard is de rol van werkgevers ook een belangrijke factor; die moeten immers banen creëren voor de doelgroep. Om redenen die in paragraaf 1.4 zijn beschreven, heeft het werkgeversperspectief een ondergeschikte rol gespeeld in het onderzoek.

1.4 Aanpak onderzoek

Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en kwalitatief deel.

Kwantitatief onderzoek: analyse CBS-microdata

Het kwantitatieve deel van dit onderzoek is gebaseerd op een analyse van CBS-microdata. Er is onderzocht welk deel van de doelgroep banenafspraak in de periode van 1 januari 2019 tot 1 januari 2022 in het geheel niet gewerkt heeft (0 uren per maand). Daarbij is ook gekeken naar hoeveel maanden de mensen uit de doelgroep wel hebben gewerkt. Voor de groep die in het geheel niet gewerkt heeft is vervolgens gekeken in hoeverre deze in de jaren vóór 2019 heeft gewerkt. Ook is gekeken naar de geregistreerde problematiek en de verschillen hierin tussen de groepen die niet en wel hebben gewerkt. Onderscheid is gemaakt tussen licht verstandelijke beperking, fysieke problematiek en mentale problematiek. Ten slotte is gekeken welke instrumenten UWV en gemeenten in de periode 2019 tot en met 2021 hebben ingezet.

Kwalitatief onderzoek, interviews en dossierstudie

Naast de analyse van CBS-microdata is een verdiepend kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de kenmerken van de groep die niet aan het werk komt, de dienstverlening die deze groep krijgt en mogelijke verbetermogelijkheden. Dit verdiepende onderzoek heeft plaatsgevonden in zes arbeidsmarktregio's, bij twee gemeenten per regio, dus in totaal in twaalf gemeenten. In vier van de zes regio's

is ook onderzoek gedaan bij het UWV Werkbedrijf.[22] Elke onderzochte gemeente of elk UWV-kantoor is één casestudie. De volgende activiteiten zijn uitgevoerd:

- De Arbeidsinspectie sprak met medewerkers van UWV, gemeenten en soms ook sociaal werkbedrijven. Het betreft medewerkers die als leidinggevende, adviseur, consulent of arbeidsdeskundige betrokken zijn bij de dienstverlening aan mensen die zijn opgenomen in het doelgroepregister. In totaal zijn 61 medewerkers bevraagd.
- Dossierstudie: bij de UWV-kantoren en gemeenten die zijn betrokken bij het onderzoek zijn 124 dossiers bekeken van kandidaten die voldeden aan de volgende criteria:
  - De klanten zijn opgenomen in het doelgroepregister.
  - De klanten hebben meerdere jaren niet gewerkt.

Verder was de selectie gebaseerd op een verdeling over meerdere leeftijdscategorieën.
Met het dossieronderzoek is in beeld gebracht wat de problematiek van de klanten is en hoe het dienstverleningsproces verliep.

De geïnterviewde medewerkers zijn niet de medewerkers die betrokken waren bij de bestudeerde dossiers. Door privacyregels konden de dossiers niet gekoppeld worden aan de medewerkers die de klanten in hun caseload hadden zitten. Desondanks konden de medewerkers goed reflecteren op de klanten uit de doelgroep banenafspraak die zij begeleidden.

Afbakening

Alhoewel werkgevers een belangrijke factor zijn in het creëren van banen voor mensen uit de doelgroep, zijn ze niet betrokken bij dit onderzoek. Belangrijkste reden daarvoor is dat het onderzoek gaat over mensen die niet aan het werk komen. Het is dan moeilijk te onderzoeken waarom werkgevers deze klanten niet in dienst hebben genomen. Een ander argument is dat er al veel onderzoek wordt gedaan naar de bereidheid van werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen en naar de vraag in hoeverre zij ook daadwerkelijk mensen met een arbeidsbeperking in dienst hebben.[23]

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage beoogt een verklaring te geven voor het niet-werken van een grote groep mensen uit de doelgroep banenafspraak, alsmede handelingsperspectieven te bieden om hen wel aan het werk te helpen. De Arbeidsinspectie onderscheidt drie vormen van verklaringen: de problematiek en beperkingen van klanten, verklaringen vanuit de dienstverlening door UWV en gemeenten, en verklaringen vanuit systeemfactoren. Het rapport is volgens deze drie categorieën van verklaringen opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op problematiek van klanten uit de doelgroep. Hoofdstuk 3 gaat in op de dienstverlening van UWV en gemeenten aan de doelgroep en op handelingsperspectieven die medewerkers van UWV en gemeenten aandragen. Het rapport sluit in hoofdstuk 4 af met bevindingen rondom systeemfactoren: in hoeverre is er sprake van een reële kans op werk?

[22] De Arbeidsinspectie heeft voor UWV gekozen voor vier regio's, omdat UWV een landelijke aansturing heeft.
[23] Zie bijvoorbeeld: https://www.nlarbeidsinspectie.nl/publicaties/rapporten/2023/04/20/kansen-op-de-arbeidsmarkt-regionale-werkgeversservicepunten-aan-zet. En: Nemen werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst? | Arbeidsmarkt in kaart: Werkgevers - editie 4 - SCP

2 Omvang, samenstelling en problematiek van de groep mensen die niet aan het werk komt

Belangrijkste bevindingen

- Een substantieel deel van de doelgroep banenafspraak heeft in de periode 2019 tot en met 2021 niet gewerkt:
  - 35% van de doelgroep heeft in de periode 2019 tot en met 2021 in het geheel (0 uren) niet gewerkt.
  - 11% heeft in de periode 2019 tot en met 2021 minder dan een jaar gewerkt.
- Verreweg de meeste mensen uit de groep die in de jaren 2019 tot en met 2021 in het geheel niet heeft gewerkt, heeft in de daaraan voorafgaande jaren ook niet gewerkt.
- Het aandeel niet-werkenden is het kleinst onder vso- en pro-schoolverlaters en mensen die via de praktijkroute aan het werk gekomen zijn.
- Het aandeel niet-werkenden is relatief groot onder de groepen indicatie banenafspraak, de Wajong-populatie, de afgewezen Wajongers en de groep tijdelijke registratie, afgewezen Wajong-aanvragen.
- Vaak is sprake van multiproblematiek.
- Het aandeel mensen dat tussen 2019 tot en met 2021 in het geheel niet gewerkt heeft is relatief het grootste onder mensen met mentale problematiek.
- De Arbeidsinspectie heeft sterke twijfels of een deel van de mensen in het doelgroepregister wel arbeidsvermogen of een reële kans op regulier werk heeft.
- Aannemelijk is dat de individuele problematiek van de klanten een belangrijke verklaring is voor het structureel niet-werken.

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk brengt via een analyse van CBS-microdata de omvang en samenstelling in beeld van de groep mensen uit het doelgroepregister die in de jaren 2019 tot en met 2021 in het geheel niet gewerkt heeft. Ook wordt voor deze groep het arbeidsverleden van 2015 tot en met 2018 in beeld gebracht. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op beperkingen en problematiek van klanten die het niet-werken van klanten uit de doelgroep banenafspraak kunnen verklaren, zoals fysieke, mentale of sociale problemen.

2.2 Doelgroep banenafspraak beknopt[24]

De doelgroep banenafspraak bestaat voornamelijk uit mensen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Dat zijn Wajongers met arbeidsvermogen, die door UWV worden ondersteund, en klanten die onder de werking van de Participatiewet vallen, de gemeentelijke doelgroep. Een grote groep mensen uit de doelgroep banenafspraak werkt in WSW-verband. WSW'ers kunnen onder de verantwoordelijkheid van UWV of een gemeente vallen, afhankelijk van de oorspronkelijke uitkeringssituatie.[25]

[24] Zie bijlage 1 voor uitgebreidere beschrijving.

[25] Klanten die in aanmerking konden komen voor een WSW-indicatie kunnen onder verschillende uitkeringsregimes vallen. In de meest voorkomende situaties vallen klanten met een WSW-indicatie onder de Wajong of Wet Werk en Bijstand (WWB), thans Participatiewet.

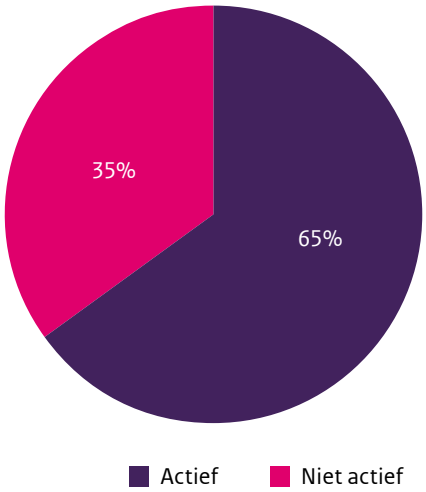
Bij de Wajongers gaat het om de jonggehandicapten die vóór 2015 zijn ingestroomd en over arbeidsvermogen beschikken. Bij de gemeentelijke doelgroep gaat het in eerste instantie om de 'nieuwe' doelgroep van gemeenten, de jonggehandicapten die vóór 2015 onder de Wajong vielen, veelal afkomstig van het pro/vso-onderwijs. Ook klanten uit de reguliere doelgroep van gemeenten kunnen in aanmerking komen voor opname in de doelgroep banenafspraak, en wel op twee manieren: via een indicatie banenafspraak die UWV afgeeft en via de zogenoemde praktijkroute: als via een gevalideerde loonwaardemeting blijkt dat een klant bij een werkgever niet het wettelijk minimumloon kan verdienen, kan deze klant op aanvraag worden opgenomen in het doelgroepregister.

2.3 35 % van de doelgroep banenafspraak heeft drie jaar in het geheel niet gewerkt

Om een beeld te krijgen van de omvang en samenstelling van de groep mensen die langdurig niet aan het werk komt, selecteerde de Arbeidsinspectie een driejarig cohort van mensen die zowel op 1 januari 2019 als op 1 januari 2022 in het doelgroepregister geregistreerd stonden. Voor dit cohort is bekeken welk deel in het geheel (0 uren) niet gewerkt heeft *(niet actief)* en welk deel wel gewerkt heeft (*groep actief*).

Een laagdrempelige definitie van werken is gehanteerd voor het cohort: als iemand in drie jaar tijd maar 1 maand 1 uur heeft gewerkt, telt deze persoon al mee voor de groep die actief is geweest. Uiteraard zitten in deze groep ook mensen die meer uren en/of meer maanden hebben gewerkt. Figuur 1 geeft voor het driejarige cohort de percentages weer van de mensen uit de doelgroep die niet hebben gewerkt en (in enigerlei mate) actief zijn geweest.

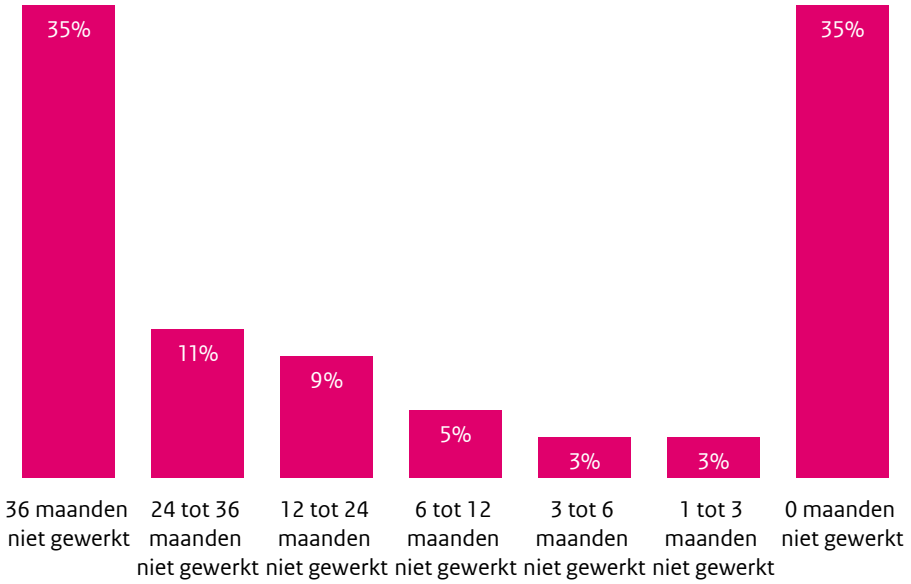
Figuur 1 *Arbeidsparticipatie tussen 2019 en 2022 (N=190.769)*



Bron: CBS-microdata, bewerking Nederlandse Arbeidsinspectie

Figuur 1 laat zien dat 35% van de doelgroep niet actief is geweest en elke maand 0 uren heeft gewerkt in drie jaar. 65% van de doelgroep heeft tussen 2019 en 2022 minimaal 1 maand 1 uur of meer gewerkt. Zoals gezegd is 1 maand minimaal 1 uur werken een zeer laagdrempelige definitie van werken. Figuur 2 laat zien hoeveel maanden mensen binnen het cohort niet gewerkt hebben tussen 2019 en 2022. Bij elkaar opgeteld heeft 20% van het cohort 12 tot 36 maanden niet gewerkt tussen 2019 en 2022. 11% heeft 1 tot 12 maanden niet gewerkt en 35% van het cohort heeft gedurende de gehele periode van drie jaar minimaal 1 uur per maand wel gewerkt.

Figuur 2 *Arbeidsparticipatie tussen 2019 en 2022 (N=190.769)*



Bron: CBS-microdata, bewerking Nederlandse Arbeidsinspectie

2.4 Verdeling niet werken over grondslagen doelgroepregister

Klanten zijn op verschillende manieren en op verschillende grondslagen in het doelgroepregister opgenomen (zie paragraaf 2.2). Een opsomming en beschrijving van alle grondslagen is opgenomen in bijlage 3. Voor de leesbaarheid in deze paragraaf zijn alleen de voor de onderzoeksvraag belangrijkste grondslagen in beeld gebracht. Van de hierna gepresenteerde grondslagen behoort alleen de grondslag Wajong tot de doelgroep van UWV.[26] De overige gepresenteerde grondslagen behoren tot de doelgroep van gemeenten (ook de afgewezen Wajong- aanvragen, omdat deze mensen onder de werking van de Participatiewet vallen). De mate van niet-werken is verschillend onder de verschillende grondslagen. Figuur 3 presenteert de belangrijkste grondslagen. Een volledig overzicht staat in bijlage 4.[27] In bijlage 3 staat een beschrijving van de grondslagen die in onderstaande tabel zijn weergegeven. Een groot aandeel van de afgewezen Wajongers (ook die onder de grondslag tijdelijke registratie zijn opgenomen) heeft 0 uren gewerkt tussen 2019 en 2022 (57% van alle afgewezen Wajongers en 43% van de afgewezen Wajongers onder de tijdelijke registratie). Het betreft een groep mensen die op het moment van beoordeling geen arbeidsvermogen had, maar van wie UWV niet kon beoordelen of dit duurzaam is. Dat kan mede het hoge percentage niet-werken verklaren. Het aandeel niet-werkenden is ook hoog onder mensen met een indicatie banenafspraak (46%) en onder Wajongers (41%). Onder de groepen verminderde loonwaarde - mensen die via de zogenoemde Praktijkroute aan het werk gekomen zijn (4%)[28], pro- (11%) en vso-leerlingen (19%) - ligt het aandeel dat 0 uren heeft gewerkt veel lager dan het gemiddelde van 35%.[29] Een vergelijkbaar beeld kwam naar voren in de eerder uitgevoerde evaluatie van de banenafspraak[30].

[26] Strikt genomen behoort ook een deel van de mensen die werken in SW-verband tot de UWV-doelgroep. Zie daarvoor noot 25.

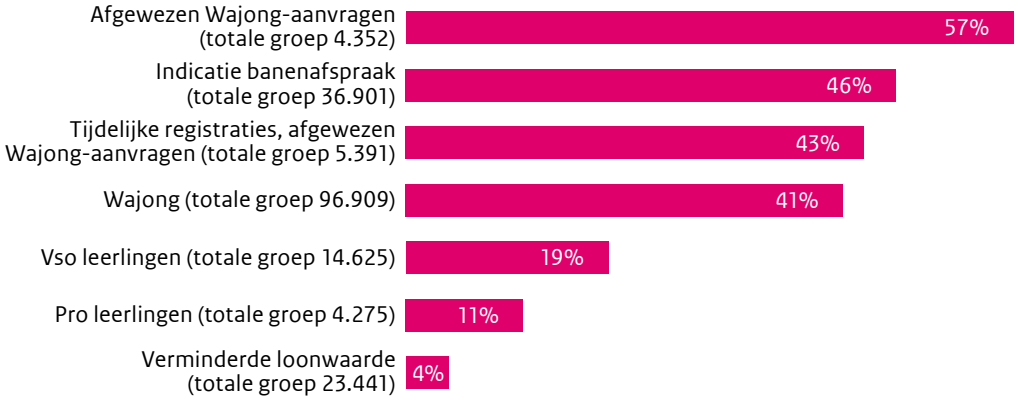
[27] In de tekst staat geen volledig overzicht, omdat dit niet ten goede komt aan de leesbaarheid van de resultaten, bijvoorbeeld omdat in het volledige overzicht ook dubbele grondslagen zitten. Mensen kunnen op een bepaald moment geregistreerd staan onder één grondslag, maar door de tijd heen kunnen ze wel meerdere grondslagen hebben gehad (dubbele grondslag). Binnen de analyseperiode van drie jaar kunnen mensen dus ook geregistreerd zijn onder meerdere grondslagen.

[28] Deze groep is via de praktijkroute in het doelgroepregister opgenomen.

[29] Mensen binnen de doelgroep banenafspraak kunnen in de periode van drie jaar ook dubbele grondslagen hebben gehad. Om te garanderen dat deze dubbele grondslagen het beeld niet beïnvloeden van niet-werken onder de verschillende groepen, zoals in figuur 2 is getoond, is een robuustheidscheck gedaan. Hierbij zijn de dubbele grondslagen verwijderd uit de analyse. Het beeld van niet-werken en beperkt werken (figuur 3) komt overeen als de mensen met een dubbele grondslag verwijderd worden uit de analyses.

[30] Fris, P., Witkamp, A., & Walz, G. (2019). *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.* Zoetermeer: Panteia/Verwonderzoek.

Figuur 3 *Percentage geen regulier werk (0 uren) onder de doelgroep banenafspraak 2019-2022 naar grondslagen (N=190.769)*



Bron: CBS-microdata, bewerking Nederlandse Arbeidsinspectie

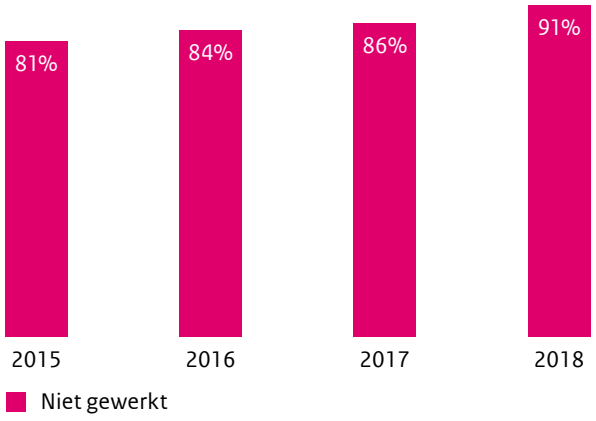
NB1: De getallen tellen niet op tot de volledige populatie (N) van 190.769, omdat het om een selectie van grondslagen gaat. Zie voor een volledig overzicht bijlage 4.

NB2: Mensen zijn op één moment onder één grondslag in het doelgroepregister opgenomen. In drie jaar kunnen mensen wel van de ene naar de andere grondslag verplaatst zijn, waardoor zij in die periode meer dan één grondslag hebben gehad. Hierdoor kunnen mensen in het cohort 2019-2022 dubbele grondslagen hebben.

2.5 Ook in 2015 tot en met 2018 zeer weinig gewerkt

Figuur 4 laat het arbeidsverleden zien van de mensen uit het cohort 2019-2022 dat op 1 januari 2015 18 jaar of ouder is. Zo kun je zien hoe groot het probleem van deze mensen is van niet-werken in het verleden. Om een zuivere vergelijking mogelijk te maken, gaat de tabel uit van de groep mensen die in 2015 meerderjarig was. Het betreft 91% van de groep die in de periode van 2019 tot 2022 in het geheel niet gewerkt heeft. Het merendeel van deze groep was ook in de voorgaande jaren niet actief op de arbeidsmarkt. In 2015 werkte 81% hiervan namelijk ook 0 uren. Dit percentage loopt op tot 91% in 2018. Dit impliceert dat een aanzienlijk deel van de werklozen in de doelgroep banenafspraak al langdurig zonder werk zit en dat de afstand tot de arbeidsmarkt groot is.

Figuur 4 *Aandeel van de groep die geheel niet gewerkt heeft in 2019 tot en met 2021 en die ook tussen 2015 en 2018 geheel niet gewerkt heeft (N=60.326)*

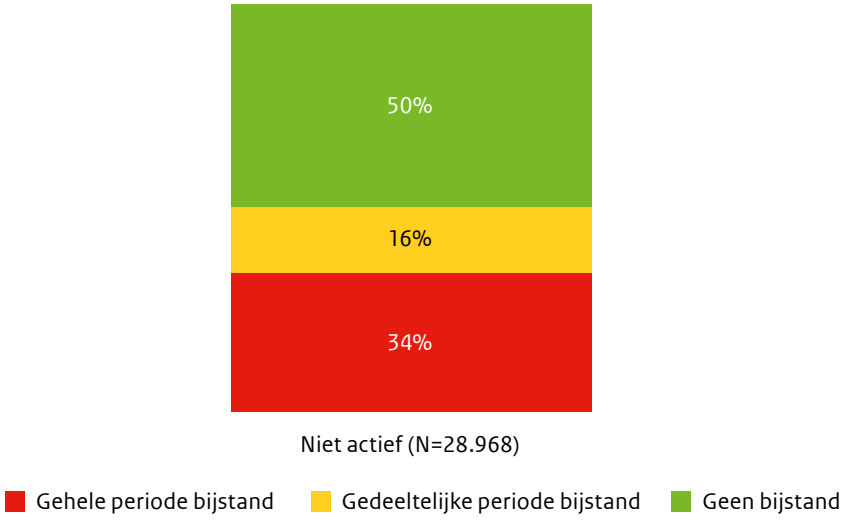


Bron: CBS-microdata, bewerking Nederlandse Arbeidsinspectie

2.6 Geen werk én geen uitkering

Wanneer een groep mensen uit de gemeentelijke doelgroep zo lang niet of zeer beperkt gewerkt heeft, rijzen vragen over bestaanszekerheid. De groep heeft geen of weinig inkomen uit regulier werk. Hoe voorziet deze dan in het bestaan? Daarom is gekeken in hoeverre de gemeentelijke groep die in het geheel niet gewerkt heeft in de periode van 2019 tot en met 2021 een bijstandsuitkering heeft ontvangen. Figuur 5 laat zien dat de helft van die groep drie jaar lang geen bijstandsuitkering heeft ontvangen. Niet kon worden vastgesteld of dit al dan niet terecht is, maar gelet op de eerdere conclusie van de Arbeidsinspectie dat 35% van de potentieel rechthebbende huishoudens geen uitkering ontvangt, is dit een aandachtspunt.[31]

Figuur 5 *Samenstelling gemeentelijke doelgroep die in het geheel niet gewerkt heeft (wel of geen bijstandsuitkering)*



Bron: CBS-microdata, bewerking Nederlandse Arbeidsinspectie

2.7 Groep die niet gewerkt heeft, heeft relatief meeste problemen

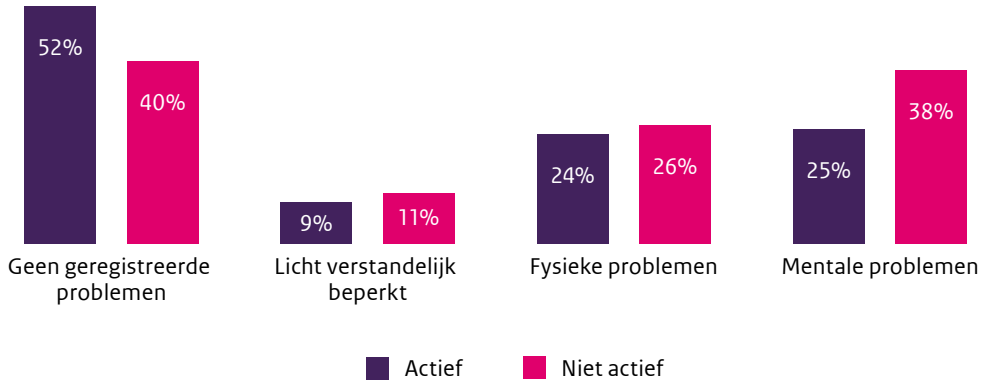
Aan de hand van bij het CBS geregistreerde problematiek is ook onderzocht in hoeverre verschillende soorten problematiek samenhangen met het niet werken onder de geselecteerde doelgroep. Onderscheid is gemaakt tussen een licht verstandelijke beperking, fysieke problemen, mentale problemen en geen geregistreerde problemen. De definitie van een licht verstandelijke beperking is onder meer gebaseerd op een registratie van een arbeidsongeschiktheidsuitkering met een diagnose die betrekking heeft op een licht verstandelijke beperking. Geregistreerde fysieke problematiek bestaat uit registraties op basis van medicijngebruik tegen fysieke klachten en/of een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid op fysieke grondslag. Geregistreerde mentale problematiek is gemeten aan de hand van geregistreerde GGZ-zorg en/of het gebruik van GGZ-medicijnen. Zie voor een uitgebreide toelichting op de selectie van registraties de methodologische verantwoording. Mensen kunnen ook een combinatie hebben van de boven-genoemde problemen en dus in de onderstaande percentages dubbel zijn meegenomen.

Het is van belang om hierbij mee te nemen dat waarschijnlijk een groter deel van de doelgroep last heeft van deze of andere problemen, maar dat deze problemen niet geregistreerd zijn omdat dit deel (nog) geen hulp heeft gezocht of (nog) geen medicijnen gebruikt. De weergave in figuur 6 moet dan ook als indicatief worden gezien.

[31] Vergelijk: Nederlandse Arbeidsinspectie (2023), *Niet-gebruik van de algemene bijstand*. Het niet-gebruik is het hoogst onder jongeren tot en met 26 jaar.

Figuur 6 laat zien dat het aandeel mensen met een geregistreerde licht verstandelijke beperking, fysieke problemen en mentale problemen hoger is onder mensen die in het geheel niet gewerkt hebben.[32] Het relatieve verschil is het grootst bij mentale problemen: 38% van de niet-werkenden had mentale problemen. Ter vergelijking: onder werkenden was dit 25%.

Figuur 6 *Arbeidspatronen per type problematiek doelgroep banenafspraak*



Bron: CBS-microdata, bewerking Nederlandse Arbeidsinspectie

2.8 Problematiek van klanten die werken belemmert

Om een beter beeld te krijgen van de beperkingen en problemen van mensen die in de doelgroep zijn opgenomen en niet hebben gewerkt, heeft de Arbeidsinspectie bij de zes arbeidsmarktregio's in totaal 124 dossiers bekeken.[33] Daarnaast is in elke regio ook gesproken met medewerkers die kandidaten begeleiden. De Arbeidsinspectie ziet aan de hand van de dossierstudie en gesprekken met medewerkers grofweg zes categorieën problemen: psychiatrische beperkingen, psychische problemen, chronische fysieke belemmeringen of handicaps, cognitieve beperkingen, persoonlijke omstandigheden en te lang niet gewerkt hebben. Verder kwam uit de dossiers sterk naar voren dat mensen zelden slechts voor één uitdaging staan, maar vrijwel altijd te maken hebben met meerdere problemen.

2.8.1 Psychiatrische beperking

Voor zover dossiers verwijzen naar psychiatrische beperkingen, betreffen die met name autismespectrumstoornis, ADHD, PTSS, borderline persoonlijkheidsstoornis en schizofrenie. Deze stoornissen kwamen meerdere keren voor. Bij deelname van kandidaten aan een assessment of werkervaringsplaats belemmerden deze stoornissen de coachbaarheid. Problemen die zich als gevolg van de stoornissen bijvoorbeeld voordoen zijn zich herhaaldelijk niet aan afspraken houden en conflictueus gedrag vertonen op de werkvloer. Ook gebrek aan zelfinzicht komt vaak voor, wat leidde tot lastige situaties in de dienstverlening aan deze klanten. In de gesprekken die de Arbeidsinspectie voerde met medewerkers is over deze groep geregeld opgemerkt dat onduidelijk is wat men ermee aan moet.

[32] Deze analyses zijn gebaseerd op de gehele populatie en daarom is de vraag of ze statistisch significant zijn niet aan de orde.

[33] Hierbij moet opgemerkt worden dat de problematiek van klanten zelden in dossiers specifiek wordt benoemd vanwege de AVG-regels. Uit de context kon de Arbeidsinspectie meestal toch een inschatting maken om welke specifieke problematiek het ging. Een andere kanttekening is dat de Arbeidsinspectie niet kon vaststellen of een dossier een getrouwe weergave was van de feitelijk verstrekte dienstverlening.

Casus Peter: voorbeeld van iemand met een autismespectrumstoornis
Na een proefplaatsing van drie maanden wordt het dienstverband met kandidaat Peter beëindigd. De reden die de werkgever (een koeriersbedrijf) daarvoor geeft is dat Peter vaak te laat komt. Daarnaast gaat er dagelijks veel tijd zitten in gesprekken over verkeerde afleveringen. Deze gesprekken ontaarden vaak in discussies, waarbij Peter zich niet ontvankelijk toont voor de feedback. De werkgever geeft aan per dag ongeveer een half uur kwijt te zijn aan discussies met Peter.

Re-integratie wordt ook geregeld bemoeilijkt door steeds terugkerende psychiatrische problemen, zoals psychoses.

Casus Hans: voorbeeld van steeds terugkerende psychiatrische problemen
Hans is een klant met terugkerende psychoses. De klantcontacten gaan nauwelijks over re-integratie vanwege zijn psychische problemen, maar over de behandeling van de psychiatrische klachten. Hans is veelal onder behandeling. De gemeente monitort het psychisch behandeltraject, maar dat is lastig omdat Hans vaak onbereikbaar is.

2.8.2 Psychische problemen

In veel dossiers werd niet zozeer melding gemaakt van een psychiatrische stoornis, maar eerder van een gebrek aan mentaal welzijn of van beperkte mentale weerbaarheid. Het gaat bijvoorbeeld om kandidaten die kampen met depressies, faalangst of apathie. In de betreffende dossiers zorgden deze problemen er in de begeleiding vaak voor dat kandidaten niet op afspraken kwamen en vervolgens voor langere tijd onbereikbaar bleven. Veel van deze trajecten kenmerken zich door wisselingen in motivatie. De betreffende kandidaten tonen vaak veel motivatie en interesse op het moment dat een traject wordt uitgestippeld, maar haken vanwege hun mentale problemen af op het moment dat het op de uitvoering aankomt. Medewerkers geven aan dat een traject lang kan duren, veel geduld vergt, en dat vooruitgang slechts met kleine stappen gaat. Zo zag een kandidaat na een traject van twee jaar in dat hij hulp moest zoeken bij een psycholoog. De betrokken medewerker zei daarover dat dit inzicht weliswaar een kleine stap is geweest, maar wel een noodzakelijke stap.

Casus Erik: voorbeeld van iemand met faalangst
Na de certificaten voor houtbewerking en magazijnwerk behaald te hebben in het praktijkonderwijs, lukt het Erik niet om een baan te vinden. Omdat hij een Wajong-uitkering ontvangt, wordt hij door het UWV Werkbedrijf geholpen. Ook wordt hij gestimuleerd door zijn moeder, die geregeld meegaat naar gesprekken, omdat zij het zorgelijk vindt dat haar zoon zich veel terugtrekt op zijn kamer. De arbeidsdeskundige heeft eerder vastgesteld dat Erik het moet zoeken in werk dat voorspelbaar en gestructureerd is en waarbij hij intensief begeleid kan worden. In twee jaar tijd wordt hem drie keer een werkervaringsplaats aangeboden. Hoewel hij er één keer dichtbij is, leidt dit niet tot een dienstverband. Het lukt hem steeds niet zijn draai te vinden. Erik ervaart veel spanning en voelt dat hij snel zaken verkeerd doet. De negatieve ervaringen die hij heeft opgedaan hebben zijn zelfvertrouwen sterk aangetast, met name bij zijn voorlaatste werkervaringsplek, waar hij steeds vervelend wordt aangesproken door twee oudere collega's. De angst voor de werkvloer heeft ertoe geleid dat hij geneigd is weg te blijven en zich terug te trekken.

2.8.3 Fysieke beperkingen

Ook fysieke beperkingen veroorzaken vaak afstand tot regulier werk. In de dossiers kwamen belemmeringen voor die bijvoorbeeld samenhingen met chronische vermoeidheidsklachten, diabetes, COPD en chronische klachten aan het bewegingsapparaat. In de meeste dossiers konden fysieke aanpassingen van de werkplek of aanpassingen van werktijden de belemmeringen niet wegnemen, omdat de klachten veelal niet op zichzelf stonden en kandidaten ook last hadden van psychische problemen.

Casus Yvonne: voorbeeld van iemand met fysieke klachten
Yvonne werkt in het kader van een assessment enkele weken mee bij de Stadswerkplaats. Ze heeft het naar haar zin, maar is geregeld onzeker of haar lichaam het wel aankan. De meeste last heeft ze van haar voeten, omdat ze meer moet staan en lopen dan ze gewend is. Probleem bij de Stadswerkplaats en ook bij eerdere plaatsingen is dat Yvonne keer op keer wordt geconfronteerd met haar eigen grenzen en dat het daarom steeds niet lukt om aan het werk te komen.

2.8.4 Cognitieve beperkingen

De mensen met cognitieve beperkingen die de Arbeidsinspectie in de dossiers aantrof hebben veelal praktijkonderwijs of speciaal onderwijs gevolgd en worden op meerdere leefgebieden ondersteund, zoals met een begeleid wonen project of door een bewindvoerder. Het gaat vaak om mensen die wel gemotiveerd zijn, maar ook zeer beperkt belastbaar zijn, snel stress ervaren en niet goed kunnen omgaan met prikkels en veranderingen. Ook is structuur en herhaling in het werk voor hen belangrijk. Bovendien ontbreekt het hen vaak aan zelfinzicht.

Casus Else: voorbeeld van een kandidaat met een cognitieve beperking
In het dossier van Else staat dat zij moeite heeft met het verwerken van informatie. Op basis van de sociaal-medische beoordeling en een gesprek met een arbeidsdeskundige wordt vastgesteld dat zij beperkt arbeidsvermogen heeft. Deze beoordeling komt ook voort uit het gegeven dat Else kampt met spierdystrofie. Na een gesprek met een adviseur van het UWV Werkbedrijf wordt een traject ingezet om te verkennen wat Else kan en leuk vindt. Onderdeel daarvan is een werkervaringsplaats bij de Stadswerkplaats. Else wordt dagelijks opgehaald en in de Stadswerkplaats begeleid door een medewerker. Else is enthousiast, maar het werk valt haar ook zwaar. Nadat haar tijd bij de Stadswerkplaats erop zit, wordt het stil. Het dossier meldt eerst dat Else een werkgever nodig heeft die voor haar een functie creëert (jobcarving), maar later wordt geconcludeerd dat dit erg lastig zal worden en dat dagbesteding meer voor de hand ligt.

2.8.5 Persoonlijke omstandigheden

Naast mentale, fysieke en cognitieve beperkingen hebben veel kandidaten ook op andere terreinen te maken met omstandigheden die regulier werken belemmeren. Het gaat bijvoorbeeld om problematische schulden, de zorg voor minderjarige thuiswonende kinderen, een instabiele en/of conflictueuze thuissituatie, strafrechtelijke vervolging of een dreigend verlies van huisvesting. In principe staan deze persoonlijke omstandigheden werk slechts tijdelijk in de weg. Immers, als deze omstandigheden weggenomen zijn, kunnen de kandidaten weer aan werk denken. De Arbeidsinspectie heeft echter meerdere dossiers gezien, waarin instabiele persoonlijke omstandigheden structureel lijken te zijn. UWV en gemeenten kunnen de persoonlijke belemmeringen zelf niet wegnemen, want dat is niet hun verantwoordelijkheid. De dossiers laten wel voorbeelden zien van medewerkers van UWV of gemeenten die klanten wijzen op andere hulpverlening die ze van de gemeente kunnen krijgen, zoals gemeentelijke schuldhulpverlening.

2.8.6 Te lang aan de kant

Wajongers die nog onder het regime van de oude Wajong (van vóór 2010) vallen, nooit gewerkt hebben en waarbij bij de herbeoordeling is geconstateerd dat ze over arbeidsvermogen beschikken, zijn volgens medewerkers vaak nauwelijks meer te activeren. Vooral oudere klanten hebben jarenlang, vaak al sinds hun 18e jaar, te horen gekregen dat ze niet kunnen werken. Ze zijn langere tijd met rust gelaten en niet gewend om te denken over werk, en hun leven is niet ingericht op regulier werk. Hetzelfde geldt bij gemeenten voor klanten die zeer lange tijd niet gewerkt hebben.

3 Dienstverlening aan mensen uit de doelgroep banenafspraak

Belangrijkste bevindingen

- Medewerkers gaan ver in de ondersteuning van mensen die zij actief begeleiden (rekening houden met individuele wensen van klanten, herhaaldelijke pogingen doen om ondersteuning te bieden, klanten niet snel laten vallen), maar tijdgebrek, mede door hoge caseloads, zorgt er vaak voor dat ze niet alle ondersteuning kunnen geven die zij nodig achten.
- In de dossiers is geregeld sprake van (onverklaarbare) onderbroken dienstverlening of van het ontbreken van een logisch vervolg op gemaakte afspraken.
- De klanten die niet actief worden begeleid (passieve caseload), zijn veelal niet goed in beeld. De caseloads zijn vaak omvangrijk, er zijn weinig klantcontacten en ontwikkelingen bij de klant worden niet tijdig waargenomen met het risico van gemiste kansen voor doorstroom naar actieve begeleiding.
- Voor de groep die drie jaar niet heeft gewerkt, zijn in dezelfde periode nauwelijks instrumenten of trajecten ingezet gericht op plaatsing bij een werkgever, bijvoorbeeld 'naar werk'-trajecten of proefplaatsingen. Dat kan erop duiden dat zij op grote afstand van de arbeidsmarkt staan.
- Integrale dienstverlening met GGZ/WMO/Jeugdzorg komt zelden tot stand.
- De krappe arbeidsmarkt is niet meer gunstig voor de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt.
- Wachttijden op andere terreinen (GGZ, Jeugdzorg, medische ingrepen, beschut werk, sociaal-medische herbeoordelingen) vertragen de re-integratie.
- Switchen binnen de participatieketen (dagbesteding - beschut werk - baan in het kader van de banenafspraak) is moeilijk, waardoor mensen uit de doelgroep niet de juiste ondersteuning krijgen.

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk werd een belangrijke factor voor het niet-werken beschreven: de (structurele) problematiek van de klant. Voor een deel van de doelgroep banenafspraak is de afstand tot de arbeidsmarkt groot. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de dienstverlening van UWV en gemeenten eraan kan bijdragen dat deze mensen toch aan het werk komen. Eerst wordt kort het dienstverleningsproces aan de doelgroep beschreven.[34] Vervolgens wordt ingegaan op de bevindingen over de dienstverlening en de succesfactoren en belemmeringen die medewerkers hierbij ervaren.

3.2 Dienstverleningsproces

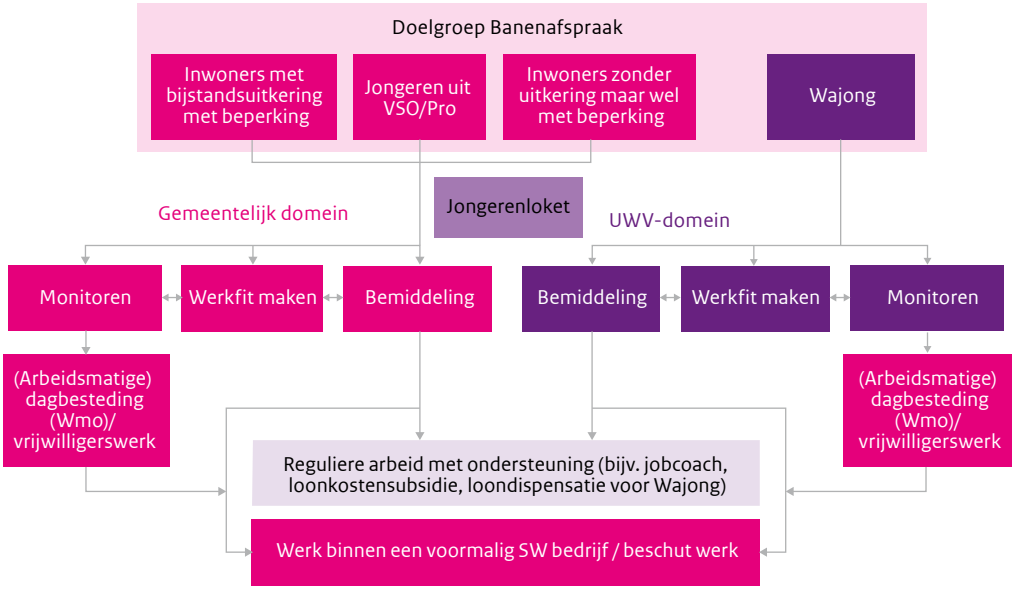
Bemiddelen, werkfit worden, monitoren

In het proces van re-integratiedienstverlening van UWV en gemeenten kunnen drie onderdelen worden onderscheiden: werkfit maken, bemiddeling en monitoring.

[34] De dienstverlening aan de doelgroep banenafspraak is verschillend vormgegeven. Bijlage 1 beschrijft hoe UWV en gemeenten de dienstverlening hebben georganiseerd.

In figuur 7 is het proces van re-integratiedienstverlening schematisch weergegeven.

Figuur 7 *Overzicht proces re-integratiedienstverlening aan klanten uit de doelgroep banenafspraak*



- **Bemiddeling:** de ondersteuning van klanten die werkfit zijn bij het vinden van een dienstbetrekking. Voorbeelden van de dienstverlening zijn persoonlijke gesprekken, een assessment (bijvoorbeeld in de vorm van een competentietest) en sollicitatieondersteuning. UWV koopt geregeld een 'naar werk'-traject in bij externe partijen voor het vinden van een dienstbetrekking. Gemeenten zetten daar veelal een jobhunter voor in.
- **Werkfit worden:** de dienstverlening aan klanten die niet direct inzetbaar zijn. Vaak gaat het om het wegnemen of hanteerbaar maken van belemmeringen op medisch, lichamelijk en geestelijk vlak en het aanleren van werknemersvaardigheden. UWV koopt hiervoor geregeld een 'werkfit'-traject in bij externe partijen en, indien nodig, hieraan voorafgaand zogenoemde 'modulaire trajecten'.[35] Gemeenten hebben veelal eigen voorzieningen om klanten te ondersteunen om werkfit te worden, zoals werkervaringsplaatsen.
- **Monitoren:** klanten voor wie re-integratie tijdelijk of structureel niet aan de orde is, komen doorgaans in een monitorbestand terecht. Deze kandidaten krijgen (al dan niet tijdelijk) geen actieve begeleiding. Met hen wordt meestal eens per half jaar of jaar gesproken om te kijken of hun situatie is veranderd.

Klanten die naar werk bemiddeld worden of die werkfitdienstverlening krijgen, vallen onder de actieve caseload van medewerkers. Klanten die gemonitord worden, vallen onder de passieve caseload van medewerkers. Bij gemeenten is het monitoren van klanten vaak bij aparte afdelingen ondergebracht. Bij een aantal gemeenten wordt geen onderscheid gemaakt tussen de dienstverlening aan de doelgroep banenafspraak en de dienstverlening aan de rest van de gemeentelijke doelgroep. Bevindingen over de algemene dienstverlening gelden dan ook voor de dienstverlening aan de doelgroep banenafspraak.

[35] Voor een uitleg over modulaire trajecten wordt verwezen naar bijlage begripsomschrijving.

3.3 Bevindingen dienstverlening doelgroep banenafspraak

De Arbeidsinspectie heeft op basis van dit onderzoek een aantal bevindingen over de belemmeringen en succesfactoren in de dienstverlening. Deze bevindingen worden in de volgende paragrafen beschreven.

3.3.1 Medewerkers geven niet snel op

De actieve caseload bestaat veelal uit mensen die gemotiveerd zijn en perspectieven hebben. Dat zijn ook de klanten waaraan medewerkers vaak prioriteit geven, omdat hun kans op re-integratie het grootst is. De medewerkers met wie de Arbeidsinspectie sprak geven aan dat jongeren meestal in de actieve caseload zitten. Zij vinden het belangrijk te voorkomen dat deze groep uit zicht raakt en op de bank komt te zitten, te meer daar de re-integratiekansen met de tijd afnemen.

Medewerkers die klanten actief begeleiden bij hun re-integratie geven aan dat re-integratie naar werk soms zeer lang kan duren. Ze geven niet snel op om klanten aan het werk te helpen. Uit de gesprekken blijkt een streven om bij klanten op zoek te gaan naar wat zij allemaal wél kunnen en om keer op keer weer te proberen hen aan het werk te helpen. De dienstverlening van het 'werkfit maken' kan daarom ver gaan. Medewerkers van UWV gaven voorbeelden van klanten die er meer dan vijf jaar over doen om bemiddeld te kunnen worden. Gemeenten hanteren vaak een termijn van 18 maanden voor actieve dienstverlening. Maar als er na 18 maanden nog perspectief is, blijft de klant wel in de actieve caseload en krijgt deze langer actieve dienstverlening. De Arbeidsinspectie ziet de vasthoudendheid van medewerkers als een succesfactor in de dienstverlening.

Casus Hester, voorbeeld van intensieve dienstverlening met lange adem

Hester is een vrouw met een verstandelijke beperking en fysieke belemmeringen. Ze heeft een laag energieniveau. Ze heeft een man die een indicatie beschut werk heeft. Bovendien heeft ze de zorg voor twee kinderen. De sociaal-medische beoordeling luidt: "Van belang is dat er voldoende structuur in het werk wordt aangebracht, aangezien u het moeilijk vindt om verschillende handelsvarianten te bedenken. U heeft graag vaste en bekende werkwijzen en moet op eigen tempo kunnen werken, zonder piekbelastingen. U vindt het ook moeilijk om met conflicten om te gaan en uw eigen gevoelens te uiten. U heeft in uw werk intensieve begeleiding nodig."

Ingezette dienstverlening: in 2015 is er een traject gestart om werkfit te worden. Hester kon dit traject niet afmaken, omdat zij haar eerste kindje verwachtte. Hierdoor werd er geen resultaat behaald met dit traject. In 2018 is er wederom een traject ingekocht om werkfit te worden. Dat was een specifiek traject, met aandacht voor het combineren van werk en zorgtaken. De match tussen het re-integratiebedrijf en Hester was niet goed, waardoor een ander re-integratiebedrijf werd ingeschakeld. Dat traject wordt succesvol afgerond. Hester heeft het naar haar zin op een werkervaringsplek. Er zijn daarna veel klantcontacten en coachingsgesprekken met Hester. Jobhunting wordt ingezet en uiteindelijk leidt een proefplaatsing tot een dienstverband bij een reguliere werkgever voor 18 uur per week.

Succesfactor in deze casus is de voortdurende aandacht en ondersteuning die Hester heeft gekregen. Er zijn weliswaar lange periodes van stilte geweest, maar die waren te verklaren door haar zorgtaken.

3.3.2 Onderbroken dienstverlening

Ondanks dat medewerkers de ondersteuning aan hun klanten niet snel opgeven, komt uit de dossierstudie het beeld naar voren dat de re-integratie geregeld stil komt te liggen. Periodes waarin er veel contact is met een klant worden in veel dossiers afgewisseld met langere periodes zonder enig contact, zonder dat duidelijk wordt waarom. Er waren meerdere dossiers die door de jaren heen diverse keren werden 'afgestoft'. Meermaals werd na een langere periode zonder contact de dienstverlening opnieuw opgestart. Daarnaast bleek geregeld dat afspraken die met de klant waren gemaakt geen vervolg kregen. Door dergelijke onderbrekingen in de dienstverlening kunnen re-integratiekansen worden gemist. De onderstaande casus is illustratief voor de onderbroken dienstverlening.

Casus Johan, voorbeeld van onderbroken dienstverlening		
2020	Januari	Op basis van een assessment, waarbij onder meer een competentietest is uitgevoerd, wordt Johan geadviseerd om werkervaring op te doen bij het Sociaal Ontwikkelbedrijf (SO). Johan is enthousiast en geeft aan open te staan voor werk in het kringloopatelier waar meubels worden opgeknapt.
	Maart	Johan heeft een paar dagen meegelopen in het kringloopatelier. Hij is gestopt omdat hij het werk niet leuk vindt en liever betaald werk doet.
	April	Er is een afspraak gemaakt voor een gesprek. Johan komt echter niet naar de afspraak. Hij neemt zijn telefoon niet op. De consulent spreekt de voicemail in.
	Juli	Omdat er al een tijdje geen contact meer is geweest met Johan, wordt er opnieuw gebeld. Het gaat niet zo goed. Hij heeft stress van zijn buurvrouw, die aangifte heeft gedaan bij de politie en woningbouwvereniging vanwege overlast. Johan heeft last van woedeaanvallen en staat op een wachtlijst voor behandeling vanwege PDD-NOS. Johan wil het opnieuw proberen met een werkervaringsplaats, deze keer in de groenvoorziening.
	September	Johan blijkt gestopt bij de groenvoorziening. Hij is bang voor corona. Het SO-bedrijf heeft dit laten weten aan de klantmanager. Deze heeft daarop meerdere keren de voicemail van Johan ingesproken, maar krijgt geen contact.
2021	Augustus	Er is opnieuw contact met Johan. Hij zegt dat hij in een dip zat, maar het nu wel weer ziet zitten. Hij geeft aan dat hij wil solliciteren bij het filmtheater.
2022	Januari	Er wordt contact opgenomen met Johan. Hij heeft veel stress vanwege een conflict met zijn buurvrouw. Hij staat open voor vrijwilligerswerk.

In bovenstaande casus is het opvallend en vanuit het dossier onverklaarbaar dat er in ruim een jaar, tussen september 2020 en augustus 2021, geen contact is geweest. Ook valt op dat er na 1 augustus 2021 geen vervolg is op het voornemen van Johan om bij het theater te solliciteren. Dergelijke vormen van onderbroken dienstverlening kwamen terug in veel dossiers.

3.3.3 Veel dossiers hebben een onbestemd doel

Bij veel klanten blijkt het lastig om vast te stellen hoe concreet en structureel de arbeidsbeperkingen zijn. Vaak komt uit de dossiers een beeld naar voren van een klant die ongrijpbaar of onhandelbaar is. Dan blijft onduidelijk of een klant niet wil of niet kan, of dat er bijvoorbeeld sprake is van structurele onoverkomelijke mentale belemmeringen, zoals ernstige concentratiestoornissen of intense faalangst. Medewerkers worstelen vaak met de vraag wat zij kunnen verwachten en met vragen van klanten bij wie het steeds maar niet lukt. Rondom de meeste moeizame trajecten speelt de vraag wat nu de beste route is: doorgaan met begeleiden, ruimte geven, laten rusten, of toch een maatregel opleggen? Het is een vraag die geregeld onbeantwoord blijft en ertoe leidt dat er met klanten helemaal niets gebeurt. In veel dossiers komt de dienstverlening dan langere periodes stil te liggen. Het zijn klanten waarvan men niet meer weet hoe het nu verder moet.

3.3.4 Ruimte voor de klant, soms een succesfactor, soms een belemmering

De eigen motivatie van klanten aanspreken en hun wensen serieus nemen zien medewerkers als succesfactoren. Uit de dossiers en de gesprekken met medewerkers ontstaat het beeld dat de klant veel ruimte krijgt in de wijze waarop de re-integratie vorm krijgt. Medewerkers proberen klanten vooral te motiveren stappen te zetten door perspectieven te schetsen in plaats van hen te dwingen of te dreigen met maatregelen. Hoewel doorgaans aan het traject een plan van aanpak met afspraken ten grondslag ligt, zijn die afspraken niet in beton gegoten. Als de klant dat wil, krijgt deze vaak de ruimte om zelf acties te ondernemen in het re-integratieproces, zoals zelf werk zoeken of het regelen van vrijwilligerswerk.

De ruimte die de klant krijgt kan de re-integratie naar regulier werk ook belemmeren. Wanneer de klant de ruimte krijgt om zelf zaken uit te zoeken of werk te vinden, ziet de Arbeidsinspectie dat de medewerkers niet altijd de vinger aan de pols houden. Dan kan er soms veel tijd zitten tussen klant-contacten, waardoor de voortgang van de re-integratie stagneert.

De medewerkers proberen in eerste instantie realistische verwachtingen te wekken bij de klant. Soms kan een klant tegen die realistische verwachtingen ingaan omdat hij een andere - volgens medewerkers niet realistische - richting uit wil gaan. De klant kan dan soms toch de ruimte krijgen om zelf te ervaren dat dit een onbegaanbare weg is.

Die ruimte voor de klant werkt ook door in de wijze waarop medewerkers omgaan met maatregelen. In de dossiers kwamen geen waarschuwingen of opgelegde maatregelen voor. De verklaring hiervoor is tweeledig. In de eerste plaats is het niet-nakomen van afspraken vaak een symptoom van de beperking of problematiek als gevolg waarvan iemand is opgenomen in het register. Dat geldt bijvoorbeeld voor klanten met ernstige psychische klachten of verstandelijke beperkingen. In de tweede plaats is medewerkers er veel aan gelegen om de klant binnenboord te houden en het 'lijntje niet te laten breken'. Sancties leggen zij nauwelijks op. Een opschorting van de uitkering vinden sommige medewerkers soms effectiever: "*Dan komen ze wel in beweging*". Maar niet iedere medewerker kijkt er zo tegenaan: "*Maatregelen zoals de opschorting van een uitkering doen we niet snel. Wat schiet je daar nu echt mee op? Als je een uitkering stopt, stopt bijvoorbeeld ook de aflossing van schulden. Je stopt de uitkering voor twee maanden en hebt vervolgens zes maanden nodig om dat allemaal weer te repareren*."

3.3.5 Onvoldoende tijd voor ondersteuning

Het is belangrijk om te investeren in de klant….
Medewerkers geven aan dat ze het belangrijk vinden te investeren in klanten met een arbeidsbeperking; investeren in de zin dat je een goede vertrouwensband opbouwt met de klant en het wantrouwen dat sommige klanten jegens publieke organisaties hebben, wegneemt. Investeren in klanten is ook nodig om bij hen geestelijke barrières weg te nemen, zoals faalangst. Daarom is het van belang dat professionals voldoende tijd beschikbaar hebben voor de ondersteuning van hun klanten. Het is een belang dat eerder werd onderkend in studies naar de doeltreffendheid van dienstverlening en instrumenten.[36] [37] [38] Een vertrouwensband is ook een voorwaarde om een kandidaat goed te leren kennen en om goed in te schatten wat iemand kan en welke begeleiding hij of zij nodig heeft. Een van de bevraagde medewerkers illustreerde dit met een kandidaat die na negatieve ervaringen op een werkervaringsplaats en meerdere gesprekken met de medewerker uiteindelijk inzag dat hij hulp moest zoeken bij een GGZ-instelling. De medewerker zelf zegt hierover dat het een kwestie van lange adem en veel geduld is geweest, en dat hiermee bij deze specifieke klant na anderhalf jaar een belangrijke stap is gezet. Ook andere medewerkers pleiten voor een dergelijke persoonlijke benadering. Het is volgens hen belangrijk om een klant goed te leren kennen en te weten wat er bij een klant speelt.

Voor het opbouwen van een vertrouwensband is het ook wenselijk dat klanten één aanspreekpunt hebben. Een persoonlijke caseload ligt dan voor de hand. De wenselijkheid van een persoonlijke caseload wordt door medewerkers breed onderschreven. De meeste medewerkers werken met een persoonlijke caseload. Dit betekent dat kandidaten in principe niet van medewerker wisselen en door de tijd heen steeds met dezelfde medewerker te maken hebben. Bij een teamcaseload is het streven dat een klant in principe met één medewerker te maken krijgt. Logischerwijs is het niet te voorkomen dat aanspreekpunten veranderen, bijvoorbeeld door personeelswisselingen, maar ook door overdrachtsmomenten in het dienstverleningsproces.

…..maar er is vaak onvoldoende tijd om te investeren in de klant…
Veel medewerkers hebben aangegeven dat de beschikbare tijd voor de ondersteuning van hun klanten ontoereikend is. Hun klantcontact beperkt zich vaak tot contacten per telefoon of e-mail. De medewerkers menen dat dergelijke contacten niet in verhouding staan tot de meervoudigheid en intensiteit van de problemen die klanten voor een succesvolle re-integratie moeten overwinnen.

---

[36] Groenwoud, M., Mallee, L., Witvliet, M., & Blommesteijn, M. (2014). *Op weg naar een effectieve re-integratie van arbeidsbeperkten: lessen voor gemeenten.* Amsterdam: Regioplan, in opdracht van het ministerie van SZW
[37] de Hek, P., van der Toorn, A.-J., & de Vleeschouwer, E. (2020). *Arbeidsmarktpatronen van mensen die werk(t)en met een jobcoach.* Rotterdam: SEOR, in opdracht van het ministerie van SZW
[38] UWV (2022), Rapportage kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong juni 2022. Amsterdam: UWV

Overigens vinden niet alle medewerkers dat zij hun klanten onvoldoende ondersteuning kunnen geven. Sommigen ervaren voldoende tijd en ruimte om een klant extra aandacht te geven als de klant of de situatie daarom vraagt. Dat komt mede doordat deze medewerkers prioriteren. Zodra een klant een proactieve en gemotiveerde houding heeft, leidt dat sneller tot frequent contact en is er doorgaans ook veel mogelijk.

Medewerkers noemen een hoge caseload en registratiedruk als belangrijkste oorzaken van het gebrek aan tijd. De hoge caseload is vooral nadelig voor de monitorgroep. Maar ook voor de actieve caseload is er veelal onvoldoende tijd om de ondersteuning te geven die medewerkers nodig achten. De medewerkers benadrukken daarbij dat de caseload in vergelijking met een paar jaar geleden zwaarder is geworden. Het aandeel van kandidaten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt is gegroeid, omdat de eenvoudiger te bemiddelen kandidaten door de arbeidsmarktkrapte meer kansen kregen om uit te stromen. Dat betekent dat medewerkers gemiddeld meer tijd moeten steken in het aan het werk helpen van hun klanten.

De Arbeidsinspectie heeft enkele medewerkers gesproken met een lage caseload. Deze medewerkers geven aan veelvuldig contact te hebben met hun klanten, daardoor hun klanten goed in beeld te hebben en indien nodig de regie te kunnen nemen in de richting van andere hulpverleners.

Registratie neemt volgens medewerkers van gemeenten en UWV veel tijd in beslag, onder meer omdat ze vaak dezelfde informatie meerdere malen in verschillende systemen moeten registreren.[39] Zij geven daarbij aan dat het niet alleen een kwestie van knippen en plakken is. Zij moeten steeds kijken welke informatie ze wel en niet kunnen delen met de klant of met andere afdelingen. Medewerkers geven aan een systeem te willen hebben waarbij ze bij verschillende registratieonderdelen kunnen aanvinken of die gedeeld moeten/kunnen worden met de klant of met een andere afdeling (zonder dat zij zelf opnieuw tekst/gegevens hoeven in te voeren). Medewerkers vinden registratie niet altijd zinvol. Sommige UWV-medewerkers menen bijvoorbeeld dat het werkplan, dat na ieder contact met de klant moet worden opgesteld en gedeeld, zijn doel voorbijschiet. Veel dezelfde informatie moet bij elk contact met dezelfde klant opnieuw ingevuld worden, wat leidt tot knip- en plakwerk met risico op fouten. Deze medewerkers vinden een werkplan overigens ook niet de goede manier om afspraken met de klant te delen, omdat een werkplan voor klanten moeilijk leesbaar is, zeker als zij een verstandelijke beperking hebben.

3.3.6 Kandidaten die in passieve caseload zitten worden beperkt gevolgd

Zoals eerder beschreven hebben UWV en gemeenten kandidaten die zij monitoren en die in de zogenoemde passieve caseload zitten. Dat zijn kandidaten die dusdanig grote belemmeringen hebben, dat ze (al dan niet tijdelijk) niet aan hun re-integratie kunnen werken en ook niet actief kunnen worden begeleid naar werk. De klanten in de passieve caseload worden over het algemeen minimaal gevolgd. Meermaals kwam naar voren dat deze klanten 'met rust worden gelaten'. Er waren dossiers van klanten met wie minder dan één keer per half jaar contact wordt opgenomen. De caseloads van de medewerkers die een monitorbestand hebben zijn ook veel hoger dan de caseloads van medewerkers die klanten in actieve begeleiding hebben. Bij één gemeente was zelfs een caseload voor monitorklanten van 1.000 voor één medewerker.

Enkele gemeenten voeren periodiek projecten uit, waarbij een deel van het monitorbestand wordt benaderd om te zien wat de stand van zaken is. Een voorbeeld is een grote gemeente die het gehele monitorbestand (waarvan een deel bestaat uit klanten uit de doelgroep banenafspraak) gescreend heeft op arbeidsmogelijkheden. Volgens die screening kan voor slechts 10% van de klanten in dit bestand op korte termijn met re-integratieactiviteiten worden gestart.

Het risico van het minimaal volgen van de monitorklanten is evident, namelijk dat ontwikkelingen op het vlak van re-integratiemogelijkheden niet tijdig worden waargenomen en dat daardoor kansen worden gemist. Klanten blijven dan ten onrechte in de passieve caseload zitten en kunnen niet aan activiteiten meedoen om werkfit te worden.

[39] Volgens het onderzoek van de Arbeidsinspectie naar de ervaringen van gemeentelijke uitvoerende medewerkers neemt registratie ongeveer één derde van de tijd van de medewerkers in beslag. Nederlandse Arbeidsinspectie (2024), *Gemeentelijke re-integratiedienstverlening in het kader van de Participatiewet*. Den Haag

3.3.7 Sommige groepen klanten zijn onvoldoende in beeld

Voor gemeenten en UWV is het van belang om alle groepen goed in beeld te hebben teneinde een gerichte en succesvolle dienstverlening te kunnen inzetten. Dat is niet altijd het geval. Groepen die minder goed in beeld zijn:

- Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) die zichzelf moeten melden voor ondersteuning
- Klanten die geen hulp willen
- Scholieren die al worden aangemeld voor het doelgroepregister voordat ze van school zijn (en op het moment van aanmelding dus nog geen baan nodig hebben)
- Afgewezen Wajongers (waarvoor de gemeente de verantwoordelijkheid heeft)

Sommige gemeenten hebben hun klanten uit de doelgroep banenafspraak niet in beeld, omdat in hun registratiesystemen niet is geregistreerd dat die klanten tot de doelgroep behoren. Om deze klanten beter in beeld te hebben, hebben deze gemeenten aangegeven behoefte te hebben aan een jaarlijks overzicht van mensen die ingeschreven staan in het doelgroepregister.[40] Ten slotte zijn er klanten die onvoldoende in beeld zijn omdat er geen tijd is voor klantcontacten.[41]

3.3.8 Medewerkers positief over instrumenten met kanttekening

Medewerkers van UWV en gemeenten zijn in principe positief over het palet aan instrumenten en trajecten waarmee zij klanten naar werk kunnen begeleiden. Toch zijn er ook wensen op dat vlak die volgens medewerkers bijdragen aan een betere dienstverlening aan de doelgroep.

Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij het inzetten van voorzieningen en instrumenten. De ene gemeente is daar ruimhartiger in dan de andere. Gemeenten die terughoudend zijn bij de inzet van instrumenten en voorzieningen doen dat vaak uit financiële overwegingen.[42] Een instrument als jobcoaching is duur en gemeenten beperken daarom het gebruik van dit instrument in tijd en intensiteit. Een terughoudend beleid ten aanzien van de inzet van voorzieningen en instrumenten treft vooral de meest kwetsbare klanten, omdat zij meer intensieve ondersteuning nodig hebben om aan het werk te komen (en te blijven). De Arbeidsinspectie sprak ook gemeenten waar veel mogelijk is, zoals het halen van een rijbewijs of het financieren van een fiets voor het woon-werkverkeer. Een andere gemeente experimenteerde met een programma dat mensen hielp om tot een gezondere levensstijl te komen, wat zou kunnen bijdragen aan hun re-integratie.

Sommige UWV-medewerkers willen instrumenten ruimer inzetten. Voor bijvoorbeeld opleidingen gelden strikte voorwaarden en wordt vaak kritisch gekeken naar de meerwaarde. Zo moet er een concrete kans zijn op een baan en moet de opleiding leiden tot een functie met een grote baanzekerheid. Een voorbeeld waarbij de regels voor het inzetten van een instrument te star werden gevonden is dat van een man die psychisch beschadigd is en zelf een bedrijfje heeft opgezet om bier te bezorgen. Deze klant zou graag met behulp van UWV zijn rijbewijs willen halen, zodat hij zijn werkgebied kan uitbreiden en uit de uitkering kan komen. De regels staan dit echter niet toe. "*Het is wel toegestaan tot 5000 euro diverse vormen van scholing in te zetten, maar een rijbewijs voor 2000 euro halen kan niet.*" Sommige UWV-medewerkers zouden ook de mogelijkheid willen hebben om tot een bepaald bedrag uitgaven te kunnen doen, die de klant zouden kunnen helpen bij het vinden van werk, bijvoorbeeld voor het aanschaffen van een laptop.

Een werkervaringsplek is een belangrijk instrument om iemand werkritme en werknemersvaardigheden te laten opdoen. Veel gemeenten en re-integratiebedrijven zetten dit instrument in. Medewerkers uitten meerdere malen de wens voor meer diversiteit in werkervaringsplekken, omdat het huidige aanbod niet altijd geschikt is voor al hun klanten.

[40] Gemeenten hebben geen inzicht in het doelgroepregister. Zij kunnen wel overzichten krijgen van hun klanten bij UWV.

[41] Zie ook een kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong, Panteia, Zinzis, Muzus, juni 2022: een deel van de Wajongers is onvoldoende in beeld bij UWV-professionals, bijvoorbeeld wegens een combinatie van een hoge caseload met complexe problematiek van die Wajongers.

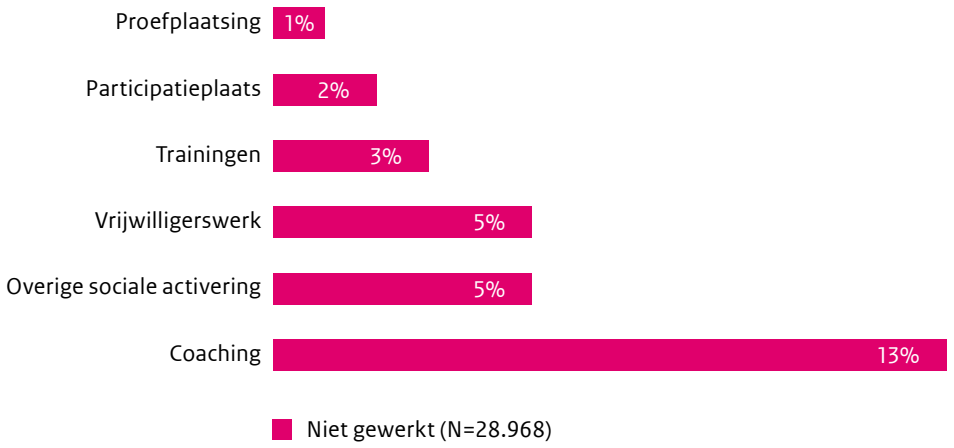
[42] Zie bijvoorbeeld Inspectie SZW, R18/02: 'Aan het werk, voor hoelang?'

3.3.9 Weinig instrumenten en trajecten ingezet voor de bemiddeling naar werk

Op basis van CBS-microdata heeft de Arbeidsinspectie gekeken in hoeverre instrumenten en trajecten zijn ingezet bij mensen die tussen 1 januari 2019 en 1 januari 2022 niet gewerkt hebben. Er is daarbij onderscheid gemaakt naar geregistreerde gemeentelijke en UWV-instrumenten en trajecten.[43] Voor UWV zijn alleen de ingekochte trajecten geregistreerd bij het CBS. Dienstverlening door UWV zelf, zoals persoonlijke dienstverlening, is dus buiten beschouwing gelaten.

Figuur 8 presenteert de inzet van verschillende gemeentelijke instrumenten voor het gemeentelijke cohort uit de doelgroep banenafspraak dat 3 jaar in het geheel niet heeft gewerkt. Daarbij is een selectie gemaakt van de belangrijkste instrumenten voor re-integratie. Voor ruim een vijfde is een re-integratie-instrument ingezet (totaal is 22%). Coaching, een verzamelterm waaronder allerlei activiteiten vallen die door gemeenten worden ingezet, is het meest ingezette instrument. Opvallend is het zeer lage percentage proefplaatsingen. Proefplaatsing is een gangbaar instrument voor deze doelgroep voordat er sprake kan zijn van een dienstbetrekking. Het lage percentage kan erop duiden dat deze groep een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft.

Figuur 8 *Percentage niet-werkenden onder de gemeentelijke doelgroep voor wie in de periode 2019-2022 re-integratieinstrumenten zijn ingezet*



Figuur 9 toont de inzet van een selectie van de door UWV belangrijkste ingekochte dienstverlenings-voorzieningen voor Wajongers die in de onderzochte drie jaar (2019 tot en met 2021) niet gewerkt hebben.[44] 28% van de Wajongers die in het geheel niet gewerkt heeft, heeft enige vorm van ingekochte re-integratievoorziening ontvangen van UWV. De grootste inzet (20%) is gericht op het werkfit maken van Wajongers, wat aantoont dat een groot deel van de Wajongers die niet gewerkt heeft, eerst moet werken aan werknemersvaardigheden en nog niet direct bemiddelbaar is voor werk bij een reguliere werkgever.[45] Het aandeel Wajongers dat een traject naar werk krijgt is 4%, hetgeen indicatief is voor de grote afstand tot de arbeidsmarkt van de Wajongers die drie jaar niet gewerkt hebben.

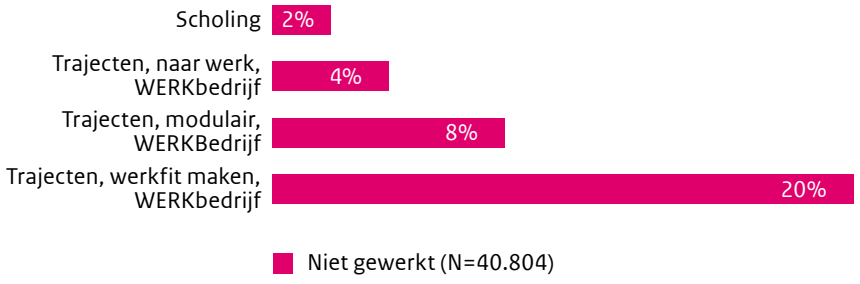
[43] Het betreft de geregistreerde voorzieningen die bekend zijn bij CBS. De Arbeidsinspectie weet niet in hoeverre er sprake is van onderregistratie.

[44] Zie bijlage 4 (methodologische verantwoording) voor meer informatie over de registratie van re-integratievoorzieningen.

[45] Zie ook: een kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong, Panteia, Zinzis, Muzus, juni 2022. Werkfittrajecten zouden volgens professionals van UWV minder goed werken bij Wajongers die al langere tijd in klantfase 1 (Stabiliseren en participeren) en klantfase 2 (Werkfit worden) zitten, en bij Wajongers met belemmeringen met een cyclisch beeld (zoals regelmatige terugval in klantfasen). Vanwege tijdsbeperkingen, resultaatverplichtingen en protocollen kan het voorkomen dat werkfittrajecten niet altijd aansluiten bij de behoeften van de klant, dat er te veel prestatiedruk op de Wajonger wordt uitgeoefend en dat de trajecten niet zo 'intensief en persoonlijk' uitgevoerd worden als goed zou zijn voor de Wajonger.

Medewerkers van UWV zijn positief over de modulaire trajecten[46] die zij kunnen inzetten.[47] Het aandeel klanten dat drie jaar niet gewerkt heeft en waarvoor daadwerkelijk modulaire trajecten zijn ingezet is 8%.

Figuur 9 *Inzet van ingekochte dienstverlening onder de doelgroep met Wajong-uitkering zonder regulier werk in de periode 2019-2022*



Bron: CBS-microdata, bewerking Nederlandse Arbeidsinspectie
Noot: Typen voorzieningen met een gebruik van minder dan 1% worden niet getoond, maar zijn wel opgenomen in de berekening van de totale inzet.

3.3.10 Dienstverlening aan jongeren: het succes van veelvuldig contact en niet loslaten

Gemeenten hebben over het algemeen in hun dienstverlening een speciale aanpak voor jongeren van de vso-/pro-scholen. Die kenmerkt zich doorgaans door veelvuldige contacten en niet loslaten. De eerste kennismaking begint al op de vso-/pro-scholen. In het onderzoek is met één jongerenloket gesproken dat zeer intensieve begeleiding geeft aan de jongeren die dit loket in de caseload heeft. Deze intensieve begeleiding levert volgens die medewerkers een relatief grote kans op werk op. De betrokken medewerkers benoemden de volgende succesfactoren: lage caseloads, laagdrempelige dienstverlening, veel klantcontacten, veel geduld en niet loslaten. Door de lage caseloads is er ook ruimte om een regierol te vervullen wanneer zich problemen op andere leefgebieden voordoen.

3.3.11 Integrale aanpak en afstemming met andere hulpverleners

Bij multiproblematiek is een integrale aanpak belangrijk. Dit belang is ook in de literatuur meermaals naar voren gebracht.[48] [49]

Ook medewerkers onderkennen het belang van een integrale aanpak. Een medewerker merkt hierover op: *"Wanneer wij met een kandidaat proberen toe te werken naar arbeidsdeelname, is het belangrijk dat dit doel en die zienswijze worden ondersteund door andere hulpverleners die ook bij de kandidaat betrokken zijn. Je wil niet hebben dat een kandidaat verschillende richtingen wordt opgeduwd."*

In de dossiers is nauwelijks iets terug te zien van samenwerking tussen hulpverleners. Achterliggende problemen worden weliswaar op aangeven van de klant besproken, en medewerkers adviseren klanten over te ondernemen acties, maar dat leidt veelal niet tot afstemming met andere hulpverleners.

[46] Zie bijlage 2 voor uitleg over modulaire trajecten.
[47] Zie ook: een kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong, Panteia, Zinzis, Muzus, juni 2022. Professionals zien veel toegevoegde waarde in de inkoop van modulaire re-integratiediensten in klantfase 1 (Stabiliseren en participeren). De modulaire re-integratiediensten zijn zowel voor de professional als voor de Wajonger een laagdrempelige en flexibele vorm van dienstverlening die doorgaans goed op maat te maken is. De mogelijkheid dat Wajongers in kleine stappen kunnen werken aan maatschappelijke of sociale participatie zien zij als grote meerwaarde en een belangrijke toevoeging aan de dienstverlening.
[48] Groenwoud, M., Mallee, L., Witvliet, M., & Blommesteijn, M. (2014). *Op weg naar een effectieve re-integratie van arbeidsbeperkten: lessen voor gemeenten.* Amsterdam: Regioplan, in opdracht van het ministerie van SZW
[49] Bouman, S., van Ede, S., de Jong, P., Nieuwenhuijsen, K., & van der Veen, S. (2015). *Werken met psychische klachten - op zoek naar good practices.* Den Haag: APE, in opdracht van de Stuurgroep bevordering arbeidsparticipatie van mensen met psychische aandoeningen.

Medewerkers van UWV verwijzen vanuit hun schakelfunctie veelal naar de huisarts en het wijkteam, maar de (kwetsbare) klant moet vervolgens zelf actie ondernemen.[50] Medewerkers bevestigen de beperkte samenwerking en wijzen onder meer op belemmeringen vanuit de privacyregelgeving.

Sommige medewerkers noemen positieve ontwikkelingen. Zo vinden er steeds meer zogenoemde driehoeksgesprekken plaats. Dat zijn gesprekken tussen de medewerkers, de klant en andere hulpverleners.[51] Veel medewerkers geven aan dat ze afstemming en driehoeksgesprekken wenselijk vinden, maar daar in de praktijk door tijdgebrek weinig aan toekomen. Een andere positieve ontwikkeling is dat sommige medewerkers vaste spreekuren hebben in wijkteams.

In slechts enkele dossiers was er rondom een klant contact tussen de medewerker en andere hulpverleners. Een voorbeeld waarbij andere hulpverlening werd betrokken, betrof een traject waarin enkele keren een driegesprek werd gevoerd met de klant, medewerker en medewerker van het wijkteam, onder meer over hoe het gezin draaiende gehouden kon worden. Later in dat traject schakelde de medewerker ook een keer één-op-één met het wijkteam en werd uiteindelijk besloten de zorg voor het gezin en het oplossen van de financiële problemen voorrang te geven boven re-integratie. In dit dossier deed de medewerker uiteindelijk een stap terug om de hulpverlener van het wijkteam de regie te laten voeren. De klant werd daarmee tijdelijk vrijgesteld van zijn re-integratieverplichtingen.

Soms hebben medewerkers twijfels over het bereik van hun taak. Ze hebben te maken met een doelgroep met multiproblematiek en vragen zich af hoe ver ze moeten en kunnen gaan: *"Je ziet wel eens dingen en dan zou je bijvoorbeeld contact willen opnemen met de praktijkondersteuner of met Jeugdzorg. Maar is dat wel mijn taak?"* Volgens een medewerker zouden UWV en gemeenten voor de doelgroep goed kunnen fungeren als een spin in het web, omdat mensen voor hun inkomen afhankelijk zijn van deze organisaties. Veelal wordt echter een regievoerder gemist in de samenwerking.

3.3.12 Re-integratie stagneert door wachttijden voor hulp, voorzieningen en herbeoordeling

Geregeld worden medewerkers geconfronteerd met wachtlijsten of wachttijden, waardoor de re-integratie van klanten stagneert. Voorbeelden daarvan zijn:

- Wachtlijsten in de gezondheidszorg (bijvoorbeeld GGZ, opname in een kliniek).
- Wachtlijsten voor de sociaal-medische beoordelingen bij UWV. Deze wachtlijsten weerhouden medewerkers er soms van om een casus in te brengen bij de verzekeringsarts, wanneer ze vermoeden dat de klant geen arbeidsvermogen heeft of dat er sprake is van verouderde klantprofielen, hetgeen bij Wajong-klanten vaker voorkomt.
- Wachttijden bij beschut werk. Diverse medewerkers gaven aan dat zij klanten niet hebben voorgedragen voor een advies Beschut Werk, omdat het bij veel gemeenten geruime tijd kan duren voordat voor een klant met een positief advies een geschikte werkplek is gevonden. Zij menen dan dat zij de klant beter onder hun eigen hoede kunnen houden.

3.3.13 Nog onvoldoende draagvlak bij werkgevers voor doelgroep

De krappe arbeidsmarkt heeft aanvankelijk geholpen om meer mensen uit de doelgroep aan het werk te helpen. Maar nu speelt een keerzijde van de krapte op: werkgevers hebben volgens medewerkers van UWV en gemeenten steeds vaker mensen nodig die direct en volledig inzetbaar zijn, terwijl het deel van de doelgroep dat nog niet werkt juist meer ondersteuning nodig heeft. Dat zorgt ervoor dat het steeds meer moeite kost mensen uit de doelgroep aan het werk te helpen. Dat legt extra druk op UWV en gemeenten om werkgevers te ondersteunen om mensen uit de doelgroep in hun organisaties op te nemen.

Het draagvlak bij werkgevers en de mogelijkheden die zij zien om werk te creëren voor mensen met een beperking blijft een belangrijk knelpunt. Meerdere keren geven medewerkers van UWV en gemeenten aan dat steeds weer op dezelfde werkgevers een beroep moet worden gedaan, doorgaans de grotere bedrijven in een beperkt aantal specifieke sectoren, zoals de logistieke dienstverlening, groensector,

[50] Zie ook een kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong, Panteia, Zinzis, Muzus, juni 2022
[51] Evenwel worden ook bij de driegesprekken mogelijke AVG-belemmeringen genoemd.

productiebedrijven en detailhandel (vooral supermarkten). Het werkaanbod sluit echter niet altijd aan op de profielen en ambities van mensen uit het doelgroepregister. Zo is het aanbod heel beperkt voor bijvoorbeeld hoger opgeleide kandidaten en voor kandidaten met een stoornis in het autistismespectrum. Uit meerdere dossiers van deze klanten spreken frustratie en teleurstelling over het aangeboden werk.

Sommige re-integratiemedewerkers menen dat medewerkers van de werkgeversdienstverlening nog te veel gericht zijn op het werven van vacatures. In plaats van deze vraaggerichte benadering willen de re-integratiemedewerkers dat de medewerkers van de werkgeversdienstverlening meer aanbodgericht werken en dat er geschikte werkgevers gezocht worden voor hun klanten.[52]

3.3.14 Dienstverlening richt zich niet op alternatieve vormen van participatie

Voor een deel van de klanten uit de dossiers lijkt regulier werk geen reële optie en zijn alternatieve vormen van participatie geschikter. Dat vinden de medewerkers ook. Dit vertaalt zich echter niet altijd naar de praktijk. Hoewel medewerkers geregeld in de dossiers de conclusie trekken dat dagbesteding of vrijwilligerswerk het hoogst haalbare is, blijven de inspanningen veelal toch gericht op regulier werk. Waarom de inspanningen niet gericht worden op dagbesteding of vrijwilligerswerk blijkt niet uit de dossiers. Als klanten wel participeren in enige vorm van alternatieve participatie, is dat meestal op hun eigen initiatief en zelf georganiseerd. Dat was bijvoorbeeld het geval bij een klant die naast zijn jobcoach ook hulp kreeg van zijn moeder. Uiteindelijk was het zijn moeder die bij een bibliotheek voor hem een mogelijkheid vond om als vrijwilliger te werken.

Begeleiding naar dagbesteding of vrijwilligerswerk is voor gemeenten ‘dichter bij de deur’ dan voor UWV. Gemeenten hebben immers, naast hun verantwoordelijkheid voor uitvoering van re-integratiedienstverlening, een bredere verantwoordelijkheid om hun inwoners te ondersteunen, onder meer bij hun maatschappelijke participatie. Dit kan bijvoorbeeld verklaren waarom in de dossiers van gemeenten die de Arbeidsinspectie inzag, klanten vaker werden doorverwezen naar de arbeidsmatige dagbesteding dan in de dossiers van UWV.

Veel dossiers gaan over klanten die dusdanig intensieve begeleiding nodig hebben dat beschut werk voor de hand ligt. Beschut werk wordt echter zelden overwogen.

[52] Dit is een bevinding die ook eerder werd gedaan in een onderzoek van de Arbeidsinspectie naar werkgeversdienstverlening (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2023). Ook is deze conclusie terug te lezen in een kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong, Panteia, Zinzis, Muzus, juni 2022

Casus Maria: voorbeeld van een kandidaat die geschikter lijkt voor dagbesteding/beschut werk
Bij de herbeoordelingsoperatie Wajong heeft UWV vastgesteld dat Maria over arbeidsvermogen beschikt. Maria heeft echter de nodige beperkingen in haar persoonlijk functioneren (inzicht in eigen kunnen, zelfstandig handelen) en er worden specifieke voorwaarden gesteld aan het werk (volledig voorgestructureerd; rechtstreeks toezicht; intensieve begeleiding; zonder deadlines; zonder veelvuldige storingen; voorspelbare omgeving). Ook zijn er beperkingen in haar sociaal functioneren (gevoelens uiten, omgaan met conflicten en samenwerken). Daarnaast worden er op het vlak van sociaal functioneren specifieke eisen gesteld aan het werk: geen klantcontact, geen contact met patiënten. Ten slotte gelden er voorwaarden voor de werktijden: het werkrooster moet stabiel zijn, wijzigingen in werktijden vergen veel gewenning.

Gelet op de voorwaarden die aan het werk worden gesteld, is het opvallend dat nergens in het dossier de overweging beschut werk aan de orde komt. In het eerste werkplan van Maria staat wel dat Maria een klant is voor dagbesteding/beschut werk, maar daar wordt niet meer op terug-gekomen. Een traject naar werk is mislukt. Er zijn een paar werkplekken geprobeerd, maar Maria wordt al snel overvraagd. Maria is uiterst onzeker en het advies van het re-integratiebureau is om ambulante begeleiding in te zetten voor het creëren van goede (basis)vaardigheden. Opvallend is dat daar geen actie op wordt ingezet.

3.3.15 Schakelen in de participatieketen is niet eenvoudig

Als medewerkers wel alternatieve vormen van participatie (beschut werk of vrijwilligerswerk) willen inzetten als tussenstap naar werk voor een reguliere werkgever, ervaren ze verschillende belemmeringen. Mensen uit de doelgroep banenafspraak zijn vaak kwetsbaar op allerlei vlakken. Ze kunnen goede en slechte periodes hebben. Het is daarom wenselijk dat zij kunnen doorstromen als het goed gaat, en kunnen terugvallen op meer beschermd werk als het even wat minder gaat. Van belang is daarom dat er flexibel kan worden geschakeld tussen de verschillende participatievormen: dagbesteding, beschut werk en regulier werken. Schakelen tussen de verschillende participatievormen blijkt echter lastig.[53] Medewerkers van UWV en gemeenten noemden diverse factoren die de doorstroom beperken. De belangrijkste die zij noemden waren:

- Regels en financiële prikkels. Elke participatievorm heeft weer zijn eigen regels, indicaties en financiering. Schakelen tussen participatievormen brengt ook veel administratie met zich mee. Medewerkers wijzen er verder op dat dagbesteding en beschut werk voor gemeenten dure voorzieningen zijn. Medewerkers van gemeenten zijn daarom soms terughoudend om deze dure voorzieningen in te zetten.
- Persoonlijke voorkeuren van de klant:
  - Klanten willen soms binnen de dagbesteding blijven werken vanwege de beschermde omgeving en de zekerheid die ze daar ervaren.
  - Rondom beschut werk ervaren sommige klanten een stigma. Klanten geven aan niet het stempel van beschut werk te willen hebben en voelen zich er soms te goed voor.

[53] Onder meer de Inspectie SZW, Movisie en Stimulansz constateerden dat complexiteit van wetgeving en het financierings-systeem belemmerend kunnen werken voor mensen om de stap te zetten naar betaald werk (Movisie, Stimulansz, 2020). Het was aanleiding voor het project Simpel Switchen, waarmee het ministerie de doorstroom naar betaald werk probeert te stimuleren.

4 Systeemfactoren: geen reële kans op werk

Belangrijkste bevindingen

- Er zijn sterke aanwijzingen dat een deel van de doelgroep geen reële kans op betaald werk heeft:
  - Een aanzienlijk deel van de klanten heeft een zeer lange periode niet gewerkt.
  - Een deel van de klanten geeft zelf aan nu en in de toekomst niet te kunnen werken.
  - Medewerkers van UWV en gemeenten geven aan dat een deel van de doelgroep niet kan werken.

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn factoren beschreven die kunnen verklaren waarom mensen uit de doelgroep banenafspraak er langdurig niet in slagen aan het werk te komen. De beleidsaanname van de banenafspraak is dat mensen die tot de doelgroep banenafspraak behoren nu of in de toekomst over arbeidsvermogen beschikken. Er zijn echter aanwijzingen dat er bij een deel van de mensen in de doelgroep banenafspraak geen sprake is van arbeidsvermogen of een reële kans op werk ontbreekt. Wanneer theoretisch arbeidsvermogen is vastgesteld, kun je op basis van de in de voorgaande hoofdstukken beschreven omstandigheden betwijfelen of de kans op werk reëel is. De redenen die deels samenhangen met het systeem van de banenafspraak worden in dit hoofdstuk nogmaals op een rij gezet.

4.2 Deel van de klanten heeft langere periode niet gewerkt

De analyse van CBS-microdata die in het kader van dit onderzoek is gedaan, wijst uit dat 35% van de doelgroep in de jaren 2019 tot en met 2021 in het geheel niet heeft gewerkt. Mensen uit dezelfde groep hebben in de jaren 2015 tot 2019 ook nauwelijks gewerkt. Het langdurig niet-werken kan wijzen op een structureel ontbreken van arbeidsvermogen dan wel van een reële kans op werk.

4.3 Klanten geven zelf aan niet over arbeidsvermogen te beschikken

De Arbeidsinspectie constateerde al eerder op basis van een enquête onder de gemeentelijke klanten die in het doelgroepregister zijn opgenomen, dat 30% aangeeft nu en in de toekomst niet te kunnen werken.[54] Voor de Wajong-populatie met arbeidsvermogen is dat percentage 15%.[55]

4.4 Medewerkers geven aan dat deel klanten geen arbeidsvermogen heeft

Zowel uit de interviews als uit de dossiers komt het beeld naar voren dat er klanten binnen de doelgroep banenafspraak zijn waarvan je je kunt afvragen of zij ooit over werknemersvaardigheden zullen beschikken. Het hebben van werknemersvaardigheden is een van de criteria waarop UWV toetst voor arbeidsvermogen. Het gaat veelal om klanten die herhaaldelijk onhandelbaar gedrag vertonen dat voortvloeit uit hun problematiek. Dit uit zich in terugkerende conflictsituaties op de werkvloer, afspraken niet nakomen en herhaaldelijk te laat komen.

[54] Nederlandse Arbeidsinspectie, *Spiegel Bestaanszekerheid 2022*, februari 2023.

[55] Dit is vastgesteld aan de hand van een enquête onder Wajongers met arbeidsvermogen. De vragen over de klantbeleving ten aanzien van hun kans op werk zijn nog niet eerder gepubliceerd.

Citaat medewerker UWV: "*Ik heb klanten die ik niet aan een werkgever durf voor te stellen.*"

Citaat medewerker gemeente: "*Er is ook een groep die echt niets kan. Die laten we in de caseload van de medewerker zitten. Het is wel een fundamentele discussie: dan krijgt de Participatiewet 'onbedoeld' het karakter van een uitkeringswet in plaats van een wet gericht op 'terugkeer naar werk.*"

Onderzoek van de Arbeidsinspectie naar de ervaringen van gemeentelijke medewerkers[56] laat zien dat ruim een vijfde (22%) van de medewerkers het gebrek aan arbeidsvermogen van klanten uit de doelgroep banenafspraak als sterke belemmering ziet om aan het werk te komen of blijven. Bijna de helft (48%) ziet het gebrek aan arbeidsvermogen in enige mate als belemmering.

Uit een evaluatie van de dienstverlening aan Wajongers blijkt dat medewerkers van UWV ook van een deel van hun monitorklanten inschatten dat zij niet over arbeidsvermogen beschikken, ook niet in de toekomst. Bij deze Wajongers is ooit vastgesteld dat zij op het beoordelingsmoment niet over arbeidsvermogen beschikten, maar op dat moment niet kon worden vastgesteld of het ontbreken van arbeidsvermogen duurzaam was. In de evaluatie van het UWV-dienstverleningsmodel Wajong wordt benadrukt dat het een "aanzienlijk" deel, maar niet de meerderheid van de klanten betreft die gemonitord worden (en dus nog niet klaar zijn om mee te doen aan werkfittrajecten of om bemiddeld te worden).[57]

4.5 Een deel van de groep afgewezen Wajongers is moeilijk te activeren

Een deel van de mensen in het doelgroepregister heeft een grondslag 'afgewezen Wajongaanvragen'. Dat zijn jonggehandicapten die een Wajong-uitkering aanvragen en over wie UWV oordeelt dat er op het beoordelingsmoment geen arbeidsvermogen is, maar nog wel ontwikkelingsmogelijkheden. De afgewezen Wajongers vallen onder de werking van de Participatiewet en dus onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Gemeenten weten echter veelal niet hoe zij deze groep moeten activeren.

De data-analyse bevestigt het beeld dat de medewerkers van gemeenten schetsen, in die zin dat een bovengemiddeld aandeel (ongeveer 57%) van de afgewezen Wajongers in het geheel niet gewerkt heeft in de jaren 2019 tot en met 2021. UWV schat in dat voor 16% van deze groep uiteindelijk zal blijken dat deze duurzaam over geen arbeidsvermogen beschikt.[58]

4.6 Klanten die zeer lang niet gewerkt hebben, zijn vaak niet te activeren

UWV-medewerkers geven aan dat er een groep Wajongers is die al vóór 2010 recht had op Wajong. Onder de Wajong die gold tot 1 januari 2010 bestond geen arbeidsverplichting. Een deel van deze Wajongers heeft nooit gewerkt. Met de herbeoordeling van de Wajongers is weliswaar vastgesteld dat zij over arbeidsvermogen beschikken, maar ze zijn nauwelijks te activeren. Hun leven draait al heel lang niet om werk en het is moeilijk daarin nog verandering aan te brengen.[59] Ook gemeenten hebben klanten die zeer lang niet gewerkt hebben. Gemeentelijke medewerkers geven daarover eenzelfde signaal af als UWV-medewerkers.

---

[56] Het onderzoek brengt het perspectief van de medewerker in beeld die re-integratiedienstverlening verleent aan bijstandsgerechtigden. Nederlandse Arbeidsinspectie (2024), *Gemeentelijke re-integratiedienstverlening in het kader van de Participatiewet*. Den Haag

[57] UWV (2022), *Rapportage kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong juni 2022*. Amsterdam: UWV

[58] UWV kennisnieuwsbrief van 21-12-2023 (Door de zogenoemde tienjaarregel, die bepaalt dat volledige maar tijdelijke arbeidsongeschiktheid voor de Wajong na 10 jaar als duurzaam wordt beschouwd, zal de secundaire instroom in de Wajong 2015 vanaf 2025 structureel met circa 16% stijgen)

[59] Zie ook een kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong, Panteia, Zinzis, Muzus, juni 2022

4.7 Wel arbeidsvermogen volgens de regels, maar geen reële kans op werk

Een veel gehoord geluid van medewerkers is dat klanten volgens de regels wellicht over arbeidsvermogen beschikken, maar dat dit volgens hen niet wil zeggen dat ze ook een reële kans op werk hebben. Dit heeft ermee te maken dat de loonwaarde dusdanig laag is of dat deze klanten dusdanig veel begeleiding nodig hebben, dat medewerkers hun kans op werk als minimaal inschatten. Door het ontbreken van een reële kans op werk zijn de inspanningen gericht op regulier werk zinloos en worden mensen die niet meer kunnen werken soms onnodig belast door de verwachting dat zij naar regulier werk moeten worden begeleid.

Een aantal medewerkers van gemeenten vindt de beoordeling van arbeidsvermogen van UWV te theoretisch. Bovendien is er sprake van een momentopname: de duurzaamheid van de beperkingen is soms moeilijk vast te stellen. Volgens deze medewerkers zouden de medewerkers die de beoordeling doen te ver van de praktijk af staan. Ook vinden zij dat de beoordeling van het arbeidsvermogen geschiedt op basis van oude beelden van de arbeidsmarkt. Daarnaast geven zij aan dat de beoordeling van het arbeidsvermogen alleen gericht is op de medische belastbaarheid en niet op andere factoren die de arbeidsdeelname kunnen belemmeren. Het gevolg hiervan is een potentiële mismatch tussen het theoretische arbeidsvermogen en de reële kans op regulier werk.

Citaat medewerkers gemeente: *"Ik had laatst een klant die niet in aanmerking kwam voor Wajong. Hij functioneerde op het niveau van een zesjarige, terwijl hij midden twintig was. Zo iemand is niet in staat om ooit te werken en heeft dus feitelijk geen arbeidsvermogen."*

Gemeenten kunnen klanten waarvan zij menen dat ze nooit over arbeidsvermogen zullen beschikken, aan UWV voordragen voor een herbeoordeling en toegang tot de arbeidsongeschiktheidsregeling. Meerdere medewerkers van gemeenten geven aan dat zij daar een dossier voor opbouwen met de benodigde onderbouwing. Desondanks gebeurt het geregeld dat UWV een dergelijke aanvraag toch afwijst. Een aantal gemeentelijke medewerkers geeft aan dat dit ook voorkomt bij een aanvraag bij UWV voor beschutwerkadvies. Dergelijke beelden kunnen per regio wel verschillen. Sommige gemeenten zijn juist positief over de wijze waarop UWV besluiten neemt naar aanleiding van aanvragen van gemeenten voor een beoordeling van het arbeidsvermogen of een advies beschut werk.

4.8 Risico's voor doeltreffendheid

De Arbeidsinspectie concludeert op basis van dit onderzoek dat er sterke aanwijzingen zijn dat een deel van de mensen in de doelgroep banenafspraak, in tegenstelling tot de beleidsaanname achter de banenafspraak, geen reële kans op regulier werk heeft. Dat is een risico voor de doeltreffendheid van de uitvoering. Voor de doeltreffendheid van de uitvoering is het van belang dat dienstverlening gericht, dat wil zeggen gericht op een passende participatievorm, kan worden ingezet, te meer daar de uitvoering door tijdgebrek onder druk staat. Er is geen sprake van gerichte dienstverlening als klanten die geen reële kans op werk hebben, re-dienstverlening krijgen die gericht is op werk. Het risico is dat er eerst veel tijd is geïnvesteerd en mislukte pogingen zijn gedaan om te concluderen dat andere vormen van participatie wellicht geschikter zijn. Bovendien kan het voor deze klanten een onnodige en oneerlijke druk opleveren als zij geregeld geconfronteerd worden met de verwachting dat zij kunnen werken of te maken krijgen met herhaaldelijk mislukte pogingen om aan het werk te komen. Voor een deel van de doelgroep banenafspraak geldt dat zowel uitvoeringsmedewerkers als klanten hinder ondervinden van de kloof tussen de theoretische beoordeling arbeidsvermogen en de reële kans op regulier werk.

5 Naschrift Nederlandse Arbeidsinspectie

Samenvatting bestuurlijke reacties VNG, Divosa en UWV

VNG herkent zich in de bevindingen van de Arbeidsinspectie. VNG geeft aan dat het voor gemeenten niet mogelijk is om alle mensen voldoende dienstverlening te geven en dat er daarom keuzes moeten worden gemaakt. VNG vraagt ook aandacht voor het gegeven dat tijd en ruimte nodig is om ook inspanning te leveren voor mensen voor wie duurzaam betaald werk niet realistisch is. Juist dan moeten ook andere vormen van participatie bekeken worden. Betaald werk is dan niet langer het ultieme doel; een waardevolle daginvulling en maatschappelijke participatie komen dan centraal te staan.

VNG geeft voorts aan uit de dagelijkse praktijk te herkennen dat een groot deel van de doelgroep banenafspraak niet in staat is om te werken bij een reguliere werkgever, hetgeen tot ongewenste beeldvorming leidt over het arbeidspotentieel van de doelgroep.

VNG gaat ook in op een aantal beleidsontwikkelingen, onder meer de versterking van de positie van sociaal ontwikkelbedrijven, die de stap naar regulier werk kleiner moet maken en een vangnet zijn voor de mensen die deze stap niet kunnen maken.

Ook Divosa herkent de bevindingen van de Arbeidsinspectie. Volgens Divosa is er te weinig tijd en middelen om de benodigde ondersteuning te geven aan mensen uit de doelgroep. Maar ook met voldoende tijd en middelen is het gelet op de huidige arbeidsmarktkrapte nog maar de vraag of er voldoende personeel bij gemeenten beschikbaar is en kan komen om de gewenste ondersteuning te geven. Divosa wijst in dit verband ook op het hoge personeelsverloop bij gemeenten.

Divosa pleit voor een ‘realitycheck’ binnen de doelgroep als het gaat om het daadwerkelijk arbeidsvermogen. Daarbij zou niet het theoretische verdiencapaciteit centraal moeten staan maar het feitelijke verdienvermogen. Mensen met een te lage loonvormende arbeidscapaciteit, met een negatieve uitkomst voor werkgevers, zouden niet in de doelgroep thuishoren maar in andere participatievormen. Bij de realitycheck zouden niet alleen medische beperkingen een rol moeten spelen maar ook andere complexe vormen van problematiek. Divosa wijst tenslotte op de bekende negatieve gevolgen van de huidige financieringssystematiek die gericht is op activering naar werk. Dat bevordert niet de realitycheck en de re vormen van particpatie.

UWV herkent zich eveneens in de bevindingen van de Arbeidsinspectie en vindt dat het rapport aanknopingspunten biedt voor verbetering. UWV herkent dat een deel van de doelgroep Wajongers niet aan het werk komt en begrijpt dat er twijfels zijn over het arbeidsvermogen van deze groep. UWV geeft daarbij aan dat het voor medewerkers moeilijk te beoordelen is of er al dan niet sprake is van duurzaam geen arbeidsvermogen. UWV pleit er daarom voor dat er nog eens kritisch gekeken wordt naar het duurzaamheidscriterium. UWV schetst verder een aantal ontwikkelingen die kunnen bijdragen aan verbetering van de dienstverlening aan Wajongers en de samenwerking binnen het sociaal domein.

Naschrift Arbeidsinspectie

VNG, Divosa en UWV onderschrijven de conclusie van de Arbeidsinspectie dat een substantieel deel van de doelgroep geen reële kans heeft op regulier werk. Ze onderschrijven ook de belemmeringen om mensen die geen kans op werk hebben te ondersteunen naar andere participatievormen en de belemmeringen bij de re-integratie van mensen die nog wel kans op werk hebben. VNG, Divosa en UWV schetsen in hun bestuurlijke reacties ook ontwikkelingen en maatregelen die kunnen helpen om de ondersteuning aan mensen uit de doelgroep te verbeteren. Het is niet aan de toezichthouder om daar uitspraken over te doen, maar de Arbeidsinspectie staat uiteraard positief tegenover maatregelen die bij kunnen dragen aan verbetering van de ondersteuning van mensen uit de doelgroep banenafspraak.

Bijlage 1 Doelgroep banenafspraak

In het Sociaal Akkoord van 11 april 2013 hebben het kabinet en de sociale partners afspraken gemaakt over het inclusiever maken van de arbeidsmarkt. Om mensen met een arbeidsbeperking betere kansen te bieden op regulier werk, hebben werkgevers zich gecommitteerd om in 2026 125.000 extra banen te hebben gecreëerd voor mensen met een arbeidsbeperking. Mensen met een arbeidsbeperking die onder de doelgroep banenafspraak vallen, zijn mensen die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Deze afspraak wordt kort aangeduid met de banenafspraak. Mensen die onder de doelgroep banenafspraak vallen worden opgenomen in het doelgroepregister dat UWV beheert. Werkgevers die iemand in dienst nemen uit het doelgroepregister maken aanspraak op verschillende voordelen. Zij kunnen bijvoorbeeld een loonkostensubsidie ontvangen of recht hebben op loondispensatie en een no-riskpolis, die het risico op kosten als gevolg van ziekteverzuim afdekt.

In de wet is bepaald wie in het doelgroepregister kan worden opgenomen en hoe. In tabel 1 is hiervan een overzicht gegeven.

Tabel 1 *Samenstelling doelgroep banenafspraak en de grond/manier waarop zij daarin worden opgenomen*

Wie vallen onder de doelgroep banenafspraak?	Hoe worden zij opgenomen in het doelgroepregister?
• Mensen die onder de Participatiewet vallen en die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen.	• Via een beoordeling indicatie banenafspraak door UWV, óf via een gevalideerde loonwaardemeting op de werkvloer (praktijkroute)
• (Ex-)vso-/pro-leerlingen die zich schriftelijk hebben aangemeld bij UWV.	• Op verzoek (schriftelijk) bij UWV
• Mensen met een Wsw-indicatie.	• Automatisch (van rechtswege)
• Wajongers met arbeidsvermogen.	• Automatisch (van rechtswege)
• Mensen met een Wiw-baan of ID-baan.	• Automatisch (van rechtswege)
• Mensen met een medische beperking die is ontstaan voor hun 18de verjaardag of tijdens hun studie, en die alleen met een voorziening het WML kunnen verdienen.	• Via een beoordeling 'werken met een voorziening'.

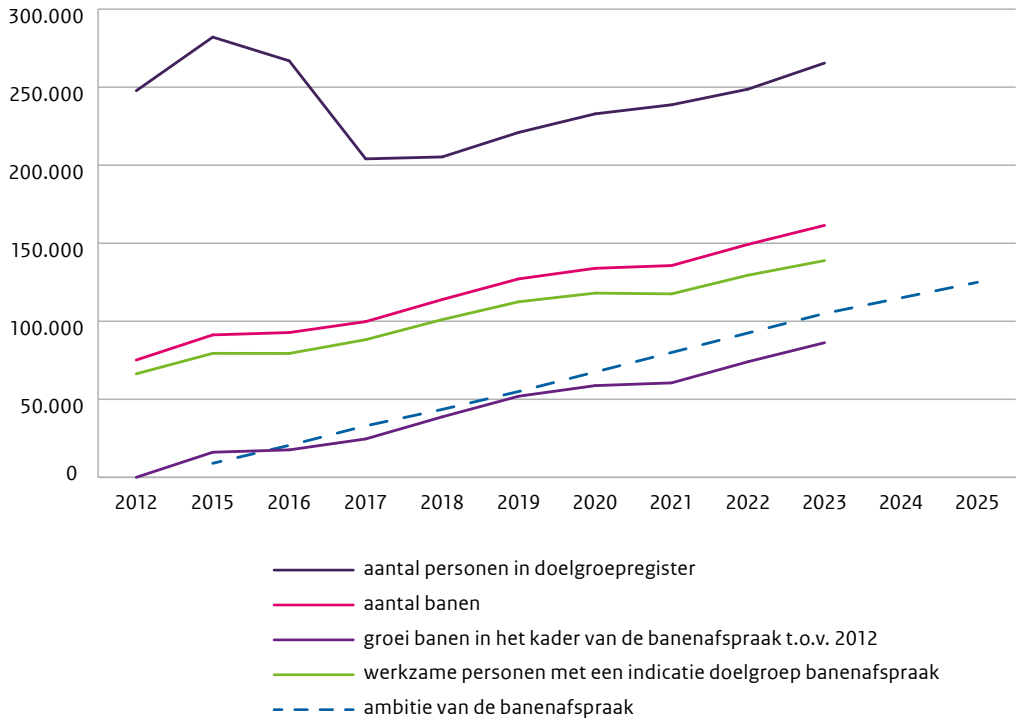
De minister stelt in de Kamerbrief van 7 juni 2023[60] voor de doelgroep uit te breiden met mensen in de WIA die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, mensen in de Wajong die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben en mensen in de WW die vergelijkbare kenmerken hebben als mensen in de banenafspraak. Met vergelijkbare kenmerken wordt bedoeld: niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.

[60] Brief Tweede Kamer - Versterken banenafspraak en bijbehorende ondersteuning, 7 juni 2023

Ontwikkeling realisatie banenafspraak

Sinds de start van de banenafspraak steeg het aantal mensen dat is opgenomen in het doelgroepregister elk jaar, met uitzondering van de jaren 2015 en 2016. Het aantal doelgroepers daalde toen als gevolg van een herbeoordelingsoperatie binnen de Wajong, waarbij alle Wajongers zonder arbeidsvermogen uit het doelgroepregister werden gehaald (Fris, Witkamp, & Walz, 2019). Vanaf 2016 steeg het aantal mensen dat in het register is opgenomen vervolgens tot ruim 260.000, en zijn er aan het einde van het derde kwartaal van 2023 161.433 banen waarop mensen uit het doelgroepregister zijn ingezet. Een baan wordt meegeteld als baan in het kader van de banenafspraak bij 25 verloonde uren per week. Sinds eind 2012 zijn er dus 86.264 banen bijgekomen. De realisatie loopt daarmee achter op de ambitie om in 2026 125.000 extra banen te hebben gerealiseerd (zie figuur 1). Ook is te zien dat het aantal personen in het doelgroepregister sneller stijgt dan het aantal gerealiseerde banen en het aantal werkzame personen, en dus dat het aantal niet-werkzame personen in de doelgroep stijgt.

Figuur 1 *Ontwikkeling banen voor mensen die behoren tot de doelgroep banenafspraak*



Bron: UWV, Dasboard banenafspraak

Inmiddels heeft bijna een vijfde van de werkgevers iemand met een arbeidsbeperking in dienst.[61] [62] Ten opzichte van 2013 is dit percentage licht gestegen met 4 procentpunt. Deze stijging wordt vooral toegeschreven aan de krapte op de arbeidsmarkt. De afgelopen jaren waren veel werkgevers op zoek naar personeel. Zij keken daarbij vaker naar de mogelijkheden van mensen met een arbeidsbeperking.[63]

[61] Swart, L., & Van der Laan, S. (2022). *Nemen werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

[62] Nederlandse Arbeidsinspectie. (2023). *Kansen op de arbeidsmarkt, regionale werkgeversservicepunten aan zet.* Den Haag

[63] Fris, P., Witkamp, A., & Walz, G. (2019). *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.* Zoetermeer: Panteia/Verwonderzoek

Beleidsontwikkelingen

Door de jaren heen zijn diverse wijzigingen van regelgeving doorgevoerd. De actuele stand van regelgeving is beschreven in het kennisdocument Wet banenafspraak en Quotum arbeidsbeperkten 2023.[64] De beleidsontwikkelingen rondom de banenafspraak die nu spelen zijn het 'Breed Offensief'[65] en 'Simpel Switchen'.[66]

Het **Breed Offensief** is een brede agenda om de arbeidsmarktkansen voor mensen met een arbeidsbeperking te vergroten. Doelen van de maatregelen uit het Breed Offensief zijn:

- Het gemakkelijker maken voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen;
- Mensen met een arbeidsbeperking voor langere tijd aan het werk krijgen;
- Werk voor mensen met een arbeidsbeperking aantrekkelijker maken (bijvoorbeeld door meer inkomen);
- Zorgen dat werkgevers en werkzoekenden elkaar gemakkelijker vinden.

Het project **Simpel Switchen** heeft de volgende doelen:

- Gemakkelijker vanuit de uitkering gaan werken en weer terug kunnen keren als werken toch (even) niet lukt;
- Beter begrijpen wat de financiële gevolgen zijn van aan het werk gaan;[67]
- Dagbesteding of werken op de meest geschikte plek;
- Aandacht voor begeleiding van en hulp aan mensen met een arbeidsbeperking.

Organisatie van de dienstverlening

UWV en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de dienstverlening aan mensen die vallen onder de doelgroep banenafspraak. UWV ondersteunt de kandidaten die vanwege hun Wajong-uitkering in het register zijn opgenomen. Gemeenten ondersteunen het overige deel. Binnen UWV is de dienstverlening gebaseerd op landelijk beleid, al hebben de regionale kantoren van de arbeidsmarktregio's enige vrijheid om zaken zelf in te richten. In vergelijking met UWV hebben gemeenten meer vrijheid om de dienstverlening naar eigen inzichten in te richten.

Bij UWV zijn er twee medewerkers van het Werkbedrijf in het bijzonder betrokken bij de ondersteuning van Wajongers: de arbeidsdeskundige en de adviseur intensieve dienstverlening. De arbeidsdeskundige heeft een breder takenpakket: naast de begeleiding van Wajongers adviseert hij over belastbaarheidsvraagstukken en beoordeelt hij de inzet van voorzieningen, zoals jobcoaching en loondispensatie. Daarnaast is er veelal een medewerker van de werkgeversdienstverlening betrokken bij het matchingsproces van de Wajongers. Voor de ondersteuning van Wajongers worden ook extern re-integratietrajecten ingekocht.

Bij gemeenten onderscheidt de dienstverlening aan de doelgroep banenafspraak zich veelal niet van de dienstverlening aan de reguliere gemeentelijke doelgroep. Medewerkers van gemeenten hebben daarom vaak klanten uit zowel de reguliere doelgroep van gemeenten als uit de doelgroep banenafspraak. Onder gemeenten zijn grofweg drie organisatievormen te onderscheiden:

1. Gemeente voert de dienstverlening zelf uit, al dan niet met inschakeling van het voormalige SW-bedrijf/mensontwikkelbedrijf waarmee de gemeente gefuseerd is. Alle functies rondom de ondersteuning van klanten zijn dan binnen de gemeente zelf georganiseerd.
2. Gemeente heeft de uitvoering van de Participatiewet (uitkeringsverzorging en re-integratie) of alleen de re-integratie uitbesteed aan een (sub)regionaal werkbedrijf (veelal via een gemeenschappelijke regeling).
3. Gemeente heeft alleen de re-integratieondersteuning voor klanten die extra ondersteuning nodig hebben uitbesteed aan een (sub)regionaal werkbedrijf. De klanten die te ver van de arbeidsmarkt afstaan of klanten die zelfstandig werk kunnen vinden blijven onder begeleiding van de gemeente zelf.

Gemeenten kunnen verschillende vormen van specialisatie hebben georganiseerd, bijvoorbeeld voor jongeren (jongerenloket, waarbinnen ook de re-integratie van jonggehandicapten plaatsvindt) of voor de doelgroep banenafspraak.

---

[64] Ministerie van SZW (2023), Kennisdocument Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.
[65] Ministerie van SZW (2023), *Factsheet Breed Offensief, Een betere toekomst begint met werk. Ook als je een beperking hebt.*
[66] Ministerie van SZW (2023), *Voortgang Simpel Switchen*.
[67] In het kader van Simpel Switchen is een rekentool ontwikkeld, zie daarvoor https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/nieuws/2020/06/30/meer-inzicht-in-de-financiele-gevolgen-van-uitkering-naar-werk

Los daarvan is van belang dat de meeste gemeenten een specialisatie kennen in de dienstverlening aan jongeren (vaak gedefinieerd als 27-minners) en soms ook nog specifieker in de jongeren uit de doelgroep banenafspraak. Gemeenten verschillen van elkaar in de manier waarop zij hun dienstverlening aan jongeren hebben georganiseerd. Soms zijn medewerkers aangewezen die vooral of uitsluitend jongeren in hun caseload hebben, soms is er een apart team dat jongeren begeleidt en bijvoorbeeld ook contacten met scholen onderhoudt.

Bijlage 2 Begrippenlijst

Arbeidsdeskundige	In algemene zin is een arbeidsdeskundige een expert op het gebied van de sociale, maatschappelijke, juridische en financiële aspecten van verzuim. Hij of zij onderzoekt welke stappen werkgever en werknemer kunnen zetten om terugkeer naar het werk mogelijk te maken. Een arbeidsdeskundige houdt zich niet alleen bezig met het beoordelen van belastbaarheid en inzetbaarheid, maar speelt ook een rol in het voorkomen van overbelasting en het bieden van hulp bij herstel (ArboNed). De arbeidsdeskundige van UWV die een rol speelt bij de re-integratie van Wajongers, is onderdeel van het Werkbedrijf van UWV en speelt, naast het beantwoorden van vragen over belastbaarheid, ook een rol bij de inzet van voorzieningen zoals loondispensatie en jobcoaching.
Arbeidsmatige dagbesteding	Arbeidsmatige dagbesteding is een vorm van dagbesteding waarbij mensen met een beperking of psychische aandoening aan het werk gaan, bijvoorbeeld op een zorgboerderij, in een atelier, in een werkplaats of in een andere omgeving. Het doel van arbeidsmatige dagbesteding is om mensen een zinvolle daginvulling te bieden, waarbij ze zich kunnen ontwikkelen en bijdragen aan de maatschappij (Jouwdagbesteding.nl).
Banenafspraak	De banenafspraak is een afspraak tussen het kabinet en werkgevers om te zorgen voor extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Uitgangspunt is dat iemand met een arbeidsbeperking niet zelfstandig het minimumloon kan verdienen. Werkgevers die iemand uit de doelgroep banenafspraak in dienst hebben, maken aanspraak op diverse voordelen, zoals loonkostensubsidie en de no-riskpolis.
Beschut werk	Beschut werk is bedoeld voor mensen die door een (lichamelijke, verstandelijke of psychische) arbeidsbeperking niet in een reguliere baan kunnen werken. Het is bedoeld voor mensen die meer aanpassingen of begeleiding nodig hebben dan van een werkgever gevraagd kan worden. Om in aanmerking te komen voor beschut werk is een advies van UWV nodig: het Advies beschut werk. Zowel de gemeente als de kandidaat zelf kan een aanvraag doen. Als iemand een positief advies beschut werk krijgt van UWV, dan moet zijn gemeente voor deze persoon een beschutte werkplek creëren.
CBS-microdata	Microdata zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau, waarmee Nederlandse universiteiten, wetenschappelijke organisaties, planbureaus en onderzoeksinstanties in een aantal andere EU-landen onder strikte voorwaarden zelf statistisch onderzoek kunnen doen. Het borgen van privacy en het voorkomen van onthulling van personen of bedrijven is daarbij het uitgangspunt. Het onderzoek wordt gedaan in een beveiligde microdata-omgeving van het CBS, de Remote-Access-omgeving (RA-omgeving) (CBS).
Doelgroepregister	In het doelgroepregister zijn mensen opgenomen die tot de doelgroep banenafspraak behoren.
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
ID-baan	ID-banen zijn met een oude regeling tot stand gekomen. Het zijn banen voor bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zoals mensen die een medische beperking kregen vóór hun 18de verjaardag of tijdens hun studie (Rijksoverheid.nl).
Praktijkroute	De praktijkroute is een van de manieren om toegang te krijgen tot de doelgroep banenafspraak. Als blijkt dat iemand volgens een gevalideerde loonwaardemeting (de zogenoemde uniforme loonwaardemeting) niet het wettelijk minimumloon per uur kan verdienen, kan het UWV deze op aanvraag in het doelgroepregister opnemen.

Proefplaatsing	Proefplaatsing houdt in dat een werknemer gedurende twee maanden (in individuele gevallen kan deze termijn langer zijn) bij een werkgever komt proefdraaien, mét behoud van zijn of haar uitkering. Gedurende deze periode hoeft een werkgever nog geen salaris te betalen, zodat er tijdens de proefplaatsing nog geen sprake is van een arbeidsovereenkomst. Wel dient de werkgever de intentie te hebben om na ommekomst van de proefplaatsing de werknemer in dienst te nemen. De praktijk is vaak dat tijdens de proefplaatsing een gevalideerde loonwaardemeting plaatsvindt om te kijken of iemand het wettelijk minimumloon kan verdienen en toegelaten kan worden tot de doelgroep banenafspraak (Praktijkroute).
SW-bedrijf	Sociale werkvoorziening. SW-bedrijven bieden mensen met een arbeidsbeperking werk aan in een aangepaste (beschutte) werkomgeving.
vso-/pro-onderwijs	Voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Jongeren die deze scholen verlaten kunnen op aanvraag zonder beoordeling worden ingeschreven in het doelgroepregister.
Wajong	Uitkering voor jonggehandicapten die beperkt worden in hun arbeidsparticipatie. Mensen hebben recht op Wajong wanneer zij vóór hun 18de jaar of tijdens hun studie een ziekte of handicap hebben gekregen (en duurzaam geen arbeidsvermogen hebben). Jonggehandicapten die vóór 1 januari 2015 een Wajong-uitkering ontvingen, kunnen ook arbeidsvermogen hebben. Na deze datum kunnen uitsluitend jongeren zonder arbeidsvermogen in aanmerking komen voor een Wajong-uitkering.
Wet langdurige zorg	De Wet langdurige zorg (Wlz) regelt zware, intensieve zorg voor kwetsbare ouderen, mensen met een handicap en mensen met een psychische aandoening.
Wiw-baan	Wiw-banen zijn net als ID-banen met een oude regeling tot stand gekomen. Het zijn banen voor bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt; mensen die een medische beperking kregen vóór hun 18de verjaardag of tijdens hun studie (Rijksoverheid.nl).
Wsw	De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is bedoeld voor mensen die door een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap niet onder normale omstandigheden kunnen werken. Vanaf 1 januari 2015 is er geen instroom in de WSW meer mogelijk.

Modulaire trajecten

Hieronder worden de twee modulaire re-integratiediensten vermeld die specifiek gericht zijn op klanten die beperkt (maatschappelijk) participeren.

Participatie-interventie	Het doel van dit traject is om kandidaten te laten meedoen aan het sociale verkeer, bijvoorbeeld als er sprake is van een sociaal isolement. Dit traject is succesvol als de kandidaat zich na afloop sociaal gemakkelijker beweegt.
Bevorderen maatschappelijke deelname	Het doel van dit traject is de fysieke en psychische weerbaarheid van de kandidaat te verhogen en hem/haar te laten meedoen aan georganiseerde activiteiten buiten de deur. Een coach kan hierbij ondersteuning bieden, bijvoorbeeld bij vrijwilligers-werk of activiteiten bij een sportclub.

Bijlage 3 Toelichting grondslagen op basis waarvan de doelgroep banenafspraak is afgebakend

Het CBS heeft het doelgroepregister onderverdeeld in grondslagen. De Arbeidsinspectie heeft voor de analyse van de microdata van het CBS de meest relevante grondslagen geselecteerd. Deze zijn in figuur 2 en 3 gegeven en hieronder nader omschreven.

Code	Omschrijving
Indicatie banenafspraak	Alle personen met een door UWV afgegeven indicatie banenafspraak vallen onder deze code. Daarnaast vallen onder deze code personen die op de voormalige WIW-wachtlijst stonden. Personen die vanuit de praktijkroute in het doelgroep-register zijn gestroomd vallen niet onder deze code.
Verminderde loonwaarde	Onder deze grondslag vallen mensen waarvan via een gevalideerde loonwaarde-meting op een werkplek is vastgesteld dat ze niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen (ook wel de praktijkroute genoemd).
WSW-indicatie, zonder SW-plaatsing	Dit zijn mensen die na 31 december 2015 uit het SW- dienstverband zijn gevallen.
Wajong	Onder deze code staan mensen geregistreerd die onder vier verschillende grondslagen vallen: oude Wajong, nieuwe Wajong, nieuwe Wajong voortgezette werkregeling en nieuwe Wajong-arbeidsondersteuning.
Afgewezen Wajong	Alle personen die een uitkering op basis van de Wajong 2015 hebben aangevraagd en hiervoor zijn afgewezen omdat er op het moment van de sociaal-medisch beoordelingen weliswaar geen actueel arbeidsvermogen aanwezig was, maar de duurzaamheid daarvan niet met zekerheid kon worden vastgesteld.
Tijdelijke registratie, afgewezen Wajong-aanvragen	Dit is een tijdelijke registratie van personen die in de periode 10 september 2014 tot en met 30 juni 2015 een aanvraag Wajong hadden ingediend, die hiervoor zijn afgewezen omdat ze niet duurzaam geen arbeidsvermogen hadden, maar van wie door werkachterstanden niet kon worden vastgesteld of ze zelfstandig het wettelijk minimumloon konden verdienen. Deze personen zijn door de werkachterstanden bij de sociaal-medische beoordelingen op 1 januari 2022 nog niet beoordeeld voor de indicatie banenafspraak.
Pro-leerlingen	Deze code bevat alle (ex-)pro-leerlingen die zelf schriftelijk via het ABA-formulier (Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen) bij het UWV en bij de aanvraag een toelaatbaarheidsverklaring praktijkonderwijs hebben meegestuurd.
Vso-leerlingen	Deze code bevat alle (ex-)vso-leerlingen die zelf schriftelijk via het ABA-formulier (Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen) bij het UWV en bij de aanvraag een toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs hebben meegestuurd.

Bijlage 4 Methodologische verantwoording

Interviews

De Arbeidsinspectie sprak met medewerkers van UWV, gemeenten en soms ook sociaal werkbedrijven. Het betreft medewerkers die als leidinggevende, adviseur, consulent of arbeidsdeskundige betrokken zijn bij de dienstverlening aan mensen die zijn opgenomen in het doelgroepregister. In totaal zijn 61 medewerkers bevraagd.

Dossieronderzoek

Dossierstudie: bij de UWV-kantoren en gemeenten die zijn betrokken bij het onderzoek zijn 124 dossiers bekeken van kandidaten die voldeden aan de volgende criteria:

- De klanten zijn opgenomen in het doelgroepregister.
- De klanten hebben meerdere jaren niet gewerkt.
- De klanten zijn verdeeld over meerdere leeftijdscategorieën.

Met het dossieronderzoek is in beeld gebracht wat de problematiek van de klanten is en hoe het dienstverleningsproces verliep.

Analyses CBS-microdata

De doelgroep banenafspraak is geregistreerd in het doelgroepregister van het CBS. De grondslagen WSW beschut zijn buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet meetellen voor de banenafspraak en omdat ook UWV deze groep niet meeneemt in de weergave van de doelgroep.

In dit onderzoek is een driejarig cohort van mensen in de doelgroep banenafspraak bestudeerd, namelijk alle mensen met een inschrijving in het doelgroepregister op 1 januari 2019 en ten minste tot 1 januari 2022. Dit cohort bevat N=190.796 personen.

Betaald werk

Betaald werk wordt gemeten aan de hand van het aantal verloonde uren per maand zoals geregistreerd in de polisadministratie. Doelgroepers worden in een gegeven maand als *volledig werkloos* beschouwd als zij in die maand 0 uur betaald werk verrichten. Hier spreken we ook wel van niet-actief.

Arbeidsverleden

Het arbeidsverleden wordt gemeten aan de hand van het aantal verloonde uren per maand zoals geregistreerd in de polisadministratie. Een persoon wordt in een maand als werkend geregistreerd als deze minimaal 1 uur per maand werkt.

Geregistreerde problematiek

Ter indicatie van de afstand tot de arbeidsmarkt kijkt de Arbeidsinspectie naar een aantal indicatoren van sociale en gezondheidsproblematiek: een licht verstandelijke beperking, mentale en fysieke problematiek.

Er is sprake van een licht verstandelijke beperking wanneer een persoon voldoet aan ten minste een van de volgende eisen: ontvangt een arbeidsongeschiktheidsuitkering met een diagnose met betrekking tot licht verstandelijke beperking (LVB), heeft een WSW-indicatie, heeft een Wlz-indicatie in het zorgprofiel licht verstandelijk gehandicapt (LVG) of heeft praktijkonderwijs als hoogst behaalde opleiding. Hiermee volgen we de definitie die gebruikt wordt in het stapelingsbestand SZW.

Mentale problematiek is gemeten als het gebruik van GGZ-zorg (basis of gespecialiseerd) en/of het gebruik van GGZ-medicijnen. Het gebruik van GGZ-zorg is geregistreerd wanneer de kosten worden vergoed vanuit de basisverzekering in het kader van de Zorgverzekeringswet. Het CBS benoemt daarnaast de volgende medicijngroepen als GGZ-medicijnen: medicijnen tegen psychoses (N05A) en

angststoornissen (N05B), psycholeptica/kalmeringsmiddelen (N05C), antidepressiva (N06A), verslaving (N07B) en ADHD/ADD (N06B). Medicijnen tegen depressie worden het vaakst gebruikt door de doelgroep (13%), gevolgd door medicijnen tegen psychoses (10%), angststoornissen (6%), aandachtstoornissen (4%) en verslaving (1%). 29% van de doelgroep heeft te maken met enige vorm van bovenstaande mentale problematiek.

Fysieke problematiek bestaat uit (1) medicijngebruik tegen fysieke klachten en (2) gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid op fysieke grondslag. Medicijnen tegen fysieke problemen zijn hier beperkt tot problemen met het bewegingsapparaat, hoofdzakelijk tegen reuma (M01A-C), maar ook tegen jicht (M04A), botstructuur (M05B) en overige spieraandoeningen (M09A). 17% van de doelgroep gebruikt medicijnen tegen reumatische klachten. De overige medicijngroepen in deze categorie worden elk gebruikt door minder dan 1% van de doelgroep. Arbeidsongeschiktheid heeft een fysieke grondslag bij de volgende hoofdgroepen in de classificaties voor Arbo en SV: bloedziekten (B), ziekten van het hartvaatstelsel (C), huidaandoeningen (D), endocriene ziekten (E), ziekte na zwangerschap (G), gehooraandoeningen (H), bot- en spieraandoeningen (L), ziekten van het zenuwstelsel (N), ziekten van het ademhalingsstelsel (R), spijsvertering (S), urogenitale aandoeningen (U) en oogaandoeningen (V). 10% van de doelgroep is gedeeltelijk afgekeurd op een fysieke grondslag. 26% van de doelgroep heeft te maken met enige vorm van bovenstaande fysieke problematiek.

Re-integratiedienstverlening
Er is gekeken naar de inzet van re-integratie instrumenten door gemeenten en UWV in de periode 2019-2022 voor het cohort dat in deze periode geheel niet gewerkt heeft. Het betreft hier respectievelijk registraties in de Pwetvoorzieningenbus en Siragvoorzieningenbus.

Bijstandsuitkering
De Arbeidsinspectie heeft met oog op bestaanszekerheid ook gekeken naar het ontvangen van een bijstandsuitkering onder de groep die niet regulier gewerkt heeft.

Werken naar grondslagen

De tabel hieronder toont de verdeling naar typen activiteit naar grondslagen. Deze zijn niet allemaal in hoofdstuk 2 opgenomen, omdat dit niet ten goede komt aan de leesbaarheid van het rapport.

Sommige mensen hebben over de gehele geanalyseerde periode van 1 januari 2019 tot 1 januari 2022 een dubbele grondslag. Op één moment kan iemand nooit een dubbele grondslag hebben; iemand is altijd op basis van één grondslag opgenomen in het doelgroepregister. Maar gedurende de geanalyseerde periode kan het voorkomen dat iemand van een bepaalde grondslag is overgeplaatst naar een andere. De opgetelde som van de groepen hieronder is dus groter dan de totale omvang van het doelgroepregister in de drie geanalyseerde jaren. Daarnaast hebben de volgende volledige groepen gedurende de drie geanalyseerde jaren een dubbele grondslag: Werken met een gemeente-voorziening, WSW-wachtlijst en tijdelijk: schoolverlaters Vso/Pro en MBO-entree. De mensen uit deze groepen zijn dus gedurende de drie geanalyseerde jaren overgeplaatst naar een andere grondslag. Dat geldt ook grotendeels (voor ongeveer 85%) voor de groep WSW-indicatie zonder plaatsing.

Als een robuustheidstest zijn de analyses in dit rapport ook uitgevoerd zonder de mensen die een dubbele grondslag hebben. De patronen van activiteit en de conclusies over niet werken veranderen hierdoor niet.

Activiteit op arbeidsmarkt onder de doelgroep banenafspraak 2019-2022 naar grondslagen (N=190.796)

	36 maanden niet gewerkt	Omvang totale groep/grondslag
Indicatie banenafspraak	46%	36.901
Werken met een gemeentevoorziening	26%	94
Werken met een UWV-voorziening	25%	237
Verminderde loonwaarde	4%	23.441
WSW-indicatie zonder sw-plaatsing	55%	5.403
WSW begeleid werk	2%	5.230
WSW detachering	1%	24.771
WIW- of ID-baan	37%	1.472
Tijdelijke registraties: afgewezen Wajong-aanvragen	43%	5.391
Tijdelijke registraties: schoolverlaters Vso/Pro en MBO-entree	59%	63
Afgewezen Wajong-aanvragen	57%	4.352
Vso-leerlingen	19%	14.625
Pro-leerlingen	11%	4.275
Wajong	41%	96.909

Bijlage 5 Bestuurlijke reacties

Arbeidsinspectie Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Mw. M. Korse-Noordhoek
Postbus 90801
2509 LV 'S-GRAVENHAGE

Datum
12 juni 2024
Kenmerk
TIS/U202400310
Telefoon
06 40641829
Bijlage(n)

Bestuurlijke reactie op rapport Banenafspraak

Geachte mevrouw Korse-Noordhoek,

U heeft ons verzocht een bestuurlijke reactie te geven op het rapport 'Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk'. Uw rapport biedt goede inzichten van de dilemma's die spelen rond de begeleiding van mensen die onder de banenafspraak vallen. Het toont opnieuw aan wat gemeenten en ook werkgevers al langer zeggen: helaas hebben niet alle mensen reële kansen op werk.

Voor gemeenten is het niet mogelijk om alle mensen voldoende dienstverlening te geven en in de praktijk moeten daarom keuzes gemaakt worden. Uw rapport geeft terecht aan dat de inzet van jobcoaching in omvang en tijdsduur beperkt is, terwijl dit zo preventief kan werken. Daarnaast geven de consulenten van gemeenten via uw rapport aan meer tijd en ruimte nodig te hebben om te investeren in mensen die (op termijn) regulier aan het werk zouden kunnen. Belangrijk hierbij is het opbouwen van een vertrouwensband waarbij frequent contact essentieel is. Hiernaast is tijd en ruimte nodig om ook inspanning te leveren voor mensen voor wie duurzaam betaald werk niet realistisch is. Juist dan moeten ook andere vormen van participatie bekeken worden. Betaald werk is dan niet langer het ultieme doel; een waardevolle daginvulling en maatschappelijke participatie komen dan centraal te staan. Met het nieuwe kabinet verkennen we graag de mogelijkheden om de benodigde tijd en ruimte vrij te maken. Zo kan de bestaande capaciteit beter benut worden voor de mensen die juist wél verdienvermogen hebben. Ook zal het gesprek benut worden om IPS te bestendigen, zodat juist ook mensen met grote psychische kwetsbaarheid een bijdrage kunnen leveren op de arbeidsmarkt.

In het denken over een eventuele toekomstige banenafspraak is het belangrijk om met een aantal zaken rekening te houden. Een belangrijke constatering die wij in de dagelijkse praktijk bij gemeenten herkennen is dat een groot deel van de mensen die in het doelgroepregister staat niet

kan werken. Dit kan wellicht leiden tot ongewenste beeldvorming ten aanzien van de banenafspraak. Want waarom worden er niet meer banen gerealiseerd, met zoveel mensen in het doelgroepregister? De Banenafspraak een grote groep mensen een betaalde baan opgeleverd en het heeft bereikt dat een groter aantal werkgevers bereidheid heeft getoond om mensen een kans te bieden. Gemeenten zien toch ook een keerzijde, omdat een deel van de werkgevers alleen open staat voor mensen in het doelgroepregister en niet voor andere mensen met een vergelijkbare ondersteuningsbehoefte.

Een ander door uw rapport belicht aspect is de wens van doorlopende dienstverlening tussen UWV en gemeenten. Op dit terrein zijn de achterliggende jaren stappen gezet en met de aangekondigde plannen rond de regionale werkcentra zal een volgende impuls aan de samenwerking gegeven worden. In dat kader belichten we ook graag de plannen die het demissionaire kabinet gemaakt heeft rond de sociaal ontwikkelbedrijven en beschut werk. Hierdoor krijgen meer mensen een opstap naar de arbeidsmarkt en is een beter vangnet beoogd voor wie dat nodig heeft. Aanpalende ontwikkelingen rond informatievoorziening, zoals inzicht in de actuele stand van het doelgroepenregister en de verbetering uitwisseling matchinggegevens helpen gemeenten de rol beter te kunnen vervullen. Gemeenten zetten in op het tegengaan van niet-gebruik van de algemene bijstand en uw suggesties om hier een nadere verkenning op te doen nemen we ter harte.

Tot slot gaat u in op een aantal aspecten die raken aan de rol van werkgevers. Uw constatering dat werkgevers in de huidige krappe arbeidsmarkt vragen naar mensen die startklaar zijn herkennen gemeenten ook uit hun dagelijkse praktijk. Het werkaanbod kan verder worden verruimd en door vaker langlopende -of vaste- dienstverbanden aan te bieden wordt de drempel verlaagd om de overstap naar betaald werk te maken. Voor een reële baankans is namelijk een welwillende werkgever nodig, die het potentieel van het individu op waarde weet in te schatten.

Met vriendelijke groet,

Validsigned by Leonard Geluk
on 13-06-2024

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

verbindende kracht
in het sociaal domein

Aidadreef 8
3561 GE Utrecht

Postbus 9563
3506 GN Utrecht

030 - 233 23 37
info@divosa.nl

IBAN NL75 INGB 0000194416
KvK 40532318

www.divosa.nl

Arbeidsinspectie NL
T.a.v. mevrouw M. Korse

Onze referentie: 24024
Uw referentie:
Datum: 7 juni 2024
Onderwerp: Reactie Divosa op rapport Banenafspraken
Van: Erik Rutten - 0612277283 - erutten@divosa.nl

Geachte mevrouw Korse,

Bij deze een reactie op het rapport '*Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk. Onderzoek naar mensen uit de doelgroep banenafspraak die langdurig niet aan het werk komen*'.

Divosa onderschrijft de noodzaak van dit onderzoek en herkent – vanuit de eigen inzichten – de conclusies ten aanzien van de problematiek van de doelgroep. We zien dat onze achterban te weinig tijd, geld en personeel heeft om in iedereen die tot de doelgroep behoort voldoende energie te steken. Een deel van de doelgroep valt hierdoor buiten de boot of heeft te maken tussentijds weinig, afgebroken of (te) lang onderbroken dienstverlening. Divosa pleit in dit kader al geruime tijd om de middelen om begeleiding te bieden in verhouding te brengen tot de grootte van doelgroep en daarbij gevraagde inzet.

Wij realiseren ons echter ook dat gezien de arbeidsmarktkrapte, ook bij voldoende middelen, het lastig zal blijven om aan alle ambities te voldoen. De doelgroep is vanwege hun problemen zeer gebaat bij regelmaat en dus vaste contactpersonen. Iets dat met het huidige personeelsverloop niet gegarandeerd kan worden.

De vraag doet zich, zoals de onderzoekers ook al constateren, voor of ook daadwerkelijk iedereen die tot de doelgroep wordt toegelaten in de praktijk wel enig vermogen tot loonvormende arbeid heeft. Divosa pleit voor een "reality-check" als het gaat om het daadwerkelijke arbeidsvermogen van de huidige doelgroep banenafspraken. Niet de theoretische arbeidscapaciteit zou leidend moeten zijn. Mensen met een zodanig geringe loonvormende arbeidscapaciteit dat er feitelijk sprake is van een negatieve uitkomst voor werkgevers, zouden niet in het register terecht moeten komen. Zij zijn eerder aangewezen op andere participatievormen. Door hier geen aandacht voor te hebben loopt het register als het ware vol met mensen die onbemiddelbaar zijn.

In aanvulling op het vorige punt; niet alleen medische beperkingen zouden een rol moeten spelen bij de indicatie, ook complexe andere vormen van problematiek en met name de samenloop hiervan zouden reden moeten zijn om mensen (tijdelijk) niet in het register op te nemen. Zij zijn eerder aangewezen op hulpverlening dan re-integratie of participatie, hoewel deze wel deel kunnen uitmaken van het hulpverleningstraject.

De huidige financieringssystematiek stimuleert bovengenoemde ‘reality check’ niet. De financiële prikkel vanuit BUIG genereert een sterke focus op activering naar werk, waardoor de hier gevraagde aandacht voor andere vormen van participatie, vormen die meer passend zijn bij de samenstelling en het arbeidsvermogen van een significant deel van de bijstandspopulatie, binnen de huidige schaarste aan middelen, onvoldoende aandacht krijgen. Divosa wees al eerder op deze samenloop van effecten, die het streven – niet alleen vanuit gemeenten, maar ook vanuit het Rijk - om te komen tot een passend aanbod voor iedere uitkeringsgerechtigde, in aanzienlijke mate ondermijnen.

We stellen het op prijs dat Divosa wordt betrokken bij de verschillende onderzoeken van de Nederlandse Arbeidsinspectie waar het gaat om het sociaal domein. We denken uiteraard graag weer mee met volgende onderzoeken.

Met vriendelijke groet,
Verenigingsbureau Divosa

Erik Dannenberg
Voorzitter Divosa

Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

Aan de Nederlandse Arbeidsinspectie
Mevrouw M. Korse
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
27 juni 2024

Ons kenmerk
SBK/105407/BB

Uw kenmerk
2024-0000139986

Bijlage(n)
-

Onderwerp

Bestuurlijke reactie op het rapport 'Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk'

Geachte mevrouw Korse,

Op 28 mei jl. heb ik uw verzoek ontvangen om een bestuurlijke reactie te geven op het rapport 'Op papier arbeidsvermogen, in de praktijk geen reële kans op werk'.

Uw rapport beschrijft op heldere wijze waarom een (substantieel) deel van de doelgroep banenafspraak niet aan het werk komt en wat ervoor nodig is om deze mensen wel aan het werk te helpen. Daarbij biedt uw rapport nuttige inzichten om de dienstverlening aan onze cliënten die tot de doelgroep van de banenafspraak behoren verder te optimaliseren, zodat zij zich nog beter gezien, gehoord en geholpen voelen en daarmee de menselijke maat in onze dienstverlening ervaren. Wat wij in dat kader al in gang gezet hebben en nog voornemens zijn te doen, zetten wij hieronder uiteen.

U heeft ons gevraagd om te reageren op uw conclusies. Dit doen wij aan de hand van de in het rapport beschreven verklaringen voor het (langdurig) niet werken van mensen uit de doelgroep banenafspraak: de problematiek en beperkingen van cliënten, verklaringen vanuit de dienstverlening door UWV en gemeenten en verklaringen vanuit systeemfactoren.

Problematiek en beperkingen van cliënten
Wij herkennen dat een aanzienlijk deel van onze cliënten uit de doelgroep banenafspraak niet heeft gewerkt tussen 2019-2021. De beperkingen en (structurele) problematiek belemmeren deze groep cliënten om bij een reguliere werkgever te werken. Het gaat hierbij veelal om multiproblematiek. U spreekt uw twijfel uit of een deel van deze mensen nog een reële kans op werk heeft. Wij herkennen zowel de beschrijving van de groep cliënten als de geuite twijfel.

Dienstverlening UWV en gemeenten
Wij waarderen dat u constateert dat de dienstverlening van UWV eraan bijdraagt dat mensen met reële kansen op regulier werk ook aan het werk komen.

Medewerkers zijn overwegend positief over de in te zetten instrumenten ter ondersteuning van de re-integratie. We blijven dit aanbod actief doorontwikkelen en uitbreiden. De geconstateerde knelpunten ten aanzien van (te beperkte) inzet van jobcoaching, onzekerheid over financiële consequenties van werkhervatting en behoefte aan (meer diversiteit in) werkervaringsplekken zijn door ons onderkend en hier lopen op dit moment gerichte acties op, zoals bijvoorbeeld het verbeteren van informatievoorziening aan onze cliënten over de effecten van (meer) gaan werken op het (totaal)inkomen.

Door ontschotting kunnen we onze dienstverlening op een laagdrempelige manier samen met onze partners aanbieden in Regionale Werkcentra (RWC's). Hiermee maken we de dienstverlening toegankelijk voor de cliënten uit de doelgroep banenafspraak.

Wachtlijsten in de zorg, hulpverlening, beschut werk en sociaal-medische beoordelingen stagneren geregeld de re-integratie naar betaald werk of andere vormen van participatie. Het is tevens een van de belangrijkste oorzaken waarom dienstverlening vanuit UWV op enig moment stil komt te liggen.

UWV vraagt al langere tijd aandacht voor het ontbreken van een wettelijke basis voor de gegevensuitwisseling binnen het sociaal domein om integrale dienstverlening te kunnen bieden aan onze cliënten. Voor onze cliënten die te maken hebben met multiproblematiek is het belangrijk dat we kunnen samenwerken met partners binnen het sociale domein. De Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) heeft adviezen uitgebracht voor een beter functionerend en eenvoudiger arbeidsongeschiktheidsstelsel voor werknemers, werkgevers en de uitvoering. Onze verwachting is dat de verdere uitwerking en politieke besluitvorming tijd zal vergen. Daarom stellen we in onze Knelpuntenbrief 2024, die op 4 juni is uitgereikt aan de Tweede Kamer, voor dat er impactvolle maatregelen genomen worden voor de tussenperiode. Maatregelen die al in één tot twee jaar hardheden en complexiteit wegnemen voor vele duizenden mensen en de uitvoering.

Systeemfactoren: een deel van de doelgroep banenafspraak heeft geen arbeidsvermogen of een reële kans op werk
Uw hoofdboodschap is dat er een risico bestaat voor de doeltreffendheid van de uitvoering van de banenafspraak als UWV en gemeenten tijd en energie steken in het activeren van mensen die geen reële kans hebben op regulier werk. Dit gaat ten koste van de beschikbare tijd voor ondersteuning aan cliënten die wel een reële kans hebben op regulier werk. Wij onderkennen dat risico.

Voor onze medewerkers is het lastig om binnen de grotere groep van de banenafspraak die tijdelijk geen mogelijkheden had of heeft onderscheid te maken tussen cliënten die op termijn wel arbeidsvermogen kunnen ontwikkelen en degenen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Dit betreft echter wel een grote groep, zoals ook zichtbaar in dit onderzoek. Voor de effectiviteit van de re-integratie zou het daarom goed zijn dat nog eens kritisch gekeken wordt naar het duurzaamheidscriterium en wanneer iemand recht heeft op een Wajong-uitkering die hem direct meer bestaanszekerheid biedt, omdat iemand geen arbeidsvermogen heeft. Daar staat tegenover dat mensen arbeidsvermogen kunnen ontwikkelen en, eenmaal in een uitkering op basis van ontbrekend arbeidsvermogen, er kansen op participatie kunnen worden gemist bij gebrek aan ondersteuning.

Hoogachtend,

Maarten Camps
Voorzitter Raad van Bestuur

Bijlage 6 Geraadpleegde literatuur en beleidsstukken

Bouman, S., van Ede, S., de Jong, P., Nieuwenhuijsen, K., & van der Veen, S. (2015). *Werken met psychische klachten - op zoek naar good practices.* Den Haag: APE, in opdracht van de Stuurgroep bevordering arbeidsparticipatie van mensen met psychische aandoeningen.

Brummelkamp, G., & Faun, H. (2016). *Arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk in Ermelo, Harderwijk en Zeewolde.* Zoetermeer: Panteia.

De Hek, P., van der Toorn, A.-J., & de Vleeschouwer, E. (2020). *Arbeidsmarktpatronen van mensen die werk(t)en met een jobcoach.* Rotterdam: SEOR, in opdracht van het ministerie van SZW.

Fris, P., Witkamp, A., & Walz, G. (2019). *Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking? Evaluatie Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.* Zoetermeer: Panteia/Verwonderzoek, in opdracht van het ministerie van SZW.

Groenwoud, M., Mallee, L., Witvliet, M., & Blommesteijn, M. (2014). *Op weg naar een effectieve re-integratie van arbeidsbeperkten: lessen voor gemeenten.* Amsterdam: Regioplan, in opdracht van het ministerie van SZW.

Inspectie SZW. (2018). *Aan het werk, voor hoe lang?* Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar duurzaam werk.

Inspectie SZW. (2016). *Als je ze loslaat, ben je ze kwijt.* Onderzoek naar de begeleiding door gemeenten van jongeren met een arbeidsbeperking.

Inspectie SZW. (2019). *Evaluatie beschut werk.*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (November, 2023). *Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten, Kennisdocument.* Den Haag.

Ministerie van SZW. (2023). *Kennisdocument Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten.* Den Haag.

Ministerie van SZW. (7 juni 2023). *Brief aan Tweede Kamer: Versterken banenafspraak en bijbehorende ondersteuning.* Den Haag.

Ministerie van SZW. (2023). *Factsheet Breed Offensief, Een betere toekomst begint met werk, ook als je een beperking hebt.* Den Haag.

Movisie, Stimulansz. (2020). *Simpel Switchen op de kaart, Verkenning van belemmerende en bevorderende factoren bij het switchen tussen dagbesteding en werk.* Utrecht.

Nederlandse Arbeidsinspectie. (2022). *Spiegel Bestaanszekerheid 2022.* Den Haag.

Nederlandse Arbeidsinspectie. (2023). *Kansen op de arbeidsmarkt, regionale werkgeversservicepunten aan zet.* Den Haag.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2024), *Gemeentelijke re-integratiedienstverlening in het kader van de Participatiewet.* Den Haag

Panteia, Zinzis, Muses (februari 2022), *kwalitatieve evaluatie dienstverleningsmodel Wajong.*

SEOR (november 2020), *arbeidsmarkt- en re-integratiepatronen van Wajongers met arbeidsvermogen.*

Slimmens, D., Grijpstra, D., Steenwijk, J., & Fris, P. (2023). *Doelgroep banenafspraak, onderzoek naar groepen personen met een soortgelijke ondersteuningsbehoefte als gevolg van dezelfde kenmerken en oorzaken.* Zoetermeer: in opdracht van het ministerie van SZW.

Sociaal en Cultureel Planbureau. (2023). *Arbeidsmarkt in kaart, werkgevers, editie 4.* Den Haag.

Swart, L., & Van der Laan, S. (2022). *Nemen werkgevers mensen met een arbeidsbeperking in dienst?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

UWV. (2023). *79.714 extra banen gecreëerd binnen de banenafspraak.* Amsterdam.

Van Horssen, C., & van Doorn, E. (2007). *Onderzoek naar de re-integratie van werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn.* Amsterdam: Regioplan, in opdracht van Stichting voor de arbeid.

Deze publicatie is een uitgave van:
Nederlandse Arbeidsinspectie

Postbus 90801 | 2500 LV Den Haag
t 0800 51 51

Juni 2024