



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Praktijkroute banenafsprak

Meer mensen sneller en makkelijker aan het werk?

Michiel Linssen, Marjolein Sax

Zoetermeer, 29 september 2016

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.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	5
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond van het onderzoek	11
1.2 Doel- en vraagstelling	12
1.3 Opzet van het onderzoek	13
1.4 Leeswijzer	14
2 Problematiek	15
2.1 Samenstelling en omvang van het Doelgroepregister	15
2.2 Bemiddeling	16
2.3 Wijze van beoordelen	17
3 Overeenkomsten en verschillen tussen mensen met en mensen zonder indicatie	19
3.1 Opzet van de dossierstudie	19
3.2 Persoonskenmerken	22
3.3 Arbeidsbelemmeringen	22
3.4 Arbeidsmogelijkheden	24
3.5 Duiding van overeenkomsten en verschillen	25
4 Gevolgen praktijkroute voor omvang doelgroepregister	27
4.1 Samenstelling doelgroepregister	27
4.2 Ramingen potentieel voor instroom via praktijkroute	28
4.3 Raming omvang daadwerkelijke instroom via de praktijkroute	29
4.4 Conclusie gevolgen praktijkroute voor omvang doelgroepregister	31
5 De betekenis van de praktijkroute	32
5.1 Verschillende standpunten	32
5.2 Voordelen van de praktijkroute	32
5.3 Nadelen	34
5.4 Bijdrage aan de banenafpraak	36
Bijlagen	39
Bijlage 1 Geïnterviewde personen en organisaties	39
Bijlage 2 Loonwaardemeting en beoordeling door UWV	41
Bijlage 3 Aantallen onderzochte dossiers	43
Bijlage 4 Overzicht van geraadpleegde literatuur	45



Samenvatting en conclusies

In het Sociaal Akkoord zijn sociale partners overeen gekomen dat er tot 2026 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking worden gerealiseerd: de banenafspraken. De mensen met een arbeidsbeperking die meetellen voor deze banenafspraken zijn en worden opgenomen in het doelgroepregister dat wordt beheerd door UWV. Bepaalde groepen mensen (zoals leerlingen van het vso en oud-Wajongers) worden op verzoek of automatisch door UWV in het doelgroepregister opgenomen. De mensen die onder de Participatiewet vallen en een arbeidsbeperking hebben, stromen niet automatisch in het doelgroepregister in. Van hen beoordeelt UWV of zij een arbeidsbeperking hebben door ziekte of gebrek die nog minimaal zes maanden duurt en waardoor zij niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Indien zij de indicatie banenafspraken krijgen van UWV, worden ze opgenomen in het doelgroepregister. Het is aan de gemeente om daadwerkelijk cliënten naar werk te begeleiden. Gemeenten gebruiken een loonwaardemeting om te bepalen wat de loonwaarde van een cliënt is op de werkplek en stemmen daar de loonkostensubsidie op af.

In 2015 en 2016 zijn bestuurlijke afspraken gemaakt om de Participatiewet en de Wet banenafspraken te verbeteren door verdere vereenvoudigingen. Volgens de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de banenafspraken is één van die mogelijkheden voor verbetering om de toegang tot het doelgroepregister te vereenvoudigen. De toegang kan in de voorgestelde situatie, naast de route via het UWV, ook via de loonwaardemeting door de gemeente verlopen: de praktijkroute.

Voor het begrip praktijkroute wordt de volgende definitie gehanteerd:

Van cliënten met een arbeidsbeperking wordt op de werkplek via een gevalideerde loonwaardemeting vastgesteld welke loonwaarde zij hebben. Bij een loonwaarde die bij voltijdse arbeid minder dan het wettelijk minimumloon bedraagt, kunnen deze cliënten, zonder beoordeling banenafspraken door UWV, worden opgenomen in het doelgroepregister voor de banenafspraken.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is ten eerste om te analyseren welke mensen via de praktijkroute in zouden stromen en hoe zij zich verhouden tot de mensen die de indicatie banenafspraken al hebben gekregen, omdat zij positief beoordeeld zijn door UWV. Ten tweede brengt het onderzoek in kaart wat de gevolgen van de praktijkroute zouden zijn. Dit brengt ons tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke relevante overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de mensen die een positieve doelgroepbeoordeling van UWV hebben gekregen en de mensen van wie op basis van een gevalideerde loonwaardemeting op de werkplek is vastgesteld dat zij een loonwaarde lager dan het wettelijk minimumloon hebben?
2. Wat zijn de gevolgen wanneer de mensen die vallen onder Participatiewet via de praktijkroute worden toegelaten tot de doelgroep van de banenafspraken in termen van omvang, snelheid van toelating en aantal plaatsingen? Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende manieren van toegang tot het doelgroepregister voor de betrokken partijen?



Opzet van het onderzoek

In drie arbeidsmarktregio's heeft dossierstudie plaatsgevonden, namelijk in Groot-Amsterdam, Noordoost-Brabant en Stedendriehoek & Noord-Veluwe. In totaal zijn 170 dossiers van cliënten in 11 gemeenten doorgelicht en geanalyseerd aan de hand van een lijst van criteria. Deze cliënten hebben al dan niet de indicatie banenafpraak van UWV ontvangen en gemeenten hebben wel of geen loonwaardemeting op de werkplek uitgevoerd. De dossierstudie is gebruikt om de verschillen en overeenkomsten tussen groepen mensen te kunnen bepalen.

De potentiële omvang van de instroom in het doelgroepregister via de praktijkroute is geraamd met behulp van kwantitatieve gegevens op landelijk niveau.

Interviews zijn gehouden met landelijke stakeholders en tevens hebben groepsgesprekken met alle betrokken partijen, zoals gemeente, UWV, regionale werkgeversvertegenwoordiging en cliëntenraad, plaatsgevonden in de drie arbeidsmarktregio's. Met de interviews is meer duiding van de problematiek en de voor- en nadelen van de praktijkroute verkregen.

Huidige problematiek

In de huidige uitvoering van de Participatiewet zijn verbeteringen mogelijk, zowel in de toegang tot het doelgroepregister voor de banenafpraak, als in de snelheid waarmee en de wijze waarop arbeidsbeperkten tot de doelgroep van de banenafpraak gerekend kunnen worden. Van verschillende kanten wordt aangegeven dat arbeidsbeperkten niet alleen via een beoordeling indicatie banenafpraak door UWV in het doelgroepregister van de Wet banenafpraak opgenomen zouden moeten worden, maar ook wanneer via een loonwaardemeting op de werkplek wordt vastgesteld dat kandidaten een loonwaarde hebben die lager is dan het wettelijk minimumloon.

Ten eerste is de situatie ontstaan waarin sommige cliënten een vastgestelde lagere loonwaarde dan het minimumloon hebben, maar geen indicatie voor de banenafpraak van UWV krijgen. Voor werkgevers en mogelijk ook voor cliënten is dit niet goed te begrijpen. Zij vinden het systeem moeilijk te doorgronden. De verschillen in uitkomst zijn toe te schrijven aan verschillen in de manier van beoordelen tussen UWV en gemeenten. Waar de loonwaardemeting gebonden is aan de werkplek, is de beoordeling door UWV uitsluitend persoonsgebonden en theoretisch van aard. UWV toetst of een cliënt in staat zou moeten zijn het wettelijk minimumloon te verdienen op één of meerdere drempelfuncties die UWV hanteert. De loonwaardemeting toetst wat iemand werkelijk kan op zijn werkplek¹. Deze verschillen in benaderingswijze leveren dus ook verschillen in uitkomst op, die van invloed zijn op de bemiddeling naar arbeid.

Ten tweede zijn bepaalde instrumenten niet beschikbaar wanneer de werkgever kiest voor een kandidaat die niet in het doelgroepregister is opgenomen, maar wel een vastgestelde verminderde loonwaarde heeft. Met name de inzet van de no-riskpolis, maar ook de mobiliteitsbonus, zijn van belang voor de bereidheid van werkgevers om kandidaten met een beperking aan te nemen. Deze instrumenten worden uitsluitend ingezet bij cliënten die tot de doelgroep van de banenafpraak behoren. Bij aanvang van het bemiddelingstraject is veelal nog niet duidelijk of de beoogde kandidaat de indicatie banenafpraak zal krijgen. Die beoordeling neemt veel tijd in beslag, maar betekent ook dat de werkgever niet weet van welke instrumenten hij gebruik kan

¹ Meer informatie over de manier van beoordelen is opgenomen in bijlage 2.

maken. De procedure verloopt daardoor traag en met veel onzekerheid voor alle betrokkenen.

Ten derde blijft het aantal mensen in het doelgroepregister dat direct bemiddelbaar is naar werk achter bij de verwachtingen van partijen in het veld, zoals gemeenten en andere organisaties die betrokken zijn bij de bemiddeling naar arbeid. Uit de gesprekken blijkt dat gemeenten er tegen aan lopen dat er te weinig bemiddelbare kandidaten zijn opgenomen in het doelgroepregister, waardoor werkgevers wel willen uitwijken naar mensen zonder indicatie, maar de risico's hiervan niet afgedekt krijgen. Dit kan betekenen dat zij uiteindelijk niet kiezen voor een kandidaat met een beperking. Dit wordt ondersteund door een analyse die uitgevoerd is in de regio Noordoost-Brabant. Daaruit blijkt dat slechts 4% van de personen met indicatie banenafpraak in die regio direct bemiddelbaar is naar werk.

Overeenkomsten en verschillen

- Onderzoeksvraag 1: welke relevante verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de mensen die een doelgroepbeoordeling van UWV hebben gekregen en de mensen van wie op basis van een gevalideerde loonwaardemeting op de werkplek is vastgesteld dat zij een loonwaarde hebben lager dan het wettelijk minimumloon?
- Onderzoeksvraag 2.2: Kan er op basis van de gevonden overeenkomsten en verschillen tussen mensen onderscheid worden aangebracht in de groep mensen die van de praktijkroute gebruik zou kunnen maken? Zo ja, op welke wijze?

Er zijn meer overeenkomsten dan verschillen tussen mensen die de indicatie banenafpraak hebben gekregen en de mensen die afgewezen zijn voor de indicatie, maar wel een verminderde loonwaarde hebben. Na beoordeling op persoonskenmerken, arbeidsbelemmeringen en arbeidsmogelijkheden kunnen we concluderen dat beide groepen in overwegende mate vergelijkbaar zijn.

De meest in het oog springende overeenkomsten zijn de psychosociale problematiek en de loonwaarde. Alle groepen cliënten hebben te maken met een grote diversiteit aan psychosociale problemen. Een grote meerderheid van cliënten (56-78%) heeft psychosociale problemen zoals concentratieproblemen, stressgevoeligheid, verslavingen, angst- en spanningsklachten of een laaggemiddeld intelligentieniveau. Deze problemen kunnen een medische oorzaak hebben, maar dat hoeft niet en dit is ook niet altijd bekend. Alleen wanneer een medische oorzaak is aangetoond, is het waarschijnlijk dat desbetreffende cliënt de indicatie banenafpraak krijgt, mits hij hierdoor niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen.

De loonwaarde ligt voor alle groepen rond de 55% gemiddeld. Dit betekent dat de prestaties van mensen op de werkvloer vergelijkbaar zijn en er op dit vlak geen noemenswaardige verschillen zijn tussen mensen die de indicatie hebben gekregen en mensen die daarvoor zijn afgewezen. Dit betekent echter niet dat er geen grote verschillen zijn: binnen alle onderzochte groepen is de bandbreedte van de loonwaarde groot.

Versillen tussen de mensen bij wie de indicatie is toegekend en bij wie de indicatie is afgewezen liggen op het vlak van de aard van de beperking. Cliënten die UWV heeft afgewezen voor het doelgroepregister hebben vaker een fysieke beperking dan cliënten die de indicatie hebben gekregen, maar minder vaak een (aantoonbare) verstandelijke of psychische beperking.



Op grond van de gevonden overeenkomsten en de relatief beperkte verschillen is er geen aanleiding om naast de loonwaardemeting extra criteria te formuleren voor toelating tot het doelgroepregister, hetzij op basis van loonwaarde, hetzij op basis van andere criteria. Het formuleren van extra criteria druist bovendien in tegen de wens van de meeste betrokken partijen om regels en procedures te versimpelen. Tevens is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de samenstelling van het doelgroepregister wezenlijk zou veranderen door de invoering van de praktijkroute, mede gelet op de hieronder beschreven effecten op de omvang van het doelgroepregister.

Omvang

- Onderzoeksvraag 2.1: Wat is de potentiële omvang van de groep mensen die kan worden toegelaten tot de doelgroep van de banenafspraken via de praktijkroute?

De potentiële omvang van de instroom in het doelgroepregister via de praktijkroute is moeilijk te voorspellen, omdat er relatief weinig gegevens beschikbaar zijn op zowel landelijk als regionaal niveau die helpen om een inschatting te maken van de totale groep mensen met een arbeidsbeperking en hun kansen om werk te vinden.

Op basis van macrocijfers uit diverse bronnen ramen wij de omvang van de groep mensen die in potentie van de praktijkroute gebruik zou kunnen maken op ruim 91.000. Het gaat hier om mensen uit de doelgroep van de Participatiewet met een arbeidsbeperking die naar werk bemiddeld zouden kunnen worden.

Het is onwaarschijnlijk dat deze groep in zijn geheel via de praktijkroute zal instromen in het doelgroepregister. Hiervoor gelden immers de voorwaarden dat:

- gemeenten deze mensen hebben bemiddeld naar werk; en
- via een gevalideerde loonwaardemeting vastgesteld moet zijn dat de loonwaarde op die werkplek minder dan 100% van het WML bedraagt.

Panteia raamt dat via de praktijkroute ongeveer 9.500 tot 10.000 cliënten vanuit de groep van 91.000 kandidaten door gemeenten naar werk bemiddeld kunnen worden. Het aantal mensen in het doelgroepregister (per ultimo 2015) neemt daarmee toe tot ongeveer 287.000. Een toename van circa 3,5%. Via de praktijkroute zullen ook cliënten instromen die in de huidige situatie eveneens een positieve beoordeling door UWV zouden hebben gekregen. Op basis van de beschikbare gegevens kunnen we niet aangeven om hoeveel mensen het gaat die dit betreft. Om die reden ligt de *extra instroom* in het doelgroepregister waarschijnlijk lager dan 10.000 personen, maar het is onduidelijk hoeveel lager.

Consequenties

- Onderzoeksvraag 2.6: Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van de verschillende manieren van toegang tot het doelgroepregister voor werkgevers, kandidaten en uitvoeringsorganisaties?
- Onderzoeksvraag 2.3 en 2.4: In hoeverre en op welke wijze draagt de praktijkroute bij aan een versnelling van de toegang van mensen tot de doelgroep van de banenafspraken? Leidt het hanteren van de praktijkroute ook tot meer plaatsingen?

Voordelen

De praktijkroute voorziet in de behoefte aan duidelijkheid. Alle betrokken partijen (werkgever, cliënt/werknemer en gemeente) willen graag weten waar zij aan toe zijn.

Bij invoering van de praktijkroute is voor iedereen helder dat, wanneer een cliënt niet in staat is het wettelijk minimumloon op de functie te verdienen volgens de loonwaardemeting, hij tot de doelgroep behoort. De loonwaardemeting wordt als een inzichtelijke methode beschouwd, omdat die direct samenhangt met de arbeidsproductiviteit op de werkplek. Bij regelmatige herhaling van de loonwaardemeting wordt inzichtelijk of de cliënt zich ontwikkelt en kan de loonkostensubsidie eventueel worden bijgesteld. Belangrijk bijkomend voordeel is dat de werkgever aanspraak kan maken op instrumenten die verbonden zijn met registratie in het doelgroepregister, primair de no-riskpolis, en hij verzekerd is van een werknemer die meetelt voor de banenafspraken. Hij weet dat bovendien al in een vroeg stadium. Tevens is het doorlopen van één procedure minder belastend voor cliënten en is te verwachten dat de indicatiestelling minder tijd in beslag neemt.

De praktijkroute zou tot gevolg hebben dat er veel meer potentiële kandidaten (ongeveer 91.200) beschikbaar zijn voor bemiddeling naar arbeid met recht op de inzet van instrumenten zoals de no-riskpolis en instroom in het doelgroepregister wanneer er een match tot stand komt. Wanneer de pool van kandidaten groter wordt, kan werkgevers naar verwachting een beter passend aanbod worden gedaan en hebben zij meer te kiezen. In de huidige situatie is dit niet altijd het geval. Dit betekent echter niet dat alle potentiële kandidaten ook toegelaten worden tot het doelgroepregister: dat gebeurt pas wanneer een werkgever een dienstverband aangaat met een kandidaat. De daadwerkelijke instroom blijft naar verwachting relatief beperkt.

In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de voordelen van de praktijkroute voor de primair betrokkenen. Het gaat hier om directe voordelen: meer partijen kunnen indirect voordeel genieten van aspecten van de praktijkroute. Zo geniet de werkgever direct voordeel van de no-riskpolis en mobiliteitsbonus, maar kunnen potentieel ook cliënt en gemeente hier indirect belang bij hebben, omdat werkgevers hierdoor mogelijk meer bereid zijn om cliënten met een beperking aan te nemen. Uit de tabel valt op te maken dat werkgevers in directe zin het meeste te winnen hebben bij de praktijkroute. De voordelen voor cliënten zullen sterk afhangen van de huidige positie van de cliënt en diens arbeidsvermogen. Wel kunnen we stellen dat wanneer de praktijkroute voldoende merkbare voordelen oplevert voor werkgevers, de kans groot is dat dit ook positieve gevolgen heeft voor cliënten en uitvoeringsorganisaties.

tabel 1 Voordelen van de praktijkroute voor betrokken partijen

	Werkgever	Cliënt	Uitvoeringsorganisatie
Duidelijkheid: loonwaarde <100% WML is toelating	X	X	X
Inzet no-riskpolis en mobiliteitsbonus	X		
Meetellen banenafspraken	X		
Eén procedure		X	
Snellere procedure	X	X	X
Toename omvang doelgroepregister	X		X

Bron: Panteia



Nadelen

Er leeft met name bij UWV, cliëntenvertegenwoordigers en vakbonden de vrees dat de praktijkroute zal leiden tot verdringing van cliënten die nu al in het doelgroepregister zijn opgenomen. Zij verwachten dat cliënten die via de praktijkroute instromen een minder zwakke positie hebben en dat daarmee de praktijkroute ook zal leiden tot een verruiming van de doelgroep.

Het is de realiteit van de arbeidsmarkt dat de beste kandidaten als eerste gekozen worden door werkgevers. Dat geldt ook voor mensen met een arbeidsbeperking: sommigen zijn makkelijker te bemiddelen dan anderen en zullen naar verwachting sneller werk vinden. In principe geldt: hoe hoger de loonwaarde, hoe makkelijker een cliënt te bemiddelen is naar werk. Maar wie feitelijk de beste kandidaat op een specifieke werkplek is, is sterk afhankelijk van de werkgever en het type functie, en hangt niet uitsluitend af van de loonwaarde. De gemiddelde loonwaarde van cliënten die al een indicatie banenafpraak hebben, is vergelijkbaar met de loonwaarde van cliënten die zijn afgewezen voor de indicatie, maar wel aan het werk zijn. Dit doet vermoeden dat er geen structureel verdringingseffect op zal treden van cliënten die al in het doelgroepregister zijn opgenomen. Dat laat onverlet dat de meest kwetsbare mensen, ongeacht de manier waarop zij instromen in het doelgroepregister, moeite zullen houden om werk te vinden. Concreet mag je verwachten dat meer mensen met een hogere loonwaarde uitstromen dan mensen met een relatief lage loonwaarde, en in die zin zal verdringing (blijven) bestaan. Dit wordt versterkt in die gemeenten waar een afweging wordt gemaakt tussen de kosten van bemiddeling naar arbeid en de inzet van instrumenten, en de besparing op de uitkeringslasten. Die afweging valt vooral nadelig uit voor cliënten met een veronderstelde lage loonwaarde (tussen 30 en 50%), waardoor zij in de praktijk zowel in de huidige situatie (na beoordeling door UWV) als met de praktijkroute niet overal naar werk worden bemiddeld.

Het voordeel van de loonwaardemeting als methode is dat deze direct gekoppeld is aan het functioneren van de cliënt op de werkplek. Nadeel is tevens dat de kwaliteit van de match zeer bepalend is voor de hoogte van de loonwaarde. Hierin zijn de persoonsgebonden kwaliteiten en gebreken niet volgens alle partijen voldoende gewaarborgd.

We kunnen concluderen dat de meeste nadelen van de praktijkroute betrekking hebben op cliënten. Er zijn wel grote verschillen tussen cliënten en lang niet allemaal krijgen zij te maken met nadelige effecten. Sommigen lopen het risico op verdringing, terwijl andere cliënten, die in de huidige situatie buiten de boot vallen, vooral baat hebben bij de praktijkroute.

Realisatie van de banenafpraak

De combinatie van een eenvoudiger en snellere procedure, duidelijkheid over de inzet van instrumenten en meer inzicht in de manier van beoordelen maken dat werkgevers naar verwachting meer bereid zijn om kandidaten met een beperking een kans te geven. Essentieel voor het realiseren van de banenafpraak is dat er naast voldoende vraag van werkgevers ook voldoende aanbod van kandidaten is. De toename van het aantal mensen dat in aanmerking komt voor het doelgroepregister betekent een vergroting van het aanbod, waarmee naar men hoopt voldoende aanbod gerealiseerd zal worden om aan de vraag te kunnen voldoen. Op deze manier zal de praktijkroute positieve effecten hebben op zowel de vraag- als de aanbodzijde, resulterend in het makkelijker en sneller realiseren van de banenafpraak.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Per 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). De Participatiewet komt voort uit het streven van de regering om tot een inclusieve arbeidsmarkt te komen, waarin plaats is voor mensen met en zonder beperking. Participatie, bij voorkeur via werk, zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid, draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale cohesie en de economie. De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. De doelgroep van de wet bestaat dan ook uit mensen met arbeidsvermogen die zijn aangewezen op, al dan niet tijdelijke, ondersteuning om in hun bestaan te voorzien en/of op ondersteuning om aan werk te komen.² Op die manier moet de Participatiewet resulteren in één regeling voor iedereen die in staat is om te werken maar daarbij ondersteuning nodig heeft.

In het Sociaal Akkoord dat de sociale partners in 2013 zijn overeengekomen met het kabinet is vastgelegd dat werkgevers en overheid gezamenlijk 125.000 extra banen realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking oplopend tot 2026 (Wet banenafspraken). Aan het behalen van deze doelstelling is de quotumregeling verbonden.

In 2015 en 2016 zijn verschillende malen bestuurlijke afspraken gemaakt om de Participatiewet en de Wet banenafspraken te verbeteren door verdere vereenvoudigingen. Eén van de mogelijkheden voor verbetering is de manier waarop mensen toegang krijgen tot het doelgroepregister. De huidige toegang tot het landelijke doelgroepregister verloopt via UWV, die toetst of iemand in aanmerking komt voor een baan uit de banenafspraken. Gemeenten helpen mensen die onder de Participatiewet vallen aan de slag. Ook UWV bemiddelt mensen naar werk. Ze hebben daarvoor verschillende instrumenten: loondispensatie (UWV in het kader van de Wajong), loonkostensubsidie (gemeenten in het kader van de Participatiewet), no-riskpolis en premiekorting (voor de doelgroep van de banenafspraken). Gemeenten bepalen de hoogte van de loonkostensubsidie op basis van een gevalideerde methodiek voor de loonwaardemeting.

De gemeenten lopen tegen het volgende aan bij de doelgroep Participatiewet. In de praktijk blijkt dat er mensen zijn die op een concrete werkplek verminderde loonwaarde hebben, maar geen indicatie voor de banenafspraken krijgen. Dit heeft consequenties voor cliënten en werkgevers die belemmerend zijn voor de toeleiding naar werk van deze mensen met een arbeidsbeperking. De wens is geuit om via de loonwaardemeting op de werkplek toegang tot het doelgroepregister mogelijk te maken. Deze mogelijkheid van toelating wordt de "praktijkroute" genoemd.

Huidige toelating tot het landelijk doelgroepregister

UWV onderzoekt of iemand uit de doelgroep van de Participatiewet in staat is het Wettelijk Minimumloon (WML) te verdienen, wanneer de gemeente of deze burger een aanvraag indient voor een indicatie banenafspraken. Dit toetst UWV aan de hand van

² Memorie van Toelichting, Participatiewet, p.31-32.



een aantal drempelfuncties. Drempelfuncties kennen een lichte arbeidsbelasting. Als een cliënt op geen enkele drempelfunctie het WML kan verdienen door ziekte of een handicap, dan krijgt desbetreffende burger een indicatie banenafspraken. Daarbij geldt de verwachting dat de ziekte of handicap sinds de beoordeling nog minimaal zes maanden duurt.³

De praktijkroute

Als de praktijkroute toegang gaat verschaffen tot het doelgroepregister, dan verloopt die toegang via de loonwaardemeting door de gemeente. Wanneer de gemeente vermoedt dat een cliënt niet in staat is het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen, dan laat zij op de werkplek een loonwaardemeting uitvoeren. Gemeenten zijn verplicht een gevalideerde loonwaardemethodiek te gebruiken en daarvoor gecertificeerde deskundigen in te zetten. De loonwaardemeting wordt op de werkplek uitgevoerd, die kan plaatsvinden tijdens de proefplaatsing. Uit de loonwaardemeting blijkt wat de loonwaarde van een cliënt is ten opzichte van de norm voor de betreffende functie. Wanneer de geconstateerde loonwaarde lager is dan 100% van het wettelijk minimumloon, kan de cliënt op die werkplek met voltijdse arbeid niet het minimumloon verdienen en behoort hij tot de doelgroep van de banenafspraken. Om het gemis aan loonwaarde op te vangen kan de gemeente de werkgever een loonkostensubsidie toekennen. De uitkomst van de loonwaardemeting wordt gebruikt om de hoogte van de loonkostensubsidie vast te stellen⁴. De loonkostensubsidie kan worden herzien of vervallen na een herhaling van de loonwaardemeting, als blijkt dat de cliënt een hogere of lagere loonwaarde heeft, of als iemand het WML kan verdienen.

Als de praktijkroute wordt opengesteld, dan verloopt het volledige proces van toelating tot het doelgroepregister voor een deel van de mensen met een arbeidsbeperking via de gemeente. De gemeente voert de loonwaardemeting op de werkplek uit⁵. Als blijkt dat een cliënt niet in staat is het wettelijk minimumloon op de werkplek te verdienen, dan wordt hij opgenomen in het doelgroepregister. UWV beheert het doelgroepregister. UWV en gemeenten zullen daarom afspraken moeten maken over de werkprocessen en onderlinge samenwerking bij de instroom in het doelgroepregister.

1.2 Doel- en vraagstelling

Met de Proeftuin in de Gemeente Amsterdam is de problematiek van toelating tot het doelgroepregister op kleine schaal onderzocht door middel van een pilot. De bedoeling van het voorliggende onderzoek is om een landelijk beeld te genereren van de inhoud en de gevolgen van de praktijkroute. De doelstelling van het onderzoek is tweeledig. Ten eerste poogt het onderzoek om in kaart te brengen wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen mensen die een indicatie voor de banenafspraken van UWV hebben gekregen en de mensen die daarvoor zijn afgewezen, maar beide wel een verminderde loonwaarde hebben. Ten tweede moet het onderzoek inzicht bieden in de gevolgen van de praktijkroute voor de aard en de omvang van het doelgroepregister, de procedure en het realiseren van de banenafspraken.

³ UWV, Factsheet Indicatie banenafspraken van UWV, zie ook bijlage 2.

⁴ Gemeenten zijn niet verplicht om het instrument loonkostensubsidie in te zetten. Zij kunnen dus besluiten geen loonkostensubsidie toe te kennen, ondanks een geconstateerde verminderde loonwaarde.

⁵ Sommige gemeenten laten dit doen door derde partijen, waaronder UWV.

Onderzoeksvragen

In navolging op de doelstelling kent het onderzoek twee centrale onderzoeksvragen, met een aantal deelvragen.

1. Welke relevante overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de mensen die een positieve doelgroepbeoordeling van UWV hebben gekregen en de mensen van wie op basis van een gevalideerde loonwaardemeting op de werkplek is vastgesteld dat zij een loonwaarde lager dan het wettelijk minimumloon hebben?
2. Wat zijn de gevolgen wanneer de mensen die vallen onder de Participatiewet via de praktijkroute worden toegelaten tot de doelgroep van de banenafpraak?
 - 2.1 Wat is de potentiële omvang van de groep mensen die in aanmerking komt voor toelating tot het doelgroepregister via de praktijkroute?
 - 2.2 Kan er, op basis van de gevonden verschillen en overeenkomsten onder onderzoeksvraag 1, onderscheid worden aangebracht in de groep mensen die van de praktijkroute gebruik zouden kunnen maken? Zo ja, op welke wijze kan dit onderscheid worden aangebracht?
 - 2.3 In hoeverre en op welke wijze draagt de praktijkroute bij aan een versnelling van de toegang van mensen tot de doelgroep van de banenafpraak?
 - 2.4 Leidt het hanteren van de praktijkroute ook tot meer plaatsingen?
 - 2.5 Wanneer mensen sneller aan het werk geholpen worden en het gebruik van de praktijkroute tot meer plaatsingen leidt, hoe kunnen dan de verschillen met de route via UWV worden geduid?
 - 2.6 Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van de verschillende manieren van toegang tot het doelgroepregister, voor uitvoeringsorganisaties, kandidaten en werkgevers?

1.3 Opzet van het onderzoek

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een aantal onderzoeksmethoden. We bespreken ze hieronder.

Dossierstudie

In drie arbeidsmarktregio's vond dossierstudie plaats, namelijk in Groot-Amsterdam, Noordoost-Brabant en Stedendriehoek & Noord-Veluwe. In vrijwel alle gemeenten⁶ in die regio's is ter plaatse dossierstudie uitgevoerd. Via een aselechte steekproef is 20% van de dossiers geraadpleegd, resulterend in een totaal van 170 dossiers. De in het onderzoek betrokken dossiers zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:

- Beoordeeld door UWV, indicatie banenafpraak toegekend, ook loonwaardemeting;
- Beoordeeld door UWV, indicatie banenafpraak toegekend, geen loonwaardemeting;
- Beoordeeld door UWV, indicatie banenafpraak afgewezen, wel loonwaardemeting;
- Uitsluitend loonwaardemeting, geen beoordeling door UWV.

De geselecteerde dossiers zijn beoordeeld op een aantal criteria die te maken hebben met de persoon zelf (zoals leeftijd, geslacht en het hebben van een startkwalificatie) en criteria die betrekking hebben op het werk (zoals arbeidsproductiviteit, zelfstandigheid en het nakomen van afspraken). In hoofdstuk 3 komt dit nader aan de orde. Met de dossierstudie werd beoogd te analyseren welke overeenkomsten en verschillen er zijn tussen mensen die wel een indicatie banenafpraak krijgen en de mensen die worden afgewezen voor de indicatie banenafpraak. Ook was de dossierstudie bedoeld om eventuele aanvullende criteria voor toelating tot het doelgroepregister te kunnen formuleren.

⁶ Gemeente Diemen en Gemeente Zutphen maakten geen onderdeel uit van het onderzoek.



Kwantitatieve analyse

Aanvullend is in de arbeidsmarktregio's en op landelijk niveau aanvullend cijfermateriaal opgevraagd om een schatting te kunnen maken van de omvang van de instroom via de praktijkroute.

Interviews

Door middel van individuele interviews en groepsgesprekken zijn de stakeholders betrokken bij het onderzoek. In de drie arbeidsmarktregio's heeft een groepsgesprek plaatsgevonden waarvoor alle betrokken partijen zijn uitgenodigd. Op landelijk niveau hebben individuele interviews plaatsgevonden, voornamelijk telefonisch. Met de volgende partijen heeft een interview plaatsgevonden:

- VNG
- UWV
- Divosa
- Cedris
- VNO-NCW / MKB-Nederland
- FNV
- CNV
- Wethouders van Amsterdam, Den Bosch en Enschede

Een volledig overzicht van respondenten is opgenomen in Bijlage 1.

De interviews hadden vooral tot doel om de huidige problematiek helder in beeld te krijgen en de gevolgen van de praktijkroute in kaart te brengen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt in kaart gebracht welke problemen zich in de huidige situatie voordoen, die wordt gekenmerkt door de beoordeling door UWV voor toelating tot het doelgroepregister. Hoofdstuk 3 schetst de overeenkomsten en verschillen tussen mensen met en mensen zonder indicatie. In hoofdstuk 4 wordt dieper in gegaan op de potentiële omvang van de instroom via de praktijkroute. De gevolgen van de praktijkroute en de voor- en nadelen ervan worden geanalyseerd in hoofdstuk 5.

2 Problematiek

Er doen zich in de huidige situatie problemen voor die verband houden met de toelating tot het doelgroepregister en die belemmerend zijn voor de toeleiding naar werk van mensen met een arbeidsbeperking. Om de consequenties van de invoering van de praktijkroute en de verschillen met de huidige toegang tot het doelgroepregister goed te kunnen duiden, analyseren we in dit hoofdstuk eerst welke problemen zich voordoen. Achtereenvolgens gaan we in op problemen met de omvang van het huidige doelgroepregister, de mogelijkheden voor bemiddeling en problemen die dat met zich meebrengt en problemen die samenhangen met de wijze van beoordelen.

2.1 Samenstelling en omvang van het Doelgroepregister

In het doelgroepregister staan de mensen geregistreerd die wel arbeidsvermogen hebben, maar niet het Wettelijk Minimumloon kunnen verdienen. UWV beheert dit doelgroepregister en beoordeelt of iemand tot de doelgroep behoort en dus wordt opgenomen in het doelgroepregister. Het doelgroepregister is verbonden aan het Sociaal Akkoord: werkgevers en overheid hebben zich gecommitteerd om 125.000 banen te creëren voor mensen die zijn opgenomen in het doelgroepregister.

Het doelgroepregister bestaat voor een deel uit mensen die vóór 2015 onder een andere regeling vielen. Daarnaast worden sinds 1 januari 2015 nieuwe mensen in het doelgroepregister opgenomen. In het doelgroepregister zijn c.q. worden de volgende groepen mensen opgenomen die onder de banenafspraken⁷ vallen:

Na beoordeling indicatie banenafpraak door UWV:

- mensen met een ziekte of handicap die onder de Participatiewet vallen en niet 100 procent van het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.

Worden automatisch door UWV toegevoegd:

- mensen in de Wajong die kunnen werken⁸;
- mensen met een Wsw-indicatie;
- mensen met een Wiw-baan of ID-baan;

Op verzoek toegevoegd:

- leerlingen en schoolverlaters van het voortgezet speciaal onderwijs (vso), die na 1 april 2016 bij UWV een verzoek hebben ingediend om opgenomen te worden in het doelgroepregister;

De praktijkroute heeft alleen invloed op de omvang van de eerste groep mensen. Het kan bij deze groep ook gaan om mensen die al enige tijd werken met loonkostensubsidie. Deze mensen kunnen via een beoordeling indicatie banenafpraak door UWV of – indien mogelijk gemaakt – via de praktijkroute in het doelgroepregister worden opgenomen.

⁷ In het doelgroepregister zijn ook werknemers opgenomen die alleen met een voorziening (bijvoorbeeld een aangepaste auto of speciaal hulpmiddel voor de computer) in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen. Omdat deze mensen al werken, vallen zij niet onder de Banenafpraak.

⁸ Op dit moment zijn alle mensen met een Wajong-uitkering opgenomen in het doelgroepregister. Blijkt na de herbeoordeling in 2016 of 2017 dat iemand geen arbeidsvermogen heeft, dan wordt de registratie in het doelgroepregister beëindigd.



Hieruit blijkt al dat de mensen in het doelgroepregister een uiteenlopende achtergrond hebben, met verschillen in arbeidsvermogen en arbeidsparticipatie. Een deel van de populatie in het doelgroepregister is niet direct bemiddelbaar naar (regulier) werk. De oorzaak hiervoor kan zijn dat zij al werk hebben, maar ook dat zij geen arbeidsvermogen hebben of uitsluitend in aanmerking komen voor beschermt werk. De groep van jongeren die komt van het speciaal onderwijs (vso en pro) is niet altijd beschikbaar voor werk, omdat een deel van hen een opleiding volgt of dat gaat doen. Ook is er een groep van mensen die op dit moment niet beschikbaar is voor arbeid, maar wel arbeidspotentieel heeft voor de (nabije) toekomst. Enkele gemeenten hebben tevens aangegeven dat er Wajongers in het doelgroepregister zijn opgenomen die wel in staat zijn het WML of meer dan dat te verdienen. Het doelgroepregister geeft om deze redenen volgens betrokken partijen, met name gemeenten, geen goed beeld van het arbeidspotentieel voor de banenafspraken. We zien dus een grote variatie tussen mensen binnen het huidige doelgroepregister.

Hoe dit in de praktijk uitpakt blijkt uit een onderzoek in de regio Noordoost-Brabant. Daar zitten 14.870 cliënten in het doelgroepregister. Volgens UWV hebben 4.010 mensen, exclusief de mensen die vallen onder de Participatiewet, arbeidspotentieel, maar van hen zijn er slechts 460 direct bemiddelbaar naar werk. Gemeenten hebben 92 mensen die vallen onder de Participatiewet en die direct plaatsbaar zijn van een totaal van 860 (11%). De rest is al werkend, volgt een opleiding of is bezig met arbeidsversterking. In totaal ligt het aantal direct bemiddelbare kandidaten in het doelgroepregister voor de regio Noordoost-Brabant op 552 (bijna 4%).⁹

Ook partijen in het veld delen grotendeels de mening dat de omvang van het doelgroepregister achterblijft bij de verwachtingen, vooral waar het gaat om het aantal mensen dat bemiddelbaar is naar werk. Werkgevers ervaren dat intermediairs er niet altijd in slagen om voldoende kandidaten uit het doelgroepregister voor te stellen, iets wat gemeenten en andere partijen bevestigen. Dit resulteert erin dat werkgevers een negatief antwoord krijgen op hun verzoek om een kandidaat voor te stellen uit het doelgroepregister, of het idee hebben niet te kunnen kiezen. Werkgevers vragen in veel gevallen wel om enkele kandidaten voor te stellen, zodat zij een kandidaat kunnen selecteren die het beste binnen het bedrijf past.

2.2 Bemiddeling

De meeste betrokkenen zijn het erover eens dat de realiteit is dat het veel moeite kost om mensen met een beperking, in welke mate dan ook, succesvol naar werk te bemiddelen. Zichtbaar is volgens de meeste partijen eveneens dat werkgevers sinds het Sociaal Akkoord, inclusief de dreiging van de quotumregeling, meer open staan voor mensen met een beperking. Daarmee is een succesvolle match echter nog niet gemaakt.

Steeds meer werkgevers vragen naar kandidaten uit het doelgroepregister: grote bedrijven doen dat sowieso, maar ook steeds meer MKB-bedrijven doen dat. Zij kennen de regelgeving, willen voldoen aan de banenafspraken en bovendien willen zij gebruik maken van de instrumenten die beschikbaar zijn voor mensen met een indicatie banenafspraken. De quotumregeling als stok achter de deur is een belangrijke stimulans om te kiezen voor kandidaten uit het doelgroepregister. Daarnaast is het voor werkgevers van groot belang dat zij de risico's die gepaard gaan met het werken met arbeidsbeperkten zo veel mogelijk afdekken. De no-riskpolis is één van de

⁹ Regionaal Werkbedrijf Noordoost-Brabant, Rapportage transparantie Doelgroepregister (juli 2016).

belangrijkste instrumenten voor werkgevers, omdat daarmee de kosten van ziekte niet voor rekening van de werkgever komen. De no-riskpolis is echter uitsluitend beschikbaar voor cliënten die in het doelgroepregister zijn opgenomen. Dat geldt eveneens voor de mobiliteitsbonus. Dit zijn belangrijke redenen voor werkgevers om uitsluitend kandidaten met een indicatie banenafpraak te selecteren voor een baan.

Concreet betekent dit voor gemeenten dat zij slechts een klein deel van hun populatie aan kunnen bieden. De cliënten die geen indicatie banenafpraak hebben, komen dan niet in aanmerking, terwijl de gemeente van hen een beredeneerd vermoeden heeft dat zij niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. In de praktijk is deze groep moeilijker naar werk te bemiddelen dan cliënten die wel een indicatie voor de banenafpraak hebben gekregen. Sommige partijen stellen dus dat zij in deze situatie de meest kwetsbare groep zijn.

Inzet van instrumenten

Werkgevers die bereid zijn om mensen met een arbeidsbeperking een kans te geven hebben bovenal behoefte aan eenduidigheid. Zij willen graag weten waar ze aan toe zijn en wat ze kunnen verwachten. In de huidige situatie is het voor gemeenten zeer moeilijk om die duidelijkheid te verschaffen. Bij aanvang van het traject is vaak nog niet duidelijk of een kandidaat een indicatie banenafpraak zal krijgen, en dus ook niet of de werkgever aanspraak kan maken op de no-riskpolis en mobiliteitsbonus. De hoogte van de loonkostensubsidie is eveneens nog niet bekend, omdat er nog geen loonwaardemeting heeft plaatsgevonden. In de regel kan een cliënt met een proefplaatsing aan het werk met behoud van uitkering, waarna na vier tot zes weken de loonwaardemeting plaatsvindt. Dat levert voor de werkgever informatie op die hij kan gebruiken om te beslissen of hij de proefplaatsing om wil zetten in een arbeidscontract. Consulents van gemeenten kunnen echter niet (goed) inschatten of het waarschijnlijk is dat een cliënt opgenomen zal worden in het doelgroepregister. De indicatiestelling voor de banenafpraak duurt volgens gemeenten 8 tot 16 weken. In de tussentijd is het niet mogelijk om de werkgever een aanbod te doen en hem duidelijkheid te verschaffen over de in te zetten instrumenten. Dit betekent dat het tot de uitslag over de indicatie niet mogelijk is om een contract te sluiten, omdat de indicatie geen terugwerkende kracht kent: de no-riskpolis en mobiliteitsbonus zijn dan niet beschikbaar.

2.3 Wijze van beoordelen

Er is een duidelijk verschil in de manier van beoordelen tussen gemeenten en UWV. UWV beoordeelt of iemand door ziekte of gebrek niet in staat is het wettelijk minimumloon te verdienen aan de hand van een aantal drempelfuncties. Deze drempelfuncties zijn bestaande, licht belastende functies. Als een cliënt op geen van de drempelfuncties het wettelijk minimumloon kan verdienen door ziekte of gebrek en de verwachting is dat dit nog minimaal zes maanden zal duren, dan krijgt diegene een indicatie banenafpraak.

De gemeente beoordeelt een cliënt op de werkplek door middel van een gevalideerde loonwaardemeting op tempo, kwaliteit en inzetbaarheid. Verlies in termen van productie, kwaliteit of de taken die iemand uit kan voeren, worden op die manier meegewogen in de beoordeling. Uit de meting komt een percentage arbeidsprestatie van de norm voor de functie waarop de kandidaat geplaatst is¹⁰.

¹⁰ In bijlage 2 is een uitgebreide beschrijving van de loonwaardemeting en de beoordeling door UWV opgenomen.



Het resultaat van deze verschillende beoordelingsmethoden is dat ook de uitkomsten kunnen verschillen. Het komt in de praktijk regelmatig voor dat een cliënt aan het werk is met een verminderde loonwaarde, maar toch is afgewezen voor de indicatie banenafpraak. Dit is voor betrokken partijen, primair voor werkgever en cliënt, moeilijk te begrijpen. Dat heeft consequenties voor de bereidheid van werkgevers om een cliënt aan te nemen, bijvoorbeeld als de proefplaatsing uitwijst dat de cliënt niet in staat is om het WML te verdienen, maar afgewezen wordt voor de indicatie banenafpraak. Daarnaast lijkt het erop dat de verschillende uitkomsten ook het draagvlak voor het systeem negatief beïnvloeden. Met name werkgevers kunnen het systeem percipiëren als ambigu: er zijn cliënten met een lage loonwaarde die geen indicatie krijgen, terwijl andere cliënten met een relatief hoge loonwaarde wel een indicatie hebben.

Primair werkgevers hebben een sterke behoefte om te begrijpen hoe een beoordeling tot stand komt. Voor de werkgever is zichtbaar hoe een cliënt in de praktijk presteert. De loonwaardemeting is gekoppeld aan de loonkostensubsidie en daarmee wordt het productiviteits- en kwaliteitsverlies tussen de loonwaarde en het WML gecompenseerd. Bij de beoordeling van UWV is dat niet zichtbaar. Daar waar cliënten vergelijkbare prestaties leveren, maar toch verschillend worden beoordeeld voelt dat voor de werkgever als oneerlijk. Voor hem is de prestatie van een werknemer het enige criterium.

Veel van de betrokken partijen kaarten aan dat de beoordelingsmethode van UWV te ver van de praktijk af staat. De drempelfuncties die UWV hanteert komen niet altijd overeen met de (regionale) arbeidsmarkt, wat de mogelijkheid van de cliënt om het wettelijk minimumloon te verdienen ernstig beperkt. Daarnaast leven er bij partijen zoals werkgevers, gemeenten en SW-bedrijven twijfels over de mate waarin een cliënt op de drempelfunctie in de praktijk in staat is om het wettelijk minimumloon te verdienen. Zij signaleren dat de werkelijke productiviteit en capaciteiten soms afwijken van de inschatting van UWV. Deze partijen beschouwen de beoordeling door UWV als een papieren werkelijkheid, die niet strookt met de realiteit van het aanbod van werk in de regio en de capaciteiten van de cliënt.

3 Overeenkomsten en verschillen tussen mensen met en mensen zonder indicatie

In drie arbeidsmarktregio's is een dossierstudie gedaan van cliënten van 11 gemeenten om vast te stellen wat de kenmerken van de verschillende cliëntgroepen zijn. Het gaat om de regio's Groot-Amsterdam, Noordoost-Brabant en Stedendriehoek & Noord-Veluwe. In totaal zijn 170 dossiers van cliënten met een arbeidsbeperking bestudeerd. Daarmee worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Welke relevante verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de mensen die een doelgroepbeoordeling van UWV hebben gekregen en de mensen van wie op basis van een gevalideerde loonwaardemeting op de werkplek is vastgesteld dat zij een loonwaarde hebben lager dan het wettelijk minimumloon?
- Kan op basis van de gevonden overeenkomsten en verschillen tussen mensen onderscheid worden aangebracht in de groep mensen die van de praktijkroute zou kunnen maken? Zo ja, op welke wijze kan dit onderscheid worden aangebracht?

3.1 Opzet van de dossierstudie

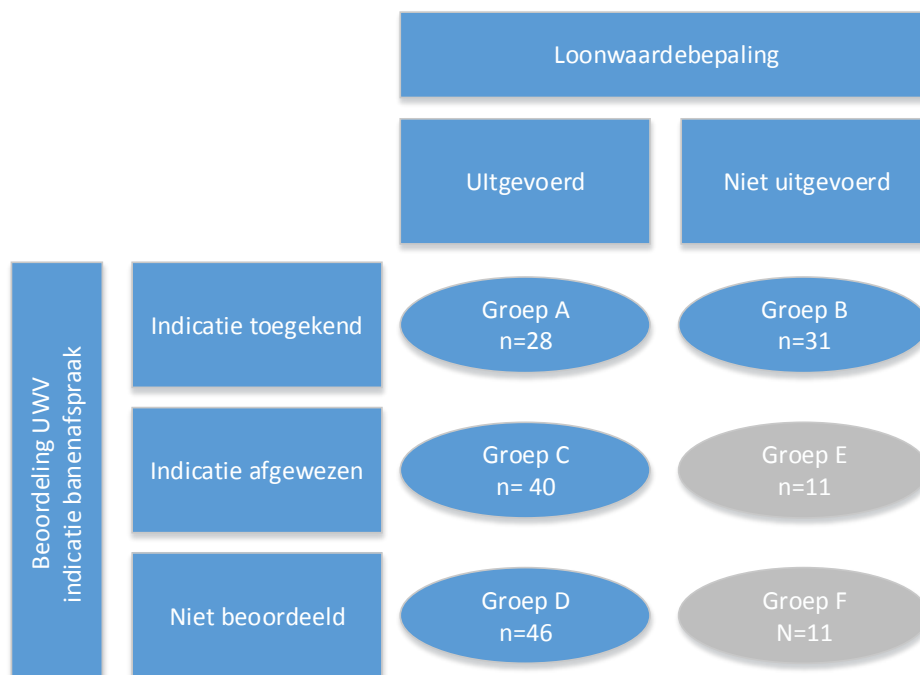
Cliëntgroepen

De cliëntendossiers zijn verdeeld naar zes elkaar uitsluitende categorieën. In figuur 1 is weergegeven hoe de cliëntgroepen zijn ingedeeld.

Vanwege het uitsluiten van overlap tussen de categorieën, wordt gerapporteerd over 145 dossiers van de in totaal 170 onderzochte dossiers. De laatste twee groepen die in de figuur zijn opgenomen zijn niet in de rapportage betrokken omdat ze voor het onderzoek minder relevant zijn en omdat de aantallen dossiers per groep te gering zijn om een betrouwbaar profiel van de groep te schetsen. Er waren 2 dossiers niet bruikbaar. Gelet op de soms geringe aantallen dossiers per gedefinieerde groep cliënten, moeten de percentages in de tabel daarom niet als 'harde feiten' worden opgevat, maar als een goede indicatie van de uitkomst, die met een zekere bandbreedte gehanteerd kan worden.



figuur 1 Verdeling in cliëntgroepen



Bron: Panteia

Criteria

De dossiers zijn onderzocht op de volgende criteria: persoonskenmerken, arbeidsbelemmeringen en arbeidsmogelijkheden. De van tevoren opgestelde criteria bleken werkbaar voor de dossierstudie, maar niet in alle dossiers komen alle criteria (op dezelfde wijze) voor. In sommige gevallen is de invulling van de criteria de resultante van het oordeel van de onderzoekers over het dossier. In andere gevallen konden sommige criteria niet of onvoldoende worden beoordeeld.

In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de kenmerken van de verschillende cliëntgroepen. De resultaten zijn tot stand gekomen op basis van de dossierstudie.

tabel 2 Kenmerken van cliëntgroepen op basis van de dossierstudie

	Groepen cliënten			
	A	B	C	D
	Beoordeeld UWV, toegelaten tot doelgroep en Loonwaardemeting gemeente	Beoordeeld UWV, toegelaten tot doelgroep, geen Loonwaardemeting gemeente	Beoordeeld UWV, niet toegelaten tot doelgroep, wel Loonwaardemeting gemeente	Loonwaardemeting door gemeente, geen beoordeling door UWV
Gegevens cliënten				
Aantal cliënten	28	31	40	46
Kenmerken				
Leeftijd (gemiddeld)	35	37	43	43
Geslacht	31% vrouw, 69% man	50% vrouw, 50% man	15% vrouw, 85% man	33% vrouw, 67% man
Beheersing van de Nederlandse taal	84% goed	73% goed	74% goed	74% goed
Criteria				
Arbeidsbelemmeringen				
Fysieke beperking	44%	52%	64%	37%
Doof				
Blind / slecht ziend				
Verstandelijke beperking	19%	18%	3%	4%
Vermoeden van laag IQ	25%	18%	18%	9%
Autisme		5%		4%
Psychische beperking	16%	23%	10%	20%
Andere psychosociale problematiek	78%	64%	56%	61%
Chronische ziekte	6%	14%	13%	6%
Arbeidsmogelijkheden				
Beschikt de cliënt over een startkwalificatie (havo/vwo-diploma of MBO-2 of hoger)	16%	41%	38%	22%
Welke loonwaarde (% WML) is in de laatste meting vastgesteld	gemiddeld 54%, loopt uiteen van 20% tot 78%		gemiddeld 56%, loopt uiteen van 29% tot 89%	gemiddeld 55%, loopt uiteen van 20% tot 88%
Heeft de cliënt werkervaring in een reguliere functie (meer dan 12 uur p/week voor minimaal 6 maanden aaneengesloten)	91% werkt nu en/of heeft recente ervaring	59% werkt nu en/of heeft recente ervaring	87% werkt nu en/of heeft recente ervaring	96% werkt nu en/of heeft recente ervaring
Indien werkervaring: hoe recent?	vanaf ca. 1 jaar geleden tot nu werkend	vanaf ca. 6 jaar geleden tot nu werkend	vanaf ca. 1 jaar geleden tot nu werkend	vanaf ca. 1 jaar geleden tot nu werkend
Indien werkervaring: uur p/week	gemiddeld 32 uur/week	gemiddeld 20 uur/week	gemiddeld 33 uur/week	gemiddeld 29 uur/week
Wat is (het oordeel over) de arbeidsproductiviteit	matig tot laag, traag werken, loopt uiteen van 38% tot 80%, gemiddeld 58%	verwacht wordt een matige productiviteit	matig tot laag, traag werken, loopt uiteen van 33% tot 73%, gemiddeld 56%	matig tot laag, traag werken, loopt uiteen van 25% tot 80%, gemiddeld 58%
Is de cliënt stressbestendig	72% matig tot niet	55% matig tot niet	62% matig tot niet	48% matig tot niet
Is de cliënt in staat tot samenwerken	41% matig tot slecht	32% matig tot slecht	26% matig tot slecht	24% matig tot slecht
Kan de cliënt zelfstandig werken (zowel 1 taak zelfstandig uitvoeren als dag zelfstandig invullen)	41% wel	32% wel	49% wel	35% wel
Hoe is het concentratievermogen	66% matig tot slecht	45% matig tot slecht	54% matig tot slecht	26% matig tot slecht
Hoe zijn de sociale vaardigheden	38% goed	36% goed	49% goed	37% goed
Hoe zijn de communicatievaardigheden	41% goed	41% goed	51% goed	33% goed
Kan de cliënt afspraken nakomen	68% goed	45% goed	27% goed	52% goed

Bron: Panteia, 2016



Toelichting bij de uitkomsten in tabel 2

Gelet op het beperkte aantal waarnemingen per groep in de tabel, plaatsen we bij de uitkomsten de kanttekeningen die horen bij een onderzoek gebaseerd op kleine steekproeven. Als voorbeeld gebruiken we het percentage cliënten met een fysieke beperking. De vier onderscheiden groepen hebben allemaal een verschillend percentage cliënten met een fysieke beperking. Zo heeft groep C een percentage fysieke beperking van 64%, terwijl ditzelfde kengetal voor groep D 37% is. Dit hoeft nog niet te betekenen dat de groepen C en D daadwerkelijk van elkaar verschillen wat betreft dit percentage. De reden hiervoor is dat het waargenomen percentage fysieke beperking binnen iedere groep een uitkomst is van een kleine steekproef. Het werkelijke percentage kan alleen worden achterhaald wanneer alle leden van elke groep worden onderzocht. Dit was in dit onderzoek niet mogelijk en ook niet nodig. Statistisch kunnen we namelijk bekijken of de groepen wat betreft het percentage fysieke beperking van elkaar verschillen. Daaruit blijkt dat dit voor dit kengetal niet het geval is.¹¹

3.2 Persoonskenmerken

In de dossierstudie zijn de persoonskenmerken leeftijd, geslacht en beheersing van de Nederlandse taal betrokken. Op leeftijd en beheersing van de Nederlandse taal komen de 4 groepen overeen. De gemiddelde leeftijd van de cliënten in de groepen loopt uiteen van 35 tot 43 jaar. Ook de verdeling naar geslacht vertoont veel overeenkomsten. Een uitzondering vormt groep C. De cliënten die zijn afgewezen voor de indicatie banenafpraak, maar wel een verminderde loonwaarde hebben, bestaat voor 85% uit mannen.

3.3 Arbeidsbelemmeringen

De criteria die gehanteerd zijn voor het in beeld brengen van arbeidsbelemmeringen waren:

- Fysieke beperking
- Doof
- Blind / slechtziend
- Verstandelijke beperking
- Vermoeden van laag IQ
- Autisme
- Psychische beperking
- Andere psychosociale problematiek
- Chronische ziekte.

Eén of twee uitzonderingen daargelaten kwamen bij geen van de onderzochte groepen dove en/of blinde cliënten voor. In zeer geringe mate kwam autisme voor bij de groepen B en D. Deze belemmeringen kunnen wij daarom niet in de vergelijking meenemen.

¹¹ Wanneer we rekening houden met de variabiliteit die komt kijken bij een steekproeftrekking constateren we dat wanneer de steekproef uit groep A 100 maal zou worden herhaald, het daadwerkelijke percentage fysieke beperking in 95 gevallen tussen de 26% en 62% ligt. Voor groep B geldt dat het daadwerkelijke percentage fysieke beperkingen bij 100 herhalingen van de steekproef in 95 gevallen tussen de 24% en 70% ligt. Voor groep C is dit tussen de 49% en 79% en voor groep D tussen de 23% en 51%. Hieruit blijkt dat alle groepen een bepaalde mate van overlap hebben in de bandbreedte waarbinnen het daadwerkelijke percentage fysieke beperking ligt. Dit brengt ons tot de conclusie dat de vier genoemde groepen niet van elkaar verschillen wat betreft het kenmerk percentage fysieke beperking, zonder dat we het daadwerkelijke percentage fysieke beperking voor iedere groep weten. Dit geldt uiteraard ook voor de groepen C en D: op basis van de steekproef kunnen we niet concluderen dat deze groepen van elkaar verschillen op het kenmerk fysiek beperkten, terwijl hun percentages toch 27 procentpunt verschillen. Op deze wijze moeten ook de overige percentages in tabel 3 worden geïnterpreteerd.

Over het algemeen zijn er veel overeenkomsten tussen de groepen. Hieronder beschrijven we kort per type beperking de meest opvallende verschillen en overeenkomsten tussen de groepen.

Andere psychosociale problematiek

Alle groepen cliënten hebben te maken met een grote diversiteit aan psychosociale problemen. Deze beperking komt voor bij een grote meerderheid van de mensen (56% tot 78%). Dit soort problemen wordt door UWV niet als arbeidbelemmerend gezien, tenzij medisch aantoonbaar is gemaakt dat deze voortkomen uit ziekte of gebrek. UWV indiceert cliënten op basis van aantoonbaar vast te stellen ziekten en gebreken. Dat is bij dit type problemen lastig. Wanneer psychosociale problemen de arbeidsproductiviteit beïnvloeden, komt dit tot uiting in de loonwaardemeting op de werkplek.

Bij psychosociale problemen komen we vooral problemen tegen op de volgende terreinen:

- Concentratieproblemen, verward, vergeetachtig
- Stressgevoeligheid
- Laag werktempo, lage belastbaarheid
- Drank en/of drugsverslaving
- Onaangepast gedrag, houdt zich niet aan afspraken, te veel praten tijdens het werk, slechte motivatie
- Door traumatische ervaringen beperkt belastbaar, angstklachten, spanningsklachten, slaapproblemen
- Depressiviteit, grote stemmingswisselingen
- Laag zelfbeeld
- Problemen in de familiesfeer
- Laag gemiddeld intelligentieniveau, grote moeite met lezen, schrijven, rekenen
- Slechte taalbeheersing, slechte communicatieve vaardigheden
- Schuldenproblematiek.

Fysieke beperking

Bij het criterium fysieke beperking zien we dat bij cliënten beoordeeld door UWV die geen indicatie banenafpraak hebben ontvangen maar waarbij wel een loonwaardemeting is gedaan (groep C) deze beperking relatief veel voorkomt (64% van de cliënten). De klachten die deze cliënten hebben zijn:

- slijtage
- vatbaar voor infecties vanwege verminderde afweer
- rugklachten
- uithoudingsvermogen, snel geen energie meer
- problemen met tillen, lang achtereen staan e.d.
- problemen met het bewegingsapparaat.

Het gaat in groep C om beperkingen die door de cliënten zelf zijn genoemd en die naar voren komen in de loonwaardemeting.

Verstandelijke beperking

Cliënten die de indicatie banenafpraak hebben gekregen van UWV zijn meer dan de andere groepen verstandelijk beperkt (gemiddeld 18%, vs. 4%). Dat is hier alleen opgenomen wanneer deze beperking medisch gediagnosticeerd is.

Psychische beperking

Deze beperking komt minder voor bij groep C (10% van de mensen beoordeeld door UWV, afgewezen voor de indicatie banenafpraak, wel loonwaardemeting). Bij de andere groepen komt deze beperking voor bij 16% tot 23% van de mensen.



3.4 Arbeidsmogelijkheden

De arbeidsmogelijkheden zijn geïnventariseerd aan de hand van de volgende criteria:

- startkwalificatie (havo/vwo-diploma of MBO-2 of hoger)
- gemeten loonwaarde (% WML)
- werkervaring in een reguliere functie (meer dan 12 uur p/week voor minimaal 6 maanden aaneengesloten)
- het oordeel over:
 - arbeidsproductiviteit
 - stressbestendigheid
 - in staat zijn tot samenwerken
 - in staat zijn tot zelfstandig werken (zowel 1 taak zelfstandig uitvoeren als een dag zelfstandig invullen)
 - concentratievermogen
 - sociale vaardigheden
 - communicatieve vaardigheden
 - nakomen van afspraken.

Ook qua arbeidsmogelijkheden zijn er meer overeenkomsten tussen de groepen dan verschillen. Hieronder beschrijven we de meest opvallende uitkomsten.

Beschikken over een startkwalificatie

In groep A (cliënten met indicatie van UWV en een loonwaardemeting) valt op dat dat deze cliënten minder vaak over een startkwalificatie beschikken (16% vs. gemiddeld 22% tot 41%) dan cliënten in de andere groepen.

Loonwaarde

De belangrijkste overeenkomst is dat de gemiddelde loonwaarde die in de laatste loonwaardemeting werd vastgesteld voor de groepen A, C en D uitkomt rond de 55%. Tussen de cliënten in deze groepen is er dus geen verschil wat betreft de prestatie op de werkvloer. Bij groep B is geen loonwaardemeting gedaan.

Werkervaring

De meeste mensen hebben recente werkervaring of werken op dit moment (ca. 90%). Alleen van de groep mensen die geen loonwaardemeting heeft gehad (groep B) werkt ongeveer 60%.

Overige criteria

Uit de dossiers is zo goed als mogelijk was een beeld verkregen op grond waarvan de onderzoekers zich een oordeel hebben gevormd over de onderstaande criteria:

- arbeidsproductiviteit
- stressbestendigheid
- in staat zijn tot samenwerken
- in staat zijn tot zelfstandig werken (zowel 1 taak zelfstandig uitvoeren als een dag zelfstandig invullen)
- concentratievermogen
- sociale vaardigheden
- communicatieve vaardigheden
- nakomen van afspraken.

Op deze criteria zien we over het algemeen veel en grote overeenkomsten tussen de 4 groepen cliënten. Er zijn enkele uitschieters naar boven (slechter dan de anderen) bij groep A (indicatie banenafpraak en loonwaardemeting). Op het belangrijkste

onderdeel arbeidsproductiviteit verschillen de groepen echter niet. Dat was ook niet te verwachten gelet op de overeenkomsten op het criterium loonwaarde.

3.5 Duiding van overeenkomsten en verschillen

De belangrijkste uitkomst van de dossierstudie is dat de loonwaardemeting bij de vier groepen waarin deze is uitgevoerd tot vrijwel dezelfde uitkomsten leidt. De prestaties op de werkvloer zijn van deze mensen ongeveer gelijk. De uitkomst van de loonwaardemeting verschilt niet tussen cliënten die de indicatie banenafpraak hebben en cliënten die deze indicatie niet hebben. Daarnaast zijn er meer overeenkomsten dan verschillen tussen de onderscheiden groepen. Vooral psychosociale problemen komen veel voor bij alle groepen cliënten. De beperkingen die mensen hiervan ondervinden zullen sneller via de loonwaardemeting op de werkplek aan het licht komen dan bij een beoordeling voor de indicatie banenafpraak door UWV.

Het beeld dat vanuit de dossierstudie is ontstaan van de groepen cliënten en hun beperkingen komt overeen met het beeld dat vanuit de groepsinterviews binnen de arbeidsmarktregio's naar voren kwam. Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten van mening zijn dat door de beoordelingswijze van UWV onvoldoende kandidaten in het doelgroepregister komen. Immers, alleen kandidaten met medisch aantoonbare ziekten en gebreken krijgen van UWV de indicatie banenafpraak. Door de arbeidsdeskundigen van gemeenten wordt regelmatig vastgesteld dat arbeidsbeperkingen ook vaak voortvloeien uit gedrags- en psychosociale problematiek. Zij zijn dan ook van mening dat cliënten op grond van deze problematiek toegelaten moeten worden tot het doelgroepregister, vooral ook omdat bij loonwaardemeting blijkt dat deze cliënten niet in staat zijn om het WML te verdienen. De uitkomsten van de dossierstudie ondersteunen dit.

Voor de indicatie banenafpraak oordeelt UWV op basis van medisch aantoonbare ziekten en gebreken. Bij cliënten die zijn afgewezen voor de indicatie banenafpraak, maar wel werken met verminderde loonwaarde, is niet altijd een medische diagnose gesteld. Dat wil niet zeggen dat de (psychosociale) problemen die zij ervaren geen medische oorzaak kennen. Andersom geldt voor cliënten die de indicatie banenafpraak wel hebben gekregen, dat zij met vergelijkbare psychosociale problemen kunnen kampen.

De profielen van de groepen cliënten uit de dossierstudie komen overeen met die uit de eindexamen van de proeftuin indicatie banenafpraak¹² in Amsterdam. Daarin wordt geconcludeerd dat gedrags- en psychosociale factoren alleen worden meegenomen bij de beoordeling wanneer de persoon daardoor dusdanig beperkingen in zijn functioneren ondervindt dat sprake is van ziekte of gebrek, waardoor de cliënt geen drempelfunctie kan vervullen. Bij de loonwaardemeting komen deze factoren tot uiting wanneer ze de prestaties op de werkvloer beïnvloeden. De groep cliënten die afgewezen is voor de indicatie door UWV heeft te maken met psychosociale problemen die het functioneren beïnvloeden, maar die niet als ziekte te typeren zijn. Zij kampen meer dan gemiddeld met beperkingen van fysieke aard. De groep van cliënten die een positieve indicatie heeft gekregen heeft vaker een psychische, psychiatrische of verstandelijke beperking. Het gedrag dat deze groep vertoont is vergelijkbaar met de cliënten die afgewezen zijn voor de indicatie. Dat sterkt ons in onze bevinding dat op grond van de profielen van de verschillende groepen cliënten (A t/m D) kan worden

¹² UWV en Gemeente Amsterdam, Eindevaluatie proeftuin indicatie banenafpraak en instroom nieuwe doelgroep Participatiewet in de arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam (februari 2016).



geconcludeerd dat deze onvoldoende van elkaar verschillen om de praktijkroute niet toe te staan.

Op grond van de uitkomsten van de dossierstudie concluderen wij dan ook dat de samenstelling van de doelgroep Participatiewet binnen het doelgroepregister niet wezenlijk zal veranderen wanneer de praktijkroute wordt toegestaan.

Extra criterium voor toelating

Een vraag voor dit onderzoek is in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om een extra criterium te hanteren voor cliënten die via de praktijkroute zouden kunnen instromen in het doelgroepregister. Uit de dossierstudie blijkt niet dat een dergelijk criterium makkelijk te benoemen is. Het ligt voor de hand om te denken aan een loonwaarde onder een bepaald percentage, maar dit wordt door alle betrokken partijen afgewezen als onnodig complicerend. Er is juist behoefte aan versimpeling van het instrumentarium, niet aan extra drempels. Bovendien blijkt uit de dossierstudie dat de gemeten loonwaarde niet verschilt tussen cliënten met en zonder indicatie banenafpraak. Wij zien het hanteren van een extra criterium als percentage loonwaarde daarom niet als zinvol. Er zijn in het onderzoek geen aanknopingspunten gevonden voor het hanteren van andere criteria dan de loonwaardemeting. Enkele gesprekspartners, waaronder een vakbond, benoemden wel de wens om aanvullende criteria te formuleren, maar wisten geen concrete criteria te noemen.

4 Gevolgen praktijkroute voor omvang doelgroepregister

In dit hoofdstuk gaan we in op de kwantitatieve gevolgen van het toelaten van mensen tot het doelgroepregister via de praktijkroute. De volgende onderzoeksvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord:

- Wat is de potentiële omvang van de groep mensen die wordt toegelaten tot de doelgroep van de banenafpraak, als mensen van wie op basis van een gevalideerde loonwaardemethodiek is vastgesteld dat zij op de werkplek een loonwaarde lager dan het wettelijke minimumloon hebben, zonder beoordeling door UWV worden opgenomen in het doelgroepregister?

4.1 Samenstelling doelgroepregister

In tabel 3 zijn de omvang en de samenstelling van het doelgroepregister opgenomen per ultimo 2015. De cijfers hebben betrekking op Nederland totaal en worden ook gegeven van de drie onderzochte arbeidsmarktregio's.

Per ultimo 2015 telt het doelgroepregister banenafpraak bijna 278.000 mensen. De meeste mensen hebben zonder nadere beoordeling de indicatie banenafpraak gekregen. De eerstgenoemde groep mensen, de doelgroep vanuit de Participatiewet, is de groep die kan toenemen wanneer de praktijkroute leidt tot directe toelating tot het doelgroepregister. Op dit moment zijn ruim 22.000 mensen (8% van het totaal) toegelaten tot het doelgroepregister na een indicatie banenafpraak van UWV.

tabel 3 Samenstelling en omvang doelgroepregister banenafpraak ultimo 2015

Aantallen personen	Arbeidsmarktregio's			
	Nederland totaal	Groot Amsterdam	Noordoost- Brabant	Steden- driehoek & Noord-Veluwe
Doelgroep Participatiewet	22.664	1.338	1.043	953
Personen op basis van WSW-indicatie	1.332	84	142	58
oWajong	148.913	7.521	5.175	7.130
Studieregeling nWajong	8.506	617	276	338
Werkregeling nWajong	51.744	2.762	1.674	2.155
Wajong (o en nWajong) én WSW begeleid werk	1.661	58	104	131
WSW (begeleid werk, detachering en detachering al dan niet met Wajong of WIW/ID)	39.713	2.579	2.385	2.262
WIW/ID (excl. comb. Wajong/WSW)	3.263	397	26	18
WSW Wachtlijst				
Totaal bovenstaande doelgroepen (incl. inleenverbanden en WSW- detacheringen)	277.796	15.356	10.825	13.045

Bron: UWV

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we dieper in op de potentiële omvang van de groep mensen binnen de doelgroep Participatiewet die via de praktijkroute kan



instromen in het doelgroepregister. Wij ramen eerst de omvang van de totale groep die kan instromen, vervolgens ramen we de omvang van de groep die daadwerkelijk zal instromen. Wij doen dit zoveel mogelijk op basis van harde cijfers (per ultimo 2015) uit betrouwbare bronnen. Waar deze cijfers niet voorhanden zijn – en dat geldt bijvoorbeeld voor het aantal mensen met een arbeidsbeperking – hebben we gefundeerde aannames gedaan.

Gelet op de onzekerheid rond een aantal cijfers hebben wij de gevolgen voor de omvang van de populatie binnen het doelgroepregister van het toelaten van de praktijkroute in eerste instantie op twee manieren geraamd, te weten:

1. via een macro-benadering op basis van beschikbare landelijke gegevens en aannames;
2. via een micro/bottom-up benadering aan de hand van gegevens die afkomstig zijn van de arbeidsmarktregio's die deelnamen aan dit onderzoek.

De aan het onderzoek deelnemende arbeidsmarktregio's registreren echter met betrekking tot arbeidsbeperkten die naar werk bemiddeld kunnen worden, of al zijn bemiddeld, niet altijd dezelfde gegevens op een uniforme wijze. Daarom konden wij voor de micro-benadering onvoldoende eenduidige en betrouwbare cijfers krijgen, waardoor wij in dit rapport geen resultaten van deze benadering kunnen presenteren.

4.2 Ramingen potentieel voor instroom via praktijkroute

De instroom in het doelgroepregister via de praktijkroute is alleen een optie voor mensen die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet. Daarbinnen gaat het om de groep mensen die niet in staat is om het wettelijk minimumloon te verdienen. Om voor de praktijkroute in aanmerking te komen geldt de voorwaarde dat van deze mensen op de werkplek wordt vastgesteld, via een gevalideerde loonwaardemethodiek, dat zij een loonwaarde lager dan het wettelijk minimumloon hebben. En dat betekent dat deze mensen alleen instromen in het doelgroepregister wanneer ze daadwerkelijk aan het werk zijn. Op grond van de loonwaardemeting kan een gemeente besluiten om een werkgever loonkostensubsidie te verstrekken. Andere mensen die ook tot de doelgroep van de banenafpraak behoren, o.a. oud Wajongers en scholieren vanuit vso (en datzelfde geldt binnenkort voor de pro-leerlingen), zijn zonder beoordeling door UWV op basis van deze status in het doelgroepregister opgenomen. Voor hen is de praktijkroute niet van toepassing, zij worden in onderstaande benadering om deze reden buiten beschouwing gelaten.

Raming omvang totale doelgroep praktijkroute

In tabel 4 zijn de resultaten van de macro-benadering opgenomen. De gegevens en onderliggende berekeningen en aannames zijn zoveel mogelijk gebaseerd op cijfers ultimo 2015.

Wij zijn uitgegaan van de doelgroep van de Participatiewet. Helaas wordt van deze doelgroep niet bijgehouden bij wie sprake is van een arbeidsbeperking. Om de omvang van de groep arbeidsbeperkten vast te stellen hebben we aannames gedaan, die worden aangegeven in de noten bij de tabel.

Van de doelgroep Participatiewet is nagegaan welke personen wel en welke personen niet voor de indicatie banenafpraak van UWV, dan wel de praktijkroute, in aanmerking kunnen komen. Mensen zonder arbeidsbeperking komen niet in aanmerking, dus die worden afgetrokken van het potentieel van de praktijkroute. Ook de mensen die reeds in het doelgroepregister zijn opgenomen na afgifte van een indicatie banenafpraak door UWV worden van het potentieel afgetrokken. Vervolgens

ramen wij dat er in potentie een groep van ruim 91.000 mensen resteert, die via de praktijkroute in het doelgroepregister opgenomen zouden kunnen worden.

De gebruikte cijfers zijn per ultimo 2015, dat geldt ook voor de raming van de omvang van de groep mensen die in potentie via de praktijkroute in het doelgroepregister kan worden opgenomen.

Tabel 4 Raming potentieel doelgroepregister via de praktijkroute

<i>Herkomst personen</i>	<i>Aantal personen per ultimo 2015</i>
Doelgroep Participatiewet met arbeidsbeperking ¹³ (tot de AOW-leeftijd) ¹⁴	112.200
Bij: voormalig WSW – herkeurd en geschikt voor regulier werk ¹⁵	1.700
Af: reeds via indicatie banenafpraak van UWV opgenomen in doelgroepregister ¹⁶	22.700
Potentieel voor doelgroepregister via de praktijkroute	91.200

Het is niet realistisch om te veronderstellen dat het gehele geraamde potentieel van ongeveer 91.000 personen via de praktijkroute in het doelgroepregister zal worden opgenomen. Hiervoor gelden immers de voorwaarden dat:

- gemeenten deze mensen hebben bemiddeld naar werk; en
- via een gevalideerde loonwaardemeting vastgesteld moet zijn dat de loonwaarde op die werkplek minder dan 100% van het WML bedraagt.

Dat zijn belangrijke opgaven voor gemeenten. Uit de interviews blijkt dat er bij het aan werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking door gemeenten zaken een rol spelen als:

- er moeten voldoende werkplekken zijn waarop voor deze mensen een match mogelijk is;
- als die werkplekken er niet zijn, gaan gemeenten in overleg met werkgevers na of er mogelijkheden zijn om deze werkplekken te creëren, bijvoorbeeld via jobcarving;
- gemeenten proberen zoveel mogelijk maatwerk voor cliënten en werkgevers te leveren.

Gelet op de vraag van werkgevers naar arbeidsbeperkten die meetellen voor de banenafpraak, wordt met het hierboven geraamde potentieel de kans wel groter dat sneller en makkelijker een goede match gemaakt kan worden.

4.3 Raming omvang daadwerkelijke instroom via de praktijkroute

Om te kunnen ramen welk deel van het hiervoor geraamde potentieel via de praktijkroute daadwerkelijk in het doelgroepregister kan worden opgenomen, hebben we gekeken naar de uitstroomgegevens uit de bijstand en de statistiek Re-integratie door Gemeenten (beiden CBS bronnen). In de raming zijn mensen meegenomen die we kunnen indelen in de groepen A t/m D uit figuur 1 op pagina 22 en die onder de doelgroep van de Participatiewet vallen.

¹³ Inclusief mensen met een advies medische urenbeperking van UWV.

¹⁴ Raming 112.200 mensen die vallen onder de Participatiewet met arbeidsbeperking (ca. 25% van totaal van 448,7 per ultimo 2015), bronnen: CBS Onderzoek Participatiepotentieel (PP) 2014 (exclusief personen met Ioaz en Ioaz (samen ruim 17.000 personen gemiddeld in 2014)) en CBS, Statline, personen met bijstand per ultimo 2015.

¹⁵ Factsheet doelgroepen en financiën in de Participatiewet. Robert Capel e.a., 1 april 2015, in opdracht van de Programmaraad.

¹⁶ Ministerie van SZW, Eénmeting banenafpraak per ultimo 2015 (2016).



In 2015 stroomden in totaal 125.960 mensen met een bijstandsuitkering uit de Participatiewet¹⁷. Op grond van gegevens van Divosa¹⁸ kan worden geschat dat in 2014 ongeveer 30 procent van de bijstandsgerechtigden naar werk uitstroomde. Dat zou neerkomen op 37.800 mensen uit de bovengenoemde bijstandspopulatie. Uit de statistiek Re-integratie door Gemeenten blijkt dat in 2015 40.500 mensen vanuit de Participatiewet aan het werk zijn gegaan met een re-integratievoorziening¹⁹. Het is aannemelijk dat er een grote overlap is tussen de groep van 37.800 uitgestroomde bijstandsgerechtigden en de laatstgenoemde groep van mensen die startten vanuit een re-integratievoorziening. Slechts een klein deel (7%) van de laatste groep maakte gebruik van loonkostensubsidie als re-integratievoorziening. De meeste mensen maakten gebruik van 'overige voorzieningen'²⁰. Een van de redenen hiervan zou kunnen zijn dat het instrument loonkostensubsidie nog niet veel werd gebruikt in 2015 omdat 2015 een implementatiejaar betreft.

We veronderstellen dat op termijn ongeveer een kwart van de mensen die via een re-integratievoorziening uitstromen naar werk, gebruik kunnen maken van loonkostensubsidie, vanwege de aanname dat een kwart van de personen geschat wordt een arbeidsbeperking te hebben²¹. Daarmee komt deze groep op circa 10.000 personen. Wanneer we dezelfde aanname hanteren voor de populatie uitstroom uit de Participatiewet naar werk, dan komt deze uit op circa 9.500 (alle cijfers per ultimo 2015). Wanneer deze cliënten bemiddeld kunnen worden naar werk, dan kunnen we de omvang van de groep arbeidsbeperkten die via de praktijkroute kan instromen in het doelgroepregister ramen op 9.500 tot 10.000. De omvang van deze groep kan jaarlijks veranderen door nieuwe in- en uitstroom uit de Participatiewet en is ook afhankelijk van andere factoren.²²

We mogen verwachten dat gemeenten minder vaak een beoordeling bij UWV aan zullen vragen wanneer de praktijkroute gerealiseerd wordt. Wanneer er een match tot stand is gebracht tussen een cliënt en een werkgever, stroomt de cliënt via de praktijkroute in het doelgroepregister in. Dan is het niet meer nodig om ook een beoordeling bij UWV aan te vragen. Er zijn ook situaties waarin gemeenten dat wel zullen blijven doen. Desondanks mag verwacht worden dat het aantal beoordelingen door UWV afneemt.

We kunnen in de toekomst drie groepen cliënten onderscheiden:

- Cliënten die via de praktijkroute instromen, maar die de indicatie na beoordeling door UWV ook zouden hebben gekregen;
- Cliënten die via de praktijkroute instromen, maar die de indicatie na beoordeling door UWV niet zouden hebben gekregen;

¹⁷ CBS Statline, Personen met een bijstandsuitkering; (her)instroom en uitstroom, per ultimo 2015, geraadpleegd 31 augustus 2016.

¹⁸ Divosa-monitor factsheet: In- en uitstroom uit de bijstand 2014. Versie 2 d.d. 29 december 2015, figuur 8, pagina 9.

¹⁹ CBS, Tabellen SRG-Uitstroom, 2015. Factsheet: 93% van de 43.500 banen die een maand na de start nog bestonden startte vanuit een bijstandsuitkering, 7% vanuit een NUG-positie.

²⁰ Zoals: WIW/ID-baan, participatieplaats, begeleiding op werkring/jobcoach, vervoersvoorziening (woonwerk), andere voorziening voor arbeidsbeperking, overige voorzieningen niet nader benoemd.

²¹ Aanname Panteia, op grond van de raming dat er 112.200 mensen met arbeidsbeperking tot de doelgroep van de Participatiewet behoren (ca. 25% van totaal van 448,7 per ultimo 2015), bronnen: CBS Onderzoek Participatiepotentieel (PP) 2014 (exclusief personen met Ioaw en Ioaz (samen ruim 17.000 personen gemiddeld in 2014)) en CBS, Statline, personen met bijstand per ultimo 2015.

²² Niet alle gemeenten die betrokken waren in dit onderzoek konden betrouwbare uitstroomcijfers over verschillende jaren aanleveren. Om die reden kunnen we niet met zekerheid aangeven wat er verwacht mag worden van de jaarlijkse extra instroom in het doelgroepregister. Bij een ongeveer gelijkblijvende uitstroom uit de Participatiewet naar werk, mag verwacht worden dat ook de instroom via de praktijkroute ongeveer gelijk blijft.

- Cliënten die gemeenten in de huidige situatie niet aanmelden voor beoordeling door UWV omdat zij weinig kans maken, de zogenaamde 'voorwas'. Ook zij stromen via de praktijkroute in.

De prognose van 10.000 mensen die instromen bevat dus voor een deel mensen die ook van UWV de indicatie banenafpraak gekregen zouden hebben, als zij door UWV beoordeeld waren. De beschikbare gegevens zijn niet toereikend om in te schatten om hoeveel mensen het gaat. Om die reden gaat het waarschijnlijk niet om 10.000 mensen extra in het doelgroepregister, maar minder dan dat. Inzicht in de aanwezige overlap ontbreekt om aan te geven om hoeveel extra instroom het precies gaat.

4.4 Conclusie gevolgen praktijkroute voor omvang doelgroepregister

Op grond van bovenstaande aannames hebben we geraamd dat de groep mensen die via de praktijkroute mogelijk zou kunnen instromen in het doelgroepregister een omvang heeft van ongeveer 9.500 tot 10.000 personen. Afgezet tegen het geraamde potentieel van 91.200 arbeidsbeperkten, lijkt de praktijkroute mogelijkheden te bieden om ongeveer 10% tot 11% van dit potentieel te benutten.

De omvang van het doelgroepregister (ultimo 2015, 277.796) stijgt op grond van deze raming in totaal met maximaal 10.000 naar 288.000. Een toename van ruim 3,5%.

Bovenstaande ramingen zijn gebaseerd op CBS-gegevens. Gelet op het feit dat het hier gaat om mensen met een arbeidsbeperking en hierover geen harde cijfers uit betrouwbare bronnen beschikbaar zijn en het feit dat de toename van het aantal mensen in het doelgroepregister afhankelijk is van de door gemeenten gepleegde inspanningen, moeten we hiermee voorzichtig omgaan.

Samengevat is onze conclusie dat we op grond van de ramingen en overwegingen hierboven een beperkte toename verwachten van de omvang van het doelgroepregister. Een ander belangrijk argument voor onze verwachtingen is dat de mensen met een arbeidsbeperking daadwerkelijk aan werk geholpen moeten zijn voordat een loonwaardemeting kan plaatsvinden op grond waarvan mensen in het doelgroepregister kunnen worden opgenomen.

Het geraamde potentieel komt globaal overeen met de cijfers zoals genoemd in de interviews en groepsgesprekken binnen de betrokken arbeidsmarktregio's: 'enkele honderden per arbeidsmarktregio'.



5 De betekenis van de praktijkroute

In dit hoofdstuk staan de gevolgen van de invoering van de praktijkroute centraal. Daarmee worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van de verschillende manieren van toegang tot het doelgroepregister voor werkgevers, kandidaten en uitvoeringsorganisaties?
- In hoeverre en op welke wijze draagt de praktijkroute bij aan een versnelling van de toegang van mensen tot de doelgroep van de banenafspraken? Leidt het hanteren van de praktijkroute ook tot meer plaatsingen?

5.1 Verschillende standpunten

Uit de interviews blijkt dat de betrokken partijen²³ gemiddeld genomen gematigd positief tegenover de praktijkroute staan. Dit is bovenal toe te schrijven aan de breed gedeelde erkenning dat zich in de huidige situatie problemen voordoen die belemmerend zijn voor de werking van de Participatiewet en het succes van het Sociaal Akkoord. Met andere woorden: de meeste partijen zijn het erover eens dat een oplossing voor de huidige problematiek gewenst is. Dat betekent niet dat alle partijen zich (volledig) kunnen vinden in de inhoud van de praktijkroute. Er leven met name zorgen over de mogelijke verdringing²⁴ die de praktijkroute teweeg zou brengen en over een mogelijke verruiming van de doelgroep, bijvoorbeeld doordat ook mensen zonder werkelijke arbeidsbeperking worden toegelaten. Daarnaast hebben enkele partijen hun twijfels geuit over de keuze om via de loonwaardemeting toegang tot het doelgroepregister te verschaffen, juist omdat deze zo verbonden is aan de werkplek.

Vrijwel alle partijen zien zowel argumenten voor als tegen de praktijkroute. Er zijn duidelijke nuances die in dit hoofdstuk verder voor het voetlicht worden gebracht. Grofweg is het wel mogelijk om aan te geven aan welke kant van het spectrum de verschillende partijen staan. Gemeenten en werkgevers zijn het meest positief over de praktijkroute en sturen sterk aan op de invoering ervan. UWV, vakbonden en cliëntenorganisaties zijn het meest kritisch, maar daarmee zijn zij nog geen uitgesproken tegenstanders van de praktijkroute.

In de komende paragrafen komen alle voor- en nadelen aan bod.

5.2 Voordelen van de praktijkroute

Eenvoud en duidelijkheid

Zoals in hoofdstuk 2 aan bod is gekomen, is een belangrijk probleem dat het systeem met beoordeling door de gemeente én door UWV moeilijk te doorgronden is. Dit heeft gevolgen voor zowel cliënt als werkgever, die beide met onzekerheid te maken hebben. De werkgever weet van tevoren niet op welke instrumenten hij aanspraak kan maken en of de kandidaat meetelt voor de banenafspraken. Daarnaast begrijpen zowel werkgevers als cliënten niet goed hoe het kan dat iemand met een verminderde loonwaarde toch afgewezen wordt voor de indicatie banenafspraken.

²³ In bijlage 1 is een overzicht van respondenten opgenomen. Het gaat o.a. om UWV, gemeenten, vakbonden, vertegenwoordigers van cliënten, werkgeversvertegenwoordiging en belangenbehartigers in de sector.

²⁴ Met verdringing wordt bedoeld dat bepaalde mensen meer kans hebben op een baan, en er daardoor minder banen overblijven voor zwakkere kandidaten. In paragraaf 5.3 komt dit nader aan de orde.

De praktijkroute betekent concreet dat het proces van toegang vereenvoudigd en verduidelijkt wordt. Voor werkgevers en cliënten is duidelijk dat wanneer iemand een verminderde loonwaarde heeft, diegene ook een indicatie banenafpraak krijgt. De cliënt telt dan mee voor de banenafpraak. Belangrijk is ook dat gemeenten zekerheid kunnen geven over de instrumenten die dan tot hun beschikking staan: naast de loonkostensubsidie kunnen ook de no-riskpolis en mobiliteitsbonus ingezet worden. De zekerheid dat risico's afgedekt worden is voor werkgevers van belang om kansen te bieden aan mensen met een beperking. Dit alles maakt dat werkgevers met de praktijkroute beter weten waar zij aan toe zijn.

Een belangrijk neveneffect is dat hiermee de perceptie van een ambigu systeem wordt weggenomen, door niet langer met twee verschillende beoordelingsmethoden²⁵ naast elkaar te werken, die niet met elkaar in overeenstemming hoeven te zijn. Bovendien mag verondersteld worden dat de procedure minder tijd in beslag zal nemen, omdat er niet langer gewacht hoeft te worden op de beoordeling door UWV. Wanneer de loonwaardemeting plaatsvindt tijdens de proefplaatsing, dan kan de werkgever direct een weloverwogen beslissing nemen. In de huidige situatie weet de werkgever aan het einde van de proefplaatsing vaak wel de loonwaarde en bijbehorende loonkostensubsidie, maar niet of de kandidaat opgenomen zal worden in het doelgroepregister, met vertraging van de beslissing om de cliënt een contract te geven tot gevolg.

Tevens is een belangrijk voordeel van de praktijkroute dat werkgevers en cliënten een duidelijke koppeling zien tussen hun prestaties en de toelating tot het doelgroepregister. De indruk leeft dat dit 'eerlijker' en in elk geval beter te begrijpen is dan de beoordeling door UWV.

Belangrijk voordeel voor cliënten is dat zij slechts één procedure hoeven te doorlopen, waar dat er in de huidige situatie twee zijn. Eén procedure doorlopen in plaats van twee is minder belastend en, vooral wanneer de uitkomsten niet met elkaar in overeenstemming zijn, minder frustrerend.

Vergroting van het doelgroepregister

Eén van de problemen waar werkgevers, gemeenten en bemiddelaars tegenaan lopen is dat er onvoldoende kandidaten in het doelgroepregister staan die direct te bemiddelen zijn naar werk. De veronderstelling is dat de praktijkroute tot een hogere instroom in het doelgroepregister zal leiden, zoals in hoofdstuk 4 aan de orde is geweest. Voorwaarde voor instroom is dat er al sprake is van een match tussen een kandidaat en een werkgever. In de fase voorafgaand aan het tot stand brengen van een match, hebben gemeenten een pool van kandidaten nodig. Met de praktijkroute wordt ook het totale potentieel van cliënten die in aanmerking komen voor het doelgroepregister groter: zoals we in hoofdstuk 4 zagen wordt het totale potentieel geschat op 91.200 mensen. Het positieve effect hiervan is dat er meer en hopelijk voldoende kandidaten in aanmerking komen voor het doelgroepregister, zodat gemeenten werkgevers altijd een aanbod kunnen doen. Werkgevers hebben graag iets te kiezen, ook wanneer het gaat om mensen met een arbeidsbeperking. Voor gemeenten en andere bemiddelende organisaties maakt het grotere aantal kandidaten wellicht ook een betere match mogelijk: met een groter aanbod van kandidaten is het in theorie mogelijk om beter te selecteren welke kandidaat het beste past bij de functie.

²⁵ Beide routes blijven bestaan, maar ze vormen niet meer samen één procedure.



Voor de cliënten die met een verminderde loonwaarde aan het werk zijn (of dat in de toekomst zouden zijn), maar die geen indicatie banenafpraak hebben, kan het een voordeel zijn dat zij in het doelgroepregister worden opgenomen. Doordat zij dan meetellen voor de banenafpraak wordt de kans groter dat hun contract verlengd wordt. Vooral voor de toekomstige groep cliënten die via UWV niet in aanmerking komt voor een indicatie, kan de praktijkroute hun kansen op werk vergroten.

Nieuwe kansen

Enkele partijen, waaronder SW-bedrijven en werkgeversorganisaties, hebben te kennen gegeven dat het werken met mensen met een beperking ook een business model kan zijn. Er is al geruime tijd een tendens gaande waarin veel laaggeschoold productiewerk naar het buitenland wordt verplaatst. Het is denkbaar dat het financieel aantrekkelijk wordt voor ondernemers om met behulp van groepsdetacheringen productiewerk te laten uitvoeren door mensen die zijn opgenomen in het doelgroepregister. Deze vorm van reshoring is op zeer bescheiden schaal al zichtbaar²⁶. Vereiste is wel dat de omvang van het doelgroepregister toeneemt. Dit zou betekenen dat de praktijkroute ook nieuwe kansen biedt om werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt in Nederland te houden of terug te laten keren. Het is afwachten of meer ondernemers dit concept werkelijk omarmen.

5.3 Nadelen

Kans op verdringing

Met de praktijkroute valt te verwachten dat er meer mensen in het doelgroepregister zullen worden opgenomen. Het is op dit moment niet aan te tonen welke gevolgen dit zal hebben voor de mensen die al in het doelgroepregister zijn opgenomen. De betrokken partijen houden er verschillende opvattingen op na. Een kleine meerderheid van betrokken partijen, primair maar niet uitsluitend UWV, cliëntenvertegenwoordigers en de vakbonden, erkent dat er een risico op verdringing bestaat. Enerzijds gaat het om verdringing van mensen die al in het doelgroepregister zijn opgenomen, anderzijds om mensen die ook met de praktijkroute niet in aanmerking komen voor opname in het doelgroepregister, maar wel een zwakke positie op de arbeidsmarkt innemen.

De hypothese van een aantal partijen is dat de mensen die op dit moment in het doelgroepregister zijn opgenomen een zwakkere positie op de arbeidsmarkt hebben dan de mensen die afgewezen zijn voor de indicatie maar wel een verminderde loonwaarde hebben. Volgens sommigen zou de praktijkroute ook een verruiming van de doelgroep betekenen: mensen zonder arbeidsbeperking worden toegelaten tot het doelgroepregister. De vrees bestaat dat de cliënten die nieuw instromen via de praktijkroute betere kandidaten zijn en dus zwakkere mensen met, volgens UWV aantoonbaar, ziekte of gebrek verdringen. Zij zijn van mening dat hiermee ook de doelstelling van de banenafpraak om de meest kwetsbare mensen naar werk te begeleiden onder druk zetten.

Tot op heden ontbreekt een breed geaccepteerde definitie van een arbeidsbeperking. UWV hanteert het criterium van ziekte of gebrek, maar de interpretatie die UWV hanteert is volgens partijen als gemeenten en werkgevers te smal. Zij wijzen erop dat gedrags- en psychosociale factoren heel zwaar kunnen wegen op de arbeidsmarkt. Voor een werkgever maakt het niet uit of iemand om medische redenen of door psychosociale problemen zwak presteert. Je kunt om die reden niet zeggen dat de

²⁶ Kamerbrief 19-08-2014, 87388, Visie reshoring (2014) p.7.

cliënten die nu een indicatie banenafpraak hebben per definitie zwakker zijn dan de mensen die via de praktijkroute in zouden stromen.

Desondanks wordt breed erkend dat je mag verwachten dat cliënten die makkelijker te bemiddelen zijn, sneller werk zullen vinden. "Het is de realiteit van de arbeidsmarkt als geheel dat de beste kandidaten het eerst gekozen worden door werkgevers", geven partijen aan. Wie de beste kandidaat is kan echter sterk verschillen per werkgever en per (type) functie. De hoogte van de loonwaarde lijkt daarin wel een rol te spelen. In principe geldt: hoe hoger de loonwaarde, hoe makkelijker een cliënt te bemiddelen is naar werk. Aangezien de gemiddelde loonwaarde van mensen met een indicatie via UWV vergelijkbaar is met de gemiddelde loonwaarde van mensen die afgewezen zijn voor een indicatie, is ook op basis hiervan geen structureel verdringingseffect te verwachten van de mensen die al in het doelgroepregister zijn opgenomen. Wel is het aannemelijk dat het minder mensen met een lage loonwaarde lukt om werk te vinden, dan mensen met een hoge loonwaarde. In die zin zal verdringing (blijven) plaatsvinden.

Er zijn aanwijzingen dat het, naast dat het de wet van de arbeidsmarkt is, ook het impliciete beleid van gemeenten is om cliënten met een hogere loonwaarde actiever te bemiddelen naar werk. Uit verschillende interviews en gesprekken op locatie blijkt dat er gemeenten zijn die cliënten met een geschatte loonwaarde tussen 30 en 50 procent in principe niet actief naar werk bemiddelen. Het betreft hier zowel cliënten met indicatie als cliënten zonder indicatie banenafpraak van UWV. Het bemiddelen van deze cliënten is voor gemeenten financieel niet aantrekkelijk omdat een (gedeeltelijke) bijstandsuitkering goedkoper is dan de loonkostensubsidie vanwege de vaak hoge begeleidingskosten die nodig zijn om mensen met een arbeidsbeperking te laten werken. Dit geldt des te meer voor cliënten die geen uitkering of een lage uitkering ontvangen, maar eveneens een lage loonwaarde hebben. Bovendien zijn er volgens gemeenten nauwelijks werkgevers te vinden die arbeidsmogelijkheden bieden aan cliënten met zo'n lage loonwaarde. Deze gemeenten maken dus een kosten-batenanalyse bij de inzet van instrumenten en de inspanningen die ze plegen.²⁷ Het is niet duidelijk hoeveel gemeenten dit beleid hanteren, maar de indruk bestaat dat dit vrij gangbaar is. Waar dit beleid de realiteit is, zal de verdringing van de meest kwetsbare mensen *de facto* niet plaatsvinden, omdat zij in de huidige situatie ook niet naar werk begeleid worden. Dit betekent tevens dat het de vraag is of aan de doelstelling van de Wet banenafpraak om 125.000 banen voor de meest kwetsbare mensen te realiseren voldaan wordt.

Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich ook een groep mensen die eveneens een zwakke positie op de arbeidsmarkt inneemt, maar voor wie geen arbeidsmarktinstrumenten beschikbaar zijn. Het betreft hier vooral mensen die vallen onder de Participatiewet zonder arbeidsbeperking, maar mogelijk ook WW'ers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zij komen niet in aanmerking voor loonkostensubsidie, no-riskpolis en mobiliteitsbonus. Deze instrumenten kunnen het voor werkgevers aantrekkelijker maken om een kandidaat uit het doelgroepregister in te zetten dan een kandidaat met een bijstandsuitkering. Toch is de indruk van de meeste partijen dat deze instrumenten niet opwegen tegen de mindere kwaliteit van

²⁷ Dit beeld wordt bevestigd door de Inspectie SZW die constateert dat "gemeenten de kosten van de inzet van instrumenten afwegen tegen de besparing op de uitkeringslasten. Deze afweging pakt negatief uit voor mensen zonder of met een kleine uitkering en mensen met een lage verwachte loonwaarde (30% tot soms wel 60% van het minimumloon): zij worden of niet aangemeld voor het doelgroepregister of zij worden niet naar de extra banen begeleid, of er worden voor hen geen voorzieningen ingezet." Inspectie SZW, *De weg naar extra banen* (2016) p.6



werken en extra begeleidingstijd die het werken met mensen uit de doelgroep van de banenafpraak met zich meebrengt.

Het is op basis van dit onderzoek niet mogelijk om conclusies te trekken over verdringing die op kan treden na invoering van de praktijkroute. De minimale verschillen tussen mensen met en mensen zonder indicatie, zoals blijkt uit hoofdstuk 3, geven niet direct aanleiding om aan te nemen dat ernstige verdringing van de mensen die al in het doelgroepregister zijn opgenomen waarschijnlijk is. De aanpak die gemeenten hanteren bij het bemiddelen van cliënten met een arbeidsbeperking naar werk, met name de schaal waarop een eventuele voorselectie op basis van de geschatte loonwaarde plaatsvindt, vergt nader onderzoek gelet op de doelstelling van de wet om de meest kwetsbare mensen naar werk te begeleiden. Ook is er geen goede inschatting te maken van de werkelijke kans op verdringing van kandidaten met een Participatiewet- of WW-uitkering zonder arbeidsbeperking.

Soms twijfel over loonwaardemeting als toegang tot doelgroepregister

De praktijkroute betekent dat cliënten door middel van een gevalideerde loonwaardemeting toegang kunnen krijgen tot het doelgroepregister. De loonwaarde komt tot stand op basis van de prestaties op de werkvloer. Dit betekent ook dat de mate waarin het werk passend is bij de capaciteiten en kwaliteiten van de cliënt invloed heeft op de hoogte van de loonwaarde. Enkele partijen hebben de indruk dat cliënten soms functies uitoefenen waarvoor zij minder geschikt zijn. Daardoor is de loonwaarde lager dan deze hypothetisch op een beter passende functie zou zijn. Op basis hiervan concluderen enkele partijen dat de beoordeling aan de hand van de loonwaardemeting te zeer functiegebonden is om te kunnen beslissen of een cliënt tot de doelgroep behoort. Zij zouden liever een volledig onafhankelijke scheidsrechter zien, die naast functiegebonden ook persoonsgebonden factoren meeweegt.

Een enkele gemeente erkent dat de manier van meten en de daarmee verbonden toegang tot het doelgroepregister niet ideaal is. Andere gemeenten en partijen kunnen zich hierin minder vinden. Vrijwel alle gemeenten geven aan dat zij blij zijn als ze überhaupt werk kunnen vinden voor een cliënt met een beperking. Bovendien zijn de budgetten beperkt, waardoor gemeenten streven naar een zo goed mogelijke match, waar de cliënt tevreden is met zijn functie en de loonwaarde zo hoog mogelijk is.

UWV heeft tevens twijfels bij de accuratesse van de loonwaardemeting. UWV zegt dat de loonwaardemeting een afwijking van 15% naar boven en naar beneden kan hebben²⁸. De loonwaardemeting zou om die reden meer richting geven, dan meten. Gemeenten en ook andere partijen bevestigen weliswaar dat de loonwaardemeting een indicatie oplevert, maar veel kleinere marges kent dan UWV beweert. Benadrukt wordt dat de loonwaardemethodiek gevalideerd moet zijn en de consulenten die er mee werken gecertificeerd moeten zijn.

5.4 Bijdrage aan de banenafpraak

De meeste partijen zijn van mening dat met de invoering van de praktijkroute, de banenafpraak sneller, makkelijker en met minder administratieve lasten gerealiseerd zou worden. Daar zijn verschillende redenen voor die in dit hoofdstuk al eerder ter sprake zijn gekomen. Voor de realisatie van de banenafpraak zijn bovenal de voordelen van de praktijkroute voor werkgevers van belang.

²⁸ UWV geeft aan dat vanaf 1-1-2017 de afwijking maximaal 10% naar boven en 10% naar beneden mag zijn, waarbij 70% van de respondenten moet scoren in deze bandbreedte.

Met de praktijkroute wordt meer dan nu het geval is tegemoet gekomen aan de behoefte van werkgevers aan duidelijkheid, zekerheid en eenvoud. Ten eerste is voor de werkgever duidelijk dat iemand die onvoldoende presteert op de werkplek en een loonwaarde lager dan 100% heeft ook meetelt voor de banenafpraak. Ten tweede hebben gemeenten meer instrumenten tot hun beschikking. Met name de no-riskpolis is van groot belang voor werkgevers. Verwacht mag worden dat werkgevers met het afdekken van het risico van uitval door ziekte meer bereid zijn om mensen met een beperking aan te nemen. Ten derde verloopt het proces sneller, omdat slechts één procedure doorlopen hoeft te worden. Ook dit maakt het voor werkgevers aantrekkelijk om een cliënt aan werk te helpen, en het biedt meer zekerheid. Samenvattend kun je stellen dat werkgevers met de praktijkroute beter weten waar zij aan toe zijn en hierdoor de aantrekkingskracht van het werken met mensen met een beperking groter is. Dit kan positieve effecten hebben op het aantal cliënten dat naar werk wordt begeleid.

De positieve effecten van de praktijkroute maken het voor werkgevers echter niet vanzelfsprekend om te werken met mensen met een beperking. Gemeenten zullen zich blijvend in moeten spannen om cliënten naar werk te bemiddelen. De uiteindelijke omvang van de instroom via de praktijkroute en het realiseren van de banenafpraak zal in belangrijke mate afhangen van de inzet die gemeenten plegen.



Bijlagen

Bijlage 1 Geïnterviewde personen en organisaties

Landelijke stakeholders

Willem Jelle Berg	CNV
Jan-Jaap de Haan en Bert Doek	Cedris
Huib van Olden	Wethouder Den Bosch
Fred Paling	UWV
Rob Slagmolen	VNO-NCW/MKB-Nederland
Evert-Jan Slootweg	Divosa
Arjan Vliegenthart	VNG (wethouder Amsterdam)
Patrick Welman	Wethouder Enschede
Peter Wiechmann	FNV

Groepsgesprek regio Noordoost-Brabant

Nicole van der Aa	Gemeente Oss
Peter Burgerjon	UWV
Hans van Grieken	Cliëntenraad Participatiewet Noordoost-Brabant
Herman Wijdeven	Cliëntenplatform Participatiewet Noordoost-Brabant
Inge Willems	Werkgeversservicepunt Noordoost-Brabant
Anne Zouridis	Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging (niet aanwezig, individueel geïnterviewd)

Groepsgesprek regio Groot-Amsterdam

Lydia van Arwert	Gemeente Haarlemmermeer
Beatrijs Aukema	Gemeente Haarlemmermeer
Hans Onno van den Berg	MKB Amsterdam
Guido Boonstra	Amgroep (SW-bedrijf)
Sven Daverveld	UWV
Nella van den Heuvel	Duoplus (vertegenwoordiging gemeente Ouder-Amstel, Diemen en Uithoorn)
Marga Homan	Gemeente Amsterdam
José de Jong	Gemeente Amstelveen
Bart Louwman	Participatieraad Amsterdam (niet aanwezig, individueel geïnterviewd)
Cherie de la Rambeljé	Pantar (SW-bedrijf)
An Selier	UWV
Wanda van Slogteren	Gemeente Haarlemmermeer
Robbie Verwei	Gemeente Amsterdam

Groepsgesprek regio Stedendriekhoek/Noord-Veluwe

Erik van de Berg	VNO-NCW
Ruud Berenschot	Gemeente Apeldoorn
Susan Breunissen	UWV
Ans Molenaar	Cliëntenraad UWV
Arjen Prent	Felua Groep (SW-Bedrijf)
Mirjam van Zoest	Gemeente Apeldoorn



Ook tijdens de dossierstudie op locatie is met betrokkenen gesproken:

Sjoerd van het Erve

WeenerXL

Rob Vorstenbosch

WSD Boxtel

Lisette van Eijk

Gemeente Amstelveen



Loonwaardebepaling

Als een werkgever van plan is met iemand die behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie een dienstbetrekking aan te gaan, stelt de gemeente de loonwaarde van betrokkene vast. De gemeente bepaalt de loonwaarde van een werknemer en berekent aan de hand hiervan de loonkostensubsidie. De gemeente moet de loonwaardebepaling jaarlijks²⁹ herhalen (voor mensen in beschut werk moet de loonwaardebepaling eens in de drie jaar worden herhaald). Loonwaarde wordt berekend door de arbeidsprestatie van iemand die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort in een functie te vergelijken met de arbeidsprestatie in die functie van een werknemer die niet tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Hierbij wordt gekeken naar zaken als de kwaliteit van de productie, het tempo waarin de productie wordt geleverd en de inzetbaarheid van betrokkene op de werkplek. De arbeidsprestatie kan worden uitgedrukt in een percentage van het wettelijk minimumloon.

Welke eisen gelden er voor loonwaardebepaling?

In het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet³⁰ staan landelijke voorwaarden waaraan de loonwaardebepaling moet voldoen. Zo moet de gemeente de loonwaarde schriftelijk vaststellen op basis van de feitelijke werkzaamheden op de werkplek van betrokkene bij de werkgever en met inbreng van de werkgever. De loonwaarde moet verder worden vastgesteld aan de hand van een beschreven objectieve methode door of onder verantwoordelijkheid van een deskundige. Het kan gaan om een arbeidsdeskundige. Maar het kan ook gaan om een andere deskundige die over dezelfde kwaliteiten beschikt.

Gevalideerde methodes

Gemeenten kunnen voor het bepalen van de loonwaarde methodes inkopen of inhuren, dan wel zelf ontwikkelen. De gemeente legt de gekozen methode vast in zijn verordening.

De Werkkamer heeft de werkbedrijven aanbevolen te kiezen voor een gevalideerde methode voor loonwaardebepaling uitgevoerd door gecertificeerde deskundigen. Met het oog op een eenduidige regionale aanpak ten behoeve van werkgevers is het verstandig dat binnen de 35 regionale werkbedrijven met één methode wordt gewerkt voor het vaststellen van loonwaarde in een regio. In het Besluit werkbedrijven³¹ is geregeld dat partijen in de arbeidsmarktregio afspraken maken over een methode. Blik op Werk heeft in opdracht van de Werkkamer methodes gevalideerd en een systeem voor certificering ontworpen. Samen met de Programmaraad heeft Blik op Werk de gevalideerde methodes opgenomen in de loonwaardegids. Deze is te raadplegen op www.blikopwerk.nl. De gids is er om het werkbedrijven makkelijker te maken om te kiezen voor een bepaalde methode met bepaalde kenmerken. Gemeenten binnen een werkbedrijf werken met dezelfde methode. De gekozen methode moet in ieder geval ook voldoen aan de in het Besluit loonkostensubsidie Participatiewet beschreven landelijke voorwaarden. Met een keuze voor een methode uit de loonwaardegids staat ook vast dat de methode voldoet aan de voorwaarden van het besluit.

²⁹ Er ligt een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer waarin flexibele termijnen voor loonwaardebepaling wordt voorgesteld. De herhaling van loonwaardebepaling wordt dan afhankelijk van het ontwikkelperspectief van de cliënt. Naar verwachting treedt de wetswijziging per 1 januari 2017 in werking.

³⁰ Stb. 2014, 349,

³¹ Stb. 2014, 366



Beoordeling voor de indicatie banenafpraak door UWV

Om voor een baan zoals bedoeld in de 'banenafpraak' in aanmerking te komen gelden de volgende criteria:

- door beperkingen als gevolg van *ziekte of gebrek* niet in staat zijn het Wettelijk Minimumloon (WML) te verdienen.
- de beperkingen duren vanaf het moment van beoordeling nog minimaal 6 maanden voort.
- er is geen vorm van ondersteuning (begeleiding of een voorziening) mogelijk waardoor alsnog het WML kan worden verdiend.

Het ziekte/gebrek-criterium is leidend. Mensen die door andere factoren dan ziekte of gebrek niet in staat zijn te werken, behoren niet tot de doelgroep van de banenafpraak. Denk aan factoren zoals een grote afstand tot de arbeidsmarkt, of het ontbreken van vacatures in de nabijheid van de woonplaats. Maar ook de zorg voor een zieke partner of gebrek aan motivatie leiden niet tot een indicatie als er geen oorzakelijke relatie is met ziekte of gebrek.

De beoordeling blijft beperkt tot het beantwoorden van de vraag: kan iemand wel of niet het wettelijk minimumloon verdienen? Daarbij maakt UWV gebruik van een beperkte set van functies, de zogenaamde drempelfuncties. Deze functies markeren de ondergrens van verdien capaciteit in regulier werk voor mensen met (forse) beperkingen.

Drempelfuncties zijn functies op de Nederlandse arbeidsmarkt die de ondergrens van verdien capaciteit markeren, met een minimale belasting waardoor ze geschikt zijn voor mensen met forse beperkingen.

Een drempelfunctie bestaat uit een beschrijving van de inhoud van de te verrichten taken en een weergave van de belasting in het werk. Daarnaast is omschreven wat het vereiste opleidingsniveau is en wat de bijbehorende loonwaarde is. De drempelfuncties zijn functies uit het functiebestand van CBBS. Dus bestaande en aanwijsbare functies.

Op basis van het onderzoek door het team wordt duidelijk of:

- de klant één drempelfunctie kan uitvoeren: geen indicatie
- de klant één drempelfunctie kan uitvoeren met aanpassingen / begeleiding: geen indicatie
- de klant geen drempelfunctie kan uitvoeren: indicatie

Bij het selecteren van een drempelfunctie mag eenvoudige ondersteuning worden betrokken. Het gaat hierbij om de lichtste vorm van begeleiding of een eenvoudige voorziening; geen technische of organisatorische aanpassingen. Het gaat erom dat die voorziening in redelijkheid van de werkgever kan worden geleverd. Denk aan relatief eenvoudige hulpmiddelen zoals een stahulp, een aangepaste stoel of (eenvoudige) communicatiehulpmiddelen voor een visueel gehandicapte. Als er knelpunten zijn waardoor de klant de functie niet kan uitvoeren, onderzoekt UWV of het knelpunt kan worden weggenomen.

De mate waarin ondersteuning kan worden betrokken bij de beoordeling met drempelfuncties, is ontleend aan de wijze waarop dit gebeurt bij het duiden van functies met CBBS bij een arbeidsongeschiktheidsbeoordeling (zie art. 9 Schattingsbesluit).

Bijlage 3 Aantallen onderzochte dossiers

Aantallen onderzochte dossiers Praktijkroute banenafpraak		
Arbeidsmarktregio	Aantal onderzochte dossiers	
	per gemeente	per regio
Stedendriehoek en Noord Veluwe		22
Apeldoorn	13	
Harderwijk	6	
Nunspeet	3	
Zutphen	*	
Noordoost Brabant		60
s-Hertogenbosch	25	
Oss	29	
Boxtel	6	
Groot Amsterdam		88
Amsterdam	51	
Diemen	*	
Amstelveen	14	
Haarlemmermeer	23	
Totaal		170

* Te weinig dossiers beschikbaar



Bijlage 4 **Overzicht van geraadpleegde literatuur**

CBS, Onderzoek Participatiepotentieel (2014)

CBS Statline, Personen met een bijstandsuitkering; (her)instroom en uitstroom, per ultimo 2015, geraadpleegd: 31 augustus 2016

Divosa, Factsheet in- en uitstroom uit de bijstand 2014 (2015)

Inspectie SZW, De weg naar extra banen (2016)

Kamerbrief 19-08-2014, 87388, Visie reshoring (2014)

Memorie van Toelichting Participatiewet

Ministerie van SZW, Eénmeting banenafspraken per ultimo 2015 (2016)

Programmaraad, Factsheet doelgroepen en financiën in de Participatiewet (2015)

Regionaal Werkbedrijf Noordoost-Brabant, Rapportage transparantie Doelgroepregister (2016)

UWV, Regionale trendrapportage banenafspraken, 1^e kwartaal 2016 (2016)

UWV, Factsheet Indicatie banenafspraken van UWV

UWV en Gemeente Amsterdam, Eindevaluatie proeftuin indicatie banenafspraken en instroom nieuwe doelgroep Participatiewet in de arbeidsmarktregio Groot-Amsterdam (2016)

