

# Doelgroep banenafpraak

Onderzoek naar groepen personen met een soortgelijke ondersteuningsbehoefte als gevolg van dezelfde kenmerken en oorzaken



**Panteia**

## Onderzoek naar groepen personen met een soortgelijke ondersteuningsbehoefte als gevolg van dezelfde kenmerken en oorzaken

### **Auteur(s)**

Dani Slimmens, Douwe Grijpstra,  
Jacqueline Steenwijk, Pieter Fris

### **Opdrachtgever(s)**

Ministerie van SZW

### **Gepubliceerd**

Zoetermeer, 31-3-2023

### **Projectnummer**

10798

### **Versie**

Definitief

### **Status**

Definitief

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



# Inhoudsopgave

	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1	Aanleiding	13
1.2	Doelstelling	14
1.3	Onderzoeksmethode	15
1.1.1	Literatuurstudie	15
1.1.2	Interviews	15
1.1.3	Expertsessies	16
1.1.4	Analyses van CBS-microdata	17
1.1.5	Interviews met sociale ontwikkelbedrijven	17
1.4	Leeswijzer	17
<b>2</b>	<b>Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten</b>	<b>20</b>
2.1	Beleidstheorie	20
2.1.1	Probleemstelling en doel banenafpraak	20
2.1.2	Quotum arbeidsbeperkten en quotumheffing	21
2.1.3	Doelgroep wet banenafpraak en instroomroutes	22
2.2	Ontwikkeling van de afbakening van de doelgroep	23
2.2.1	Zelf beoordeling arbeidsvermogen aanvragen	23
2.2.2	Leerlingen van het Voortgezet Speciaal Onderwijs en het Praktijkonderwijs	24
2.2.3	Personen die dankzij de inzet van een jobcoach wél WML kunnen verdienen	24
2.2.4	Opschorting en afschaffing herbezettingsvoorwaarde	24
2.2.5	Invoering van de Praktijkroute	25
2.2.6	Gelijkschakeling van quotumdoelgroep met doelgroep banenafpraak	25
2.2.7	Opschorting t+2 regel	26
<b>3</b>	<b>De doelgroep banenafpraak</b>	<b>28</b>
3.1	Kenmerken en oorzaken	30
3.1.1	Deskresearch: UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021	30
3.1.2	Deskresearch: Onderzoeksrapport 'Kenmerken doelgroep banenafpraak'	31
3.1.3	Bijdragen uit de interviews voor dit onderzoek	37
3.2	De kwetsbare positie en ondersteuningsbehoefte	39
3.2.1	De ondersteuningsbehoefte van de doelgroep banenafpraak	40
3.3	Samenvatting en conclusie	44
3.3.1	Kenmerken en oorzaken	45
3.3.2	Ondersteuningsbehoefte	46
3.4	Vervolg	47
<b>4</b>	<b>Een groep personen met een WW-uitkering</b>	<b>50</b>
4.1	Kenmerken/oorzaken	50



4.2	Ondersteuningsbehoefte	50
4.3	Resultaten van de kwantitatieve analyses	51
4.4	Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven	54
4.5	Samenvatting	56
<b>5</b>	<b>Een groep personen met een WIA-uitkering</b>	<b>61</b>
5.5	Samenvatting	68
<b>6</b>	<b>De groep Wajong-DGA</b>	<b>72</b>
6.1	Kenmerken/oorzaken	72
6.5	Samenvatting	75
<b>7</b>	<b>De groep beschut werk</b>	<b>79</b>
7.5	Samenvatting	86
<b>8</b>	<b>Groepen met multi-problematiek</b>	<b>90</b>
8.1	Personen met psychische aandoeningen	91
8.1.1	Kenmerken/oorzaken	91
8.1.2	Ondersteuningsbehoefte	92
8.1.3	Geen kwantitatieve uitspraken mogelijk	93
8.1.4	Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven	93
8.1.5	Samenvatting	94
8.2	Personen die langdurig in de bijstand zitten	96
8.2.1	Kenmerken/oorzaken	96
8.2.2	Ondersteuningsbehoefte	97
8.2.3	Resultaten van de kwantitatieve analyse	99
8.2.4	Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven	102
8.2.5	Samenvatting	104
8.3	Statushouders	105
8.3.1	Kenmerken/oorzaken	105
8.3.2	Ondersteuningsbehoefte	106
8.3.3	Kwantitatieve analyses niet mogelijk	107
8.3.4	Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven	107
8.3.5	Samenvatting	109
8.4	Voortijdig schoolverlaters	110
8.4.1	Kenmerken/oorzaken	110
8.4.2	Ondersteuningsbehoefte	111
8.4.3	Resultaten van de kwantitatieve analyses	112
8.4.4	Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven	114
8.4.5	Samenvatting	115
8.5	Samenvatting	117
<b>9</b>	<b>De groep personen met een handicap volgens het VN-verdrag Handicap</b>	<b>121</b>
9.1	Kenmerken/oorzaken	121
9.2	Ondersteuningsbehoefte	122
9.3	Resultaten van de kwantitatieve analyse	123
9.4	Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven	124
9.5	Samenvatting	125



<b>10</b>	<b>Voor- en nadelen plaatsing in doelgroepregister vanuit verschillende invalshoeken</b>	<b>129</b>
10.1	Routes richting het register	129
10.1.1	Van rechtswegen	129
10.1.2	Via de beoordeling van het UWV (ABA)	130
10.1.3	Via de praktijkroute	130
10.1.4	De groepen 'multi-problematiek' en 'VN-verdrag handicap'	131
10.2	Duur van de opname in het register	131
10.3	Opwaartse en neerwaartse verdringing	132
10.3.1	Opwaartse verdringing	132
10.3.2	Neerwaartse verdringing	134
10.4	Samenvatting	135
<b>11</b>	<b>Samenvatting en conclusie</b>	<b>138</b>
11.1	Samenvatting	138
11.1.1	De doelgroep banenafpraak	138
11.1.2	Kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoeften (en omvang) mogelijk vergelijkbare groepen	139
11.1.3	Gevolgen voor de banenafpraak wanneer groepen worden toegevoegd	148
11.2	Conclusies 1: relevante overwegingen	149
11.3	Conclusies 2: beantwoording van de onderzoeksvragen	150
	<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1	Gespreksleidraden voor de interviews	154
Bijlage 2	Verantwoording analyses CBS-microdata	159
Bijlage 3	Modelspecificaties	163
Bijlage 4	Literatuurlijst	173



# Managementsamenvatting

## **Doel van het onderzoek Afbakening Doelgroep Banenafpraak en onderzoeksmethode**

Dit onderzoek betreft de afbakening van de doelgroep van de banenafpraak, zoals deze is opgenomen in het doelgroepregister. De banenafpraak is de afspraak in het sociaal akkoord van 2013 dat er aan het begin van 2026 in totaal 125.000 banen moeten zijn gerealiseerd voor personen met een arbeidsbeperking. Doel van de banenafpraak is meer personen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen bij reguliere werkgevers.

Achtergrond van dit onderzoek is dat er op de arbeidsmarkt personen lijken te zijn met dezelfde kenmerken en oorzaken als de huidige doelgroep banenafpraak die dezelfde extra ondersteuning nodig hebben, maar nu niet tot de doelgroep behoren. Het doel van het onderzoek was om op basis van objectieve gegevens in kaart te brengen welke (groepen) personen als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken als de huidige doelgroep banenafpraak een soortgelijke ondersteuningsbehoefte hebben. Vervolgens was het doel om vanuit verschillende perspectieven de voor- en nadelen van eventuele toevoeging van nieuwe (groepen) personen aan de doelgroep te omschrijven; dit in het bijzonder voor de huidige groep beschut werk bij een reguliere werkgever.

Dit onderzoek richt zich op met sociaaleconomische criteria (waaronder het recht op bepaalde uitkeringen) te identificeren groepen. Het onderzoek richt zich vervolgens op de vergelijking tussen deze groepen en de groep in het doelgroepregister in het algemeen: niet op uitzonderingen in het register maar op de grote groep met een medische beperking en/of psychosociale problematiek. De gehanteerde criteria kunnen afwijken van de groepen die werkgevers normaliter binnen de groep werkzoekenden (al dan niet met een beperking) onderkennen.

Het instrumentarium voor dit onderzoek bestond uit literatuurstudie, expertinterviews, twee expertsessies, analyse van CBS Microdata en interviews met sociale ontwikkelbedrijven over beschut werk. Het onderzoek werd begeleid door de opdrachtgever, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en had een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van sociale partners, gemeenten, UWV en de Landelijke Cliëntenraad.

## **Kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte van personen in het doelgroepregister**

Het doelgroepregister herbergt de volgende personen:

- Wajongers met arbeidsvermogen, personen met een Wsw-indicatie en personen met een Wiw- of ID-baan alsook met een voorziening waardoor ze het WML kunnen verdienen werkende personen met een voor de 18<sup>e</sup> verjaardag of tijdens de studie ontstane medische beperking (automatisch, inmiddels niet meer mogelijk);
- Participatiewetters met een arbeidsbeperking (na beoordeling indicatie banenafpraak UWV/loonwaardemeting op de werkvloer);
- Uitstromers vso/pro (als ze zich melden).



Qua persoonskenmerken zitten er in het doelgroepregister relatief weinig personen met een startkwalificatie of een hogere opleiding. Van de personen in het doelgroepregister heeft tussen een vijfde en een kwart betaald werk zonder aanvulling in de vorm van inkomensondersteuning en nog eens een ongeveer even grote groep betaald werk met een aanvulling (trede 6 en 5 van de Participatieladder). Mannen, jongeren, hoger opgeleiden, personen zonder migratieachtergrond en personen met recente werkervaring in het doelgroepregister vinden relatief vaak een baan.

De afbakening kende een complexe geschiedenis. Er zijn verschillende keren nieuwe groepen toegevoegd en afgebakend. Het gaat in alle gevallen nog steeds om personen met een medische beperking of met psychosociale problematiek, maar er zijn verschillen binnen de doelgroep qua mate waarin men aantrekkelijk is voor werkgevers. Over het algemeen genomen hebben de personen in het doelgroepregister door hun medisch objectiveerbare beperking of door psychosociale omstandigheden zeker rond het moment van indiensttreding stevige persoonlijke begeleiding nodig, zijn werkvoorzieningen nodig en kunnen ze niet zonder meer het WML verdienen waardoor financiële ondersteuning nodig is.

De additionele ondersteuning waar de doelgroep van de banenafpraak recht op heeft, bestaat uit het loonkostenvoordeel en de no risk polis. Verder vormt juist het feit dat de bewuste personen meetellen voor de banenafpraak ook een impuls voor werkgevers om hen een baan aan te bieden.

### Vergelijkbare groepen

We hebben de volgende groepen onderscheiden die mogelijk op basis van dezelfde kenmerken en/of oorzaken een soortgelijke ondersteuningsbehoefte kennen als de huidige doelgroep banenafpraak. Het gaat om de volgende groepen (exclusief steeds de personen die nu al in het doelgroepregister zitten):

- WW-gerechtigden die nog nooit medisch zijn beoordeeld.
- Verschillende groepen WIA/WGA-gerechtigden die naast of ondanks hun beperking dan wel na herstel naar werk zoeken;
- Een vergelijkbare groep binnen de Wajong-Duurzaam Geen Arbeidsvermogen die ondanks de beperking naar werk zoekt;
- De groep nieuw beschut werk bij een reguliere werkgever;
- Personen met een psychische aandoening;
- Langdurig bijstandsgerechtigden;
- Statushouders;
- Niet-uitkeringsgerechtigden en voortijdig schoolverlaters in het bijzonder;
- Personen die onder het VN-verdrag handicap vallen.

De WIA-groepen zijn deels tezamen genomen, omdat het loon dat men voorafgaande aan de WIA-keuring verdiende, ertoe kan leiden dat de mate van arbeidsongeschiktheid niet altijd bepaalt in welke WIA-groep iemand terecht komt. Zo zegt het UWV daar het volgende over: *“De loonkundige berekening op basis van passende functies, die de basis vormt voor de beoordeling van de mate van arbeidsgeschiktheid, maakt dat personen met een laag inkomen een grotere kans hebben om in de groep WIA-35-min terecht te komen. De uitkomst van de loonkundige zegt niets over de ernst van de beperkingen van cliënten. Laagopgeleiden binnen de*



*groep WIA 35-min hebben gemiddeld meer beperkingen dan de hoogopgeleiden binnen die groep.”<sup>1</sup>*

Daarnaast geldt voor de groepen die wél een beoordeling door het UWV kunnen aanvragen, dat het om de mensen gaat die dus niet aan die beoordelingscriteria van het UWV voldoen.<sup>2</sup> De mensen in die groepen die vergelijkbaar zijn met de mensen in het doelgroepregister maar nog niet naar een indicatie zijn geleid, zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Voor hen gelden andere obstakels om niet in het register te worden opgenomen dan de afbakening van de banenafpraak. Bijvoorbeeld het feit dat een casemanager er nog niet aan had gedacht dat die persoon wel eens in aanmerking zou kunnen komen voor een indicatie banenafpraak.

Hoewel soms met een zwaardere beperking, zijn er bepaalde mensen in de WIA-, Wajong en de groep beschut werk, qua oorzaken en ondersteuningsbehoefte vergelijkbaar met de groep in het doelgroepregister. De groep in beschut werk is wel gemiddeld flink jonger. Van de personen onder het VN-verdrag handicap die nog geen indicatie banenafpraak hebben, is er qua kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte maar een klein deel vergelijkbaar met de doelgroep banenafpraak. De meeste andere personen met een handicap volgens het VN-verdrag ondervinden minder belemmeringen in hun werk en hebben dat werk vaak ook al geruime tijd.

Voor de overige groepen geldt het volgende:

- De WW-gerechtigden die nog nooit medisch zijn beoordeeld, kennen in ieder geval recente werkervaring. Bovendien legt het betrekken van deze groep een fors beslag op de beoordelingscapaciteit omdat lastig is vast te stellen of men inderdaad een medische of psychosociale beperking kent. De groep WW'ers is namelijk zeer groot, zeker als gekeken wordt naar de jaarlijkse stromen. Het gaat om honderden duizenden personen. Het aantal dat vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister is daarentegen klein: naar schatting gaat het om een kleine 4.000 personen.
- Bij de groep met psychische aandoeningen is in ieder geval de subgroep met een tijdelijke aandoening niet vergelijkbaar omdat bij de doelgroep banenafpraak zelden sprake is van tijdelijke problemen. De groep met een structurele aandoening heeft in ieder geval vaak recente werkervaring. De oorzaken verschillen sterk qua ernst, en wat betreft de ondersteuningsbehoefte bestaan er de nodige verschillen in de oorzaken waar die behoefte uit voortvloeit. Daarnaast is er ook minder behoefte aan werkvoorzieningen, de no-risk polis en financiële compensatie voor werkgevers.

---

<sup>1</sup> UWV. Dienstverlening WIA-35-min – Position Paper UWV Cover. (2021). <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=424dd835-d91e-4615-9503-bd5f538c5eee&title=Position%20paper%20UWV%20t.b.v.%20rondetafelgesprek%20WIA%2035-minners%20d.d.%201%20juli%202021.pdf>

<sup>2</sup> De groepen die wél een beoordeling kunnen aanvragen, zijn de groepen 'personen met een psychische aandoening', 'langdurig bijstandsgerechtigden', 'statushouders', 'niet-uitkeringsgerechtigden en vsv'ers in het bijzonder' en 'personen die onder het VN-verdrag handicap' vallen. De overige groepen kunnen de beoordeling niet aanvragen, vanwege voorliggende wetgeving.





- Er is een relatief grote groep onder de bijstandsgerechtigden van bijna 66.000 personen die qua sociaaleconomische kenmerken op de personen in het doelgroepregister lijken. Vooral bij de langdurig bijstandsgerechtigden spelen echter vaak andere vormen van problematiek dan (alleen) de medische of psychosociale. Bovendien kan men geregeld wel het WML verdienen. En zodra andere problematiek is opgelost, men niet het WML kan verdienen en er een medische of psychosociale beperking blijft, kan men alsnog via een loonwaardemeting of praktijkroute in de doelgroep banenafpraak instromen.
- De meeste statushouders hebben andere kenmerken dan personen in het doelgroepregister, terwijl de oorzaak van hun afstand tot de arbeidsmarkt vaak in taal- of culturele verschillen te vinden is en de ondersteuningsbehoefte daar ook op aansluit. Statushouders die geen werk vinden, zitten meestal in de bijstand, zodat ze van daaruit alsnog voor een loonwaardemeting of praktijkroute in aanmerking kunnen komen.
- Voortijdig schoolverlaters zijn zonder uitzondering jong en kennen in de vorm van een (mogelijk op te lossen) tekort aan scholing/opleiding vaak een afwijkende oorzaak en ondersteuningsbehoefte. Er zijn ruim 700.000 NUG'ers, waarvan ongeveer 45.000 vsv'ers. Van de 700.000 NUG'ers blijkt overigens maar een klein aantal van ongeveer 20.000 personen op sociaaleconomische kenmerken vergelijkbaar te zijn met de personen in het doelgroepregister. Als zij onder de Participatiewet vallen, kunnen ze alsnog voor een loonwaardemeting of praktijkroute in aanmerking komen.

#### **Tekstbox: Participatie als re-integratie instrument**

Er zijn personen die te maken hebben met combinaties van verschillende problemen, zoals bijvoorbeeld een drugsverslaving en geldproblemen, en die daardoor de behoefte hebben om die problemen aan te pakken. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er discussies bestaan over de vraag in hoeverre participatie/werk juist de belangrijkste factor kan zijn voor de aanpak van die problemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor iemand met verslavingsproblematiek, die mogelijk profijt heeft van nieuwe gestructureerde routines op een nieuwe werkvloer. Dat ligt allicht anders voor iemand met een psychische aandoening of schuldenproblematiek. Per persoon is de kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, en daarmee de ondersteuningsbehoefte, anders. Dit is afhankelijk van:

- De mate waarin een probleem te behandelen is;
- De mate waarin het probleem blijvend is;
- De mate waarin het probleem het bemoeilijkt om werk te vinden en/of te behouden (en de mate waarin werkgevers dit ook voorzien).

We nemen bij de ondersteuningsbehoefte van deze groep multi-problematiek mee dat een baan soms kan bijdragen aan het versterken van hun positie op de arbeidsmarkt. In de meeste gevallen blijft het dan echter nodig om aan de overige problematiek te werken. Als werkgevers bij het aannemen van een kandidaat echter met grote problemen komen te zitten doordat die overige problematiek niet is opgelost, leidt dat voor die kandidaat mogelijk niet tot een duurzame baan en dus niet tot het oplossen van diens persoonlijke problemen.

#### **Relevante overwegingen**

Naast de hierboven beschreven overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende potentiële doelgroepen en huidige doelgroepregister en de voor- en



nadelen van opname van deze nieuwe doelgroepen in het register zijn nog de volgende overwegingen relevant:

- **Samenstelling van het doelgroepregister: kansrijke uitzonderingen.** Het doel van het onderhavige onderzoek is om voor verschillende (groepen) personen buiten het doelgroepregister de kenmerken/oorzaken en de daaruit voortvloeiende ondersteuningsbehoefte te vergelijken met die van de personen in het doelgroepregister. Een sociaalwetenschappelijk onderzoek kan echter niet bepalen of dat dat voor elk individu met zijn eigen specifieke problemen geldt. In het doelgroepregister zelf zitten ook personen met al een baan of relatief goede kansen op de arbeidsmarkt met een andere of geen ondersteuningsbehoefte. Dit betreft voor een deel personen die vanuit hun situatie in 2013 (Wsw, Wajong of ID/Wiw-baan) in het doelgroepregister zijn gekomen, voor een deel personen met een vso/pro achtergrond die ondanks een medische handicap kansen op de arbeidsmarkt hebben en voor een deel personen waarvan de persoonlijke situatie na opname in het register (sterk) is verbeterd. Het heeft uiteraard geen zin om personen uit nieuwe doelgroepen vooral met deze kansrijke personen te vergelijken en ook niet om de individuele uitzonderingen binnen die mogelijke nieuwe doelgroepen te identificeren. De nieuwe doelgroepen die in het kader van dit onderzoek zijn geïdentificeerd vertonen gelijkenissen met de groep binnen het doelgroepregister in het algemeen, niet met deze uitzonderingen.
- **Continuïteit van verblijf in het doelgroepregister en momentopname bij beoordeling.** Wie eenmaal in het doelgroepregister zit, blijft er (op basis van opschorting van opties tot uittrede sinds 2017) voor de rest van de loopbaan in. De beoordeling is daarentegen een momentopname. Dit is aanleiding voor een verschil in de analyse van stand- en stroomkenmerken. Bij een aanzienlijk deel van de bijstandsgerechtigden kan op enig moment een situatie ontstaan dat men om en nabij dezelfde kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte ontstaat als bij de huidige doelgroep in het register. Dat kan bijvoorbeeld spelen nadat problematiek met schulden of gezinsproblematiek is opgelost of wanneer men een opleiding heeft gevolgd. Dit zou aanleiding kunnen zijn om deze personen op dat moment in het doelgroepregister te plaatsen waar ze vervolgens langdurig in verblijven. De kans is echter groot dat deze personen om heel andere redenen werkloos zijn geworden en langdurig werkloos zijn gebleven dan de huidige personen in het doelgroepregister en dat de aard en het tempo van het re-integratietraject in het totaal er anders uitzien. Ook zal voor deze personen vaak gelden dat nazorg op de werkvloer niet of maar beperkt nodig is; men heeft immers geen medische beperking. Je zou deze personen dan natuurlijk op basis van hun situatie op enig moment wel tot de doelgroep banenafpraak kunnen laten toetreden, maar je kan ook het totale traject in ogenschouw nemen en het niet doen.
- **Overlap tussen groepen.** We hebben in de kwantitatieve analyse personen die al in het doelgroepregister zaten (in 2019 ruim 300.000 personen; van de bijstandsgerechtigden zat destijds 9,2% in het doelgroepregister; nu ongeveer 250.000 volgens het UWV) bij de analyses van de doelgroepen buiten beschouwing gelaten. Vooral bij het deel van de groep met psychische aandoeningen en het deel van de groep statushouders dat nog niet in het doelgroepregister is opgenomen, is de kans zeer wel aanwezig, dat ze ook onder de andere groepen vallen. Zo hebben statushouders vaak een

bijstandsuitkering. Daarnaast zou er nog wel enige sprake kunnen zijn van overlap tussen de overige doelgroepen, bijvoorbeeld tussen WW en (aanvullende) bijstand of tussen WW/bijstand en gehandicapten volgens het VN-verdrag Handicap. Deze overlap blijkt echter zeer gering te zijn.

**Gevolgen als deze groepen worden toegelaten voor de huidige doelgroep, de doelgroep beschut werk in de Participatiewet en het instrumentarium**

Als alleen de boven aangeduide groepen (het vergelijkbare deel van WIA, Wajong-DGA en personen in de Participatiewet met beschut werk bij een reguliere werkgever) toetreden, gaat het om kleine aantallen nieuwe doelgroepen en zijn de gevolgen voor verdringing gering. Worden grotere groepen toegelaten, dan kunnen er wel diverse vormen van verdringing gaan spelen, bijvoorbeeld binnen de Participatiewetgroep. De gevolgen voor de werkgever zullen in het eerste geval gering zijn, omdat er slechts weinig personen uit nieuwe doelgroepen worden toegevoegd aan het register. Bovendien zijn de kansen op werk voor deze doelgroepen gemiddeld genomen eerder slechter dan beter dan die van de bestaande doelgroep.

Voor de doelgroep beschut werk in de Participatiewet lijkt er in het geval van toevoeging van de kleinere doelgroepen weinig aan de hand, temeer daar deze groep dan zelf ook een van de meest logische groepen is om toe te voegen. Dit zal hun kansen van personen in de Participatiewet op beschut werk bij een reguliere werkgever en van degenen die dat beschut werk al hebben op ander werk bij een reguliere werkgever vergroten. Nu is het namelijk zo dat ze concurreren met de doelgroep van de banenafpraak, terwijl ze ook nog belemmeringen ervaren doordat gemeenten soms maar één werkbedrijf hebben waar ze personen plaatsen of doordat gemeenten hun taakstelling vervullen en daarna geen extra beschut werkenden meer plaatst.

Bij uitbreiding met forse nieuwe groepen, gaat het om groepen die vaak ook ondersteuning nodig hebben, maar dan vaak van een andere vorm als die van de huidige groep in het doelgroepregister. Dat zou verder betekenen dat er meer beoordelingen moeten worden uitgevoerd en dat het Rijk de criteria voor al dan niet toetreding zorgvuldig zal moeten omschrijven (na mogelijk een grondig doordenken en een grondige test van de gevolgen van verandering van die criteria). Probleem is dat binnen grotere nieuwe doelgroepen personen moeten worden geïdentificeerd die lastig zijn te onderscheiden van minder goed met de doelgroep banenafpraak vergelijkbare personen.





# 1 Inleiding

**Iedereen in Nederland moet de kans krijgen om mee te doen en zich te ontwikkelen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zet zich in voor eerlijk, gezond en veilig werk voor iedereen. Als dit niet lukt, bijvoorbeeld omdat men een arbeidsbeperking heeft, kan de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten helpen. Het ministerie van SZW heeft aan Panteia gevraagd om onderzoek te doen naar de afbakening van de doelgroep van de banenafspraken. In dit hoofdstuk bespreken we de aanleiding, het doel van het onderzoek en de gebruikte onderzoeksmethode.**

## 1.1 Aanleiding

Nederland streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt. Om daar te komen zet onder andere het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zich in om iedereen in Nederland een kans te geven om mee te doen en zich te ontwikkelen op de arbeidsmarkt. In het sociaal akkoord van 2013 is vastgelegd dat er aan het begin van 2026 in totaal 125.000 banen moeten zijn gerealiseerd voor personen met een arbeidsbeperking: de banenafspraken. De banenafspraken is bedoeld om meer personen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen, vanuit de ambitie om iedereen in staat te stellen volwaardig mee te doen in en bij te dragen aan de samenleving.

Personen die tot de doelgroep van de banenafspraken behoren, hebben een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Daarom kunnen zij via verschillende routes een indicatie banenafspraken aanvragen. Die indicatie helpt hen bij het vinden en behouden van een baan, doordat er met werkgevers afspraken zijn gemaakt over het realiseren van extra banen waarbij sprake kan zijn van een quotum als stok achter de deur.

Op de arbeidsmarkt zijn er personen die als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken als de huidige doelgroep banenafspraken een soortgelijke kwetsbare positie hebben. Doordat er sprake is van een soortgelijke kwetsbare positie, hebben deze personen mogelijk dezelfde ondersteuning nodig als de personen die onder de banenafspraken vallen. Doordat deze personen echter niet tot de doelgroep van de banenafspraken behoren, kunnen zij belemmeringen ervaren bij het vinden en behouden van werk. Dit blijkt uit signalen vanuit de praktijk en ervaringsdeskundigen, bijvoorbeeld uit het manifest 'Niet (on)beperkt genoeg'.

Het ministerie van SZW aan Panteia gevraagd onderzoek te doen naar deze groep.

## 1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om op basis van objectieve gegevens in kaart te brengen welke personen als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken als de huidige doelgroep banenafpraak een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben. Daarbij moeten de gevolgen in kaart worden gebracht als voor deze personen (een deel van) het instrumentarium dat beschikbaar is voor de doelgroep banenafpraak toegankelijk zou worden in termen van omvang, kansen op werk en voor- en nadelen voor de betrokken partijen. Doel is verder om deze gevolgen ook specifiek in kaart te brengen voor de groep personen met een indicatie beschut werk die in dienst zijn bij een reguliere (markt- of overheids)werkgever. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is de afbakening van de huidige doelgroep banenafpraak tot stand gekomen? Over welke kenmerken beschikt de huidige doelgroep banenafpraak die bepalend zijn voor hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en wat zijn de oorzaken die hieraan ten grondslag liggen?
2. Welke (groepen van) mensen hebben als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken als de huidige doelgroep banenafpraak een soortgelijke ondersteuningsbehoefte en behoren nu niet tot de doelgroep banenafpraak?
  - a. Welke mensen hebben als gevolg van dezelfde kenmerken als de huidige doelgroep banenafpraak een soortgelijke ondersteuningsbehoefte en behoren nu niet tot de doelgroep banenafpraak?<sup>3</sup>
  - b. Welke mensen hebben als gevolg van dezelfde oorzaak als de huidige doelgroep banenafpraak een soortgelijke ondersteuningsbehoefte en behoren nu niet tot de doelgroep banenafpraak?<sup>4</sup>
3. Wat zijn de kansen en aandachtspunten als deze mensen worden toegelaten tot de doelgroep banenafpraak in termen van omvang, kansen op werk, baanbehoud, aantal plaatsingen en voor- en nadelen vanuit verschillende invalshoeken (perspectief burger, uitvoering, werkgever, Rijk)?
  - a. Wat is de impact voor de huidige doelgroep en hoe verhoudt dit zich tot de doelstelling van het sociaal akkoord in termen van kansen op werk (risico op verdringing)?
  - b. Wat zijn de implicaties voor de doelgroep banenafpraak en de doelgroep beschut werk in de Participatiewet, als het gaat om mensen met een beschut werkindicatie die bij een reguliere werkgever aan de slag gaan?
  - c. Welke gevolgen heeft dit voor uitvoering/toepassing instrumentarium?

Deelvraag 2 gaat in op de overeenkomsten tussen (groepen van) mensen en de doelgroep banenafpraak. We benadrukken hier dat het dus gaat om kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoeften die in het algemeen overeenkomen met die van de mensen die onder de doelgroep van de banenafpraak vallen. Dit onderzoek richt zich niet op het vergelijken van individuele personen.

---

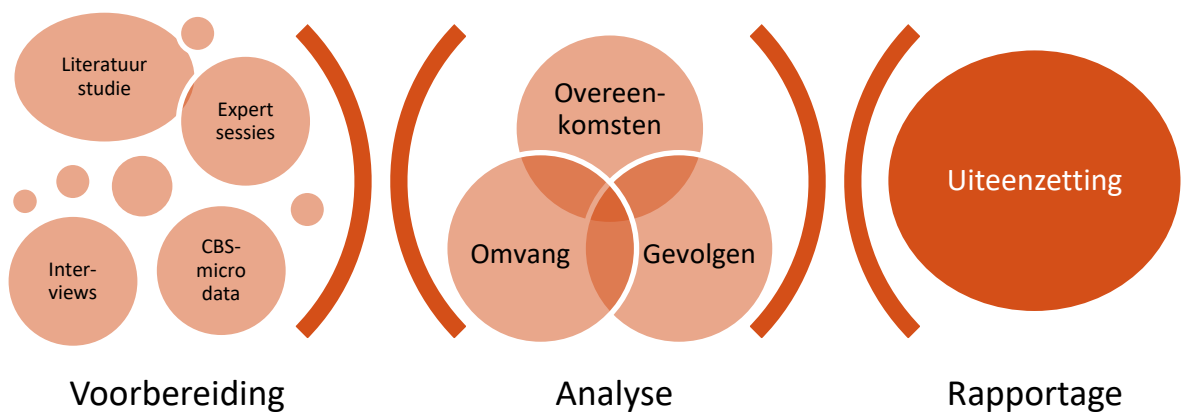
<sup>3</sup> Bij soortgelijke kenmerken kan het gaan om personen die niet altijd een arbeidsbeperking hebben, maar zich vanwege andere redenen in een soortgelijke positie op de arbeidsmarkt bevinden als de huidige doelgroep banenafpraak.

<sup>4</sup> Bij dezelfde oorzaken kan gedacht worden aan personen die als gevolg van een arbeidsbeperking niet zelfstandig in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen en op dit moment niet tot de doelgroep banenafpraak behoren.

## 1.3 Onderzoeksmethode

Om de hoofdvragen uit het onderzoek te beantwoorden is gekozen voor een combinatie van deskresearch, interviews, expertsessies en een kwantitatieve analyse op basis van CBS-microdata.

**Figuur 1.1**      **Overzicht van het onderzoeksproces**



### 1.1.1 Literatuurstudie

Tijdens de literatuurstudie is het ontstaan en de ontwikkeling van de Wet banenafpraak onderzocht. Daarnaast is een eerste beeld van de kenmerken en oorzaken van de huidige doelgroep banenafpraak in kaart gebracht. Denk aan een omschrijving van de verschillende subgroepen en van de algemene kenmerken van de doelgroep zoals opleidingsniveau en recente werkervaring. Ook is er aanvullende informatie gezocht over kwetsbare groepen die op dit moment niet tot de banenafpraak behoren en hun kenmerken en oorzaken.

### 1.1.2 Interviews

Er zijn in totaal 16 semigestructureerde interviews afgenomen met 17 personen. Doel van de interviews was om de kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoeften van de huidige doelgroep en van de overige groepen te onderzoeken. Voorafgaand aan de interviews is een gespreksleidraad opgesteld op basis van de literatuurstudie.<sup>5</sup> Deze is van tevoren met de gesprekspartners gedeeld om tijdens de interviews snel tot de kern te kunnen komen. In de tabel hieronder is weergegeven welke partijen zijn gesproken.

<sup>5</sup> De gespreksleidraad is opgenomen in bijlage 1.

**Tabel 1.1 De partijen die zijn gesproken voor dit onderzoek**

Type stakeholder	Type gesprekspartner	Aantal
Uitvoerende partijen	• Arbeidsdeskundigen van het UWV	3
	• Vereniging van Nederlandse Gemeenten	1
	• De gemeenten Groningen en Rotterdam	2
	• Werkgeversservicepunt Midden-Gelderland	1
Kennisinstituten en belangenorganisaties	• Nederlandse Spoorwegen	1
	• De Nederlandsche Bank	1
	• Koninklijke BAM Groep	1
	• Cedris	1
	• StartFoundation	1
	• Ieder(in)	1
	• Onbeperkt aan de slag	1
	• FNV	1
Ervaringsdeskundigen	• Individuele personen	2
<b>Totaal</b>		<b>17</b>

Daarnaast is ook het perspectief van de Vakcentrale voor Professionals meegenomen dat schriftelijk is ingediend.

### 1.1.3

#### Expertsessies

Er zijn 2 expertsessies georganiseerd om de resultaten uit voorgaande fasen interdisciplinair te valideren en waar nodig aan te scherpen. In onderstaande tabel staat weergegeven welke partijen hebben deelgenomen aan de expertsessies.

**Tabel 1.2 De partijen die hebben deelgenomen aan de expertsessies**

Sessie 1	Sessie 2
• Gemeente Groningen	• VNG
• AWWN	• VNO-NCW/ MKB-Nederland
• Cedris	• Ieder(in)
• FNV	• FreedomWorks
• Landelijke cliëntenraad	• Buitengewoon
• Schoonmakend Nederland	• Natuurlijk Inclusief
• Happy Tosti	• UWV
	• StartFoundation
	• CNV

De expertsessies zijn georganiseerd met behulp van XLeap. Daarin hebben de genodigden eerst schriftelijk hun input geleverd, waarna er tijd was ingepland om die schriftelijke bijdragen na te bespreken.

We beschrijven in dit rapport de onderzoeksresultaten uit de interviews en de expertsessies, door te refereren aan een of meerdere 'gesprekspartners'. Steeds als we aan input van gesprekspartners refereren, is die input getoetst aan die van andere gesprekspartners, de expertsessies en/of de literatuur. Quotes die we in dit rapport gebruiken, zijn afkomstig uit de expertsessies.



#### 1.1.4

##### **Analyses van CBS-microdata**

Na de expertsessies volgde de kwantitatieve fase, waarin aandacht is besteed aan de aandachtspunten als de verschillende groepen die volgens de gesprekspartners vergelijkbaar zijn met de doelgroep banenafpraak zouden worden toegelaten tot de doelgroep. De kwantitatieve fase had tot doel om:

- De verschillende groepen personen die vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister en op dit moment buiten de banenafpraak vallen, te traceren en af te bakenen;
- De operationele kenmerken van personen te achterhalen, op basis waarvan groepen beschreven kunnen worden;
- Een schatting te maken van de omvang van die groepen;
- De schattingen te maken van baankansen en kansen op baanbehoud voor die groepen.

Cruciaal in dit onderzoek was het operationaliseren van 'vergelijkbaar met de personen in het doelgroepregister'. De arbeidsmarktproblematiek van de personen in het doelgroepregister zit hem erin dat de persoon niet in staat is om zonder ondersteuning en/of hulpmiddelen het WML te verdienen. Dit aspect is moeilijk te kwantificeren en nog moeilijker te operationaliseren. Er bestaat niet zoiets als een schaal van 0 tot 10, waarbij voor iedere Nederlander dit gegeven vastgesteld en geregistreerd wordt en het is ook niet eenduidig uit beschikbare databronnen af te leiden.

We hebben er daarom voor gekozen om concreet meetbare sociaaleconomische kenmerken te gebruiken als indicatoren voor 'vergelijkbaar met de personen in het doelgroepregister'. Er is gekeken naar aspecten als recht op uitkeringen, zorggebruik, genoten onderwijs en persoonskenmerken. Let wel, de sociaaleconomische kenmerken vormden geen alternatieve maatstaf voor arbeidsbeperkteid; we hebben onderzocht in hoeverre deze kenmerken in combinatie samengaan met een hogere dan wel lagere kans dat iemand wel of niet vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister. Vanuit die kansen hebben we vervolgens schattingen gemaakt over de verwachte aantallen personen in een bepaalde groep, die mogelijk in aanmerking zouden komen voor opname in het doelgroepregister. Voor de methodologische verantwoording verwijzen we naar de bijlagen 2 en 3.

#### 1.1.5

##### **Interviews met sociale ontwikkelbedrijven**

Ten slotte hebben interviews met vertegenwoordigers van 10 sociale ontwikkelbedrijven plaats gehad. Doel was vast te stellen wat de kansen van de doelgroep beschut werk op werk bij een reguliere werkgever zijn en daarmee ook een indruk te krijgen van de impact op het vinden van beschut werk bij een reguliere werkgever door deze groep als de doelgroep van de banenafpraak zal worden uitgebreid.

### 1.4

#### **Leeswijzer**

De verschillende hoofdstukken kennen de volgende inhoud.



**Hoofdstuk 2:** Hierin wordt eerst de beleidstheorie achter de Wet banenafpraak beschreven. Daarna komt de ontwikkeling van de afbakening van de doelgroep banenafpraak aan bod.

**Hoofdstuk 3:** In dit hoofdstuk komen uitgebreid de verschillende kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoeften van de personen in het doelgroepregister aan bod.

**Hoofdstuk 4 tot en met 9:** Deze hoofdstukken beschrijven de verschillende groepen die uit de interviews naar voren kwamen als mogelijk vergelijkbaar met de doelgroep van de banenafpraak. We vergelijken de groepen op basis van hun kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoeften met de huidige doelgroep. Ook komen specifieke voor- en nadelen van het toevoegen van de betreffende groep aan de banenafpraak aan de orde. Tot slot duiden we de groeps grootte en de impact op de kansen van de personen in iedere groep op werk en op baanbehoud als zij zouden worden toegevoegd aan het doelgroepregister.

**Hoofdstuk 10:** In dit hoofdstuk komen verschillende algemene voor- en nadelen van het toevoegen van groepen aan de doelgroep van de banenafpraak en van het uitbreiden van de toelatingscriteria aan bod.

**Hoofdstuk 11:** Dit hoofdstuk bevat de samenvatting en conclusie.





**2**

## 2 Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten

**In 2015 is de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten ingevoerd, vanuit het streven naar een meer inclusieve arbeidsmarkt. Om de onderzoeksvragen, de onderzoeksmethoden en de uiteindelijke resultaten goed te begrijpen, is het van belang om de context van de wet te bespreken. In dit hoofdstuk komt eerst de beleidstheorie aan de orde en daarna een beschrijving van de veranderingen in de afbakening van de doelgroep van de banenafspraken in de loop der jaren.**

### 2.1 Beleidstheorie

#### 2.1.1 Probleemstelling en doel banenafspraken

Voorafgaand aan de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten werd geconstateerd dat de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidsbeperking achter bleef op de arbeidsparticipatie van personen zonder arbeidsbeperking.<sup>6</sup> Werkgevers stonden beperkt open voor het aannemen van personen met een arbeidsbeperking, waardoor het beschikbare arbeidspotentieel niet optimaal werd benut.<sup>7</sup>

Dit onbenutte arbeidspotentieel heeft zowel gevolgen voor de personen met een arbeidsbeperking als voor de maatschappij. Volgens de initiatiefnemers leidt een hogere arbeidsparticipatie tot positieve gevolgen voor onder andere de financiële zelfstandigheid en eigenwaarde van personen met een arbeidsbeperking. Het heeft een versterkende werking op de economie en de sociale cohesie in het land en het leidt tot een inclusievere arbeidsmarkt.<sup>8,9</sup>

Met het invoeren van de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten probeerde de Nederlandse regering het probleem van de achterblijvende positie op de arbeidsmarkt voor personen met een arbeidsbeperking op te lossen. In het sociaal akkoord 2013 werd dit streven met de sociale partners vastgelegd. De wet verplichtte werkgevers om tot en met 2026 in totaal 125.000 banen beschikbaar te stellen voor

---

<sup>6</sup> Kamerstuk, Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten) Nr. 3 Memorie van Toelichting, p.3.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Idem, p.1

<sup>9</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/documenten/publicaties/2015/03/06/kennisdocument>

personen met een arbeidsbeperking.<sup>10</sup> Het grotere aanbod van banen voor personen met een arbeidsbeperking had als doel om deze groep meer kansen te bieden op de arbeidsmarkt. Daarnaast heeft de simultaan ingevoerde participatiewet als doel om de kansen op de arbeidsmarkt voor personen met een arbeidsbeperking te vergroten.

De geplande toename van banen is onderverdeeld tussen de overheid en de werkgevers. Hierbij leveren de werkgevers in het bedrijfsleven het grootste deel van de banen, namelijk 100.000. Aanvullend stelt de overheid 25.000 functies beschikbaar voor personen met een arbeidsbeperking. Deze banen komen stapsgewijs beschikbaar totdat er in 2026 cumulatief 125.000 arbeidsplaatsen voor personen met een arbeidsbeperking beschikbaar zijn gekomen (zie tabel 2.1).<sup>11</sup>

**Tabel 2.1 Gepland aantal beschikbare arbeidsplaatsen (x 1.000)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Overheid	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0
<b>Cumulatief</b>	<b>2,5</b>	<b>5</b>	<b>7,5</b>	<b>10</b>	<b>12,5</b>	<b>15</b>	<b>17,5</b>	<b>20</b>	<b>22,5</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>25</b>
Werkgevers	5	5	6	7	8	9	10	10	10	10	10	10
<b>Cumulatief</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>23</b>	<b>31</b>	<b>40</b>	<b>50</b>	<b>60</b>	<b>70</b>	<b>80</b>	<b>90</b>	<b>100</b>

Bron: Memorie van Toelichting wet, p. 5

### 2.1.2 Quotum arbeidsbeperkten en quotumheffing

Om bovenstaande streefcijfers te halen en werkgevers te activeren tot het beschikbaar stellen van arbeidsplaatsen voor personen met een arbeidsbeperking, werd het quotum ingevoerd en (inmiddels ook voor de overheid) geactiveerd.

Om werkgevers extra te stimuleren zich te conformeren aan dit quotum, kan vanaf het moment van activering van de quotumregeling ook sprake zijn van een zogeheten quotumheffing. Mocht het gestelde quotum dan niet gehaald worden door een werkgever, dan zou de overheid de werkgever een boete kunnen opleggen.<sup>12</sup> Dit zou dan alleen kunnen gebeuren bij werkgevers met 25 of meer werknemers.<sup>13</sup> De quotumheffing is echter vooralsnog opgeschort. Een nieuw voorstel ervoor is onderdeel van de Wet Vereenvoudiging Banenafpraak. Deze wet is nog in voorbereiding.

<sup>10</sup> 1 baan is minimaal 25,5 gewerkte uren per week. Banen met minder uren tellen naar rato mee.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/documenten/publicaties/2015/03/06/kennisdocument>

<sup>11</sup> Kamerstuk, Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten) Nr. 3 Memorie van Toelichting, p.5

<sup>12</sup> Idem, p.5.

<sup>13</sup> Idem.

### 2.1.3

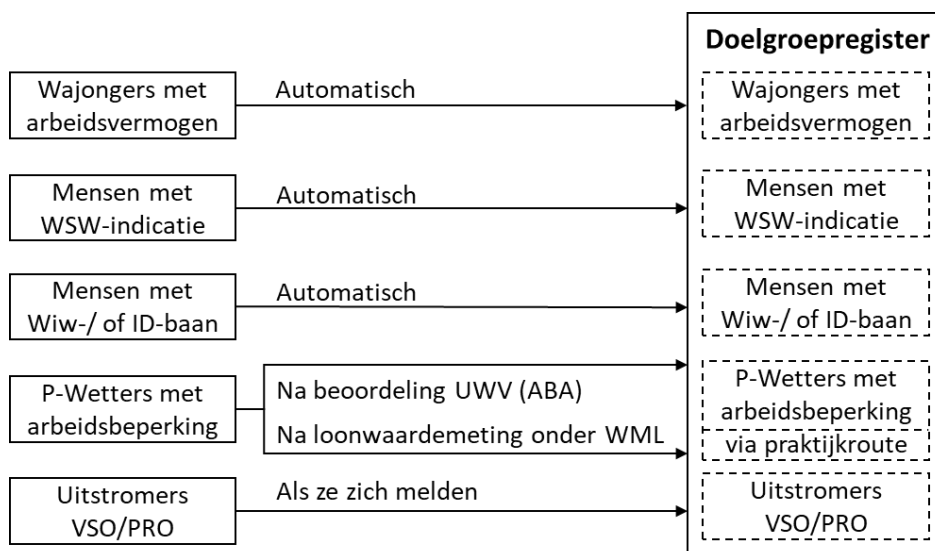
#### Doelgroep wet banenafpraak en instroomroutes

Om een lijn te trekken welke personen wel en niet onder de wet banenafpraak vallen, is de doelgroep duidelijk afgebakend. Op dit moment maken de volgende groepen onderdeel uit van de doelgroep banenafpraak:

- Van rechtswege (door UWV toegevoegd):
  - Wajongers met arbeidsvermogen;
  - Personen met een Wsw-indicatie;
  - Personen met een Wiw- of ID-baan.
- Op verzoek:
  - (Ex) vso/pro-leerlingen die zich schriftelijk, via het ABA-formulier, hebben aangemeld bij UWV.
- Via een beoordeling indicatie banenafpraak door UWV (route ABA – Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen), óf via een gevalideerde loonwaardemeting op de werkvloer (praktijkroute):
  - Personen met die onder de Participatiewet vallen en die niet zelfstandig het WML kunnen verdienen.<sup>14</sup>
  - Personen met een medische beperking die is ontstaan voor hun 18<sup>e</sup> verjaardag of tijdens hun studie, die met een voorziening werken en alleen dankzij deze voorziening WML kunnen verdienen.

Onderstaande figuur vat samen hoe de verschillende groepen die onder de doelgroep van de banenafpraak vallen, in het doelgroepregister worden opgenomen.

**Figuur 2.1** Routes naar het doelgroepregister



De twee routes die gelden voor de personen in de Participatiewet, vergen enige uitleg. De beoordeling van het UWV (route Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen), kan worden aangevraagd door de gemeente óf door een persoon zelf. Bij deze

<sup>14</sup> Instroom via een beoordeling arbeidsvermogen door het UWV of via de praktijkroute.

beoordeling gaat de aandacht er eerst naar uit of er sprake is van beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek. Anders oordeelt het UWV dat de klachten niet te objectiveren zijn en volgt er geen indicatie banenafpraak. Vervolgens wordt het arbeidsvermogen van een persoon op een systematische manier beoordeeld. Daarbij wordt er eerst gekeken welke bewegingen iemand nog kan maken, hoe vaak, op welk tempo, etc. Vervolgens wordt aan de hand van een aantal drempelfuncties vastgesteld of iemand met zijn of haar beperkingen die drempelfuncties kan uitoefenen. Dit zijn verschillende functies waarin een werknemer licht belast wordt en die daardoor ook uitgevoerd kunnen worden door personen met een lichte beperking. Als iemand volgens de beoordelaar géén van die drempelfuncties kan uitoefenen, dan volgt daaruit de beoordeling dat iemand niet zelfstandig het WML kan verdienen. Dat is het criterium voor de banenafpraak; niet zelfstandig in staat zijn om het minimumloon per maand te verdienen, door beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek.

Personen die onder de Participatiewet vallen, kunnen daarnaast ook via de Praktijkroute het doelgroepregister instromen. Deze beoordeling bevat iets minder strenge criteria. De praktijkroute houdt in dat er bij personen die onder de Participatiewet vallen een loonwaardemeting op de werkvloer kan worden uitgevoerd. Daarbij wordt er gekeken naar wat een soortgelijke medewerker moet presteren en wat de persoon die wordt beoordeeld presteert. Als uit de meting blijkt dat de persoon het WML niet op uurbasis kan verdienen, dan geeft dat recht op instroom in het doelgroepregister. Het is daarbij niet van belang of diegene beperkingen ondervindt als gevolg van ziekte of gebrek. Ook is alleen de loonwaarde op die specifieke werkplek van belang. Er wordt niet gekeken of de persoon wel andere drempelfuncties zou kunnen uitvoeren.<sup>15</sup>

Hoofdstuk 3 gaat verder op de doelgroep van de banenafpraak en daarmee ook op de subgroepen die daaronder vallen. De paragraaf hieronder gaat in op de ontwikkeling van de afbakening van de doelgroep banenafpraak.

## 2.2 Ontwikkeling van de afbakening van de doelgroep

We gaan in deze paragraaf in op de ontwikkeling van de doelgroep banenafpraak. Bij sommige groepen binnen de doelgroep is in de loop der jaren sprake geweest van wijzigingen in procedures. Er zijn ook groepen toegevoegd aan de doelgroep van de banenafpraak. We beschrijven hieronder zeven aanpassingen.

### 2.2.1 Zelf beoordeling arbeidsvermogen aanvragen

In de Wet banenafpraak was afgesproken dat gemeenten voor de doelgroep Participatiewet een beoordeling van het arbeidsvermogen door het UWV konden aanvragen voor kandidaten van wie ze dachten dat die tot de doelgroep zouden behoren. In de eerste maanden van 2015 werd duidelijk dat het aantal verzoeken van gemeenten voor een dergelijke beoordeling achterbleef bij de verwachtingen. Om hieraan tegemoet te komen, werd bepaald dat personen uit de doelgroep

---

<sup>15</sup> Deze drempelfuncties komen namelijk niet altijd overeen met de regionale arbeidsmarkt. Zie: Panteia, Praktijkroute Banenafpraak. Meer mensen sneller en makkelijker aan het werk? (2016).

Participatiewet voortaan ook zelf een ABA in konden dienen bij het UWV, zonder tussenkomst van de gemeente.<sup>16</sup> Eind 2015 werd al geconcludeerd dat deze maatregel effect had gehad, omdat het aantal aangevraagde beoordelingen tussen juli en oktober “fors was gestegen”.<sup>17</sup> Overigens speelde hierin ook een andere wijziging een rol: bij invoering van de Wet banenafpraak was geregeld dat gemeenten een vergoeding dienden te betalen aan UWV voor elke ingediende ABA. Gemeenten werden hiervoor weliswaar gecompenseerd, maar toch maakte het gemeenten terughoudend om aanvragen te doen. Daarom is dit budget kort na invoering met terugwerkende kracht gecentraliseerd, waardoor gemeenten niet meer hoefden te betalen voor de ABA. SZW vergoedt deze kosten rechtstreeks aan UWV.

### 2.2.2 **Leerlingen van het Voortgezet Speciaal Onderwijs en het Praktijkonderwijs**

Op 1 april 2016 is ingevoerd dat leerlingen met een achtergrond in het Voortgezet Speciaal Onderwijs (vso), na schriftelijke aanmelding bij UWV, zonder beoordeling worden toegelaten tot het doelgroepregister. Dit werd met terugwerkende kracht ingevoerd. Daarbij werd gezegd dat het van belang is “dat alleen leerlingen in het doelgroepregister komen die beschikken over arbeidsvermogen, beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en ook de wens hebben om in het doelgroepregister te staan.”<sup>18</sup> Vanaf 1 januari 2017 geldt hetzelfde voor leerlingen met een achtergrond in het Praktijkonderwijs (pro): zij worden, wanneer ze dit willen, zonder beoordeling opgenomen in het doelgroepregister.<sup>19</sup>

### 2.2.3 **Personen die dankzij de inzet van een jobcoach wél WML kunnen verdienen**

Bij invoering van de Wet banenafpraak was geregeld dat personen die het WML konden verdienen niet tot de doelgroep behoorden. Er was echter ook een groep die alleen dankzij begeleiding van een jobcoach het WML kon verdienen. Die groep viel buiten de banenafpraak, maar was wel aangewezen op ondersteuning. Sinds 1 januari 2017 kan deze groep ook instromen in het doelgroepregister en behoort deze tot de doelgroep banenafpraak. UWV beoordeelt dit.<sup>20</sup>

### 2.2.4 **Opschorting en afschaffing herbezettingsvoorwaarde**

In de oorspronkelijke vormgeving van de Wet banenafpraak telden nieuwe Wsw-detacheringen alleen mee als ingevulde baan in het kader van de banenafpraak als de gemeente daar een nieuwe beschutte werkplek tegenoverstelde. Dit was de zogenaamde herbezettingsvoorwaarde. Deze voorwaarde is in 2016 opgeschort, en

---

<sup>16</sup> Kamerbrief ‘Indicaties doelgroep banenafpraak’, 8 mei 2015. Ook werd het budget voor de beoordeling gecentraliseerd. In het begin moesten gemeenten per beoordeling circa € 800 betalen aan het UWV. Dit was voor gemeenten een barrière bij het aanvragen (gemeenten hadden hier overigens wel budget voor gekregen). Daarom is gekozen om het budget voor de aanvragen te centraliseren; gemeenten konden vervolgens kosteloos aanvragen indienen, en burgers ook.

<sup>17</sup> Kamerbrief ‘Maatregelen vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafpraak’, 27 november 2015.

<sup>18</sup> Kamerbrief ‘Maatregelen vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafpraak’, 27 november 2015.

<sup>19</sup> In 2014 was dit onderwerp ook al eens besproken. Toen argumenteerde de staatssecretaris tegen de automatische toelating van vso- en pro-leerlingen: Omdat leerlingen uit het vso en pro niet per definitie tot de doelgroep banenafpraak behoren is het ook niet logisch om hen zonder beoordeling op te nemen in het doelgroepregister. Dat zou inhouden dat voetstoots het ‘niet-kunnen’ wordt aangenomen en dit zou de beperking benadrukken. Voorts is het onwenselijk om een beoordeling voor schoolkeuze (van twaalfjarigen) al bepalend te laten zijn voor het oordeel: kan geen WML verdienen later in het leven.” Zie: Kamerbrief ‘banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, 11 december 2014.

<sup>20</sup> Kamerbrief ‘Voortgang vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafpraak’, 29 april 2016.





later definitief afgeschaft.<sup>21</sup> De reden was dat deze voorwaarde door werkgevers als complex werd ervaren en ervoor zorgde dat het voor werkgevers niet duidelijk was of een baan wel of niet meetelde. Het wel of niet meetellen van de baan was namelijk afhankelijk van het aantal beschutte werkplekken dat de gemeente beschikbaar stelde.

### 2.2.5 Invoering van de Praktijkroute

Al relatief snel na invoering van de Wet banenafpraak kwamen er signalen van gemeenten en andere partijen dat zij de criteria die UWV hanteerde voor de beoordeling van de doelgroep te streng vonden. Die kritiek richtte zich over het algemeen op het gebruik van de drempelfuncties: volgens UWV kon een kandidaat in theorie een bepaalde functie zelfstandig uitvoeren, terwijl dat volgens de betrokken gemeente in de praktijk niet mogelijk was en/of dat dergelijke functies niet beschikbaar waren.<sup>22</sup> Daarnaast vonden gemeenten het soms problematisch dat ze werkgevers bij introductie van een kandidaat geen zekerheid konden geven of de kandidaat wel of niet tot de doelgroep behoorde – dit gold voor personen die al geplaatst konden worden voordat de doelgroepbeoordeling van UWV binnen was. Ook bleek in de praktijk dat sommige personen die een negatieve beoordeling van UWV hadden gekregen, op een concrete werkplek een loonwaarde onder WML hadden. Eerder onderzoek van Panteia liet zien dat de groep die voor een ABA werd afgewezen maar waarbij wél via een loonwaardemeting een verminderde loonwaarde was vastgesteld ongeveer dezelfde kenmerken, ondersteuningsbehoefte en gemiddelde loonwaarde had (namelijk 55%) als de groep die wél een indicatie banenafpraak kreeg.<sup>23</sup>

Per 1 januari 2017 is de Praktijkroute als extra route richting het doelgroepregister ingevoerd. De Praktijkroute houdt in dat voor burgers die op grond van de Participatiewet een beroep doen op de gemeente voor ondersteuning een loonwaardemeting op de werkvloer recht kan geven op instroom in het doelgroepregister, wanneer uit een loonwaardemeting blijkt dat de persoon in kwestie in die concrete baan niet het WML kan verdienen. In de Kamerbrief waarin de invoering van de praktijkroute werd aangekondigd was de motivering beknopt: “Om de toegang tot het doelgroepregister van de banenafpraak te versnellen, en het eenvoudiger te maken om personen op een baan te plaatsen, wordt per 1 januari 2017 de praktijkroute ingevoerd.”<sup>24</sup>

### 2.2.6 Gelijkschakeling van quotumdoelgroep met doelgroep banenafpraak

Bij invoering van de Wet banenafpraak was er een groep die niet meetelde voor de banenafpraak, maar wél mee zou tellen op het moment dat een quotum zou worden geactiveerd: deze groep werd de quotumgroep genoemd. Deze bestond uit personen van wie kon worden vastgesteld dat ze vóór hun 18<sup>e</sup> levensjaar (of tijdens studie) al een ziekte of gebrek hadden, en die reeds werken en dankzij de inzet van een voorziening (zoals een aangepaste auto of computerhulpstukken) wel het WML

<sup>21</sup> Tegelijkertijd is het inrichten van beschutte werkplekken een wettelijke plicht geworden voor gemeenten. Zie: Kamerbrief ‘Voortgang vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafpraak’, 29 april 2016. En: Kamerbrief ‘Uitvoering en evaluatie Participatiewet’, 13 juli 2016.

<sup>22</sup> Kamerbrief ‘Maatregelen vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafpraak’, 27 november 2015.

<sup>23</sup> Panteia, *Praktijkroute Banenafpraak. Meer mensen sneller en makkelijker aan het werk?* (2016).

<sup>24</sup> Kamerbrief ‘Invoering Praktijkroute en enkele andere aanpassingen’, 14 oktober 2016.

konden verdienen maar zonder die voorziening daartoe niet in staat waren.<sup>25</sup> Deze groep is in twee stappen toegevoegd aan de doelgroep van de banenafspraken. Eerst zijn de banen van personen uit de quotumregeling die specifiek in de overheidssector werkzaam waren toegevoegd, omdat voor de overheid de quotumregeling is geactiveerd vanaf die datum. Vanaf december 2018 is de volledige quotumdoelgroep gelijkgeschakeld met de doelgroep banenafspraken.<sup>26</sup>

### 2.2.7 Opschorting t+2 regel

Onderdeel van de oorspronkelijke vormgeving van de Wet banenafspraken was de zogenaamde t+2 regel. Deze hield in dat wanneer iemand niet meer aan de doelgroepcriteria voldeed (bijvoorbeeld wanneer iemand inmiddels wél WML kon verdienen of wanneer de Wsw-indicatie afliep), deze persoon ruim twee jaar later (i.e. twee jaar na verdwijnen van de grondslag) uit het doelgroepregister zou stromen en de baan waarop hij werkt niet meer mee zou tellen voor de banenafspraken en een eventueel quotum.

Met ingang van december 2017 is deze regel opgeschort. Dat betekent dat sinds die tijd personen niet meer uit het doelgroepregister kunnen stromen behalve als ze zelf om uitschrijving vragen. Personen die voor 30 december 2017 als gevolg van de t+2 regel waren uitgestroomd, werden bovendien weer terug in het doelgroepregister 'gezet'.<sup>27</sup> Het nieuwe kabinet had hiervoor gekozen omdat men signalen van werkgevers kreeg dat de t+2 regel investeren in de ontwikkeling van personen ontmoedigde; het opschorten zou meer zekerheid bieden aan werkgevers en werknemers.

---

<sup>25</sup> Kamerbrief 'Resultaten brede onderzoek banenafspraken en stand van zaken wet- en regelgeving, 2 juli 2018.

<sup>26</sup> Panteia, Doelgroepgrootte banenafspraken, (2018). Het wetsvoorstel dat o.a. de gelijkgeschakeling regelt ligt voor behandeling in de Eerste Kamer. UWV en Belastingdienst anticiperen op dit onderdeel vanaf 1 december 2018.

<sup>27</sup> Kamerbrief 'Resultaten brede onderzoek banenafspraken en stand van zaken wet- en regelgeving, 2 juli 2018.



3

## 3 De doelgroep banenafpraak

**In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de kenmerken van de huidige doelgroep banenafpraak. Daarna kijken we specifiek welke kenmerken en/of oorzaken bepalend zijn voor hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en leiden tot de ondersteuningsbehoefte. Tot slot gaan we in op de omvang van de groep, hun kansen op werk en hun kans op baanbehoud.**

Hieronder zijn nog een keer de verschillende subgroepen weergegeven die onder de doelgroep van de banenafpraak vallen, inclusief enige achtergrondinformatie bij de groepen.

### **1. Personen die onder de Participatiewet vallen en die niet zelfstandig het WML kunnen verdienen<sup>28</sup>**

Hieronder volgt eerst een opsomming van de verschillende groepen op die onder de Participatiewet vallen:

- Personen die algemene bijstand ontvangen;
- Personen met een WGA-uitkering waarbij de ondersteuning bij arbeidsinschakeling onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W valt. Dit is het geval als op grond van artikel 7, eerste lid, onder deel a, van de Participatiewet het college van B&W eerder ook al zorgdroeg voor de ondersteuning bij arbeidsinschakeling van deze persoon;
- Personen met een uitkering voor nabestaanden/wezen op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw);
- Personen met een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW);
- Personen met een uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ);
- Niet-uitkeringsgerechtigden. Hiervoor geldt de volgende definitie: *“Dit is iemand die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt, geen uitkering ontvangt van het UWV, de SVB, de gemeente, een eigenrisicodrager, of enige andere vergelijkbare uitkeringsverstrekker, en als werkloze werkzoekende staat geregistreerd\* bij het UWV. Dit laatste wil zeggen dat hij minder dan twaalf uur per week werkt terwijl hij wel voor twaalf uur of meer per week voor arbeid beschikbaar is. Een niet-uitkeringsgerechtigde kan dus wel inkomsten uit arbeid hebben, maar geen uitkering”;*

<sup>28</sup> Met niet zelfstandig het WML verdienen wordt bedoeld: ofwel dat iemand een jobcoach nodig heeft voor het verdienen van WML per uur (instroom via beoordeling arbeidsvermogen UWV), ofwel dat iemand loonkostensubsidie nodig heeft vanwege een vastgestelde verminderde loonwaarde (instroom via Praktijkroute).

Personen die onder de Participatiewet vallen, kunnen (zie hoofdstuk 2) op twee manieren tot het doelgroepregister worden toegelaten, namelijk via een Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen bij het UWV of via de praktijkroute. Niet iedereen die onder de Participatiewet valt, wordt toegelaten. Als dit niet het geval is, komt dat doordat het UWV beoordeelt dat zij nog wel het WML kunnen verdienen, of doordat zij geen verminderde loonwaarde hebben en daardoor niet via de praktijkroute in het doelgroepregister kunnen worden opgenomen.

## **2. (Ex) vso/pro-leerlingen die zich schriftelijk, via het ABA-formulier, hebben aangemeld bij UWV**

Deze subgroep betreft ten eerste (ex) leerlingen voortgezet speciaal onderwijs. Dit zijn leerlingen die vanwege een beperking specialistische ondersteuning nodig hebben die het regulier onderwijs niet kan bieden. Er bestaan vier clusters in het vso: 1) blinde, slechthorende leerlingen, 2) dove of slechthorende leerlingen en leerlingen met een taal-spraakontwikkelingsaandoening, 3) lichamelijk gehandicapte en/of verstandelijk gehandicapte en langdurig zieke leerlingen en 4) kinderen met psychische aandoeningen en gedragsproblemen.<sup>29</sup> Deze hele groep 1) tot en met 4) kan zich na hun opleiding aanmelden bij het UWV, waarna zij zonder verdere beoordeling worden opgenomen in het doelgroepregister.

Deze subgroep betreft daarnaast leerlingen uit het praktijkonderwijs. Dit type onderwijs is ooit ingericht om jeugdigen die vanwege hun beperkte cognitieve capaciteiten het beste in de praktijk leren.<sup>30</sup> Over de beperkte capaciteiten van deze groep schrijft de Sectorraad Praktijkonderwijs in 2018 onder andere het volgende: *“Beperkingen in de cognitieve capaciteiten betreffen over het algemeen een beperkte informatieverwerking, beperkte gedragsregulatie, beperkt probleemoplossend vermogen en beperkt in staat zijn om te generaliseren. Deze beperkingen maken dat jongeren uit het praktijkonderwijs meer dan andere jongeren moeite kunnen hebben met het uitvoeren van bepaalde taken, alsmede met de sociale omgang, en daar soms in meer of mindere mate ondersteuning bij nodig hebben.”*

## **3. Personen met een Wsw-indicatie**

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) was bedoeld voor personen die door een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap niet onder normale omstandigheden kunnen werken. In de sociale werkvoorziening<sup>31</sup> wordt het werk aangepast aan de mogelijkheden van die groep.<sup>32</sup> De groep die voor 31 december 2014 een Wsw indicatie kreeg en een dienstverband had, is van rechtswege in haar geheel opgenomen in het doelgroepregister. Instroom in deze groep is sinds de invoering van de Participatiewet niet meer mogelijk.

---

<sup>29</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs>

<sup>30</sup> Sectorraad Praktijkonderwijs. (2018). Praktijkonderwijs biedt jongeren in een kwetsbare positie perspectief op werk!

<sup>31</sup> De SW-bedrijven worden tegenwoordig vaak sociale ontwikkelbedrijven genoemd.

<sup>32</sup> [https://www.uwv.nl/particulieren/arbeidsbeperkt/wajong/werk-vinden-en-houden/detail/begeleiding-hulp-bij-werk/werken-in-de-sociale-werkvoorziening-wsw#:~:text=De%20Wet%20sociale%20werkvoorziening%20\(WSW,werk%20aangepast%20aan%20uw%20mogelijkheid en.](https://www.uwv.nl/particulieren/arbeidsbeperkt/wajong/werk-vinden-en-houden/detail/begeleiding-hulp-bij-werk/werken-in-de-sociale-werkvoorziening-wsw#:~:text=De%20Wet%20sociale%20werkvoorziening%20(WSW,werk%20aangepast%20aan%20uw%20mogelijkheid en.)

#### 4. Wajongers met arbeidsvermogen

In de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) stromen vanaf 2015 alleen maar personen in die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. De subgroep Wajongers met arbeidsvermogen betreft de groep die voor 2015 al in de Wajong is ingestroomd en arbeidsvermogen heeft. Het gaat hierbij om personen die:

- Een taak kunnen uitvoeren in een arbeidsorganisatie; en
- Over basale werknemersvaardigheden beschikken; en
- Aaneengesloten kunnen werken gedurende ten minste een periode van één uur; en
- Ten minste vier uur per dag belastbaar zijn, of ten minste twee uur per dag belastbaar zijn en in staat zijn per uur ten minste een bedrag te verdienen dat gelijk is aan het minimumloon per uur.<sup>33</sup>

#### 5. Personen met een Wiw-baan of ID-baan

Deze subdoelgroep bestaat uit personen die aan het werk zijn gekomen via de oude regelingen 'Wet inschakeling werkzoekenden' en 'Besluit in- en doorstroombanen'. De banen via deze regelingen waren bedoeld voor bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Net als in de groep met personen met een Wsw-indicatie is er in deze groep geen nieuwe instroom meer mogelijk.

#### 6. Personen met een medische beperking die is ontstaan voor hun 18<sup>e</sup> verjaardag of tijdens hun studie, die met een voorziening werken en alleen dankzij deze voorziening WML kunnen verdienen

De omschrijving van deze doelgroep is vanzelfsprekend. Deze groep kan al het WML verdienen, maar zou dit niet doen zonder die voorziening.

### 3.1 Kenmerken en oorzaken

Om de kenmerken en oorzaken van de huidige doelgroep banenafpraak te beschrijven, is deskresearch verricht en zijn interviews afgenomen met experts. Hierna volgen eerst de bevindingen uit de deskresearch, daarna wordt ingegaan op de uitspraken van de experts en als laatste komen de resultaten die uit de kwantitatieve fase naar voren komen aan de orde.

#### 3.1.1 Deskresearch: UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021

In de UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021 zijn gegevens opgenomen over een groep die wordt aangeduid als 'Participatiewetters in het doelgroepregister'.<sup>34</sup> Dit gaat in principe over de doelgroep banenafpraak, exclusief personen met een Wiw- of ID-baan, met een Wsw-indicatie en Wajongers.

<sup>33</sup> UWV. (2021). UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021.

<sup>34</sup> UWV. (2021). UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021. <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/monitor-arbeidsparticipatie-arbeidsbeperkten-2021.pdf>

Volgens de monitor bestaat de groep Participatiewetters in het doelgroepregister voor 61% uit mannen en 39% uit vrouwen. Verder is 45,3% van alle Participatiewetters in het doelgroepregister aan het werk. De tabel hieronder geeft een aantal kenmerken weer van het werk.

**Tabel 3.1 Kenmerken van het werk van Participatiewetters in het doelgroepregister**

Kenmerk	Percentage
<b>Soort contract</b>	
Vast contract	32%
Tijdelijk contract	54%
Uitzendkracht	14%
<b>Verloonde uren per week</b>	
< 12 uur	11%
12 tot 20 uur	12%
20 tot 36 uur	47%
>= 36 uur	30%

Bron: UWV Monitor Arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021

Van de werkende Participatiewetters in het doelgroepregister, werkt een derde op basis van een vast contract. De overige werkenden doen dit op basis van een tijdelijk contract of als uitzendkracht. Het aantal uren dat men per week werkt verschilt, maar het overgrote deel (77%) werkt minimaal 20 uur per week. Ongeveer de helft van de werkende Participatiewetters uit het doelgroepregister werkt met de inzet van loonkostensubsidie.

### 3.1.2

#### **Deskresearch: Onderzoeksrapport 'Kenmerken doelgroep banenafspraken'**

Een andere belangrijke bron voor de analyse van de kenmerken van en oorzaken voor de situatie van de huidige doelgroep is het rapport 'Kenmerken doelgroep banenafspraken'.<sup>35</sup> Daarin worden de algemene kenmerken van de doelgroep banenafspraken beschreven, maar ook de kenmerken die binnen die doelgroep samenhangen met het wel of niet vinden en behouden van een baan.

#### **Geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, migratieachtergrond en woonregio**

In de tabel hierna volgt de verdeling naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau.

<sup>35</sup> De Beleidsonderzoekers/Epsilon Research, Kenmerken doelgroep banenafspraken (2021).  
<https://open.overheid.nl/repository/ronl-9774691601ddc893f83120e8ff8a98906fa93123/1/pdf/bijlage-2-rapport-kenmerken-doelgroep-banenafspraken-21-december-2021.pdf>

**Tabel 3.2** Harde kenmerken van de doelgroep banenafpraak

Kenmerk	Percentage
<b>Geslacht</b>	
Man	61,0%
Vrouw	39,0%
<b>Leeftijd</b>	
< 25 jaar	19,2%
25 – 35 jaar	32,5%
35 – 45 jaar	15,3%
45 – 55 jaar	14,9%
> 55 jaar	18,1%
<b>Opleidingsniveau</b>	
Basisonderwijs	22,3%
Lager onderwijs	30,2%
Middelbaar onderwijs	28,8%
Hoger onderwijs	6,1%
Onbekend	12,5%
<b>Land van herkomst</b>	
Geen migratieachtergrond	74,0%
Westerse migratieachtergrond	7,6%
Niet-westerse migratieachtergrond	18,5%
<b>Woonregio<sup>36</sup></b>	
Midden	37,5%
Randstad	30,9%
Periferie	31,6%

Bron: Kenmerken Doelgroep Banenafpraak (2021).

De man/vrouw verhouding is hetzelfde als de verhouding die in de arbeidsmarktmonitor arbeidsbeperkten van het UWV naar voren kwam. De leeftijden van de personen in het doelgroepregister zijn in grote lijnen gelijkmatig verdeeld. Alleen de groep 25- tot 35-jarigen springt eruit met 32,5%. Wat betreft opleidingsniveau valt

<sup>36</sup> Onder 'Midden' vallen de regio's Flevoland, Brabant, Overijssel en Gelderland (excl. de Achterhoek). Onder 'Randstad' vallen de regio's Noord- en Zuid-Holland en Utrecht. Onder 'Periferie' vallen de regio's Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland, Limburg en de Achterhoek.



op dat een grote meerderheid (52,5%) maximaal alleen basis- of lager onderwijs heeft afgerond. Van 12,5% van de personen in het register is niet bekend welk opleidingsniveau ze hebben en 6,1% van de personen is hoger opgeleid. Verder heeft 7,6% van de personen in het doelgroepregister een westerse migratieachtergrond en 18,5% van de personen een niet-westerse migratieachtergrond. Gemeten naar de verhouding in bevolkingsaantallen van de verschillende woonregio's, is de conclusie dat personen woonachtig in de periferie van het land oververtegenwoordigd zijn.

In het rapport 'Kenmerken doelgroep banenafpraak' zijn ook cijfers opgenomen over de verschillende zachte kenmerken van de personen in het doelgroepregister. We beschrijven hieronder de belangrijkste resultaten en splitsen deze uit naar subdoelgroep.<sup>37</sup>

### **Belastbaarheid**

Gemiddeld zijn personen in het doelgroepregister 32,5 uur per week beschikbaar voor werk. Dit blijkt volgens het onderzoek Kenmerken Doelgroep banenafpraak (2021) vergelijkbaar is met de belastbaarheid van de doelgroep. De subdoelgroepen (ex) vso/pro-leerlingen (hierna: vso/pro) en de personen die via de Praktijkroute instromen (hierna: Participatiewet praktijkroute), zijn het meeste aantal uren belastbaar. De subdoelgroep die vanuit de Participatiewet via een beoordeling van het UWV instroomt (hierna: Participatiewet ABA) en de Wsw-groep zijn het minste aantal uren belastbaar.

### **De Participatieladder**

In het onderzoek is verder aandacht uitgegaan naar de Participatieladder die gemeenten gebruiken om de afstand tot de arbeidsmarkt van een klant te bepalen. De tekstbox hierna geeft de verschillende treden op de ladder van laag naar hoog weer.

Trede 1: Geïsoleerd: Geen contact buitenshuis behalve functionele contacten zoals een bezoek aan de huisarts of fysiotherapeut.

Trede 2: Sociale contacten, gericht op ontmoeten: Wekelijks contact met anderen buitenshuis zoals het deelnemen aan een koffieochtend of het volgen van cursussen/taallesen.

Trede 3: Deelname aan activiteiten, gericht op het leveren van een bijdrage: Deelname aan activiteiten met uitvoering van taken met een lage werkdruk en met weinig eigen verantwoordelijkheid en/of zelfstandigheid.

Trede 4: Onbetaald werk, gericht op werk: Voert zelfstandig taken uit en/of draagt verantwoordelijkheden en/of opbrengst heeft economische waarde; en/of volgt een beroepsopleiding.

Trede 5: Betaald werk met ondersteuning: Betaald werk met aanvullende uitkering en/of instrumenten UWV of Werk & Inkomen (gemeente) en/of in combinatie met het volgen van een beroepsopleiding.

Trede 6: Betaald werk: Betaald werk zonder aanvulling.

<sup>37</sup> Bij de beschrijving van de zachte kenmerken zijn de resultaten van de competenties en affiniteiten achterwege gelaten, omdat dit geen kenmerken zijn. Ook de gemiddelde beperkingsscore is achterwege gelaten, omdat een gesprekspartner ons er in een interview op wees dat die score niet alleen is gebaseerd op beperkingen. Bovendien zegt de gemiddelde beperkingsscore niets over de inhoudelijke ondersteuningsbehoefte van de personen in het doelgroepregister.

In totaal bevindt 22,2% van de personen in het doelgroepregister zich volgens het onderzoek op trede 6 van de Participatieladder. Zij voeren betaald werk uit zonder aanvulling. Op de treden daarna bevinden zich achtereenvolgens 23,6% (trede 5), 10,8% (trede 4), 12,2% (trede 3), 21,8% (trede 2) en 9,4% (trede 1) van de personen in het doelgroepregister. Het laagst op de participatieladder bevindt zich de subdoelgroep Participatiewet ABA; 40% van die groep bevindt zich op trede 1 of 2 van de Participatieladder. De subdoelgroepen Participatiewet praktijkroute en Wsw hebben de beste score op de Participatieladder. Van de overige twee subdoelgroepen scoort de groep vso/pro iets hoger dan de groep Wajong. Zoals ook in een van de interviews werd gememoreerd, maakt de indeling naar trede soms geen goed onderscheid wat betreft de persoonlijke problematiek van een persoon. Zo kan iemand zich cognitief op trede 6 bevinden, terwijl diegene zich op sociaal vlak op trede 1 bevindt. Gemiddeld genomen zal de verdeling naar trede echter een goede weergave zijn van de afstand tot de arbeidsmarkt die de personen in het doelgroepregister kennen.

#### **Groei-potentieel**

Voor alle personen in het doelgroepregister met een score op de Participatieladder, behalve voor personen op trede zes, is aangegeven of de persoon groei-potentieel heeft. Dit betreft 77,8% van alle personen. Ongeveer 82% van die groep heeft volgens hun beoordelaar groei-potentieel, wat in totaal neerkomt op 64% van alle personen in het doelgroepregister.

#### **Baanvind- en verlieskansen**

Naast de hierboven beschreven kenmerken is in het rapport 'Kenmerken Doelgroep Banenafspraken' (2021) ook beschreven welke kenmerken correleren met baanvindkansen en met de kans op het behouden/verliezen van een baan. Dit zijn kenmerken die samenhangen met de kwetsbare positie van personen in het doelgroepregister. Belangrijk daarbij is dat het gaat om een samenhang. Er kan niet direct worden gesteld dat de kenmerken hieronder een oorzaak zijn van de kwetsbare positie van personen in het doelgroepregister.

Tabel 3.3 hierna geeft een overzicht van de verschillende kenmerken binnen de doelgroep banenafspraken en hun samenhang met het vinden van een baan.



**Tabel 3.3 Kenmerken van personen in het doelgroepregister en samenhang met het vinden van een baan**

Kenmerk	Samenhang met vinden van een baan	Relevante uitzonderingen
Geslacht	Mannen vinden eerder een baan dan vrouwen	Geen
Leeftijd	Een jongere leeftijd hangt sterker samen met het vinden van een baan	Geen
Opleidingsniveau	Een hogere opleiding hangt sterker samen met het vinden van een baan	De groep Wajong
Migratieachtergrond	Van sterkste naar minst sterke samenhang met het vinden van een baan: Geen migratieachtergrond, westerse migratieachtergrond, niet-westerse migratieachtergrond	De groep Wsw met een westerse migratieachtergrond
Woonregio	Geen samenhang	Geen
Recente werkervaring	Recente werkervaring hangt sterker samen met het vinden van een baan	De groep Participatiewet praktijkroute

Bron: Kenmerken Doelgroep Banenafpraak (2021).

De baanvindkansen in 2019 zijn berekend voor de personen die in december 2018 geen betaald werk hadden. De grootste voorspeller voor het vinden van werk, is het hebben van arbeidsverleden door betaald werk in het jaar ervoor. Dit geldt alleen niet voor de groep Participatiewet praktijkroute, omdat de initiële samenhang met het vinden van werk in die groep heel hoog is. Zij worden namelijk pas aangemeld voor het doelgroepregister nadat ze werk hebben gevonden. Verder bestaat er een samenhang tussen de baanvindkans en de leeftijd van personen in het doelgroepregister. Personen onder de 25 jaar vinden gemiddeld 2,5 keer sneller een baan dan personen van 55 jaar en ouder.

Er bestaat een negatieve samenhang tussen de baanvindkans en het hebben van een migratieachtergrond. Dit geldt voor alle subgroepen, behalve voor de groep Wsw'ers met een westerse migratieachtergrond. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat personen met een migratieachtergrond de Nederlandse taal mogelijk minder goed beheersen, of de vooroordelen die er op de arbeidsmarkt bestaan ten aanzien van personen met een migratieachtergrond. Tot slot bestaat er ook een samenhang tussen de baanvindkans en het opleidingsniveau van personen in het doelgroepregister. Personen met een lager opleidingsniveau komen daar gemiddeld minder snel aan een baan, met uitzondering van de groep Wajong waar hoger opgeleiden juist minder snel aan een baan blijken te komen.

#### **Baanbehoud- en verlieskansen**

Naast de mate waarin personen een baan vinden, bepaalt ook de mate waarin personen hun baan behouden of zij een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt



hebben. Hieronder komen kenmerken van de personen in het doelgroepregister die samenhangen met het behouden of verliezen van een baan aan bod. Tabel 3.4 geeft de resultaten.

Recent onderzoek van UWV levert op dat de kansen op baanbehoud van personen in het doelgroepregister toenemen. Van de werkzame personen in het doelgroepregister in het derde kwartaal van 2020 was 87% in 2021 nog steeds werkzaam tegen 84% in het voorgaande jaar (2019 op 2020).<sup>38</sup>

Tabel 3.4 Kenmerken van personen in het doelgroepregister en samenhang met het behouden van een baan

Kenmerk	Samenhang met baanbehoud	Relevante uitzonderingen
Geslacht	Geen	n.v.t.
Leeftijd	Een hogere leeftijd hangt sterker samen met het behouden van een baan	De groepen vso/pro en Participatiewet (Praktijkroute). Binnen deze groepen behouden jongeren <25 jaar vaker hun baan
Opleidingsniveau	Een hoger opleidingsniveau hangt sterker samen met het behouden van een baan	De groep Participatiewet (Praktijkroute). Daarbij bestaan er geen verschillen tussen opleidingsniveaus
Migratieachtergrond	Van sterkste naar minst sterke samenhang met baanbehoud: Geen migratieachtergrond, westerse migratieachtergrond, niet-westerse migratieachtergrond	Geen
Omvang werkweek	32+ uur een bijna vier keer zo grote kans op baanbehoud dan 8 uur of minder	Geen

Bron: Kenmerken Doelgroep Banenafpraak (2021).

Onder personen in het doelgroepregister bestaat er een samenhang tussen het behouden van een baan en de leeftijd. Oudere werkenden behouden gemiddeld genomen vaker hun baan. Dit geldt voornamelijk in de Wsw-groep. Binnen de groep vso/pro en Participatiewet (Praktijkroute) geldt juist dat jongeren onder de 25 vaker hun baan behouden. Het is bij deze resultaten overigens wel de vraag of de werkgever of de werknemer het initiatief tot baanverandering neemt. Dat werd in het kader van het betreffende onderzoek niet onderzocht.

Ook de omvang van de werkweek hangt samen met het behouden van een baan. Personen die veel uren werken in de week (32+ uur), behouden gemiddeld vier keer

<sup>38</sup> UWV, Duurzaamheid van werk binnen de banenafpraak 2020-2021. Analyse op basis van het doelgroepregister en de polisadministratie (2023).

zo vaak hun baan dan personen die acht uur of minder in de week werken. Deze samenhang is bovendien binnen alle subdoelgroepen terug te zien.

### **Kwalitatieve resultaten**

Tot slot zijn in het kader van het onderzoek Kenmerken Doelgroep Banenafpraak (2021) ook interviews afgenomen waar kenmerken uit naar voren kwamen die belangrijk zijn bij het vinden en behouden van werk. Daaruit kwam naar voren dat vooral de volgende kenmerken de kansen van personen in het doelgroepregister vergroten om een baan te vinden of te behouden:

- Werknemersvaardigheden (denk aan communiceren en op tijd komen);
- Motivatie;
- Pro-activiteit;
- Reflectie en zelfkennis;
- Een sociaal netwerk;
- Beheersing van de Nederlandse taal;
- Opleidingsniveau;
- Een voorspelbare beperking.

Een voorspelbare beperking is van invloed op het vinden en behouden van werk, omdat werkgevers dan beter weten waar ze aan toe zijn. Iemand die 40 uur per week beschikbaar is met een laag werktempo, is in dat opzicht in het voordeel in vergelijking met iemand die de ene dag intensievere begeleiding nodig heeft dan de andere dag en daarmee ook van dag tot dag andere prestaties levert. Grofweg levert dit dan ook een groter nadeel op voor personen met een psychische beperking, die vaker een onvoorspelbare component kennen.

### **3.1.3 Bijdragen uit de interviews voor dit onderzoek**

In het huidige onderzoek is er tijdens de interviews ook aandacht besteed aan de kenmerken van de huidige doelgroep banenafpraak en oorzaken voor hun situatie als gevolg waarvan zij een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt ervaren.

#### **Kenmerken**

Veel gesprekspartners vonden het lastig om hierover uitspraken te doen, omdat ze constateerden dat de groep die nu in het doelgroepregister is opgenomen erg divers is. Een veel gegeven antwoord op de vraag wat de doelgroep onder de banenafpraak kenmerkt, was dan ook gerelateerd aan het belangrijkste criterium om het register in te kunnen stromen, namelijk dat de meeste personen in het doelgroepregister niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen.<sup>39</sup> Dit lijkt een logisch antwoord gezien de huidige wetgeving, maar het geldt niet voor iedereen in het register, omdat er ook groepen van rechtswege en dus zonder beoordeling van het verdienvermogen in het doelgroepregister zijn opgenomen. Voorbeelden daarvan zijn de groep Wajongers met arbeidsvermogen en de groep personen met een Wsw-indicatie. Van die groepen werd destijds verondersteld dat zij niet het WML kunnen verdienen, maar dit hoeft niet in elk specifiek geval zo te zijn. Er zitten personen in het doelgroepregister die een salaris (ver) boven het minimumloon (kunnen) verdienen.

---

<sup>39</sup> Bij de route indicatie ABA en praktijkroute gaat het om niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Bij de route indicatie ABA gaat het om het WML per maand op basis van drempelfuncties, bij de praktijkroute om het WML per uur.

Naast de diversiteit in het doelgroepregister, was er nog een andere reden waarom men de vraag naar algemene kenmerken/oorzaken moeilijk te beantwoorden vond. Die reden volgde eruit dat er verschillende manieren zijn waarop de verschillende subgroepen in het doelgroepregister terecht zijn gekomen. Zo zijn de groep Wajongers met arbeidsvermogen en de groep personen met een Wsw-indicatie van rechtswege in het register opgenomen. Daarnaast zijn er echter nog de groep (ex) vso/pro-leerlingen die via een aanvraag bij het UWV zonder beoordeling in het register worden opgenomen, de groep Participatiewet die via de praktijkroute instroomt en de groep Participatiewet die instroomt via een beoordeling door het UWV (ABA). Al die verschillende routes naar het doelgroepregister zorgen ervoor dat elke subgroep weer andere kenmerken heeft dan de andere subgroepen. Ook is de bepaling of men tot de doelgroep behoort bij de ene groep meer een momentopname dan bij de andere.

Kenmerken die vaker werden genoemd, waren het opleidingsniveau en de beperkte flexibiliteit van personen. Gesprekspartners gaven aan dat de personen in het doelgroepregister vaker maximaal over mbo 2 werk- en denkniveau beschikken en dat ze vaker slecht van begrip zijn. Oorzaken hiervan zijn soms bijvoorbeeld gelegen in een verstandelijke beperking. Ook werden problemen in het persoonlijk sociaal functioneren genoemd, waaronder bijvoorbeeld moeite hebben met het accepteren van gezag, het overzien en plannen van het werk en moeite met veranderingen. Een oorzaak die daar soms bij werd genoemd, was bijvoorbeeld een aandoening op het autismespectrum. Verder linkten gesprekspartners het niet kunnen verdienen van het WML ook aan een te grote energetische uitdaging, waardoor personen minder uren per week belastbaar zijn. Dit volgt volgens gesprekspartners vaak uit een fysieke handicap, die volgens een van de gesprekspartners op zichzelf al een 'energieslurper' kan zijn. Tot slot gaven gesprekspartners aan dat personen in het doelgroepregister vaker medicatie gebruiken.

### **Oorzaken**

Wat betreft de oorzaken die ten grondslag liggen aan de opname van personen in het doelgroepregister, gaat het volgens gesprekspartners om een grote diversiteit aan verschillende oorzaken. Dat is weer terug te voeren op de verschillende manieren om in het doelgroepregister opgenomen te worden.

Aan de ene kant zijn er bijvoorbeeld de groepen 'Participatiewet via beoordeling UWV (ABA)' en Wajongers met arbeidsvermogen. Bij beide groepen is er altijd sprake van een medische oorzaak. Dat wil zeggen dat het gaat om objectieve kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek. Voorbeelden van medische kenmerken/oorzaken zijn beperkingen aan het gehoor of het zicht, verstandelijke, psychische of lichamelijke handicaps, of bijvoorbeeld chronische ziekten. Aan de andere kant is er echter ook de groep 'Participatiewet via praktijkroute' waarbij het criterium 'objectieve kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek' is losgelaten. Er wordt bij die groep alleen gekeken of iemand het WML kan verdienen. Gesprekspartners gaven aan dat het bij de groep Praktijkroute daarom niet altijd om medische oorzaken gaat, maar dat ook psychosociale factoren vaak een rol spelen. Te denken valt daarbij aan een gebrek aan zelfvertrouwen, een gebrek aan regie over het eigen leven, beperkte psychische weerbaarheid, stress als gevolg van geld- of gezinsproblemen, etc.



Daarnaast hebben personen die via de praktijkroute vanuit de Participatiewet instromen soms ook lichtere beperkingen in vergelijking met de personen uit de Participatiewet die via een beoordeling van het UWV het register instromen. Dat komt omdat er bij een beoordeling van het UWV wordt getoetst of iemand in theorie nog een van de drempelfuncties kan vervullen, terwijl er in de praktijkroute alleen wordt gekeken naar de verdien capaciteit in iemands huidige functie. De vraag of iemand het WML kan verdienen, hangt samen met de match tussen diens beperking en het soort werk dat iemand doet. In de ene functie zal het iemand met een specifieke beperking wel lukken om het WML te verdienen, maar in de andere functie met die specifieke beperking niet. Bij een loonwaardemeting op de werkvloer wordt er niet gekeken naar de match tussen de functie en iemands beperkingen. Bij een beoordeling van het UWV op basis van drempelfuncties wel.

Over het algemeen is er bij de personen in het doelgroepregister in de ogen van de gesprekspartners sprake van stevige beperkingen als gevolg van medisch objectiveerbare ziekten of gebreken. In lijn met de verschillende instroomroutes bestaan er ook personen met lichtere beperkingen en of beperkingen als gevolg van psychosociale problematiek.

## 3.2 De kwetsbare positie en ondersteuningsbehoefte

Om een nader beeld te schetsen van de ondersteuningsbehoefte is het eerst noodzakelijk om te definiëren wat we onder een 'kwetsbare positie op de arbeidsmarkt' verstaan. Pas daarna is het mogelijk om te analyseren als gevolg van welke kenmerken/oorzaken de personen in het doelgroepregister hun specifieke ondersteuningsbehoefte hebben (onderzoeksvraag 1). In de hoofdstukken 4 tot en met 9 vergelijken we dit vervolgens met andere (groepen) personen.

De definitie van een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt leiden wij af uit de doelstelling van de Wet Banenafpraak. De doelstelling is om in 2026 in totaal 125.000 extra banen te hebben gecreëerd. Om een baan te laten meetellen voor de banenafpraak, geldt dat iemand op het moment van meten nog steeds werkzaam moet zijn op die baan.<sup>40</sup> Daaruit volgt dat een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt kan worden gedefinieerd als 'moeite met het vinden en/of het behouden van werk'. Immers, als iemand zijn baan voor 2026 weer verliest, dan telt die baan niet meer mee voor de banenafpraak. Veel gesprekspartners benaderden een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hetzelfde.

### **Kanttekening bij de definitie van een 'kwetsbare positie op de arbeidsmarkt'**

Een andere bevinding was ook dat het werken onder iemands niveau zorgde voor een kwetsbare positie. Dat kon volgens de gesprekspartners namelijk zorgen voor een bore-out. Het feit dat iemand nog een drempelfunctie kan beoefenen zegt volgens gesprekspartners in theorie wel iets, maar zij benoemen ook dat deze manier van meten niet aansluit bij de praktijk van hoogopgeleide professionals. Iemand met een WO-opleiding wordt bijvoorbeeld niet gelukkig van

<sup>40</sup> Voor het tellen van één baan geldt dat iemand op het moment van meten 25,5 uur per week moet werken. Kleinere of grotere banen dan 25,5 uur tellen naar rato van het aantal verloonde uren mee.

lopendebandwerk. Zij kunnen vaak wel zelfstandig een drempelfunctie uitvoeren, maar geen functie op niveau. Deze groep komt niet in aanmerking voor het doelgroepregister, terwijl zij vaak niet zelfstandig, zonder jobcoach, een baan op niveau kunnen uitvoeren. Sommige gesprekspartners benoemden dat ook dit onder een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt valt. De wet Werk en Zekerheid stelt echter dat iedereen met een bepaalde werkloosheidsduur op een gegeven moment werk onder zijn/haar niveau moeten aanvaarden. Dat impliceert min of meer dat dit punt van overkwalificatie volgens de wet niet relevant is.

### 3.2.1 De ondersteuningsbehoefte van de doelgroep banenafpraak

De ondersteuningsbehoefte van personen volgt onder andere uit de kenmerken/oorzaken als gevolg waarvan zij meer moeite hebben bij het vinden en/of behouden van een baan. Die ondersteuningsbehoefte beschrijven we eerst. Ook gaan we in op een aantal overige belemmeringen die uit de interviews naar voren kwamen, die niet direct zijn te koppelen aan de kenmerken en/of oorzaken van de personen in het doelgroepregister. Die belemmeringen leiden echter wel tot de behoefte aan ondersteuning zoals men die met de indicatie banenafpraak ontvangt. Dat wil zeggen, een extra steuntje in de rug door een extra reden voor werkgevers om hen aan te nemen.

Gezien de diversiteit in kenmerken en oorzaken als gevolg waarvan personen in het doelgroepregister problemen ervaren met het vinden en behouden van werk, bestaan er ook verschillen in de ondersteuningsbehoeften van personen. Binnen de ondersteuningsbehoefte van personen worden de behoefte aan re-integratietrajecten, persoonlijke begeleiding, werkvoorzieningen, financiële ondersteuning en risicoverlaging voor werkgevers, en de indicatie banenafpraak onderscheiden.

#### Re-integratietrajecten

In de gesprekken met de experts over de ondersteuningsbehoefte van de personen in het doelgroepregister, werden re-integratietrajecten weinig tot niet benoemd. Eén expert benoemde wel dat de doelgroep soms ook de nodige opleiding/begeleiding nodig heeft, omdat het soms om dingen gaat als op tijd komen, het opdoen van werkritme en om überhaupt op werk aankomen. Naast het opdoen van werkritme duidt dit echter meer op de behoefte aan persoonlijke begeleiding dan op de behoefte aan de inzet van re-integratietrajecten. Een mogelijke verklaring dat de behoefte aan de inzet van re-integratietrajecten relatief onderbelicht is gebleven, is dat men vaak van mening is dat personen in het doelgroepregister klaar zijn om aan het werk te gaan. Op het moment dat zij dat namelijk (nog) niet zijn, omdat er bijvoorbeeld nog voorliggende ziekten, gebreken of problemen moeten worden overwonnen, dan leidt de gemeente of het UWV deze personen over het algemeen nog niet toe naar een indicatie banenafpraak. Ook kan een rol spelen dat men van mening is dat werk vinden de enige manier voor de betreffende persoon is om verder te komen; re-integratie activiteiten zijn dan vaak al achter de rug.

#### Persoonlijke begeleiding

Iets wat enigszins overlapt met de behoefte aan re-integratietrajecten, is persoonlijke begeleiding. Bij re-integratietrajecten wordt er gekeken welke mogelijkheden iemand



heeft om weer terug aan het werk te gaan en hoe dit bereikt kan worden. Naast verschillende andere aspecten zit daar ook altijd een stukje persoonlijke begeleiding bij. De persoonlijke begeleiding zoals wij dat hier bedoelen, gaat echter over meer dan alleen de begeleiding bij een terugkeer naar (of bij jongeren: het vinden van) werk. Het gaat ook om de begeleiding bij het vinden en behouden van werk als iemand geen re-integratietraject meer nodig heeft.

In de interviews kwam deze ondersteuningsbehoefte vaker aan de orde. Gesprekspartners gaven aan dat de doelgroep in de banenafpraak om verschillende redenen behoefte kan hebben aan persoonlijke ondersteuning in de vorm van bijvoorbeeld een jobcoach. Ten eerste, zo bleek ook al bij het stuk over de re-integratietrajecten, gaan de problemen bij de doelgroep banenafpraak soms al om dingen zoals op tijd of überhaupt op het werk verschijnen. Deze problemen vloeien vaak voort uit kenmerken als 'beperkte flexibiliteit' en 'problemen in persoonlijk sociaal functioneren', of uit een oorzaak zoals een verstandelijke handicap. Bij dat soort (gedrags)problemen en bij beperkte werknemersvaardigheden hebben werknemers behoefte aan persoonlijke begeleiding op de werkvloer.

Ten tweede, zoals ook al eerder in dit hoofdstuk naar voren kwam, is er bij personen met een fysieke handicap ook vaak behoefte aan een jobcoach. De verklaring hiervoor is dat een fysieke handicap op zichzelf soms al veel energie kan kosten, laat staan in combinatie met werk. Een gesprekspartner gaf aan dat men daardoor vaak behoefte heeft aan een coach; om daarmee om te leren gaan en om te voorkomen dat men over de eigen grenzen heen gaat.

Ten derde hebben de personen in het doelgroepregister volgens gesprekspartners vaak een jobcoach nodig om de (toekomstige) werkgever te ondersteunen bij het begeleiden van de werknemer. Dit volgt allereerst uit een kennislacune die werkgevers soms hebben rondom de subsidies en andere vormen van ondersteuning die er beschikbaar zijn als zij iemand uit het doelgroepregister willen aannemen. Een jobcoach kan hen daar goed over informeren en bij ondersteunen. Daarnaast kan de jobcoach werkgevers ook ondersteunen bij de begeleiding van de werknemer. Werkgevers hebben niet altijd de kennis in huis rondom bijvoorbeeld de inzet van werkvoorzieningen of de psychosociale behoeften van werknemers uit het doelgroepregister. Ook daar kan een jobcoach en goed bij ondersteunen, wat de kans op een duurzame plaatsing vergroot.

### **Werkvoorzieningen**

De behoefte aan werkvoorzieningen kwam ook vaker naar voren in de interviews. Werkvoorzieningen zijn hulpmiddel(en) om het werk goed uit te kunnen voeren. Gezien de grote variëteit van de oorzaken die tot problemen leiden bij de personen in het doelgroepregister, heeft het geen verdere uitleg dat er ook een grote variëteit bestaat in de verschillende behoeften aan werkvoorzieningen. Enkele voorbeelden zijn aangepaste toetsenborden, het gebruik van Brailleschrift, een stilleruimte, een schrijf- of gebarentolk of een aangepaste auto. Er is vaak weinig tot geen sprake van dynamiek in deze ondersteuningsbehoeften. Dat wil zeggen, het komt niet vaak voor dat iemand eerst wel behoefte heeft aan een werkvoorziening en daarna niet meer, of andersom.



### **De no-risk polis en financiële ondersteuning voor de werkgever**

Onder deze noemer vallen verschillende instrumenten. De gemene deler tussen die instrumenten is om werkgevers erin tegemoet te komen dat deze werknemers minder produceren en/of werkgevers een groter risico lopen doordat ze iemand uit het doelgroepregister in dienst nemen. Het gaat daarbij om de volgende instrumenten<sup>41</sup>:

- No-risk polis. De no-riskpolis komt werkgevers tegemoet in de loonkosten als iemand uit de doelgroep van de WIA, Wajong, beschut werk of het doelgroepregister uitvalt.<sup>42</sup> Ook zorgt de no-risk polis ervoor dat de publiek verzekerde werkgever geen hogere premie hoeft te betalen voor de Ziektewet of voor de WIA en dat de eigenrisicodragende werkgever niet zelf verantwoordelijk is voor betaling van de Ziektewet of de WIA.
- Loonkostensubsidie. Gemeenten komen met dit instrument werkgevers tegemoet in de loonkosten als zij personen in dienst nemen/hebben die niet het wettelijk minimumloon per uur kunnen verdienen.<sup>43</sup> Dit instrument is er alleen voor gemeenten en is er daarmee alleen voor personen die onder de Participatiewet vallen. Er bestaat geen maximale looptijd voor het gebruik van loonkostensubsidie.
- Loondispensatie. Het UWV heeft zijn eigen instrument om werkgevers tegemoet te komen. Werkgevers komen in aanmerking voor loondispensatie wanneer zij een Wajonger met arbeidsvermogen in dienst nemen/hebben. Deze groep valt ook onder de doelgroep van de banenafpraak. Er bestaat een maximale looptijd van vijf jaar voor loondispensatie, met daarbij nog een eventuele verlenging. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de Wajonger hetzelfde gaat verdienen als andere werknemers.
- Loonkostenvoordeel. Dit is een tegemoetkoming voor werkgevers die oudere werknemers en/of werknemers met een beperking door ziekte of handicap in dienst nemen. Dit geldt ook voor werkgevers die iemand uit het doelgroepregister in dienst nemen. Een werkgever die al iemand uit de doelgroep banenafpraak in dienst heeft, kan het loonkostenvoordeel niet met terugwerkende kracht aanvragen. Het loonkostenvoordeel kan worden gecombineerd met de loonkostensubsidie en ook met de loondispensatie.

De vraag is nu in hoeverre de doelgroep onder de banenafpraak de no-risk polis en de financiële ondersteuning voor hun (toekomstige) werkgever echt nodig heeft. Volgens gesprekspartners is de no-risk polis een heel belangrijk instrument, omdat de doorbetaling van het loon gedurende de twee jaar dat een werknemer zich in de Ziektewet bevindt een heel groot risico is qua kosten. Normaal heeft een werkgever geen zicht op de medische situatie van een nieuwe werknemer, maar bij de personen in het doelgroepregister is dit natuurlijk anders. Zij hebben vaak te maken met beperkingen die ook aan de buitenkant te zien zijn en daarnaast kunnen werkgevers met behulp van iemands Burgerservicenummer (BSN) gemakkelijk opzoeken of

---

<sup>41</sup> Er is ook nog het Lage-inkomensvoordeel (LIV), maar dat is alleen beschikbaar voor personen die tussen 100 – 125% van het WML kunnen verdienen. Dat geldt in principe niet voor de personen in het doelgroepregister.

<sup>42</sup> Onder bepaalde voorwaarden ook personen uit de WW: als een werknemer tussen 01-01-2018 en 01-01-2020 bij de werkgever is gaan werken en is geboren voor 01-01-1962, heeft de werkgever wél recht op een Ziektewetuitkering. Voorwaarden zijn wel dat de werknemer uit een WW-uitkering in dienst kwam en deze de WW-uitkering langer dan 52 weken ontving.

<sup>43</sup> Personen met een urenbeperking die per uur wél het WML kunnen verdienen, maar per maand niet, vallen daarmee buiten de groep loonkostensubsidie.

iemand in het doelgroepregister staat. Een indicatie banenafpraak kan bij werkgevers vragen oproepen over het risico van iemands duurzame inzetbaarheid. Werkgevers hebben dan behoefte aan risicobeperking.

Voor de behoefte aan loonkostensubsidie geldt dat ongeveer de helft van de werkende Participatiewetters uit het doelgroepregister werkt met de inzet van loonkostensubsidie.<sup>44</sup> Dat niet iedereen in het doelgroepregister met loonkostensubsidie werkt, komt onder andere doordat de groep Wajongers met arbeidsvermogen geen gebruik kan maken van loonkostensubsidie. Zij maken indien nodig gebruik van loondispensatie. Uit een onderzoek uit 2018 bleek dat 49% van de Wajongers die bij een reguliere werkgever werkten, loondispensatie ontving.<sup>45</sup>

Het doel van het loonkostenvoordeel is een tegemoetkoming voor werkgevers die een of meer werknemers in dienst nemen uit groepen die vaak lastig aan het werk komen (waaronder ook personen uit de doelgroep banenafpraak).<sup>46</sup> Zoals ook al eerder naar voren kwam bij de behoefte aan een jobcoach, hebben de personen in het doelgroepregister vaak meer begeleiding nodig dan andere werknemers. Dit gaat zowel om de dagelijkse begeleiding als om de begeleiding specifiek bij het inwerktraject. Deze begeleiding kan niet altijd volledig door een jobcoach worden geboden. Om die reden hebben de personen in het doelgroepregister er vaak ook behoefte aan dat hun (toekomstige) werkgever gebruik kan maken van het loonkostenvoordeel. Door dat voordeel wordt de verminderde verdien capaciteit gecompenseerd. Werkgevers zien het ook als een compensatie voor de extra begeleidingskosten die ze maken maar daarvoor zijn deze middelen niet bedoeld.

### **Indicatie banenafpraak**

Voor de indicatie banenafpraak geldt dat het als een steuntje in de rug fungeert. Als iemand met de indicatie wordt aangenomen bij een nieuwe werkgever, dan zorgt die indicatie er namelijk voor dat de baan meetelt voor de banenafpraak. Meer dan dat doet de indicatie niet. Werkgevers zijn soms ook specifiek op zoek naar personen met een indicatie banenafpraak, bijvoorbeeld vanwege Social Return verplichtingen.

De vraag of de personen in het doelgroepregister die extra stimulans echt nodig hebben, behandelen we aan de hand van een aantal belemmeringen die zij nog ervaren, die volgens ons niet worden weggenomen door de andere financiële ondersteuning voor werkgevers, door de jobcoach, door re-integratietrajecten en/of door de inzet van werkvoorzieningen.

Uit de interviews kwam naar voren dat er wel degelijk nog belemmeringen bestaan die het, ondanks alle eerder benoemde instrumenten, personen in het doelgroepregister moeilijk maken om werk te vinden en/of te behouden. Ten eerste heeft een deel van de personen in het doelgroepregister te maken met een urenbeperking. Uit de literatuur komt naar voren dat dit een negatieve samenhang kent met het behoud van een baan. De andere ondersteuningsinstrumenten helpen personen in het register daar niet mee. Vanuit deze belemmering is er een behoefte

<sup>44</sup> Bron: Arbeidsmarktmonitor arbeidsbeperkten van het UWV.

<sup>45</sup> <https://www.samenvoordeklant.nl/nieuws/loondispensatie-bij-plaatsen-van-wajongers>

<sup>46</sup> Andere groepen betreffen 'oudere werknemers (56 jaar en ouder)', 'arbeidsgehandicapte werknemers die nieuw in dienst komen', 'scholingsbelemmerden' en 'arbeidsgehandicapte werknemers die worden herplaatst'.



aan een stimulans in de vorm van de indicatie waardoor men meetelt voor de banenafpraak.

Ten tweede hebben personen in het doelgroepregister vaak te maken met ziekten of gebreken waarbij er geen uitzicht is op verbetering. Dit geldt bijvoorbeeld voor iemand met één arm of voor iemand met autisme. Een van de gesprekspartners gaf aan dat het voor werkgevers soms aantrekkelijker is om personen met eenzelfde ondersteuningsbehoefte aan te nemen die wél uitzicht hebben op enige verbetering. Dit, hoewel alle kosten worden gecompenseerd en alle benodigde ondersteuning ter beschikking wordt gesteld.<sup>47</sup>

Ten derde is het volgens een van de gesprekspartners voor werkgevers veel moeite om functies aan te passen en doen zij dit daarom niet graag. Dit geldt zeker voor werkgevers die vacatures open hebben staan. De baan waarvoor zij nieuwe werknemers zoeken, kent in principe een minimum van werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd. Job carving ligt dan niet voor de hand.<sup>48</sup> Het heeft ook vaak een effect op andere onderdelen binnen het bedrijf.<sup>49</sup> Ook vanuit deze belemmering is er een behoefte aan een extra steuntje in de rug in de vorm van de indicatie waardoor men meetelt voor de banenafpraak.

Tot slot komt ook uit de interviews naar voren dat er soms door gemeenten en aanverwante organisaties (verkeerde) aannames worden gemaakt. Het gaat dan om aannames die, zonder aandacht te schenken aan de persoon, op basis van een bepaalde indeling worden gemaakt. Men kijkt dan niet naar de daadwerkelijke beperkingen, waar de mogelijkheden liggen en wat de belemmerende en ondersteunende factoren zijn. Een voorbeeld hiervan is een ex-leerling van het praktijkonderwijs, met goede praktische en werknemersvaardigheden en zonder verdere belemmeringen. Deze persoon kan zelfstandig het WML verdienen, maar door de indicatie banenafpraak wordt dit niet altijd herkend door organisaties die deze persoon begeleiden. Mensen in het doelgroepregister hebben hiermee te maken, onder andere doordat er groepen categoriaal worden opgenomen in het register. Dat wil zeggen, zonder dat er een persoonlijke beoordeling aan ten grondslag ligt. Ook om die reden kan het voor personen in het doelgroepregister soms moeilijker zijn om een baan te vinden/naar werk te worden bemiddeld. Vanuit deze belemmering is er een behoefte aan een extra steuntje in de rug in de vorm van de indicatie waardoor men meetelt voor de banenafpraak.

### 3.3 Samenvatting en conclusie

Hieronder volgt eerst een samenvatting van de kenmerken als gevolg waarvan de personen in het doelgroepregister over het algemeen in meer of mindere mate een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt ervaren. Een kwetsbare positie op de

---

<sup>47</sup> Een kanttekening hierbij is wel dat een jobcoach niet voor altijd beschikbaar is. Deze is vaak beschikbaar voor een periode van drie jaar.

<sup>48</sup> Bron: De Beleidsonderzoekers, Nieuw beschut werk bij reguliere werkgevers (2022).

<sup>49</sup> Het aanpassen van een functie gaat nog verder dan het implementeren van een aanvullende werkvoorziening. Bij deze laatstgenoemde kan een nieuwe werknemer wel gewoon de functie vervullen zoals de werkgever deze voor ogen heeft. Als er een functie moet worden aangepast, heeft dat mogelijk ook gevolgen voor de overige processen in een bedrijf.



arbeidsmarkt kan worden gedefinieerd als 'moeite met het vinden en/of behouden van werk'. Het gaat om de kenmerken die over het algemeen aanwezig zijn in de doelgroep van de banenafpraak, omdat de onderzoeksvraag is gericht op het vergelijken van groepen personen. Dit onderzoek is er niet op gericht om specifieke gevallen uit het doelgroepregister te pikken en andere groepen met dat individu te vergelijken. Door de ongelijke definities van de groepen zitten er namelijk altijd individuele personen tussen die niet of in beperkte mate de algemene kenmerken van de rest van de groep bezitten. Een voorbeeld is iemand met een lichamelijke beperking die een vso-opleiding heeft en inmiddels manager van een afdeling is. Hier ligt ook een verband met de dynamiek van de problematiek. Wel geldt voor de doelgroep banenafpraak dat de beperkingen over het algemeen langdurig zijn. Voor een deel van het doelgroepregister is de vaststelling of men tot de doelgroep behoort echter een momentopname (geweest). Na de samenvatting van de kenmerken en oorzaken komt de algemene ondersteuningsbehoefte van de personen in het doelgroepregister aan de orde.

### 3.3.1 Kenmerken en oorzaken

- **Leeftijd.** Ouderen hebben meer moeite met het vinden van een baan, jongeren meer met het behouden van hun baan. De leeftijdsverdeling in het doelgroepregister is echter vrijwel gelijk aan die van de beroepsbevolking.
- **Lage opleiding.** 52,5 % van de personen in het doelgroepregister heeft maximaal basis- of lager onderwijs afgerond.
- **Migratieachtergrond.** Personen met een niet-westerse migratieachtergrond (18,5% van de personen in het doelgroepregister) hebben meer moeite met het vinden én behouden van hun baan, daarna volgen personen met een westerse migratieachtergrond (7,6% van de personen in het doelgroepregister).
- **Recente werkervaring.** Recente werkervaring zorgt ervoor dat personen makkelijker een baan vinden. Uit dit onderzoek komt niet naar voren of de doelgroep banenafpraak in het algemeen minder of meer moeite heeft met het vinden van een baan als gevolg van wel of geen recente werkervaring.
- **Urenbeperking.** Hoewel de gemiddelde belastbaarheid van de personen in het doelgroepregister 32,5 uur per week is en 77% van de werkende Participatiewetters meer dan 20 uur per week verloond krijgt, zeggen die cijfers dat er toch een deel van de personen in het doelgroepregister een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt ervaren omdat de omvang van hun werkweek wordt begrensd door hun beperking.
- **Groeipotentieel.** Van de personen in het doelgroepregister bevindt 77,8% zich op trede 5 van de participatieladder of lager. Van die groep heeft 82% groeipotentieel volgens zijn/haar beoordelaar (64% van alle personen in het doelgroepregister). Uit de interviews kwam naar voren dat werkgevers soms een voorkeur hebben voor personen waar nog enig vooruitzicht is op verbetering van de situatie.

- **Beperkte flexibiliteit in het zoeken naar werk, problemen in persoonlijk sociaal functioneren en beperkte werknemersvaardigheden.** Deze kenmerken kwamen uit de interviews naar voren. Daarbij kwam uit de deskresearch naar voren dat deze kenmerken voor de personen in het doelgroepregister van invloed is op hun kans om werk te vinden en te behouden.

De oorzaken waardoor men in het doelgroepregister terecht is gekomen, zijn heel erg divers. Over het algemeen is er bij de personen in het doelgroepregister sprake van stevige beperkingen als gevolg van medisch objectiveerbare ziekten of gebreken. De diversiteit in oorzaken werkt ook door in de diversiteit aan ondersteuningsbehoeften van de personen in het doelgroepregister.

### 3.3.2 Ondersteuningsbehoefte

Zoals gezegd kan een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt worden gedefinieerd als 'moeite met het vinden en/of behouden van werk'. Daaruit vloeit voort dat we kenmerken/oorzaken beschrijven die tot een ondersteuningsbehoefte leiden voor het vinden en/of behouden van werk.

De behoefte aan **re-integratietrajecten** is in de interviews voor dit onderzoek weinig benoemd als ondersteuningsbehoefte van de doelgroep banenafpraak. Mogelijk worden personen vooral naar een indicatie banenafpraak geleid als ze klaar zijn om aan het werk te gaan of als een regulier re-integratietraject geen succes heeft gehad.

Er is bij personen in het doelgroepregister meer behoefte aan **persoonlijke begeleiding**.

Dit komt doordat:

- Er vaak sprake is van gedragsproblematiek.
- Men soms nog moet leren om niet over de eigen grenzen heen te gaan met een fysieke handicap die veel energie kost.
- Er kennislacunes bij werkgevers bestaan over relevante wetgeving en over de omgang met beperkte werknemers.

Verder bestaat er de behoefte aan een grote variëteit aan **werkvoorzieningen**. Er bestaat weinig tot geen dynamiek in deze behoefte: deze blijft ook bestaan bij een langer dienstverband.

Er is onder personen in het doelgroepregister grote behoefte aan **de no-risk polis**, omdat het risico qua kosten erg groot is voor werkgevers. Een fysieke handicap of een indicatie banenafpraak roept vragen bij werkgevers op over de duurzame inzetbaarheid van personen. Men wil dan de risico's beperken.

Er is ook vaak behoefte aan **loonkostensubsidie of loondispensatie**, omdat men vaak verminderd productief is. De helft van de werkende Participatiewetters in het doelgroepregister werkt met loonkostensubsidie en de helft van de Wajongers die bij een reguliere werkgever werken, ontvangen loondispensatie. Ook het loonkostenvoordeel sluit aan bij de behoefte van de personen in het doelgroepregister, omdat er vaak bijkomende kosten zijn waarvoor er verder geen compensatie bestaat.



Tot slot hebben personen in het doelgroepregister behoefte aan het steuntje in de rug dat **de indicatie banenafpraak** hun kan bieden.

Ondanks alle hierboven benoemde instrumenten, ervaren personen in het doelgroepregister verder nog de volgende belemmeringen:

- Een deel van de personen in het doelgroepregister ervaart problemen bij het behouden van hun werk vanwege hun urenbeperking (naast de medische beperking en mogelijk andere problemen).
- Men heeft vaak weinig tot geen uitzicht op verbetering in hun ziekte of gebrek, wat een nadeel kan zijn bij het vinden van een baan ten opzichte van personen die wel uitzicht hebben op verbetering.<sup>50</sup>
- Er kleven voor werkgevers vaak de nodige nadelen aan het aanpassen van functies. Ze moeten inschatten wat de aanpassingen betekenen voor collega's en hoe ze het werk anders kunnen organiseren.
- Soms worden er door gemeenten en aanverwante organisaties (verkeerde) aannames gemaakt, waardoor er niet wordt gekeken naar de daadwerkelijke beperkingen, mogelijkheden en de belemmerende en ondersteunende factoren. Dat kan het voor deze groep moeilijker maken om een baan te vinden.

### 3.4 Vervolg

In dit hoofdstuk is de huidige doelgroep uitgebreid aan bod gekomen. In de hoofdstukken hierna beschrijven we de verschillende groepen met vergelijkbare kenmerken en/of oorzaken als de huidige doelgroep banenafpraak. Per groep komt ook aan bod in hoeverre die kenmerken en/of oorzaken tot een soortgelijke ondersteuningsbehoefte leiden, hoe groot de groep is, wat hun kansen op werk en baanbehoud zijn en wat de verschillende voor- en nadelen zijn als de betreffende groep zou worden toegevoegd aan het doelgroepregister.

De groepen die aan de orde komen, zijn onder te verdelen naar de barrières die ze ondervinden om in het doelgroepregister te worden opgenomen. Ten eerste gaat het om de groepen personen die zijn uitgesloten van opname in het doelgroepregister. Dit betreft personen met een UWV-uitkering en de personen in beschut werk. Ten tweede zijn er groepen personen die niet aan de beoordelingscriteria van het UWV voldoen, maar niet verder zijn te categoriseren naar uitkeringsituatie.<sup>51</sup>

Doordat er groepen op voorhand al zijn uitgesloten van opname in het doelgroepregister, is het in theorie mogelijk dat er binnen die groepen personen bestaan die als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken eenzelfde ondersteuningsbehoefte hebben als de personen in het doelgroepregister. We gaan eerst in op die uitgesloten groepen en beschrijven in hoeverre experts deze groepen in de praktijk inderdaad als vergelijkbaar zien. Daarna komen de overige groepen aan de orde. Achtereenvolgens komen aan bod:

<sup>50</sup> Dit lijkt in eerste instantie in te gaan tegen het gegeven dat een groot deel van de personen in het doelgroepregister nog groeipotentieel heeft volgens hun begeleider. Het gaat daarbij echter om stappen op de participatieladder (zie paragraaf 3.1.), terwijl het hier gaat om vooruitgang in iemands medische situatie.

<sup>51</sup> Een andere route naar het doelgroepregister is via de Praktijkroute. Personen die echter niet via de Praktijkroute kunnen instromen, voldoen ook niet aan de beoordelingscriteria van het UWV.

- Personen met een WW-uitkering;
- Personen met een WIA-uitkering;
- Wajong-DGA;
- Beschut werk;
- De groep multi-problematiek;
- Personen die vallen onder het VN-verdrag handicap.







4

## 4 Een groep personen met een WW-uitkering

**Er waren verschillende geïnterviewde gesprekspartners die aangaven dat de groep WW'ers een beoordeling voor het doelgroepregister moet kunnen aanvragen, omdat er personen in de WW zitten die vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister. We beschrijven hieronder eerst de kenmerken van deze groep en de oorzaken van hun arbeidsmarktpositie en vervolgens de mate waarin men (als een gevolg daarvan) een soortgelijke ondersteuningsbehoefte heeft als de personen in het doelgroepregister.**

### 4.1 Kenmerken/oorzaken

De geïnterviewde gesprekspartners zagen weinig overeenkomsten in kenmerken en/of oorzaken tussen personen met een WW-uitkering in het algemeen en personen in het doelgroepregister. Een verklaring hiervoor is dat personen in de WW recentelijk nog hebben gewerkt en daarbij het WML hebben verdiend.

Wat wel werd benoemd is dat een groep personen in de WW vanwege een medische urenbeperking soms juist niet in staat is om het WML te verdienen. Dit is ook een belangrijk kenmerk van een deel van de personen in het doelgroepregister. Een urenbeperking als gevolg van een handicap leidt namelijk al snel tot een onvermogen om zelfstandig het WML per maand te kunnen verdienen. Wat betreft de oorzaken kan het hier volgens gesprekspartners om dezelfde beperkingen gaan als de beperkingen waar de personen in het doelgroepregister mee te maken hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verschillende beperkingen waarmee iemand nog iets van werk kan verrichten, bijvoorbeeld zintuiglijke beperkingen of chronische ziekten. De groep personen waar het hier over gaat, bestaat uit WW'ers die nog nooit medisch beoordeeld zijn.

### 4.2 Ondersteuningsbehoefte

Wat betreft de ondersteuningsbehoefte van deze groep, gaven gesprekspartners aan dat deze soms overeenkomt met de behoefte van de personen in het doelgroepregister. Als redenen werden daarvoor 'dezelfde beperkingen' aangehaald en het feit dat ze weinig tot geen relevante werkervaring hebben in een andere omgeving dan die van het eigen bedrijf. Dit duidt op de volgende behoeften:



- Soms is er bij deze groep behoefte aan een meer uitgebreid re-integratietraject, omdat ze ervoor praktisch in een beschutte werkplek actief waren.
- Een of meer werkvoorzieningen om het werk goed uit te kunnen voeren met de beperking;
- Een jobcoach om de cliënt te begeleiden bij het vinden van een baan: vooral om de werkgevers te informeren over de mogelijkheden van de cliënt en de relevante wetgeving rondom compensatie;
- De no-risk polis. Aangezien het in deze groep WW'ers met een beperking mogelijk gaat om dezelfde beperkingen als bij de personen in het doelgroepregister, is ook hier de no-risk polis van belang om de belangrijkste financiële risico's voor werkgevers te dekken;
- Verdere financiële ondersteuning. In verband met hun beperking kunnen deze personen soms minder productief zijn waardoor zij niet aantrekkelijk zijn voor werkgevers als dat niet wordt gecompenseerd.

Tot slot is de vraag in hoeverre de hierboven beschreven groep personen het 'steuntje in de rug' door de indicatie banenafpraak nodig heeft. Vanuit de belemmeringen die de personen in het doelgroepregister en beschreven groep WW'ers ervaren, is daarover het volgende te zeggen. Net als bij de personen in het doelgroepregister is er bij sommige van de personen uit deze groep soms sprake van problemen bij het behouden van werk in verband met een urenbeperking, is er vaak geen kans op medische verbetering en moeten er soms functies worden aangepast wat voor werkgevers vooral nadelen (organisatieveranderingen, uitleg aan collega's die ander werk gaan doen, etc.) met zich meebrengt. Deze belemmeringen zijn niet op te lossen met bestaande ondersteuningsinstrumenten. Daaruit zou zijn te concluderen dat ook deze groep personen in de WW behoefte heeft aan de indicatie banenafpraak.

### 4.3 Resultaten van de kwantitatieve analyses

Op basis van CBS-microdata schatten we het aantal personen dat mogelijk aanspraak maakt op een opname in het doelgroepregister, als de groep WW'ers zou worden toegevoegd aan de doelgroep van de banenafpraak. We hebben daartoe van alle WW'ers de kansen dat zij vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister geaggregeerd. Voor de verantwoording van de manier waarop we de aantallen vergelijkbare personen vaststellen en waarop we de kansen op het vinden en behouden van werk hebben berekend, verwijzen we naar de bijlagen 2 en 3. Die verwijzing geldt ook voor de volgende hoofdstukken.

In de tabel hieronder is eerst aangegeven hoeveel WW'ers er in 2019 waren. Vervolgens is het aantal WW'ers weergegeven dat naar verwachting vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister en niet al in het doelgroepregister is opgenomen. De laatste kolom laat de gemiddelde kans zien dat een WW-gerechtigde die niet in het doelgroepregister zit vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister.



**Tabel 4.1 Verwachte aantal WW'ers vergelijkbaar met de personen in het doelgroepregister (afronding op 100-tallen)**

	Aantal in 2019	Verwachte aantal zonder indicatie vergelijkbaar in doelgroep	Gemiddelde kans
<b>Totaal</b>	<b>158.000</b>	<b>4.000</b>	<b>2,5%</b>
WW'ers <= 1 jaar zonder werk	131.300	3.400	2,6%
WW'ers 1-2 jaar zonder werk	16.100	300	2,2%
WW'ers > 2 jaar zonder werk	10.500	200	1,6%

Bron: CBS, bewerking Panteia

Opvallend is dat de kans op een vergelijkbare situatie met de personen in het doelgroepregister groter is voor personen die minder dan twee jaar in de WW zitten dan voor personen die daar langer dan twee jaar inzitten. In deze laatste groep kennen relatief veel personen een zodanig afstand tot de arbeidsmarkt dat ze pas na een (zeer) langdurig traject aan werk zouden kunnen komen. Dat geeft gemiddeld een lagere kans op vergelijkbaarheid met personen in het doelgroepregister.

Hieronder is de tabel weergegeven die de verdeling naar opleidingsniveau laat zien van de personen met een WW-uitkering die vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister. Als de groep WW'ers zou worden toegevoegd aan de doelgroep banenafpraak, zal de nieuwe instroom uit deze groep grofweg als volgt verdeeld zijn.

**Tabel 4.2 Verdeling naar opleidingsniveau van aantal WW'ers vergelijkbaar met doelgroepregister dat werk vindt en behoudt (afronding op 100-tallen)**

	Bruto aantal	Vergelijkbaar	Vindt werk	Behoudt werk
<b>Totaal</b>	<b>158.000</b>	<b>4.000</b>	<b>1.100</b>	<b>400</b>
<b>Opleidingsniv. 1</b>	13,5%	37,1%	36,2%	34,1%
<b>Opleidingsniv. 2</b>	10,6%	8,7%	8,7%	8,6%
<b>Opleidingsniv. 3</b>	38,1%	40,1%	40,7%	42,3%
<b>Opleidingsniv. 4</b>	37,8%	14,2%	14,4%	15,1%

Bron: CBS, bewerking Panteia

1 = Hoogste opleiding basisonderwijs

2 = Hoogste opleiding havo/vwo onderbouw, vmbo-g/t, vmbo-b/k

3 = Hoogste opleiding mbo4, havo bovenbouw, mbo2, mbo3, vwo-bovenbouw, mbo1, praktijkonderwijs

4 = hbo-master, hbo bachelor, wo master, wo bachelor, hbo associate degree, doctor

Zoals de tabel laat zien, zijn er een kleine 4.000 personen in de WW vergelijkbaar met de personen in het doelgroepregister. Ook is opleidingsniveau 1 (maximaal basisonderwijs) vergelijkbaarheid met het doelgroepregister oververtegenwoordigd.



Dit in tegenstelling tot het hoogste opleidingsniveau, waarvoor de vergelijkbaarheid veel lager is dan voor de lagere opleidingsniveaus.

In de tabel is verder te zien dat een hoger opleidingsniveau in deze groep samenhangt met de relatieve moeite om een baan te vinden en te behouden. Het aandeel personen met een opleidingsniveau van opleidingscategorie 3 of 4 dat vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister, is achtereenvolgens 40,1% en 14,2%. Het aandeel dat werk vindt, is achtereenvolgens 40,7% en 14,4% en het aandeel personen dat die baan minimaal één jaar behoudt, is 42,3% en 15,1%. Personen met een lager opleidingsniveau hebben relatief meer moeite met het vinden en behouden van werk. Hun aandeel is namelijk lager in de groep die een baan vindt en in de groep die een baan behoudt, dan hun aandeel in de totale groep. Maar zoals gezegd, gaat het om slechts kleine verschillen.

De volgende tabel laat de verdeling naar leeftijd zien van de personen met een WW-uitkering die vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister. Als de groep WW'ers zou worden toegevoegd aan de doelgroep banenafpraak, dan zal de nieuwe instroom in het register vanuit deze groep grofweg als volgt zijn verdeeld.

**Tabel 4.3** Verdeling naar leeftijd van aantal WW'ers vergelijkbaar met doelgroepregister dat werk vindt en behoudt (afronding op 100-tallen)

	Bruto aantal	Vergelijkbaar	Vindt werk	Behoudt werk
<b>Totaal</b>	<b>158.000</b>	<b>4.000</b>	<b>1.100</b>	<b>400</b>
<b>&lt; 20 jaar</b>	0,1%	0,4%	0,5%	0,5%
<b>20 - &lt; 30 jaar</b>	7,4%	10,2%	10,7%	11,1%
<b>30 - &lt; 50 jaar</b>	37,4%	41,6%	42,8%	44,0%
<b>50 jaar of ouder</b>	55,0%	47,8%	46,0%	44,4%

Bron: CBS, bewerking Panteia

Onder de groep van 50 jaar en ouder is de vergelijkbaarheid met de doelgroep banenafpraak gemiddeld genomen lager is dan voor de WW'ers onder de 50 jaar. Een reden hiervoor is niet eenduidig te geven, maar het lijkt erop dat met de groep WW'ers boven de 50 jaar gemiddeld genomen minder vaak sprake is van een afstand tot de arbeidsmarkt dan voor WW'ers onder de 50 jaar. Zo heeft de oudere groep WW'ers minder vaak een bijstandsverleden dan de jongere groep WW'ers.

Aan de andere kant is de oudste groep in absolute zin veel groter (omdat het aantal oudere personen met WW meer dan de helft van het WW-bestand uitmaakt). Ze omvat bijna de helft van de WW'ers die vergelijkbaar zijn met doelgroep banenafpraak. Dit komt overeen met het profiel van de door de experts aangegeven gesprekspartners, namelijk dat het gaat om WW'ers die nog nooit medisch zijn beoordeeld. Volgens gesprekspartners gaat het bij een groot deel daarvan om personen die altijd in een omgeving hebben gewerkt waar zij vanwege de sociale en maatschappelijke betrokkenheid van de werkgever mochten blijven werken nadat ze een arbeidsbeperking hebben opgelopen. Het ligt voor de hand dat deze groep relatief oud is. We moeten vervolgens overigens wel weer bedenken dat in deze groep



wellicht ook WW-gerechtigden zijn aan te treffen die de AOW-leeftijd naderen en daardoor nauwelijks meer voor het zoeken naar werk zijn te mobiliseren c.q. niet meer hoeven te solliciteren.

Evenals bij de verdeling naar opleidingsniveau, zijn bij de verdeling van WW'ers naar werk en werkbehoud slechts kleine verschillen te zien ten opzichte van de verdeling naar vergelijkbaarheid met het doelgroepregister. De oudere WW'ers, die vergelijkbaar zijn met het doelgroepregister hebben wat meer moeite om na opname in het doelgroepregister aan het werk te komen en vervolgens werk te behouden dan de WW'ers jonger dan 50 jaar.

#### 4.4 Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven

In hoofdstuk 10 beschrijven we verschillende algemene voor- en nadelen van het uitbreiden van de doelgroep voor de banenafpraak. Hieronder volgen de specifieke voor- en nadelen als de hierboven beschreven groep WW'ers het doelgroepregister zou kunnen instromen.

Een eerste opmerking heeft betrekking op onderzoeksvraag 3c van dit rapport, die als volgt luidt: "Welke gevolgen heeft dit voor uitvoering/toepassing instrumentarium?", waarbij het woordje 'dit' duidt op het toevoegen van de besproken groep aan de doelgroep van de banenafpraak. De gevolgen in termen van het instrumentarium zijn relatief overzichtelijk, zowel voor deze groep als voor alle andere groepen die we nog gaan beschrijven. Een indicatie banenafpraak leidt er in de eerste plaats toe dat iemand meetelt voor de banenafpraak.

Daarnaast zorgt een indicatie banenafpraak ervoor dat een werkgever recht heeft op het loonkostenvoordeel en dat de werkgever een beroep kan doen op de no-risk polis. De inzet van andere ondersteuningsinstrumenten is gekoppeld aan andere vormen van wetgeving, zoals aan de Participatiewet, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en de wet Werk naar inkomen en arbeidsvermogen. Qua uitvoering heeft dit dan vervolgens ook effect op het UWV, dat de nieuw toe te voegen groepen in het doelgroepregister moet registreren, de aanvullende LKV-aanvragen moet afhandelen en extra administratieve handelingen rondom de no-risk polis moet verrichten.

De voordelen vanuit het perspectief van de kandidaat die werk wil vinden en behouden, moeten worden gezien vanuit de huidige ondersteuning waar de kandidaat nu al recht op heeft en de mate waarop de indicatie banenafpraak aansluit op de ondersteuningsbehoefte. Simpel gezegd, de additionele ondersteuning moet worden afgezet tegen de ondersteuningsbehoefte. Hieronder volgt daarom een analyse hoe de indicatie banenafpraak bijdraagt aan de ondersteuning en hoe dat aansluit bij de ondersteuningsbehoefte van de besproken groep WW'ers. Als de indicatie banenafpraak niet aansluit op de ondersteuningsbehoefte, of als er ook nog veel behoefte is aan andere ondersteuning, dan beargumenteren we dat de indicatie minder goed aansluit bij de ondersteuningsbehoefte en dus in mindere mate als een voordeel werkt voor de desbetreffende groep. Deze analyse gebeurt onafhankelijk van de vraag uit welke kenmerken en/of oorzaken de ondersteuningsbehoefte voortvloeit.

### Aansluiting ondersteuning bij ondersteuningsbehoefte

De ondersteuning waar personen met een WW-uitkering nu recht op hebben, is hieronder weergegeven. Daarnaast staat de ondersteuningsbehoefte, die voortkomt uit de paragraaf over de ondersteuningsbehoeften van de besproken groep WW'ers.

**Tabel 4.4 Huidige ondersteuning en ondersteuningsbehoefte van de groep WW'ers**

Ondersteuning	Huidige	Behoefte
Re-integratietrajecten	✓	Soms
Persoonlijke begeleiding	X	✓
Werkvoorzieningen	X	✓
No-risk polis	X <sup>52</sup>	✓
Loonkostensubsidie	X	✓
Indicatie banenafpraak	X	✓

Bron: Panteia

Bovenstaande tabel beschrijft overigens de huidige ondersteuning van het gros van de doelgroep WW. Werkvoorzieningen en persoonlijke begeleiding zijn wel voorhanden als er sprake is van een structurele functionele belemmering en ook voor de no-risk polis gelden er uitzonderingen (zie voetnoot).

De ondersteuningsbehoefte van de beschreven groep WW'ers die nog nooit medisch is beoordeeld, is groter dan alleen het steuntje in de rug. Deze personen hebben bijvoorbeeld vaak behoefte aan persoonlijke begeleiding of de mogelijkheid tot vergoeding van werkvoorzieningen en soms aan een meer uitgebreid re-integratietraject. Een opname in het doelgroepregister sluit voor deze groep dus relatief minder goed aan dan voor de andere groepen. Een gesprekspartner gaf hier tijdens een van de expertsessies het volgende over aan:

*“Verwachten we hier nu van dat dit extra werk gaat op leveren, door het herlabelen van iemand in de WW tot doelgroeper? Het klopt dat er weinig re-integratieinstrumenten in de WW zitten en dat je eerst in een andere regeling moet komen om nog iets van re-integratie te ontvangen. Dan is dat het probleem. Niet om te kijken hoe we ze gedefinieerd krijgen in het juiste potje.”*

### Nadeel - Ontslag vanwege mogelijke terugkeer met indicatie banenafpraak

Gesprekspartners benoemden het nadeel dat, wanneer men op basis van het bezit van een WW-uitkering in het doelgroepregister zou kunnen worden opgenomen, het misschien te gemakkelijk wordt om iemand te ontslaan en daarna weer aan te nemen via het doelgroepregister. Dit kan spelen bij personen die nu zonder indicatie banenafpraak aan het werk zijn bij hun werkgever. Ontslag en her-indiensttreding

<sup>52</sup> Als een werknemer tussen 01-01-2018 en 01-01-2020 bij de werkgever is gaan werken en is geboren voor 01-01-1962, heeft de werkgever wél recht op een Ziektewetuitkering. Voorwaarden zijn wel dat de werknemer uit een WW-uitkering in dienst kwam en deze de WW-uitkering langer dan 52 weken ontving.

kan bij deze personen voor onnodige stress zorgen. Dit is echter een draaideurconstructie die niet erg waarschijnlijk is.

#### **Voordeel - Eerder recht op indicatie banenafpraak**

Een kandidaat met een handicap die nog nooit medisch is beoordeeld en die zijn baan verliest, kan recht hebben op instroom in het doelgroepregister. Volgens verschillende gesprekspartners is het een nadeel dat de indicatiestelling nu afhangt van de vraag of iemand wel of geen uitkering van het UWV krijgt. Zo beschreef een gesprekspartner in een van de expertsessies het volgende:

*“Na max 24 maanden WW komen deze inwoners in de meeste gevallen in de bijstand. Voor degenen met een arbeidsbeperking zijn die 24 maanden te beschouwen als verloren tijd als de gemeente hen pas ná die periode identificeert als een Participatiewet (of NUG'er) met arbeidsbeperking en hen dan pas ondersteuning naar/in betaald werk kan bieden”*

#### **Nadeel – Beoordeling tijdens WW kan mogelijk in veel gevallen niet leiden tot opname in het register**

Het kan lastig zijn om binnen de grote groep WW'ers de personen te identificeren die nog nooit medisch zijn beoordeeld, maar wel vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister. Dit kan tot gevolg hebben dat een aanzienlijk aantal WW-gerechtigden op hun loonwaarde wordt beoordeeld die uiteindelijk toch voldoende verdienvermogen hebben. Tegelijkertijd geldt dat de personen die wel tot deze groep in de WW behoort vervolgens toch wel voor een loonwaardemeting al dan niet via de praktijkroute in aanmerking komen op het moment dat ze onder de Participatiewet vallen. Mogelijk weegt het aantal benodigde extra beoordelingen niet op tegen de op individueel niveau aanzienlijke tijdswinst die kan worden geboekt bij de (relatief kleine) groep die nog nooit medisch is beoordeeld (en die door een indicatie eerder aan de slag zouden kunnen).

## 4.5 Samenvatting

Gesprekspartners benoemden dat er personen in de WW zijn die vrijwel dezelfde oorzaken hebben waar een soortgelijke ondersteuningsbehoefte uit voortvloeit. Er zijn ook vergelijkbare kenmerken genoemd. De groep waar het om gaat, bestaat uit WW'ers die nog nooit medisch zijn beoordeeld. Onderstaande tabel toont de vergelijking van deze groep met de doelgroep banenafpraak.

**Tabel 4.5**      **Vergelijking van de vergelijkbare groep in de WW met de doelgroep banenafpraak.**

<b>Kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte</b>	<b>Doelgroep banenafpraak</b>	<b>Vergelijkbare groep in de WW</b>
Leeftijd	Zeer gelijke verdeling over het register	Veel ouderen
Lage opleiding	Ruim 80% maximaal middelbare school afgemaakt	Iets minder dan de helft geen startkwalificatie



Migratieachtergrond	+/-25% een migratieachtergrond	Onbekend
Recente werkervaring	Vaak afwezig	Aanwezig
Beperkte flexibiliteit, problemen in persoonlijk sociaal functioneren en/of beperkte werknemersvaardigheden	Vaker wel dan niet beperkte flexibiliteit en werknemersvaardigheden, en vaker problemen in persoonlijke sociaal functioneren.	Onbekend
Urenbeperking	23% kan maximaal 20 uur per week werken, 47% kan 20 – 36 uur per week werken.	Een overeenkomstig kenmerk die gesprekspartners benoemden over mensen met een WW-uitkering is dat sommigen daarvan soms ook een urenbeperking hebben waardoor ze het WML niet kunnen verdienen.
Groeipotentieel	64% heeft groeipotentieel volgens de participatieladder.	Onbekend
Diverse oorzaken	Bij de grote meerderheid gaat het om objectieerbare kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek.	Door de huidige exclusie van mensen in de WW, kunnen zij te maken hebben met dezelfde oorzaken als de mensen in het doelgroepregister, maar géén indicatie banenafpraak krijgen.
Re-integratietrajecten	Soms ook behoefte aan, maar dan vaak niet in rechtstreekse samenhang met beperking.	Soms behoefte aan een meer uitgebreid re-integratietraject.
Persoonlijke begeleiding	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek.</li> <li>- Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan.</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijk een ontbrekend netwerk</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>
Werkvoorzieningen	Ja. Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Net als de doelgroep banenafpraak diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken.
No-risk polis	Ja, want het risico voor werkgevers is groot. Werkgevers weten ook	Er kan sprake zijn van dezelfde beperkingen, dus er is eenzelfde behoefte aan het dekken van de

	gemakkelijk te achterhalen of te zien of het risico inderdaad aanwezig is.	belangrijkste financiële risico's voor werkgevers.
Financiële compensatie voor werkgevers	Ja. De helft maakt gebruik van loon-dispensatie of loonkostensubsidie.	Er kan sprake zijn van dezelfde beperkingen, dus er is eenzelfde behoefte aan financiële compensatie vanwege een soms verminderde productiviteit.
Indicatie voor banenafpraak	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Er kleven vooral nadelen voor werkgevers aan het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.</li> </ul>	Net als de doelgroep banenafpraak behoefte aan de indicatie, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Werkgevers zijn mogelijk vooral nadelen bij het aanpassen van functies.</li> </ul>

Op basis van kwantitatieve analyse is het volgende vast te stellen:

- Het gaat hierbij om hooguit circa 2,5% van de WW-populatie (exclusief wie al niet reeds in het doelgroepregister is opgenomen).
- Ruim een kwart van deze groep weet werk te vinden en ongeveer 40% daarvan weet dat werk ook te behouden.
- Het aandeel personen dat vergelijkbaar is, ligt aanzienlijk hoger op opleidingsniveau 1 en aanzienlijk lager op opleidingsniveau 4.
- Ook hebben lager opgeleiden meer problemen met het vinden en behouden van werk.
- Er zijn hooguit geringe verschillen tussen verschillende leeftijdscategorieën qua opbouw van de vergelijkbare groep en qua kansen op vinden en behoud van werk.

De ondersteuningsbehoefte van deze vergelijkbare groep is vergelijkbaar met die van de doelgroep banenafpraak. Re-integratieactiviteiten, die wel worden aangeboden aan WW'ers in het algemeen, zijn voor deze groep meestal nog niet aan de orde. De oorzaken kunnen precies hetzelfde zijn, maar er is minder sprake van dezelfde kenmerken.

Het voordeel van opname van deze groep is vooral dat er geen tijd (en uitkeringsgeld) verloren gaat.

Er zijn twee mogelijke nadelen. Ten eerste het risico op ontslag van personen uit deze groep met als doel ze daarna weer in dienst te nemen. Dit risico lijkt beperkt. Ten



tweede is deze groep moeilijk goed te identificeren. Daardoor ontstaat het risico dat een relatief grote groep WW'ers moet worden beoordeeld, terwijl uitstel van beoordeling totdat men voor de Participatiewet in aanmerking komt er waarschijnlijk toe leidt dat dan alsnog de juiste groep voor de indicatie banenafpraak in aanmerking komt.

Conclusie is dat de beschreven groep WW'ers qua kenmerken/oorzaken en ondersteuningsbehoefte overeenkomen met de doelgroep banenafpraak. Probleem is vooral de betreffende subgroepen te identificeren binnen de grote groep WW'ers.





**5**

## 5 Een groep personen met een WIA-uitkering

**Er waren verschillende gesprekspartners die aangaven dat zij specifieke personen die onder de WIA-groepen vallen, in de praktijk als vergelijkbaar zien met de personen in het doelgroepregister. Het gaat dan om de groepen WIA 35-min, WGA 35-80, WGA 80-100 en WIA IVA.<sup>53</sup> Dit hoofdstuk kent dezelfde opbouw als het vorige.**

Bij deze WIA-categorieën is er achtereenvolgens sprake van steeds meer of zwaardere arbeidsbeperkingen. De zwaarste beperkingen komen over het algemeen voor in de groep WIA IVA, die duurzaam geen verdienvermogen meer heeft en als enige ook geen sollicitatieplicht kent. Het is hierbij belangrijk om te benoemen dat er bij de beoordeling voor de WIA wordt gekeken naar het verlies van verdienvermogen.<sup>54</sup> Dat kan ertoe leiden dat de mate van arbeidsongeschiktheid niet altijd bepalend is voor de vraag in welke WIA-groep iemand terecht komt. Zo zegt het UWV daar het volgende over: *“De loonkundige berekening op basis van passende functies, die de basis vormt voor de beoordeling van de mate van arbeidsgeschiktheid, maakt dat mensen met een laag inkomen een grotere kans hebben om in de groep WIA-35-min terecht te komen. De uitkomst van de loonkundige zegt niets over de ernst van de beperkingen van cliënten. Laagopgeleiden binnen de groep WIA 35-min hebben gemiddeld meer beperkingen dan de hoogopgeleiden binnen die groep.”<sup>55</sup>*

Hoewel er zeker verschillen bestaan tussen de diverse WIA-groepen, zitten er in al deze groepen dus mogelijk personen die vanwege dezelfde kenmerken/oorzaken een soortgelijke ondersteuningsbehoefte hebben als de personen in het doelgroepregister.<sup>56, 57</sup> De overeenkomsten die specifieke personen in deze groepen vertonen met de personen onder de doelgroep van de banenafpraak, komen in de paragraaf hieronder aan de orde. De overeenkomstige kenmerken en oorzaken die gesprekspartners benoemden, zijn voor de vier verschillende groepen hetzelfde. We beschrijven de verschillende WIA-groepen daarom wel in één hoofdstuk.

---

<sup>53</sup> De groep WIA 35-min bevat mensen die werken of in de WW zitten, of onder de Participatiewet vallen.

<sup>54</sup> WIA Artikel 4: Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is hij die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte, gebrek, zwangerschap of bevalling duurzaam slechts in staat is om met arbeid ten hoogste 20% te verdienen van het maatmaninkomen per uur.

<sup>55</sup> UWV. Dienstverlening WIA-35-min – Position Paper UWV Cover. (2021). <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=424dd835-d91e-4615-9503-bd5f538c5eee&title=Position%20paper%20UWV%20t.b.v.%20rondetafelgesprek%20WIA%2035-minners%20d.d.%201%20juli%202021.pdf>

<sup>56</sup> Het gaat hierbij óók om de groep WGA 80-100, die volgens een gesprekspartner vanwege capaciteitsproblemen bij het UWV vaak te lang moeten wachten op hun herbeoordeling en daardoor langer verstoken blijven van ondersteuning dan wenselijk is.

<sup>57</sup> Een opmerking van een gesprekspartner hierbij was wel dat personen vaak eerst een periode van financiële zekerheid moeten hebben ervaren vanuit de WIA, alvorens zij behoefte krijgen aan ondersteuning gericht op participatie.

## 5.1 Kenmerken/oorzaken

Wat betreft de overeenkomstige kenmerken en oorzaken die leiden tot een soortgelijke ondersteuningsbehoefte als van de huidige doelgroep banenafpraak, benoemden gesprekspartners vooral een laag/vertraagd handelingstempo.<sup>58</sup> Dit was volgens gesprekspartners vaak ook het gevolg van hetzelfde soort beperkingen als waarmee de personen in het doelgroepregister te maken hebben. Daarnaast werden de groepen personen binnen de WIA zonder startkwalificatie of met een niet-reguliere vorm van onderwijs benoemd als vergelijkbaar met de doelgroep banenafpraak. Dit werd vaak benoemd in combinatie met kenmerken als een beperkt leervermogen en problemen in persoonlijk sociaal functioneren naar boven. Deze groep verschilt daarin van de groep personen met een WW-uitkering die we eerder bespraken. Daar werden overeenkomsten op het vlak van persoonlijk sociaal functioneren niet genoemd, terwijl dat bij deze groep wel vaker naar voren kwam.<sup>59</sup>

Wat betreft de oorzaken kan het om dezelfde beperkingen gaan als die waar de personen in het doelgroepregister mee te maken hebben. Dit volgt eruit dat de scheidslijn tussen WIA (geen recht op beoordeling doelgroepregister) en Participatiewet (wel recht op beoordeling doelgroepregister) wordt gevormd door de vraag of iemand wel of niet aan het werk is. De vraag of iemand wel of geen actief dienstverband heeft, is echter irrelevant voor het soort beperking dat iemand oploopt. Gesprekspartners kaarten hierbij aan dat de criteria voor het doelgroepregister een sterke nadruk leggen op jongeren tot 18 jaar.<sup>60</sup> Als iemand zonder werk echter een arbeidsbeperking oploopt en paar jaar later toch aan het werk wil, dan stroomt die persoon via de Participatiewet alsnog het doelgroepregister in.

## 5.2 Ondersteuningsbehoefte

De ondersteuningsbehoefte van de WIA-groepen komt vaak grotendeels overeen met die van de personen in het doelgroepregister. Dit komt vooral door een gemiddeld lage opleiding, doordat men langer dan twee jaar (deels) uit het arbeidsproces is en daardoor een relatief grote afstand tot werk heeft en omdat vaak sprake is van hetzelfde soort beperking als bij de personen in het doelgroepregister. De geïdentificeerde behoeften zijn:

- Re-integratietrajecten. Deze zijn vaker nodig. Dit verschilt wel van de personen in het doelgroepregister.
- Een of meer werkvoorzieningen om het werk goed uit te kunnen voeren met de beperking.

---

<sup>58</sup> In het doelgroepregister werkt de helft van de personen met loonkostensubsidie of loondispensatie.

<sup>59</sup> Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er selectie plaatsvindt in de mate waarin mensen wel of niet medisch worden beoordeeld. Zo kan het zijn dat werknemers met alleen een medische beperking eerder in hun vertrouwde en beschermde omgeving mogen blijven werken van hun betrokken werkgever (volgens gesprekspartners een groot deel van de beschreven WW-groep). Dit in vergelijking met personen met een medische beperking én problemen in persoonlijk sociaal functioneren, die door hun werkgever mogelijk eerder worden ziekgemeld en na twee jaar de WIA instromen.

<sup>60</sup> Dit is gebaseerd op het feit dat het doelgroepregister o.a. bestaat uit 'Wajongers met arbeidsvermogen', '(ex) vso/pro-leerlingen' en 'personen met een medische beperking die is ontstaan voor hun 18<sup>e</sup> verjaardag of tijdens hun studie, die met een voorziening werken en alleen dankzij deze voorziening WML kunnen verdienen.' Allemaal groepen personen die hun beperking voor hun 18<sup>e</sup> levensjaar (of tijdens hun studie) hebben opgelopen.

- Een jobcoach om de cliënt te begeleiden bij het vinden en behouden van een baan. Redenen hiervoor zijn dat er bij deze groep sprake kan zijn van gedragsproblemen en problemen in persoonlijk sociaal functioneren, dat men soms nog moet leren omgaan met zijn/of haar beperking op de werkvloer en dat er kennislacunes zijn bij werkgevers over de relevante wetgeving en over de omgang met beperkte werknemers.
- De no-risk polis. Aangezien het in deze groep vaak gaat om dezelfde beperkingen als bij de personen in het doelgroepregister (of zelfs nog zwaardere beperkingen), is ook hier de no-risk polis van belang om de belangrijkste financiële risico's voor werkgevers te dekken.
- Verdere financiële ondersteuning. In verband met hun beperking kunnen deze personen vaak minder productief zijn waardoor zij niet aantrekkelijk zijn voor werkgevers als dat niet wordt gecompenseerd.

Tot slot is de vraag in hoeverre deze groepen personen het 'steuntje in de rug' door de indicatie banenafpraak nodig hebben. Over de belemmeringen van de personen in het doelgroepregister, vergelijkend met die van de vergelijkbare groepen personen in een van de WIA-groepen, valt bijna hetzelfde te zeggen als bij de vorige groep personen met een WW-uitkering. Ook deze personen ervaren belemmeringen doordat er vaak geen uitzicht is op medische verbetering en doordat werkgevers vooral nadelen zien als er functies aangepast moeten worden.<sup>61</sup> Wat bij deze groep wél een rol speelt, is dat er soms verkeerde aannames worden gemaakt op basis van hun initiële indeling. Zo zijn er ook in de groep WIA IVA nog personen die kunnen en willen werken, en zijn er in de groep WIA 35-min personen die juist met zware beperkingen te maken hebben. Dit leidt mogelijk tot een mismatch tussen de mate waarin er naar participatiemogelijkheden wordt gekeken en de feitelijke gezondheidssituatie van de cliënt.

### 5.3 Resultaten van de kwantitatieve analyses

Op basis van CBS-microdata schatten we het aantal personen dat mogelijk aanspraak maakt op een opname in het doelgroepregister, als de groepen personen met een WIA-uitkering zouden worden toegevoegd aan de doelgroep van de banenafpraak. We hebben daartoe van al die personen de kansen dat zij vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister geaggregeerd. Voor de verantwoording van de manier waarop we dat hebben gedaan, verwijzen we weer naar de Bijlagen 2 en 3.

In de tabel hieronder is eerst aangegeven hoeveel personen met een WIA-uitkering er in 2019 waren. Vervolgens is het aantal personen weergegeven dat naar verwachting vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister. De laatste kolom laat de gemiddelde kans zien dat iemand vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister.

<sup>61</sup> Daarvan lijkt specifiek de groep WGA 80-100% af te wijken, omdat er bij deze groep is beoordeeld dat zij nog uitzicht hebben op medische verbetering. Volgens gesprekspartners zorgen capaciteitsproblemen bij het UWV er echter voor dat men soms wel te maken heeft met blijvende beperkingen. Het gaat hier over de personen die vooruitgang hebben geboekt tot op het punt waar dat verder niet meer mogelijk is, maar die nog wachten op hun herbeoordeling.

**Tabel 5.1**      **Verwachte aantal personen met een WIA-uitkering vergelijkbaar met de personen in het doelgroepregister (afronding op 100-tallen)**

	Aantal in 2019	Verwachte aantal zonder indicatie vergelijkbaar in doelgroep	Gemiddelde kans
<b>Totaal</b>	<b>506.400</b>	<b>22.400</b>	<b>4,4%</b>
WIA 35-min	104.700	4.300	4,1%
WGA 35-80	43.400	800	1,8%
WGA 80-100/IVA <sup>62</sup>	358.200	17.400	4,9%

Bron: CBS, bewerking Panteia

Het totale aantal personen in de WIA-groepen die vergelijkbaar zijn met de doelgroep banenafpraak, is zo'n 22.000. Dit is iets minder dan de experts dachten. Verschillende gesprekspartners gaven aan dat de groep personen in de WIA die in aanmerking zouden komen voor het doelgroepregister 'zeer omvangrijk' is. Een gesprekspartner gaf aan dat het rond de 10% van de gehele WIA-populatie zou zitten. Uiteindelijk blijkt het naar schatting om minder dan 5% van de WIA-populatie te gaan. Daarbij valt ook nog te bedenken dat de analyse is gebeurd op sociaaleconomische kenmerken. De analyse duidt daarmee niet het aantal personen met een WIA-uitkering aan dat op sociaaleconomische kenmerken vergelijkbaar is én op zoek is naar werk. Het moment waarop men voldoende hersteld is van een bepaalde beperking om naar werk te zoeken of ondanks een bepaalde beperking toch naar geschikt werk zoekt, verschilt. Dit geldt in het bijzonder voor de WGA 80-100 en de IVA-groep. Verder geldt voor bijna 7.000 personen in deze groep (WIA, niet in doelgroepregister, vergelijkbaar met groep in doelgroepregister) dat zij al werk hebben (zie ook Tabel 5.2).

De groepen WIA 35-min en WGA 80-100 lijken gemiddeld het meest op de personen in het doelgroepregister. Voor de personen in deze groep is er gemiddeld genomen een kans van respectievelijk 4,1% en 4,9% dat zij op de personen in het doelgroepregister lijken. Het blijkt dat personen uit de groep WIA 35-80 gemiddeld genomen minder vaak een bijstandsverleden hebben dan de groep 35-min en daardoor een lagere vergelijkbaarheid met het doelgroepregister. Voor de groep WIA 80-100 geldt dat hun grotere mate van arbeidsongeschiktheid zorgt voor een hogere kans op vergelijkbaarheid met het doelgroepregister dan de WIA 35-80 groep. Belangrijk om daarbij te vermelden is dat het aantal personen dat vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister mogelijk de nodige dynamiek laat zien over de tijd heen. Bij de groep WGA 80-100 kan men na herstel van een medische beperking bijvoorbeeld goed vergelijkbaar zijn met de doelgroep van de banenafpraak. Ook is het maar de vraag in hoeverre iemand die tegen de pensioengerechtigde leeftijd aan zit, nog wil werken. Ten slotte heeft een deel van de WIA-groep werk. Zoals gezegd gaat het dan om bijna 7.000 personen. Dit betreft vooral personen uit de WIA 35-min groep.





Hieronder is de tabel weergegeven die de verdeling naar opleidingsniveau laat zien van de personen in een van de WIA-groepen die vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister. Als de WIA-groepen zouden worden toegevoegd aan de doelgroep banenafpraak, zou de nieuwe instroom uit deze groepen grofweg als volgt verdeeld zijn.

**Tabel 5.2**      **Verdeling naar opleidingsniveau van aantal personen in een WIA-groep, vergelijkbaar met doelgroepregister, dat werk had of werk vindt en behoudt (afronding op 100-tallen)**

	Bruto aantal	Vergelijkbaar	Had werk	Vindt werk	Behoudt gevonden werk
<b>Totaal</b>	<b>506.400</b>	<b>22.400</b>	<b>6.900</b>	<b>1.000</b>	<b>100</b>
<b>Opleidingsniv. 1</b>	43,5%	36,3%	41,3%	29,3%	26,7%
<b>Opleidingsniv. 2</b>	11,9%	13,8%	10,7%	15,4%	15,5%
<b>Opleidingsniv. 3</b>	30,9%	37,9%	37,3%	42,6%	45,2%
<b>Opleidingsniv. 4</b>	13,6%	12,0%	10,8%	12,7%	12,6%

Bron: CBS, bewerking Panteia

1 = Hoogste opleiding basisonderwijs

2 = Hoogste opleiding havo/vwo onderbouw, vmbo-g/t, vmbo-b/k

3 = Hoogste opleiding mbo4, havo bovenbouw, mbo2, mbo3, vwo-bovenbouw, mbo1, praktijkonderwijs

4 = hbo-master, hbo-bachelor, wo master, wo bachelor, hbo associate degree, doctor

Opleidingsniveau 1 komt het vaakst voor in de WIA-groepen. Binnen deze groep is echter een relatief klein deel vergelijkbaar met de doelgroep banenafpraak. Voor personen met opleidingsniveaus 3 (vooral) en 4 is dat juist relatief vaak het geval. Dit hangt samen met het grote aandeel dat de WGA 80-100 heeft in de populatie en het vermogen om nog arbeid te verrichten bij personen met een hoge mate van arbeidsongeschiktheid dat scheef verdeeld is over de opleidingsniveaus.

Tabel 5.2 laat verder zien dat het aandeel vergelijkbare personen in de WIA-groepen dat al werk had vóór (mogelijke) instroom in het doelgroepregister, relatief groot is voor het laagste opleidingsniveau. Voor de vergelijkbare personen met dit opleidingsniveau die nog geen werk hadden, is het juist relatief moeilijk om binnen een jaar een baan te vinden en om deze te behouden. Voor degenen met opleidingsniveaus 2 en 3 is dat nog relatief gemakkelijk.

Het geringe aantal personen dat vergelijkbaar is met de doelgroep banenafpraak en werk vindt, bevestigt ook het beeld dat traag herstel of de aard van de beperking vaak het zoeken naar werk in de weg staan. Wel zou natuurlijk een indicatie voor de banenafpraak dit proces enigszins kunnen versnellen.

Hieronder is de tabel weergegeven die de verdeling naar leeftijd laat zien van de personen in een van de WIA-groepen die vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister. Als de WIA-groepen zouden worden toegevoegd aan de doelgroep



banenafpraak, zou de nieuwe instroom uit deze groepen grofweg als volgt verdeeld zijn.

**Tabel 5.3** Verdeling naar leeftijd van aantal personen in een WIA-groep, vergelijkbaar met doelgroepregister, dat werk had of werk vindt en behoudt (afronding op 100-tallen)

	Bruto aantal	Vergelijkbaar	Had werk	Vindt werk	Behoudt gevonden werk
<b>Totaal</b>	<b>506.400</b>	<b>22.400</b>	<b>6.900</b>	<b>1.000</b>	<b>100</b>
< 20 jaar	0,1%	0,2%	0,5%	0,0%	0,3%
20 - < 30 jaar	3,1%	3,5%	10,0%	1,8%	3,3%
30 - < 50 jaar	27,3%	31,7%	42,5%	45,6%	47,3%
50 jaar of ouder	69,5%	64,6%	47,1%	52,6%	49,0%

Bron: CBS, bewerking Panteia

Veruit de meeste personen in de WIA zijn 50 jaar of ouder. Daarmee vormen zij in absolute zin ook de grootste WIA-groep, die vergelijkbaar is met het doelgroepregister. In relatieve termen is echter een wat beperkter deel van deze leeftijdsgroep vergelijkbaar met de doelgroep banenafpraak. Dit heeft wederom te maken met de combinatie van een hoge mate van arbeidsongeschiktheid en een laag opleidingsniveau die relatief vaak voorkomt bij 50+'ers in de WIA-groepen. Ook kan spelen dat een deel van deze groep de AOW-leeftijd nadert en daardoor niet vergelijkbaar is.

Voor de groep 50+'ers zien we bovendien dat het aandeel dat al werk had, relatief laag is: de categorie 'Had werk' is vaak te vinden bij de groepen jonger dan 50 jaar. Ook het vinden van werk en het behouden van werk is relatief lastig voor deze groep. Personen in de leeftijdscategorie 30 tot 50 jaar maken ruim 30% uit van de groep personen die vergelijkbaar is met de doelgroep banenafpraak, maar vinden en behouden wel relatief vaker hun baan dan de andere groepen. Ook had deze groep relatief vaak al werk voor (mogelijke) instroom in het doelgroepregister. De groep 20 tot en met 30 jaar had relatief erg vaak werk, maar vindt relatief erg moeilijk werk.

## 5.4 Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven

Hieronder gaan we specifiek in op de voor- en nadelen als de hierboven beschreven groepen personen met een WIA-uitkering het doelgroepregister zouden kunnen instromen. Net als bij de personen in de WW zetten we eerst weer de huidige ondersteuning af tegen de ondersteuningsbehoefte van deze groep.

### Aansluiting ondersteuning bij ondersteuningsbehoefte

De ondersteuning waar de personen uit een van de WIA-groepen nu recht op hebben, is hieronder weergegeven. Daarnaast hebben we de ondersteuningsbehoefte gezet van de personen in de WIA-groepen die op de personen in het doelgroepregister lijken en op zoek gaan naar werk. Financiële ondersteuning dient meestal om de



lagere arbeidsproductiviteit te compenseren maar kan ook het risico afdekken dat de persoon uit de doelgroep door slecht functioneren economische schade berokkent (doordat bijvoorbeeld een machine kapotgaat door onjuist gebruik dat met de beperking verband houdt).

**Tabel 5.4 Huidige ondersteuning van personen in een van de WIA-groepen**

Ondersteuning	Huidig WGA 80-100	Huidig WIA IVA	Huidig WGA 35-80	Huidig WIA 35-min	Behoefte
Re-integratietrajecten	✓	X	✓	✓	✓
Persoonlijke begeleiding	✓	X	✓	X	✓
Werkvoorzieningen	✓	X	✓	X	✓
No-risk polis	✓	✓	✓	Soms*	✓
Loonkostenvoordeel	✓	✓	✓	✓	✓
Loonkostensubsidie**	-	-	-	X	✓
Indicatie banenafpraak	X	X	X	X	✓

Bron: Panteia

\*Alleen wanneer in de afwijzingsbrief voor een WIA-uitkering staat dat de no-riskpolis geldt bij een nieuw dienstverband.

\*\* Er is wel sprake van een Tegemoetkoming arbeidsongeschikten voor werknemers met een WIA-uitkering van 186 euro netto.

De mate waarin personen in de WIA-groepen ondersteuning krijgen, verschilt. Personen met een WGA-uitkering hebben net als de personen in het doelgroepregister recht op (vergoeding van) re-integratietrajecten, persoonlijke begeleiding en werkvoorzieningen. Daarnaast bestaat er voor deze personen ook de no-risk polis. Wat betreft de financiële compensatie hebben werkgevers die iemand met een WGA-uitkering aannemen recht op het loonkostenvoordeel, maar niet op loonkostensubsidie of loondispensatie.<sup>63</sup> Voor deze groepen zou de additionele ondersteuning door de indicatie banenafpraak goed aansluiten op hun behoeften.

De personen met een WIA IVA uitkering zijn volledig arbeidsongeschikt verklaard zonder uitzicht op herstel. Voor hen zijn er dan ook officieel geen instrumenten beschikbaar om hen naar werk te begeleiden. Toekomstige werkgevers die personen uit deze groep aannemen, hebben alleen recht op de no-risk polis en het loonkostenvoordeel. Deze personen worden echter niet ondersteund door het UWV bij hun zoektocht naar werk, waardoor het maar de vraag is in hoeverre werkgevers en kandidaten op de hoogte zijn van deze mogelijkheden. Een opname in het doelgroepregister sluit voor deze groep relatief minder goed aan dan voor de andere groepen.

<sup>63</sup> Daar is voor alle WIA-groepen wel behoefte aan, omdat de WIA-uitkering alleen het verlies aan verdienvermogen per maand verrekend met de werknemer. Er is echter geen compensatie beschikbaar voor werkgevers als een werknemer per uur verminder productief is. Deze personen hebben daardoor veel moeite om aan het werk te komen.



Ook voor de groep WIA 35-min zijn er weinig instrumenten beschikbaar om hen terug naar werk te begeleiden. Er is bij deze groep voor de huidige ondersteuning vanuit gegaan dat zij in de WW zitten.<sup>64</sup> De groep wordt weliswaar als zodanig aangeduid, maar personen die minder dan 35% van hun verdien capaciteit zijn verloren, krijgen geen uitkering. Zij en hun toekomstige werkgevers hebben daarom ook geen recht op de no-risk polis (hoewel er een uitzondering bestaat, zie onder de tabel). Wel maakt deze groep aanspraak op het loonkostenvoordeel en sinds 2019 ook op extra re-integratie dienstverlening. Een opname in het doelgroepregister sluit ook voor deze groep dus relatief minder goed aan dan voor de andere groepen.

#### Behoud van indicatie

Een van de mogelijke nadelen die door gesprekspartners wordt benoemd, is dat een indicatie banenafpraak niet tot een verlies van de bestaande WIA-indicatie zou moeten leiden. Dit is uiteraard afhankelijk van hoe de opname van deze groepen uiteindelijk wordt vormgegeven. Volgens gesprekspartners zou iemand uit de groep WIA IVA die voor een paar uur per week aan het werk gaat met een banenafpraak indicatie, ook zijn of haar WIA-indicatie moeten behouden. Deze groep heeft immers volledig en duurzaam haar verdienvermogen verloren en die personen zouden volgens gesprekspartners niet opnieuw moeten worden beoordeeld als zij ziek worden of hun baan verliezen. Het is ook belangrijk om na te denken over de vraag of de uitkering behouden moet worden.

## 5.5 Samenvatting

Delen van de WIA-populatie komen mogelijk in aanmerking voor plaatsing in het doelgroepregister, omdat ze vergelijkbare kenmerken/oorzaken hebben met personen die nu in het doelgroepregister zitten. Dit speelt vooral wanneer ze geen werk hebben en weer naar werk gaan zoeken. Ook wanneer ze al werk hebben, zijn ze overigens soms vergelijkbaar met de doelgroep banenafpraak. De personen met overeenkomstige kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoeften komen in alle vier besproken WIA-groepen voor, ondanks dat deze WIA-groepen over het algemeen grote verschillen kennen. Dit heeft te maken met de WIA-beoordeling die op basis van verdienvermogen geschiedt. De volgende tabel toont de vergelijking van deze groepen met de doelgroep banenafpraak.

**Tabel 5.5**      **Vergelijking van de vergelijkbare personen in de WIA met de doelgroep banenafpraak**

<b>Kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte</b>	<b>Doelgroep banenafpraak</b>	<b>Vergelijkbare personen in de WIA-groepen</b>
Leeftijd	Zeer gelijke verdeling over het register	Veel ouderen
Lage opleiding	Ruim 80% maximaal middelbare school afgemaakt	Ook relatief vaak een laag opleidingsniveau

<sup>64</sup> Het kan ook voor komen dat mensen uit de groep WIA 35-min geen WW-rechten meer hebben en daardoor in de Participatiewet belanden.

Migratieachtergrond	+25% een migratieachtergrond	Onbekend
Recente werkervaring	Vaak afwezig	Vaak afwezig
Beperkte flexibiliteit, problemen in persoonlijk sociaal functioneren en/of beperkte werknemersvaardigheden	Vaker wel dan niet beperkte flexibiliteit en werknemersvaardigheden, en vaker problemen in persoonlijke sociaal functioneren.	Dit komt relatief vaak voor binnen de WIA-groepen en leidt tot vergelijkbare ondersteuningsbehoeften
Urenbeperking	23% kan maximaal 20 uur per week werken, 47% kan 20 – 36 uur per week werken.	Vaak aanwezig
Groeipotentieel	64% heeft groeipotentieel volgens de participatieladder.	Onbekend
Diverse oorzaken	Bij de grote meerderheid gaat het om objectiveerbare kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek.	Door de huidige exclusie van personen in de WIA, kunnen zij te maken hebben met dezelfde oorzaken als de personen in het doelgroepregister.
Re-integratietrajecten	Soms ook behoefte aan, maar dan vaak niet in rechtstreekse samenhang met beperking.	Dit verschilt tussen deelgroepen.
Persoonlijke begeleiding	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek.</li> <li>- Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan.</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek</li> <li>- Men moet soms leren omgaan met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>
Werkvoorzieningen	Ja. Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken.
No-risk polis	Ja, want het risico voor werkgevers is groot. Werkgevers weten ook gemakkelijk te achterhalen of te zien of het risico inderdaad aanwezig is.	Er kan sprake zijn van dezelfde beperkingen, dus er is eenzelfde behoefte aan het dekken van de belangrijkste financiële risico's voor werkgevers.
Financiële compensatie voor werkgevers	Ja. De helft maakt gebruik van loon-dispensatie of loonkostensubsidie.	Er kan sprake zijn van dezelfde beperkingen, dus er is eenzelfde behoefte aan financiële compensatie vanwege een

		soms verminderde productiviteit.
Indicatie voor banenafpraak	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Er kleven vooral nadelen voor werkgevers aan het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.</li> </ul>	Net als de doelgroep banenafpraak behoefte aan de indicatie, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Werkgevers zien mogelijk vooral nadelen bij het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.</li> </ul>

Op basis van kwantitatieve analyse is het volgende vast te stellen:

- Het gaat hierbij om hooguit circa 4,4% van de WIA-populatie (exclusief wie al niet reeds in het doelgroepregister is opgenomen);
- Zo'n 30% van deze groep heeft al werk, 4% ervan weet werk te vinden en nog geen 10% daar weer van weet dat werk ook te behouden;
- Van de groep die al werk heeft, zal het grootste gedeelte waarschijnlijk tot de groep WIA 35-min behoren;
- Het aandeel personen dat vergelijkbaar is, ligt aanzienlijk hoger op opleidingsniveau 3;
- Lager opgeleiden hebben meer problemen met het vinden en behouden van werk;
- Het gaat in de WIA vooral om personen van boven de 50 jaar. De met de doelgroep banenafpraak vergelijkbare groep bevat relatief meer jongeren. Jongeren hebben ook vaker werk. Er zijn hooguit geringe verschillen tussen verschillende leeftijdscategorieën qua kansen op vinden en behoud van werk.

De ondersteuningsbehoefte van de qua kenmerken en oorzaken vergelijkbare groep is ook vergelijkbaar die van de doelgroep banenafpraak, al gaat het over het algemeen om meer intensieve ondersteuning als men nog geen werk heeft en minder intensieve begeleiding als men al aan het werk is. Zoals beschreven gaat het verder om een kleine groep.

Voor deze groep is in ieder geval van belang dat men de WIA-indicatie niet kwijtraakt, want men kan het werk snel weer kwijtraken als men bijvoorbeeld met een terugval te kampen krijgt of als de baan om een of andere reden wegvalt.





6

## 6 De groep Wajong-DGA

**Onder de groep Wajong-DGA vallen personen met een Wajong-uitkering die duurzaam geen mogelijkheden tot arbeidsparticipatie meer hebben. Ook in deze groep zitten volgens gesprekspartners personen die als gevolg van dezelfde kenmerken/oorzaken eenzelfde ondersteuningsbehoefte hebben om werk te vinden als de personen in het doelgroepregister. Bij deze groep geldt eigenlijk hetzelfde als voor de subgroep WIA IVA. Vaak kunnen de personen in deze groep niet meer werken, maar in sommige gevallen kunnen én willen zij dat nog wel.<sup>65</sup> Dit hoofdstuk kent dezelfde opbouw als de vorige twee.**

### 6.1 Kenmerken/oorzaken

De groep Wajong-DGA is relatief onderbelicht gebleven in de interviews en de expertsessies. Dit had er mogelijk mee te maken dat de groep personen die nog behoefte zou kunnen hebben aan een indicatie banenafpraak ter ondersteuning naar werk, relatief beperkt van omvang is. Daarnaast wordt er vaak aangenomen dat men in de groep Wajong-DGA helemaal niet meer kan werken.

Uit de interviews kwam naar voren dat deze groep personen uit de Wajong-DGA net als de personen in het doelgroepregister niet in staat is om het WML te verdienen. Dit komt mede doordat ze vrijwel altijd te maken hebben met een stevige urenbeperking. Daarnaast gaat het, net als bij de personen in het doelgroepregister, vaak om arbeidsbeperkingen die voor iemands 18<sup>e</sup> levensjaar zijn ontstaan. Tot slot spelen er heel veel verschillende soorten beperkingen, altijd met een medische oorzaak.

### 6.2 Ondersteuningsbehoefte

Als gevolg van bovenstaande oorzaken speelt bij deze groep voor het vinden van een baan eenzelfde soort ondersteuningsbehoefte als bij de personen in het doelgroepregister. Er is wel sprake van een behoefte aan intensieve begeleiding waarbij veel maatwerk nodig is in het instrumentarium. Vertaald naar de verschillende instrumenten valt op dat dit tot op zekere hoogte overeenkomt met de ondersteuningsbehoefte van de personen in het doelgroepregister. Om aan het werk te komen zullen er bij de Wajong-DGA-groep vaak de volgende behoeften bestaan:

---

<sup>65</sup> Zie ook de criteria voor het beoordelen van de vraag of iemand arbeidsvermogen heeft aan het begin van hoofdstuk 3, bij de beschrijving van de groep Wajongers met arbeidsvermogen. Als iemand géén vier uur per dag belastbaar is, of twee uur per dag belastbaar is en in die twee uren niet in staat is per uur het WML te verdienen, dan wordt er beoordeeld dat er geen sprake meer is van arbeidsvermogen.



- Een of meer werkvoorzieningen om het werk goed uit te kunnen voeren met de beperking;
- Een jobcoach om de cliënt te begeleiden bij het werk. Redenen hiervoor zijn dat men soms nog moet leren omgaan met zijn/of haar beperking op de werkvloer en dat er kennislacunes zijn bij werkgevers over de relevante wetgeving en over de omgang met beperkte werknemers. Er is niet naar voren gekomen dat er bij deze groep een specifieke behoefte is aan een jobcoach omwille van gedragsproblematiek, beperkte werknemersvaardigheden en/of problemen in het persoonlijk sociaal functioneren;
- De no-risk polis. Aangezien het in deze groep vaak gaat om nog zwaardere beperkingen dan bij de personen in het doelgroepregister, is ook hier de no-risk polis van belang om de belangrijkste financiële risico's voor werkgevers te dekken;
- Verdere financiële ondersteuning. In sommige gevallen zal iemand graag nog willen werken, maar per uur niet het WML kunnen verdienen. In een dergelijk geval heeft diegene vooral behoefte aan loondispensatie, zoals voor de Wajongers mét arbeidsvermogen ook mogelijk is. Anders zijn deze personen niet aantrekkelijk voor werkgevers.

Wat betreft de ondersteuningsbehoefte van de personen uit de Wajong-DGA groep die nog een paar uur in de week willen en kunnen werken, zijn er ook de nodige overeenkomsten met de doelgroep banenafpraak. Omdat de personen in de groep Wajong-DGA volledig en duurzaam arbeidsongeschikt verklaard is en dat vaak al voor een langere tijd, functioneren ze al langer met hun beperking in de samenleving en hebben ze al een langere periode van financiële zekerheid doorgemaakt. De deelgroep die wil werken, is daarmee in principe klaar om aan de slag te gaan en heeft veelal geen behoefte aan een re-integratietraject.

Tot slot is de vraag in hoeverre deze groep personen het 'steuntje in de rug' door de indicatie banenafpraak nodig heeft. Als iemand in deze groep nog zou willen werken en alle andere overige instrumenten komen daarvoor beschikbaar, dan kan het nog steeds zo zijn dat deze personen niet aan de slag komen. De belemmeringen waar men in het doelgroepregister tegenaan loopt, spelen dan ook bij deze groep een rol. Zo is er bij deze groep personen weinig tot geen uitzicht op verbetering, heeft vrijwel iedereen te maken met een urenbeperking en zullen er soms functies aangepast moeten worden terwijl werkgevers vooral de nadelen van degelijke aanpassingen zien.

### 6.3 Resultaten van de kwantitatieve analyse

Helaas kan de groep Wajong-DGA niet worden afgebakend op basis van de data van het CBS. De totale omvang van het aantal Wajongers zonder arbeidsvermogen is aanzienlijk. Uit de UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021, komt naar voren dat er aan het eind van 2020 ongeveer 131.400 personen zonder arbeidsvermogen in de verschillende Wajong-regelingen zaten.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> UWV, UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021 (2021). <https://www.uwv.nl/overuwv/images/monitor-arbeidsparticipatie-arbeidsbeperkten-2021.pdf>

Experts gaven in de expertsessies aan dat zij verwachten dat de omvang van de groep personen voor wie opname in het doelgroepregister aan de orde zou kunnen zijn, beperkt van omvang is. De verwachting is dat het aandeel personen in de Wajong-DGA-groep in deze groep dat nog wil en kan werken is, zeer klein is.

## 6.4 Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven

Hieronder gaan we specifiek in op de voor- en nadelen als de hierboven beschreven groep Wajong-DGA het doelgroepregister zou kunnen instromen. Net als bij de vorige groepen zetten we eerst weer de huidige ondersteuning af tegen de ondersteuningsbehoefte van deze groep.

### Aansluiting ondersteuning bij ondersteuningsbehoefte

De ondersteuning waar personen in de groep Wajong-DGA nu recht op hebben, is hieronder weergegeven. Daarnaast hebben we de ondersteuningsbehoefte gezet.

*NB Met re-integratietrajecten duiden we hier weer op een traject dat uit meer bestaat dan arbeidsbemiddeling en persoonlijke begeleiding daarbij. Het gaat om een ‘traject’ waarvan ook andere vormen van ondersteuning zoals scholing, schuldhulpverlening, kinderopvang, gezinshulp, proefbanen, cursussen werkritme e.d. deel kunnen uitmaken.*

**Tabel 6.1 Huidige ondersteuning en ondersteuningsbehoefte van de groep Wajong-DGA**

Ondersteuning	Huidig	Behoefte
Re-integratietrajecten	X	X
Persoonlijke begeleiding	✓	✓
Werkvoorzieningen	✓	✓
No-risk polis	✓	✓
Loonkostenvoordeel	✓	✓
Loonkostensubsidie	X	✓
Indicatie banenafpraak	X	✓

Bron: Panteia

Voor de groep Wajong-DGA geldt bijna hetzelfde als voor de groep WW'ers die vergelijkbaar is met de doelgroep banenafpraak. Het instrumentarium is voor een groot deel ook al beschikbaar. Als deze groep werk wil vinden en behouden, is er behoefte aan intensieve ondersteuning. Ook de no-risk polis kan helpen. Waarschijnlijk worden op korte termijn ook inzet van re-integratie instrumenten en loondispensatie voor Wajong-DGA mogelijk.<sup>67</sup> Voor deze groep zou de additionele ondersteuning door de indicatie banenafpraak goed aansluiten op hun behoeften.

<sup>67</sup> In juli 2022 is de internetconsultatie voor een Tijdelijk besluit bredere re-integratie instrumenten gepubliceerd. Dit besluit zal onder andere inzet van re-integratie instrumenten, en loondispensatie voor Wajong DGA mogelijk maken.

### Behoud van indicatie

Net als bij de groep WIA IVA zou het volgens gesprekspartners een nadeel van opname in het doelgroepregister kunnen zijn, als deze groep haar Wajong-indicatie kwijtraakt. Die blijft op dit moment op een enkele uitzondering na wel<sup>68</sup> en dat moet volgens gesprekspartners behouden blijven. Men moet kunnen terugvallen op de oude rechten en plichten, zonder dat daarvoor opnieuw beoordeeld te moeten worden.

### Risico's tijdens het werk

Volgens een gesprekspartner kunnen er bij de groep Wajong-DGA dermate zware beperkingen bestaan dat het ook een risico kan zijn om hen toegang te geven tot het doelgroepregister. Als voorbeelden werden toezicht op het innemen van medicijnen of het uit de buurt houden van messen genoemd. Een (extra) keuring door het UWV kan hier mogelijk een oplossing bieden. De personen in deze groep worden dan niet automatisch in het register opgenomen, maar ze worden door het UWV eerst nog gekeurd of ze veilig nog een paar uur per week aan de slag kunnen bij een werkgever.

### Op eigen verzoek

Het is volgens gesprekspartners de vraag of het redelijk is om voor de hele groep instrumenten in te zetten die naar werk toe leiden, als de hele groep volledig arbeidsongeschikt is verklaard. Dit kan worden voorkomen door in te stellen dat individuele personen zelf een aanvraag moeten doen voor een indicatie banenafpraak.

## 6.5 Samenvatting

De kleine groep personen binnen de Wajong-DGA-populatie die op zoek gaat naar werk, komt mogelijk in aanmerking voor plaatsing in het doelgroepregister, omdat ze vergelijkbare kenmerken/oorzaken hebben met personen die nu in het doelgroepregister zitten. Onderstaande tabel toont de vergelijking van deze mensen met de doelgroep banenafpraak.

**Tabel 6.2**      **Vergelijking van de vergelijkbare personen in de groep Wajong-DGA met de doelgroep banenafpraak**

<b>Kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte</b>	<b>Doelgroep banenafpraak</b>	<b>Vergelijkbare personen in de WIA-groepen</b>
Leeftijd	Zeer gelijke verdeling over het register	Onbekend
Lage opleiding	Ruim 80% maximaal middelbare school afgemaakt	Onbekend

<sup>68</sup> Alleen als zij met werken meer dan 75% van hun Maatmanloon gaan verdienen, kan het Wajong recht na vijf jaar eindigen, maar de kans hierop is redelijk nihil.

Migratieachtergrond	+/-25% een migratieachtergrond	Onbekend
Recente werkervaring	Vaak afwezig	Vaak afwezig
Bepaalde flexibiliteit, problemen in persoonlijk sociaal functioneren en/of beperkte werknemersvaardigheden	Vaker wel dan niet beperkte flexibiliteit en werknemersvaardigheden, en vaker problemen in persoonlijke sociaal functioneren.	Onbekend
Urenbeperking	23% kan maximaal 20 uur per week werken, 47% kan 20 – 36 uur per week werken.	Erg vaak aanwezig
Groeipotentieel	64% heeft groeipotentieel volgens de participatieladder.	Niet of nauwelijks ontwikkeling mogelijk
Diverse oorzaken	Bij de grote meerderheid gaat het om objectieerbare kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek.	Net als bij een deel van de personen in het doelgroepregister gaat het bij de groep Wajong-DGA om personen met medische beperkingen die voor hun 18 <sup>e</sup> zijn ontstaan.
Re-integratietrajecten	Soms ook behoefte aan, maar dan vaak niet in rechtstreekse samenhang met beperking.	Weinig tot geen behoefte aan
Persoonlijke begeleiding	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek.</li> <li>- Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan.</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Men moet soms leren omgaan met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>
Werkvoorzieningen	Ja. Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken.
No-risk polis	Ja, want het risico voor werkgevers is groot. Werkgevers weten ook gemakkelijk te achterhalen of te zien of het risico inderdaad aanwezig is.	Er kan sprake zijn van dezelfde beperkingen, dus er is eenzelfde behoefte aan het dekken van de belangrijkste financiële risico's voor werkgevers.

Financiële compensatie voor werkgevers	Ja. De helft maakt gebruik van loon-dispensatie of loonkostensubsidie.	Er kan sprake zijn van dezelfde beperkingen of nog zwaarder, dus er is eenzelfde behoefte aan financiële compensatie vanwege een soms verminderde productiviteit.
Indicatie voor banenafpraak	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Er kleven vooral nadelen voor werkgevers aan het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.</li> </ul>	Net als de doelgroep banenafpraak behoefte aan de indicatie, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een groot deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Werkgevers zien mogelijk vooral nadelen bij het aanpassen van functies.</li> </ul>

Kwantitatieve analyse op CBS Microdata is niet mogelijk, maar duidelijk is dat maar enkele tientallen of honderden personen uit deze doelgroep op zoek (kunnen) gaan naar werk.

De ondersteuningsbehoefte van deze vergelijkbare groep is zwaarder dan die van de doelgroep banenafpraak. De vraag is dan ook of een indicatie banenafpraak voor deze groep veel zal toevoegen. De risico's op het werk zijn aanzienlijk groter.

Optie is dat men op eigen verzoek een aanvraag voor de indicatie banenafpraak kan doen.

# 7



## 7 De groep beschut werk

**Een van de onderzoeksvragen gaat specifiek in op de vraag wat de implicaties zijn als de groep beschut werk<sup>69</sup> zou worden toegelaten tot het doelgroepregister, wanneer zij bij een reguliere werkgever aan de slag zijn of gaan. Tijdens de interviews en de expertsessies hebben we de groep beschut werk daarom specifiek behandeld, met de vraag als gevolg van welke kenmerken/oorzaken zij een soortgelijke ondersteuningsbehoefte ervaren als de personen in het doelgroepregister.**

De reden dat beschut werk bij reguliere werkgevers op dit moment niet meetelt voor de banenafpraak, is dat niet was voorzien dat mensen met een indicatie beschut werk aan de slag zouden gaan bij een reguliere werkgever. Bij beschut werk gaat het om mensen die een zodanig hoge mate van (structurele) begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt, ook niet met extra voorzieningen van gemeente of UWV. In de praktijk blijkt echter dat reguliere werkgevers toch ook beschutte werkplekken bieden.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk komen de overeenkomstige kenmerken en oorzaken van de groep beschut werk in zijn algeheel aan de orde. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar het voorgaande dienstverband, omdat dit niet als relevant onderscheid uit de interviews naar voren is gekomen.<sup>70</sup> Vervolgens worden, in overeenstemming met de onderzoeksvraag, de voor- en nadelen van een eventuele opname in het doelgroepregister van de personen die (op basis van detachering) bij een reguliere werkgever aan de slag zijn of gaan, beschreven. Voor de duidelijkheid: het gaat dus niet om de situatie waarbij iemand vanuit een beschutte werkplek bij een reguliere werkgever doorstroomt naar een reguliere werkplek bij een reguliere werkgever. Dit wordt in de literatuur dan ook niet als een concrete mogelijkheid genoemd.<sup>71</sup> Dit hoofdstuk kent verder dezelfde opbouw als de voorgaande drie hoofdstukken.

---

<sup>69</sup> Artikel 10b van de Participatiewet bepaalt dat gemeenten aan een bepaalde groep inwoners “een voorziening beschut werk” aanbieden. Dit is bedoeld voor mensen voor wie de gemeente heeft bepaald dat dit soort werk voor deze mensen de enige mogelijkheid tot arbeidsparticipatie is. Het ‘Besluit Beschut Werk’ beschrijft voor wie de werkplekken nieuw beschut bedoeld zijn. Vastgelegd is dat het UWV onderzoek uitvoert naar de vraag of iemand in aanmerking komt voor een beschutte werkplek. Er is sprake van technische of organisatorische aanpassingen die niet binnen redelijke grenzen door een werkgever zijn te realiseren dan wel permanent toezicht of intensieve begeleiding, die een werkgever normaliter niet kan bieden.

<sup>70</sup> Bij zo’n onderscheid naar voorgaand dienstverband, kan worden gedacht aan ‘géén werk’, of ‘reeds beschut aan het werk bij een reguliere werkgever’.

<sup>71</sup> Zie verder. Bijvoorbeeld: Talman, J., Hippert, N., & Engelen, M. (2022). Nieuw beschut werk bij reguliere werkgevers – kwalitatief onderzoek naar succesvolle plaatsingen. De Beleidsonderzoekers. <https://www.inclusiefwerkt.nl/wp-content/uploads/2022/06/Nieuw-beschut-werk-bij-reguliere-werkgevers.pdf>

## 7.1 Kenmerken/oorzaken

Uit de voor dit onderzoek uitgevoerde interviews kwam een divers beeld naar voren over de groep beschut werk. Er waren gesprekspartners die aangaven dat er sterke verschillen bestaan tussen de personen in het doelgroepregister en de personen in beschut werk. Zo zou de groep beschut werk volgens hen veel meer begeleiding en aanpassingen op de werkplek nodig hebben dan dat een gewone werkgever kan bieden. De groep beschut werk heeft volgens een gesprekspartner vaak een (zeer) lage loonwaarde die uitsluitend nog is op te halen dankzij intensieve begeleiding.

Er waren aan de andere kant ook gesprekspartners die van mening waren dat het verschil met de doelgroep banenafpraak kleiner is. De groep beschut werk lijkt volgens gesprekspartners op de subgroep (ex) vso/pro-leerlingen. Net als voor deze groep geldt dat een groot deel maximaal basisonderwijs heeft genoten.<sup>72</sup> Dat deel van de vso/pro groep verschilt volgens deze gesprekspartners qua oorzaken soms bijna niet van personen in beschut werk. Een andere gesprekspartner benoemde tijdens een van de expertsessies dat de 'bovenlaag' van de groep beschut werk op de doelgroep van de banenafpraak lijkt: *“Er is sprake van beperking maar ze kunnen een ‘commerciële’ functie aan, mits volwaardig ondersteund.”* De beide groepen sluiten elkaar dan ook niet uit. Voor de indicatie beschut werk wordt er alleen gekeken naar de vraag of er verregaande werkaanpassingen of vergaande begeleiding nodig is van een werkgever. De vraag of iemand wel of niet het WML kan verdienen is geen criterium.

Dit kan in individuele gevallen ook de vraag oproepen of juist (een deel van) de vso/pro-doelgroep die nu automatisch deel uitmaakt van de banenafpraak, misschien niet meer gebaat is met een indicatie Beschut werk. De indruk bestaat overigens dat deze personen binnen de Participatiewet wel worden geïdentificeerd en dan alsnog een indicatie en daarna hopelijk een dienstverband krijgen.

De groep die in aanmerking komt voor beschut werk is niet strak omschreven en biedt ruimte voor interpretatie. Het onderzoek 'Nieuw beschut werk bij reguliere werkgevers – kwalitatief onderzoek naar succesvolle plaatsingen' (2022) beschrijft de groep beschut werk als een groep die meer begeleiding en aanpassingen op de werkplek nodig heeft dan een gewone werkgever kan bieden.<sup>73</sup> Beschut werkers zitten op de 'werkladder' dan ook tussen personen met arbeidsmatige dagbesteding en personen werkzaam met loonkostensubsidie in reguliere banen. Mogelijk sluiten hun competenties en beperkingen nog meer aan bij de eerste (dagbesteding) dan bij de tweede categorie (regulier werk met loonkostensubsidie). Dat ondersteunt de visie van de gesprekspartners dat er wezenlijke verschillen bestaan qua zwaarte van de ondersteuningsbehoefte.

Uit het rapport 'Nieuw beschut werk bij reguliere werkgevers' komt ook naar voren dat personen in beschut werk mogelijk meer moeite ondervinden bij het behoud van hun baan als zij niet over de juiste motivatie en de vereiste werknemersvaardigheden beschikken. Beperkte werknemersvaardigheden is ook een kenmerk waarvan vaak

---

<sup>72</sup> Kenmerken doelgroep banenafpraak (2021).

<sup>73</sup> Nieuw beschut werk bij reguliere werkgevers (2022).



sprake is bij de doelgroep van de banenafpraak. Overigens blijkt uit dit rapport ook dat het vooral om personen van onder de 27 jaar gaat die beschut werk bij een reguliere werkgever hebben. Deze groep zou mogelijk gezien de leeftijd nog wel enige potentie moeten hebben om te stijgen op de participatieladder. Die blijkt er eigenlijk niet of nauwelijks te zijn: recente werkervaring betreft alleen datzelfde beschut werk. Aan de andere kant betekent de relatief jonge leeftijd van deze personen dat ze wellicht meer toegevoegde waarde voor werkgevers betekenen dan de groep beschut werk binnen of via detachering. Dit verklaart dan mogelijk ook waarom (weliswaar vaak aan sociale ontwikkelingsbedrijven gelieerde) bedrijven deze personen een dienstverband aanbieden.

Een verschil zit hem in de potentiële ontwikkeling die er van beide groepen (beschut werkenden aan de ene kant en de doelgroep van de banenafpraak aan de andere kant) wordt verwacht. Uit het genoemde onderzoek komt naar voren dat personen in beschut werk hun vaardigheden en zelfs hun loonwaarde nog in (zeer) beperkte mate kunnen ontwikkelen.<sup>74</sup> De gebruikte formulering duidt erop dat de ontwikkelmogelijkheden een stuk beperkter zijn dan bij de personen in het doelgroeppregister. Daar is er bij 64% van de personen het potentieel vastgesteld om door te groeien op de participatieladder. Eén stap op de participatieladder kan dan al het verschil zijn tussen werken met of zonder loonkostensubsidie (zie paragraaf 3.1.2.). Waar dit wel een kenmerk is van een groot deel van de doelgroep banenafpraak, geldt dit niet voor de groep beschut werk.

Tot slot is er een maatschappelijke kosten en baten-analyse uitgevoerd door Cedris.<sup>75</sup> Daarin wordt beschreven wat het oplevert dat deze personen beschut werk krijgen (zie de tekstbox hieronder).

#### **Maatschappelijke kosten en baten-analyse beschut werk**

Cedris heeft een maatschappelijke kosten en baten-analyse van beschut werk laten maken (MKBA). Ten eerste kunnen de arbeidsvreugde en eigenwaarde die werk oplevert, zorgkosten voorkomen (medicijngebruik, depressie, mantelzorg, intramurale opnames). Hiernaast doen de medewerkers sociale contacten op, wat verder bijdraagt aan arbeidsvreugde en het voorkomen van problematische schulden. In beschut werk leren medewerkers ook dingen bij. Dit levert veel arbeidsvreugde op. Ten slotte blijken medewerkers zonder werk vaak gemakkelijk in aanraking te komen met de criminaliteit. Dat dat nu niet gebeurt, levert ook baten op.

Aan de andere kant zijn vooral de kosten van begeleiding aanzienlijk en is de verhouding salariskosten (ook na verrekening van loonkostenvoordeel en -subsidies) negatief. Die negatieve balans zal nog schever worden als het WML de komende jaren zal toenemen.

De kosten en baten van werk voor deze personen en hun werkgevers verschillen wel in enige mate van die van de personen die gemiddeld onder de banenafpraak vallen. De gemiddelde persoon uit het doelgroeppregister zal toch

<sup>74</sup> Nieuw beschut werk bij reguliere werkgevers (2022).

<sup>75</sup> Cedris, Maatschappelijke kosten-batenanalyse beschut werk (2017).

minder snel in criminaliteit vervallen, al kan medicijngebruik bijvoorbeeld wel een negatieve rol gaan spelen in bepaalde gevallen. Toch zijn er ook veel gelijkenissen qua soorten kosten en baten die zijn te onderscheiden.

## 7.2 Ondersteuningsbehoefte

De ondersteuningsbehoefte van de groep beschut werk is volgens gesprekspartners in veel gevallen groter en intensiever dan die van de personen in het doelgroepregister. Er wordt gesproken over permanent toezicht en organisatorische aanpassingen die niet van een reguliere werkgever mogen worden verwacht. Er is ook weinig sprake van ontwikkelingspotentieel, waardoor de begeleidingsbehoefte op den duur ook niet afneemt. Uit de beschreven kenmerken en oorzaken vloeien de volgende ondersteuningsbehoeften voort:

- Een of meer werkvoorzieningen om het werk met de beperking goed uit te kunnen voeren;
- Een jobcoach om de cliënt te begeleiden bij het werk. Redenen hiervoor zijn dat er soms sprake is van gedragsproblematiek, dat men soms nog moet leren omgaan met zijn/of haar beperking op de werkvloer en dat er kennislacunes zijn bij werkgevers over de relevante wetgeving en over de omgang met beperkte werknemers;
- De no-risk polis. Aangezien het in deze groep vaak gaat om nog zwaardere beperkingen als bij de personen in het doelgroepregister, is zeker ook hier de no-risk polis van belang om de belangrijkste financiële risico's voor werkgevers te dekken;
- Verdere financiële ondersteuning. Volgens gesprekspartners heeft de groep beschut werk vaak nog een lagere loonwaarde dan de personen in het doelgroepregister. Voor deze groep is het zeker belangrijk dat de verminderde productiviteit (maar ook de vaak blijvende kosten van begeleiding) worden gecompenseerd.

De behoefte aan re-integratietrajecten is niet naar voren gekomen. Waarschijnlijk hebben die weinig toegevoegde waarde, omdat er specifiek werk voor deze personen moet worden gezocht. Wel blijkt uit deskresearch dat proefplaatsingen voor de groep beschut werk erg belangrijk zijn. Een proefplaatsing is de mogelijkheid voor werkgevers om het werk met een kandidaat kosteloos uit te proberen. Het wordt door sommige bemiddelaars bij gemeenten zelfs als een voorwaarde gezien om iemand uit beschut werk geplaatst te kunnen krijgen.<sup>76</sup>

Tot slot heeft de groep beschut werk bij reguliere werkgevers grotendeels vanwege dezelfde belemmeringen als de doelgroep van de banenafpraak behoefte aan de indicatie. Zo loopt ook deze groep tegen het probleem aan dat er soms functies moeten worden aangepast en dat er soms verkeerde aannames worden gemaakt over groepen personen met een indicatie die een hulpbehoefte impliceert.

<sup>76</sup> Nieuw beschut werk bij reguliere werkgevers (2022).

De belangrijkste verschillen betreffen vooral in de intensiteit van de ondersteuningsbehoefte. Met name de behoefte aan persoonlijke begeleiding is groter en intensiever. Dat heeft niet zozeer te maken met verschillende oorzaken als wel met heftigere en daarmee beperkt vergelijkbare oorzaken. De ondersteuningsbehoefte is daarmee niet zozeer anders als wel intensiever. Verder bestaat er een wezenlijk verschil tussen beiden groepen op het gebied van het groeipotentieel. De groep beschut werk heeft het daardoor nóg moeilijker met het vinden en behouden van werk.

### 7.3 Resultaten van de kwantitatieve analyse

Voor de groep beschut werk is het niet mogelijk om na te gaan om hoeveel personen het zou gaan, als zij zouden worden opgenomen in het doelgroepregister als ze bij een reguliere werkgever aan de slag zijn. In de polisadministratie van het UWV (en het SSB van het CBS) staat voor deze personen namelijk het SW-bedrijf c.q. de gemeente van inschrijving als werkgever geregistreerd, niet het bedrijf waar de persoon daadwerkelijk werkzaam is. Deze bieden daarom geen oplossing voor het vaststellen van de omvang van deze groep. Ook de Wsw-bestanden, waarover Panteia ook beschikt, geven geen informatie over waar iemand werkt.

Om inzicht te krijgen in de omvang van deze groep, hebben we SW-bedrijven (tegenwoordig sociale ontwikkelbedrijven) benaderd met de vraag om aan te geven welk deel van beschut werk een werkplek heeft bij een reguliere werkgever. Het gaat hierbij om negen SW-bedrijven verspreid over verschillende regio's.<sup>77</sup> De resultaten zijn in de tabel hieronder weergegeven.

**Tabel 7.1 Aantal nieuw beschut werkenden bij reguliere werkgevers**

	Aantal bij reguliere werkgever	Aantal nieuw beschut werkenden bij SW-bedrijf	Percentage
SW-Bedrijf 1	28	165	17%
SW-Bedrijf 2	2	28	7,1%
SW-Bedrijf 3	1	75	1,3%
SW-Bedrijf 4	0	180	0,0%
SW-Bedrijf 5	6	59	10,2%
SW-Bedrijf 6	2	60	3,3%
SW-Bedrijf 7	4	48	8,3%
SW-Bedrijf 8	15	72	20,8%
SW-Bedrijf 9	2	70	2,6%
<b>Totaal</b>	<b>60</b>	<b>757</b>	<b>7,9%</b>

Bron: Panteia

<sup>77</sup> Een tiende benaderd bedrijf kon hier geen uitspraken over doen.



Het percentage nieuw beschut werkenden dat bij een reguliere werkgever werkt, bedraagt in onze steekproef 7,9%. Detachering bij de gemeente zelf, bijvoorbeeld in de groenvoorziening, is niet meegeteld als detachering bij een reguliere werkgever. Daarnaast is alleen het aantal personen geteld, en niet het aantal uren dat zij werken. Het percentage van 7,9% komt in de buurt van wat één van onze gesprekspartners aangaf, namelijk dat 6 à 7% van de doelgroep beschut werk een reguliere baan heeft.

Op basis van dit percentage en het meest recente cijfer van 11.551 beschut werkenden (september 2022), schatten we het totale aantal nieuw beschut werkenden bij reguliere werkgevers op ruim 900.

## 7.4 Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven

Hieronder gaan we specifiek in op de voor- en nadelen als de groep beschut werk het doelgroepregister zou instromen. Net als bij de vorige groepen zetten we eerst weer de huidige ondersteuning af tegen de ondersteuningsbehoefte van deze groep.

### Aansluiting ondersteuning bij ondersteuningsbehoefte

De ondersteuning waar personen in beschut werk nu recht op hebben, is hierna weergegeven. Daarnaast hebben we de ondersteuningsbehoefte gezet.

**Tabel 7.2 Huidige ondersteuning en ondersteuningsbehoefte van de groep Beschut werk (reguliere werkgever; Participatiewet)**

Ondersteuning	Huidig	Behoefte
Re-integratietrajecten	✓	✗
Persoonlijke begeleiding	✓	✓
Werkvoorzieningen	✓	✓
No-risk polis	✓	✓
Loonkostenvoordeel	✗	✓
Loonkostensubsidie	✓	✓
Indicatie banenafpraak	✗	✓

Bron: Panteia

Voor de groep beschut werk (bij reguliere werkgevers) valt op dat zij op veel ondersteuningsinstrumenten al recht hebben. Alleen het loonkostenvoordeel is niet beschikbaar; dat is er alleen voor oud beschut werk. Het instrumentarium sluit op deze manier aan bij de ondersteuningsbehoefte van deze groep. De extra indicatie banenafpraak zou vanuit dat perspectief in voorkomende gevallen mogelijk dat extra zetje aan de werkgever kunnen geven wat tot een plaatsing leidt en wat deze groep nodig heeft. Voor deze groep sluit de indicatie goed aan.

Dat de indicatie van de banenafpraak goed aansluit bij de behoefte van de groep beschut werk, volgt ook uit een aantal overige belemmeringen voor deze groep die gesprekspartners benoemden. Dat betrof in de eerste plaats de kwetsbare positie op



de arbeidsmarkt van de groep beschut werk. Sommige gemeenten plaatsen alle personen uit de groep beschut werk bij één werkbedrijf als reguliere werkgever. De kans om werk te vinden en/of te behouden hangt daardoor samen met de match tussen het soort werk dat het werkbedrijf kan bieden en de behoeften van de kandidaat.

Daarnaast plaatsen gemeenten niet altijd het aantal personen waar ze budget voor ontvangen. Dat heeft er in voorkomende gevallen mee te maken dat reguliere werkgevers soms specifiek personen in het doelgroepregister zoeken en geen personen met advies beschut werk. Dat hangt samen met het functioneren op de werkplek en het meetellen voor de banenafpraak.<sup>78</sup> In zekere zin is daarmee sprake van verdringing.

Tot slot komt het incidenteel voor dat gemeenten hun budget opmaken en vervolgens dat jaar geen nieuwe personen met een indicatie beschut werk meer plaatsen. Als bedrijven er vanwege de indicatie banenafpraak ook belang bij hebben om personen uit de groep Beschut werk in dienst te nemen, vergroot dit wellicht de (budgettaire) mogelijkheden.

#### **Behoud van indicatie**

Dat het instrumentarium volledig gelijk is gesteld als ook de groep beschut werk een indicatie banenafpraak inclusief het loonkostenvoordeel<sup>79</sup> kan krijgen, betekent volgens gesprekspartners nog niet dat er één grote groep van moet worden gemaakt. Het is volgens hen belangrijk dat personen uit beschut werk deze indicatie behouden:

- Ten eerste zorgt behoud van de indicatie ervoor dat werkgevers weten waar ze aan toe zijn als ze iemand aannemen en dat ze niet voor verrassingen komen te staan. De begeleidingsbehoefte van de groep beschut werk is groter en intensiever. Er is bij de groep beschut werk vaak elke dag ondersteuning nodig om het werk te kunnen doen. Het zou zowel voor de kandidaat als voor de werkgever een nadeel kunnen zijn als de verwachtingen van tevoren niet overeenkomen met wat iemand in de praktijk kan toevoegen op de werkvloer.
- Ten tweede zorgt behoud van de indicatie ervoor dat iemand kan terugvallen op de beschermde status. Niet alle plaatsingen van beschut werk bij een reguliere werkgever draaien uit op een succes. Een werknemer kan zelf uitvallen, maar het kan ook zijn dat werkgevers de kandidaat geen werk meer willen of kunnen bieden. Als het mis gaat, dan moet iemand volgens de gesprekspartners wel weer kunnen terugvallen op de indicatie beschut werk.
- Tot slot zorgt het behoud van de indicatie beschut werk er ook voor dat deze groep traceerbaar blijft. Dat is belangrijk in verband met de andere financieringsvorm die er voor beschut werk bestaat. Daarnaast gaf een van de gesprekspartners aan dat het ook belangrijk is om bij te houden hoeveel personen uit de groep beschut werk er op een moment aan het werk zijn.

---

<sup>78</sup> Nieuw beschut werk bij reguliere werkgevers – kwalitatief onderzoek naar succesvolle plaatsingen (2022).

<sup>79</sup> Het loonkostenvoordeel houdt gemiddeld genomen een gering bedrag in ten opzichte van de salaris- en begeleidingskosten van een persoon in beschut werk.

### Overige gevolgen

De gevolgen voor de doelgroep beschut werk maken nadrukkelijk onderdeel uit van de onderzoeksvragen. We bespreken hier nog een aantal overige gevolgen als personen met een beschut werk indicatie (al dan niet via een detachingsconstructie) bij een reguliere werkgever aan de slag zijn of gaan. Daarover valt het volgende te zeggen:

- De groep Nieuw beschut werk bij reguliere werkgevers is klein (zonder de detacheringen rond de 900 personen). Vaak gaat het om werkgevers die specifiek banen aanbieden voor deze doelgroep. Dit doet vermoeden dat de impact van een eventuele uitbreiding van de doelgroep op het aantal banen voor personen met beschut werk beperkt zal blijven.
- Hoewel over het algemeen de kenmerken/oorzaken om werk te vinden en te behouden bij de groep beschut werk van een moeilijker karakter zijn dan bij de doelgroep banenafpraak, is er wat voor te zeggen om deze groep onder de banenafpraak te laten vallen.
- Hoewel een willekeurige werkgever misschien de voorkeur zal geven aan een ander persoon met een beperking omdat die beperking vaak kleiner is dan die van de doelgroep beschut werk, is voor te stellen dat indicatie en instrumentarium misschien net tot wat meer plaatsingen bij reguliere werkgevers gaan leiden. Dit kan gemeenten helpen hun budgettaire ruimte op te gebruiken.

## 7.5 Samenvatting

De groep (nieuw) Beschut werk bij reguliere werkgevers komt mogelijk in aanmerking voor plaatsing in het doelgroepregister, omdat ze vergelijkbare kenmerken/oorzaken hebben met personen die nu in het doelgroepregister zitten. Dit geldt vooral voor de vergelijkbaarheid met de vso/pro groep waarvan net als de populatie beschut werk een aanzienlijk deel niet meer dan een niveau basisonderwijs kent. Onderstaande tabel toont de vergelijking van de groep beschut werk met de doelgroep banenafpraak.

**Tabel 7.3**      **Vergelijking van de vergelijkbare personen in de groep beschut werk met de doelgroep banenafpraak**

<b>Kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte</b>	<b>Doelgroep banenafpraak</b>	<b>Vergelijkbare personen in de groep beschut werk</b>
Leeftijd	Zeer gelijke verdeling over het register	Vooraf jonger dan 27 jaar
Lage opleiding	Ruim 80% maximaal middelbare school afgemaakt	Ook relatief vaak een laag opleidingsniveau
Migratieachtergrond	+/-25% een migratieachtergrond	Onbekend
Recente werkervaring	Vaak afwezig	Alleen werkervaring in beschut werk

Beperkte flexibiliteit, problemen in persoonlijk sociaal functioneren en/of beperkte werknemersvaardigheden	Vaker wel dan niet beperkte flexibiliteit en werknemersvaardigheden, en vaker problemen in persoonlijke sociaal functioneren.	Speelt ook voor deze groep vaak een rol bij het vinden en behouden van werk
Urenbeperking	23% kan maximaal 20 uur per week werken, 47% kan 20 – 36 uur per week werken.	Onbekend, maar wel waarschijnlijk
Groeipotentieel	64% heeft groeipotentieel volgens de participatieladder.	Slechts beperkt ontwikkeling mogelijk
Diverse oorzaken	Bij de grote meerderheid gaat het om objectiveerbare kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek.	Beperkingen vaak groter dan die van personen in doelgroepregister.
Re-integratietrajecten	Soms ook behoefte aan, maar dan vaak niet in rechtstreekse samenhang met beperking.	Weinig tot geen behoefte aan
Persoonlijke begeleiding	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek.</li> <li>- Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan.</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek.</li> <li>- Men moet soms leren omgaan met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>
Werkvoorzieningen	Ja. Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken.
No-risk polis	Ja, want het risico voor werkgevers is groot. Werkgevers weten ook gemakkelijk te achterhalen of te zien of het risico inderdaad aanwezig is.	Er kan sprake zijn van dezelfde beperkingen of nog zwaarder, dus er is eenzelfde behoefte aan het dekken van de belangrijkste financiële risico's voor werkgevers.
Financiële compensatie voor werkgevers	Ja. De helft maakt gebruik van loon-dispensatie of loonkostensubsidie.	Er kan sprake zijn van dezelfde beperkingen of nog zwaarder, dus er is eenzelfde behoefte aan financiële compensatie vanwege een soms verminderde productiviteit en hoge overige kosten.

Indicatie voor banenafspraken	Ja, want:	Net als de doelgroep banenafspraken behoefte aan de indicatie, want:
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Er kleven vooral nadelen voor werkgevers aan het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Werkgevers zien mogelijk vooral nadelen bij het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.</li> </ul>

De ondersteuningsbehoefte van deze groep is vooral zwaarder dan die van de doelgroep banenafspraken. De kans is echter zeer wel aanwezig dat een indicatie banenafspraken voor deze groep van toegevoegde waarde zal zijn. Ten eerste kan het net het zetje geven waardoor gemeenten hun budget uitputten en ten tweede kan het ertoe leiden dat werkgevers nog extra personen uit de doelgroep beschut werk (vanuit het doelgroepregister) plaatsen, ook als gemeenten hun budgettaire grenzen voor de doelgroep beschut werk hebben bereikt.

Dat de ondersteuningsbehoefte wel behoorlijk zwaarder van karakter is, betekent wel dat het doelgroepregister mogelijk niet dé oplossing is. Kan plaatsing in de doelgroep deze personen het nodige zetje geven, evenzeer is mogelijk dat de vergelijkbare groep binnen het doelgroepregister van ex vso/pro-leerlingen juist meer is aangewezen op een indicatie beschut werk.

Kwantitatieve analyse op CBS Microdata is niet mogelijk, interviews met sociale ontwikkelingsbedrijven leveren op dat het naar schatting om ongeveer 900 personen gaat die nu beschut werk bij reguliere werkgevers hebben terwijl er geen sprake is van detachering.







8

## 8 Groepen met multi-problematiek

**In hoofdstuk 8 en 9 komen groepen aan bod die niet of niet alleen op basis van hun uitkeringsstatus zijn afgebakend, maar op basis van andere kenmerken/oorzaken. Het gaat in dit hoofdstuk om de groep multi-problematiek. In afwijking van eerdere hoofdstukken beschrijven we hierbij een viertal deelgroepen afzonderlijk. Binnen die beschrijving is de opzet wel weer dezelfde als bij voorgaande hoofdstukken.**

In de interviews werd door gesprekspartners veelvuldig gerefereerd aan een omvangrijke en gevarieerde groep die op dit moment vaak al wel onder de doelgroep van de banenafpraak valt (beperking en/of Participatiewet), maar niet aan de beoordelingscriteria voldoet. Soms kan iemand uit deze groep wel via de Praktijkroute instromen, maar dan moet die persoon eerst naar werk worden bemiddeld. Deze groep wordt hier omschreven als de groep multi-problematiek.

Bij de groep multi-problematiek werden door gesprekspartners verschillende subgroepen benoemd; voornamelijk personen die langdurig in de bijstand zitten en personen met psychische aandoeningen werden genoemd. Daarnaast kwamen ook de groep statushouders en de groep voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) die niet aan het werk komen aan bod. Deze groepen ondervinden volgens sommige gesprekspartners een soortgelijke ondersteuningsbehoefte vanwege vergelijkbare problemen met het vinden van duurzaam werk.

Mede op basis van tabel 8.1 volgt hier eerst een generieke analyse van de kenmerken en/of oorzaken die volgens de geïnterviewden in samenhang leiden tot een vergelijkbare ondersteuningsbehoefte als die van de personen in het doelgroepregister. Daarna komt specifiek per subgroep aan de orde wat kenmerkend is voor die subgroep, hoe hun situatie leidt tot de ondersteuningsbehoefte en hoe dat overeenkomt met de personen in het doelgroepregister.



**Tabel 8.1 Kenmerken die volgens gesprekspartners gecombineerd kunnen leiden tot een grote ondersteuningsbehoefte**

Algemene kenmerken	Financiële kenmerken
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lage opleiding</li> <li>• Langdurig in de bijstand</li> <li>• Langdurig werkloos</li> <li>• Afgebroken re-integratietraject</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schuldenproblematiek</li> <li>• Een uitkering</li> <li>• Op de armoedegrens leven</li> <li>• Beperkte inkomenszekerheid</li> </ul>
Zachte kenmerken	Zorg kenmerken
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Psychische weerbaarheid</li> <li>• Sociale weerbaarheid</li> <li>• Weinig zelfvertrouwen</li> <li>• Gebrek aan regie</li> <li>• Problemen thuis</li> <li>• Taalproblemen</li> <li>• Een laag IQ</li> <li>• Moeilijk kunnen leren</li> <li>• Slecht planningsvermogen</li> <li>• Onvoldoende executieve vaardigheden</li> <li>• Niet digitaal vaardig</li> <li>• Laaggeletterd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geïndiceerd voor zorg</li> <li>• Verslavingsproblemen</li> <li>• Psychische beperkingen en aandoeningen (bijv. PTSS)</li> <li>• Begeleiding vanuit de GGZ</li> </ul>

Bron: Panteia

Wat opvalt in de tabel, is dat er ook een aantal kenmerken tussen staan die vaak een gevolg zijn van onderliggende kenmerken. Dat geldt bijvoorbeeld voor langdurig in de bijstand, langdurig werkloos en de financiële kenmerken. Toch benoemden gesprekspartners deze kenmerken ook als zodanig als belangrijke factoren waarom iemand een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt kan ervaren. Dit is in principe goed te verklaren. Zo kan iemand die langdurig werkloos is, of zelfs al langdurig in de bijstand zit, meer moeite hebben met het vinden van werk dan iemand met recente werkervaring, doordat werkgevers twijfelen aan de motivatie en/of capaciteiten van de persoon. Recente werkervaring blijkt ook in het doelgroepregister een belangrijke samenhang te vertonen met het vinden van nieuw werk. Daarnaast kan iemand die te maken heeft met schuldenproblematiek, of iemand die op de armoedegrens leeft, overmatige stress ervaren wat het vinden én behouden van werk kan bemoeilijken.

## 8.1 Personen met psychische aandoeningen

### 8.1.1 Kenmerken/oorzaken

Een opvallende bevinding is dat gesprekspartners erg vaak psychische aandoeningen als kenmerk benoemden. Als gevolg daarvan kan men volgens de gesprekspartners eenzelfde ondersteuningsbehoefte ervaren als de personen in het doelgroepregister. Voorbeelden van dit soort aandoeningen zijn een depressie, een angstaandoening, een persoonlijkheidsaandoening, een bipolaire aandoening, PTSS, maar ook ADHD en autisme.

De beoordeling van het UWV houdt al rekening met psychische aandoeningen. Voorwaarde is echter wel dat het moet gaan om beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek en dat er de verwachting moet zijn dat die beperkingen minimaal zes maanden aanhouden. Daaruit volgt dat er twee mogelijkheden zijn waarom personen met psychische aandoeningen niet in het doelgroepregister worden opgenomen.

1. De eerste mogelijkheid is dat er bij personen met een psychische aandoening, als gevolg waarvan men beperkingen ondervindt en het WML niet kan verdienen, wordt verwacht dat die beperkingen niet minimaal zes maanden aanhouden. Hierbij valt te denken aan aandoeningen zoals een bipolaire aandoening, waarbij perioden van manie worden afgewisseld met perioden van depressie. Personen die daarmee te kampen hebben, kunnen veel moeite ervaren met het vinden en/of behouden van werk.
2. De tweede mogelijkheid is dat personen die volgens de beoordeling van het UWV wel het WML kunnen verdienen, in de praktijk geen baan voor het WML kunnen vinden en/of behouden als gevolg van hun aandoening. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld personen met een (sociale) angstaandoening of personen met autisme.

We focussen op deze twee mogelijkheden, omdat personen met deze problematiek (en mogelijk nog meer problemen) nog niet onder de doelgroep van de banenafpraak zouden kunnen vallen, hoewel er bij de beoordeling door het UWV wel al rekening wordt gehouden met psychische aandoeningen. Een deel van deze groep is dan ook al wel in het doelgroepregister opgenomen.

### 8.1.2 Ondersteuningsbehoefte

Personen met een psychische aandoening hebben uiteenlopende ondersteuningsbehoeften. Zoals besproken, gaat het enerzijds om personen die door hun aandoening niet het WML kunnen verdienen en van wie wordt verwacht dat de beperkingen geen zes maanden aanhouden. Anderzijds gaat het om personen die in theorie worden geacht zelfstandig het WML te kunnen verdienen met hun beperking, maar in de praktijk moeite hebben met het vinden en/of behouden van werk.

De eerste deelgroep is feitelijk ziek en heeft over het algemeen behoefte aan een behandeling. Iemand met een bipolaire aandoening die in een zwaar depressieve fase zit, heeft geen behoefte aan instrumenten die hem of haar naar werk begeleiden. Als deze groep vanwege een behandeling of medicatie er weer aan toe is om te werken, dan hebben zij mogelijk behoefte aan een re-integratietraject. Eenmaal gereïntegreerd is er bij deze groep over het algemeen geen sprake van een behoefte aan een jobcoach of aan werkvoorzieningen. Deze groep is na hun behandeling werkfit en in staat om zelfstandig het WML te verdienen. Daaruit volgt ook dat de financiële compensatie voor werkgevers geen onderdeel uitmaakt van hun ondersteuningsbehoefte. Volgens gesprekspartners zou deze groep mogelijk wel behoefte kunnen hebben aan de no-risk polis, omdat er bij deze groep altijd een kans blijft op een terugval. Daarbij is wel relevant op te merken dat medische informatie van tevoren niet is in te zien door werkgevers en dat de kandidaat niet verplicht is om zijn of haar toekomstige werkgever hierover te informeren. De belemmeringen die de personen in het doelgroepregister ondervinden waardoor zij baat hebben bij een indicatie waardoor ze meetellen voor de banenafpraak, spelen voor deze groep niet.

Het zou zelfs zo kunnen zijn dat een werkgever vanwege de registratie in het doelgroepregister tot de conclusie komt dat er met een persoon iets aan de hand is, waardoor deze een baan kan mislopen.

De tweede deelgroep betreft personen met verschillende aandoeningen zoals ADHD, autisme of een (sociale) angstaandoening. Het verschilt per persoon of er een behandeling of medicatie beschikbaar is, maar op basis van de input vanuit de interviews is er bij deze groep vanuit te gaan dat deze personen ook als dat het geval is langer dan zes maanden bepaalde beperkingen blijven ondervinden (maar waarmee ze volgens het UWV in theorie het WML kunnen verdienen). Deze personen hebben over het algemeen geen behoefte aan een re-integratietraject. Wat zij vaak wel nodig hebben, is persoonlijke begeleiding om werkgevers te informeren over de begeleiding van de kandidaat. Behoeft aan werkvoorzieningen komt minder vaak voor, al kan er in een individueel geval bijvoorbeeld wel behoefte bestaan aan een afgezonderde ruimte.<sup>80</sup> Alhoewel er bij deze personen niet per definitie sprake is van een groter risico op uitval door ziekte, kan dit risico wel zo door werkgevers worden ervaren. Deze groep zou specifiek om die reden dus nog wel behoefte kunnen hebben aan de no-risk polis. De behoefte aan financiële compensatie voor werkgevers is voor sommigen ook aanwezig. Hierbij speelt overigens vaak dat werkgevers vooral een vergoeding van begeleidingskosten zouden willen zien; die is niet relevant omdat deze niet bestaat voor de doelgroep banenafpraak. Tot slot hebben sommige van deze personen, net als de personen in het doelgroepregister, in de nodige gevallen behoefte aan de indicatie. Dit omdat er vaak weinig tot geen medische verbetering plaatsvindt, omdat er soms functies aangepast moeten worden en omdat casemanagers soms verkeerde aannames maken over de problematiek.

### 8.1.3 Geen kwantitatieve uitspraken mogelijk

Over deze groep zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Ze zijn ook lastig af te leiden vanuit CBS Microdata.<sup>81</sup> Een schatting van de omvang is ook niet goed te doen. Er zijn in Nederland veel personen met een psychische aandoening. Een deel daarvan zit in instellingen, een deel zit al in het doelgroepregister, een deel heeft niet blijvend last van de aandoening en een deel heeft er niet zoveel last van dat dat de positie op de arbeidsmarkt bemoeilijkt. De groep, die niet al in het doelgroepregister zit, niet behoort tot een van de andere vergelijkbare groepen en werkzoekend is en bij het zoeken naar werk (aanzienlijke, met de personen in het doelgroepregister vergelijkbare) hinder van de aandoening ondervindt of ondervonden heeft, is waarschijnlijk klein van omvang. Waarschijnlijk is ook dat het opleidingsniveau hiervan een redelijk afstemming vormt van dat van de hele beroepsbevolking. Een goede inschatting van omvang en kenmerken is echter niet goed te geven.

### 8.1.4 Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven

Hieronder komen specifiek de voor- en nadelen aan de orde, die zouden gelden als de instroomcriteria voor het doelgroepregister zouden worden aangepast, waardoor de

---

<sup>80</sup> Let op, als iemand een beperking heeft die al voor zijn 18<sup>e</sup> is ontstaan (denk aan mensen met autisme of ADHD), en diegene werkt met een voorziening en kan alleen het WML verdienen dankzij die voorziening, dan kan diegene opgenomen worden in het doelgroepregister. Er moet dan alleen wel eerst werk worden gevonden.

<sup>81</sup> Nagegaan is of er een model te ontwikkelen was op basis van wie wel en niet ggz-declaraties had ingediend. Dit bleek niet mogelijk.

beschreven groepen personen met psychische aandoeningen ook in het doelgroepregister terecht zouden kunnen komen. Net als bij de vorige groepen komt eerst de huidige ondersteuning in verhouding tot de ondersteuningsbehoefte van deze groep aan bod.

#### **Aansluiting ondersteuning bij ondersteuningsbehoefte**

De tabel hieronder toont de ondersteuning waar de tweede groep personen met psychische aandoeningen nu recht op heeft. Daarnaast hebben we de ondersteuningsbehoefte gezet. We hebben de eerste groep (zieken) hier even buiten beschouwing gelaten, omdat zij zoals beschreven vooral behoefte hebben aan een behandeling en niet aan instrumenten die hen helpen bij het vinden en behouden van werk. Daarnaast is er bij de huidige ondersteuning vanuit gegaan dat deze groep personen onder de Participatiewet valt. Dit geldt ook voor de andere groepen die we in dit hoofdstuk nog gaan beschrijven.

**Tabel 8.2 Huidige ondersteuning en ondersteuningsbehoefte van de personen met psychische aandoeningen**

*NB hiervan is op dit moment alleen sprake als men een uitkering heeft*

Ondersteuning	Huidig	Behoefte
Re-integratietrajecten	✓	✗
Persoonlijke begeleiding	✓	✓
Werkvoorzieningen	✓	-
No-risk polis	✗	✓
Financiële ondersteuning werkgever	✓	✓
Indicatie banenafpraak	✗	✓

Bron: Panteia

Er is soms behoefte aan werkvoorzieningen, bijvoorbeeld aan een afgesloten ruimte. Dit is echter niet overduidelijk een algemene behoefte binnen de groep personen met psychische aandoeningen. Daarom is die behoefte met een grijs streepje gemarkeerd.

Een indicatie banenafpraak zou voor deze groep deels goed aansluiten bij hun huidige situatie. Zij hebben namelijk al recht op de nodige ondersteuningsinstrumenten en een indicatie banenafpraak zou ervoor zorgen dat zij meetellen voor de banenafpraak én recht hebben op de no-risk polis.

Verder zijn er door gesprekspartners geen specifieke voor- of nadelen benoemd bij deze groep.

### **8.1.5**

#### **Samenvatting**

Onderstaande tabel toont de vergelijking van de vergelijkbare personen met een psychische aandoening met de doelgroep banenafpraak.



**Tabel 8.3**      **Vergelijking van de vergelijkbare personen met een psychische aandoening met de doelgroep banenafpraak**

<b>Kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte</b>	<b>Doelgroep banenafpraak</b>	<b>Vergelijkbare personen met een psychische aandoening</b>
Leeftijd	Zeer gelijke verdeling over het register	Onbekend
Lage opleiding	Ruim 80% maximaal middelbare school afgemaakt	Onbekend
Migratieachtergrond	+/-25% een migratieachtergrond	Onbekend
Recente werkervaring	Vaak afwezig	Vaak aanwezig
Beperkte flexibiliteit, problemen in persoonlijk sociaal functioneren en/of beperkte werknemersvaardigheden	Vaker wel dan niet beperkte flexibiliteit en werknemersvaardigheden, en vaker problemen in persoonlijke sociaal functioneren.	Onbekend
Urenbeperking	23% kan maximaal 20 uur per week werken, 47% kan 20 – 36 uur per week werken.	Soms wel aanwezig. Vaak wisselend
Groeipotentieel	64% heeft groeipotentieel volgens de participatieladder.	Verskillend. Vaak afhankelijk van herstel. Ook kans op terugval.
Diverse oorzaken	Bij de grote meerderheid gaat het om objectiveerbare kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek.	Verskil tussen de twee mogelijkheden: tijdelijke of structurele oorzaken. Waarbij de structurele oorzaken qua ernst sterk verschillen van de oorzaken binnen de doelgroep banenafpraak.
Re-integratietrajecten	Soms ook behoefte aan, maar dan vaak niet in rechtstreekse samenhang met beperking.	Weinig tot geen behoefte aan
Persoonlijke begeleiding	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek.</li> <li>- Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan.</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>



Werkvoorzieningen	Ja. Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Soms specifieke behoeften, maar vaak niet.
No-risk polis	Ja, want het risico voor werkgevers is groot. Werkgevers weten ook gemakkelijk te achterhalen of te zien of het risico inderdaad aanwezig is.	Vanwege het risico op terugval is er soms behoefte aan een no-risk polis, alhoewel dit risico voor werkgevers niet altijd zichtbaar is.
Financiële compensatie voor werkgevers	Ja. De helft maakt gebruik van loon-dispensatie of loonkostensubsidie.	Er is over het algemeen alleen sprake van de behoefte aan compensatie voor de verhoogde begeleidingsnoodzaak. Over het algemeen niet vanwege een verminderde loonwaarde.
Indicatie voor banenafpraak	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Er kleven vooral nadelen voor werkgevers aan het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevendenden.</li> </ul>	De groep met tijdelijke beperkingen in de psychische sfeer heeft geen behoefte aan dit ondersteuningsinstrument. De groep met blijvende aandoeningen heeft hier net als de doelgroep banenafpraak wel behoefte aan, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering</li> <li>- Werkgevers zien mogelijk vooral nadelen bij het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevendenden.</li> </ul>

Er bestaat soms enige gelijkenis met de groep in het doelgroepregister met medische psychische problemen en ook soms met de psychosociale problematiek van personen die via de praktijkroute voor de banenafpraak meetelt. In de meeste gevallen gaat het echter om andere kenmerken en oorzaken die ook de vaak afwijkende ondersteuningsbehoefte verklaren.

## 8.2 Personen die langdurig in de bijstand zitten

### 8.2.1 Kenmerken/oorzaken

Een langdurig verblijf in de bijstand gaat vaak gepaard met een lage opleiding, verslavingsproblematiek, moeilijk kunnen leren, weinig zelfvertrouwen, geïndiceerd voor zorg, schuldenproblematiek en/of het niet succesvol afronden van een re-





integratietraject. Ook bestaat soms een verband met psychische aandoeningen. Een combinatie met andere kenmerken uit tabel 8.1 is dan ook niet uitgesloten. Deze personen hebben volgens gesprekspartners een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, omdat werkgevers willen dat iemand zich op zijn werk focust en niet bezig is met de privésituatie. Als er op verschillende leefgebieden problemen bestaan, is er soms geen mentale ruimte meer om die privésituatie uit te zetten op het werk.

Belangrijk aspect is in dit geval dat personen in de bijstand en in de Participatiewet in het algemeen al vallen onder de potentiële doelgroep van de banenafspraken. Via een ABA of via de praktijkroute kunnen zij al instromen. Puur vanuit de regelgeving geredeneerd, kunnen bijstandsgerechtigden en andere Participatiewetters die niet in het doelgroepregister zitten ook niet vergelijkbaar zijn qua kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte omdat ze anders wel op genoemde manieren zouden zijn toegeleid. Er kan echter het volgende aan de hand zijn:

- De enige reden dat de bijstandsgerechtigde niet in het doelgroepregister zit, is dat de beoordeling via de ABA of in het kader van de praktijkroute nog moet plaatsvinden of dat er nog geen beoordeling uit is gekomen.
- Er kan ook geen sprake zijn van een zes maanden voortdurende medische beperking.
- Er is soms ook geen baan voor deze personen beschikbaar waardoor ze niet via de praktijkroute instromen. Dit terwijl langdurig bijstandsgerechtigden wel vaak kampen met de psychosociale problemen die ook gelden voor de personen die via de praktijkroute in het doelgroepregister komen.
- Soms is het ook zo dat de casemanager door verschillende omstandigheden (caseload, prioriteit aan andere bijstandsgerechtigden, drukte) nog niet aan een visie op een bepaalde cliënt is toegekomen.
- En ten slotte kan het zo zijn dat de situatie van de bijstandsgerechtigde zich (na schuldhulpverlening, na bemoeienis van een psycholoog, na een opleiding) zo heeft ontwikkeld dat men inmiddels wel in aanmerking zou komen voor bijvoorbeeld de praktijkroute, maar dat is nog niet door een casemanager onderkend.

### 8.2.2

#### Ondersteuningsbehoefte

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, kan het bij personen die langdurig in de bijstand zitten vaak om veel verschillende problemen en kenmerken tegelijk gaan. Het spreekt voor zich dat zo iemand zeer veel moeite kan hebben met het vinden en behouden van een baan. Om te bepalen welke ondersteuningsbehoefte iemand heeft, komen hierna een aantal algemene belemmeringen aan de orde die volgens gesprekspartners specifiek voor deze groep spelen.

Gesprekspartners gaven aan dat deze personen zelf vaak niet de “mentale ruimte” hebben om een baan te vinden, om vervolgens voltijds aan de slag te gaan en om dan elke dag klaar te staan. Mede vanwege de beperkte psychische weerbaarheid (die vaak overigens weer aan alle andere genoemde problemen te koppelen is) kan een kleine tegenslag er al toe leiden dat iemand niet komt opdagen. Gevolg kan dan het verlies van de baan zijn. Uit deze belemmering volgt dat elk ondersteuningsinstrument dat mogelijk wat mentale ruimte vrijmaakt bij deze personen, een instrument kan zijn waar deze personen behoefte aan hebben. Dit houdt in dat er twee opties zijn (zie ook de tekstbox):



1. Dat iemand er eerst behoefte aan heeft om de (meeste) persoonlijke problemen op te lossen, voordat er naar werk wordt gezocht.
2. Dat iemand behoefte heeft aan het vinden van een baan om op die manier bij te dragen aan het oplossen van alle persoonlijke problemen.

#### **Tekstbox: Participatie als re-integratie instrument**

Er zijn op dit moment personen die te maken hebben met combinaties van kenmerken uit tabel 8.1 en die daardoor in ieder geval de behoefte hebben om die problemen aan te pakken. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er discussies bestaan over de vraag in hoeverre participatie/werk onderdeel is van de aanpak van die problemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor iemand met verslavingsproblematiek, die mogelijk profijt heeft van nieuwe gestructureerde routines op een nieuwe werkvloer. Dat ligt allicht anders voor iemand met een psychische aandoening of schuldenproblematiek. Per persoon is de kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, en daarmee de ondersteuningsbehoefte, anders. Dit is afhankelijk van:

- De mate waarin een probleem te behandelen is;
- De mate waarin het probleem blijvend is;
- De mate waarin het probleem het bemoeilijkt om werk te vinden en/of te behouden (en de mate waarin werkgevers dit ook voorzien).

Als werkgevers bij het aannemen van een kandidaat onverwachts met grote problemen komen te zitten, leidt dat voor die kandidaat mogelijk niet tot een duurzame baan en dus niet tot het oplossen van diens persoonlijke problemen.

#### **Relevantie voor dit onderzoek**

Dit onderzoek is er niet op gericht om voor elk individu met zijn eigen specifieke problemen te bepalen of een baan zou bijdragen aan diens re-integratie. Het doel van het onderhavige onderzoek is om voor verschillende groepen personen buiten het doelgroepregister de kenmerken/oorzaken en de daaruit voortvloeiende ondersteuningsbehoefte te vergelijken met die van de personen in het doelgroepregister. We nemen bij de ondersteuningsbehoefte van deze groep multi-problematiek mee dat een baan soms kan bijdragen aan het versterken van hun positie op de arbeidsmarkt.

De belangrijkste belemmering 'beperkte mentale ruimte om werk te vinden' is te projecteren op de behoefte aan ondersteuningsinstrumenten. Daarover is dan het volgende zeggen:

Om werk te vinden en te behouden, is er bij deze groep soms sprake van een behoefte aan een intensief re-integratietraject. Een groot deel van deze groep heeft baat bij een traject waarin men stap voor stap wordt teruggeleid naar de arbeidsmarkt. Dit ligt duidelijk anders dan bij de doelgroep banenafpraak. Het arbeidsritme en het arbeidsethos van iemand die lang in bijstand heeft gezeten verschillen in veel gevallen van dat van iemand die met een beperking kampt.

Veruit de grootste en belangrijkste behoefte is die aan persoonlijke ondersteuning. Door (alle) problemen hebben langdurig bijstandsgerechtigden zelf vaak niet meer genoeg ruimte om op zoek te gaan naar werk en om (eenmaal aan het werk) alles op de rails te houden. Dit komt wel deels overeen met de problemen die de personen in het doelgroepregister soms ervaren, rondom het (op tijd) op het werk verschijnen bijvoorbeeld, maar er is (veel) meer aandacht voor nodig. Persoonlijke begeleiding

kan hen hierbij heel erg helpen. De behoefte aan werkvoorzieningen is in de interviews niet naar voren gekomen. Gezien de problemen waar personen mee zitten, lijkt dit ook geen algemene ondersteuningsbehoefte te zijn binnen deze groep.

Behoeftte aan financiële compensatie voor een verminderde productiviteit is over het algemeen ook niet aan de orde. Wel kan het zo zijn dat men in verband met tegenslagen soms plotseling niet kan komen opdagen. Behoeftte aan de no-risk polis kan eruit volgen dat personen in deze groep langdurig onder heftige stress staan. Dit verhoogt het risico op ziekte. Dit risico is voor werkgevers bij deze groep overigens minder zichtbaar dan bij de personen in het doelgroepregister.

De belemmeringen die de personen in het doelgroepregister ondervinden waardoor zij baat hebben bij een indicatie en meetellen voor de banenafpraak, spelen voor deze groep minder. Het enige wat ook op deze groep van toepassing is, is dat er soms verkeerde aannames worden gemaakt, waardoor er bij casemanagers niet de juiste focus op participatie of werk is.

Aanvullend hierop spelen er voor deze groep belemmeringen die niet overeenkomen met belemmeringen die de personen in het doelgroepregister ervaren. Dat geldt specifiek voor de combinaties van kenmerken waardoor iemand geen “mentale ruimte” meer heeft om zelf werk te vinden en/of te behouden en voor combinaties van verschillende factoren uit tabel 8.1.

### 8.2.3 Resultaten van de kwantitatieve analyse

Op basis van CBS-microdata schatten we het aantal personen dat mogelijk aanspraak maakt op een opname in het doelgroepregister, als de instroomcriteria van het doelgroepregister zouden worden aangepast en meer bijstandsgerechtigden daardoor in het register kunnen worden opgenomen. We hebben daartoe van de niet in het register opgenomen bijstandsgerechtigden de kansen dat zij vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister geaggregeerd.

In de tabel hieronder is eerst aangegeven hoeveel bijstandsgerechtigden er in 2019 waren. Vervolgens is het aantal personen weergegeven dat naar verwachting op sociaaleconomische kenmerken vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister en nog geen indicatie banenafpraak heeft. De laatste kolom laat de gemiddelde kans zien dat iemand zonder indicatie banenafpraak vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister.

Bij deze en volgende tabellen moet wel steeds worden bedacht dat een deel van de bijstandsgerechtigden al tot de doelgroep banenafpraak behoort (en daardoor per definitie vergelijkbaar is, maar niet in onderstaande tabellen is opgenomen).



**Tabel 8.4 Verwachte aantal bijstandsgerechtigden zonder indicatie banenafpraak dat vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister (afronding op 100-tallen)**

	Aantal in 2019	Verwachte aantal zonder indicatie vergelijkbaar met doelgroep	Gemiddelde kans
<b>Totaal</b>	<b>364.100</b>	<b>65.900</b>	<b>18,1%</b>
<1 jaar bijstand	78.600	21.800	27,7%
1-2 jaar bijstand	41.800	9.700	23,3%
>=2 jaar bijstand	243.700	34.400	14,1%

Bron: CBS, bewerking Panteia

Wat opvalt, is dat het om een omvangrijke groep gaat. Bijna 66.000 personen die geen indicatie banenafpraak hebben, zijn op sociaaleconomische kenmerken vergelijkbaar met de personen in het doelgroepregister. De groep die het meest vergelijkbaar is met de doelgroep banenafpraak, is de groep personen die minder dan een jaar in de bijstand zit (27,7%). Daarna volgt de groep personen die één tot twee jaar in de bijstand zitten (23,3%) en daarna de personen die twee jaar of langer in de bijstand zitten (14,1%). Hierbij is sprake van een tegenstelling met de verwachting van experts dat juist vooral langdurig bijstandsgerechtigden vergelijkbaar zijn.

Het verschil tussen de eerste twee groepen en de derde groep zit vooral in de lagere kans op vergelijkbaarheid van bijstandsgerechtigde eerste generatie personen met een migratieachtergrond, die relatief vaak voorkomen in de groep met meer dan twee jaar bijstand. De vergelijkbaarheid voor die groep is met name laag, wanneer het opleidingsniveau laag is.

Hieronder is de tabel weergegeven die de verdeling naar opleidingsniveau laat zien van de personen zonder indicatie banenafpraak in de bijstand die vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister.

Als de beoordelingscriteria zouden worden uitgebreid waardoor de met de huidige doelgroep vergelijkbare bijstandsgerechtigden ook aanspraak maken op een beoordeling voor het doelgroepregister, dan zal de nieuwe instroom uit deze groep grofweg als volgt verdeeld zijn.



**Tabel 8.5** Verdeling naar opleidingsniveau van personen zonder indicatie banenafpraak in de bijstand vergelijkbaar met doelgroepregister die werk vinden en behouden (afronding op 100-tallen)

	<i>Bruto aantal</i>	<i>Vergelijkbaar</i>	<i>Vindt werk</i>	<i>Behoudt werk</i>
<b>Totaal</b>	<b>364.100</b>	<b>65.900</b>	<b>26.100</b>	<b>4.200</b>
<b>Opleidingsniv. 1</b>	45,7%	25,3%	25,7%	25,3%
<b>Opleidingsniv. 2</b>	17,5%	24,0%	24,2%	22,4%
<b>Opleidingsniv. 3</b>	29,1%	40,3%	39,8%	40,8%
<b>Opleidingsniv. 4</b>	7,7%	10,5%	10,3%	11,5%

Bron: CBS, bewerking Panteia

1 = Hoogste opleiding basisonderwijs

2 = Hoogste opleiding havo/vwo onderbouw, vmbo-g/t, vmbo-b/k

3 = Hoogste opleiding mbo4, havo bovenbouw, mbo2, mbo3, vwo-bovenbouw, mbo1, praktijkonderwijs

4 = hbo-master, hbo-bachelor, wo master, wo bachelor, hbo associate degree, doctor

Vergelijken we de verdeling van personen voor de verschillende (deel)groepen over opleidingsniveaus, dan valt op dat het laagste opleidingsniveau aanmerkelijk minder vertegenwoordigd is in de vergelijkbare groep dan in de totale groep bijstandsgerechtigden. Zoals aangegeven, komt dit vooral door de lage match van eerste generatie personen met een migratieachtergrond met een zeer lage opleiding en een lange periode in de bijstand. Ook niet-eerste-generatie personen met een migratieachtergrond in dezelfde situatie hebben een lagere vergelijkbaarheid, maar dit is minder sterk het geval dan de eerste generatie personen met een migratieachtergrond.

De verdeling van de groep uit de bijstandspopulatie die vergelijkbaar is met het doelgroepregister verschilt slechts weinig van de verdeling van de vergelijkbare groep, die binnen een jaar een baan vindt en verschilt ook weinig van de groep, die na het vinden van werk minimaal een jaar onafgebroken werk heeft.

Wat ook opvalt, is dat de groepen bijstandsgerechtigden met opleidingsniveau 1 of 2 relatief vaker werk vinden dan de groepen met opleidingsniveau 3 of 4, maar relatief meer moeite hebben om de banen een jaar vast te houden. De achtergrond kan zijn dat juist de hoger opgeleiden die in de bijstand belanden problemen hebben met het vinden van werk; anders zouden ze waarschijnlijk met hun intellectuele capaciteiten niet in de bijstand zijn beland.

Hieronder is de tabel weergegeven die de verdeling naar leeftijd laat zien van de personen in de bijstand zonder indicatie banenafpraak die vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister. Als de beoordelingscriteria zouden worden uitgebreid waardoor in ieder geval de vergelijkbare bijstandsgerechtigden ook aanspraak maken op een beoordeling voor het doelgroepregister, dan zal de nieuwe instroom uit deze groep grofweg als volgt verdeeld zijn.



**Tabel 8.6** Verdeling naar leeftijd van personen in de bijstand zonder indicatie banenafpraak vergelijkbaar met doelgroepregister die werk vinden en behouden (afronding op 100-tallen)

	<i>Bruto aantal</i>	Vergelijkbaar	Vindt werk	Behoudt werk
<b>Totaal</b>	<b>364.100</b>	<b>65.900</b>	<b>26.100</b>	<b>4.200</b>
<b>&lt; 20 jaar</b>	0,5%	2,3%	1,7%	3,9%
<b>20 - &lt; 30 jaar</b>	8,8%	14,9%	11,6%	20,9%
<b>30 - &lt; 50 jaar</b>	42,7%	42,0%	41,8%	41,6%
<b>50 jaar of ouder</b>	48,0%	40,7%	44,9%	33,6%

Bron: CBS, bewerking Panteia

Wat hier opvalt, is dat er een tegengestelde samenhang te vinden is dan bij de personen in het doelgroepregister. In hoofdstuk 3 kwam naar voren dat jongeren in het doelgroepregister vaak meer moeite hebben met het behouden van een baan, maar ouderen juist meer moeite hebben met het vinden van een baan. Uit de tabel hierboven komt naar voren dat dit in de groep bijstandsgerechtigden die vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister, anders ligt. In die groep hebben jongeren relatief meer moeite met het vinden van werk, maar hebben zij relatief minder moeite met het behouden van hun baan.

In de groep bijstandsgerechtigde 50-plussers komen mannen met een bijstandsuitkering van twee jaar of langer relatief vaak voor. Bij instroom in het doelgroepregister zouden zij een relatief grote kans maken om binnen een jaar werk te vinden (t.o.v. de overige bijstandsgerechtigden). Zij hebben echter wel meer moeite om de verkregen baan vast te houden.

#### 8.2.4

##### Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven

Hieronder gaan we specifiek in op de voor- en nadelen als de instroomcriteria voor het doelgroepregister zouden worden aangepast, waardoor langdurig bijstandsgerechtigden met multi-problematiek (zie tabel 8.1) ook in het doelgroepregister terecht zouden kunnen komen. Net als bij de vorige groepen zetten we eerst weer de huidige ondersteuning af tegen de ondersteuningsbehoefte van deze groep.

##### Aansluiting ondersteuning bij ondersteuningsbehoefte

Hieronder volgt de tabel voor de huidige ondersteuning en de ondersteuningsbehoefte van langdurig bijstandsgerechtigden.



**Tabel 8.7 Huidige ondersteuning en ondersteuningsbehoefte van de langdurig bijstandsgerechtigden**

Ondersteuning	Huidig	Behoefte
Re-integratietrajecten	✓	✓
Persoonlijke begeleiding	✓	✓
Werkvoorzieningen	✓	-
No-risk polis	X	✓
Financiële ondersteuning werkgever	✓	-
Indicatie banenafpraak	X	✓

Bron: Panteia

Werkvoorzieningen en financiële compensatie van een (toekomstig) werkgever is hier met een grijs streepje aangeduid, omdat er in deze groep deels personen zitten waarvoor bewust geen loonwaarde-beoordeling is uitgevoerd en deels personen zitten waarvoor dat wel het geval zou moeten zijn.

Een indicatie banenafpraak sluit goed aan bij de ondersteuningsbehoefte van de vergelijkbare personen die langdurig in de bijstand zitten. Zij hebben al recht op de nodige ondersteuningsinstrumenten en een indicatie banenafpraak zou ervoor zorgen dat zij meetellen voor de banenafpraak én dat hun werkgevers recht hebben op de no-risk polis.

#### **Nadeel: dynamiek in kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte**

Volgens verschillende gesprekspartners is een nadeel van het toevoegen van deze groep dat de oorzaken van werkloosheid vaak niet hetzelfde zijn als bij de personen in het doelgroepregister. Dat wil zeggen, het gaat vaak niet om medische oorzaken die iemand voor de rest van zijn of haar leven belemmeren in het vinden/behouden van werk. Dat maakt dat een levenslange opname in het doelgroepregister niet precies aansluit bij de exacte ondersteuningsbehoefte van de kandidaat. Dit nadeel komt ook nog in het algemeen aan de orde in hoofdstuk 10.

#### **Nadeel: onvermogen tot beter melden voor het eigen werk**

Zoals ook een gesprekspartner aangaf, kan het een mogelijk nadeel vormen als men via een indicatie banenafpraak te snel naar werk wordt geleid, zonder dat er eerst is geprobeerd om de (psychosociale) problemen in de persoonlijke sfeer op te lossen. Als iemand werk vindt, zou dat vervolgens kunnen betekenen, dat deze persoon door die problemen na een korte periode van werken in de Ziektewet terecht kan komen. Vervolgens moet diegene vanuit de Ziektewet zijn of haar persoonlijke (psychosociale) problemen oplossen, terwijl er eigenlijk geen sprake is van ziekte of gebrek. Het specifieke nadeel voor de werkgever is dat zo iemand niet beter kan worden gemeld op het werk, totdat die problemen verholpen zijn. Voor de werknemer betekent dat vaak een mislukte plaatsing waarna het lange tijd kan duren voordat deze zich weer in staat voelt werk te zoeken.



## 8.2.5

### Samenvatting

Onderstaande tabel toont de vergelijking van de langdurig bijstandsgerechtigden met de doelgroep banenafpraak.

**Tabel 8.8**      **Vergelijking van langdurig bijstandsgerechtigden met de doelgroep banenafpraak**

<b>Kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte</b>	<b>Doelgroep banenafpraak</b>	<b>Langdurig bijstandsgerechtigden</b>
Leeftijd	Zeer gelijke verdeling over het register	Veel ouderen
Lage opleiding	Ruim 80% maximaal middelbare school afgemaakt	Ook relatief vaak een laag opleidingsniveau
Migratieachtergrond	+/-25% een migratieachtergrond	Groter aandeel dan in doelgroepregister
Recente werkervaring	Vaak afwezig	Geen recente werkervaring
Bepaalde flexibiliteit, problemen in persoonlijk sociaal functioneren en/of beperkte werknemersvaardigheden	Vaker wel dan niet beperkte flexibiliteit en werknemersvaardigheden, en vaker problemen in persoonlijke sociaal functioneren.	Speelt ook voor deze groep vaak een rol bij het vinden en behouden van werk.
Urenbeperking	23% kan maximaal 20 uur per week werken, 47% kan 20 – 36 uur per week werken.	Onbekend
Groeipotentieel	64% heeft groeipotentieel volgens de participatieladder.	Onbekend
Diverse oorzaken	Bij de grote meerderheid gaat het om objectiveerbare kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek.	Vaak multi-problematiek. Andere problemen moeten vaak eerst opgelost worden voordat re-integratie naar werk in beeld komt. Met werk mogelijk wel het WML te verdienen zonder verdere ondersteuning.
Re-integratietrajecten	Soms ook behoefte aan, maar dan vaak niet in rechtstreekse samenhang met beperking.	Weinig tot geen behoefte aan
Persoonlijke begeleiding	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek.</li> <li>- Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen</li> </ul>	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>



	grenzen heen te gaan. - Kennislacunes bij werkgevers	
Werkvoorzieningen	Ja. Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Geen behoefte aan in het algemeen.
No-risk polis	Ja, want het risico voor werkgevers is groot. Werkgevers weten ook gemakkelijk te achterhalen of te zien of het risico inderdaad aanwezig is.	Vanwege het risico op terugval is er soms behoefte aan een no-risk polis, alhoewel dit risico voor werkgevers niet altijd zichtbaar is.
Financiële compensatie voor werkgevers	Ja. De helft maakt gebruik van loon-dispensatie of loonkostensubsidie.	Er is over het algemeen alleen sprake van de behoefte aan compensatie voor de verhoogde begeleidingsnoodzaak. Over het algemeen niet vanwege een verminderde loonwaarde.
Indicatie voor banenafpraak	Ja, want: - Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking. - Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering. - Er kleven vooral nadelen voor werkgevers aan het aanpassen van functies. - Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.	Mogelijk, want: - Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.

## 8.3 Statushouders

### 8.3.1 Kenmerken/oorzaken

Een deel van de statushouders heeft een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Dit rijmt met de samenhang die er in het doelgroepregister is tussen een migratieachtergrond en het vinden en behouden van werk. Andere kenmerken uit de tabel 8.1 die gesprekspartners bij deze groep noemden, waren de psychische en sociale weerbaarheid van statushouders, taalproblemen, cultuurverschillen en een beperkte inkomenszekerheid.



### 8.3.2

#### Ondersteuningsbehoefte

Door de genoemde problemen op de arbeidsmarkt heeft een deel van statushouders ook een met de personen in het doelgroepregister vergelijkbare ondersteuningsbehoefte.

Uit recente berichtgeving blijkt verder dat statushouders grote drempels ervaren om fulltime aan het werk te gaan, omdat van hen verwacht wordt dat ze in drie jaar inburgeren. Dat maakt het voor hen erg moeilijk om fulltime te werken, mede omdat zich in dezelfde periode vaak ook andere ontwikkelingen in het leven voordoen waar ze tijd aan moeten besteden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om gezinshereniging of het inrichten en/of opknappen van het nieuwe onderkomen.<sup>82</sup> Deze belemmeringen komen overigens niet overeen met de belemmeringen die de personen in het doelgroepregister doorgaans ervaren.

Als we kijken naar de ondersteuningsbehoeften die voortvloeien uit bovengenoemde kenmerken en oorzaken, dan heeft een statushouder vaak behoefte aan een re-integratietraject. Daarbij kan het gaan om scholing of training of om stapsgewijze integratie op de arbeidsmarkt vanwege beperkte psychische weerbaarheid. Het gaat vaak ook om trajecten gericht op kennis van de Nederlandse taal of op het uitoefenen van het beroep in Nederland. Persoonlijke begeleiding zou hen ook veel kunnen helpen. Vaak is er namelijk sprake van taalproblemen en/of cultuurverschillen. Een persoonlijke jobcoach zou deze personen en hun (toekomstige) werkgevers kunnen helpen deze barrières te overbruggen. De behoefte aan werkvoorzieningen is ook van toepassing op deze groep personen, want ook een tolk valt onder een werkvoorziening.

De behoefte aan financiële ondersteuning in de vorm van loonkostensubsidie is voor deze groep over het algemeen niet relevant. De meeste statushouders kunnen in theorie zelfstandig het WML verdienen. Wel is er bij deze groep naast de jobcoach soms nog extra begeleiding nodig vanwege de taalbarrière en/of cultuurverschillen. Die begeleiding kan de werkgever geld kosten. Vanuit dat perspectief hebben werkgevers ook bij deze groep behoefte aan enige compensatie. Uit dit onderzoek is niet naar voren gekomen dat er bij deze personen sprake is van een groter risico op uitval door ziekte. De behoefte aan de no-risk polis is er over het algemeen niet.

Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat er vaak sprake is van medische oorzaken waarbij er geen uitzicht is op verbetering, en functies hoeven in principe niet te worden aangepast. Ook lijken belemmeringen vanuit een urenbeperking of vanuit verkeerde aannames van casemanagers niet van invloed te zijn. De eerder beschreven belemmeringen duiden wel op een behoefte van deze doelgroep aan een indicatie banenafpraak, maar deze behoefte volgt dus niet uit dezelfde belemmeringen waar de mensen in de doelgroep banenafpraak mee te maken hebben.

---

<sup>82</sup> <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/een-oekrainer-kan-over-twee-dagen-beginnen-een-asielzoeker-over-acht-weken-voor-wie-zal-de-werkgever-kiezen~ba6520ca/>

#### **Tekstbox: Participatie als re-integratie instrument - 2**

Ook bij de groep statushouders geldt dat het vinden van werk bij kan dragen aan het oplossen van ogenschijnlijk voorliggende problemen zoals taal- en cultuurverschillen. Hier kan een jobcoach bij kan helpen.

### **8.3.3 Kwantitatieve analyses niet mogelijk**

Deze groep kan niet worden afgebakend op basis van de data die het CBS aan onderzoeksbureaus ter beschikking stelt. Er kan daardoor ook niet worden berekend welk deel van die groep vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister.

Er zijn ongeveer 250.000 statushouders die sinds 2014 een verblijfsvergunning hebben gekregen. Volgens onderzoek van de SER zit van de 18- tot 65-jarigen daaronder 70% in de bijstand. Dit aandeel varieert. Kort na het verkrijgen van de vergunning zit 90% in de bijstand, na drie jaar nog iets meer dan 50%, na vijf jaar 42%. Op de langere duur neemt de uitkeringsafhankelijkheid weer toe. Tevens blijkt dat 42% van de statushouders tussen de 15 en 65 jaar na vijf jaar een betaalde baan heeft, waarvan weer 70% in deeltijd en 81% met een tijdelijk contract.<sup>83</sup> Een groot deel van de rest zoekt ook geen betaalde baan, omdat ze in het huishouden gaan werken en de partner wel een betaalde baan verkrijgt.

### **8.3.4 Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven**

Hieronder gaan we specifiek in op de voor- en nadelen als de instroomcriteria voor het doelgroepregister zouden worden aangepast, waardoor statushouders met de plotselinge absentie ook in het doelgroepregister terecht zouden kunnen komen. Net als bij de vorige groepen zetten we eerst weer de huidige ondersteuning af tegen de ondersteuningsbehoefte van deze groep.

#### **Aansluiting ondersteuning bij ondersteuningsbehoefte**

Hieronder volgt de tabel voor de huidige ondersteuning en de ondersteuningsbehoefte van de groep statushouders.

---

<sup>83</sup> Zie: <https://www.ser.nl/nl/thema/werkwijzer-vluchtelingen/feiten-en-cijfers/arbeidsmarkt>

**Tabel 8.9 Huidige ondersteuning en ondersteuningsbehoefte van de groep statushouders**

Ondersteuning	Huidig	Behoefte
Re-integratietrajecten	✓	X
Persoonlijke begeleiding	✓	✓
Werkvoorzieningen	✓	✓
No-risk polis	X	X
Financiële ondersteuning werkgever	✓	-
Indicatie banenafpraak	X	-

Bron: Panteia

Er is bij deze groep geen bijzondere behoefte aan re-integratietrajecten en vaak ook niet aan financiële ondersteuning voor (toekomstige) werkgevers. Wel kost het werkgeverschap voor een statushouder mogelijk meer begeleidingsuren in verband met taal- of cultuurverschillen en zijn statushouders mogelijk minder sociaal en psychisch weerbaar. Dit laatste kan ook extra kosten met zich meebrengen, bijvoorbeeld door plotselinge absentie. Dit hangt echter normaliter niet samen met medische problematiek.

Een specifieke indicatie zou voor deze groep slechts gedeeltelijk aansluiten bij hun situatie. Zij hebben al recht op de nodige ondersteuningsinstrumenten en de additionele ondersteuning vanuit een indicatie banenafpraak zou daar goed op aansluiten. Een belangrijk punt hierbij is echter wel dat er voor deze groep niet geconcludeerd kan worden dat zij over het algemeen een behoefte aan de no-risk polis hebben. Daarnaast vloeit de behoefte aan de indicatie banenafpraak vooral voort uit andere belemmeringen dan waar die behoefte voor de mensen uit het doelgroepregister uit voortvloeit. Dat is ook de reden dat die behoefte voor deze groep met een grijs streepje is aangeduid.

Gerelateerd aan de additionele ondersteuning die een indicatie banenafpraak de statushouders zou bieden, is het ook relevant om te benoemen dat veel gemeenten en andere overheden al hanteren dat leveranciers voor hun Social Return verplichtingen statushouders mogen plaatsen. Dat maakt dat de additionele ondersteuning vanuit een eventuele indicatie banenafpraak in sommige gevallen een relatief minder sterke stimulans oplevert bij het vinden en behouden van werk dan bij andere groepen personen die we in dit rapport beschrijven.

**Nadeel: dynamiek in kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte**

Er zijn door gesprekspartners verder geen specifieke voor- of nadelen benoemd bij deze groep. Wel benoemden ze dat de ondersteuningsbehoefte van statushouders snel kan veranderen. Wanneer ze hun status verkrijgen, vertonen zij mogelijk wel met personen in het doelgroepregister vergelijkbare ondersteuningsbehoeften, na inburgering en diplomavergelijking is dat wellicht niet meer het geval. Daarbij is het overigens in veel gevallen niet zodat die ondersteuningsbehoefte voortvloeit uit dezelfde kenmerken/oorzaken als de doelgroep banenafpraak. Dit zal alleen in



uitzonderingsgevallen wel zo zijn. Dat speelt vaak wanneer men onder de Participatiewet valt en dan zijn loonwaardemeting/ABA of praktijkroute mogelijk.

### 8.3.5

#### Samenvatting

Onderstaande tabel toont de vergelijking van de langdurig bijstandsgerechtigden met de doelgroep banenafpraak.

**Tabel 8.10**      **Vergelijking van statushouders met de doelgroep banenafpraak**

<b>Kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte</b>	<b>Doelgroep banenafpraak</b>	<b>Statushouders</b>
Leeftijd	Zeer gelijke verdeling over het register	Veel jongeren
Lage opleiding	Ruim 80% maximaal middelbare school afgemaakt	Vaak alleen buitenlandse beroepsopleiding
Migratieachtergrond	+/-25% een migratieachtergrond	Allen
Recente werkervaring	Vaak afwezig	Geen werkervaring in Nederland; vaak wel in het buitenland of zwart werk
Bepaalde flexibiliteit, problemen in persoonlijk sociaal functioneren en/of beperkte werknemersvaardigheden	Vaker wel dan niet beperkte flexibiliteit en werknemersvaardigheden, en vaker problemen in persoonlijke sociaal functioneren.	Onbekend
Urenbeperking	23% kan maximaal 20 uur per week werken, 47% kan 20 – 36 uur per week werken.	Vaak niet van toepassing
Groeipotentieel	64% heeft groeipotentieel volgens de participatieladder.	Vaak groot na inburgering en diploma-vergelijking
Diverse oorzaken	Bij de grote meerderheid gaat het om objectieveerbare kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek.	Probleem dat men niet mag werken voordat inburgering is afgerond.
Re-integratietrajecten	Soms ook behoefte aan, maar dan vaak niet in rechtstreekse samenhang met beperking.	Vaak trajecten gericht op kennis Nederlandse taal of uitoefening van beroep in Nederland nodig
Persoonlijke begeleiding	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek.</li> <li>- Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet</li> </ul>	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nodig om taal- en cultuurverschillen te overbruggen</li> </ul>



	over de eigen grenzen heen te gaan.	
	- Kennislacunes bij werkgevers	
Werkvoorzieningen	Ja. Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Soms is er behoefte aan een tolk
No-risk polis	Ja, want het risico voor werkgevers is groot. Werkgevers weten ook gemakkelijk te achterhalen of te zien of het risico inderdaad aanwezig is.	Geen algemene behoefte van de groep statushouders.
Financiële compensatie voor werkgevers	Ja. De helft maakt gebruik van loon-dispensatie of loonkostensubsidie.	Soms relevant, maar in principe niet samenhangend met medische problematiek.
Indicatie voor banenafpraak	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Er kleven vooral nadelen voor werkgevers aan het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.</li> </ul>	Ja, maar vanwege andere belemmeringen dan de doelgroep banenafpraak. Vooral vanwege: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verplichte inburgering binnen drie jaar.</li> </ul>

## 8.4 Voortijdig schoolverlaters

### 8.4.1 Kenmerken/oorzaken

Een laatste groep met multi-problematiek die gesprekspartners identificeerden, was die van de voortijdig schoolverlaters. Er werd soms ook aan gerefereerd met de meer algemene term NUG'ers (niet-uitkeringsgerechtigden). Het gaat hierbij dan steeds om jongeren die stoppen met hun studie, waarna zij zonder startkwalificatie thuis komen te zitten of om jongeren die stoppen met hun studie omdat ze een (bij)baan hebben gevonden. Meer dan eens ontvangen ze geen verdere scholing tijdens die baan, verliezen ze die baan en zitten ze vervolgens met hetzelfde probleem, dat ze geen startkwalificatie hebben en thuis zitten. Deze jongeren krijgen dan geen uitkering omdat ze thuiswonend zijn.



Deze groep heeft een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en volgens gesprekspartners eenzelfde soort ondersteuningsbehoefte als de personen in het doelgroepregister. De kenmerken van deze groep betroffen vaak een lage opleiding, een beperkte psychische en sociale weerbaarheid, gedragsproblemen en onvoldoende executieve vaardigheden. Meer dan eens uit zich dit ook in schulden- en/of verslavingsproblematiek. Andere combinaties met kenmerken uit tabel 8.1 zijn niet uitgesloten. In die zin is deze groep vergelijkbaar met de groep personen die langdurig in de bijstand zitten, alleen gaat het hier specifiek om jongeren.

#### 8.4.2 **Ondersteuningsbehoefte**

De belangrijkste belemmering die deze jongeren ondervinden bij het vinden en behouden van een baan, is dat ze geen startkwalificatie hebben. Het bijzondere aan de ondersteuningsbehoefte bij deze groep, is dat deze twee kanten heeft. Enerzijds heeft deze groep eerst behoefte aan een opleiding, wat daarna leidt tot een minder kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, minder moeite met het vinden en behouden van werk. Anderzijds heeft deze groep behoefte aan de andere ondersteuningsinstrumenten zoals persoonlijke begeleiding.

Van de ondersteuningsinstrumenten die we steeds bespreken, zijn werkvoorzieningen en financiële compensatie voor werkgevers over het algemeen geen instrumenten waar deze groep behoefte aan heeft. Er is vaak geen sprake van een handicap waar men een werkvoorziening voor nodig heeft en de jongeren kunnen vaak zelfstandig het WML verdienen als zij een baan hebben gevonden. Wel kan het zo zijn dat men in verband met tegenslagen soms plotseling niet komt opdagen. Volgens dezelfde argumentatie als bij de groep langdurig bijstandsgerechtigden, is er daarom soms wel enige behoefte bij werkgevers aan compensatie.

Zoals benoemd, heeft deze groep soms wel behoefte aan scholing of aanvullende trainingen en daarom een re-integratietraject. Daarnaast bestaat in deze groep, net als bij personen die langdurig in de bijstand zitten, vaak behoefte aan persoonlijke begeleiding. Door de problemen die deze jongeren kunnen ervaren, zijn ze zelf vaak niet in staat om op zoek te gaan naar werk en om vervolgens alles op de rails te houden. Daarnaast is er soms ook sprake van gedragsproblematiek.

Een behoefte aan de no-risk polis kan eruit volgen dat personen in deze groep, net als bij de langdurig bijstandsgerechtigden, met verschillende problemen kampen die voor hen veel stress veroorzaken. Dit zorgt voor een verhoogde kans op uitval door ziekte en/of uitval. Dit risico is bij deze groep volgens de geïnterviewde werkgevers wel kleiner dan bij de personen in het doelgroepregister. Bovendien is het risico ook minder zichtbaar voor werkgevers.

Tot slot ondervinden deze jongeren vaak niet dezelfde overige belemmeringen als de personen in het doelgroepregister. Er is vaak geen sprake van medische oorzaken zonder uitzicht op verbetering, en functies hoeven voor deze jongeren in principe niet te worden aangepast. Er is ook niet uit de interviews naar voren gekomen dat deze groep belemmeringen ervaart doordat er verkeerde aannames worden gemaakt, of omdat personen in deze groep te maken hebben met een stevige urenbeperking.

Ten slotte kunnen combinaties van verschillende factoren uit tabel 8.1 ertoe leiden dat voortijdig schoolverlaters problemen ervaren die juist zijn te verhelpen door het



vinden en behouden van werk. Het bezit van een baan lost dan ook andere problemen op.

### 8.4.3 Resultaten van de kwantitatieve analyses

De groep voortijdig schoolverlaters is als zodanig niet te onderscheiden binnen de CBS Microdata. We richten ons daarom op NUG'ers in het algemeen. Bij de jongeren uit deze groep gaat het vaak wel om voortijdig schoolverlaters.

Op basis van CBS-microdata schatten we het aantal personen dat mogelijk aanspraak maakt op een opname in het doelgroepregister, als de instroomcriteria van het doelgroepregister zouden worden aangepast en NUG'ers daardoor ook in het register kunnen worden opgenomen. We hebben daartoe van de NUG'ers de kansen dat zij vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister geaggregeerd.

In de tabel hieronder is eerst aangegeven hoeveel NUG'ers er in 2019 waren. Vervolgens is het aantal personen weergegeven dat naar verwachting vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister en daar niet al in is opgenomen. De laatste kolom laat de gemiddelde kans zien dat iemand vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister.

**Tabel 8.11** Verwachte aantal NUG'ers vergelijkbaar met de personen in het doelgroepregister (afrondding op 100-tallen)

	Aantal in 2019	Verwachte aantal zonder indicatie vergelijkbaar met doelgroep	Gemiddelde kans
<b>Totaal</b>	<b>713.800</b>	<b>19.700</b>	<b>2,8%</b>
NUG'er <1 jaar zonder werk/uitkering	231.500	11.600	5,0%
NUG'er 1-2 jaar zonder werk/uitkering	89.400	3.200	3,6%
NUG'er >=2 jaar zonder werk/uitkering	392.900	5.000	1,3%

Bron: CBS, bewerking Panteia

De totale groep NUG'ers telt ruim 700.000 personen, waarvan ruim 45.000 vsv'ers. Het aantal vsv'ers is niet in de tabel opgenomen, maar is achteraf berekend. Wat in de tabel vooral opvalt, is dat er een zeer beperkt deel van de groep NUG'ers vergelijkbare kenmerken heeft met de doelgroep banenafpraak. Verder laat de tabel zien dat de groep NUG'ers die één tot twee jaar zonder werk zit kleiner is dan de groep die minder dan één jaar zonder werk zit én dan de groep die langer dan twee jaar zonder werk zit. Dat lijkt erop te duiden dat de personen die langer dan twee jaar zonder werk blijven zitten, vaak ook langer zonder werk blijven. Mogelijk verklaart dit ook de afnemende kans dat personen vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister naarmate men langer zonder werk en zonder uitkering zit. De personen in het doelgroepregister zijn vaak klaar om te werken, maar bij NUG'ers die al langer dan twee jaar aan de kant staan, is de kans groter dat er sprake is van een





structurele situatie, waarbij de nodige andere problemen spelen. Ook blijkt uit nadere analyse dat de NUG'ers met minder dan twee jaar geen werk en uitkering vaker dan de groep met twee of meer jaar zonder werk en uitkering gedurende een voorafgaande periode bijstand hebben ontvangen (wat nu niet meer het geval is). Dat laatste aspect maakt de kans op vergelijkbaarheid met het doelgroepregister groter.

Hieronder is de tabel weergegeven die de verdeling naar opleidingsniveau laat zien van niet-uitkeringsgerechtigden die vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister.

Als de beoordelingscriteria zouden worden uitgebreid waardoor in ieder geval NUG'ers ook aanspraak maken op een beoordeling voor het doelgroepregister, dan zal de nieuwe instroom uit deze groep grofweg als volgt verdeeld zijn.

**Tabel 8.12 Verdeling naar opleidingsniveau van niet-uitkeringsgerechtigden vergelijkbaar met doelgroepregister dat werk vindt en behoudt (afrondding op 100-tallen)**

	<i>Bruto aantal</i>	Vergelijkbaar	Vindt werk	Behoudt werk
<b>Totaal</b>	<b>713.800</b>	<b>19.700</b>	<b>5.600</b>	<b>2.100</b>
<b>Opleidingsniv. 1</b>	51,4%	46,8%	46,5%	48,9%
<b>Opleidingsniv. 2</b>	10,1%	13,1%	13,1%	12,2%
<b>Opleidingsniv. 3</b>	23,5%	33,2%	33,5%	31,9%
<b>Opleidingsniv. 4</b>	15,1%	7,0%	7,0%	7,0%

Bron: CBS, bewerking Panteia

1 = Hoogste opleiding basisonderwijs

2 = Hoogste opleiding havo/vwo onderbouw, vmbo-g/t, vmbo-b/k

3 = Hoogste opleiding mbo4, havo bovenbouw, mbo2, mbo3, vwo-bovenbouw, mbo1, praktijkonderwijs

4 = hbo-master, hbo-bachelor, wo master, wo bachelor, hbo associate degree, doctor

Evenals bij de groep bijstandsgerechtigden zien we voor het laagste en hoogste opleidingsniveau een relatief lagere vergelijkbaarheid met het doelgroepregister dan bij de tussenniveaus. De groep met opleidingsniveau 1 matcht vanwege het lage opleidingsniveau iets minder goed met personen in het doelgroepregister.

Wat ook opvalt, is dat op het laagste opleidingsniveau naar verhouding meer met de doelgroep banenafpraak vergelijkbare NUG'ers de baan die ze vinden weten te behouden. Bij de opleidingsniveaus 2 en 3 verliezen relatief veel baanvinders hun werk weer snel. De verschillen in de verdeling zijn echter niet erg groot.

Hieronder is de tabel weergegeven die de verdeling naar leeftijdscategorie laat zien van niet-uitkeringsgerechtigden die vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister. Als de beoordelingscriteria zouden worden uitgebreid waardoor in ieder geval NUG'ers ook aanspraak maken op een beoordeling voor het doelgroepregister, dan zal de nieuwe instroom uit deze groep grofweg als volgt verdeeld zijn.



**Tabel 8.13** Verdeling naar leeftijd van niet-uitkeringsgerechtigden vergelijkbaar met doelgroepregister dat werk vindt en behoud

	<i>Bruto aantal</i>	<i>Vergelijkbaar</i>	<i>Vindt werk</i>	<i>Behoudt werk</i>
<b>Totaal</b>	<b>713.800</b>	<b>19.700</b>	<b>5.600</b>	<b>2.100</b>
<b>&lt; 20 jaar</b>	2,9%	7,2%	7,5%	6,1%
<b>20 - &lt; 30 jaar</b>	15,4%	21,8%	22,3%	19,8%
<b>30 - &lt; 50 jaar</b>	33,7%	38,7%	38,6%	39,4%
<b>50 jaar of ouder</b>	48,1%	32,2%	31,7%	34,6%

Bron: CBS, bewerking Panteia

De groep NUG'ers ouder dan 50 jaar is minder goed vergelijkbaar met de groep personen in het doelgroepregister dan de groep jonger dan 50 jaar. Het omgekeerde geldt voor de jongste groepen. Dit stemt overeen met het beeld dat vooral voortijdig schoolverlaters met de doelgroep voor de banenafpraak vergelijkbare kenmerken kennen.

De verdeling van NUG'ers, die na opname in het doelgroepregister binnen een jaar een baan zouden krijgen, is vrijwel gelijk aan de verdeling naar leeftijdscohorten van de NUG'ers, die vergelijkbaar zijn met het doelgroepregister. Wel is te zien dat de jongere vergelijkbare NUG'ers meer moeite hebben om hun baan te behouden dan oudere NUG'ers.

Combinatie van de tabellen 8.9 en 8.10 is af te leiden dat tussen de 2.500 en 3.000 NUG'ers onder de 30 jaar met een opleidingsniveau 1 vergelijkbaar zijn met de doelgroep van de banenafpraak. Deze groep kan goed overeenkomen met die van de voortijdig schoolverlaters. Het blijkt overigens dat de groep met niet of nauwelijks opleiding vaker voorkomt bij de NUG'ers van boven de 50 jaar dan bij de jongere groep NUG'ers.

#### 8.4.4

##### **Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven**

Hieronder gaan we specifiek in op de voor- en nadelen als de instroomcriteria voor het doelgroepregister zouden worden aangepast, waardoor vsv'ers met de beschreven problemen ook in het doelgroepregister terecht zouden kunnen komen. Net als bij de vorige groepen zetten we eerst weer de huidige ondersteuning af tegen de ondersteuningsbehoefte van deze groep.

##### **Aansluiting ondersteuning bij ondersteuningsbehoefte**

Hieronder volgt de tabel voor de huidige ondersteuning en de ondersteuningsbehoefte van de groep vsv'ers.



**Tabel 8.14 Huidige ondersteuning en ondersteuningsbehoefte van de groep voortijdig schoolverlaters**

Ondersteuning	Huidig	Behoefte
Re-integratietrajecten	✓	✓
Persoonlijke begeleiding	✓	✓
Werkvoorzieningen	✓	X
No-risk polis	X	✓
Financiële ondersteuning werkgever	✓	X
Indicatie banenafpraak	X	X

Bron: Panteia

Behoefte aan financiële compensatie voor een verminderde productiviteit is over het algemeen niet aan de orde. Behoefte aan financiële compensatie van een (toekomstig) werkgever is hooguit aan de orde omdat personen in deze groep soms plotseling niet komen opdagen.

De additionele ondersteuning die samenhangt met een indicatie banenafpraak sluit slechts gedeeltelijk aan op de ondersteuningsbehoefte van voortijdig schoolverlaters (die niet al in het doelgroepregister zitten). Zij hebben al recht op de nodige instrumenten waar ze behoefte aan hebben, zoals re-integratietrajecten en persoonlijke begeleiding. Een indicatie banenafpraak zou de behoefte vervullen van deze groep dat hun (toekomstige) werkgever aanspraak kan maken op de no-risk polis. Er is in deze groep personen echter geen specifieke behoefte aan de indicatie waardoor deze personen gaan meetellen voor de banenafpraak.

**Nadeel: dynamiek in kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte**

Verder benoemden gesprekspartners bij deze groep ook weer het aspect van de dynamiek in hun arbeidsmarktsituatie. Het ene moment vertonen zij mogelijk wel dezelfde ondersteuningsbehoefte als de personen in het doelgroepregister, het andere moment niet.

Er zijn door gesprekspartners verder geen specifieke voor- of nadelen benoemd bij deze groep.

**8.4.5**

**Samenvatting**

Onderstaande tabel toont de vergelijking van voortijdig schoolverlaters met de doelgroep banenafpraak.



**Tabel 8.15**      **Vergelijking van voortijdig schoolverlaters met de doelgroep banenafpraak**

<b>Kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte</b>	<b>Doelgroep banenafpraak</b>	<b>Voortijdig schoolverlaters</b>
Leeftijd	Zeer gelijke verdeling over het register	Jongeren
Lage opleiding	Ruim 80% maximaal middelbare school afgemaakt	Ook relatief vaak een laag opleidingsniveau
Migratieachtergrond	+/-25% een migratieachtergrond	Onbekend
Recente werkervaring	Vaak afwezig	Vaak afwezig
Beperkte flexibiliteit, problemen in persoonlijk sociaal functioneren en/of beperkte werknemersvaardigheden	Vaker wel dan niet beperkte flexibiliteit en werknemersvaardigheden, en vaker problemen in persoonlijke sociaal functioneren.	Speelt ook voor deze groep vaak een rol bij het vinden en behouden van werk.
Urenbeperking	23% kan maximaal 20 uur per week werken, 47% kan 20 – 36 uur per week werken.	Vaak niet aanwezig
Groeipotentieel	64% heeft groeipotentieel volgens de participatieladder.	Onbekend
Diverse oorzaken	Bij de grote meerderheid gaat het om objectiveerbare kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek.	Het probleem zit vaak in de afgebroken opleiding
Re-integratietrajecten	Soms ook behoefte aan, maar dan vaak niet in rechtstreekse samenhang met beperking.	Vaak scholing nodig
Persoonlijke begeleiding	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek.</li> <li>- Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan.</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek</li> </ul>
Werkvoorzieningen	Ja. Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Niet nodig in het algemeen.



No-risk polis	Ja, want het risico voor werkgevers is groot. Werkgevers weten ook gemakkelijk te achterhalen of te zien of het risico inderdaad aanwezig is.	Ja, vanwege het langdurig hoge stressniveau van voortijdig schoolverlaters, wat de kans op ziekte vergroot. Dit risico is wel kleiner en minder zichtbaar dan bij de personen in het doelgroepregister.
Financiële compensatie voor werkgevers	Ja. De helft maakt gebruik van loon-dispensatie of loonkostensubsidie.	Vooraf omdat men soms plotseling niet op komt dagen. Over het algemeen niet vanwege de noodzaak om een verminderde loonwaarde te compenseren.
Indicatie voor banenafpraak	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Er kleven vooral nadelen voor werkgevers aan het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.</li> </ul>	Nee, want geen overige belemmeringen naar voren gekomen waar andere ondersteuningsinstrumenten niet bij kunnen helpen.

## 8.5 Samenvatting

Door gesprekspartners zijn vier groepen geduid die vergelijkbare kenmerken en oorzaken vertonen met de doelgroep banenafpraak en daarom wellicht ook dezelfde ondersteuningsbehoeften kennen:

- Personen met psychische aandoeningen
- Langdurig bijstandsgerechtigden
- Statushouders
- Voortijdig schoolverlaters

Bij deze groepen is vaak sprake van multi-problematiek. Er spelen vaak meer factoren tegelijk (lage opleiding, langdurige werkloosheid, afgebroken re-integratietrajecten, ontbrekende soft skills, taalproblemen, financiële problematiek en beperkingen in de medische/zorgsfeer) die ervoor zorgen dat men lastig werk vindt en behoudt.

Op basis van kwantitatieve analyses is het volgende vast te stellen:

- Er zijn ongeveer 66.000 bijstandsgerechtigden (18% van alle bijstandsgerechtigden) die nu niet in het doelgroepregister zitten en qua sociaaleconomische kenmerken vergelijkbaar zijn met de huidige doelgroep



banenafpraak. Daarvan zitten er bijna 35.000 meer dan 2 jaar in de bijstand. Zo'n 40% van alle vergelijkbare bijstandsgerechtigden vindt jaarlijks werk, waarvan minder dan een kwart dit werk ook weet te behouden. Het gaat voor bijna de helft om personen van 50 jaar en ouder die minder vaak werk vinden en het nog minder vaak weten te behouden.

- Er zijn bijna 20.000 niet-uitkeringsgerechtigden (NUG'ers) die niet in het doelgroepregister zitten maar wel op sociaaleconomische kenmerken vergelijkbaar zijn met de doelgroep banenafpraak. Daarvan zijn er tussen de 5.500 en 6.000 jonger dan 30 jaar. Ongeveer de helft is laag opgeleid. Een kleine 30% hiervan vindt jaarlijks werk, waarvan een kleine 40% dat werk ook weet te behouden.

Over personen met psychische aandoeningen zijn geen data bij het CBS bekend en data over statushouders worden niet aan onderzoeksbureaus geleverd door het CBS.

Voor deze groepen geldt over het algemeen dat ze vanwege hun multi-problematiek een meer intensief traject naar werk en een ander instrumentarium nodig hebben dan de personen in de banenafpraak, al zitten er ook personen tussen die wel erg vergelijkbaar zijn. Daarbij is om uiteenlopende redenen dan nog geen sprake geweest van een afgeronde loonwaardemeting en ook hebben deze personen dan geen baan weten te vinden zodat ze via de praktijkroute tot de doelgroep zouden kunnen behoren. Wellicht dat deze (kleine) groep op langere termijn nog tot de doelgroep banenafpraak gaat behoren; ze is als zodanig niet goed te identificeren.

De groep met psychische aandoeningen lijkt qua ondersteuningsbehoefte nog het meest op die van de banenafpraak, maar deze groepen hebben vrijwel geen overeenkomstige kenmerken. De ondersteuningsbehoefte van de andere groepen is doorgaans complexer en anders. Qua kenmerken lijken bijstandsgerechtigden juist meer op de doelgroep van de banenafpraak, maar zoals gezegd kent deze groep over het algemeen een wezenlijk andere ondersteuningsbehoefte dan de mensen in het doelgroepregister.

Qua oorzaken lijkt de groep met psychische aandoeningen een klein beetje op de doelgroep van de banenafpraak, maar de mensen met een structurele aandoening die nog niet zijn opgenomen in het doelgroepregister, hebben doorgaans met minder ernstige beperkingen te maken.

Voor het kleine deel van de personen met multi-problematiek die eigenlijk aan de criteria voldoen, zou het helpen dat deze zo snel mogelijk via loonwaardemeting en/of praktijkroute tot de doelgroep zouden gaan behoren. Voor de rest geldt dat er waarschijnlijk sprake zijn van een manier van ondersteuning die te weinig effect zal hebben en daardoor niet zal leiden tot een bestendige baan. Daarvoor zijn andere instrumenten nodig. Achtergrond is dan de multi-problematiek die afwijkt van die van de personen in het doelgroepregister.







9



## 9 De groep personen met een handicap volgens het VN-verdrag Handicap

**Verschillende gesprekspartners benoemden dat veel personen met een handicap volgens het ‘VN-verdrag inzake de rechten van personen met een Handicap’, vergelijkbaar zijn met de personen in het doelgroepregister. In dit hoofdstuk bespreken we welke overeenkomsten en verschillen er zijn tussen beide groepen. Dit hoofdstuk kent dezelfde opbouw als de hoofdstukken 4 tot en met 7.**

In het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, is de volgende definitie opgenomen:

*“Personen met een handicap omvat personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving.”*

Daaronder vallen onder andere dove en blinde personen, personen met een spraakgebrek, personen met autisme, maar ook personen met een chronische ziekte. Het is een omvangrijke groep met personen die wel én niet aan het werk zijn. Het kunnen in theorie ook personen zijn die al onder een van de eerder beschreven groepen vallen. Denk aan iemand die langdurig in de bijstand zit, of aan iemand met een WIA-uitkering. Ook is er een kans aanwezig dat men al in het doelgroepregister zit of dat men op een andere manier, bijvoorbeeld via de WMO, ondersteuning krijgt van de gemeente.

Dit hoofdstuk beschrijft specifiek de groep personen onder het VN-verdrag handicap valt die nog geen indicatie banenafpraak hebben, doordat zij niet aan de criteria van het doelgroepregister voldoen. De groep personen in de WIA die onder het VN-verdrag handicap valt en in theorie aan de criteria voldoet, is al beschreven in hoofdstuk 5. De groep personen in de groep Wajong-DGA die onder het VN-verdrag handicap valt en in theorie aan de criteria voldoet, is beschreven in hoofdstuk 6.

### 9.1 Kenmerken/oorzaken

Ook bij deze groep vonden gesprekspartners het vaak lastig om de precieze kenmerken te benoemen die overeenkomen met de kenmerken van personen in de doelgroep banenafpraak. Dat komt doordat ook deze groep, net als de groep personen met multi-problematiek, omvangrijk en gevarieerd is. Gesprekspartners



benoemden vooral soortgelijke oorzaken, zoals een spraakbeperking, een visuele of auditieve beperking, een fysieke beperking, autisme, etc. De belangrijkste overeenkomst met de personen in het doelgroepregister, is dat deze personen allemaal medisch objectiveerbare kenmerken en/of beperkingen hebben. Dit is ook voor het grootste gedeelte van de personen in het doelgroepregister het geval. Daar gaat mee gepaard dat er ook in deze groep personen zijn die als gevolg van hun handicap niet het volledige aantal uren per week of per maand kunnen werken, in verband met een te grote energetische uitdaging.

Een belangrijk verschil is dat het voor een groot gedeelte van deze groep ook gaat om lichtere beperkingen dan voor de personen in het doelgroepregister. De personen met een indicatie banenafpraak kunnen door hun beperkingen vaak niet (zonder voorziening) het WML verdienen, terwijl de personen in deze groep dat vaak nog wel kunnen.<sup>84</sup> In verschillende gevallen zijn zij ook al lang aan het werk.

We behandelen hierna wat de belangrijkste problemen zijn waar deze groep tegenaan loopt en hoe dat leidt tot hun ondersteuningsbehoefte. Hoewel er voor een groot deel van deze groep geldt dat het om lichtere beperkingen gaat, kunnen zij toch nog een sterke ondersteuningsbehoefte ervaren.

#### **Chronisch en progressief ziekten**

Bij veel gesprekspartners ging specifiek aandacht uit naar personen die chronisch en progressief ziek zijn. Zij vallen volgens het VN-verdrag ook onder de definitie van personen met een handicap. Voor deze groep geldt dat zij op dit moment mogelijk nog wel het WML kunnen verdienen, maar dat ze door werkgevers als een (te) groot risico gezien worden. Zij hebben daarom specifiek wél behoefte aan de no-risk polis. Er is ook behoefte aan een indicatie voor de banenafpraak, omdat deze personen vaak te maken hebben met een urenbeperking die bovendien steeds erger wordt. Een urenbeperking hangt samen met problemen bij het behouden van een baan.

## **9.2 Ondersteuningsbehoefte**

De ondersteuningsbehoeften van de personen in de groep VN-verdrag handicap lopen uiteen. Zoals gezegd heeft de een vaste, goede baan, terwijl de ander grote moeite heeft om die te vinden en te behouden. Toch geldt voor de personen in deze groep die nog niet in het doelgroepregister zijn opgenomen, dat er overeenkomstige belemmeringen zijn waar zij tegenaan lopen.

Voor een groot deel van de personen in deze groep, moeten er functies aangepast worden. Achtergrond is dat deze personen niet alle werkzaamheden zelfstandig en/of zonder hulpmiddelen kunnen uitvoeren. Net als bij de personen in het doelgroepregister, komt hier de belemmering naar voren dat er voor werkgevers

---

<sup>84</sup> Zoals gezegd gaat het namelijk om de personen die niet aan de criteria van het doelgroepregister voldoen. De personen die met een handicap volgens het VN-verdrag handicap het WML niet meer kunnen verdienen, kunnen al worden opgenomen in het doelgroepregister; of we hebben ze al besproken in het hoofdstuk over de WIA, dat als uitsluitingsgrond geldt voor het doelgroepregister.

vooral nadelen kleven aan het aanpassen van functies. Het aanpassen van functies is dan ook iets wat werkgevers liever niet doen.

Daarnaast valt de gesprekspartners ook bij deze groep op dat ze aanlopen tegen kennislacunes van werkgevers. Zo denken werkgevers de potentiële nieuwe werknemers soms niet de juiste begeleiding te kunnen geven, niet wetende dat zij daarvoor een (externe) jobcoach kunnen inzetten waarvan de kosten worden vergoed. Het kan ook voor komen dat iemand wel wordt aangenomen, maar dat vervolgens blijkt dat iemands beperking toch te veel vraagt van een werkgever. Denk aan een persoon die stottert, die tegen het probleem aanloopt dat men toch niet het geduld heeft dat ervoor nodig is om met deze persoon samen te werken.

De ondersteuningsbehoefte die voortvloeit uit de eerder benoemde kenmerken, oorzaken en de hierboven benoemde belemmeringen, is als volgt te omschrijven:

- Een of meer werkvoorzieningen om het werk goed uit te kunnen voeren met de beperking;
- Een jobcoach om de kandidaat te begeleiden bij het werk. Redenen hiervoor zijn dat men soms nog moet leren omgaan met zijn/of haar beperking op de werkvloer en dat er kennislacunes zijn bij werkgevers over de relevante wetgeving en over de omgang met beperkte werknemers;
- De no-risk polis. Bij een deel van deze groep is er ook sprake van behoefte aan de no-risk polis, vanwege een verhoogd risico op ziekte-uitval dat ook door werkgevers wordt ervaren. Het geldt echter niet voor iedereen, omdat het bij deze groep ook vaak om lichtere beperkingen gaat waarbij er geen verhoogd risico is op ziekte-uitval en waarbij werkgevers dat risico ook niet als zodanig ervaren;
- Verdere financiële ondersteuning. Volgens gesprekspartners kan deze groep vaak nog het WML verdienen. Dat betekent dat er minder behoefte is aan loonkostensubsidie/loondispensatie. Wel vergt het aan het werk helpen en houden soms wat meer begeleiding van werkgevers, waardoor er de behoefte aan het loonkostenvoordeel kan bestaan;
- De indicatie banenafpraak. Net als de personen in het doelgroepregister, lopen de personen in deze groep aan tegen het probleem dat er vaak geen uitzicht is op medische verbetering, dat ze soms te maken hebben met een urenbeperking en dat er vooral nadelen kleven aan het aanpassen van functies. Verder kan deze groep aanlopen tegen het probleem dat er verkeerde aannames worden gemaakt waardoor er te weinig focus ligt op participatie.

### 9.3 Resultaten van de kwantitatieve analyse

Deze groep kan niet worden afgebakend op basis van de data van het CBS. Er kan daardoor ook niet worden berekend welk deel van die groep vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister.

Het aantal personen in Nederland met enige vorm van handicap volgens het VN-verdrag is zeer aanzienlijk. De mogelijk relevante groep is echter niet goed te onderscheiden. Bij de groep die niet al in het doelgroepregister zit, gaat het naar alle waarschijnlijkheid juist om personen die vaak aan het werk zijn en een gemiddeld



hogere opleiding hebben dan de personen in het doelgroepregister. Waarschijnlijk is een klein deel van deze groep vergelijkbaar met de personen in het doelgroepregister, terwijl ook nog eens een deel daarvan al voor 2014 werkte.

We hebben alleen kwantitatieve informatie over een deelgroep, die van de zintuiglijk gehandicapten, dat wil zeggen de personen die in 2019 een declaratie in verband met zintuiglijke beperkingen bij de ziektekostenverzekeraar hebben ingediend. Deze groep is ongeveer 40.000 personen groot. Daarvan is een kleine 60% in het doelgroepregister aan te treffen en iets meer dan 40% niet. Van de groep die niet in het doelgroepregister zit is een kleine fractie (3%) bijstandsgerechtigd, de rest niet.

Van de ruim 16.000 personen die niet in het doelgroepregister zitten lijkt 2,3% qua socio-economische kenmerken op de personen in het register. De kans op werk van deze groep bedraagt 17% en de kans om dat werk vervolgens ook te houden 22%.

#### **De groep VN-verdrag handicap en de groep Wajongers met arbeidsvermogen**

Er zijn wel personen in het doelgroepregister die te maken hebben met precies dezelfde oorzaken als de personen in deze groep VN-verdrag handicap. Het gaat dan met name om de personen die voor 2010 de Wajong instroomden. De instroomcriteria voor de Wajong waren toen een stuk minder strikt dan nu, waardoor er personen de Wajong instroomden met dezelfde lichtere beperkingen als de beperkingen waar de groep VN-verdrag handicap soms mee te maken heeft. Dit inzicht is echter relatief onderbelicht gebleven in de interviews. Mogelijk heeft dat ermee te maken dat deze Wajong groep steeds kleiner wordt en daardoor steeds minder het algemene beeld van de personen in het doelgroepregister bepaalt.

## 9.4 Voor- en nadelen vanuit verschillende perspectieven

Hieronder gaan we specifiek in op de voor- en nadelen als de instroomcriteria voor het doelgroepregister zouden worden aangepast, waardoor personen met een handicap volgens het VN-verdrag handicap ook in het doelgroepregister terecht zouden kunnen komen. Net als bij de vorige groepen zetten we eerst weer de huidige ondersteuning af tegen de ondersteuningsbehoefte van deze groep.

#### **Aansluiting ondersteuning bij ondersteuningsbehoefte**

Voor de groep 'VN-verdrag handicap' kan niet eenduidig worden beschreven op welke ondersteuningsinstrumenten zij al recht hebben. Zij kunnen namelijk in allerlei verschillende soorten uitkeringssituaties verkeren. Ze kunnen al aan het werk zijn, ze kunnen een WW- of een WIA-uitkering ontvangen, maar het is ook mogelijk dat ze onder de Participatiewet vallen. De tabel hieronder geeft daarom alleen weer welke ondersteuningsbehoefte er in het algemeen binnen deze groep speelt.

*NB Met re-integratietrajecten duiden we hier weer op een traject dat uit meer bestaat dan arbeidsbemiddeling en persoonlijke begeleiding daarbij. Het gaat om een 'traject' waarvan ook andere vormen van ondersteuning zoals scholing, schuldhulpverlening, kinderopvang, gezinshulp, proefbanen, cursussen werkritme e.d. deel kunnen uitmaken.*



**Tabel 9.1 Huidige ondersteuning en ondersteuningsbehoefte van de groep VN-verdrag handicap**

Ondersteuning	Huidig	Behoefte
Re-integratietrajecten	Onbekend	X
Persoonlijke begeleiding	Onbekend	✓
Werkvoorzieningen	Onbekend	✓
No-risk polis	Onbekend	-
Financiële ondersteuning werkgever	Onbekend	-
Indicatie banenafpraak	Onbekend	✓

Bron: Panteia

In veel gevallen zullen de personen die onder deze groep vallen al aanspraak maken op de nodige ondersteuning als zij dat nodig hebben. Denk aan de ondersteuning vanuit de WIA, of de ondersteuning vanuit de Participatiewet (waaronder recht op de vergoeding van werkvoorzieningen, re-integratietrajecten en een jobcoach). Voor die groep geldt daarmee dat de indicatie banenafpraak waarschijnlijk goed aansluit bij wat zij nodig hebben. Er bestaan echter ook personen die al werken, of personen met een WW-uitkering. Zij hebben geen recht op die ondersteuningsinstrumenten en zij zouden daarom relatief minder voordeel hebben van de indicatie banenafpraak.

**Nadeel: Definitie op basis van oorzaak in plaats van ondersteuningsbehoefte**

Een opmerking van veel gesprekspartners was dat zij vonden dat het recht op ondersteuning moest aansluiten bij iemands ondersteuningsbehoefte. De definitie van het VN-verdrag behelst een definitie van de verschillende oorzaken, waardoor er niet wordt gekeken naar wat iemand nodig heeft qua ondersteuning, maar naar de specifieke oorzaak. De ondersteuning vanuit de banenafpraak sluit daarmee mogelijk niet aan op de ondersteuningsbehoefte van personen.

## 9.5 Samenvatting

De groep personen volgens het VN-verdrag handicap kent de nodige kenmerken die overeenkomen met die van de doelgroep banenafpraak. Het gaat echter om een veel bredere groep, waarvan ook personen deel uitmaken met een bestendige baan. Voor een deel gaat het om personen die vanwege hun handicap al onder de doelgroep vallen. En er is een groep die in een instelling zit en op geen enkele manier in aanmerking komt voor regulier werk.

Onderstaande tabel toont de vergelijking van personen met een handicap volgens het VN-verdrag met de doelgroep banenafpraak.



**Tabel 9.2 Vergelijking van personen met een handicap volgens het VN-verdrag met de doelgroep banenafpraak**

<b>Kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte</b>	<b>Doelgroep banenafpraak</b>	<b>Voortijdig schoolverlaters</b>
Leeftijd	Zeer gelijke verdeling over het register	Onbekend
Lage opleiding	Ruim 80% maximaal middelbare school afgemaakt	Indien niet al in doelgroepregister, dan gemiddeld hoger opgeleid
Migratieachtergrond	+25% een migratieachtergrond	Onbekend
Recente werkervaring	Vaak afwezig	Vaak werkend
Bepaalde flexibiliteit, problemen in persoonlijk sociaal functioneren en/of beperkte werknemersvaardigheden	Vaker wel dan niet beperkte flexibiliteit en werknemersvaardigheden, en vaker problemen in persoonlijke sociaal functioneren.	Onbekend
Urenbeperking	23% kan maximaal 20 uur per week werken, 47% kan 20 – 36 uur per week werken.	Sommige personen in deze groep hebben een urenbeperking
Groeipotentieel	64% heeft groeipotentieel volgens de participatieladder.	Onbekend
Diverse oorzaken	Bij de grote meerderheid gaat het om objectiveerbare kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek.	Vaak een lichtere beperking of een beperking waar deze personen geen hinder van ondervinden bij het vinden en behouden van werk.
Re-integratietrajecten	Soms ook behoefte aan, maar dan vaak niet in rechtstreekse samenhang met beperking.	Vaak niet nodig
Persoonlijke begeleiding	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek.</li> <li>- Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan.</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan.</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>



Werkvoorzieningen	Ja. Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken
No-risk polis	Ja, want het risico voor werkgevers is groot. Werkgevers weten ook gemakkelijk te achterhalen of te zien of het risico inderdaad aanwezig is.	Bij een deel van deze groep is er sprake van behoefte aan de no-risk polis, maar dat geldt niet voor iedereen.
Financiële compensatie voor werkgevers	Ja. De helft maakt gebruik van loon-dispensatie of loonkostensubsidie.	Minder behoefte hieraan, omdat deze groep vaak nog wel het WML kan verdienen. Wel kan er behoefte zijn aan de compensatie van extra begeleidingskosten.
Indicatie voor banenafpraak	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Er kleven vooral nadelen voor werkgevers aan het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.</li> </ul>	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Er kleven vooral nadelen voor werkgevers aan het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.</li> </ul>

Over deze groep zijn via het CBS geen kwantitatieve gegevens te verkrijgen. Het gaat om een aanzienlijke groep personen die nu niet onder de banenspraak vallen. Daarvan is naar alle waarschijnlijkheid maar een fractie vergelijkbaar met de doelgroep banenafpraak, terwijl ze daar al niet onder vallen.

Bij de personen die al werken en niet in het doelgroepregister zitten, is er weliswaar soms sprake van inzet van hulpmiddelen of enige vorm van specifieke begeleiding, maar die kent vaak een veel lichtere vorm dan de hulpmiddelen en ondersteuning voor de personen uit de banenafpraak. Op zich kan een indicatie banenafpraak ertoe leiden dat bepaalde voorzieningen voor deze groep beschikbaar komen (de no-risk polis en het loonkostenvoordeel), maar voor het overgrote deel is dat niet nodig omdat het risico op uitval en de begeleidingskosten gering zijn. De personen in deze groep kennen wel omwille van dezelfde belemmeringen eenzelfde behoefte aan de indicatie waardoor zij meetellen voor de banenafpraak.





**10**



# 10 Voor- en nadelen plaatsing in doelgroepregister vanuit verschillende invalshoeken

**Als de afbakening van de doelgroep banenafpraak of de instroomcriteria ervan worden aangepast, kunnen andere groepen personen ook gebruik maken van de ondersteuning die de banenafpraak met zich meebrengt. Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende voor- en nadelen van een dergelijke uitbreiding, vanuit verschillende perspectieven.**

De eerste paragraaf gaat in op de verschillende routes naar het doelgroepregister; aan die routes hangen verschillende voor- en nadelen. Daarna komen de aspecten duur van opname in het register en opwaartse en neerwaartse verdringing aan bod.

## 10.1 Routes richting het register

Zoals we in hoofdstuk 2 al beschreven, zijn er verschillende manieren om in te stromen in het doelgroepregister. Het gaat dan om:

1. Van rechtswege (dus een hele groep in één keer een indicatie banenafpraak geven zonder hen daarbij inhoudelijk te beoordelen).
2. Op basis van een aanvraag, zonder beoordeling (zoals bij de groep (ex) vso/pro-leerlingen).
3. Via de beoordeling van het UWV (ABA)
4. Via de praktijkroute.

Met die verschillende routes gaan ook verschillende voor- en nadelen gepaard voor eventuele nieuwe groepen. Deze volgen hieronder.

### 10.1.1 Van rechtswege

Het kan een nadeel zijn om personen van rechtswege in het doelgroepregister op te nemen, omdat er dan van tevoren een groep moet worden afgebakend. Er bestaat dan de kans dat er personen in het register worden opgenomen die niet voldoen aan de instroomcriteria. Dit is bijvoorbeeld al het geval met de subgroep Wajongers met arbeidsvermogen. Volgens onze gesprekspartners zitten er in die groep personen die wél zelfstandig het WML kunnen verdienen en daarmee eigenlijk niet aan de instroomcriteria voldoen. Een groep van rechtswege opnemen in het register kan er daarnaast ook voor zorgen dat er extra personen een gevoel van uitsluiting ervaren, omdat zij mogelijk wel dezelfde ondersteuningsbehoefte hebben, maar niet aan de specifieke criteria voldoen op basis waarvan de groep is afgebakend. Ditzelfde nadeel geldt overigens als een bepaalde afgebakende groep de kans krijgt om zich op aanvraag in het doelgroepregister te laten opnemen, zonder beoordeling.



### **Keuze aan het individu**

Door gesprekspartners werd ook benoemd dat niet iedereen in het doelgroepregister opgenomen wenst te worden. Zo gaf een gesprekspartner aan dat er enerzijds personen zijn die al hun hele leven ondersteund worden en er daardoor meer aan gewend zijn om *“in een hokje te zitten”*. Anderzijds zijn er ook personen die liever niet in het doelgroepregister komen omdat zij liever niet met dat ‘label’ rondlopen. Het is echter niet duidelijk in hoeverre die personen volledig op de hoogte zijn van alle effecten die een indicatie banenafpraak voor hen kan hebben. Ondanks deze kanttekening, benoemden gesprekspartners vaak dat het iemand zijn eigen keuze zou moeten zijn of diegene wel of niet in het doelgroepregister wordt opgenomen.

### **10.1.2 Via de beoordeling van het UWV (ABA)**

Als er een nieuwe groep personen de mogelijkheid wordt gegeven om een beoordeling via het UWV (ABA) aan te vragen, dan zorgt dat voor extra werk voor het UWV. Zij moeten meer beoordelingen uitvoeren. Dit is volgens de gesprekspartners een nadeel, omdat de begeleidings- en beoordelingscapaciteit bij het UWV schaarser wordt. Dit zou bijvoorbeeld ook voor vertraging en lange wachtlijsten kunnen zorgen. Wel kunnen beoordelaars mogelijk al veel aanvragen op voorhand beargumenteerd afwijzen, als zij denken dat deze aanvraag geen kans van slagen heeft. Dit moet wel beargumenteerd gebeuren. Het geldt bijvoorbeeld voor de situatie waarin iemand niet of nog niet geplaatst kan worden in een vorm van betaald werk op de reguliere arbeidsmarkt, als iemand nog niet staat ingeschreven als werkzoekend (CV op werk.nl), of als een beoordelaar in het algemeen niet weet waar een aanvraag op is gebaseerd. Het eerste zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor groepen Wajongers DGA of personen uit de WIA IVA groep. Voor sommige personen met een handicap volgens het VN-verdrag zou ook de analyse kunnen zijn dat men zonder meer in staat is zonder ondersteuning regulier werk te verrichten (een slecht ziende manager bijvoorbeeld).

### **10.1.3 Via de praktijkroute**

In principe geldt voor de praktijkroute hetzelfde nadeel als we hierboven hebben beschreven voor de route via de beoordeling van het UWV (ABA). Als er groepen personen met een UWV-uitkering (WIA of WW) via de praktijkroute toegang krijgen tot het doelgroepregister, dan geldt in principe dat het UWV een loonwaardemeting op de werkvloer moet (laten) uitvoeren. Uiteindelijk is het UWV namelijk verantwoordelijk voor de toeleiding naar werk van deze groepen. Dit kan het UWV overbelasten. Het geldt natuurlijk niet voor de instroom in de praktijkroute via de gemeente.

Er zijn volgens gesprekspartners nog twee andere nadelen van het instromen via de praktijkroute. Ten eerste gaf men aan dat het een nadeel is dat iemand eerst werk moet vinden voordat diegene het register in kan stromen via de praktijkroute. Het vinden van werk is nu juist iets wat voor de verschillende beschreven groepen een probleem vormt. Ten tweede worden er minder strenge criteria gehanteerd bij de praktijkroute. Dat leidt volgens verschillende gesprekspartners tot het nadeel dat er verdringing plaatsvindt van de meest kwetsbare groepen. Om de praktijkroute in te

stromen, hoeft er namelijk geen sprake te zijn van onderliggend ziekte of gebrek. Er wordt alleen gekeken of iemand het WML kan verdienen, waardoor er ook personen instromen waarbij er meer dynamische psychosociale problemen spelen.

Een belangrijk voordeel, is dat het instromen via de praktijkroute vaak een stuk sneller gaat dan via een beoordeling door het UWV. Bij een beoordeling door het UWV kan het volgens gesprekspartners voor komen dat er een paar maanden overheen gaan alvorens iemand de indicatie banenafpraak ontvangt. Vervolgens moet er nog werk worden gevonden.

#### 10.1.4 De groepen 'multi-problematiek' en 'VN-verdrag handicap'

Een laatste aandachtspunt voor de uitvoering, is dat een toevoeging van (een van) de groepen 'multi-problematiek' en 'VN-verdrag handicap', gepaard gaat met een uitbreiding van de criteria. Zoals besproken gaat het bij deze groepen namelijk in veel gevallen om personen die niet voldoen aan de huidige criteria voor het doelgroepregister:

- Omdat er geen sprake is van een medisch vastgestelde ziekte of gebrek;
- Omdat er niet wordt verwacht dat de beperkingen nog zes maanden duren;
- Omdat men het WML zonder ondersteuning kan verdienen.

Bij een uitbreiding met deze groepen zouden de criteria moeten worden aangepast.

## 10.2 Duur van de opname in het register

Bij verschillende groepen die we in dit rapport beschrijven, is er soms echter sprake van dynamiek in de kenmerken, oorzaken of de ondersteuningsbehoefte. Dit geldt bijvoorbeeld voor een deel van de beschreven WIA-groepen, bijstandsgerechtigden, statushouders en de groep voortijdig schoolverlaters. Dat die dynamiek bestaat, is een aandachtspunt bij het opnemen van nieuwe groepen in het doelgroepregister, of bij het uitbreiden van de beoordelingscriteria. Op dit moment is het namelijk zo dat iemand in principe voor altijd in het doelgroepregister wordt opgenomen.<sup>85</sup> Het is pas mogelijk om te worden uitgeschreven door het UWV nadat zij hebben beoordeeld dat er inderdaad geen reden meer is om in het doelgroepregister te blijven staan. Daartoe dient het formulier 'Aanvraag uitschrijven doelgroepregister' te worden gebruikt.

Naast de opmerking van de dynamiek in ondersteuningsbehoefte bij bepaalde groepen, verwijzen we ook naar de match tussen de huidige ondersteuning en de ondersteuningsbehoefte. Voor sommige groepen voegt een indicatie banenafpraak alleen toe dat iemand meetelt voor het register en daardoor mogelijk iets aantrekkelijker wordt voor een werkgever. Zo heeft een 57-jarige werknemer met een WIA-uitkering heeft al recht op het loonkostenvoordeel en de no-risk polis. Voor andere groepen personen zijn het loonkostenvoordeel en de no-risk polis bijkomende ondersteuningsinstrumenten. Dit geldt bijvoorbeeld voor bijstandsgerechtigden onder de 56 jaar. Doordat de ondersteuning vanuit de Wet banenafpraak voor sommige groepen personen minder extra's toevoegt, kan de indicatie bij een verandering in de ondersteuningsbehoefte sneller weer overbodig zijn.

<sup>85</sup> Iemand verliest zijn doelgroepregistratie automatisch bij overlijden, bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, bij het krijgen van een beschikking nieuw beschut werk, of als er wordt beoordeeld dat iemand met een Wajong-uitkering duurzaam geen arbeidsvermogen meer heeft.

Een laatste opmerking vanuit het perspectief van kandidaten, is dat gesprekspartners ook benoemden dat een indicatie banenafspraken soms beperkend werkt. Dat geldt voor de personen die eigenlijk meer kunnen dan dat er gedacht wordt op basis van hun indicatie. Specifiek voor deze personen zou het een uitkomst zijn als er iets zou worden geregeld zoals een automatisch herkeuring na verloop van tijd. De huidige regelgeving laat het wel toe om te worden uitgeschreven, maar mogelijk is niet iedereen daarvan op de hoogte.

#### **Ondersteuning op basis van de ondersteuningsbehoefte**

Een veel benoemd punt door gesprekspartners is dat de ondersteuning die iemand krijgt bij het vinden en behouden van werk, zou moeten afhangen van 'de ondersteuningsbehoefte' van die persoon en niet op basis van 'de ondersteuningsbehoefte als gevolg van bepaalde kenmerken/oorzaken'.

Dat is ook enigszins gerelateerd aan deze paragraaf. Als iemand namelijk wordt beoordeeld op zijn ondersteuningsbehoefte, kan er ook ondersteuning worden geboden die aansluit bij een tijdelijke behoefte. Denk bijvoorbeeld aan specifieke ondersteuningsinstrumenten die maximaal een bepaald aantal jaren duren.

Bij de discussie over de duur van een opname in het register, rijmt het perspectief van kandidaten niet met het perspectief van werkgevers. Werkgevers hebben in het verleden namelijk al aangegeven dat zij graag perspectief hebben op de lange termijn. Zij willen niet het risico lopen dat ze geen gebruik meer kunnen maken van het instrumentarium zoals een no-risk polis, doordat de indicatie plotseling vervalt.

## **10.3 Opwaartse en neerwaartse verdringing**

We bespreken in deze paragraaf twee vormen van verdringing. Met opwaartse verdringing wordt bedoeld dat het inzetten van ondersteuningsinstrumentarium voor een groep op basis van instroomcriteria, altijd leidt tot het uitsluiten van een groep die er nét buiten valt. In het kader van de banenafspraken bijvoorbeeld omdat bepaalde personen nog nét wel het WML kunnen verdienen. Bij een uitbreiding van de doelgroep banenafspraken, zou opwaartse verdringing nog steeds een rol spelen. Met neerwaartse verdringing wordt bedoeld dat binnen een afgebakende groep de personen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt vaak als laatste een geschikte baan vinden.

### **10.3.1 Opwaartse verdringing**

We beschrijven hier eerst de gevolgen van een eventuele uitbreiding van de doelgroep banenafspraken, tegenover de gevolgen van een eventuele uitbreiding van de huidige instroomcriteria. Daarna wordt duidelijker waarom opwaartse verdringing een aandachtspunt is bij de keuze voor een aanpassing in de Wet banenafspraken.

Het huidige instroomcriterium voor het doelgroepregister is dat iemand niet het WML moet kunnen verdienen door beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek. Een uitbreiding van de doelgroep banenafspraken heeft daardoor als gevolg dat er vooral



meer personen kunnen instromen die aan het instroomcriterium voldoen. Daar vallen ook personen onder die een soortgelijke ondersteuningsbehoefte hebben als gevolg van dezelfde kenmerken/oorzaken, maar minder dan bij een uitbreiding van de instroomcriteria. Dat komt omdat het instroomcriterium specificereert dat het om beperkingen moet gaan als gevolg van ziekte of gebrek. Daarmee worden personen met een soortgelijke ondersteuningsbehoefte als gevolg van dezelfde kenmerken (maar niet dezelfde oorzaak) uitgesloten.

Een uitbreiding van de instroomcriteria heeft als gevolg dat er relatief meer personen kunnen instromen met een soortgelijke ondersteuningsbehoefte, soortgelijke oorzaken of soortgelijke kenmerken. Dat is uiteraard afhankelijk van de uitbreiding van de criteria. Zoals gezegd zijn de kenmerken en de ondersteuningsbehoefte bij het huidige instroomcriterium op dit moment losgelaten. Tabel 10.1 toont op een kwalitatieve manier de effecten voor twee groepen personen in termen van nieuwe instroom:

1. De personen die niet in staat zijn om het WML te verdienen door beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek (huidig instroomcriterium);
2. De personen met een soortgelijke ondersteuningsbehoefte, als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken.<sup>86</sup>

**Tabel 10.1 Gevolgen van aanpassingen in de wet Banenafpraak**

	<b>Uitbreiding van de doelgroep banenafpraak<sup>87</sup></b>	<b>Uitbreiding van de huidige instroomcriteria</b>
<b>Gevolg voor personen die niet in staat zijn om het WML te verdienen door beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek</b>	In verhouding meer instroom dan bij een uitbreiding van de instroomcriteria	In verhouding minder instroom dan bij een uitbreiding van de doelgroep banenafpraak
<b>Gevolg voor personen met een soortgelijke ondersteuningsbehoefte als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken</b>	In verhouding minder instroom dan bij een uitbreiding van de huidige instroomcriteria, omdat er wordt geselecteerd op beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek. Niet op kenmerken of ondersteuningsbehoeften	In verhouding meer instroom dan bij een uitbreiding van de doelgroep banenafpraak, omdat de huidige instroomcriteria de kenmerken en ondersteuningsbehoeften van personen niet specificeren

Bron: Panteia

Het aandachtspunt dat volgt uit bovenstaande tabel, is dat er bij een aanpassing van de Wet banenafpraak moet worden nagedacht welk probleem men probeert op te lossen. Daarbij zijn de volgende drie mogelijkheden te onderscheiden:

<sup>86</sup> Zoals we in dit rapport beschrijven, zijn er ook nog overige belemmeringen als gevolg waarvan men een ondersteuningsbehoefte kan ervaren. We beschrijven die vaak wel bij de ondersteuningsbehoefte van personen, maar bij deze gevolgen van een aanpassing in de Wet banenafpraak laten we die overige belemmeringen achterwege. Het onderzoek richt zich namelijk alleen op die groepen die als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken een soortgelijke ondersteuningsbehoefte hebben. Niet als gevolg van dezelfde overige belemmeringen.

<sup>87</sup> Het gaat hier om een uitbreiding van de doelgroep banenafpraak, waarna er bij de personen in de toegevoegde groep nog moet worden beoordeeld door het UWV dat zij aan de instroomcriteria voldoen.



1. Het probleem dat er personen nét buiten de instroomcriteria vallen, waardoor zij mogelijk een gevoel van uitsluiting ervaren en waardoor zij ook behoefte krijgen aan de indicatie banenafpraak (zie tekstbox 'Ondersteuningsbehoefte als gevolg van de Wet banenafpraak').
2. Het probleem dat er personen zijn die ook niet het WML kunnen verdienen door beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek, maar niet tot de doelgroep banenafpraak behoren.
3. Het probleem dat er personen buiten het doelgroepregister zijn, die een soortgelijke ondersteuningsbehoefte hebben als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken als de personen binnen het doelgroepregister.

#### **Ondersteuningsbehoefte als gevolg van de Wet banenafpraak**

Gesprekspartners benoemden dat de kandidaten die net wél aan de instroomcriteria voldoen, vanuit veel werkgevers gezien vaak even waardevol zijn als de personen die er net buiten vallen. Vanuit dat perspectief, wekt de indicatiestelling bij de ene kandidaat, de behoefte aan de indicatiestelling bij de andere kandidaat op. Voor werkgevers zijn beide groepen in eerste instantie even aantrekkelijk, maar doordat de ene kandidaat meetelt voor de banenafpraak en de andere niet, heeft die ander plotseling ook behoefte heeft aan de indicatie banenafpraak. Die kandidaat ervaart dan namelijk de afwezigheid van de indicatie als voornaamste belemmering voor het vinden van werk.<sup>88</sup>

Het eerste probleem is in principe niet op te lossen met het uitbreiden van de doelgroep banenafpraak, of het uitbreiden/aanpassen van de instroomcriteria. Het tweede probleem wordt opgelost door de doelgroep van de banenafpraak uit te breiden, zodat bijvoorbeeld ook personen met een UWV-uitkering een beoordeling voor een indicatie banenafpraak kunnen aanvragen. Het derde probleem kan deels door een uitbreiding van de doelgroep banenafpraak worden opgelost. Voor het overige deel kan het ook worden opgelost door de instroomcriteria uit te breiden.<sup>89</sup> Daarbij is het alleen wel de vraag of er binnen de nieuwe doelgroep geen verdringing plaatsvindt van de personen met de meeste moeite om werk te vinden en/of te behouden.

### **10.3.2 Neerwaartse verdringing**

Met neerwaartse verdringing wordt bedoeld dat binnen een afgebakende groep de personen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt vaak als laatste een geschikte baan vinden. Over het algemeen waren alle gesprekspartners het erover eens dat er een verdringingseffect kan ontstaan als er groepen worden toegevoegd aan de banenafpraak die kansrijker zijn dan de huidige doelgroep banenafpraak. Er werden wel veel verschillende factoren benoemd waarvan dit afhankelijk is.

Ten eerste benoemde men dat het afhankelijk is van de huidige situatie op de arbeidsmarkt. In een situatie met veel werkloosheid, benoemden vrijwel alle experts

<sup>88</sup> In sommige vacatures wordt er specifiek gevraagd naar personen in het doelgroepregister.

<sup>89</sup> Voorwaarde daarvoor is wel dat er groepen zijn geïdentificeerd met dezelfde kenmerken als gevolg waarvan zij een soortgelijke ondersteuningsbehoefte hebben, of groepen die als gevolg van dezelfde oorzaken eenzelfde ondersteuningsbehoefte hebben onafhankelijk van het onvermogen om het WML te verdienen.

dat er een grote kans is op neerwaartse verdringing als de doelgroep zou worden uitgebreid. Daaraan gerelateerd is ook de vraag welke banen de nieuwe groep personen waarschijnlijk gaan bekleden. Bij een groep hoger opgeleiden is er een kleinere kans op verdringing van de meest kwetsbare personen in het doelgroepregister, omdat zij volgens gesprekspartners een ander type werkzaamheden vervullen.

Ten tweede zijn de kenmerken van de groep die wordt toegevoegd relevant. De groeps grootte bepaalt volgens experts in grote mate de kans op verdringing voor de huidige kwetsbare doelgroep die nog geen baan hebben gevonden. Des te meer personen het doelgroepregister instromen, des te groter de kans dat werkgevers voor iemand anders kiezen. Daaraan gerelateerd is de dynamiek van de problemen die spelen in de nieuw toe te voegen groep. Gesprekspartners gaven aan dat het een risico is voor de huidige doelgroep banenafpraak, als er extra groepen personen worden toegevoegd met problemen waarvan kan worden verwacht dat die na verloop van tijd weer opgelost kunnen worden. In dat geval zou de doelgroep van de banenafpraak na verloop van tijd gevuld zijn met personen die eigenlijk geen ondersteuningsbehoefte meer hebben.

Tot slot benoemden de gesprekspartners dat het belangrijk is om de vraag te stellen waar de huidige werklozen in het doelgroepregister nog tegenaan lopen. Als blijkt dat zij zonder uitbreiding van de doelgroep banenafpraak ook volledig kansloos zijn op de arbeidsmarkt, kan er volgens gesprekspartners niet worden gesproken van verdringing. De nieuwe groep wordt dan simpelweg aan werk geholpen via de banenafpraak, zonder dat dat gevolgen heeft voor de huidige populatie van het doelgroepregister.

Deze neerwaartse verdringing kan ook optreden tussen de in dit rapport genoemde groepen, als bijvoorbeeld de ene nieuwe doelgroep wel wordt toegevoegd en de andere niet. Zo kan het bijvoorbeeld voor de doelgroepen met beschut werk, Wajong DGA en WIA nog lastiger worden toe te treden tot de reguliere arbeidsmarkt als (ook) grotere groepen Participatiewetters tot de doelgroep banenafpraak zouden gaan behoren. Zeker als we in ogenschouw nemen dat mogelijk steeds nieuwe Participatiewetters in aanmerking zouden kunnen komen, kan dat de opties voor regulier werk voor deze personen kleiner maken. Het probleem met de WW-groep is minder groot, omdat deze veel minder omvangrijk is.

Voor personen met beschut werk is vanuit de regelgeving gezien neerwaartse verdringing het grootste probleem. Doel van de Participatiewet is namelijk om deze personen op de langere duur toch naar regulier werk te laten doorstromen. Interviews met vertegenwoordigers van sociale ontwikkelbedrijven in het kader van dit onderzoek hebben echter uitgewezen dat ook onder de huidige omstandigheden het aantal personen met beschut werk dat regulier werk verricht klein is. Dit wijst op een beperkte kans op verdringing.

## 10.4 Samenvatting

Bij uitbreiding van de doelgroep van de banenafpraak zijn de volgende aspecten relevant.



Als de doelgroep van de banenafpraak zou worden uitgebreid, dan moet goed nagedacht worden over de route waarlangs dat gebeurt:

- Bij toetreding van rechtswege moet de groep goed worden afgebakend omdat anders personen instromen die (veel) meer dan WML verdienen of waarvoor geen medische of psychosociale beperkingen gelden.
- Bij keuze voor de ABA als instrument moet worden bewaakt dat UWV geen ruimte heeft voor een groot aantal extra beoordelingen. Ook dit betekent dat de doelgroep goed moet worden afgebakend of dat een variant moet worden ontwikkeld waarmee bepaalde aanvragen met weinig inspanning kunnen worden afgewezen.
- Keuze voor de praktijkroute betekent in de eerste plaats ook extra werk: voor UWV of gemeente. Verder moet er eerst werk worden gevonden wat lastig is bij de bewuste nieuwe doelgroepen. En de praktijkroute maakt de kans groter dat personen die eigenlijk niet tot de doelgroep zouden moeten behoren instromen. Wel is de praktijkroute sneller.

Bij toevoeging van de groepen multi-problematiek en VN-verdrag handicap zullen de criteria moeten veranderen.

Bij sommige nieuwe groepen kunnen omstandigheden sneller veranderen. Dat zou kunnen betekenen dat men weer tijdelijk deel moet kunnen uitmaken van de doelgroep. Aan de andere kant zou dat niet moeten betekenen dat werkgevers met onzekerheden over het ondersteuningsinstrumentarium te maken krijgen.

Er bestaat een risico op verdringing als de doelgroep zou worden uitgebreid:

- Extra opwaartse verdringing van groepen die net wel het WML kunnen verdienen. Dit risico bestaat ongeacht welke groep er wordt toegevoegd. Het hangt samen met de omvang van de toe te voegen groep;
- Minder capaciteit om mensen te ondersteunen die vergelijkbare ondersteuning nodig hebben. Dit risico bestaat ongeacht welke groep er wordt toegevoegd en hangt ook weer samen met de groeps grootte.
- Neerwaartse verdringing van personen buiten het doelgroepregister met een afstand tot de arbeidsmarkt, doordat die personen minder opties krijgen. Dit speelt ook voor in dit rapport beschreven groepen, als de ene groep wel tot de doelgroep wordt toegelaten en de andere niet. Dit risico bestaat ongeacht welke groep er wordt toegevoegd en hangt samen met de huidige werkloosheid en de groeps grootte.
- Neerwaartse verdringing van de groep in de doelgroep banenafpraak die nog geen baan heeft gevonden. Dit risico bestaat bij het toevoegen van verschillende groepen en is afhankelijk van de huidige werkloosheid en de groeps grootte. Het is ook afhankelijk van de kansrijkheid van de nieuwe groepen, waardoor dit risico bijvoorbeeld minder groot is bij het toevoegen van de groep Wajong-DGA of beschut werk.

De kans op verdringing van de groep beschut werk in de Participatiewet doordat hun banen ingevuld gaan worden door personen in het doelgroepregister lijkt gering, omdat het maar om een relatief klein aantal, vaak specifiek voor de groep beschut werk gecreëerde, banen gaat. Omgekeerd kan toetreding tot het doelgroepregister voor deze groep wel betekenen dat hun kansen toenemen. Hun ondersteuningsbehoefte is vaak groter dan die van de doelgroep banenafpraak.







**11**

# 11 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk vatten we eerst de belangrijkste onderzoeksresultaten samen. Daarna bespreken we de belangrijkste conclusies die op basis van dit onderzoek naar voren komen.

## 11.1 Samenvatting

De onderzoeksvragen richten zich in de eerste plaats op de vergelijkbaarheid van kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte van de doelgroep banenafpraak (in het doelgroepregister) met groepen op de arbeidsmarkt die ermee vergelijkbaar zouden kunnen zijn. Hieronder vatten we daarom eerst de kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte van de doelgroep (op het moment dat ze deel gingen uitmaken van het doelgroepregister) samen en daarna de kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte (en omvang) van de geïdentificeerde vergelijkbare groepen.

### 11.1.1 De doelgroep banenafpraak

De tabellen hieronder geven nogmaals weer welke kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte er over het algemeen bij personen in het doelgroepregister horen.

**Tabel 11.1** De kenmerken en oorzaken als gevolg waarvan de personen in het doelgroepregister over het algemeen hun ondersteuningsbehoefte ervaren

Kenmerken en oorzaken	In hoeverre aanwezig in de groep banenafpraak?
Leeftijd	Zeer gelijke verdeling over het register heen
Lage opleiding	Ruim 80% maximaal middelbare school afgemaakt
Migratieachtergrond	Een kwart van het doelgroepregister heeft een migratieachtergrond.
Recente werkervaring	Vaak afwezig
Urenbeperking	23% kan maximaal 20 uur per week werken, 47% kan 20 – 36 uur per week werken <sup>90</sup>
Groeipotentieel	77,8% zit op trede 5 van de participatieladder en daarvan heeft 82% groeipotentieel (64% van alle personen in het doelgroepregister)
Bepaalde flexibiliteit, problemen in persoonlijk sociaal functioneren	Personen in het doelgroepregister hebben vaker wel dan niet beperkte flexibiliteit en werknemersvaardigheden, en ze ervaren vaker problemen in persoonlijk sociaal functioneren

<sup>90</sup> Dit gaat over de groep werkende Participatiewettters in het doelgroepregister, zoals omschreven in paragraaf 3.1.

en/of beperkte werknemersvaardigheden	
Diverse oorzaken	Bij de grote meerderheid gaat het om objectiveerbare kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek, maar soms spelen psychosociale factoren een rol

**Tabel 11.2 De ondersteuningsbehoefte die de personen in het doelgroepregister over het algemeen ervaren.**

Ondersteuningsbehoefte	Behoeftte aan? Zo ja, waarom?
Re-integratietrajecten	Soms ook behoefte aan, maar dan vaak niet in rechtstreekse samenhang met beperking
Persoonlijke begeleiding	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaak sprake van gedragsproblematiek.</li> <li>- Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan.</li> <li>- Kennislacunes bij werkgevers</li> </ul>
Werkvoorzieningen	Ja. Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken
No-risk polis	Ja, want het risico voor werkgevers is groot. Werkgevers weten ook gemakkelijk te achterhalen of te zien of het risico inderdaad aanwezig is
Financiële compensatie voor werkgevers	Ja. De helft maakt gebruik van loon-dispensatie of loonkostensubsidie
Indicatie voor doelgroepregister	Ja, want: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking.</li> <li>- Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering.</li> <li>- Er kleven vooral nadelen voor werkgevers aan het aanpassen van functies.</li> <li>- Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.</li> </ul>

### 11.1.2 Kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoeften (en omvang) mogelijk vergelijkbare groepen

We hebben de volgende groepen onderscheiden die mogelijk op basis van dezelfde kenmerken en/of oorzaken een soortgelijke ondersteuningsbehoefte kennen als de huidige doelgroep banenafpraak. Het gaat om de volgende groepen (exclusief steeds de personen die nu al in het doelgroepregister zitten):

- WW-gerechtigden die nog nooit medisch zijn beoordeeld;
- Verschillende groepen WIA/WGA-gerechtigden die ondanks hun beperking dan wel na herstel naar werk zoeken;
- Een vergelijkbare groep binnen de Wajong-Duurzaam Geen Arbeidsvermogen;
- De groep nieuw beschut werk bij reguliere werkgever;



- Personen met een psychische aandoening;
- Langdurig bijstandsgerechtigden;
- Statushouders;
- Voortijdig schoolverlaters.
- De groep VN-verdrag handicap.

De tabel op de volgende bladzijden geeft inzicht in kenmerken en oorzaken van vergelijkbare groepen op de arbeidsmarkt. We geven ook nog eens de kenmerken en oorzaken van de doelgroep ter vergelijking weer. Onderaan de tabel is mede op basis van de kwantitatieve analyses een inschatting gegeven van het aantal vergelijkbare personen.

Hoewel soms met een zwaardere beperking, zijn er bepaalde mensen in de WIA-, Wajong en beschut werk groepen qua kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte vergelijkbaar. Dit geldt ook voor de groep WW'ers, maar deze groep is op basis van kenmerken relatief iets minder vergelijkbaar. Van de personen onder het VN-verdrag handicap is een klein deel vergelijkbaar met de doelgroep banenafpraak qua kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte, terwijl ze nog geen deel uitmaken van het doelgroepregister. De nodige andere personen vinden minder belemmeringen in hun werk en hebben dat werk vaak ook al geruime tijd.

Voor de overige groepen geldt het volgende:

- Van de groep personen met een psychische aandoening hebben de personen met een structurele aandoening in ieder geval vaak recente werkervaring. De oorzaken verschillen sterk qua ernst en ook wat betreft de ondersteuningsbehoefte bestaan er relatief veel verschillen ten opzichte van andere groepen.
- Bij de langdurig bijstandsgerechtigden spelen vaak andere vormen van problematiek dan (alleen) de medische of psychosociale. Bovendien kan men geregeld wel het WML verdienen.
- De meeste statushouders hebben andere kenmerken, terwijl de oorzaak van hun afstand tot de arbeidsmarkt vaak in taal- of culturele verschillen te vinden is en daar ook de ondersteuningsbehoefte op aansluit.
- Voortijdig schoolverlaters zijn zonder uitzondering jong en kennen in de vorm van een (mogelijk op te lossen) tekort aan scholing/opleiding vaak een afwijkende oorzaak en ondersteuningsbehoefte.



Tabel 11.3 Vergelijkbare kenmerken en oorzaken doelgroep banenafpraak en de vergelijkbare groepen

Kenmerken en oorzaken	Doelgroep banenafpraak	WW-gerechtigden die nog nooit medisch zijn beoordeeld	WIA/WGA	Wajong-DGA	Beschut werk	Personen met psychische aandoening	Langdurig bijstands-gerechtigden	Statushouders	Voortijdig schoolverlaters	VN-verdrag Handicap
<b>Leeftijd</b>	Zeer gelijke verdeling over het register heen	Veel ouderen	Veel ouderen	Onbekend	Vooraf jonger dan 27 jaar	Onbekend.	Veel ouderen	Veel jongeren	Jongeren	Onbekend
<b>Lage opleiding</b>	Meer dan de helft geen startkwalificatie	Iets minder dan de helft geen startkwalificatie	Ook relatief vaak een laag opleidingsniveau	Onbekend	Ook relatief vaak een laag opleidingsniveau	Onbekend	Ook relatief vaak een laag opleidingsniveau	Vaak alleen buitenlandse beroepsopleiding	Ook relatief vaak een laag opleidingsniveau	Indien niet al in doelgroep-register, dan gemiddeld hoger opgeleid
<b>Migratieachtergrond</b>	Een kwart van het doelgroep-register heeft een migratie-achtergrond.	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Groter aandeel dan in doelgroep-register	Allen	Onbekend	Onbekend
<b>Recente werkervaring</b>	Vaak afwezig	Aanwezig	Vaak afwezig	Vaak afwezig	Alleen werkervaring in beschut werk	Vaak aanwezig	Geen recente werkervaring	Geen werkervaring in Nederland; vaak wel in buitenland of zwart werk	Vaak afwezig	Vaak werkend.

Kenmerken en oorzaken	Doelgroep banenafspraken	WW-gerechtigden die nog nooit medisch zijn beoordeeld	WIA/WGA	Wajong-DGA	Beschut werk	Personen met psychische aandoening	Langdurig bijstands-gerechtigden	Statushouders	Voortijdig schoolverlaters	VN-verdrag Handicap
<b>Urenbeperking</b>	23% kan maximaal 20 uur per week werken, 47% kan 20 – 36 uur per week werken	Sommige personen kennen een urenbeperking	Een vaak aanwezig	De personen in deze groep hebben vrijwel allemaal te maken met een medische urenbeperking	Onbekend, maar wel waarschijnlijk	Soms wel aanwezig. Vaak wisselend.	Onbekend	Vaak niet van toepassing	Vaak niet aanwezig.	Sommige personen in deze groep hebben een urenbeperking
<b>Groeipotentieel</b>	77,8% zit op trede 5 van de participatieladder en daarvan heeft 82% groeipotentieel (64% van alle personen in het register)	Onbekend	Onbekend	Niet of nauwelijks ontwikkeling mogelijk	Slechts beperkt ontwikkeling mogelijk	Verschillend. Vaak afhankelijk van herstel. Ook kans op terugval	Onbekend	Vaak groot na inburgering en diploma-vergelijking	Onbekend	Onbekend
<b>Beperkte flexibiliteit, problemen in persoonlijk sociaal functioneren en/of beperkte werknemersvaardigheden</b>	Vaker wel dan niet beperkte flexibiliteit en werknemersvaardigheden, en vaker problemen in persoonlijk sociaal functioneren	Onbekend	Dit komt relatief vaak voor binnen de WIA-groepen en leidt tot vergelijkbare ondersteuningsbehoeften	Onbekend	Speelt ook voor deze groep vaak een rol bij het vinden en behouden van werk	Onbekend	Speelt ook voor deze groep vaak een rol bij het vinden en behouden van werk	Onbekend	Speelt ook voor deze groep vaak een rol bij het vinden en behouden van werk	Onbekend



Kenmerken en oorzaken	Doelgroep banenafpraak	WW-gerechtigden die nog nooit medisch zijn beoordeeld	WIA/WGA	Wajong-DGA	Beschut werk	Personen met psychische aandoening	Langdurig bijstands-gerechtigden	Statushouders	Voortijdig schoolverlaters	VN-verdrag Handicap
<b>Diverse oorzaken</b>	Bij de grote meerderheid gaat het om objectiveerbare kenmerken en/of beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek	Door de huidige exclusie van personen in de WW, kunnen zij te maken hebben met precies dezelfde oorzaken als de personen in het doelgroep-register	Door de huidige exclusie van personen in de WIA, kunnen zij te maken hebben met dezelfde oorzaken als de personen in het doelgroep-register, maar géén indicatie banenafpraak krijgen	Net als bij een groot deel van de personen in het doelgroep-register gaat het bij de groep Wajong-DGA om personen met medische beperkingen. Vaak wel nog beperkter dan de doelgroep banenafpraak	Beperkingen vaak groter dan die van personen in doelgroep-register	Verschil tussen de twee mogelijkheden: structurele oorzaken. Waarbij de structurele oorzaken qua ernst sterk verschillen van de oorzaken binnen de doelgroep banenafpraak	Vaak multi-problematiek. Andere problemen moeten vaak eerst opgelost voordat re-integratie naar werk in beeld komt. Met werk mogelijk wel het WML te verdienen zonder verdere ondersteuning	Probleem dat men niet mag werken voordat inburgering is afgerond en vaak sprake van cultuurverschillen	Het probleem zit vaak in de afgebroken opleiding	Vaak een lichtere beperking of een beperking waar deze personen geen hinder van ondervinden bij het vinden en behouden van werk.
<b>Omvang van de groep</b>	Circa 250.000 (2022)	Circa 4.000	Totaal 22.500 vergelijkbaar; enkele 1.000'en per jaar werkzoekend	Zeer beperkt deel van de 131.400 personen in de Wajong DGA en werkzoekend	Er werken naar schatting 900 personen in beschut werk bij reguliere werkgevers excl. detacheringen	Onbekend. Waarschijnlijk een kleine groep die niet al onder andere groepen valt	Circa 35.000 langdurig bijstands-gerechtigden vergelijkbaar; groot deel daarvan met grote andere problemen	Veel overlap met de bijstand. Rest over het algemeen niet werkzoekend	Tussen de 2.500 en 3.000 personen	Onbekend; kleine groep zonder werk of na 2014 aan werk gekomen met vergelijkbare beperkingen



De volgende tabel omschrijft de ondersteuningsbehoefte van de doelgroep ten tijde van plaatsing in het register alsook de ondersteuningsbehoefte van vergelijkbare groepen.

**Tabel 11.4**      **Vergelijkbare ondersteuningsbehoeften doelgroep banenafpraak en de vergelijkbare groepen**

Ondersteunings- behoefte	Doelgroep banenafpraak	WW-gerechtigden die nog nooit medisch zijn beoordeeld	WIA/WGA	Wajong-DGA	Beschut werk	Personen met psychische aandoening	Langdurig bijstands- gerechtigden	Statushouders	Voortijdig schoolverlaters	VN-verdrag Handicap
<b>Re-integratie- trajecten</b>	Vaak niet belang- rijkste behoefte aan op moment dat doelgroep- register aan de orde is	Soms behoefte aan een meer uitgebreid re- integratietraject	Verschilt tussen deelgroepen	Weinig tot geen behoefte aan	Weinig tot geen behoefte aan	Weinig tot geen behoefte aan	Vaak re-integratie- trajecten gericht op andere onderdelen multi- problematiek nodig	Vaak trajecten gericht op kennis Nederlandse taal of uitoefening van beroep in Nederland nodig	Vaak scholing nodig	Vaak niet nodig
<b>Persoonlijke begeleiding</b>	Ja, want: - Vaak sprake van gedragsproblema- tiek. - Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan. - Kennislacunes bij werkgevers	Ja, want: - Kennislacunes bij werkgevers - mogelijk een ontbrekend netwerk	Ja, want: - Vaak sprake van gedragsproblema- tiek. - Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan. - Kennislacunes bij werkgevers	Ja, want: - Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan. - Kennislacunes bij werkgevers	Ja, want: - Vaak sprake van gedragsproblema- tiek. - Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan. - Kennislacunes bij werkgevers	Ja, want: - Kennislacunes bij werkgevers	Ja, want: - Soms sprake van gedragsproblema- tiek.	Ja, want: - Nodig om taal- en cultuurverschillen te overbruggen	Ja, want: - Vaak sprake van gedragsproblema- tiek.	Ja, want: - Men moet soms leren om met een fysieke handicap niet over de eigen grenzen heen te gaan. - Kennislacunes bij werkgevers
<b>Werkvoor- zeningen</b>	Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken	Soms specifieke behoeften, maar vaak niet	Geen behoefte aan in het algemeen.	Soms is er behoefte aan een tolk	Niet nodig in het algemeen.	Diverse behoeften vanwege grote diversiteit aan verschillende oorzaken.





Ondersteunings- behoefte	Doelgroep banenafpraak	WW-gerechtigden die nog nooit medisch zijn beoordeeld	WIA/WGA	Wajong-DGA	Beschut werk	Personen met psychische aandoening	Langdurig bijstands- gerechtigden	Statushouders	Voortijdig schoolverlaters	VN-verdrag Handicap
<b>No-risk polis</b>	Het risico voor werkgevers is groot. Werkgevers weten ook gemakkelijk te achterhalen of te zien of het risico inderdaad aanwezig is	Er kan sprake zijn van dezelfde beperkingen, dus er is eenzelfde behoefte aan het dekken van de belangrijkste financiële risico's voor werkgevers	Er is vaak sprake van dezelfde beperkingen, dus er is eenzelfde behoefte aan het dekken van de belangrijkste financiële risico's voor werkgevers	Er is vaak sprake van dezelfde beperkingen of nog zwaarder, dus er is eenzelfde behoefte aan het dekken van de belangrijkste financiële risico's voor werkgevers	Er is vaak sprake van dezelfde beperkingen of nog zwaarder, dus er is eenzelfde behoefte aan het dekken van de belangrijkste financiële risico's voor werkgevers	Vanwege het risico op terugval is er soms behoefte aan een no-risk polis, alhoewel dit risico voor werkgevers niet altijd zichtbaar is	Vanwege het langdurig hoge stressniveau van personen, wat de kans op ziekte vergroot. Risico wel minder zichtbaar in vergelijking met de personen in het doelgroepregister	Geen algemene behoefte van de groep statushouders.	Ja, vanwege het langdurig hoge stressniveau van voortijdig schoolverlaters, wat de kans op ziekte vergroot. Dit risico is wel minder zichtbaar dan bij personen in het doelgroepregister	Bij een deel van deze groep is er sprake van behoefte aan de no-risk polis, maar dat geldt niet voor iedereen.
<b>Financiële compensatie voor werkgevers voor verminderde arbeidsproductiviteit</b>	De helft maakt gebruik van loon-dispensatie of loonkostensubsidie	Er kan sprake zijn van dezelfde beperkingen, dus er is eenzelfde behoefte aan financiële compensatie vanwege een soms verminderde productiviteit	Er is vaak sprake van dezelfde beperkingen, dus er is eenzelfde behoefte aan financiële compensatie vanwege een vaak verminderde productiviteit	Er is vaak sprake van dezelfde beperkingen of nog zwaarder, dus er is eenzelfde behoefte aan financiële compensatie vanwege een vaak verminderde productiviteit	Er is vaak sprake van dezelfde beperkingen of nog zwaarder, dus er is eenzelfde behoefte aan financiële compensatie vanwege een vaak verminderde productiviteit en hoge overige kosten	Er is over het algemeen alleen sprake van de behoefte aan de verhoogde begeleidingsnoodzaak. Over het algemeen niet vanwege een verminderde loonwaarde	Vooraf doordat men soms plotseling niet op komt dagen. Over het algemeen niet vanwege de nood om een verminderde loonwaarde te compenseren	Soms relevant, vooral vanwege begeleidingskosten	Vooraf omdat men soms plotseling niet op komt dagen. Over het algemeen niet vanwege de noodzaak om een verminderde loonwaarde te compenseren	Minder behoefte hieraan, omdat deze groep vaak nog wel het WML kan verdienen. Wel kan er behoefte zijn aan de compensatie van extra begeleidingskosten



Ondersteunings- behoefte	Doelgroep banenafpraak	WW-gerechtigden die nog nooit medisch zijn beoordeeld	WIA/WGA	Wajong-DGA	Beschut werk	Personen met psychische aandoening	Langdurig bijstands- gerechtigden	Statushouders	Voortijdig schoolverlaters	VN-verdrag Handicap
<b>Indicatie voor doelgroepregister</b>	Ja, want: - Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking. - Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering. - Er kleven vooral nadelen voor werkgevers aan het aanpassen van functies. - Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.	Ja, want: - Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking - Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering - Werkgevers zien mogelijk vooral nadelen bij het aanpassen van functies	Ja, want: - Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking. - Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering - Werkgevers zien mogelijk vooral nadelen bij het aanpassen van functies. - Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden	Ja, want: - Een groot deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking - Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering - Werkgevers zien mogelijk vooral nadelen bij het aanpassen van functies	Ja, want: - Werkgevers zien mogelijk vooral nadelen bij het aanpassen van functies - Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden	De groep met tijdelijke beperkingen in de psychische sfeer heeft geen behoefte aan dit ondersteuningsin- strument. De groep met blijvende aandoeningen heeft hier net als de doelgroep banenafpraak wel behoefte aan, want: - Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering. - Werkgevers zien mogelijk vooral nadelen bij het aanpassen van functies - Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.	Mogelijk, want: - Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden.	Ja, maar vanwege andere belemmeringen dan de doelgroep banenafpraak. Vooral vanwege: - Verplichte inburgering binnen drie jaar.	Nee, want geen overige belemmeringen naar voren gekomen waar andere ondersteunings- instrumenten niet bij kunnen helpen.	Ja, voor een deel van de groep, want: - Een deel ervaart problemen vanwege hun urenbeperking - Weinig tot geen uitzicht op medische verbetering - Werkgevers zien mogelijk vooral nadelen bij het aanpassen van functies - Verkeerde aannames over (groepen) hulpbehoevenden



De volgende tabel laat de verschillen zien tussen de doelgroep banenafpraak en de vergelijkbare groepen.

**Tabel 11.5** Verschillen tussen de doelgroep banenafpraak en de vergelijkbare groepen

Kenmerken en oorzaken	Doelgroep banenafpraak	WW-gerechtigden die nog nooit medisch zijn beoordeeld	WIA/WGA	Wajong-DGA	Beschut werk	Personen met psychische aandoening	Langdurig bijstands-gerechtigden	Statushouders	Voortijdig schoolverlaters	VN-verdrag Handicap
<b>Verschillen</b>		- Veel ouderen - Recente werkervaring - Vaker behoefte aan re-integratietrajecten - Behoefte aan persoonlijke begeleiding vanwege grotendeels afwijkende redenen	- Veel ouderen - Soms behoefte aan een re-integratietraject - Soms eerst behoefte aan een periode van financiële zekerheid	- Niet of nauwelijks groeipotentieel. - Wel medische beperkingen, maar vaak van ernstiger aard.	- Vooral jonger dan 27 jaar - Slechts beperkt ontwikkeling mogelijk - Dezelfde of zwaardere beperkingen	- Verschillen in recente werkervaring, groeipotentieel en oorzaken. - Deels dezelfde ondersteuningsbehoefte maar door andere kenmerken en/of oorzaken minder behoefte aan werkvoorzieningen , no-risk polis en looncompensatie. - redenen voor behoefte aan persoonlijke begeleiding komt maar met één reden overeen.	- Verschillen in leeftijd en migratie-achtergrond. - Gaat vaak niet om objectiveerbare beperkingen als gevolg van ziekte of gebrek - Andere ondersteuningsbehoefte: vaak behoefte aan re-integratietraject, minder behoefte aan werkvoorzieningen , no-risk polis en looncompensatie - Baan kan soms persoonlijke problemen oplossen	- Verschillen in leeftijd, opleidingsniveau, migratieachtergrond, werkervaring, urenbeperking en oorzaken. - beperkte overeenkomsten in ondersteuningsbehoefte. Bovendien als gevolg van andere kenmerken en/of oorzaken.	- verschillen in leeftijd, urenbeperking en oorzaken. - andere ondersteunings-scholing nodig en juist minder behoefte aan werkvoorzieningen , no-risk polis, financiële compensatie en indicatie banenafpraak.	- gemiddeld hoger opgeleid, vaak werkend en oorzaken zijn vaak lichter. - Minder vaak behoefte aan de no-risk polis en aan financiële compensatie vanwege een verminderde loonwaarde.



De conclusies uit de bovenstaande tabellen worden in samenhang met de onderzoeksvragen in paragraaf 11.3 getrokken.

### 11.1.3 Gevolgen voor de banenafpraak wanneer groepen worden toegevoegd

Als de doelgroep van de banenafpraak zou worden uitgebreid, dan moet ten eerste goed worden nagedacht over de afbakening van de doelgroep. Vooral als groepen multi-problematiek of de groep VN-verdrag Handicap voor zover niet nu al onder het doelgroepregister vallen worden toegevoegd, moeten de criteria veranderen. Een mogelijk gevolg is dat personen die (veel) meer dan WML verdienen en waarvoor geen medische of psychosociale beperkingen gelden, instromen. Ten tweede geldt dat UWV veel extra beoordelingen moet doen als de WW-groep, de groep met multi-problematiek en/of de groep VN-Handicap zouden toetreden. Ten derde is er ook veel extra werk als dit niet via de praktijkroute, maar via een beoordeling door het UWV gebeurt.

Bij sommige nieuwe groepen kunnen omstandigheden sneller veranderen. De situatie van deze groepen kan zeer snel verbeteren wanneer ze eenmaal werk vinden en dat een periode behouden. Dat zou kunnen betekenen dat men tijdelijk deel moet kunnen uitmaken van de doelgroep. Het zou er echter niet toe moeten leiden dat werkgevers met onzekerheden over het ondersteuningsinstrumentarium te maken krijgen.

Er bestaat een risico op verdringing als de doelgroep zou worden uitgebreid:

- Extra opwaartse verdringing van groepen die net wel het WML kunnen verdienen. Dit risico bestaat ongeacht welke groep er wordt toegevoegd. Het hangt samen met de omvang van de toe te voegen groep;
- Minder capaciteit om mensen te ondersteunen die vergelijkbare ondersteuning nodig hebben. Dit risico bestaat ongeacht welke groep er wordt toegevoegd en hangt ook weer samen met de groeps grootte.
- Neerwaartse verdringing van personen buiten het doelgroepregister met een afstand tot de arbeidsmarkt, doordat die personen minder opties krijgen. Dit speelt ook voor in dit rapport beschreven groepen, als de ene groep wel tot de doelgroep wordt toegelaten en de andere niet. Dit risico bestaat ongeacht welke groep er wordt toegevoegd en hangt samen met de huidige werkloosheid en de groeps grootte.
- Neerwaartse verdringing van de groep in de doelgroep banenafpraak die nog geen baan heeft gevonden. Dit risico bestaat bij het toevoegen van verschillende groepen en is afhankelijk van de huidige werkloosheid en de groeps grootte. Het is ook afhankelijk van de kansrijkheid van de nieuwe groepen, waardoor dit risico bijvoorbeeld minder groot is bij het toevoegen van de groep Wajong-DGA of beschut werk.

Gezien het specifieke karakter van de betreffende ondersteuningsbehoefte lijken de kansen op verdringing van de groep beschut werk bij reguliere werkgevers gering. Dit geldt zeker wanneer deze groep juist wel tot de doelgroep gaat behoren.

## 11.2 Conclusies 1: relevante overwegingen

Naast de hierboven beschreven overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende potentiële doelgroepen en huidige doelgroepregister en de voor- en nadelen van opname van deze nieuwe doelgroepen in het register zijn nog de volgende overwegingen relevant. Deze zijn er onder andere de achtergrond van in de analyse naar groepen personen is gekeken en niet naar individuen c.q. niet of ze op enige moment misschien vergelijkbaar zijn qua kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoeften maar naar de kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoeften die over het algemeen kenmerkend zijn voor de betreffende groepen personen.

- **Samenstelling van het doelgroepregister: kansrijke uitzonderingen.** In het doelgroepregister zelf zitten ook personen met al een baan of relatief goede kansen op de arbeidsmarkt, waardoor de ondersteuningsbehoefte van deze personen afwezig is of aanzienlijk verschilt van de rest van het doelgroepregister. Dit betreft voor een deel personen die vanuit hun situatie in 2013 (Wsw, Wajong of ID/Wiw-baan) in het doelgroepregister zijn gekomen, voor een deel personen met een vso/pro achtergrond die ondanks een medische handicap kansen op de arbeidsmarkt hebben en voor een deel personen waarvan de persoonlijke situatie na opname in het register (sterk) is verbeterd. Het heeft uiteraard geen zin om personen uit nieuwe doelgroepen vooral met deze kansrijke personen te vergelijken. De nieuwe doelgroepen die in het kader van dit onderzoek zijn geïdentificeerd, vertonen gelijkenissen met de groep binnen het doelgroepregister in het algemeen, niet met deze uitzonderingen.
- **Continuïteit van verblijf in het doelgroepregister en momentopname bij beoordeling.** Wie eenmaal in het doelgroepregister zit, blijft er (op basis van opschorting van opties tot uittrede sinds 2017) voor de rest van de loopbaan in. De beoordeling is daarentegen een momentopname. Dit is aanleiding voor een verschil in de analyse van stand- en stroomkenmerken. De kans is aanwezig dat bijvoorbeeld bij een aanzienlijk deel van de bijstandsgerechtigden een situatie ontstaat dat men om en nabij dezelfde kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte ontstaat als bij de huidige doelgroep in het register. Dat kan bijvoorbeeld spelen nadat problematiek met schulden of gezinsproblematiek is opgelost of wanneer men een opleiding heeft gevolgd. Dit zou aanleiding kunnen zijn om deze personen op dat moment in het doelgroepregister te plaatsen waar ze vervolgens langdurig in verblijven. De kans is echter groot dat deze personen om heel andere redenen werkloos zijn geworden en langdurig werkloos zijn gebleven dan de huidige personen in het doelgroepregister en dat de aard en het tempo van het re-integratietraject in het totaal er anders uitzien. Ook zal voor deze personen vaak gelden dat nazorg op de werkvloer niet of maar beperkt nodig is; men heeft immers geen medische beperking. Je zou deze personen dan natuurlijk op basis van hun situatie op enig moment wel tot de doelgroep banenafpraak kunnen laten toetreden, maar je kan ook het totale traject in ogenschouw nemen en het niet doen. Ook zal het regelmatig voorkomen dat dit moment door een casemanager of re-integratieconsulent niet als zodanig wordt geïdentificeerd en dat daardoor de ene persoon wel en de andere vergelijkbare persoon niet tot de doelgroep banenafpraak gaat behoren.

- **Overlap tussen groepen.** We hebben in de kwantitatieve analyse personen die al in het doelgroepregister zaten (in 2019 ruim 300.000 personen; van de bijstandsgerechtigden zat destijds 9,2% in het doelgroepregister; nu ongeveer 250.000 volgens het UWV) bij de analyses van de doelgroepen buiten beschouwing gelaten. Vooral bij het deel van de groep met psychische aandoeningen en het deel van de groep statushouders dat nog niet in het doelgroepregister is opgenomen, is de kans zeer wel aanwezig, dat ze ook onder de andere groepen vallen. Zo hebben statushouders vaak een bijstandsuitkering. Daarnaast zou er nog wel enige sprake kunnen zijn van overlap tussen de overige doelgroepen, bijvoorbeeld tussen WW en (aanvullende) bijstand of tussen WW/bijstand en gehandicapten volgens het VN-verdrag. Deze overlap blijkt echter zeer gering te zijn.

## 11.3 Conclusies 2: beantwoording van de onderzoeksvragen

1. *Hoe is de afbakening van de huidige doelgroep banenafpraak tot stand gekomen? Over welke kenmerken beschikt de huidige doelgroep banenafpraak die bepalend zijn voor hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en wat zijn de oorzaken die hieraan ten grondslag liggen?*

### Bevindingen op hoofdlijnen:

De afbakening kent een complexe geschiedenis. Het gaat in alle gevallen om personen met een medische beperking of psychosociale problematiek, maar er zijn verschillen binnen de doelgroep qua mate waarin men aantrekkelijk is voor werkgevers. Over het algemeen genomen hebben de personen in het doelgroepregister door hun medisch objectiveerbare beperking of door psychosociale omstandigheden zeker rond het moment van indiensttreding stevige persoonlijke begeleiding nodig, zijn werkvoorzieningen nodig en kunnen ze niet zonder meer het WML verdienen waardoor financiële ondersteuning nodig is. Ook gaat het relatief vaak om personen zonder startkwalificatie.

2. *Welke (groepen van) mensen hebben als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken als de huidige doelgroep banenafpraak een soortgelijke ondersteuningsbehoefte en behoren nu niet tot de doelgroep banenafpraak?*
  - a *Welke mensen hebben als gevolg van dezelfde kenmerken als de huidige doelgroep banenafpraak een soortgelijke ondersteuningsbehoefte en behoren nu niet tot de doelgroep banenafpraak?*
  - b *Welke mensen hebben als gevolg van dezelfde oorzaak als de huidige doelgroep banenafpraak een soortgelijke ondersteuningsbehoefte en behoren nu niet tot de doelgroep banenafpraak?*

### Bevindingen op hoofdlijnen:

We hebben de volgende groepen onderscheiden die mogelijk op basis van dezelfde kenmerken en/of oorzaken een soortgelijke ondersteuningsbehoefte kennen als de huidige doelgroep banenafpraak. Het gaat om de volgende groepen (exclusief steeds de personen die nu al in het doelgroepregister zitten):

- WW-gerechtigden die nog nooit medisch zijn beoordeeld;



- Verschillende groepen WIA/WGA-gerechtigden die ondanks hun beperking dan wel na herstel naar werk zoeken;
- Een vergelijkbare groep binnen de Wajong-Duurzaam Geen Arbeidsvermogen;
- De groep nieuw beschut werk bij reguliere werkgever;
- Personen met een psychische aandoening;
- Langdurig bijstandsgerechtigden;
- Statushouders;
- Voortijdig schoolverlaters.
- De groep VN-verdrag handicap.

Hoewel soms met een zwaardere beperking, zijn er bepaalde mensen in de WIA-, Wajong en beschut werk groepen qua oorzaken en ondersteuningsbehoefte vergelijkbaar. De groep in beschut werk is wel gemiddeld flink jonger. De omvang van de WIA-groep bedraagt ruim 22.000 mensen, maar daarvan hebben er een kleine 7.000 al werk. De omvang van de groep beschut werk (geen detachering) bedraagt naar schatting ongeveer 900 personen. In de Wajong zitten ongeveer 130.000 mensen zonder theoretisch arbeidsvermogen, maar experts vermoeden dat de groep die nog wil en kan werken erg klein is. Van de personen onder het VN-verdrag handicap is een klein deel vergelijkbaar met de doelgroep banenafpraak qua kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoeften, terwijl ze nog geen deel uitmaken van het doelgroepregister. De nodige andere personen vinden minder belemmeringen in hun werk en hebben dat werk vaak ook al geruime tijd. Gegevens over mensen met een zintuiglijke beperking laten zien dat het naar schatting om ongeveer 400 mensen gaat, maar dit betreft dus niet alle mensen die onder de definitie van het VN-verdrag handicap vallen.

Voor de overige groepen geldt het volgende:

- De groep WW-gerechtigden kent in ieder geval recente werkervaring. Bovendien legt het betrekken van deze groep een fors beslag op de beoordelingscapaciteit omdat lastig is vast te stellen of men inderdaad een medische of psychosociale beperking kent. De groep WW'ers is namelijk zeer groot, zeker als gekeken wordt naar de jaarlijkse stromen. Het aantal dat vergelijkbaar is met de mensen in het doelgroepregister is echter klein: naar schatting gaat het om een kleine 4.000 mensen.
- Bij de groep met psychische aandoeningen is in ieder geval de subgroep met een tijdelijke aandoening niet vergelijkbaar omdat bij de doelgroep banenafpraak zelden sprake is van tijdelijke problemen. De groep met een structurele aandoening heeft in ieder geval vaak recente werkervaring. De oorzaken verschillen sterk qua ernst en ook wat betreft de ondersteuningsbehoefte bestaan er relatief veel verschillen ten opzichte van andere groepen. Er is in ieder geval minder behoefte aan werkvoorzieningen, de no-risk polis en financiële compensatie voor werkgevers.
- Bij de langdurig bijstandsgerechtigden spelen vaak andere vormen van problematiek dan (alleen) de medische of psychosociale. Bovendien kan men geregeld wel het WML verdienen. En zodra andere problematiek is opgelost, men niet het WML kan verdienen en er een medische of psychosociale beperking blijft, kan men alsnog via een loonwaardemeting of praktijkroute in de doelgroep instromen. Er is een relatief grote groep



bijstandsgerechtigden die op de mensen in het doelgroepregister lijken, namelijk bijna 66.000 personen.

- De meeste statushouders hebben andere kenmerken, terwijl de oorzaak van hun afstand tot de arbeidsmarkt vaak in taal- of culturele verschillen te vinden is en daar ook de ondersteuningsbehoefte op aansluit. Statushouders die geen werk vinden, zitten meestal in de bijstand, zodat ze van daaruit alsnog voor een loonwaardemeting of praktijkroute in aanmerking kunnen komen.
- Voortijdig schoolverlaters zijn zonder uitzondering jong en kennen in de vorm van een (mogelijk op te lossen) tekort aan scholing/opleiding vaak een afwijkende oorzaak en ondersteuningsbehoefte. Er zijn ruim 700.000 NUG'ers, waarvan ongeveer 45.000 vsv'ers. Van de 700.000 NUG'ers blijkt overigens maar een klein aantal van ongeveer 20.000 mensen vergelijkbaar te zijn met de mensen in het doelgroepregister.

3. *Wat zijn de kansen en aandachtspunten als deze mensen worden toegelaten tot de doelgroep banenafpraak in termen van omvang, kansen op werk, baanbehoud, aantal plaatsingen en voor- en nadelen vanuit verschillende invalshoeken (perspectief burger, uitvoering, werkgever, Rijk)?*

- Wat is de impact voor de huidige doelgroep en hoe verhoudt dit zich tot de doelstelling van het sociaal akkoord in termen van kansen op werk (risico op verdringing)?*
- Wat zijn de implicaties voor de doelgroep banenafpraak en de doelgroep beschut werk in de Participatiewet, als het gaat om mensen met een beschut werkindicatie die bij een reguliere werkgever aan de slag gaan?*
- Welke gevolgen heeft dit voor uitvoering/toepassing instrumentarium?*

#### **Bevindingen op hoofdlijnen:**

Als alleen de boven aangeduide groepen (werkzoekenden met een WIA/WGA/IVA-achtergrond, Wajongers-DGA en personen in beschut werk bij een reguliere werkgever onder de Participatiewet) toetreden, gaat het om kleine aantallen nieuwe doelgroepen en zijn de gevolgen voor verdringing gering. Worden grotere groepen toegelaten, dan kunnen er wel diverse vormen van verdringing gaan spelen, bijvoorbeeld binnen de Participatiewetgroep. De gevolgen voor de werkgever zullen in het eerste geval gering zijn, omdat er slechts weinig personen uit nieuwe doelgroepen worden toegevoegd aan het register. Bovendien zijn de kansen op werk voor deze doelgroepen gemiddeld genomen eerder slechter dan beter dan die van de bestaande doelgroep.

Voor de doelgroep beschut werk in de Participatiewet lijkt er in het geval van toevoeging van de kleinere doelgroepen weinig aan de hand, temeer daar deze groep dan zelf ook een van de meest logische groepen is om toe te voegen. Dit zal hun kansen van personen in de Participatiewet op beschut werk bij een reguliere werkgever en van degenen die dat beschut werk al hebben op ander werk bij een reguliere werkgever vergroten.

Bij uitbreiding met nieuwe groepen WW'ers, bijstandsgerechtigden, personen met een psychische aandoening, statushouders en alle personen met een handicap op basis van het VN-verdrag, gaat het om een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en/of groepen die vaak minimaal even zware of in ieder geval andere vormen van



ondersteuning nodig zouden hebben als de huidige groep in het doelgroepregister. Dat zou verder betekenen dat er meer beoordelingen moeten worden uitgevoerd en dat het Rijk de criteria voor al dan niet toetreding zorgvuldig zal moeten omschrijven (na mogelijk een grondig doordenken en een grondige test van de gevolgen van verandering van die criteria). Probleem is dat binnen nieuwe groepen dan personen moeten worden geïdentificeerd die lastig zijn te onderscheiden van minder goed met de doelgroep banenafpraak vergelijkbare personen.



# Bijlage 1    **Gespreksleidraden voor de interviews**

## **Gespreksleidraad voor individuele werkgevers**

Tijdens de start van het interview wordt het doel van het interview door onderzoeker aan de gesprekspartner uitgelegd. Ook wordt de wijze waarop het interview wordt verwerkt en geanalyseerd besproken. De gesprekspartner heeft de mogelijkheid vragen te stellen. Als de doelen en verwachtingen ten aanzien van het interview helder zijn, start het interview.

### **Introductie:**

- Naam
- Organisatie
- Functie

### **Afbakening banenafpraak**

- Bent u bekend met de doelgroepen die nu onder het doelgroepregister voor de huidige banenafpraak vallen?
  - o Ja
  - o Nee --> Korte uitleg doelgroepen
- Hoe heeft u de ontwikkeling van de afbakening van de huidige doelgroep ervaren? Wat vindt u van de afwegingen die daarbij zijn gemaakt?
- Welke positieve consequenties ziet u in de praktijk bij de huidige doelgroep?
- Welke aandachtspunten ziet u in de praktijk met de huidige doelgroep?
- Heeft u werknemers in dienst die niet tot de doelgroep van de banenafpraak behoren, maar die daar in uw visie eigenlijk wel toe moeten behoren omdat zij een soortgelijke ondersteuningsbehoefte hebben?
- Hoe ervaart u het verschil tussen deze werknemers? Denk bijvoorbeeld aan de mindere mate van ondersteuning voor de werknemers die niet onder de doelgroep vallen.
- Hoe werken de verschillen door in uw afwegingen om deze werknemers in dienst te houden? En om überhaupt aan te nemen?
- Vindt u dat de doelgroep banenafpraak volledig is of zou die moeten worden uitgebreid?

### **Kenmerken en oorzaken van mogelijk nieuwe doelgroepen:**

Indien de doelgroep moet worden uitgebreid.

- Kunt u doelgroepen benoemen die ook onder de banenafpraak zouden moeten vallen? Waarom vindt u dat?
- Op basis van welke kenmerken of oorzaken zouden deze mensen moeten worden toegevoegd aan de doelgroep banenafpraak als het gaat om:
  - o fysieke belemmeringen
  - o psychosociale belemmeringen
  - o andere belemmeringen



- Kunt u aangeven op basis van welke kenmerken en/of oorzaken zij vergelijkbaar zijn met de mensen die nu wel onder de banenafpraak vallen?
- Kunt u groepen aanwijzen die volgens u generiek opgenomen zouden moeten worden in het doelgroepregister? En waarom?
- Kunt u potentiële doelgroepen aanwijzen waarvan slechts een deel van die mensen opgenomen zou moeten worden? En waarom?
- Hoe verhouden die groepen zich tot andere groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, zoals:
  - o mensen met beschut werk
  - o mensen met een Werkloosheidsuitkering (WW)
  - o mensen met een WGA-uitkering die er nu nog buiten vallen

#### **Kansen op werk**

- Welke kansen en aandachtspunten ziet u als een bepaalde potentiële doelgroep wordt toegevoegd aan de huidige doelgroep? Denk aan:
  - o Kans op werk t.b.v. beide doelgroepen (denk aan eventuele verdringing of uitsluiting)
  - o Kans op baanbehoud
    - Ervaren verschillen in (doorlooptijd) dienstverband huidige doelgroep en potentiële doelgroep?
  - o Consequenties t.a.v. quotum? (aantal & percentage)
  - o Overige consequenties
- Welke randvoorwaarden zijn hiervoor noodzakelijk? Denk aan organisatorische, juridische, planmatige en financiële voorwaarden.

#### **Doelgroep Beschut werk**

- Bent u bekend met de doelgroep Beschut werk?
  - o Ja
  - o Nee --> uitleg bij doelgroep, zie bijlage.
- Wat zijn volgens u de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte tussen de doelgroep Beschut werk en de huidige doelgroep Banenafpraak?
- Wat zijn de kansen en aandachtspunten als het instrumentarium voor de doelgroep banenafpraak beschikbaar wordt voor de groep beschut werk?

#### **Persoonlijke inbreng**

- Heeft u nog individuele voorbeelden binnen uw organisatie die u kunt delen die relevant zijn voor ons onderzoek
- Heeft u nog opmerkingen of aanvullingen die relevant zijn voor ons onderzoek?

## **Gespreksleidraad voor ervaringsdeskundigen**

Tijdens de start van het interview wordt het doel van het interview door onderzoeker aan de gesprekspartner uitgelegd. Ook wordt de wijze waarop het interview wordt verwerkt en geanalyseerd besproken. De gesprekspartner heeft de mogelijkheid vragen te stellen. Als de doelen en verwachtingen ten aanzien van het interview helder zijn, start het interview.



**Introductie:**

- Naam
- Leeftijdscategorie
- Werkervaring
- evt. huidige werkgever
- evt. functie

**Huidige situatie**

- Wat maakt dat u moeite hebt bij het vinden van een baan en/of het behouden van uw huidige baan?
- Heeft u een vorm van ondersteuning nodig bij het vinden van een baan en/of het behouden van uw huidige baan? Zo ja, wat voor soort ondersteuning?
- Wat betekent het voor u om aan het werk te zijn/komen en te blijven?
- Bent u opgenomen in het doelgroepregister?
  - o Ja --> zie vragen onder "Wel doelgroepregister".
  - o Nee --> werkt u op een beschutte werkplek?
    - Nee --> zie vragen onder "geen doelgroepregister"
    - Ja --> zie vragen onder "beschut werk"

**Wel doelgroepregister**

- Weet u waarom u bent opgenomen in het doelgroepregister? Waarom?
- Zijn er verschillen te benoemen tussen uw ervaringen met het vinden en/of behouden van uw werk voordat u in het doelgroepregister stond en erna?
- Zo ja:
  - o Welke verschillen?
  - o Waarom denkt u dat die verschillen er zijn?
- Zo nee:
  - o Hoe denkt u dat dit komt?

**Geen doelgroepregister**

- Weet u waarom u niet bent opgenomen in het doelgroepregister?  
Bijvoorbeeld:
  - o Ik behoor niet tot de doelgroep. Waarom niet?
  - o De banenafpraak was mij niet bekend
  - o De banenafpraak en/of het proces eromheen was mij niet duidelijk
  - o Ik heb het proces niet afgemaakt. Waarom niet?
  - o Ik had geen vertrouwen in een goede afloop, etc.
- Denkt u dat het voor u een verschil zou maken in uw ervaring met het vinden en/of behouden van werk als u in het doelgroepregister wordt opgenomen?
- Zo ja, waarom denkt u dat?

**Beschut werk**

- Weet u waarom u de indicatie beschut werk heeft gekregen en bijvoorbeeld niet de indicatie banenafpraak? Waarom?
- Wat heeft deze indicatie voor u betekend? Waarom?

**Vervolg vragen (voor iedereen)**

Dit onderzoek richt zich op de vraag wie er wel en niet in het doelgroepregister worden opgenomen. U staat wel/niet in het doelgroepregister.



- Wat denkt u dat het voor u persoonlijk zou betekenen als de groep wordt uitgebreid met mensen die net als u moeite hebben om een baan te vinden en/of te behouden? Denk bijvoorbeeld aan uw eigen kans op werk.
- Ziet u ook nog andere voor- of nadelen?

#### **Persoonlijke inbreng**

- Heeft u nog opmerkingen of aanvullingen die relevant zijn voor ons onderzoek?

## **Gespreksleidraad voor kennisinstellingen en belangenorganisaties**

Tijdens de start van het interview wordt het doel van het interview door onderzoeker aan de gesprekspartner uitgelegd. Ook wordt de wijze waarop het interview wordt verwerkt en geanalyseerd besproken. De gesprekspartner heeft de mogelijkheid vragen te stellen. Als de doelen en verwachtingen ten aanzien van het interview helder zijn, start het interview.

#### **Introductie:**

- Naam
- Organisatie
- Functie

#### **Afbakening banenafpraak**

- Bent u bekend met de doelgroepen die nu onder het doelgroepregister voor de huidige banenafpraak vallen?
  - o Ja
  - o Nee --> Korte uitleg doelgroepen
- Hoe heeft u de ontwikkeling van de afbakening van de huidige doelgroep ervaren? Wat vindt u van de afwegingen die daarbij zijn gemaakt?
- Welke positieve consequenties ziet u in de praktijk bij de huidige doelgroep?
- Welke aandachtspunten ziet u in de praktijk met de huidige doelgroep?
- Vindt u dat de doelgroep banenafpraak volledig is of zou die moeten worden uitgebreid?

#### **Kenmerken en oorzaken van mogelijk nieuwe doelgroepen:**

Indien de doelgroep moet worden uitgebreid.

- Kunt u doelgroepen benoemen die ook onder de banenafpraak zouden moeten vallen? Waarom vindt u dat?
- Op basis van welke kenmerken of oorzaken zouden deze mensen moeten worden toegevoegd aan de doelgroep banenafpraak als het gaat om:
  - o fysieke belemmeringen
  - o psychosociale belemmeringen
  - o andere belemmeringen
- Kunt u aangeven op basis van welke kenmerken en/of oorzaken zij vergelijkbaar zijn met de mensen die nu wel onder de banenafpraak vallen?
- Kunt u groepen aanwijzen die volgens u generiek opgenomen zouden moeten worden in het doelgroepregister? En waarom?



- Kunt u potentiële doelgroepen aanwijzen waarvan slechts een deel van die mensen opgenomen zou moeten worden? En waarom?
- Hoe verhouden die groepen zich tot andere groepen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, zoals:
  - o mensen met beschut werk
  - o mensen met een Werkloosheidsuitkering (WW)
  - o mensen met een WGA-uitkering die er nu nog buiten vallen

#### **Kansen op werk**

- Welke kansen en aandachtspunten ziet u als een bepaalde potentiële doelgroep wordt toegevoegd aan de huidige doelgroep? Denk aan:
  - o Kans op werk t.b.v. beide doelgroepen (denk aan eventuele verdringing of uitsluiting)
  - o Kans op baanbehoud
    - Ervaren verschillen in (doorlooptijd) dienstverband huidige doelgroep en potentiële doelgroep?
  - o Consequenties t.a.v. quotum? (aantal & percentage)
  - o Overige consequenties
- Welke randvoorwaarden zijn hiervoor noodzakelijk? Denk aan organisatorische, juridische, planmatige en financiële voorwaarden.

#### **Doelgroep Beschut werk**

- Bent u bekend met de doelgroep Beschut werk?
  - o Ja
  - o Nee --> uitleg bij doelgroep, zie bijlage.
- Wat zijn volgens u de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in kenmerken, oorzaken en ondersteuningsbehoefte tussen de doelgroep Beschut werk en de huidige doelgroep Banenafpraak?
- Wat zijn de kansen en aandachtspunten als het instrumentarium voor de doelgroep banenafpraak beschikbaar wordt voor de groep beschut werk?

#### **Persoonlijke inbreng**

- Heeft u nog individuele voorbeelden die u kunt delen die relevant zijn voor ons onderzoek
- Heeft u nog opmerkingen of aanvullingen die relevant zijn voor ons onderzoek?



# Bijlage 2    Verantwoording analyses CBS-microdata

## Vergelijkbaarheid met de personen in het doelgroepregister ‘vangen’ door sociaaleconomische kenmerken van personen

De uitdaging in deze stap is om op basis van sociaaleconomische achtergrondkenmerken personen te kunnen aanduiden als wel of niet vergelijkbaar met de personen in het doelgroepregister. Door uit te gaan van sociaaleconomische kenmerken en dit te koppelen aan wel/niet opgenomen in het doelgroepregister, maken we het begrip ‘personen buiten het doelgroepregister die vergelijkbaar zijn met de personen binnen het doelgroepregister’ operationeel.

Om deze koppeling te leggen tussen sociaaleconomische factoren en vergelijkbaarheid met het doelgroepregister, hebben we een model getraind waarmee we voor iedere persoon in de leeftijd van 16 tot en met 66 jaar (beroepsbevolking) de kans op vergelijkbaarheid ‘voorspellen’. We schatten deze kansen door uit te gaan van een steekproef van personen in het doelgroepregister en een steekproef van personen buiten het doelgroepregister. Van de personen in het doelgroepregister weten we dat sprake is van vergelijkbaarheid, ze zijn opgenomen in het doelgroepregister. Van de personen buiten het doelgroepregister weten we niet of deze vergelijkbaar zijn met personen in het doelgroepregister, maar voor het grootste deel zal geen sprake zijn van een vergelijkbare situatie. De totale set (steekproef doelgroepregister + steekproef niet-doelgroepregister) gebruiken we om het model te trainen, waarbij we sociaaleconomische kenmerken als verklarende variabelen gebruiken en wel/niet in doelgroepregister als de te verklaren variabele. Dat interpreteren we voor dit onderzoek als proxy voor wel/niet ‘vergelijkbaar met het doelgroepregister’. De steekproef heeft een omvang van 1.000.000 personen.

We hebben gekozen voor een ‘*decision tree classification model*’, waarbij op basis van een boomstructuur groepen personen worden geclassificeerd naar kenmerken/indicatoren op zodanige wijze dat het onderscheid tussen ‘wel in doelgroepregister’ en ‘niet in doelgroepregister’ maximaal is. Het volgende type kenmerken hebben we meegenomen in de schatting van het model:

- Persoonskenmerken (geslacht, leeftijd, etniciteit).
- Sociaaleconomische factoren, zoals: al dan niet werkzaam, al dan niet uitkering en type uitkering, genoten onderwijs, al dan niet een jeugdzorg verleden, al dan niet een ggz-verleden. In totaal hebben we zo’n 150 variabelen meegenomen.

We hebben 2019 als referentiejaar gekozen, omdat dit het laatste niet-Coronajaar is waarover de relevante gegevens beschikbaar zijn bij het CBS. In de analysefase constateerden we dat de Wsw’ers, de Wajongers en de groep Wiw/ID vanwege hun langdurige status in combinatie met het ontbreken van instroom vanaf 2015, wat



betreft sociaal- economische kenmerken, niet representatief zijn voor potentiële instromers van buiten het doelgroepregister. We beperken ons daarom tot de overige groepen in het doelgroepregister, met name de sinds 2015 instromende Participatiewetters. Die laatste groep bestaat in feite uit een mix van personen die vóór 2015 via een van de oude groepen zouden zijn ingestroomd in het doelgroepregister.

Aangezien we, om vertekening te voorkomen, voor de schatting van het model slechts een deel van het doelgroepregister gebruiken, worden daarmee de kansen op vergelijkbaarheid met het doelgroepregister onderschat (Wsw'ers, Wajongers en de groep Wiw/ID doen niet mee bij de modelschatting, maar zijn zelfstandig niet in staat het minimumloon te verdienen). Daarom corrigeren we de kansen, die door het model worden berekend, met een factor die gelijk is aan omvang doelgroepregister 2019/ omvang doelgroepregister 2019 exclusief Wsw, Wajong en Wiw/ID.

De volgende kenmerken/factoren blijken het meest onderscheidend wat betreft wel/niet in het doelgroepregister:

- Al dan niet een bijstandsuitkering genoten in de periode 2017 – 2019;
- lengte periode schoolgaand geweest in 2017 – 2019;
- al dan niet een migratieachtergrond;
- hoogste opleidingsniveau;
- geslacht;
- lengte periode geen inkomen (en niet schoolgaand);
- aantal jaren in het voortgezet speciaal onderwijs.

Aspecten als jeugdzorg of GGZ-dossier blijken niet of nauwelijks van belang te zijn met betrekking tot het onderscheid 'wel of niet in het doelgroepregister'. Verder hebben we leeftijd niet als mogelijk verklarend achtergrondkenmerk meegenomen in het model, omdat de leeftijdsverdeling van met name de Participatiewetters in het doelgroepregister niet representatief is voor nieuwe instromers: de eerstgenoemde groep is relatief jong omdat de oudere participanten in het doelgroepregister al voor het ingaan van de participatiewet als Wsw'er of Wajonger in het doelgroepregister zijn opgenomen. Die twee laatste groepen zijn om eerdergenoemde redenen buiten de analyse gehouden.

Met het *decision tree classification model* berekenen we vervolgens voor de gehele beroepsbevolking buiten het doelgroepregister, de kans op 'vergelijkbaar met het doelgroepregister' op basis van ieders achtergrondkenmerken. Vervolgens zijn potentiële groepen geselecteerd, die uit het kwalitatieve onderzoek naar voren zijn gekomen als 'groepen personen die volgens de gesprekspartners mogelijk dezelfde ondersteuningsbehoefte hebben als de huidige doelgroep banenafpraak, als gevolg van dezelfde kenmerken en/of oorzaken'. Voor deze groepen personen berekenen we de gemiddelde kans op vergelijkbaarheid met het doelgroepregister en het verwachte aantal personen dat vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister. Dit geeft een beeld van de aantallen personen, waarvan verwacht kan worden dat zij het doelgroepregister instromen als zij onder de doelgroep van de banenafpraak zouden gaan vallen.





## Kans op werk voor nieuwe groepen

Naast een schatting van de kans op vergelijkbaar met het doelgroepregister bij personen buiten het doelgroepregister, is een soortgelijk model ontwikkeld om een schatting te kunnen maken van de kans op het verkrijgen van werk, wanneer deze personen in het doelgroepregister zouden worden opgenomen. Het model is getraind op (uitsluitend) data van personen, die in 2018 zijn ingestroomd in het doelgroepregister<sup>91</sup>. Vervolgens hebben we gekeken welke personen binnen een jaar als werknemer zijn geregistreerd door het UWV. We hebben bij het schatten van de modellen bewust voor de overgang van 2018 naar 2019 gekozen, omdat 2020 als Coronajaar geen representatief jaar is voor het verkrijgen van werk.

De instromers die via de praktijkroute zijn ingestroomd, zijn niet meegenomen in de analyse van de 'kans op werk', omdat hier sprake is van selectiviteit: opname in het doelgroepregister van personen uit de praktijkroute gebeurt alleen als de persoon in kwestie een baan heeft. De kans op werk wordt voor die groep daarmee overschat (=100%).

Analoog aan het model voor het schatten van al dan niet vergelijkbaar met het doelgroepregister, hebben we sociaaleconomische kenmerken en persoonskenmerken gerelateerd aan het wel/niet krijgen van werk binnen één jaar. De variabele leeftijd is in dit model wel meegenomen, omdat leeftijd sterk samenhangt met de kans op werk en omdat de bovengenoemde vertekening tussen de leeftijden van instromers en niet-instromers hier niet speelt: we beschouwen uitsluitend instromers.

De volgende kenmerken/factoren bleken het meest onderscheidend wat betreft wel/niet werk binnen één jaar<sup>92</sup>:

- al dan niet een bepaalde mate van arbeidsongeschiktheid in 2019;
- al dan niet een bijstandsuitkering in 2019;
- leeftijd
- geslacht
- lengte (al dan niet) schoolgaande periode in 2017 - 2019;

We hebben vervolgens het model toegepast op jaargang 2019 van de beroepsbevolking buiten het doelgroepregister om, analoog aan de schatting van het gemiddelde percentage personen dat vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister: voor iedere doelgroep de gemiddelde kans op werk binnen één jaar, te berekenen bij instroom in het doelgroepregister.

---

<sup>91</sup> Uit eerder onderzoek (zoals het onderzoek Doelgroepgrootte Banenafspraken) is gebleken dat instromers gemiddeld genomen een hogere kans op werk hebben dan personen, die al langere tijd in het doelgroepregister zitten. Aangezien het in dit onderzoek gaat om nieuwe instromende doelgroepen, is om het model te trainen, de selectie op instromers belangrijk.

<sup>92</sup> In bijlagen 2 en 3 wordt het model nader beschreven.

## Kans op werkbehoud voor nieuwe groepen

Ten slotte is gekeken naar de kans, dat personen in het doelgroepregister (Participatiewetters, vso/pro), die in 2018 een baan hebben gekregen, deze een jaar later nog steeds hadden. Ook hier is een model getraind met sociaaleconomische kenmerken en persoonskenmerken als verklarende factoren en wel/geen werkbehoud gedurende minimaal één jaar als doelvariabele.

De volgende kenmerken/factoren bleken het meest onderscheidend wat betreft wel/geen werkbehoud van minimaal één jaar:

- lengte periode NUG'er in de periode 2017 – 2019;
- lengte periode werknemer geweest 2017 – 2019 (excl. nieuwe baan);
- lengte periode met een uitkering in de periode 2017 – 2019;
- lengte (al dan niet) schoolgaande periode in 2017 - 2019;
- lengte periode scholier/student met een inkomen in de periode 2017 – 2019;

We hebben vervolgens het model toegepast op jaargang 2019 van de beroepsbevolking buiten het doelgroepregister om, analoog aan de schatting van het gemiddelde percentage personen dat vergelijkbaar is met de personen in het doelgroepregister: voor iedere groep de gemiddelde kans op werkbehoud van minimaal één jaar, te berekenen bij instroom in het doelgroepregister.



## Bijlage 3 Modellspecificaties

In deze bijlage worden de decision tree modellen nader toegelicht en gespecificeerd.

### Decision tree model ‘kans op vergelijkbaar met doelgroepregister’

De uitdaging is om personen te kunnen kenmerken als al dan niet vergelijkbaar met personen in het doelgroepregister, op basis van sociaaleconomische achtergrondkenmerken, zonder dat we dit van iedere persoon weten. Door uit te gaan van sociaaleconomische kenmerken en dit te koppelen aan wel/niet opgenomen in het doelgroepregister, maken we het begrip ‘personen buiten het doelgroepregister, die dezelfde arbeidsmarktproblematiek hebben als personen binnen het doelgroepregister’ operationeel.

Om deze koppeling te leggen tussen sociaaleconomische factoren en vergelijkbaarheid met het doelgroepregister, hebben we een model getraind waarmee we voor iedere persoon in de leeftijd van 16 tot en met 66 jaar (beroepsbevolking) de kans op vergelijkbaarheid ‘voorspellen’. We schatten deze kansen door uit te gaan van een steekproef van personen in het doelgroepregister en een steekproef van personen buiten het doelgroepregister. Van de personen in het doelgroepregister weten we dat sprake is van vergelijkbaarheid, ze zijn immers opgenomen in het doelgroepregister. Van de personen buiten het doelgroepregister weten we niet of deze vergelijkbaar zijn met personen in het doelgroepregister, maar voor het grootste deel zal geen sprake zijn van een vergelijkbare situatie. De totale set (steekproef doelgroepregister + steekproef niet-doelgroepregister) gebruiken we om het model te trainen, waarbij we sociaaleconomische kenmerken als verklarende variabelen gebruiken en wel/niet in doelgroepregister als de te verklaren variabelen en voor dit doel te interpreteren als proxy voor wel/niet ‘vergelijkbaar met het doelgroepregister’. De steekproef heeft een omvang van 1.000.000 personen, met een verdeling naar doelgroepregister/ niet-doelgroepregister die gelijk is aan de verdeling van de populatie. 80% van de steekproef is gebruikt om het model te trainen en 20% is gebruikt om het model te valideren (testvoorspellingen te genereren om het model te optimaliseren).

We hebben gekozen voor een *decision tree classification model*, waarbij op basis van een boomstructuur groepen personen worden geclassificeerd naar kenmerken/indicatoren op zodanige wijze dat het onderscheid tussen ‘wel in doelgroepregister’ en ‘niet in doelgroepregister’ maximaal is. Het volgende type kenmerken hebben we meegenomen in de schatting van het model:

- Persoonskenmerken (geslacht, leeftijd, etniciteit).
- Sociaaleconomische factoren, zoals: al dan niet werkzaam, al dan niet uitkering en type uitkering, genoten onderwijs, al dan niet een jeugdzorg verleden, al dan niet een ggz-verleden.



In totaal hebben we zo'n 150 variabelen meegenomen uit de volgende CBS microbestandsonderwerpen:

- DOELGROEPREGISTER, met alle personen in het doelgroepregister
- GBAPERSONTAB, met persoonskenmerken
- SECMBUS, met sociaaleconomische categorie van personen (werknemer, WW, bijstand, arbeidsongeschikt, meewerkend gezinslid, etc.)
- HOOGSTEOPLTAB, met op persoonsniveau de hoogst genoten opleiding tot zover bekend
- INSCHRWECTAB, met onderwijsgegevens van leerlingen in het speciaal onderwijs
- GGZDBCTRAJECTBUS, met GGZ dbc-trajecten op persoonsniveau
- JGDHULPBUS, met jeugdhulp trajecten op persoonsniveau

We hebben 2019 als referentiejaar gekozen, omdat dit het laatste niet-Coronajaar is waarover de relevante gegevens beschikbaar zijn bij het CBS.<sup>93</sup> In de analysefase constateerden we dat de Wsw'ers, de Wajongers en de groep Wiw/ID vanwege hun langdurige status in combinatie met het ontbreken van instroom vanaf 2015, wat betreft sociaal- economische kenmerken, niet representatief zijn voor potentiële instromers van buiten het doelgroepregister. We beperken ons daarom tot de overige doelgroepen in het doelgroepregister, met name de sinds 2015 instromende Participatiewetters. Die laatste groep bestaat in feite uit een mix van personen, die vóór 2015 via één van de oude doelgroepen zouden zijn ingestroomd in het doelgroepregister.

Veel variabelen kennen een termijn, waarop de waarde van toepassing is, zoals de duur van een werknemerssituatie of een bijstandsuitkering. In dat geval zijn de indicatoren gedefinieerd als 'het aantal dagen in de periode 2017 – 2019, waarop de situatie van toepassing is geweest'. Onderbrekingen zijn toegestaan, het gaat om de dekking van de betreffende situatie in de 3-jaarsperiode.

De volgende kenmerken/factoren blijken het meest onderscheidend wat betreft wel/niet in het doelgroepregister:

- al dan niet bijstandsuitkering genoten in de periode 2017 – 2019<sup>94</sup>;
- hoogste opleidingsniveau;
- lengte periode niet schoolgaand en geen inkomen in 2017 – 2019;
- autochtoon/allochtoon;
- geslacht;
- lengte periode geen inkomen (en niet schoolgaand);
- aantal jaren in het voortgezet speciaal onderwijs.

Aspecten als jeugdzorg of GGZ-dossier blijken niet of nauwelijks van belang te zijn met betrekking tot het onderscheid 'wel of niet in het doelgroepregister'. Verder hebben we leeftijd niet als mogelijk verklarend achtergrondkenmerk meegenomen in het model, omdat de leeftijdsverdeling van met name de Participatiewetters in het doelgroepregister niet representatief is voor nieuwe instromers: de eerstgenoemde groep is relatief jong omdat de oudere participanten in het doelgroepregister al voor het ingaan van de participatiewet als Wsw'er of Wajonger in het doelgroepregister

<sup>93</sup> IN het derde kwartaal van 2019 waren er 118.316 werkzame personen in het doelgroepregister tegen 126.734 in het derde kwartaal van 2021 (bron: UWV, Duurzaamheid van werk binnen de banenafpraak 2020-2021 (2023).

<sup>94</sup> Bij benadering omschreven: de grenswaarde ligt op 1 week bijstand in 3 jaar.

zijn opgenomen en we die laatste twee groepen om eerdergenoemde redenen buiten de analyse hebben gehouden.

In tabel B3.1 is het volledige tree-model gespecificeerd. Gekozen is voor een minimale vulling van 1000 waarnemingen per cel en maximaal 5 hiërarchische lagen. Een cel bestaat uit een combinatie van kenmerken met een kans op 'succes' voor iedere cel. De set kenmerken en combinaties van kenmerken zijn op basis van de trainingsset en de validatieset door het model geoptimaliseerd op een zo goed mogelijk voorspelling van wel/niet persoon in doelgroepregister. Ook de afkapgrenzen in termen van 'aantal weken/maanden/jaren in de 3-jaarsperiode' zijn door het model bepaald om de voorspelling te optimaliseren.

In onderstaande tabel zijn de criteria geformuleerd waarmee de tree is opgebouwd uit combinatie van factoren met een 'kans op vergelijkbaar met het doelgroepregister'. De hiërarchie in de combinaties van factoren zien we door de maten van inspringen (0,1,2,3 of 4 niveaus diep).



Tabel B3.1 Decision tree model 'kans op vergelijkbaar met doelgroepregister'

kenmerk	kans op vergelijkbaar met doelgroepregister
geen of minder dan 2 weken bijstand in afgelopen 3 jaar	
hoogste opleiding niet mbo1	
hoogste opleiding niet basisonderwijs groep 3-8	
niet of maximaal dan 90% arbeidsongeschikt	
hoogste opleiding niet mbo2	0,2%
hoogste opleiding mbo2	1,1%
meer dan 90% arbeidsongeschikt	
geen opleiding genoten	0,6%
opleiding genoten	2,0%
hoogste opleiding basisonderwijs groep 3-8	
maximaal 1 maand werknemer in afgelopen 3 jaar	
maximaal 2,5 jaar niet schoolgaand en geen inkomen in de afgelopen 3 jaar	2,5%
meer dan 2,5 jaar niet schoolgaand en geen inkomen in de afgelopen 3 jaar	0,2%
meer 1 maand werknemer in afgelopen 3 jaar	
maximaal 1,5 jaar werk in de afgelopen 3 jaar	20,1%
meer dan 1,5 jaar werk in de afgelopen 3 jaar	3,9%
hoogste opleiding mbo1	
maximaal 3 maanden schoolgaand in de afgelopen 3 jaar	
maximaal 2 weken uitkering in de afgelopen 3 jaar	
vrouw	1,1%
man	1,9%
meer dan 2 weken uitkering in de afgelopen 3 jaar	4,7%
meer dan 3 maanden schoolgaand in de afgelopen 3 jaar	19,8%
2 weken of langer bijstand in afgelopen 3 jaar	
maximaal 1 maand niet schoolgaand en geen inkomen in de afgelopen 3 jaar	
niet eerste generatie allochtoon	
minder dan 3 jaar uitkering in de afgelopen 3 jaar	
maximaal 5 maanden bijstandsuitkering	8,0%
meer dan 5 maanden bijstandsuitkering	13,8%
3 jaar uitkering in de afgelopen 3 jaar	
hoogste opleiding basisonderwijs	4,0%
hoogste opleiding meer dan basisonderwijs	7,8%
eerste generatie allochtoon	
maximaal 2 maanden werknemer in afgelopen 3 jaar	
hoogste opleiding basisonderwijs	1,9%
hoogste opleiding meer dan basisonderwijs	4,3%
meer dan 2 maanden werknemer in afgelopen 3 jaar	
maximaal 1 maand nug-er	9,5%
meer dan 1 maand nug-er	5,1%
meer dan 1 maand niet schoolgaand en geen inkomen in de afgelopen 3 jaar	30,2%

In de tabel zien we 21 verschillende combinaties van kenmerken met de daarbij behorende kansen op 'succes'.

We zien een hele lage kans van slechts 0,2% dat personen in het doelgroepregister zitten voor de groep personen die niet of nauwelijks bijstand hebben genoten in de afgelopen 3 jaar EN die een hogere opleiding hebben gehad dan mbo2 EN die niet of hooguit 90% arbeidsongeschikt zijn.



De hoogste kans (30%) om opgenomen te zijn in het doelgroepregister zijn personen die enige tijd bijstand hebben genoten in de afgelopen 3 jaar EN die meer dan een maand niet schoolgaand waren en geen inkomen hadden.

*Toepassing van het model op de populatie buiten het doelgroepregister*

Omdat bij ieder kenmerk in het model ook een tegenhanger wordt gespecificeerd (de niet-situatie) is ieder persoon, waarvan de kenmerken bekend zijn, in te delen in één van de cellen. Na schatting van het model, is voor iedere persoon die in 2019 niet in het doelgroepregister zat en in leeftijd tussen 16 en 66 jaar was, op basis van het model de kans op 'vergelijkbaar met het doelgroepregister' op basis van zijn/haar kenmerken toegekend.

Aangezien we, om vertekening te voorkomen, voor de schatting van het model slechts een deel van het doelgroepregister gebruiken (Participatiewetters, vso/pro), worden daarmee de kansen op vergelijkbaarheid met het doelgroepregister onderschat (WSW'ers, Wajongers en Wiw/ID'ers doen niet mee bij de modelschatting, maar zijn zelfstandig niet in staat het minimumloon te verdienen). Daarom corrigeren we de kansen, die door het model worden berekend, met een factor die gelijk is aan omvang doelgroepregister 2019/ omvang doelgroepregister 2019 excl. WSW, Wajong en WIW/ID. Deze correctiefactor bedraagt 2,9 voor 2019.

Voor de doorrekening onderscheiden we een aantal groepen personen, waarvan een deel mogelijk in aanmerking komt voor instroom in het doelgroepregister. De groepen staan vermeld in het volgende schema.

**Schema B3.1 Potentiële nieuwe doelgroepen**

potentiele nieuwe doelgroepen
<i>ww-ers</i>
ww ww-ers, 1 jaar zonder werk
ww-ers, 2 jaar zonder werk
ww-ers, >=3 jaar zonder werk
<i>wia/wga</i>
ww wia 35-
ww wga 35-80
ww wga 80-100
<i>bijstandsgerechtigden</i>
ww bijstandsgerechtigden < 1 jaar
ww bijstandsgerechtigden < 2 jaar
ww bijstandsgerechtigden >= 3 jaar
<i>NUG-ers</i>
ww NUG-ers, 1 jaar zonder werk/uitkering
ww NUG-ers, 2 jaar zonder werk/uitkering
ww NUG-ers, >=3 jaar zonder werk/uitkering



Voor iedere groep hebben we de gemiddelde kans berekend op vergelijkbaarheid met het doelgroepregister. Om het verwachte aantal personen te schatten, die vergelijkbaar zijn met het doelgroepregister en die op grond daarvan in aanmerking zou komen voor instroom in het doelgroepregister, vermenigvuldigen we het aantal personen per groep met de gemiddelde kans op vergelijkbaarheid. De resultaten van deze berekening staan vermeld in de hoofdtekst.

## Decision tree model ‘kans op werk bij instroom in het doelgroepregister’

Naast een schatting van de kans op vergelijkbaar met het doelgroepregister bij personen buiten het doelgroepregister, is een soortgelijk model ontwikkeld om een schatting te kunnen maken van de kans op het verkrijgen van werk, wanneer deze personen in het doelgroepregister zouden worden opgenomen. Het model is getraind op (uitsluitend) data van personen, die in 2018 zijn ingestroomd in het doelgroepregister<sup>95</sup>. Vervolgens hebben we gekeken welke personen binnen een jaar als werknemer zijn geregistreerd door het UWV. We hebben bij het schatten van de modellen bewust voor de overgang van 2018 naar 2019, omdat 2020 als Coronajaar geen representatief jaar is voor het verkrijgen van werk.

De instromers die via de praktijkroute zijn ingestroomd, zijn impliciet niet meegenomen in de analyse van de ‘kans op werk’, omdat hier sprake is van selectiviteit: opname in het doelgroepregister van personen uit de praktijkroute gebeurt alleen als de persoon in kwestie een baan krijgt. De kans op werk wordt voor die groep daarmee overschat (=100%). De steekproef bestaat uit ongeveer 10.000 instromers, waarvan 80% is gebruikt voor de modelschatting en 20% voor de validatie van het model.

Analoog aan het model voor het schatten van al dan niet vergelijkbaar met het doelgroepregister, relateren we sociaaleconomische kenmerken en persoonskenmerken aan het wel/niet krijgen van werk binnen één jaar. De variabele leeftijd is in dit model wel meegenomen, omdat leeftijd een sterke samenhang heeft met de kans op werk en omdat de bovengenoemde vertekening tussen de leeftijden van instromers en niet-instromers hier niet speelt: we beschouwen uitsluitend instromers.

De volgende kenmerken/factoren blijken het meest onderscheidend wat betreft wel/niet werk binnen één jaar:

- al dan niet een bepaalde mate van arbeidsongeschiktheid in 2019;
- al dan niet een bijstandsuitkering in 2019;
- leeftijd
- geslacht
- lengte (al dan niet) schoolgaande periode in 2017 – 2019.

---

<sup>95</sup> Uit eerder onderzoek (zoals het onderzoek Doelgroepgrootte Banenafspraken) is gebleken dat instromers gemiddeld genomen een hogere kans op werk hebben dan personen, die al langere tijd in het doelgroepregister zitten. Aangezien het in dit onderzoek gaat om nieuwe instromende doelgroepen, is om het model te trainen, de selectie op instromers belangrijk.





In tabel B3.2 staat het geschatte decision tree model.

Tabel B3.2 Decision tree model 'kans op werk na instroom in doelgroepregister'

kenmerk	kans op werk na instroom in het doelgroepregister
momenteel niet arbeidsongeschikt	
geen of minder dan 3 jaar bijstandsuitkering in de laatste 3 jaar	
vrouw	
minder dan 3 jaar bijstandsuitkering in de laatste 3 jaar	
leeftijd 16 jaar	10,5%
leeftijd meer dan 16 jaar	26,8%
bijna 3 jaar bijstandsuitkering in de laatste 3 jaar	
geen ouders woonachtig in het buitenland	45,0%
minimaal 1 ouder woonachtig in het buitenland	53,0%
man	
niet of maximaal 35 maanden schoolgaand in de laatste 3 jaar	
geen of minder dan 3 jaar bijstandsuitkering in de laatste 3 jaar	30,4%
bijna 3 jaar bijstandsuitkering in 3 jaar tijd	60,1%
3 jaar schoolgaand in 3 jaar tijd	
leeftijd 16 jaar	23,6%
leeftijd meer dan 16 jaar	48,3%
3 jaar bijstandsuitkering in de laatste 3 jaar	
geen ouders woonachtig in het buitenland	
leeftijd minder dan 40 jaar	17,4%
leeftijd 40 jaar of ouder	
opleidingsniveau maximaal vmbo	8,1%
opleidingsniveau minimaal mbo	17,2%
minimaal 1 ouder woonachtig in het buitenland	
vrouw	0,0%
man	10,4%
momenteel arbeidsongeschikt	
leeftijd 40 jaar of jonger	
niet of minder dan 3 jaar een sociale voorziening (geen ww of bijstand) in de laatste 3 jaar	
geen of maximaal 2,5 jaar een uitkering in de laatste 3 jaar	0,0%
meer dan 2,5 jaar een uitkering in de laatste 3 jaar	18,0%
3 jaar een sociale voorziening (geen ww of bijstand) in de laatste 3 jaar	
leeftijd 28 jaar of jonger	0,0%
leeftijd 29 jaar of ouder	0,0%
leeftijd meer dan 40 jaar	
niet of minder dan 2,5 jaar ziek of arbeidsongeschikt in de laatste 3 jaar	
niet of maximaal 9 maanden een sociale voorziening (geen ww of bijstand) in de laatste 3 jaar	
niet of minder dan 14 maanden ziek of arbeidsongeschikt in de laatste 3 jaar	0,0%
minimaal 14 maanden ziek of arbeidsongeschikt in de laatste 3 jaar	0,0%
minimaal 10 maanden een sociale voorziening (geen ww of bijstand) in de laatste 3 jaar	0,0%
minimaal 2,5 jaar ziek of arbeidsongeschikt in de laatste 3 jaar	0,0%

De laagste kansen op werk zijn (afgerond) 0 en komen vaak voor bij personen die minimaal 35% arbeidsongeschikt zijn. De hoogste kansen (45% - 60%) op werk komen voor bij personen die niet arbeidsongeschikt zijn, maar wel bijna 3 jaar bijstandsuitkering hebben ontvangen in de laatste 3 jaar. Ook voor de groep jonge mannen, die afgelopen 3 jaar schoolgaand is geweest en niet arbeidsongeschikt is, is de kans groot (48%), om na instroom in het doelgroepregister aan het werk te komen.

We passen vervolgens het model toe op jaargang 2019 van de beroepsbevolking buiten het doelgroepregister. We hebben voor iedere potentiële nieuwe doelgroep de gemiddelde kans op werk binnen één jaar berekend, indien deze personen instromen in het doelgroepregister. Het verwachte aantal personen die na instroom binnen een jaar aan het werk komen, hebben we berekend door het verwachte aantal personen, dat vergelijkbaar is met het doelgroepregister, te vermenigvuldigen met de gemiddelde kans op werk binnen één jaar.



## Decision tree model ‘kans op werkbehoud’

Ten slotte is gekeken naar de kans, dat personen in het doelgroepregister (Participatiewetters, vso/pro), die in 2018 een baan hebben gekregen, deze een jaar later nog steeds hadden.

Ook hier is een model getraind met sociaaleconomische kenmerken en persoonskenmerken als verklarende factoren en wel/niet werkbehoud gedurende minimaal één jaar als doelvariabele. Het model is getraind op uitsluitend personen in het doelgroepregister. De steekproef bedroeg ongeveer 22.000 personen, waarvan 80% is gebruikt om het model te trainen en 20% om het model te valideren.

De volgende kenmerken/factoren blijken het meest onderscheidend wat betreft wel/niet werkbehoud van minimaal één jaar:

- lengte periode NUG'er in de periode 2017 – 2019;
- lengte periode werknemer geweest 2017 – 2019 (excl. nieuwe baan);
- lengte periode met een uitkering in de periode 2017 – 2019;
- lengte (al dan niet) schoolgaande periode in 2017 - 2019;
- lengte periode scholier/student met een inkomen in de periode 2017 – 2019.

In tabel B3.3 staat het geschatte decision tree model.



Tabel B3.3 Decision tree model 'kans op werkbehoud van minimaal één jaar'

kenmerk	kans op werkbehoud van minimaal één jaar bij instroom in het doelgroepregister
geen of maximaal 2 weken nugger in de laatste 3 jaar	
geen of maximaal 2,5 jaar een uitkering in de laatste 3 jaar	
geen of maximaal 6 maanden werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	
niet of maximaal 2,5 jaar schoolgaand in de laatste 3 jaar	
niet of maximaal 2 maanden scholier/student met inkomen	78,4%
minimaal 2 maanden scholier/student met inkomen	63,3%
minimaal 2,5 jaar schoolgaand in de laatste 3 jaar	
niet of minder dan 3 jaar schoolgaand in de laatste 3 jaar	32,8%
3 jaar schoolgaand in de laatste 3 jaar	11,2%
minimaal 6 maanden werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	
geen of maximaal 2 jaar een uitkering in de laatste 3 jaar	
niet of minder dan 2 weken ziek of arbeidsongeschikt in de laatste 3 jaar	51,9%
minimaal 2 weken ziek of arbeidsongeschikt in de laatste 3 jaar	28,1%
minimaal 2 jaar een uitkering in de laatste 3 jaar	
geen of maximaal 6 maanden werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	31,7%
minimaal 6 maanden werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	10,5%
minimaal 2,5 jaar een uitkering in de laatste 3 jaar	
geen of maximaal 2 weken werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	
geen of minder dan 2,5 jaar een uitkering in de laatste 3 jaar	23,2%
minimaal 2,5 jaar een uitkering in de laatste 3 jaar	
geen ouders woonachtig in het buitenland	8,2%
minimaal 1 ouder woonachtig in het buitenland	0,0%
minimaal 2 weken werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	
geen of maximaal 1 maand werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	77,5%
minimaal 1 maand werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	
geen of maximaal 2 maanden werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	35,7%
minimaal 2 maanden werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	24,3%
minimaal 2 weken nugger in de laatste 3 jaar	
niet of maximaal 2 weken scholier/student met inkomen	
geen of maximaal 4 maanden werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	
geen of maximaal 2 jaar bijstandsuitkering in de laatste 3 jaar	
geen of maximaal 6 maanden nugger in de laatste 3 jaar	62,5%
minimaal 6 maanden nugger in de laatste 3 jaar	47,0%
minimaal 2 jaar bijstandsuitkering in de laatste 3 jaar	
geen of minder dan 2,5 jaar een uitkering in de laatste 3 jaar	26,4%
minimaal 2,5 jaar een uitkering in de laatste 3 jaar	12,7%
minimaal 4 maanden werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	
geen of minder dan 1,5 jaar een uitkering in de laatste 3 jaar	
geen of maximaal 6 maanden nugger in de laatste 3 jaar	46,6%
minimaal 6 maanden nugger in de laatste 3 jaar	33,4%
minimaal 1,5 jaar een uitkering in de laatste 3 jaar	
geen of maximaal 5 maanden werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	42,6%
minimaal 5 maanden werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	20,1%
minimaal 2 weken scholier/student met inkomen	
niet of maximaal 2 jaar schoolgaand in de laatste 3 jaar	
geen of maximaal 3 maanden nugger in de laatste 3 jaar	
geen of minder dan 5 maanden een uitkering in de laatste 3 jaar	52,6%
minimaal 5 maanden een uitkering in de laatste 3 jaar	33,4%
minimaal 3 maanden nugger in de laatste 3 jaar	
geen of minder dan 1 maand een uitkering in de laatste 3 jaar	35,7%
minimaal 1 maand een uitkering in de laatste 3 jaar	21,0%
minimaal 2 jaar schoolgaand in de laatste 3 jaar	
geen of minder dan 1 maand een uitkering in de laatste 3 jaar	
geen of maximaal 1 maand nugger in de laatste 3 jaar	36,8%
minimaal 1 maand nugger in de laatste 3 jaar	17,6%
minimaal 1 maand een uitkering in de laatste 3 jaar	
geen of maximaal 1 maand werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	0,0%
minimaal 1 maand werknemer geweest in de afgelopen 3 jaar	10,3%

Uit deze is af te tabel leiden dat de kansen op een baanduur van minimaal één jaar het kleinst zijn (nihil) voor personen met niet of nauwelijks werk in de afgelopen 3 jaar, maar grotendeels een uitkering in de afgelopen drie jaar en waarvan 1 of 2 ouders in het buitenland woonachtig zijn. Ook geldt deze zeer kleine kans voor personen, die het grootste deel van de afgelopen 3 jaar schoolgaand zijn geweest, daarnaast een (korte) tijd een uitkering hebben genoten maar in die 3 jaar ook een (korte) tijd niet schoolgaand en zonder inkomen zijn geweest.

De grootste kans op baanbehoud (bijna 80%) is te zien bij vrijwel dezelfde groep als de eerstgenoemde hierboven, met dien verstande dat deze groep in ieder geval een korte tijd gewerkt heeft in de afgelopen 3 jaar en niet beperkt is tot personen met een ouder woonachtig in het buitenland. De tweede groep met een baanbehoudkans van bijna 80% is moeilijk af te bakenen uit de modelspecificatie, maar bestaat uit personen die minimaal 6 maanden in de afgelopen 3 jaar geen uitkering hebben gehad, maximaal 6 maanden hebben gewerkt en minimaal 2 maanden scholier/student zijn geweest.

We passen vervolgens het model toe op jaargang 2019 van de beroepsbevolking buiten het doelgroepregister. We hebben voor iedere potentiële nieuwe doelgroep de gemiddelde kans op werkbehoud van minimaal één jaar berekend, indien deze personen instromen in het doelgroepregister en tevens binnen een jaar een baan krijgen. Het verwachte aantal personen met baanbehoud hebben we berekend door het verwachte aantal personen, dat vergelijkbaar is met het doelgroepregister, te vermenigvuldigen met de gemiddelde kans op werk binnen één jaar en vermenigvuldigd met de gemiddelde kans dat deze personen na een jaar nog steeds werk hebben.



## Bijlage 4 Literatuurlijst

- Cedris, Maatschappelijke kosten-batenanalyse beschut werk (2017).
- De Beleidsonderzoekers, Nieuw beschut werk bij reguliere werkgevers (2022).
- De Beleidsonderzoekers/Epsilon Research, Kenmerken doelgroep banenafpraak (2021).
- Kamerbrief 'Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, 11 december 2014.
- Kamerbrief 'Invoering Praktijkroute en enkele andere aanpassingen', 14 oktober 2016. Kamerbrief 'Maatregelen vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafpraak', 27 november 2015.
- Kamerbrief 'Resultaten brede onderzoek banenafpraak en stand van zaken wet- en regelgeving, 2 juli 2018.
- Kamerbrief 'Uitvoering en evaluatie Participatiewet', 13 juli 2016.
- Kamerbrief 'Voortgang vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafpraak', 29 april 2016.
- Kamerstuk, Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten) Nr. 3 Memorie van Toelichting.
- Panteia, Doelgroepgrootte banenafpraak (2018).
- Panteia, Praktijkroute Banenafpraak. Meer mensen sneller en makkelijker aan het werk? (2016).
- Sectorraad Praktijkonderwijs, Praktijkonderwijs biedt jongeren in een kwetsbare positie perspectief op werk! (2018).
- UWV, Dienstverlening WIA-35-min – Position Paper UWV Cover. (2021).
- UWV, Duurzaamheid van werk binnen de banenafpraak 2020-2021. Analyse op basis van het doelgroepregister en de polisadministratie (2023).
- UWV, UWV Monitor arbeidsparticipatie arbeidsbeperkten 2021 (2021).
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/documenten/publicaties/2015/03/06/kennisdocument>
- <https://www.ser.nl/nl/thema/werkwijzer-vluchtelingen/feiten-en-cijfers/arbeidsmarkt>
- [https://www.uwv.nl/particulieren/arbeidsbeperkt/wajong/werk-vinden-en-houden/detail/begeleiding-hulp-bij-werk/werken-in-de-sociale-werkvoorziening-wsw#:~:text=De%20Wet%20sociale%20werkvoorziening%20\(WSW,werk%20aangepast%20aan%20uw%20mogelijkheden.](https://www.uwv.nl/particulieren/arbeidsbeperkt/wajong/werk-vinden-en-houden/detail/begeleiding-hulp-bij-werk/werken-in-de-sociale-werkvoorziening-wsw#:~:text=De%20Wet%20sociale%20werkvoorziening%20(WSW,werk%20aangepast%20aan%20uw%20mogelijkheden.)
- <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/een-oekrainer-kan-over-twee-dagen-beginnen-een-asielzoeker-over-acht-weeken-voor-wie-zal-de-werkgever-kiezen~ba6520ca/>