



Panteia
Research to Progress

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



Meer kansen voor mensen met een arbeidsbeperking?

Evaluatie Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten

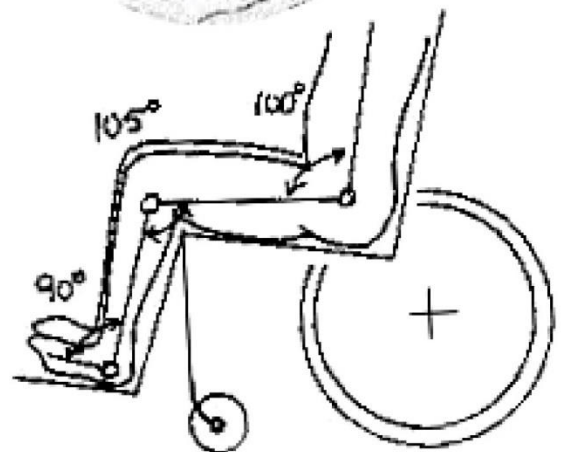
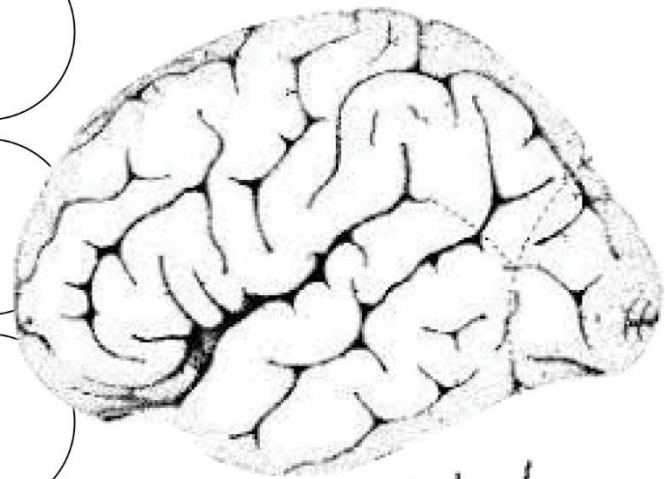
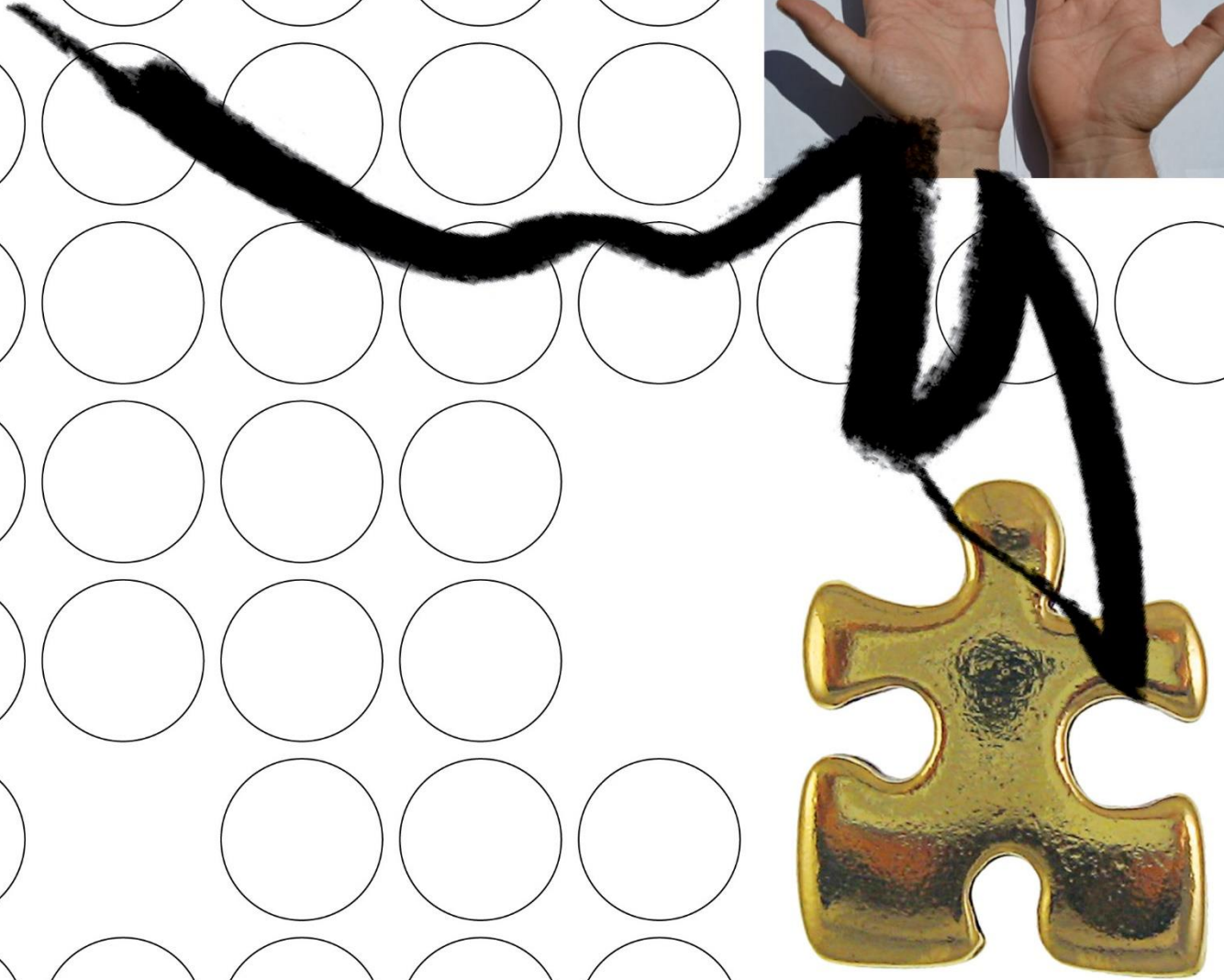
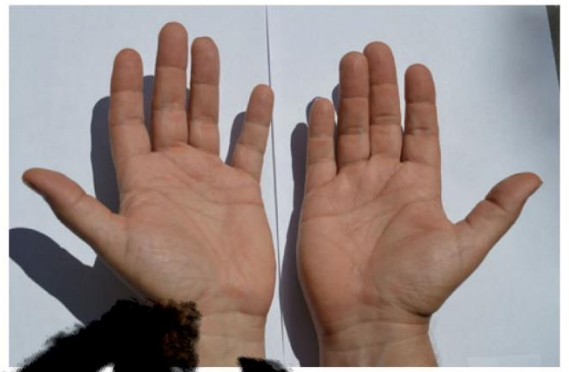
Auteurs: Pieter Fris (Panteia) Auke Witkamp & Gregor Walz (Verwonderzoek)

Illustratie: Dayna Casey

Zoetermeer, 6 november 2019

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	7
1 Inleiding	12
1.1 Achtergronden bij de evaluatie	12
1.2 Onderzoeksvragen	13
1.3 Analyse kader en afbakening	14
1.4 Opzet van het onderzoek	14
1.5 Leeswijzer	15
2 De beleidstheorie van de Wet banenafspraken	16
2.1 Aanloop naar de Wet banenafspraken	16
2.2 Inhoud van de Wet banenafspraken	17
2.3 Conclusies	20
3 Context bij de Wet banenafspraken	24
3.1 Structuur van de uitvoering in de regio's	24
3.2 Communicatie	26
3.3 Conclusies	29
4 Uitvoering & ervaringen: doelgroep en doelgroepregister	32
4.1 Ontwikkelingen	32
4.2 Ervaringen	37
4.3 Conclusies	42
5 Uitvoering & ervaringen: targets en quotumregeling	46
5.1 Ontwikkelingen	46
5.2 Ervaringen	49
5.3 Conclusies	52
6 Effecten: banen en baankansen	57
6.1 Mensen met een arbeidsbeperking met een baan	57
6.2 Baanvind- en baanverlieskansen	66
6.3 Kenmerken van banen	75
6.4 Verdringing	81
6.5 Conclusies	82
7 Conclusies en reflectie	86
7.1 Zijn de kansen op werk toegenomen?	86
7.2 Is dat toe te schrijven aan de Wet banenafspraken?	86
7.3 Hoe werkt de banenafspraken?	88
7.4 De blik vooruit	90
Bijlage 1 Onderzoeksvragen	91
Bijlage 2 Bronnen	94
Bijlage 3 Respondenten interviews	96
Bijlage 4 Tabellenboek werkgeversenquête	97
Bijlage 5 Toelichting casestudies	112



Bijlage 6	Kwantitatieve analyses	114
Bijlage 7	Kenmerken populatie doelgroepregister	124



Samenvatting

Inleiding

In het sociaal akkoord van 2013 spraken overheid en sociale partners af dat er 125.000 banen bij reguliere werkgevers voor mensen met een arbeidsbeperking bij zouden moeten komen. Deze afspraak werd vastgelegd in de Wet banenafpraak. Marktwerkgevers stelden zich garant voor 100.000 extra banen (te bereiken eind 2025), overheidswerkgevers op hun beurt voor 25.000 extra banen (te bereiken eind 2023). Verder werd het belangrijk gevonden dat de Wet zou bijdragen aan een cultuurverandering, het moest 'normaler' worden om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen.

Deze extra banen werden van belang geacht vanwege de aanstaande stelselwijziging: de WSW en de Wajong (voor mensen met arbeidsvermogen) werden per 2015 afgesloten en mensen met een arbeidsbeperking konden vanaf dan een beroep doen op gemeenten in het kader van de Participatiewet. Vooral de afsluiting van de WSW zou er op termijn voor zorgen dat circa 70.000 plaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking zouden verdwijnen. De Wet banenafpraak kan dus worden gezien als een hulpmiddel om de doelen uit andere materiewetten (met name Participatiewet en de Wajong) te realiseren. Andersom geldt echter ook dat de dienstverlening aan kandidaten en werkgevers, die in deze materiewetten is geregeld, voorwaardelijk is voor het bereiken van de doelen uit de Wet banenafpraak. Zo zijn de Wet banenafpraak en de overige relevante materiewetten van elkaar afhankelijk om hun doelen te bereiken.

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: in hoeverre hebben de Wet banenafpraak en de later toegevoegde Praktijkroute bijgedragen aan het vergroten van kansen voor mensen met een arbeidsbeperking op banen bij reguliere werkgevers? Aan de hand van interviews met stakeholders, een telefonische enquête onder 400 werkgevers, regionale casestudies waarin we spraken met uitvoerders, werkgevers en werknemers én een secundaire kwantitatieve analyse hebben wij deze vraag en een aantal deelvragen onderzocht. Uit het onderzoek volgt een aantal conclusies.

Achtergrond bij de beantwoording van deze hoofdvraag is dat de Wet banenafpraak de afgelopen jaren volop in ontwikkeling is geweest. De aanpassingen aan de doelgroepafbakening (zie hieronder) zijn hier een voorbeeld van. De ontwikkeling is momenteel bovendien ook nog gaande, getuige de voorgenomen samenvoeging van de sectoren markt en overheid en de aanstaande wijzigingen in de quotumregeling. Ook de omgeving waarin de Wet banenafpraak tot uitvoer moest worden gebracht was de afgelopen jaren volop in ontwikkeling: gemeenten kregen in 2015 een nieuwe rol in het sociaal domein en in de regio's moest invulling worden gegeven aan de dienstverlening aan werkgevers en kandidaten.



Conclusies

Conclusie 1. Er zijn de afgelopen jaren veel banen bijgekomen voor mensen met een arbeidsbeperking. In totaal (werkgevers in de overheidssector en marktsector samen) zijn er tot eind 2018 bijna 52.000 extra banen gerealiseerd ten opzichte van de nulmeting in 2012; dit is ruim meer dan het tussentijdse target voor eind 2018. Men is wat dat betreft dus goed op weg het afgesproken aantal van 125.000 extra banen in 2025 te halen. Eén baan staat daarbij gelijk aan 25,5 uur per week. In de marktsector werden de afgesproken aantallen ruimschoots gehaald. Werkgevers in de overheidssector hadden meer moeite om de afgesproken aantallen te halen: in 2016-2018 werden deze targets niet gehaald. Daarbij past de kanttekening dat de targets voor overheidswerkgevers scherper waren gesteld dan voor marktwerkgevers.

Toelichting conclusie 1

In de beleidslogica valt op dat de hoogte van de targets, de looptijd en de keuze om separate targets met eigen opbouwschema's voor de sectoren markt en overheid te hanteren niet zijn gemotiveerd, noch in het Sociaal Akkoord, noch in de Memorie van Toelichting bij de Wet banenafpraak.

Afgaande op de Wet banenafpraak zoals die in 2015 in werking trad, zouden de achterblijvende prestaties van de overheid als werkgever aanleiding zijn geweest voor het activeren van de quotumregeling en het opleggen van een quotumheffing aan werkgevers die niet voldoende mensen met een arbeidsbeperking aannemen. Deze heffing is er echter niet gekomen. Wél is de quotumregeling geactiveerd. Daarbij werd direct afgesproken om de heffing uit te stellen tot 1 januari 2019, om werkgevers de kans te geven een inhaalslag te maken. Eind 2018 is uiteindelijk, naar aanleiding van een Tweede Kamermotie, besloten om de twee sectoren samen te voegen. De heffing, die per 2019 zou gelden, werd hiermee opgeschort totdat deze wijzigingen geregeld zijn (of uiterlijk tot 1 januari 2022). Dat houdt dus ook in dat de quotumregeling niet meer afzonderlijk voor de overheid zal gaan gelden, maar alleen zal gelden wanneer de gecombineerde sectoren hun targets niet halen.

Conclusie 2. De groei van het aantal banen gaat gepaard met een stijging van de kansen op het vinden van werk voor de 'nieuwe' doelgroepen: mensen in de Participatiewet (route 'aanvraag beoordeling arbeidsvermogen' en Praktijkroute) en mensen met achtergrond in het Vso/pro. Voor de Wajong stegen de kansen op het vinden van werk in zeer geringe mate en voor de WSW¹ namen ze in de afgelopen jaren iets af. We zien wel voor alle doelgroepen de kansen op het *verliezen* van werk dalen.

Conclusie 3. De kansen op het vinden en verliezen van werk zijn voor een deel toe te schrijven aan de conjunctuur: de arbeidsmarkt ontwikkelde zich de afgelopen jaren erg gunstig, en dit heeft effect op de baankansen en baanverlieskansen van mensen met een arbeidsbeperking. Mocht de arbeidsmarkt de komende jaren inzakken dan zal er veel inspanning nodig zijn om het aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking op peil te houden.

¹ Met 'banen' voor de WSW bedoelen we banen die meetellen voor de banenafpraak, dit betreft detacheringen en begeleid werken; 'intern WSW' betreft uiteraard werk voor WSW-ers, maar telt niet mee als 'baan' voor de banenafpraak.

Conclusie 4. De invoering van de Participatiewet en de Wet banenafspraken hebben mogelijk een bescheiden bijdrage geleverd aan de stijging van de baankansen van de 'nieuwe doelgroepen'. Het effect van de Wet banenafspraken is in de analyses niet te isoleren, omdat de Wet vrijwel gelijktijdig met de Participatiewet werd ingevoerd. We zien dus alleen een *mogelijk* gecombineerd effect.

Toelichting conclusies 2, 3 en 4.

De cijfers wijzen op mogelijk een bescheiden positieve bijdrage van de beleidswijzigingen van 2015 (inclusief de Wet banenafspraken), waarbij de nieuwe doelgroepen P-Wet, Vso/pro en Praktijkroute het gewenste positieve effect sorteren. De kans op het vinden van werk is waarschijnlijk licht gestegen, terwijl de kans op het verliezen van werk waarschijnlijk niet is gestegen. De invloed van de conjunctuur is echter sterk en verklaart waarschijnlijk ook een groter deel van de gerealiseerde extra banen van de afgelopen jaren dan wet en regelgeving. Dat betekent ook dat het spannend zal zijn om te zien of, indien de arbeidsmarkt inzakt, het nog steeds zal lukken om extra banen te realiseren. Ook de afname van baankansen voor de WSW-doelgroep² is een spannend punt: de baankansen voor deze groep dalen sinds 2015, ondanks de gunstige arbeidsmarkt. Wanneer die daling doorzet kan dat serieuze implicaties hebben voor het behalen van de targets van de Wet banenafspraken.

Conclusie 5. De quotumdreiging, het centrale element van de Wet banenafspraken, heeft als extra stimulans gewerkt voor werkgevers *in de overheidssector* om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Voor werkgevers *in de marktsector* heeft de quotumdreiging nauwelijks een rol gespeeld bij het creëren van extra banen. Zo lijkt de quotumdreiging vooral een rol te spelen in de sector die de afgelopen jaren minder goed presteerde (namelijk, haar targets niet haalde). Enerzijds is dit logisch, aangezien juist in die sector de dreiging reëel werd doordat de quotumregeling werd geactiveerd. Anderzijds leidt het tot de constatering dat de quotumdreiging in zichzelf niet voldoende lijkt te zijn om ervoor te zorgen dat de targets worden gehaald.

Toelichting conclusie 5

De centrale aanname van de quotumdreiging is dat deze werkgevers als 'stok achter de deur' zal stimuleren om banen te scheppen voor mensen met een arbeidsbeperking. Uit de enquête onder werkgevers blijkt dat overheidswerkgevers en grote werkgevers veel vaker op de hoogte zijn van de quotumdreiging dan middelgrote en kleine marktwerkgevers. Voor marktwerkgevers is de quotumdreiging nauwelijks een motief om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Voor overheidswerkgevers is de quotumdreiging daarentegen één van de belangrijkste motieven om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Uitvoerders van gemeenten en UWV gebruiken de quotumdreiging nauwelijks in hun communicatie met werkgevers. Het uitgangspunt van een quotumregeling sluit niet aan bij uitvoeringsprincipes als maatwerk en 'mensgericht' werken, en ook het idee van een dreiging strookt niet met de ambitie om via dienstverlening en positieve prikkels een goede match tussen werkgever en kandidaat te realiseren.

Op basis hiervan zou kunnen worden geconcludeerd dat een quotumdreiging daadwerkelijk stimulans kan bieden *wanneer de dreiging reëel is*, dat wil zeggen wanneer de afspraken bijna of niet gehaald worden. In theorie zou dit ook bij werkgevers in de marktsector kunnen gebeuren op het moment dat de targets niet gehaald worden. Daarbij moet opgemerkt worden dat zowel uitvoerders als

² Detacheringen en begeleid werkplekken



werkgevers daaraan twijfelen, omdat zij verwachten dat een verplichting bij werkgevers in de marktsector juist weerstand gaat oproepen. De intrinsieke en bedrijfseconomische beweegredenen zijn volgens betrokkenen leidend in het proces om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen.

Conclusie 6. Mogelijk heeft de Wet banenafpraak ook langs andere weg voor effect gezorgd. Uitvoerders bij gemeenten en UWV geven aan dat de banenafpraak in de beginjaren aanleiding is geweest voor werkgevers om vragen te stellen aan uitvoerders van gemeenten en UWV. Ook zagen we op grond van de werkgeversenquête dat veel werkgevers de banenafpraak kennen uit de media; de Wet en de quotumdreiging zijn vaak in de media geweest in de afgelopen jaren. Hiermee heeft de Wet banenafpraak waarschijnlijk bijgedragen aan bekendheid van het onderwerp en mogelijk voor draagvlak onder werkgevers voor het werken met mensen met een arbeidsbeperking. Volgens uitvoerders is het onderwerp inmiddels normaler om met werkgevers te bespreken.

Toelichting conclusie 6

Vanuit zowel de overheid als sociale partners is er energie en geld gestoken in het bekend maken van de banenafpraak bij werkgevers. Uit de enquête onder werkgevers blijkt dat grote werkgevers en overheidswerkgevers de Wet banenafpraak over het algemeen wel kennen; van de kleine werkgevers is een ruime meerderheid er nog niet mee bekend. Werkgevers zijn beter op de hoogte van de beschikbare instrumenten en het bestaan van targets dan van de quotumdreiging en van het doelgroepregister. Ook hier geldt: grote werkgevers en overheidswerkgevers zijn veel beter op de hoogte dan kleine werkgevers. De werkgevers halen hun informatie over het algemeen uit de media en ook wel van collega-werkgevers of koepelorganisaties (landelijk of sectoraal).

Conclusie 7. Dit onderzoek geeft geen aanleiding om nieuwe wijzigingen aan te brengen in de doelgroepafbakening. De ervaringen met de wijzigingen van de afgelopen jaren zijn overwegend positief en uitvoerders zien geen belangrijke groepen die nu 'buiten de boot' vallen door de huidige afbakening van de doelgroep voor de Wet banenafpraak.

Toelichting conclusie 7

Er zijn de afgelopen jaren zeven wijzigingen aangebracht in de toegang tot het doelgroepregister. De belangrijkste van deze wijzigingen was de toevoeging van de Praktijkroute in 2017. Gemeenten zijn over het algemeen blij met de toevoeging van de Praktijkroute. Door uitvoerders van het UWV worden soms zorgen geuit over de Praktijkroute: ze vragen zich af of er door de Praktijkroute kandidaten in het doelgroepregister komen die eigenlijk niet tot de doelgroep behoren. Op basis van dit onderzoek zijn daar geen aanwijzingen voor. Ook eerder onderzoek duidt hier niet op.

Er werden door uitvoerders wel regelmatig doelgroepen genoemd die momenteel, soms ongelukkig, 'buiten de boot' vallen (meestal ging het dan om de groep WGA/WIA, soms ging het om mensen met een arbeidsbeperking in de WW), maar noch de gesprekken met uitvoerders noch die met werkgevers geven aanleiding om te denken dat het feit dat deze groepen momenteel niet zijn opgenomen in het doelgroepregister een belangrijke barrière is voor het vinden en/of houden van werk.

Voor individuele werkgevers is de afbakening van de doelgroep geen heet hangijzer. Het gaat de meeste werkgevers niet om het 'meetellen', maar om de beschikbare

instrumenten, zoals loonkostensubsidie, no risk polis, jobcoaching en fiscale voordelen. De verschillen in beschikbare instrumenten, tussen gemeenten onderling én tussen doelgroepen (P-wet, Wajong, WIA) vinden werkgevers complex, soms onbegrijpelijk en frustrerend.

Uitvoerders ervaren weinig risico op verdringing door de Wet banenafspraken. Ze wijzen erop dat er voor andere doelgroepen (zoals de WIA/WGA-doelgroep) aparte middelen beschikbaar zijn voor re-integratie. Binnen de groep Participatiewet zou volgens uitvoerders wél sprake kunnen zijn van verdringing, omdat het makkelijker kan zijn om Participatiewetters met een arbeidsbeperking te plaatsen dan Participatiewetters met andere problematiek. Die verdringing is dan niet zozeer het gevolg van de Wet banenafspraken, als wel van de bepalingen in de Participatiewet die regelen voor welke groepen instrumenten beschikbaar zijn.

Getalsmatig is de doelgroep nu kleiner dan bij de nulmeting in 2012. Dat is conform verwachting, omdat bij aanvang alle Wajongers in het doelgroepregister waren opgenomen en, naar aanleiding van de zogenaamde herbeoordelingsoperatie in de jaren 2016-2017, alle Wajongers zonder arbeidsvermogen weer uit het doelgroepregister zijn gehaald. Daarnaast valt op dat de groep Participatiewet gestaag groeit; ook dit is conform verwachting, omdat dit een nieuwe regeling is en de jaarlijkse instroom zorgt voor groei van de populatie. De groei van het aantal Participatiewetters versnelde in 2017, waarschijnlijk mede als gevolg van de openstelling van de Praktijkroute. Sinds eind 2017 neemt de omvang van de totale doelgroep gestaag toe.



1 Inleiding

Dit rapport bevat de evaluatie van de Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten (hierna: Wet banenafspraken). Als onderdeel van die evaluatie wordt in dit rapport ook de zogenaamde Praktijkroute geëvalueerd.

1.1 Achtergronden bij de evaluatie

1.1.1 Een activerend stelsel voor mensen met een arbeidsbeperking

Het stelsel van wet- en regelgeving voor mensen met een arbeidsbeperking is in de afgelopen jaren grondig vernieuwd. In 2015 werd de toegang tot de WSW afgesloten alsmede de toegang tot de Wajong voor jongeren die (potentieel) nog arbeidsvermogen hebben. Beide groepen vallen sindsdien onder de Participatiewet, die wordt uitgevoerd door gemeenten.

Eén van de achterliggende gedachten bij deze wijziging was dat hierdoor veel meer mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers aan de slag zouden gaan. Dat zou goed zijn voor de mensen zelf én voor Nederland als geheel.

Dit doel wordt nagestreefd binnen het SUWI-stelsel, waarin UWV en gemeenten de belangrijkste uitvoerende instanties zijn. Het UWV voert de werknemersregelingen én de Wajong uit, gemeenten voeren de Participatiewet uit. Beiden bedienen daarmee groepen mensen met een arbeidsbeperking.

Om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden hebben gemeenten en het UWV verschillende instrumenten tot hun beschikking. De belangrijkste hiervan zijn loonkostensubsidie (loondispensatie in geval van het UWV), jobcoaching, proefplaatsingen, de no-riskpolis en fiscale voordelen voor werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen. De inzet van deze instrumenten is geregeld in de verschillende materiewetten.

1.1.2 Wet banenafspraken en de Praktijkroute

Het sociaal akkoord van 2013 bevatte onder andere de afspraak dat werkgevers zich zouden inspannen om extra banen bij reguliere werknemers te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze afspraak is vervolgens geformaliseerd in de 'Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten', die op 1 mei 2015 van kracht werd.

De kern van de wet bestaat eruit dat er een quotumheffing wordt ingesteld *indien* werkgevers de afgesproken aantallen banen voor mensen met een arbeidsbeperking niet halen. Daarbij gaat het om 100.000 banen in de marktsector (per ultimo 2025) en 25.000 banen in de overheidssector (per ultimo 2023). In de wet is een ontwikkeling per jaar geschetst (zie de tabel hieronder); indien werkgevers hun target in een bepaald jaar niet halen kan de quotumregeling geactiveerd worden voor alle werkgevers in die sector.³ Zij moeten dan een bepaald percentage van hun arbeidsplaatsen in laten vullen door mensen met een arbeidsbeperking. Werkgevers krijgen een heffing (boete) indien ze daar niet aan voldoen.

³ Deze quotumheffing geldt voor werkgevers met 25 of meer werknemers in dienst.

Tabel 1.1 Taakstelling banenafspraken per jaar (cumulatief x 1.000, peildatum ultimo jaar)

Banen-afspraken	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	struc
Overheid	3.0	6.5	10.0	12.5	15.0	17.5	20.0	22.5	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Markt	6.0	14.0	23.0	31.0	40.0	50.0	60.0	70.0	80.0	90.0	100.0	100.0	100.0
Totaal	9.0	20.5	33.0	43.5	55	67.5	80.0	92.5	105.0	115.0	125.0	125.0	125.0

De doelgroep van de Wet banenafspraken bestaat uit:

- Mensen die onder de Participatiewet vallen van wie UWV vaststelt dat ze niet 100% WML kunnen verdienen, óf alleen met hulp van een jobcoach of technische hulpmiddelen;
- Schoolverlaters van VSO en PRO die zich hebben aangemeld bij het UWV;
- Mensen in de Wajong (oude Wajong of Wajong 2010) met arbeidsvermogen;
- Mensen met een WSW-indicatie;
- Mensen met een Wiw- of ID-baan;
- En, per 1 januari 2017, mensen die via de Praktijkroute in het doelgroepregister zijn gekomen.

Bovenstaande subgroepen zijn opgenomen in het doelgroepregister, dat door het UWV wordt beheerd. Als extra weg richting het doelgroepregister is per 1 januari 2017 de Praktijkroute van kracht geworden. Deze route houdt in dat wanneer gemeenten via een loonwaardemeting op de werkplek vaststellen dat mensen die onder de Participatiewet vallen een loonwaarde onder het wettelijk minimumloon (WML) hebben, deze mensen na aanmelding bij het UWV zonder beoordeling in het doelgroepregister kunnen worden opgenomen.

1.2 Onderzoeksvragen

De evaluatie van de Wet banenafspraken en de Praktijkroute is zowel een wettelijke verplichting (Art 124b en IVB Wfsz) als toegezegd aan de Tweede Kamer. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre hebben de werking van de Wet banenafspraken en de later toegevoegde Praktijkroute bijgedragen aan het vergroten van de kansen voor mensen met een arbeidsbeperking op banen bij reguliere werkgevers?

Deze vraag valt uiteen in een aantal deelvragen:

1. Welke beleidstheorie ligt ten grondslag aan de Wet banenafspraken en de Praktijkroute?
2. Hoe verloopt het proces van uitvoering van de Wet banenafspraken en de Praktijkroute?
3. Wat zijn de resultaten van de uitvoering van de Wet banenafspraken en de Praktijkroute?
In hoeverre worden daarmee de vooraf beoogde resultaten bereikt?
4. In hoeverre zijn de doelstellingen van de Wet banenafspraken voor de direct betrokkenen, i.c. de doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking, gerealiseerd in termen van verhoging van de kansen op banen bij reguliere werkgevers?
5. In hoeverre zijn de gerealiseerde effecten toe te schrijven aan de maatregelen in het kader van de Wet banenafspraken?
6. Zijn er niet-beoogde positieve en/of negatieve neveneffecten van de Wet banenafspraken?

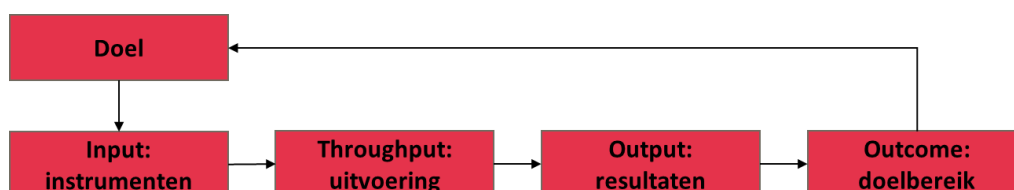
In bijlage 1 hebben we deze deelvragen in detail uitgewerkt.



1.3 Analysekader en afbakening

De onderzoeksvragen hierboven zijn gestructureerd aan de hand van een standaard beleidscyclus, zoals weergegeven in de figuur hieronder. In de figuur wordt geredeneerd van probleem- en doelstellingen naar outcome. Indien het beoogde doel wordt bereikt en de stappen van de beleidscyclus logisch op elkaar volgen kan plausibel worden gemaakt dat het beleid doeltreffend is, met andere woorden, dat het doelbereik is toe te schrijven aan de gepleegde inzet.⁴

Figuur 1.1. Analysekader, versie 1



Hierbij past direct een belangrijke constatering: de Wet banenafspraken is een onderdeel van een groter stelsel waarbinnen mensen met een arbeidsbeperking aan het werk worden geholpen en gehouden. In dit stelsel zijn de materiewetten (met name Participatiewet, Wajong en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)) en de structuurwet (SUWI) definiërend. De Wet banenafspraken voegt aan dat stelsel een aantal elementen toe. In hoofdstuk 2, waar we de beleidstheorie reconstrueren, gaan we daar uitvoerig op in. In deze evaluatie gaat het uiteindelijk om de vraag: wat voegt de Wet banenafspraken toe aan het stelsel dat beoogt om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen?

De afbakening van het onderzoek is daarmee belangrijk, én moeilijk. Het was tijdens het onderzoek een constant punt van aandacht. Het is onmogelijk om een gesprek over het effect van de Wet banenafspraken te hebben zonder daarbij ook over de beschikbare instrumenten en voorzieningen en over de dienstverlening van gemeenten en UWV te hebben. Die onderwerpen zijn geen onderwerp van deze evaluatie, maar ze kunnen ook niet helemaal terzijde worden geschoven. De doelen uit de Wet banenafspraken kunnen immers zonder die elementen moeilijker worden gerealiseerd. Aan de ene kant is de Wet banenafspraken dus een specifieke toevoeging aan een stelsel dat gericht is op arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. Aan de andere kant is het functioneren van dat stelsel randvoorwaardelijk voor het welslagen van de Wet banenafspraken.

Het onderwerp van deze evaluatie, de Wet banenafspraken, is moeilijk los te zien van het rest van het stelsel.

1.4 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit een aantal onderdelen:

1. Deskresearch. Er is al veel gepubliceerd over de Wet banenafspraken en aanpalende onderwerpen. We hebben deze bronnen verzameld en waar nodig gebruikt voor onze analyses. In [bijlage 2](#) staat een overzicht van de geraadpleegde bronnen.
2. Interviews. We hebben circa twintig interviews gehouden met stakeholders. Deze interviews waren bedoeld om grip te krijgen op de beleidstheorie en inzicht te

⁴ In dit onderzoek ligt de nadruk op de effecten en doeltreffendheid van de Wet banenafspraken en de Praktijkroute. Doelmatigheid (de relatie tussen de input en de resultaten en effecten) komt in mindere mate aan de orde.

krijgen in de belangrijkste ervaringen. Ze hebben als input gediend voor het opstellen van vragenlijsten en een casestudieprotocol, en hebben geholpen bij het vinden en duiden van schriftelijke bronnen. In [bijlage 3](#) staat een overzicht van respondenten.

3. [Enquête onder werkgevers](#). We hebben een telefonische enquête gehouden onder 400 werkgevers uit de sectoren markt en overheid, waarbij werkgevers in de marktsector zijn onderverdeeld in drie grootteklassen. De steekproef is, binnen deze categorieën, aselekt getrokken. In de enquête is aan werkgevers gevraagd of ze de Wet banenafpraak kennen, en welke rol deze heeft gespeeld in hun overwegingen om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. [Bijlage 4](#) bevat een methodologische verantwoording van de enquête en een tabellenboek.
4. [Casestudies](#). We hebben vijf casestudies in vijf arbeidsmarktregio's uitgevoerd. Per casestudie is gesproken met uitvoerders, werkgevers en werknemers. De casestudies waren bedoeld om inzicht te krijgen in hoe de Wet banenafpraak doorwerkt in de praktijk. [Bijlage 5](#) bevat een toelichting op de casestudies.
5. [Kwantitatieve analyses](#). We hebben secundaire kwantitatieve analyses uitgevoerd op CBS-data om onder andere de kansen op het vinden en verliezen van een baan te berekenen en te achterhalen hoe die kansen zich hebben ontwikkeld. [Bijlage 6](#) bevat een uitgebreide toelichting op én resultaten van die analyses.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2 behandelt de beleidstheorie (onderzoeksvraag 1: beleidstheorie).

Hoofdstukken 3, 4 en 5 behandelen samen we de uitvoering van de Wet banenafpraak en staan we stil bij ervaringen van uitvoerders, werkgevers, en personen met een arbeidsbeperking (onderzoeksvraag 2: uitvoering en ervaringen).

- [Hoofdstuk 3](#) behandelt de context bij de Wet banenafpraak.
- [Hoofdstuk 4](#) behandelt de afbakening van de doelgroep en het doelgroepregister.
- [Hoofdstuk 5](#) behandelt de targets en het quotum (in hoofdstukken 4 en 5 wordt onderzoeksvraag 3 beantwoord: resultaten).

In **hoofdstuk 6** staan we stil bij de banen en baankansen (onderzoeksvraag 4: effecten, onderzoeksvraag 5: toeschrijving van effecten en onderzoeksvraag 6: neveneffecten).

In **hoofdstuk 7** trekken we conclusies en beantwoorden we de hoofdvraag.



2 De beleidstheorie van de Wet banenafspraken

In dit hoofdstuk schetsen we de beleidstheorie van de Wet banenafspraken. Daarmee wordt onderzoeksvraag 1 beantwoord. We schetsen eerst (paragraaf 2.1) kort de aanloop naar de Wet banenafspraken. Vervolgens (paragraaf 2.2) belichten we de inhoud van de Wet banenafspraken *bij invoering*. We sluiten af (paragraaf 2.3) met een conclusie en reflectie.

2.1 Aanloop naar de Wet banenafspraken

In februari 2009 bracht de Commissie fundamentele herbezinning WSW (Commissie de Vries) haar rapport uit, onder de naam 'Werken naar Vermogen'.⁵ De opdracht van de Commissie was om een voorstel te doen om meer mensen die niet zelf het minimumloon kunnen verdienen aan het werk te helpen – op budgetneutrale wijze. De aanleiding was onder andere dat de WSW steeds meer mensen aantrok en er nauwelijks mensen doorstroomden uit de WSW naar regulier werk. De commissie werd uitgenodigd om de verschillende regelingen in hun onderlinge samenhang te beschouwen. Ze adviseerde om te komen tot één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Eén van de brede heroverwegingen van 2010, ingegeven door de financiële crisis en de noodzaak om te bezuinigen, was vervolgens ook gewijd aan het thema 'afstand tot de arbeidsmarkt'. Het in april 2010 uitgebrachte advies stelde, in lijn met de Commissie De Vries, voor om te komen tot één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, naar model van de WWB. In het kabinetsakkoord van VVD en CDA van september 2010 werd dit voorstel overgenomen: men wilde toe naar één regeling die de WWB, Wajong en WSW hervormde.⁶ In de jaren 2010-2012 is dit idee verder uitgewerkt en tot een wetsvoorstel, de Wet werken naar vermogen, gebracht dat in 2013 in zou moeten gaan, totdat het kabinet in april 2012 viel.

Het nieuwe kabinet (VVD-PvdA) trad aan in november 2012. In het regeerakkoord werd aangekondigd dat het wetsvoorstel Werken naar Vermogen zou worden vervangen door de Participatiewet, die per 1 januari 2014 ingevoerd zou worden. Ook wordt voor het eerst het voornemen genoemd om een quotumregeling te ontwerpen "voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten door grotere werkgevers". Dat wordt belangrijk gevonden om het wegvallen van WSW-plekken te compenseren: "naarmate het aantal plaatsen in de sociale werkvoorziening afneemt, neemt het aantal reguliere plaatsen voor arbeidsgehandicapten toe". De contouren van het quotum werden als volgt geschetst: vanaf 1 januari 2015 wordt in zes jaar tijd een quotum van 5% opgebouwd, met een boete van € 5.000 per niet-ingevulde werkplaats. Bedrijven met minder dan 25 werknemers worden uitgezonderd.⁷

In het sociaal akkoord van april 2013 is vervolgens verder vormgegeven aan dit voornemen. In dit sociaal akkoord spraken het Rijk en sociale partners af dat werkgevers zich vrijwillig garant stelden voor 100.000 extra banen in 2026. De overheid stelde zich garant voor 25.000 extra banen in 2024. Daarbij werd een oplopend schema afgesproken dat jaarlijks gemonitord zou worden. Dus eerst een

⁵ Commissie de Vries, Werken naar vermogen, 2009.

⁶ Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010, blz 44.

⁷ Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, blz 34.

vrijwillige afspraak en pas indien er onvoldoende banen gerealiseerd zouden worden zou, na overleg met sociale partners en gemeenten, een wettelijk vastgelegde quotumregeling in werking treden. De doelgroep voor deze afspraak bestond uit mensen met een arbeidsbeperking die gedeeltelijk inzetbaar zijn bij reguliere werkgevers. De volgende groepen werden expliciet uitgesloten van de afspraak: (1) de groep die duurzaam geen arbeidsvermogen heeft; deze mensen krijgen een Wajong-uitkering; (2) de groep die weliswaar gedeeltelijk kan werken, maar vanwege de hoge mate van benodigde ondersteuning niet bij een reguliere werkgever; voor deze groep worden 30.000 beschutte werkplekken beschikbaar gemaakt; (3) mensen uit de WIA; voor deze groep zijn bestaande instrumenten beschikbaar en zouden aanvullende afspraken worden gemaakt.⁸

Door de wijzigingen vanwege de afspraken vanwege het Sociaal Akkoord bleek de timing te krap om het in het regeerakkoord geschetste tijdpad (invoering van de Participatiewet per 1 april 2014) te halen. Uiteindelijk is de Participatiewet per 1 januari 2015 ingevoerd en de Wet banenafspraken per 1 mei 2015.

2.2 Inhoud van de Wet banenafspraken

In deze paragraaf beschrijven we de inhoud van de Wet banenafspraken en de bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT). We staan eerst stil bij de probleemanalyse en de doelstellingen die in de MvT staan omschreven. Vervolgens belichten we de drie kernaspecten uit de Wet: de targets, de doelgroep en het quotum.

2.2.1 Probleemanalyse en doelstellingen

Het kabinet had zichzelf ten doel gesteld om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen. In de MvT wordt gewezen op cijfers waaruit blijkt dat de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking laag is: 35% van de mensen met een arbeidsbeperking had een baan, tegenover een gemiddelde van 66% van de beroepsbevolking. Bovendien was de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking tijdens de crisis sterker gedaald dan gemiddeld: van 42% naar 35%, terwijl het gemiddeld van 68% naar 62% was gedaald.⁹

In de MvT wordt benoemd dat 13% van de werkgevers iemand met een arbeidsbeperking in dienst heeft. Bedrijven en overheidsinstanties zijn, aldus de MvT, 'de goede weg ingeslagen', maar er zijn nog veel werkgevers 'die hun verantwoordelijkheid niet nemen'. (...) Er is in de ogen van het kabinet en de sociale partners nog onvoldoende vooruitgang geboekt.¹⁰

Met dit in het achterhoofd werd de doelstelling van de Wet banenafspraken geformuleerd: "De regering vindt het heel belangrijk dat de extra banen er komen om mensen met een arbeidsbeperking perspectief te kunnen bieden op een reguliere baan." Dit perspectief op een nieuwe baan is volgens de MvT om twee redenen van belang.

Allereerst kan 'alleen zo (...) de doelstelling van de Participatiewet immers worden bereikt: zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toeleiden'. Met andere woorden: de doelstelling is met name getalsmatig, er dienen zoveel mogelijk

⁸ Brief aan Tweede Kamer van 11 april 2013, 'Resultaten sociaal overleg', blz 6-7.

⁹ Gemiddeld daalde de arbeidsdeelname tussen 2008 en 2014 met 2,1%. Voor mensen met een arbeidsbeperking was dit 7%. Zie: MvT, blz 3.

¹⁰ MvT, 2.



mensen aan het arbeidsproces deel te nemen. De Wet banenafspraken is nodig om dit te regelen voor mensen met een arbeidsbeperking.

Maar het perspectief op werk is ook om een andere reden belangrijk: "De regering streeft ernaar om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Het is essentieel om mensen tot hun recht te laten komen en ze in staat te stellen zo veel mogelijk zelfstandig mee te doen aan de samenleving. 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 economie en aan de sociale cohesie."¹¹ In dit citaat wordt de doelstelling van een 'inclusieve arbeidsmarkt' genoemd en wordt gewezen op de waarde van werk voor het individu. Verderop staat nog benoemd dat het 'normaal moet worden' dat mensen met een arbeidsbeperking deel uit gaan maken van het arbeidsproces.¹²

2.2.2 Targets

We zagen hierboven al dat werkgevers in het marktsegment zich in het sociaal akkoord hadden gecommitteerd om, oplopend, in 2026 een aantal van 100.000 extra banen te hebben gerealiseerd. Daarnaast committeerde de overheid zich om, oplopend, in 2024 een aantal van 25.000 extra banen te hebben gerealiseerd. De opbouw van deze twee targets over de jaren is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 2.1 Taakstelling banenafspraken per jaar (cumulatief x 1.000, peildatum ultimo jaar)¹³

Banen-afspraken	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	struc
Overheid	3.0	6.5	10.0	12.5	15.0	17.5	20.0	22.5	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Markt	6.0	14.0	23.0	31.0	40.0	50.0	60.0	70.0	80.0	90.0	100.0	100.0	100.0
Totaal	9.0	20.5	33.0	43.5	55	67.5	80.0	92.5	105.0	115.0	125.0	125.0	125.0

De hoogte van deze targets, de opbouw in de tijd, en de keuze om separate targets voor de overheid en de markt te hanteren worden in de MvT niet gemotiveerd. Ook in de gesprekken die we voor dit onderzoek voerden komt geen duidelijke motivering naar voren – behalve dat erop wordt gewezen dat ze in samenhang met het verlies aan WSW-plekken gezien moeten worden. In de MvT wordt berekend dat de huidige targets neer zouden komen op een quotumpercentage van 2,41%, lager dus dan de 5% van het regeerakkoord; ook de looptijd is met 10-12 jaar langer dan de looptijd die in het regeerakkoord werd geschetst (6 jaar). Wanneer we de targets voor overheid en markt afzetten tegen de omvang van de sector dan blijken de targets voor de overheid ambitieuzer te zijn dan voor de markt: de overheidssector is goed voor minder dan 15% van het totaal aantal verloonde uren in Nederland en neemt 20% van het totale target voor haar rekening (namelijk 25.000 van de 125.000). Ook het opbouwschema is ambitieuzer: de targets dienen in 10 jaar te worden gerealiseerd in plaats van in 12 jaar. Indien de overheidswerkgevers het ingroeipad van de marktsector hadden gehad, hadden zij de banenafspraken ieder jaar nog gehaald.

Het target was dus om, gezamenlijk, 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren. Maar wat is een baan? De MvT zegt daarover: "gewaarborgd moet worden dat het om betekenisvolle arbeidsrelaties gaat. De regering wil voorkomen dat bijvoorbeeld dienstbetrekkingen van enkele uren als een

¹¹ MvT 1

¹² MvT, 2.

¹³ MvT, 6. Er zijn verschillende targets 'in omloop'. Eerst was er het target uit het sociaal akkoord. In het begrotingsakkoord was afgesproken het tempo in de marktsector in 2014 te versnellen (5000 extra banen). In de aanloop van de P-Wet was afgesproken deze 5000, en de 2500 die de overheid extra had gerealiseerd, in de telling te 'verdelen' over 2015, 2016 en 2017. Daaruit volgt uiteindelijk deze tabel – deze bevat het aantal te realiseren extra banen voor de beoordeling van de activering van het quotum.

volledige baan meetellen. Dan wordt immers het doel, mensen te laten meedoen, niet bereikt.”¹⁴ Een baan wordt uiteindelijk gedefinieerd als 25,5 verloonde uren – dit is het gemiddeld aantal uren dat de doelgroep werkt.¹⁵

2.2.3 Doelgroep

Voor welke mensen geldt de Wet banenafpraak? In de Wet banenafpraak worden drie groepen benoemd:

1. Een persoon met een arbeidsbeperking die voor arbeidsondersteuning een beroep doet op de gemeente en die naar het oordeel van UWV niet in staat is 100% van het WML te verdienen. Voor deze groep werd afgesproken dat UWV een beoordeling uitvoert of iemand tot de doelgroep behoort.¹⁶ UWV voert deze beoordeling uit op verzoek van de gemeente.
2. Iemand met een WSW-indicatie.
3. Iemand die in de Wajong zit, tenzij na de herbeoordeling vaststaat dat de Wajonger volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is.”¹⁷

Hiermee wordt volgens de MvT aangesloten op de doelgroep voor de banenafpraak in het sociaal akkoord. De focus ligt daarmee ‘op de groep die het het lastigst heeft’.¹⁸ Mensen die tot de doelgroep behoren worden opgenomen in het doelgroepregister.

Bij de commentaren en adviezen op het wetsvoorstel waren zowel UWV als het College voor de Rechten van de Mens op het risico van verdringing, omdat de Wet banenafpraak slechts een deel van de mensen met een arbeidsbeperking betrof. UWV voorzag dat het in de toekomst moeilijker zou worden om mensen uit de ZW, WIA, WAO en WAZ te bemiddelen. De regering onderkende het risico op verdringing (“bij elke regeling op de arbeidsmarkt is dit risico aanwezig”¹⁹). Dat risico was volgens de MvT gerechtvaardigd omdat de Wet banenafpraak gericht is op de doelgroep die het meest kwetsbaar is; in het sociaal akkoord was bovendien een extra set afspraken gemaakt voor mensen in de WAO en WIA.²⁰

2.2.4 Quotum

We zagen al dat in het regeerakkoord het voornemen stond een direct quotum in te voeren. In het sociaal akkoord was hiervoor in de plaats een vrijwillige afspraak gekomen met, indien de afspraak niet gehaald zou worden, een wettelijk verankerd quotum. Hoe zag deze quotumdreiging eruit, en waarom was hiervoor gekozen?

De quotumdreiging kreeg de volgende kenmerken mee:

- Er wordt jaarlijks gemonitord of het overeengekomen aantal extra banen wordt gerealiseerd. Is dat niet het geval, dan “kunnen de bepalingen over de quotumheffing in werking treden.”²¹
- De beoordeling of er voldoende banen worden gecreëerd vindt afzonderlijk plaats voor markt en overheid. Er kunnen dus ook twee afzonderlijke quota worden geactiveerd.²²
- Het activeren van het quotum is een discretionaire bevoegdheid van het kabinet die in overleg met sociale partners en gemeenten genomen wordt.

¹⁴ MvT 8

¹⁵ In de MvT werd nog 25 uur genoemd, maar dat men aan zou sluiten op bevindingen van de nulmeting. Zie: mvT, 8-9. Uit de nulmeting bleek dat mensen uit de doelgroep gemiddeld 25,5 uur werkten; dit werd dus vervolgens de definitie. Zie: kennisdocument Wet banenafpraak, voorjaar 2018, blz 32.

¹⁶ MvT 10.

¹⁷ MvT 9. Behalve deze, in de MvT benoemde groepen, behoorden ook mensen met een WIW/ID-baan direct tot de doelgroep.

¹⁸ MvT, 9.

¹⁹ MvT, 41.

²⁰ MvT, 41.

²¹ MvT, 4-5.

²² MvT, 5.



- Het quotum geldt niet voor 'kleine werkgevers': bedrijven met minder dan 25 werknemers (25 keer het gemiddeld aantal verloonde uren per werknemer). Banen die bij deze kleine werkgevers worden gerealiseerd tellen wel mee voor de banenafpraak.
- Het quotumpercentage – het percentage werknemers met een arbeidsbeperking dat werkgevers in dienst moeten hebben om geen heffing te krijgen – wordt berekend op het moment dat het quotum wordt geactiveerd. Het wordt dan berekend door de doelstelling van dat jaar te relateren aan het totaal aantal banen in de sector (markt of overheid).
- Wanneer werkgevers niet het benodigde percentage mensen met een banenafpraak in dienst hebben, krijgen ze een heffing (boete) van € 5.000 per niet ingevulde arbeidsplaats.
- Als de quotumheffing eenmaal is geactiveerd, dan blijft hij geactiveerd. "Slechts bij wetswijziging kan de quotumheffing worden ingetrokken."²³

In de MvT staat ook een rechtvaardiging voor de inzet van het quotum als instrument: "Het wettelijk verankeren van de afspraken uit het sociaal akkoord, op straffe van activering van een wettelijke quotumverplichting, zal (...) werkgevers stimuleren zich daadwerkelijk in te spannen om de gemaakte afspraken gestand te doen. De financiële gevolgen voor werkgevers als zij niet aan de afspraken voldoen, vormen hierbij een stok achter de deur."²⁴ De heffing is op € 5.000 gesteld omdat de regering veronderstelde dat dit bedrag hoog genoeg is om werkgevers te stimuleren meer arbeidsplaatsen beschikbaar te stellen.²⁵

In de MvT wordt ook verwezen naar een internationale vergelijking van quotumregelingen voor mensen met een arbeidsbeperking. Uit die vergelijking bleek dat veel landen een soort quotum hebben, maar dat de kenmerken enorm verschillen van land tot land en dat weinig bekend was over de effecten. Het CPB concludeerde, met name op basis van ervaringen in Oostenrijk, dat een quotum een bescheiden effect kan hebben, als (1) de sanctie hoog genoeg is (2) er effectieve controle op naleving is en (3) er ondersteunend beleid is voor werkgevers en arbeidsgehandicapten.²⁶

2.3 Conclusies

De aanloop naar de Wet banenafpraak laat zien in welke mate deze inhoudelijk verbonden is met de stelselwijziging in 2015. Met de invoering van de Participatiewet kregen gemeenten verantwoordelijkheid voor nieuwe doelgroepen – die eerder onder de WSW of Wajong zouden vallen. Achterliggende gedachte bij die wijziging is dat het stelsel daarmee meer activerend zou worden, met prikkels én instrumenten om kandidaten te stimuleren en te ondersteunen om bij reguliere werkgevers aan de slag te gaan.

De Wet banenafpraak kan worden gezien als onderdeel van deze stelselwijziging en heeft als doel werkgevers te stimuleren extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. De doelstelling van de Wet banenafpraak is dan ook onlosmakelijk verbonden met die van de Participatiewet – zoveel mogelijk mensen aan het werk – en spitst die doelstelling toe op de doelgroep 'mensen met een arbeidsbeperking'. Ze stelt daarmee allereerst een kwantitatief doel, maar knoopt daar direct een kwalitatief doel aan vast: met de Wet banenafpraak beoogt men een cultuuromslag te

²³ MvT, 4-5.

²⁴ MvT 4

²⁵ Nota naar aanleiding van verslag bij het wetsvoorstel, 30 oktober 2014, blz 52.

²⁶ CPB, Analyse van quotaregelingen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking in landen in de Europese Unie, 2013.

bewerkstelligen richting een inclusieve arbeidsmarkt. Letterlijk: het moet normaal worden om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Daarbij is ook de overweging van belang dat werk goed is voor mensen, als een middel tot zelfvervulling.

Aan dit nieuwe stelsel gericht op arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking voegt de Wet banenafspraken één concreet instrument toe: de dreiging van een quotum met een quotumheffing. Dit quotum treedt in werking wanneer de vrijwillige targets niet worden gehaald. Deze targets beschrijven hoeveel banen werkgevers in de periode 2015-2025 moeten creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. De Wet banenafspraken bevat derhalve ook definities van (1) een baan (25,5 gewerkte uren per week bij een reguliere werkgever) en (2) de doelgroep (essentie: mensen die niet in staat zijn om zelfstandig het WML te verdienen).

De banenafspraken – zonder Wet – kwam tot stand tijdens het sociaal akkoord van 2013 en is in essentie een vrijwillige afspraak waar werkgevers zich aan committeerden. Onderdeel van die vrijwillige afspraak was dat er jaarlijks zou worden gemonitord en, indien de streefaantallen niet werden gehaald en na overleg met sociale partners en gemeenten, een quotum in werking zou treden. De Wet banenafspraken is de wettelijke verankering van deze afspraak.

De centrale aanname van de quotumdreiging is dat deze werkgevers als 'stok achter de deur' zal stimuleren om banen te scheppen voor mensen met een arbeidsbeperking. Daarbij valt op dat de banenafspraken in de kern een collectieve afspraak is en de quotumdreiging zich op individuele werkgevers richt: de individuele heffing dient collectief te worden afgewend.

De banenafspraken is een vrijwillige afspraak met daarbij de dreiging van een quotum als de aantallen niet worden gehaald. Het eerste is op vertrouwen gebaseerd, het tweede veronderstelt een afwezigheid van vertrouwen. In de Memorie van toelichting is wél expliciet aandacht voor de te verwachten effecten van een quotum (onder voorwaarden mogen er bescheiden positieve effecten van worden verwacht), maar niet voor de te verwachten effecten van een quotum*dreiging*.

De Wet banenafspraken kan dus worden gezien als een hulpmiddel om de doelen uit andere materiewetten (met name Participatiewet, Wajong) te realiseren. Andersom geldt echter ook dat de dienstverlening aan kandidaten en werkgevers, die in deze materiewetten is geregeld, voorwaardelijk is voor het bereiken van de doelen uit de Wet banenafspraken. Met de Wet banenafspraken hebben de werkgevers een maatschappelijke opdracht aanvaard om mensen met een arbeidsbeperking betekenisvol te laten deelnemen aan deze samenleving. Daar staat tegenover dat de overheid de voorwaarden dient te scheppen voor de werkgevers om deze opdracht ten uitvoer te brengen. Kortom: zo zijn de Wet banenafspraken en de overige relevante materiewetten (Participatiewet, Wajong) van elkaar afhankelijk voor hun doelbereik.

Tot slot valt in de beleidslogica op dat de hoogte van de targets, de looptijd en de keuze om separate targets met eigen opbouwschema's voor de sectoren markt en overheid te hanteren niet zijn gemotiveerd, noch in het Sociaal Akkoord, noch in de Memorie van Toelichting. De vraag is: hoe ambitieus zijn de targets? De



stelselwijziging van 2015, en met name het geleidelijke verdwijnen van 70.000 WSW-plekken²⁷, is hierbij een referentiekader.

Deze reconstructie van de beleidstheorie helpt ons na te gaan hoe de wet in de praktijk daadwerkelijk heeft gewerkt. In de volgende hoofdstukken belichten we daarom steeds de ervaringen van de meest belangrijke betrokken actoren – uitvoerders, werkgevers en werknemers – met de hierboven geïdentificeerde kernelementen van de wet. Hierdoor kunnen we toetsen of de wet werkt zoals bedoeld en of eventuele effecten (hoofdstuk 6) toegeschreven kunnen worden aan deze werking.

Het verhaal van een middelgroot productiebedrijf

Dit electronicaproductiebedrijf heeft 42 werknemers, waarvan 8 werknemers met afstand tot de arbeidsmarkt. Een paar daarvan hebben iets in het autistisch spectrum, een paar hebben een lichamelijke beperking – iets met handen of lopen – en een paar hadden gewoon afstand tot de arbeidsmarkt, die hebben geen beperking.

De manager geeft aan te kijken naar wat mensen wél kunnen: “iedereen heeft wat, we moeten gewoon een goede match maken. Soms kunnen ze goed solderen maar niet schroeven door pijn aan de elleboog. We hebben ook autisten die heel gedegen kunnen werken. We hebben hier een beschermde omgeving, daar kunnen ze goed gedijen.”

Het bedrijf heeft een lange geschiedenis van diversiteit. Eerst ging dat om mensen met een migratieachtergrond. Een paar jaar geleden kwam men in contact met de gemeente, de klik was goed. De eerste kandidaat beviel, en daarna volgden er meer. Achteraf gezien waren er ook voor die samenwerking met de gemeente al mensen met een arbeidsbeperking in dienst – ze werden alleen niet als zodanig benoemd.

De banenafpraak is wel zo ongeveer bekend maar heeft geen rol gespeeld in de overwegingen om mensen uit de doelgroep aan te nemen. Men neemt de mensen niet aan omdat er aantallen moeten worden gehaald, maar ‘omdat het zo hoort’ en omdat het goed werkt. De subsidies, jobcoaching en no-riskpolis zijn belangrijk. De manager van dit bedrijf vindt de verplichting van de Wet banenafpraak ‘op zich wel een goeie zaak’, maar ziet als mogelijk nadeel dat werkgevers er dan niet de volle aandacht aan geven: ‘die mensen moeten daar gelukkig worden’.

Het verhaal van Stephan

Stephan heeft een vorm van autisme. Hij werkt wat langzamer dan andere mensen, en vind het lastig om te zeggen als iets niet goed gaat, hij iets niet begrijpt of als er iets misgaat. Dit betekent dat collega’s taken goed moeten uitleggen of moeten voordoen, ook vaker dan een keer.

Hij werkte vroeger bij een magazijn maar werd toen niet goed begeleid door zijn werkgever. Zijn moeder hoorde dat het bedrijf waar hij nu werkt misschien wel een

²⁷ Dat wil zeggen: alle WSW-plekken (circa 100.000) verdwijnen uiteindelijk, maar dat wordt deels opgevangen door naar verwachting in totaal 30.000 plekken ‘nieuw beschut werk’.

passende plek voor hem zou kunnen zijn. Na een proefplaatsing van twee maanden bleef hij in dienst, inmiddels heeft hij een vast contract.

Hij heeft veel aan de ondersteuning van de interne jobcoach die ook goed contact heeft met de ouders. De laatste tijd gaat het wel wat minder goed met Stephan, er is daarom opnieuw een loonwaardemeting gedaan. De uitkomst was lager dan eerder. Helaas krijgt hij nu ook minder geld op zijn rekening. Zijn moeder is aan het uitzoeken hoe dat kan.

Zijn ouders regelen veel van de administratie voor hem. Hij vindt dat er veel gedaan wordt om mensen zoals hij aan het werk te helpen. Daar is hij heel blij mee.

Het verhaal van Wouter

Wouter is 26 en was cocaïneverslaafd: "dat zijn niet de leukste dingetjes. Maar ja, het hoort bij het leven. Als je verslaafd bent dan is alleen cocaïne nog belangrijk. En cocaïne is duur, dus geld is belangrijk. En dan ben je alleen daar nog mee bezig."

Wouter heeft ook een Wajong-uitkering, want hij kon slecht leren. "Ik had mijn hoofd altijd bij andere dingen, ik was niet zo'n schoolpersoon. Da's de grootste smoes die er is, vind ik nu". Hij heeft naar eigen zeggen al zijn hele leven therapie, "voor van alles en nog wat: gedragsproblematiek, kort lontje, dat soort dingen. Maar je leert door de jaren heen wel, ik ben nu rustiger."

Sinds een paar maanden werkt hij nu in een middelgroot productiebedrijf. In dat bedrijf werken voornamelijk mensen met een arbeidsbeperking. De regelmaat is belangrijk voor hem.

Wouter heeft nog nooit van de banenafpraak of het doelgroepregister gehoord. Na uitleg zegt hij: "Nou, ik hou niet zo van stempels, dus ik heb daar wel een uitgesproken mening over. Iedereen is bijzonder in zijn soort. Voor sommige mensen helpt het misschien, maar ik hoop dat ik er ooit nog uitkom. Dus ik ben daar niet zo van, om in hokjes te gooien en te plaatsen."



3 Context bij de Wet banenafspraken

Het realiseren van de met de Wet banenafspraken beoogde extra banen krijgt gestalte in de regio's, waar gemeenten en UWV vorm geven aan de dienstverlening aan werkgevers en kandidaten. Hoe die uitvoering georganiseerd is, welke ontwikkelingen zich daarin hebben afgespeeld en wat daar de ervaringen mee zijn, schetsen we beknopt in dit hoofdstuk. Geredeneerd vanuit de Wet banenafspraken is dit *context*: het is geen onderwerp van deze evaluatie – de uitvoering in de regio's is immers geregeld in andere wetten zoals de Participatiewet en de Wajong – maar het dient toch kort te worden behandeld om de werking van de Wet banenafspraken goed te begrijpen. In de volgende hoofdstukken gaan we vervolgens uitgebreid in op de belangrijkste elementen van de Wet banenafspraken: de afbakening van de doelgroep (H4) en de targets met bijbehorend quotum (H5).

3.1 Structuur van de uitvoering in de regio's

De ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking richting werk geschiedt in de gemeenten en arbeidsmarktregio's. De structuur van dit stelsel en de inhoud van de dienstverlening daarbinnen worden geregeld in de Wet SUWI (structuur uitvoering werk en inkomen)²⁸ en de verschillende materiewetten, waaronder de Wajong, Participatiewet en de Wet Sociale Werkvoorziening. Deze uitvoering is dan ook geen onderwerp van onderzoek geweest voor deze evaluatie. Voor een goed begrip van de rest van het rapport is het evenwel van belang om de basis kort te schetsen.

In alle regio's is ook een zogenaamd 'regionaal Werkbedrijf'. Dit is een netwerk van gemeenten, UWV en sociale partners samen om afspraken te maken over de invulling van de banenafspraken. De verantwoordelijkheid voor de invulling van deze regionale Werkbedrijven ligt bij de partijen in de regio's en de regionale Werkbedrijven kunnen daardoor verschillende vormen aannemen: van lichte overlegstructuren tot sterker geformaliseerde samenwerkingsverbanden. Er zijn echter wel een aantal afspraken in het Besluit SUWI vastgelegd waaraan de regio's invulling moeten geven.

De dienstverlening voor werkgevers en kandidaten is in de regio's in beginsel belegd in de driehoek van UWV – gemeente – SW-bedrijven. Het UWV is verantwoordelijk voor de doelgroep Wajong, beoordeelt de aanvragen voor indicaties banenafspraken en beheert het doelgroeppregister (zie H4). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de doelgroepen van de Participatiewet en de WSW. De dagelijkse uitvoering voor die laatste groep ligt veelal bij de SW-bedrijven.

Een belangrijke inleidende opmerking bij de subparagrafen hieronder is dat de regionale structuren en de dienstverlening aan werkgevers en kandidaten in de jaren 2015, toen de Participatiewet werd ingevoerd en de Wet banenafspraken inging, moesten worden opgebouwd. Gemeenten werden verantwoordelijk voor een nieuwe doelgroep, de rol van het UWV veranderde en de rol van SW-bedrijven veranderde. Dat betekent dat er niet meteen in 2015 een geoliede machine klaarstond om uitvoering te geven aan de wijzigingen van 2015; dat is in de loop van de jaren opgebouwd. Deze ontwikkeling, en de knelpunten die zich in de eerste jaren

²⁸ Zie (o.a.) het Besluit SUWI van 4 september, houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties,

voordeden, is onderwerp geweest van talrijke onderzoeken, waaronder van de Inspectie SZW, en is geen onderwerp van dit onderzoek geweest..

3.1.1 Dienstverlening aan werkgevers

Het realiseren van banen voor de doelgroep bestaat uit twee componenten: dienstverlening aan werkgevers en dienstverlening aan kandidaten. Wat de dienstverlening aan werkgevers betreft: deze ligt in handen van gemeenten en UWV. Zij hebben daartoe instrumenten en voorzieningen beschikbaar om werkgevers over te halen om arbeidsplaatsen beschikbaar te stellen en om werkgevers (en kandidaten) te ondersteunen wanneer de match eenmaal is gemaakt. De belangrijkste van deze instrumenten en voorzieningen zijn: tegemoetkomingen in de loonkosten (in de vorm van loondispensatie bij Wajongers en loonkostensubsidie (LKS) bij P'Wetters), no-riskpolis, jobcoaching en fiscale voordelen: loonkostenvoordeel (LKV, sinds 2018, daarvoor gold de premiekorting), lage inkomensvoordeel (LIV, sinds 2017).

In alle arbeidsmarktregio's is sprake van een zekere mate van samenwerking tussen gemeenten en UWV; soms is deze samenwerking innig, soms minder innig. In enkele regio's geven uitvoerders aan dat de Wet banenafspraken een impuls is geweest voor de samenwerking tussen UWV en gemeenten. Daarbij vinden ze het moeilijk de effecten van de Wet banenafspraken te isoleren van de invoering van de Participatiewet, maar gezamenlijk heeft het er in hun beleving voor gezorgd dat publieke partijen elkaar beter weten te vinden. In enkele andere regio's geven uitvoerders aan dat de Wet banenafspraken geen invloed heeft gehad op de uitvoering.

We hebben een telefonische enquête gehouden onder 400 werkgevers om te vragen naar hun bekendheid met de Wet banenafspraken, hun ervaringen met het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking, en hun overwegingen daarbij. Uit deze enquête blijkt dat 53% van de werkgevers die de afgelopen jaren iemand met een arbeidsbeperking hebben aangenomen die werknemer via de gemeente/UWV/WSP (WerkgeversServicePunt) hebben gevonden.²⁹ Deze werkgevers zijn overwegend tevreden over de wijze waarop ze zijn geholpen door WSP/gemeente/UWV: 57% is daar (zeer) tevreden over en 12% is daar (zeer) ontevreden over. Wél vinden vrij veel werkgevers aan het moeilijk te vinden om goede kandidaten uit de doelgroep te vinden: 21% vond dit (zeer) makkelijk, en 39% vond dit (zeer) moeilijk. Dit beeld kan verder worden ingekleurd op basis van de interviews die we met werkgevers hebben gehouden. De meeste werkgevers die we daar spraken gaven aan vooralsnog geen moeite te hebben om goede kandidaten te vinden. Daarbij moeten we wel bedenken dat dit werkgevers zijn die bovengemiddeld goede contacten hebben met gemeente/UWV/WSP (want ze waren door gemeente/UWV aangedragen als respondent). Over het algemeen hadden ze vaste contactpersonen bij het WSP en werden ze goed bediend. We hebben ook enkele werkgevers gesproken die het moeilijker vonden om goede kandidaten te vinden. Die werkgevers stelden bijvoorbeeld wat specifiekere functie-eisen, zochten grotere aantallen kandidaten en/of stelden hogere eisen aan de motivatie van kandidaten (bijvoorbeeld enige inhoudelijke affiniteit).

In de enquêteresultaten valt verder op dat relatief veel werkgevers aangeven dat ze geen adequate ondersteuning ontvangen voor begeleiding van de werknemers op de werkvloer (bv jobcoach): 36% geeft dit aan (45% is overigens wél tevreden over de ondersteuning).

²⁹ Overige kanalen zijn: persoonlijke contacten (20%), het SW-bedrijf (8%), een school (6%) en overige kanalen (14%). Zie tabel 3 in bijlage 4.



Zie ook: ervaringsonderzoek werkgevers

Berenschot heeft in 2015, 2017 en 2019 een uitgebreid ervaringsonderzoek onder werkgevers gehouden om de ervaringen van werkgevers met de uitvoering van de Participatiewet in kaart te brengen. Dat ervaringsonderzoek en de enquête die wij onder werkgevers hebben gehouden overlappen op onderdelen; zo wordt in beide onderzoeken gevraagd naar de ervaringen van werkgevers met de dienstverlening van gemeenten/UWV. Op dat punt is het Berenschot-onderzoek uitgebreider dan onze enquête: er wordt daar gevraagd naar ervaringen met specifieke onderdelen van de dienstverlening terwijl wij in dit rapport slechts in algemene zin naar tevredenheid met de dienstverlening hebben gevraagd. Ook wordt in beide onderzoeken gevraagd in hoeverre werkgevers mensen met een arbeidsbeperking zijn gaan aannemen en of hun houding op dat punt is veranderd (zie H5 van dit rapport). Het belangrijkste verschil op dit punt tussen beide onderzoeken is dat in dit rapport expliciet wordt gekeken in welke mate de Wet banenafpraak van invloed is geweest op overwegingen van werkgevers, terwijl in het Berenschot-onderzoek wordt gevraagd naar de gecombineerde invloed van de Wet banenafpraak én de Participatiewet. Het rapport van Berenschot wordt gelijktijdig met dit onderzoek openbaar gemaakt.

3.1.2 Dienstverlening aan kandidaten

In 2015 werd de WSW afgesloten voor nieuwe instroom en werd de Wajong afgesloten voor nieuwe instroom met (potentieel toekomstig) arbeidsvermogen (het zittende Wajongbestand bleef bij UWV). Deze doelgroepen kunnen sindsdien een beroep doen op de Participatiewet.

Gemeentelijke afdelingen W&I moesten daardoor leren werken met een nieuwe doelgroep: mensen met een arbeidsbeperking. In de beginjaren zijn er veel inspanningen gepleegd om bijvoorbeeld de Wajongnetwerken van het UWV over te nemen (contacten met Vso/pro -scholen) en deskundigheid op te bouwen in het werken met de doelgroep. Er zijn ook keuzes gemaakt in de inrichting van de dienstverlening. In veel gemeenten en regio's zijn aparte teams opgericht om met de doelgroep banenafpraak of de doelgroep vso/pro te werken. In andere regio's gebeurde dit niet maar werden de nieuwe doelgroepen 'gemainstreamed' in de reguliere dienstverlening. Beide smaken kwamen we tegen in de casestudies die we voor dit onderzoek uitvoerden.

Door de afsluiting van de WSW voor nieuwe instroom verandert de rol van de SW-bedrijven in veel gemeenten. Soms fuseren ze met de sociale dienst van de gemeente, soms fuseren ze met andere SW-bedrijven, en soms worden er onderdelen van het SW-bedrijf verzelfstandigd om verder te gaan als sociale ondernemingen. We kwamen in de casestudies voor dit onderzoek regelmatig tegen dat werkgevers die met de doelgroep werkten afgesplitste onderdelen van het SW-bedrijf waren.

3.2 Communicatie

Er is de afgelopen jaren door veel partijen, bijvoorbeeld in branches en regio's, veel ruchtbaarheid gegeven aan de Wet banenafpraak. Zonder uitputtend te willen zijn benoemen we hieronder een aantal belangrijke nationale campagnes van de afgelopen jaren:

- Op naar de 100.000 banen. Een initiatief van VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland. Gericht op informeren, adviseren, inspireren van werkgevers, bijvoorbeeld

door het organiseren van werkgeversbijeenkomsten. Op de site opnaarde100000.nl staat veel informatie over de banenafspraken en wat die voor werkgevers betekent. Ambassadeurs van de 100.000 banen richten zich op collega werkgevers om hen op een positieve manier te motiveren een bijdrage te leveren. Aart van der Gaag is de commissaris voor dit project.

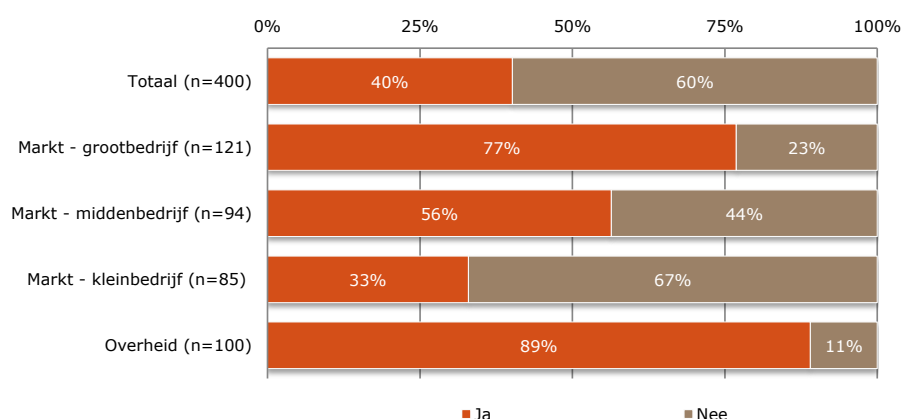
- AWWN project 'Werkgevers gaan inclusief'.
- De Normaalste Zaak. Een initiatief van MVO Nederland, AWWN, VNO-NCW en MKB-Nederland en Start Foundation. Het is een netwerk van ondernemers die samen een inclusieve arbeidsmarkt nastreven. Ze organiseren onder andere netwerkbijeenkomsten en hebben een website met veel informatie over inclusief werkgeverschap.
- Onbepikt aan de slag. Een sociale onderneming die allerlei activiteiten onderneemt om werkgevers en mensen met een arbeidsbeperking bij elkaar te brengen en beide partijen te ondersteunen.
- Kennisdocumenten: het ministerie heeft kennisdocumenten gemaakt met informatie over de Wet banenafspraken, met versies in maart 2015, oktober 2015, februari 2016, februari 2017, zomer 2017 en voorjaar 2018. Daarnaast zijn kennisdocumenten gemaakt over beschut werken en over ondersteuning vanuit de Participatiewet.
- Programmaraad Regionale Arbeidsmarkt, ondersteunt en informeert regio's, onder andere via samenvoordeklant.nl.

Specifiek met het oog op banen bij de overheid is er in 2016 een aanjager aangesteld, de heer Spigt. Deze is actief geweest in 2016 en 2017 en heeft daarna zijn taken overgedragen aan het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO).³⁰

3.2.1 Ervaringen van werkgevers

In de enquête onder werkgevers hebben we gevraagd of werkgevers de Wet banenafspraken kennen. De resultaten staan in de figuur hieronder. Daaruit blijkt dat 40% van de organisaties zegt de Wet banenafspraken te kennen. De bekendheid ligt het hoogst bij de overheden, gevolgd door de grootste bedrijven. Kleine werkgevers kennen de Wet banenafspraken het minst vaak en middelgrote werkgevers zitten daartussen in.³¹

Figuur 3.1 – Werkgevers die aangeven al eerder te hebben gehoord van de Wet banenafspraken. Bron: telefonische enquête onder werkgevers, Panteia 2019.



³⁰ Zie Kamerbrieven maart 2016 en april 2017.

³¹ We hebben de enquêteresultaten gewogen; omdat er veel meer kleine werkgevers zijn in Nederland hebben de kleine werkgevers uit onze steekproef een grotere invloed op het gemiddelde dan de grote werkgevers of de overheidswerkgevers. Kleine werkgevers hebben 5-24 werknemers, middelgrote hebben 25-99 werknemers en grote hebben 100+ werknemers. Zie bijlage 4 voor meer uitleg.



De meeste werkgevers die aangeven de Wet banenafpraak al te kennen hebben hun informatie uit de media (56%); dit is voor alle groepen werkgevers het belangrijkste kanaal. 9% heeft het via een landelijke werkgeversorganisatie gehoord, 9% van een collega-werkgever en nog eens 8% van een branchevereniging. Overheidswerkgevers en grote werkgevers hebben het relatief vaak via het WSP/gemeente/UWV gehoord (respectievelijk 20% en 19%). De overheidswerkgevers hebben het ook veel vaker dan andere werkgevers gehoord van de landelijke overheid (33% van de overheidswerkgevers geeft dit aan) en via de brancheorganisatie (24% geeft dit aan). De hierboven genoemde communicatie-inspanningen worden niet of nauwelijks genoemd als kanaal. De kanalen sluiten elkaar overigens niet uit: de communicatiecampagnes die hierboven zijn genoemd maakten ook veelvuldig gebruik van de media als communicatiekanaal.

Bij werkgevers die aangeven de Wet banenafpraak te kennen hebben we vervolgens ook gevraagd met welke aspecten van de Wet banenafpraak zij bekend zijn. De resultaten staan in de tabel hieronder. Daaruit blijkt het volgende:

- Vrijwel alle werkgevers zijn bekend met de mogelijkheden subsidie te ontvangen voor de loonkosten
- Driekwart van de werkgevers is bekend met de landelijke doelstelling van 100.000/125.000 extra banen.
- Bijna 60% is bekend met de mogelijk invoering van een quotum. Voor overheidswerkgevers en grote werkgevers ligt dit percentage veel hoger dan voor kleine werkgevers.
- Bijna de helft van de werkgevers is op de hoogte van het bestaan van het doelgroepregister. Wederom is het percentage voor overheidswerkgevers en grote werkgevers veel hoger dan bij kleine werkgevers.

Tabel 3.1 – Met welke elementen van de Wet banenafpraak zijn werkgevers bekend? Bron: telefonische enquête onder werkgevers, Panteia 2019.

% Bekend	Totaal	Markt - groot	Markt - midden	Markt - klein	Overheid
De mogelijkheid om als werkgever subsidie te ontvangen voor de loonkosten van mensen uit de doelgroep	92%	99%	98%	89%	97%
De landelijke doelstelling van 125.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking	75%	85%	72%	74%	84%
De mogelijke invoering van een verplicht quotum en boete wanneer de doelstelling niet gehaald wordt	58%	85%	64%	48%	93%
Het bestaan van het doelgroepregister waarin werknemers met een arbeidsbeperking geregistreerd staan	47%	80%	51%	37%	81%

3.2.2 Ervaringen van uitvoerders

De meeste uitvoerders die we tijdens de casestudies spraken gaven aan dat in hun ervaring het maatschappelijk debat over werken met mensen met een arbeidsbeperking een impuls heeft gekregen in de afgelopen jaren. Zij hebben het idee dat het makkelijker is geworden om dit onderwerp met werkgevers te bespreken. Concreet wordt de Wet banenafpraak daarbij genoemd als een 'haakje' voor een gesprek: ze kunnen ernaar verwijzen in hun gesprek met werkgevers.

3.3 Conclusies

Gemeenten en UWV bieden dienstverlening aan werkgevers en kandidaten om ze te ondersteunen in het vinden en houden van werk(nemers). Van belang voor deze evaluatie is de vraag: liggen er in deze context drempels die de werking of het doelbereik van de Wet banenafpraak kunnen belemmeren? Dat lijkt niet het geval. Daarbij moet wel gezegd worden dat de uitvoering in de regio's in de afgelopen jaren is opgebouwd en er doorgaans niet in 2015 al een geoliede machine klaar stond om dienstverlening te bieden aan werkgevers en werknemers. Die ontwikkeling van de dienstverlening in de regio's is onderwerp geweest van talrijk ander onderzoek en is in dit onderzoek niet aan de orde geweest.

De Wet banenafpraak is volgens uitvoerders in sommige regio's aanjager geweest voor de samenwerking in de uitvoering tussen gemeenten en UWV en heeft daardoor bijgedragen aan de kwaliteit van de dienstverlening voor mensen met een arbeidsbeperking en met name werkgevers. Volgens uitvoerders in andere regio's heeft de Wet banenafpraak weinig betekend voor de uitvoering. Het is daarbij ook voor uitvoerders ingewikkeld om het effect van de Wet banenafpraak te isoleren in de context van de bredere stelselwijziging. In alle regio's zijn er sinds 2015 soms meer en soms minder ingrijpende veranderingen geweest in de dienstverlening voor werkgevers en kandidaten en de strategische aansturing daarvan. Ook geven uitvoerders aan dat het gesprek met werkgevers over het werken met mensen met een arbeidsbeperking in de afgelopen jaren in hun perceptie gemakkelijker is geworden: het is een normaler onderwerp geworden om te bespreken met werkgevers. De uitvoerders schrijven dat doorgaans echter niet direct toe aan de Wet banenafpraak maar benoemen het als contextfactor.

Vanuit zowel de overheid als het bedrijfsleven is er energie en geld gestoken in het bekend maken van de banenafpraak bij werkgevers. Grote werkgevers kennen de Wet banenafpraak over het algemeen wel; van de kleine werkgevers is een ruime meerderheid er (nog) niet mee bekend. Enerzijds is er wat dat betreft dus al veel bereikt in de paar jaar waarin de Wet banenafpraak bestaat, anderzijds is er vooral bij middelgrote en kleine werkgevers nog veel ruimte voor verbetering. Werkgevers zijn beter op de hoogte van de beschikbare instrumenten en het bestaan van targets dan van de quotumdreiging en van het doelgroepregister. Ook hier geldt: grote werkgevers zijn veel beter op de hoogte dan kleine werkgevers. De werkgevers halen hun informatie over het algemeen uit de media, en ook wel van collega-werkgevers of koepelorganisaties (landelijk of sectoraal).

Wanneer werkgevers kandidaten met een arbeidsbeperking zoeken, wenden de meeste werkgevers zich tot de gemeente/UWV/WSP. Ze zijn over het algemeen tevreden over de dienstverlening maar vinden het, zo blijkt uit de enquête, vrij moeilijk om goede kandidaten te vinden. Werkgevers die we in het kader van de casestudies interviewden hadden minder moeite om goede kandidaten te vinden. We denken dat dat kan worden verklaard door de goede contacten die ze hadden met de uitvoerders. Zowel werkgevers als uitvoerders geven overigens aan dat de communicatie tussen de dienstverlening en het bedrijfsleven de laatste jaren is verbeterd.

Bij de hierboven beschreven elementen gaat het in feite om de randvoorwaarden die de werking van de Wet banenafpraak in de praktijk mogelijk moeten maken. Zonder



een uitvoeringsstelsel dat op orde is kan de Wet banenafpraak niet tot de beoogde resultaten leiden. Deze randvoorwaarden zijn geen direct uitvloeisel van de wet, maar komen voort uit de context van de stelselwijziging en de Participatiewet. In de volgende twee hoofdstukken gaan we dieper in op de kernelementen van de Wet banenafpraak: de definitie en afbakening van de doelgroep in het doelgroepregister (hoofdstuk 4), de targets en de quotumdreiging (hoofdstuk 5).

Het verhaal van een middelgrote stichting

Bij deze stichting werken 75 mensen, van wie 35 mensen gedetacheerd zijn vanuit het SW-bedrijf. 3 van de 40 medewerkers met reguliere dienstverbanden vallen onder de banenafpraak. Van de overige werknemers zijn waarschijnlijk zo'n driekwart ingestroomd vanuit de P-wet. De stichting werkt ook samen met zorgorganisaties, biedt dagbesteding en re-integratie.

Ondanks de focus op werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt is de stichting een zelfstandige organisatie die geen subsidie ontvangt voor haar activiteiten. De verdiensten van de stichting gaan wel voor 70 procent op aan loonkosten. De stichting werkt met een model dat gebaseerd is op de participatieladder. Veel mensen komen binnen onder begeleiding en stromen binnen het bedrijf door naar een betaalde baan – als er een vacature vrijkomt.

Sommige SW'ers werken er al 20 jaar. Als een SW'er met pensioen gaat, kijkt de HR-afdeling ook naar de doelgroep van de banenafpraak. De drie mensen die nu vanuit het doelgroepregister bij de stichting werken, zijn allemaal via de praktijkroute in het doelgroepregister gekomen. Tijdens het werken bleek dat er toch veel belemmeringen zijn. "Ze zijn natuurlijk niet op basis van de subsidie aangenomen, maar het is wel heel fijn om dat te krijgen, want dan kun je er weer iemand anders naast zetten."

Het bieden van werk aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zit in het DNA van de stichting. De targets en het quotum vindt de HR-manager dan ook "helemaal niets". "Je moet uitgaan van de mens, niet van een abstracte doelstelling. Je moet de markt toch zijn werk laten doen, dan is dwang ook geen middel."

Het verhaal van Karin

Karin heeft een vorm van autisme. Ze wordt ondersteund door een jobcoach binnen het bedrijf waar ze werkt. "Als er iets met je aan de hand is, dan kan je standaard naar haar." In het begin was het lastig voor Karin om te vertellen als ze iets moeilijk vond. Inmiddels heeft ze veel vertrouwen opgebouwd en durft ze meer te vertellen. Toen haar vorige baan ophield heeft haar thuisbegeleiding haar aangemeld voor het doelgroepregister. Op een banenmarkt voor mensen met autisme kwam ze in contact met de jobcoach van het bedrijf waar ze nu werkt. "Ik had op papier uitgeschreven wat ik nodig heb van een werkgever, en had er ook bij gezegd dat ik in het doelgroepregister sta."

Karin werkt 20 uur per werk. Ze is nu heel blij met haar werkgever, terwijl ze bij eerdere werkgevers twee keer heel erg is vastgelopen. Ze is blij met haar salaris, ze had eigenlijk zelfs minder verwacht.

Karin weet van het bestaan van het doelgroepregister. Haar huidige werkgever heeft aan haar uitgelegd hoe het werkt en wat het betekent. "Dat betekent dat een bedrijf

een vergoeding voor je krijgt. Dat vind ik een heel goed iets. Iedereen moet de kans krijgen om te werken, ongeacht wie je bent.”

Het verhaal van Marije

Marije is 27 jaar en heeft PDD NOS. Wat houdt dat in? “Ik ben sociaal niet heel sterk, ik ben onzeker dus vraag dingen steeds opnieuw. Ik dwaal ook snel af, dus ik moet achter mijn broek worden gezeten.” Marije heeft altijd regulier onderwijs gevolgd en heeft een opleiding op MBO-3 niveau afgerond. Na afronding van de opleiding werd ze door haar vader, die bij de universiteit in de facilitaire dienst werkt, gewezen op een baan bij de universiteit. Daar mocht ze gaan werken, maar dan moest ze wel in het doelgroepregister staan. Dus dat heeft ze bij het UWV aangevraagd. Dat duurde even voordat het rond was, uiteindelijk kon ze na een paar maanden aan de slag.

Op het werk heeft Marije het prima naar haar zin. Ze voert administratieve taken uit. Ze controleert bijvoorbeeld of persoonsinformatie nog klopt, of ze geeft universiteitspassen uit aan nieuwe studenten. Ze doet in principe werk dat andere mensen ook doen, ze doet het (naar eigen zeggen) alleen langzamer. Haar collega's weten dat ze “wat bijzonder” is: “in het begin werd ik heel voorzichtig aangepakt. Ze kunnen wel iets ruiger met me zijn. Ik heb altijd normaal onderwijs gevolgd dus ik ben wel wat gewend. Ik heb er niets van gezegd, ik kon er thuis ook wel om lachen met mama.”

Marije vindt het prima om in het doelgroepregister te staan. Haar werkgever en de persoon bij het UWV hebben haar uitgelegd hoe het werkt. “Ik ben opgevoed met het idee dat het goed is om hulp te vragen en hulp te krijgen. Er zijn ook mensen die dat niet willen, maar als het mij makkelijker wordt gemaakt dan vind ik het best. Ik hoef niet per se uit dat doelgroepregister, ik weet ook niet hoe dat moet.

Marije weet ook wat de Banenafpraak ongeveer inhoudt. Ze vindt het wel een goed idee: “Dan zit er een beetje druk achter, zodat mensen die wat anders zijn ook ergens aan het werk kunnen.” Ze is tevreden met haar salaris: “het is meer dan ik ooit verdiend heb. Maar ik ben ook niet uit huis, ik betaal mijn telefoon, openbaar vervoer, zorgkosten. De rest betalen mijn ouders.”



4 Uitvoering & ervaringen: doelgroep en doelgroepregister

In dit hoofdstuk richten we ons op de doelgroep en het doelgroepregister. We vragen ons af: hoe ontwikkelt de omvang van de doelgroep zich, wat zijn de ervaringen met de wijzigingen van de doelgroep, wat zijn de ervaringen met de Praktijkroute en zijn er nog 'vergeten groepen'? We bespreken achtereenvolgens (1) de cijfermatige ontwikkelingen en (2) de ervaringen van uitvoerders, doelgroep en werkgevers. Dat laten we voorafgaan door een inleiding, waarin we de routes naar het doelgroepregister schetsen, met andere woorden: hoe is de toegang geregeld en hoe wordt dat uitgevoerd?

We baseren ons in dit hoofdstuk op drie typen bronnen: casestudies in vijf regio's van Nederland, waarbij we met uitvoerders, werkgevers en werknemers hebben gesproken³²; de telefonische enquête onder 400 werkgevers³³; en bestaande documenten, zoals onderzoeksrapporten, monitoren en Kamerbrieven.

4.1 Ontwikkelingen

In deze paragraaf schetsen we routes richting het doelgroepregister, de ontwikkelingen ten aanzien van de definitie van de doelgroep (wie hoort erbij, wie niet?) en de omvang van de doelgroep (hoe groot is de doelgroep?).

4.1.1 Routes naar het doelgroepregister

In het doelgroepregister staat iedereen die tot de doelgroep van de Wet banenafpraak behoort. Het UWV beheert het doelgroepregister. In het doelgroepregister zijn c.q. worden de volgende mensen opgenomen³⁴:

- Na beoordeling indicatie banenafpraak door UWV (route ABA – Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen) óf na beoordeling bij gevalideerde loonwaardemeting in de praktijk (Praktijkroute):
 - mensen met die onder de Participatiewet vallen en niet zelfstandig 100 procent van het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.
- Zijn automatisch door UWV toegevoegd:
 - mensen in de Wajong met arbeidsvermogen³⁵;
 - mensen met een WSW-indicatie;
 - mensen met een Wiw-baan of ID-baan;
- Op verzoek toegevoegd:
 - (ex) 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;
 - (ex) leerlingen en schoolverlaters van het praktijkonderwijs (PrO) kunnen als zij dat willen per 1 januari 2017, zonder beoordeling door UWV, in het doelgroepregister worden opgenomen.

De figuur hieronder toont hoe dat er schematisch uit ziet.

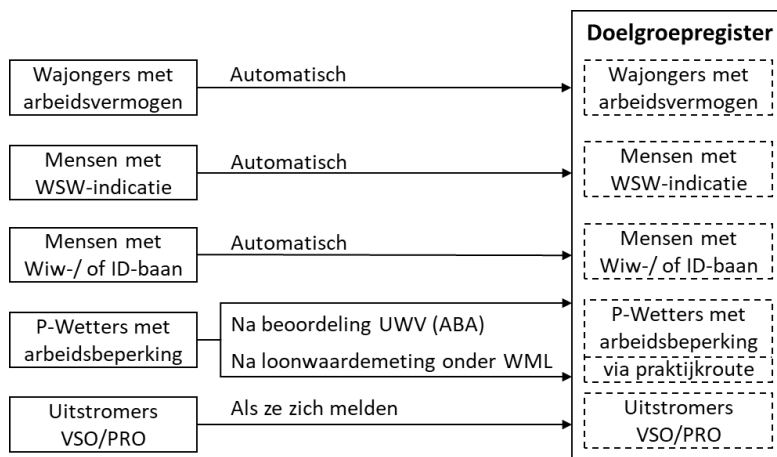
³² In bijlage 5 staat meer informatie over de casestudies.

³³ In bijlage 4 staat meer informatie over de enquête.

³⁴ Onderstaande opsomming is gebaseerd op een opsomming in: Panteia, Doelgroepgrootte banenafpraak, blz 8.

³⁵ In eerste instantie waren alle Wajong-ers toegevoegd. Na de herbeoordelingsoperatie van 2015-2017 werden de Wajong-ers die duurzaam geen arbeidsvermogen hadden weer uit het doelgroepregister gehaald.

Figuur 4.1 – Routes naar het Doelgroepregister



Twee routes behoeven enige toelichting.

1. Route Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen (ABA): Voor personen die een ABA indienen (of voor wie de gemeente een ABA indient) bij het UWV, toetst het UWV of deze persoon zelfstandig het WML zou kunnen verdienen. Dit wordt getoetst door te berekenen of iemand één van de zogenaamde drempelfuncties zou kunnen uitvoeren. Een drempelfunctie is een lichte functie met een loonwaarde op niveau van WML of net daarboven, waar een laag opleidingsniveau voor is vereist en die overal in Nederland voorkomt. Voorbeelden zijn: receptioniste, parkeerbeheerder, productiemedewerker, portier, medewerker hoveniersbedrijf.
2. Praktijkroute: Personen die een beroep doen op ondersteuning van de gemeente kunnen via de Praktijkroute het doelgroepregister instromen indien via een gevalideerde loonwaardemeting op de werkplek wordt vastgesteld dat deze persoon, bij voltijds werk, niet het WML kan verdienen. De Praktijkroute is per 2017 ingevoerd (zie hieronder).

4.1.2 Aanpassingen van de doelgroep

Sinds invoering van de Wet banenafpraak is de doelgroep regelmatig aangepast. We benoemen hier zeven aanpassingen.

Zelf beoordeling arbeidsvermogen aanvragen

In de Wet banenafpraak was afgesproken dat gemeenten, voor de doelgroep Participatiewet, een beoordeling van het arbeidsvermogen door het UWV konden aanvragen voor kandidaten van wie ze dachten dat die tot de doelgroep zouden behoren. In de eerste maanden van 2015 werd duidelijk dat het aantal verzoeken van gemeenten voor een dergelijke beoordeling achterbleef. Om hieraan tegemoet te komen werd bepaald dat mensen uit de doelgroep Participatiewet voortaan ook zelf een ABA in konden dienen bij het UWV, zonder tussenkomst van de gemeente.³⁶ Eind 2015 werd al geconcludeerd dat deze maatregel effect had gehad, omdat het aantal aangevraagde beoordelingen tussen juli en oktober “fors was gestegen.”³⁷ Overigens speelde hierin ook een andere wijziging een rol: bij invoering van de Wet banenafpraak was geregeld dat gemeenten een vergoeding dienden te betalen aan

³⁶ Kamerbrief ‘Indicaties doelgroep banenafpraak’, 8 mei 2015. Ook werd het budget voor de beoordeling gecentraliseerd. In het begin moesten gemeenten per beoordeling circa € 800 betalen aan het UWV. Dit was voor gemeenten een barrière bij het aanvragen (gemeenten hadden hier overigens wel budget voor gekregen). Daarom is gekozen om het budget voor de aanvragen te centraliseren; gemeenten konden vervolgens kosteloos aanvragen indienen, en burgers ook.

³⁷ Kamerbrief ‘Maatregelen vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafpraak’, 27 november 2015.



UWV voor elke ingediende ABA. Gemeenten werden hiervoor weliswaar gecompenseerd, maar toch maakte het gemeenten terughoudend om aanvragen te doen. Daarom is dit budget kort na invoering met terugwerkende kracht gecentraliseerd, waardoor gemeenten niet meer hoefden te betalen voor de ABA. SZW vergoedt deze kosten rechtstreeks aan UWV.

VSO- en PRO-leerlingen

Op 1 april 2016 is ingevoerd dat leerlingen met een achtergrond in het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO), na schriftelijke aanmelding bij UWV, zonder beoordeling worden toegelaten tot het doelgroepregister. Dit werd met terugwerkende kracht ingevoerd. Daarbij werd gezegd dat het van belang is "dat alleen leerlingen in het doelgroepregister komen die beschikken over arbeidsvermogen, beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en ook de wens hebben om in het doelgroepregister te staan."³⁸ Vanaf 1 januari 2017 geldt hetzelfde voor leerlingen met een achtergrond in het Praktijkonderwijs (PRO): zij worden, wanneer ze dit willen, zonder beoordeling opgenomen in het doelgroepregister³⁹.

Mensen die dankzij de inzet van een jobcoach wél WML kunnen verdienen

Bij invoering van de Wet banenafspraken was geregeld dat mensen die het WML konden verdienen niet tot de doelgroep behoorden. Er was echter ook een groep die alleen dankzij begeleiding van een jobcoach het WML kon verdienen. Die viel dus buiten de banenafspraken, maar was wel aangewezen op ondersteuning. Sinds 1 januari 2017 kan deze groep ook instromen in het doelgroepregister en behoren zij dus tot de doelgroep banenafspraken. UWV beoordeelt dit.⁴⁰

Opschorting en afschaffing herbezettingsvoorwaarde

In de oorspronkelijke vormgeving van de Wet banenafspraken telden nieuwe Wsw-detacheringen alleen mee indien de gemeente daar een nieuwe beschutte werkplek tegenover stelde. Dit was de zogenaamde herbezettingsvoorwaarde. Deze voorwaarde is in 2016 opgeschort, en later definitief afgeschaft.⁴¹ De reden was dat deze voorwaarde door werkgevers als complex werd ervaren en het ervoor zorgde dat het voor werkgevers niet duidelijk was of een baan wel of niet meetelde omdat zij daarvoor afhankelijk waren van het aantal beschutte werkplekken dat de gemeente beschikbaar stelde.

Invoering van de Praktijkroute

Al relatief snel na invoering van de Wet banenafspraken kwamen er signalen van gemeenten en andere partijen dat zij de criteria die UWV hanteerde voor doelgroepbeoordeling te streng vonden. Die kritiek richtte zich over het algemeen op het gebruik van de drempelfuncties: volgens UWV kon een kandidaat dat in theorie een bepaalde functie zelfstandig uitvoeren, terwijl dat volgens de betrokken gemeente in de praktijk niet mogelijk was en/of dergelijke functies niet beschikbaar.⁴² Daarnaast vonden gemeenten het soms problematisch dat ze werkgevers bij

³⁸ Kamerbrief 'Maatregelen vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafspraken', 27 november 2015.

³⁹ In 2014 was dit onderwerp ook al eens besproken. Toen argumenteerde de staatssecretaris tegen de automatische toelating van vso- en pro-leerlingen: Omdat leerlingen uit het vso en pro niet per definitie tot de doelgroep banenafspraken behoren is het ook niet logisch om hen zonder beoordeling op te nemen in het doelgroepregister. Dat zou inhouden dat voetstoots het 'niet-kunnen' wordt aangenomen en dit zou de beperking benadrukken. Voorts is het onwenselijk om een beoordeling voor schoolkeuze (van twaalfjarigen) al bepalend te laten zijn voor het oordeel: kan geen WML verdienen later in het leven." Zie: Kamerbrief 'banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten', 11 december 2014.

⁴⁰ Kamerbrief 'Voortgang vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafspraken', 29 april 2016.

⁴¹ Tegelijkertijd is het inrichten van beschutte werkplekken een wettelijke plicht geworden voor gemeenten. Zie: Kamerbrief 'Voortgang vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafspraken', 29 april 2016. En: TK 2015-2016, 34352, nr. 34, Kamerbrief van 13 juli 2016.

⁴² Kamerbrief 'Maatregelen vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafspraken', 27 november 2015.

introductie van een kandidaat geen zekerheid konden geven of de kandidaat wel of niet tot de doelgroep behoorde – dit gold voor personen die al geplaatst konden worden voordat de doelgroepbeoordeling van UWV binnen was. Ook bleek in de praktijk dat sommige mensen die een negatieve beoordeling van UWV hadden gekregen, op een concrete werkplek een loonwaarde onder WML bleken te hebben. Onderzoek van Panteia liet zien dat de groep die voor een ABA werd afgewezen maar waarbij wél via een loonwaardemeting een verminderde loonwaarde was vastgesteld ongeveer dezelfde kenmerken, ondersteuningsbehoefte en gemiddelde loonwaarde had (namelijk 55%) als de groep die wél een indicatie banenafspraken kreeg.⁴³

Per 1 januari 2017 is de Praktijkroute als extra route richting het doelgroepregister ingevoerd. De Praktijkroute houdt in dat voor burgers die op grond van de Participatiewet een beroep doen op de gemeente voor ondersteuning een loonwaardemeting op de werkvloer recht kan geven op instroom in het doelgroepregister, wanneer uit een loonwaardemeting blijkt dat de persoon in kwestie in die concrete baan niet het WML kan verdienen. In de Kamerbrief waarin de invoering van de P-Wet werd aangekondigd was de motivering beknopt: "Om de toegang tot het doelgroepregister van de banenafspraken te versnellen, en het eenvoudiger te maken om mensen op een baan te plaatsen, wordt per 1 januari 2017 de Praktijkroute ingevoerd."⁴⁴

Gelijkschakeling van quotumdoelgroep met doelgroep banenafspraken

Bij invoering van de Wet banenafspraken was er een groep die niet meetelde voor de banenafspraken, maar wél mee zou tellen indien een quotum zou worden geactiveerd: deze groep werd de quotumgroep genoemd. Deze bestond uit mensen van wie kan worden vastgesteld dat ze vóór hun 18^e levensjaar (of tijdens studie) al een ziekte of gebrek hadden, en die reeds werken en dankzij de inzet van een voorziening (zoals een aangepaste auto of computerhulpstukken) wel het WML kunnen verdienen maar zonder die voorziening daartoe niet in staat zijn.⁴⁵ De banen in de overheidssector van mensen uit de quotumdoelgroep tellen vanaf januari 2018 mee, omdat voor de overheid de quotumregeling is geactiveerd vanaf die datum. Vanaf december 2018 is de quotumdoelgroep gelijkgeschakeld met de doelgroep banenafspraken.⁴⁶

Opschorting t+2 regel

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

Met ingang van december 2017 is deze regel opgeschort. Dat betekent dat sinds die tijd mensen niet meer uit het doelgroepregister kunnen stromen. Mensen die voor 30 december 2017 als gevolg van de t+2 regel waren uitgestroomd werden bovendien weer terug in het doelgroepregister 'gezet'.⁴⁷ Het nieuwe kabinet had hiervoor gekozen omdat men signalen van werkgevers kreeg dat de t+2 regel investeren in de

⁴³ M. Linssen en M. Sax, *Praktijkroute Banenafspraken. Meer mensen sneller en makkelijker aan het werk?* Panteia, 2016.

⁴⁴ Kamerbrief 'Invoering Praktijkroute en enkele andere aanpassingen', 14 oktober 2016.

⁴⁵ Kamerbrief 'Resultaten brede onderzoek banenafspraken en stand van zaken wet- en regelgeving, 2 juli 2018.

⁴⁶ Panteia, Doelgroepgrootte banenafspraken, 22. Het wetsvoorstel dat o.a. de gelijkschakeling regelt ligt voor behandeling in de Eerste Kamer. UWV en Belastingdienst anticiperen op dit onderdeel vanaf 1 december 2018.

⁴⁷ Kamerbrief 'Resultaten brede onderzoek banenafspraken en stand van zaken wet- en regelgeving, 2 juli 2018.

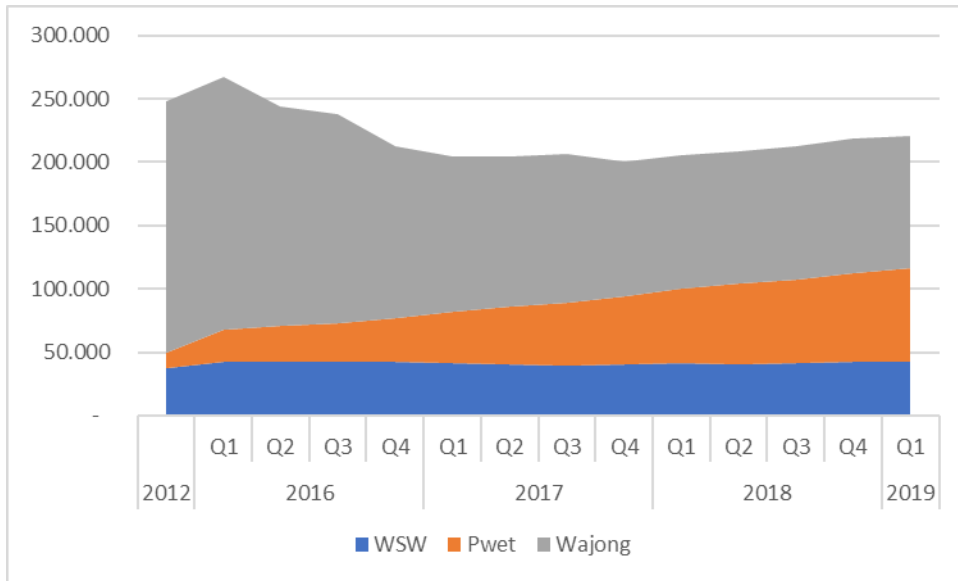


ontwikkeling van mensen ontmoedigde; het opschorten zou meer zekerheid bieden aan werkgevers en werknemers.

4.1.3 Omvang van de doelgroep

De figuur hieronder toont hoe de doelgroep zich in omvang heeft ontwikkeld in de periode 2016 (Q1) - 2019 (Q1). Als referentie staan ook de waarden voor december 2012 (nulmeting) opgenomen. In de figuur wordt onderscheid gemaakt tussen de drie voornaamste 'subdoelgroepen': WSW, Wajong en Participatiewet.⁴⁸

Figuur 4.2 – Ontwikkeling omvang doelgroepregister. Bron: UWV factsheets.⁴⁹



De figuur laat een aantal trends zien. Ten eerste zien we dat de doelgroep WSW redelijk stabiel blijft. Tussen 2012 en begin 2016 is er een lichte stijging van de groep (van circa 37.000 naar ruim 42.000), sindsdien blijft de groep qua omvang vrij stabiel. De kleine schommelingen die te zien zijn worden waarschijnlijk verklaard door (1) natuurlijk uitstroom uit de WSW (2) natuurlijk uitstroom uit WIW/ID-banen en (3) instroom in doelgroepregister doordat mensen vanuit Intern WSW (niet in doelgroepregister) naar WSW begeleid werken en detachering (beide wél in doelgroepregister) gaan.

Ten tweede zien we dat de groep Wajong in 2016 en 2017 fors in omvang is afgenomen. Dat heeft te maken met de herbeoordelingsoperatie, waardoor alle Wajongers die duurzaam geen arbeidsvermogen hadden uit het doelgroepregister werden gehaald (bij aanvang waren alle Wajongers automatisch opgenomen in het doelgroepregister, zie paragraaf 2.2.3). Sinds begin 2018 is het aantal Wajongers in het doelgroepregister nagenoeg stabiel, rond 105.000.

Ten derde zien we dat de groep P-Wet een gestage groei kent. Dit is in lijn met de verwachting: mensen met een arbeidsbeperking én (potentieel) arbeidsvermogen kunnen sinds 2015 immers geen beroep meer doen op de WSW of de Wajong, en

⁴⁸ De groep P-Wet omvat ook de groep die via de Praktijkroute instroom. De groep Wajong omvat: oWajong, nWajong (studie- en werkregeling) en mensen die zowel Wajong hebben als WSW begeleid werken. De groep WSW omvat: WSW begeleid werken (zonder Wajong), WSW detachering (met of zonder Wajong) en WIW/ID baan (zonder Wajong).

⁴⁹ Voor 2015 zijn geen cijfers in deze vorm beschikbaar.

vallen nu onder het regime van de P-Wet. De tabel hieronder toont de groei van het aantal P-Wetters in het doelgroepregister in meer detail.

Tabel 4.1 – Groei van het aantal P-Wetters in het doelgroepregister, per periode in vergelijking met de periode daarvoor.

	2016				2017				2018				2019
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
Groei tov vorige Q	n/a	3.186	2.742	3.519	6.497	5.267	3.894	3.803	4.871	4.250	3.177	3.484	3.958
Groei in %	n/a	13%	10%	11%	19%	13%	8%	8%	9%	7%	5%	5%	6%

Uit de tabel blijkt dat de groei in Q1 en Q2 van 2017 een sprongetje maakte. Dit wordt deels verklaard door de invoering van de Praktijkroute per 1 januari 2017: in Q1 van 2017 stroomden 1.664 personen via de Praktijkroute in het doelgroepregister.⁵⁰ In de vorige paragraaf zagen we al dat de doelgroep per 1 januari 2017 op nog een aantal punten werd aangepast: zo kon vanaf die datum de groep PRO-leerlingen zonder beoordeling instromen en behoorden ook mensen die dankzij een jobcoach wel WML kunnen verdienen tot de doelgroep. Mogelijk verklaren deze wijzigingen de sterke groei in Q1 en Q2 van 2017. Vanaf Q3 2017 zakt de groei van de groep P-Wetters weer wat in, maar het blijft op een hoger niveau dan vóór 2017.

In 2018 voerde Panteia onderzoek uit naar de doelgroepgrootte, waarbij onder andere de vraag werd gesteld of de omvang van de doelgroep voldoende was om de afspraken te halen. In dat onderzoek concludeerde men dat de omvang van de doelgroep voldoende zou zijn, mits de baankansen voor de doelgroep ook zouden stijgen.⁵¹

Bijlage 1 bevat meer informatie over achtergrondkenmerken van de doelgroep die in het doelgroepregister staat.

4.2 Ervaringen

In deze paragraaf staan we stil bij de ervaringen die uitvoerders, werkgevers en mensen met een arbeidsbeperking hebben met de doelgroepafbakening en de bijbehorende uitvoeringsaspecten.

4.2.1 Ervaringen van uitvoerders

Hier stellen we ons de vraag: wat zijn de ervaringen van uitvoerders met de afbakening van de doelgroep en de uitvoering daarvan? We staan stil bij een aantal elementen.

Ervaringen met de aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen (ABA)

Uit de gesprekken met uitvoerders blijkt dat zij de toetsing aan de hand van drempelfuncties soms als te theoretisch en daardoor te streng zien. Dit wordt met name aangegeven door uitvoerders van gemeenten en soms ook door uitvoerders van UWV. Hier wordt een aantal redenen voor genoemd. Ten eerste wordt genoemd dat het regelmatig voorkomt dat iemand volgens de beoordeling zelfstandig een bepaald beroep uit zou moeten kunnen voeren, maar dat dit in de praktijk niet lukt. Ten tweede wordt genoemd dat iemand misschien een bepaalde functie wel uit zou kunnen

⁵⁰ Volgens het UWV ging het daarbij grotendeels om mensen die in 2016 al werkten met verminderde loonwaarde en in 2017 het recht kregen om opgenomen te worden in het doelgroepregister.

⁵¹ P. Fris en M. Linssen, Doelgroepgrootte Banenafpraak, Panteia, 2018, blz 37.



voeren, maar dat die functies niet te vinden zijn. Ten derde benoemt men dat een arbeidsbeperking, met name wanneer het gaat om een gedragsstoornis, zich regelmatig pas na enige tijd op de werkvloer uit en dus moeilijk vooraf te objectiveren is. Om deze redenen kan het voorkomen dat betrokken uitvoerders (bij UWV en gemeenten) het eens kunnen zijn dat een kandidaat in principe een indicatie banenafpraak zou moeten krijgen, maar ze dit niet volgens de ABA kunnen onderbouwen. Ook wordt wel benoemd dat de beoordelingstermijn van circa 8 weken een barrière kan zijn, omdat gemeente en werkgever in die acht weken geen uitsluitel hebben over de inzet van instrumenten.⁵²

In de uitvoering heeft men over het algemeen echter een weg gevonden om elkaar te vinden en de ABA goed in te zetten. Dat betekent dat uitvoerders van gemeenten beter vooraf kunnen inschatten welke kandidaten wél en welke niet in aanmerking zullen komen voor een indicatie.⁵³ Ook kunnen uitvoerders de criteria soms minder strikt interpreteren waardoor er geen patstelling hoeft te ontstaan. In de ervaring van betrokkenen worden er daardoor minder aanvragen afgewezen dan in de periode kort na invoering van de Wet.

Ervaringen met de aanpassingen van de doelgroep (m.u.v. Praktijkroute)

Over het algemeen zijn uitvoerders die we voor dit onderzoek spraken positief over de aanpassingen van de doelgroep. De instroom zonder beoordeling van Vso/pro - leerlingen wordt over het algemeen zinnig geacht: volgens uitvoerders heeft deze doelgroep over het algemeen baat bij registratie in het doelgroepregister.

Het opschorten van de t+2 regel, waardoor personen niet meer uit het doelgroepregister kunnen stromen, heeft volgens de meesten weinig gevolgen gehad voor de uitvoering. Per gemeente hebben zich enkele kandidaten gemeld die het vervelend vonden dat ze niet uit het doelgroepregister konden. Volgens uitvoerders kan het opschorten van de t+2 regel twee nadelen met zich meebrengen voor de groep die het betreft: ten eerste kan opname in het doelgroepregister als stigma worden ervaren. Ten tweede kan het implicaties hebben voor het loon, aangezien bedrijven regelmatig een laagste loonschaal hebben voor mensen die in een indicatie banenafpraak hebben. In de meeste gevallen leidt het echter niet tot problemen en is het juist in lijn met de ervaring dat mensen langdurig ondersteuning nodig hebben op het werk.

Er wordt momenteel nog gewerkt aan een definitieve uitwerking waarin ook mogelijkheid tot uitschrijving uit het doelgroepregister wordt geregeld.

Ervaringen met de Praktijkroute

De regio's verschillen sterk in de mate waarin de Praktijkroute wordt toegepast.⁵⁴ Ze hebben daar hun eigen redenen voor. In regio's die de Praktijkroute veel gebruiken gaat dit gepaard met veel inzet op loonkostensubsidie: ze willen zoveel mogelijk kandidaten richting werk ondersteunen en zetten daar veel instrumenten voor in. Deze keuze gaat in die regio's vooraf aan de keuze voor het gebruik van de Praktijkroute. Vaak wordt er, om kandidaten te plaatsen, gebruik gemaakt van een proefplaatsing of

⁵² Deze punten van kritiek zijn niet nieuw, we komen ze ook al tegen in eerder onderzoek. Zie bv: Bv: Algemene Rekenkamer (2016). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV).

⁵³ In 2015 heeft UWV in de 35 arbeidsmarktregio's een *dedicated arbeidsdeskundige* aangesteld die zich richtten op beter samenwerking met en ondersteuning van gemeenten. Mogelijk droeg die inzet hieraan bij.

⁵⁴ Dit is in de selectie van regio's ook als selectie criterium gebruikt: we wilden zowel regio's onderzoeken waar de Praktijkroute veel wordt gebruikt, als regio's waar deze weinig wordt gebruikt.

van forfaitaire loonkostensubsidie.⁵⁵ Aan het einde van de periode wordt een loonwaardemeting gedaan; op basis daarvan kan iemand dan het doelgroepregister instromen.

Regio's die de Praktijkroute minder gebruiken hebben daar verschillende overwegingen voor. In enkele regio's wordt de Praktijkroute spaarzaam ingezet als aanvulling op de ABA-route. Ze zien simpelweg geen aanleiding om er meer gebruik van te maken; ze gebruiken de Praktijkroute met name voor personen die eerst regulier werk hebben gehad dat ophoudt (bijvoorbeeld door faillissement), daarna in de WW komen en pas later bij de gemeente. In een andere regio wordt de Praktijkroute nauwelijks gebruikt, naar inschatting van de uitvoerders omdat er onvoldoende budget is voor loonkostensubsidie. Dit punt wordt ook genoemd door regio's die de Praktijkroute veel gebruiken: de financieringssystematiek is daar niet op ingericht, waardoor deze regio's ofwel veel eigen geld bij moeten leggen, ofwel op termijn andere keuzes zullen moeten gaan maken. Ze benoemen dit als belangrijk knelpunt.

In regio's waar veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de Praktijkroute speelt de discussie waar deze afgebakend dient te worden. In één regio wordt er vooraf een professionele inschatting gemaakt of er een medische beperking aan de (verwachte) verminderde loonwaarde ten grondslag zou kunnen liggen. Zo ja, dan kan er gebruik worden gemaakt van forfaitaire lks, met opname in het doelgroepregister als waarschijnlijk resultaat na de daadwerkelijke loonwaardemeting. De discussie speelt of de Praktijkroute niet ook opengesteld zou moeten worden voor de groep mensen die niet zozeer een medische arbeidsbeperking heeft maar die te kampen heeft met problematiek op leefgebied.⁵⁶ Enerzijds zou opnamen in het doelgroepregister wenselijk zijn, omdat deze groep in de ervaring soms moeilijker is om te bemiddelen dan de groep met een medische arbeidsbeperking, en de inzet van instrumenten (LKS, no risk) daarom gewenst kan zijn. Anderzijds zou het een principiële aanpassing van de doelgroep betekenen, omdat er dan ook mensen zonder medische arbeidsbeperking in het doelgroepregister zouden stromen. Hier speelt ook de tijdsdimensie: voor deze groep met problemen op leefgebied hoeft ondersteuning niet permanent te zijn. Opname in het doelgroepregister wordt daarom door de uitvoerders niet logisch geacht zolang ze niet ook weer uit het doelgroepregister kunnen stromen wanneer ze op eigen benen kunnen staan.⁵⁷

Op basis van dit onderzoek lijkt het erop dat de groep mensen die momenteel via de Praktijkroute opgenomen worden in het doelgroepregister niet fundamenteel andere kenmerken heeft dan de groep mensen die op andere wijzen het doelgroepregister instroomt; we denken dan bijvoorbeeld aan andere typen beperkingen, bijkomende problematiek, loonwaarde of mate van benodigde ondersteuning. Deze conclusie is in lijn met verwachtingen van de Praktijkroute gebaseerd op het onderzoek van Panteia van 2016, waarin werd onderzocht of mensen die via de ABA het doelgroepregister waren ingestroomd wezenlijk verschilden van mensen die waren afgewezen voor de

⁵⁵ Wanneer gebruik wordt gemaakt van forfaitaire loonkostensubsidie wordt als knelpunt ervaren dat de werkgever in die periode nog geen recht heeft op de no-riskpolis. Als omweg wordt daarom geëxperimenteerd met detachering en payrolling.

⁵⁶ De doelgroep loonkostensubsidie is omschreven in artikel 6 van de Participatiewet. Het gaat om mensen (voor wie de gemeenten verantwoordelijk zijn), van wie is vastgesteld dat zij niet in staat zijn om het WMI te verdienen, maar wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben.

⁵⁷ Ook voor andere groepen geldt dat ondersteuning niet permanent hoeft te zijn, maar door de uitvoerders wordt dit wel als een onderscheid ervaren, omdat in hun ervaring bij de meeste groepen met een medische beperking de ondersteuning blijvend is, terwijl wanneer er louter sprake is van problemen op leefgebieden juist verwacht mag worden dat de ondersteuning tijdelijk is en iemand na verloop van tijd weer op eigen benen kan staan.



ABA maar waarbij wél op de werkplek een verminderde loonwaarde was vastgesteld. Daaruit bleek dat de belemmeringen vergelijkbaar waren en de gemiddelde loonwaarde ook.⁵⁸

Ervaringen met de huidige afbakening van de doelgroep

De vraag is: is de huidige afbakening van de doelgroep adequaat, of missen er nog belangrijke groepen? Hierover drie constatering. Ten eerste zijn uitvoerders over het algemeen tevreden over de huidige afbakening van de doelgroep. Er worden wel groepen genoemd die ook baat zouden hebben bij toelating tot het doelgroepregister, maar daarover bestaat geen eensluidendheid. De groep die het meest wordt genoemd is de groep mensen met een WIA/WGA-uitkering. Bij die groep is vaak sprake van een arbeidsbeperking, maar anders dan bij de huidige groep is die arbeidsbeperking op latere leeftijd ontstaan en heeft men een 'regulier' arbeidsverleden. De vraag is: heeft de groep WIA/WGA er nu last van dat ze geen toegang heeft tot het doelgroepregister? Over het algemeen denken uitvoerders van niet. Met andere woorden: ze denken niet dat er verdringing plaats vindt tussen deze groepen (zie ook paragraaf 6.4.).

Ten tweede heerst er onder veel uitvoerders ook enige scepsis over de vele wijzigingen die in de doelgroep zijn doorgevoerd. Daarbij wordt genoemd dat de discussie te vaak gaat over wie er wel en niet meetelt, in plaats van hoe je mensen kunt ondersteunen om aan het werk te komen.

Ten derde wordt er een specifiek knelpunt benoemd: er is een (waarschijnlijk kleine) groep mensen met een arbeidsbeperking die al lange tijd in het reguliere bedrijfsleven werkt en niet is opgenomen in het doelgroepregister. Vaak wordt genoemd dat zij bijvoorbeeld bij familiebedrijven werken. Dat gaat dan vaak prima, tot het moment dat een dergelijk bedrijf failliet gaat of ophoudt te bestaan. Deze mensen komen dan in de WW. Een WW-uitkering is een uitsluitingsgrond om opgenomen te worden in het doelgroepregister. Bovendien sluit de dienstverlening die vanuit de WW wordt geboden niet aan op deze doelgroep. Deze mensen moeten daarom vaak wachten tot ze in de Participatiewet komen voordat ze adequate ondersteuning krijgen en opgenomen kunnen worden in het doelgroepregister.

4.2.2 Ervaringen van werkgevers

Weten werkgevers wie er tot de doelgroep voor de Wet banenafpraak behoort en wie niet? Hoe ervaren ze dat onderscheid?

Uit de telefonische enquête die we onder 400 werkgever hebben gehouden (zie bijlage 4) blijkt dat 23% van de werkgevers in de afgelopen drie jaar één of meerdere mensen met een arbeidsbeperking in dienst hebben genomen. Bij grote werkgevers ligt dit percentage hoger (56%) dan bij kleine werkgevers (18%). Overheidswerkgevers lijken wat dit betreft op grote marktwerkgevers: 54% heeft de afgelopen jaren één of meerdere mensen met een arbeidsbeperking aangenomen.

We hebben ook gevraagd of de werkgevers overwogen om in de komende jaren (nog meer) mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Daaruit blijkt dat ruim een derde (37%) dit overweegt. Ook een derde overweegt dit niet, en 30% weet het niet. Ook hier zien we dat grote werkgevers en overheidswerkgevers eerder geneigd zeggen

⁵⁸ Overigens bleek uit dat onderzoek dat er relatief meer mensen met somatische beperking werden afgewezen door het UWV, en relatief meer mensen met een verstandelijke of psychische beperkingen werden toegewezen. Die conclusie kunnen we op basis van onderhavige onderzoek bevestigen noch weerleggen.

te zijn om in de toekomst mensen aan te nemen (respectievelijk 62% en 67%) dan kleine werkgevers (33%).⁵⁹

Bij werkgevers die aangaven in de afgelopen drie jaar iemand met een arbeidsbeperking in dienst te hebben genomen, hebben we ook gevraagd of deze mensen tot de doelgroep van de banenafpraak behoorden. Uit de antwoorden bleek dat dat in 49% van de gevallen zo was. In de overige 51% vielen deze mensen ofwel niet binnen de doelgroep, of de werkgever wist het niet. Wat daarbij opvalt is dat overheidswerkgevers en grote werkgevers veel vaker aangeven dat die personen tot de doelgroep behoorden. Daartegenover staat dus dat middelgrote bedrijven en met name kleine bedrijven vaker andere mensen met een arbeidsbeperking (niet vallende binnen de doelgroep banenafpraak) aannemen, en ook vaker aangeven het niet te weten (zie figuur 2 in bijlage 4).

Uit de interviews ontstond een gemengd beeld. Een aantal werkgevers kijkt met enige argwaan naar wat zij ervaren als 'hokjesdenken' bij de overheid. Vanuit een werkgeversperspectief is het soms moeilijk te begrijpen waarom mensen in diverse verschillende categorieën moeten worden ingedeeld, zeker in combinatie met algemene uitgangspunten zoals 'iedereen doet mee'. Werkgevers hebben over het algemeen weinig motivatie om zich te verdiepen in de door het stelsel gecreëerde indelingen.

Aan de andere kant weten sommige werkgevers heel goed wie er tot de doelgroep banenafpraak behoren, en focussen zich op die doelgroep. Andere werkgevers richten zich meer in algemene zin op de doelgroep 'mensen met afstand tot de arbeidsmarkt', en daar scharen ze dan ook mensen uit de WIA/WGA onder en soms ook mensen die langdurig werkloos zijn geweest. Voor alle werknemers die we hebben gesproken geldt dat het onderscheid in beschikbare instrumenten belangrijk is maar niet zozeer het 'meetellen'. Werkgevers kijken zelden in het doelgroepregister om te checken of iemand tot de doelgroep behoort.

Wat die instrumenten betreft worden wel knelpunten benoemd. Veel werkgevers die zowel werknemers uit de P-Wet als uit de Wajong hebben vinden het onderscheid tussen loonkostensubsidie en loondispensatie lastig. Ze vinden dat moeilijk uit te leggen op de werkvloer, waar de ene werknemer in de beleving veel meer verdient dan de andere terwijl ze hetzelfde werk doen. Ook de verschillen in vergoeding die ze voor jobcoaching kunnen krijgen worden wel genoemd: zo noemden sommige werkgevers dat het UWV meer budget beschikbaar heeft voor jobcoaching dan gemeenten.

4.2.3 Ervaringen van de doelgroep

Wat vinden mensen met een arbeidsbeperking er zelf van dat ze tot de doelgroep behoren en in het doelgroepregister staan? En wat zijn hun ervaringen met het proces?

Een vrij grote groep werknemers met een arbeidsbeperking is niet op de hoogte van het bestaan van een doelgroepregister en het feit dat zij daarin staan. Ze zijn daar automatisch ingekomen, bijvoorbeeld omdat ze in de WSW of Wajong zaten, of ze zijn via de Praktijkroute gekomen (dan is er weliswaar een loonwaardemeting uitgevoerd maar dan zijn de werknemers niet altijd op de hoogte dat die loonwaardemeting ertoe

⁵⁹ De kleine werkgevers zijn bepalend voor het totale gemiddelde omdat er veel meer kleine werkgevers zijn (de resultaten worden gewogen, zie bijlage 4).



leidt dat ze in het doelgroepregister worden opgenomen). Een klein aantal personen dat we spraken had zelf een aanvraag ingediend, omdat dat werd vereist door de werkgever. Bij hen viel op dat ze het lastig vonden om onderscheid te maken tussen de verschillende aanvragen (Wajong, doelgroepindicatie) maar dat ze daarbij goed werden geholpen en tevreden waren over het proces.

Geen enkele kandidaat die we spraken was volledig op de hoogte van de werking van het doelgroepregister, zoals (1) gronden op basis waarvan ze in het doelgroepregister waren opgenomen (2) het feit dat werkgevers in het doelgroepregister kunnen opzoeken of een sollicitant in het doelgroepregister staat en (3) de (afwezigheid van) mogelijkheden om weer uit het doelgroepregister te komen.

De overgrote meerderheid van de werknemers die we spraken had – nadat we hen indien nodig hadden uitgelegd dat ze in het doelgroepregister zijn opgenomen en wat dat inhoudt – er geen probleem mee in het doelgroepregister te staan. Enkelen gaven aan het onprettig te vinden om te worden gecategoriseerd op basis van hun beperking. Anderen zagen hun registratie in het doelgroepregister juist als een kans en verwachtten dat zij daar in de toekomst ook nog profijt van konden hebben.

Volgens uitvoerders die we spraken is de grote meerderheid van kandidaten uit de doelgroep blij dat zij in het doelgroepregister geregistreerd staan. Dit geeft hen duidelijkheid dat zij ondersteuning mogen ontvangen, en het geeft extra kansen op betaald werk. Er is volgens uitvoerders maar een kleine minderheid die opname in het doelgroepregister stigmatiserend vindt; dit zou voornamelijk spelen bij ouders van jongeren met een arbeidsbeperking, en bij personen die zich hebben ontwikkeld en inmiddels wel zelfstandig WML verdienen. Dit is echter een kleine groep.

4.3 Conclusies

De afbakening van de doelgroep is al sinds de vormgeving van de Wet banenafpraak continu onderwerp van gesprek. Getuigen daarvan zijn de zeven wijzigingen die sinds de inwerkingtreding zijn aangebracht in de doelgroep. De meeste wijzigingen waren erop gericht opname in het doelgroepregister te vergemakkelijken of extra routes te creëren voor opname in het doelgroepregister. De belangrijkste van deze wijzigingen was de invoering van de Praktijkroute per 2017.

De meeste van de wijzigingen van de doelgroep worden door uitvoerders positief ontvangen, al ontmoetten we tijdens de casestudies ook scepsis, waarbij men vond dat de aanpassingen weinig toevoegden en met name bedoeld waren om ervoor te zorgen dat de targets gehaald zouden worden.

Wat de Praktijkroute betreft: gemeenten zijn over het algemeen blij met deze nieuwe route richting het doelgroepregister. Sommige gemeenten maken de keuze om hem nauwelijks te gebruiken, ofwel omdat ze de inzet van LKS willen beperken, ofwel omdat de toegang tot het doelgroepregister met de ABA in hun ervaring gewoon goed loopt en ze dus weinig aanleiding zien om de Praktijkroute te gebruiken. Andere gemeenten gebruiken bijna alleen maar de Praktijkroute, dat hangt samen met een beleidsmatige keuze om zoveel mogelijk kandidaten naar werk te begeleiden en dus ook veel gebruik te maken van LKS.⁶⁰ Deze gemeenten geven aan wel een financieel

⁶⁰ Dat is ook te zien in het onderzoek van UWV naar regionale verschillen: de regio's die veel gebruik maken van de Praktijkroute laten ook een fors groei van het aantal werkenden met een arbeidsbeperking zien. Dat betekent ook dat ze meer kwijt zijn aan LKS. Technisch gesproken staat de inzet van LKS los van de route die wordt bewandeld: Praktijkroute of ABA. In de praktijk kwamen we tegen dat er wel een andere houding aan ten grondslag kan liggen. Bij de route ABA wordt vooraf getoetst of iemand recht heeft op een bepaalde

knelpunt te zien, omdat de financieringssystematiek het structurele gebruik van LKS in bepaalde gevallen belemmert en niet is ingericht op een dergelijk structureel gebruik van LKS.⁶¹

Door uitvoerders van het UWV worden soms zorgen geuit over de Praktijkroute: ze vragen zich af of er door de Praktijkroute kandidaten in het doelgroepregister komen die eigenlijk niet tot de doelgroep behoren. Op basis van dit onderzoek zijn daar geen aanwijzingen voor. Ook eerder onderzoek duidt hier niet op.⁶²

In gemeenten en regio's die veelvuldig gebruik maken van de Praktijkroute worden discussies gevoerd over de afbakening van de Praktijkroute. Momenteel wordt deze ingezet voor mensen waar (naar verwachting) een medische beperking ten grondslag ligt aan het beperkte verdienvermogen. Het huidige wettelijke kader laat echter ook ruimte om de Praktijkroute in te zetten voor mensen met, bijvoorbeeld, uitsluitend problemen op leefgebied die ervoor zorgen dat men niet het WML kan verdienen. Momenteel wordt, voor zover wij hebben kunnen nagaan, voor deze groep mensen nog geen gebruik gemaakt van de Praktijkroute.

Dit onderzoek geeft geen aanleiding om de doelgroep nogmaals aan te passen. Er werden door betrokkenen wel regelmatig doelgroepen genoemd die momenteel, soms ongelukkig, 'buiten de boot' vallen (meestal ging het dan om de groep WGA/WIA, soms ging het om mensen met een arbeidsbeperking in de WW), maar noch de gesprekken met uitvoerders noch die met werkgevers geven aanleiding om te denken dat het feit dat deze groepen momenteel niet zijn opgenomen in het doelgroepregister een belangrijke barrière is voor het vinden en/of houden van werk. Kortom: de huidige afbakening van de doelgroep lijkt adequaat.

Op basis van deze evaluatie kunnen we concluderen dat voor individuele werkgevers de afbakening van de doelgroep geen heet hangijzer is. Vrij veel kleinere werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking aannemen weten wél dat het gaat om iemand met een arbeidsbeperking, weten ook welke instrumenten er beschikbaar zijn, maar weten niet of deze persoon ook tot de doelgroep voor de banenafpraak behoort. Grotere werkgevers en overheidswerkgevers weten dat vaak wel. Of zij er rekening mee houden in hun aannamebeleid is weer een ander punt: wanneer zij opname in het doelgroepregister als voorwaarde stellen dan doen ze dat met name omdat opname gepaard gaat met inzet van instrumenten (loonkostensubsidie, jobcoaching, no risk en fiscale voordelen). De verschillen in beschikbare instrumenten, tussen gemeenten onderling én tussen doelgroepen (P-wet, Wajong, WIA) vinden ze altijd complex, soms onbegrijpelijk en frustrerend.

Getalsmatig, tot slot, is de doelgroep nu kleiner dan in 2012. Dat wordt verklaard door de herbeoordelingsoperatie in de Wajong, waardoor Wajongers zonder arbeidsvermogen volgens voornemens uit het doelgroepregister zijn gehaald. Het aantal WSW'ers in het doelgroepregister neemt nog niet noemenswaardig af, waarschijnlijk doordat er meer SW'ers vanuit WSW-intern geplaatst en WSW werken-op-locatie (WOL) naar begeleid werken of detachering zijn gegaan. De groep

ondersteuning en biedt de gemeente, indien uit de beoordeling blijkt dat iemand tot de doelgroep behoort, passende ondersteuning. Bij de Praktijkroute begint het traject aan de andere kant: men kiest allereerst voor ondersteuning, en bijgevolg stroomt iemand in het doelgroepregister en worden eventueel andere instrumenten ontsloten.

⁶¹ SZW onderkent dit knelpunt en verkent mogelijke aanpassing van de financieringssystematiek voor LKS.

⁶² In het volgende hoofdstuk staan we ook stil bij gemiddelde loonwaardes van de verschillende groepen. Daaruit blijkt dat de gemiddelde loonwaardes van alle doelgroepen tussen 45% en 56% ligt. De groep Praktijkroute zit gemiddeld op 55% en de groep 'overige Participatiewet' zit gemiddeld op 52%; een zeer klein verschil.



P-Wetters groeit gestaag, zoals vooraf ook werd verwacht, waarbij sinds 2017 de groei enigszins is versneld. Dit wordt waarschijnlijk deels verklaard door de aanpassingen van de doelgroep per 1-1-2017, waaronder de invoering van de Praktijkroute. Sinds eind 2017 neemt de omvang van de totale doelgroep gestaag toe.

Het verhaal van een universiteit

Dit is een grote organisatie die uit veel verschillende onderdelen bestaat. Deze onderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor budgetten en personeelsbeleid. Vanuit de Vereniging voor Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) is een specifiek target voor elke universiteit benoemd. Voor deze universiteit betekent dat dat er de komende jaren een paar honderd extra banen moeten worden gecreëerd voor de doelgroep.

Om dit te bereiken is een apart project opgezet en zijn er middelen gereserveerd. Organisatieonderdelen die iemand uit de doelgroep willen aannemen krijgen vanuit deze middelen het WML vergoed. Dat betekent dat ze een (bijna) gratis arbeidskracht erbij krijgen – al deze banen zijn dus 'bovenformatief'.

Ondanks het voornemen en de beschikbare middelen blijkt het moeilijk om de streefaantallen te halen. Daar ziet men drie redenen voor: (1) er is binnen de organisatie weinig ervaring met werken met deze doelgroep. Leidinggevendenden weten niet goed wat ze ermee moeten, en denken er dus niet zo snel aan of hebben koudwatervrees; (2) de universiteit moet bezuinigen. Er zijn dus reorganisaties en het werknemersbestand krimpt. In die context is het moeilijk om nieuwe banen te creëren, ook omdat huidig personeel bij reorganisaties altijd voorrang heeft; (3) voor bepaalde specifieke functies zijn de kandidaten schaars. Men heeft bijvoorbeeld een team geformeerd dat ervoor zorgt dat de buitenruimtes netjes zijn. Dit team telt momenteel 25 mensen, allemaal uit de doelgroep, en er is plek voor meer. Gemeenten en UWV kunnen de kandidaten momenteel echter niet leveren.

De medewerker die verantwoordelijk is voor het project 'Banenafspraken' ziet dit project als een stap in de richting van het inclusiever maken van de organisatie. Het doel is uiteindelijk om los te komen van de projectstructuur, en 'inclusie' onderdeel te maken van het reguliere personeelsbeleid. Dan kan ook los worden gekomen van de huidige doelgroep 'Banenafspraken', want er wordt ook veel potentie gezien in andere groepen mensen met een arbeidsbeperking.

Het verhaal van Rohan

Rohan is 38 jaar en werkt sinds 4 jaar als assemblagemedewerker bij een assemblagebedrijf met veel mensen met een arbeidsbeperking in dienst. Hij werkt 40 uur in de week, altijd al gedaan. Sinds 3 jaar heeft hij een vast contract. Aanvullend ontvangt hij een Wajonguitkering vanuit het UWV.

Rohan heeft alleen een basisschooldiploma. Leren was niet voor hem weggelegd en is gaan werken zodra hij niet meer leerplichtig was. Hij is bij zijn huidige werkgever terecht gekomen via zijn jobcoach bij het bedrijf waar hij daarvoor werkte. Het werk bevalt hem prima en ziet zichzelf nog heel lang bij zijn huidige werkgever werken. Rohan kent het doelgroepregister en weet dat hij daarin staat. Hij weet echter niet hoe hij in het doelgroepregister terecht is gekomen. Hij heeft geen mening over dat hij in dit register staat. Hij is namelijk zoals hij is en kan daar niets aan veranderen.

Van de Wet banenafpraak heeft hij nog nooit gehoord. Na een korte toelichting over de banenafpraak vindt hij het een goede zaak dat deze wet er is. Naar zijn idee is een dergelijke wet wel nodig om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen. Hij vindt het belangrijk dat deze mensen een kans krijgen en ook aan de bak komen. Dat ze een beperking hebben betekent namelijk niet dat ze niet kunnen werken en een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij.

Het verhaal van Annemarijke

Annemarijke is 27, heeft rechten gestudeerd en zit momenteel in een PhD-traject. Zij is bijna volledig blind, kan dus niet lezen. Voor haar studie en werk is zij daarom aangewezen op braille. Ze zit in de Wajong, daaruit wordt ook de brailregel en de benodigde software gefinancierd. Zij verdient een volledig salaris.

Annemarijke is op de hoogte van de Wet banenafpraak en het feit dat zij in het doelgroepregister zit. Zij heeft daar gemengde gevoelens over. Enerzijds vindt ze het niet fijn om op grond van haar beperking te worden gecategoriseerd. "Liever wil je op basis van je kwaliteiten binnenkomen." Anderzijds heeft ze er wel baat bij, want de faculteit waar ze promoveert krijgt een goed deel van haar salaris vergoed vanuit een project dat de universiteit heeft om banen te creëren voor mensen uit het doelgroepregister.

Annemarijke denkt niet dat een quotumdreiging goed werkt om werkgevers te motiveren. "Een werkgever moet de voordelen inzien, hij moet niet door eventuele nadelen getriggerd worden om mensen in dienst te nemen. Dat zorgt denk ik niet voor duurzame arbeidsplekken. De vraag is wel: wat is dan een goed alternatief?"



5 Uitvoering & ervaringen: targets en quotumregeling

In dit hoofdstuk richten we ons op de targets en de daaraan gekoppelde quotumregeling. In de eerste paragraaf bespreken we ontwikkelingen, zowel cijfermatig (ontwikkeling aantal banen) als inhoudelijk (discussie rond inkoop van diensten en activering van het quotum). In de tweede paragraaf bespreken we de ervaringen van uitvoerders, werkgevers en de doelgroep met de targets en de quotumregeling.

Net als het vorige hoofdstuk is ook dit hoofdstuk gebaseerd op drie typen bronnen: casestudies in vijf regio's van Nederland, waarbij we met uitvoerders, werkgevers en werknemers hebben gesproken⁶³; een telefonische enquête onder 400 werkgevers⁶⁴; en bestaande documenten, zoals rapporten, monitoren en Kamerbrieven.

5.1 Ontwikkelingen

5.1.1 Cijfers: aantallen afgesproken en gerealiseerde banen

SZW rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer over de resultaten van de banenafpraak. Er zijn inmiddels vier metingen beschikbaar, namelijk voor de jaren 2015 t/m 2018. De tabel hieronder vat de resultaten samen wat betreft de aantallen gerealiseerde extra banen ten opzichte van de nulmeting uit 2012. In de tabel is onderscheid gemaakt tussen de sectoren markt en overheid. Voor elke sector, en voor het totaal, is de realisatie afgezet tegen de doelstellingen uit de Wet banenafpraak.

Tabel 5.1 Gerealiseerde extra banen t.o.v. 0-meting

	2015	2016	2017	2018
Markt				
Doelstelling	6.000	14.000	23.000	31.000
Realisatie	15.604	18.957	30.432	44.017
Verschil	9.604	4.957	7.432	13.017
Overheid				
Doelstelling	3.000	6.500	10.000	12.500
Realisatie	5.453	3.597	6.471	7.940
Verschil	2.453	-2.903	-3.529	-4.560

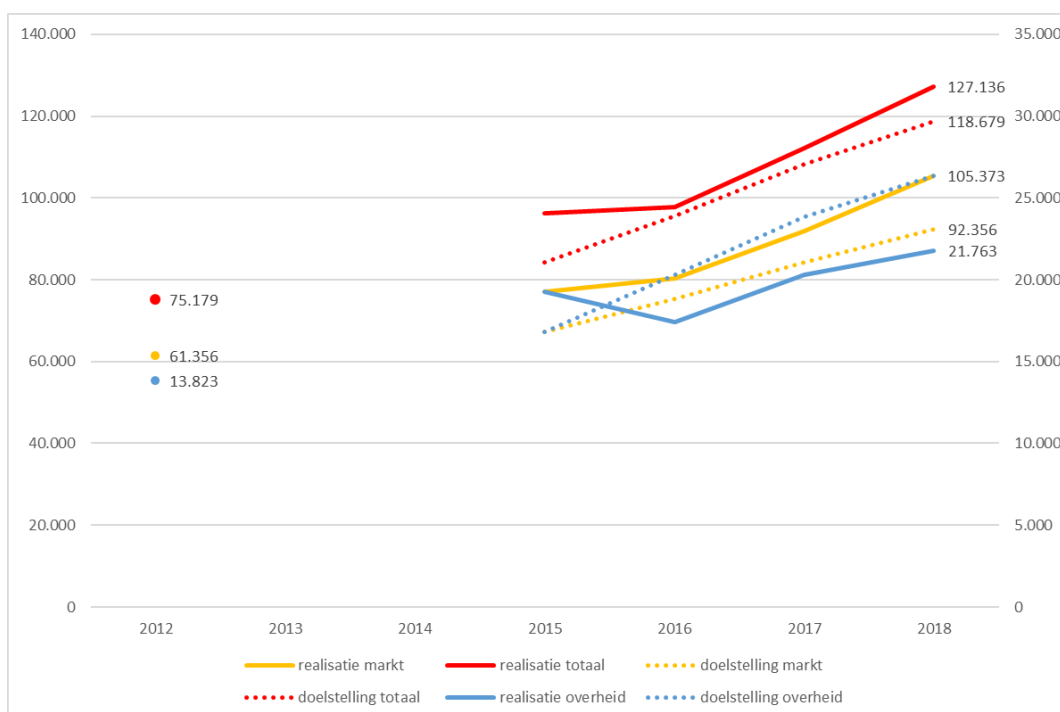
⁶³ In bijlage 5 staat meer informatie over de casestudies.

⁶⁴ In bijlage 4 staat meer informatie over de enquête.

Totaal				
Doelstelling	9.000	20.500	33.000	43.500
Realisatie	21.057	22.554	36.903	51.957 ⁶⁵
Verschil	12.057	2.054	3.903	8.457

Ten tijde van de nulmeting waren er in totaal ruim 75.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking, waarvan ruim 61.000 in de marktsector en bijna 14.000 in de overheidssector. De gerealiseerde 'extra banen' uit de tabel hierboven komen daar dus bovenop. De figuur hieronder laat zien hoe het totaal aantal banen voor de doelgroep zich heeft ontwikkeld in de periode 2012-2018, waarbij er geen gegevens zijn voor de jaren 2013-2014. In de figuur is de realisatie afgezet tegen de doelstellingen uit de Wet.

Figuur 5.1 – Ontwikkeling aantal banen afgezet tegen doelstelling. Noot: de doelen en realisatie voor de sector overheid verhouden zich tot de rechter as; de doelen en realisatie voor de sector markt en het totaal verhouden zich tot de linker as.



In bovenstaande tabel en figuur valt een aantal zaken op. Ten eerste wordt, wanneer we beide sectoren samen nemen, gedurende de gehele periode de doelstelling gehaald. Daarbij is sprake van een continue stijgende lijn. In totaal stijgt het aantal mensen met een arbeidsbeperking dat bij een reguliere werkgever werkt in de periode 2012-2018 met 69% (van ruim 75.000 in 2012 tot ruim 127.000 in 2018).

Ten tweede wordt, wanneer we de sectoren afzonderlijk beschouwen, de doelstelling in de marktsector gedurende de gehele periode ruimschoots gehaald. In de overheidssector wordt de doelstelling in 2015 wél gehaald en in de jaren 2016-2018 niet.⁶⁶

⁶⁵ Op 1 december werden alle mensen die eerder als gevolg van de t+2 regel waren uitgeschreven weer toegevoegd aan het doelgroepregister. Deze toevoeging leidde tot 2.208 extra banen in het vierde kwartaal van 2018. Bron: UWV, regionale trendrapportage banenafpraak, eerste kwartaal 2019, blz 2.

⁶⁶ In hoofdstuk 2 zagen we al dat de targets voor de overheid ambitieuzer zijn dan voor de markt. De prestaties van de overheid kunnen op die manier ook in perspectief worden geplaatst: wanneer bijvoorbeeld in de overheidssector het groeipad van de markttargets gehanteerd zou worden (dus: in 12 jaar in plaats van in 10



Eind 2018 is het aantal mensen met een arbeidsbeperking dat bij een reguliere werkgever werkt in de marktsector met 72% gestegen ten opzichte van 2012; in de overheidssector is de stijging 57%.

Ten derde valt op dat, zowel in de marktsector als in de overheidssector, de cijfers voor het jaar 2015 een trendbreuk lijken te zijn: in de marktsector is tussen 2015 en 2016 nauwelijks sprake van groei, terwijl er in de andere jaren sprake is van sterke groei; in de overheidssector is er in 2016 zelfs sprake van een daling, terwijl er in de overige jaren sprake is van een lichte stijging. Wanneer we beide sectoren samen nemen zien we in 2016 ook nauwelijks groei ten opzichte van 2015, terwijl er in alle andere jaren een forse groei te zien is in het totaal aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking. We komen hier verderop op terug.

5.1.2 Wat telt waar: detachering, inkoop

Het tellen van banen is eenvoudig bij diegenen die een regulier dienstverband hebben bij een werkgever. Detachering en inkoop van diensten zijn echter complexer. We staan bij beide kort stil.

Bij aanvang is besloten dat de uren van de mensen die zijn gedetacheerd of ingeleend bij de inlenende werkgever meetellen. Zolang de quotumregeling niet is geactiveerd worden de inleenverbanden op basis van een verdeelsleutel die jaarlijks op basis van onderzoek wordt vastgesteld, toebedeeld aan de sectoren markt of overheid. Wanneer de quotumregeling wordt geactiveerd dan wordt het echter belangrijk om inleenverbanden aan individuele werkgevers toe te rekenen. Daarvoor heeft het UWV de inleenadministratie gebouwd. Uitlenende werkgevers moeten dan doorgeven welke uren worden overgedragen naar een inlenende werkgever. Dit vereist van zowel werkgevers als UWV veel administratie en de inleenadministratie is bovendien foutgevoelig.⁶⁷ Omdat de quotumregeling nog niet in werking is getreden hebben deze knelpunten voornamelijk niet tot daadwerkelijke problemen geleid. In de Kamerbrief over het Breed Offensief wordt aangekondigd dat de inleenadministratie te bewerkelijk is en dat deze overbodig zou moeten worden.⁶⁸

Lange tijd is er een discussie geweest over de inkoop van diensten⁶⁹ en waar banen mee zouden moeten tellen: bij de werkgever of bij de partij die de diensten inkoopt?⁷⁰ De Kamer en werkgevers wilden graag dat inkoop van diensten meegeteld konden worden bij de inkoopende werkgevers, iets wat in de huidige systematiek niet mogelijk is. Zolang de quotumregeling niet geactiveerd is heeft dat vooral implicaties voor de overheidssector, omdat die veel diensten inkopen bij marktwerkgevers. Wanneer een quotumregeling is geactiveerd heeft dat ook implicaties voor marktwerkgevers die diensten inkopen die worden vervuld door mensen met een arbeidsbeperking; deze banen zouden dan bij de werkgever meetellen, en niet bij de inkoopende partij. Onderzoek had erop gewezen dat het meetellen van inkoop van diensten bij zou kunnen dragen aan het realiseren van banen, maar dat niet duidelijk was hoe groot

jaar naar het afgesproken aantal, het tempo van de markttargets volgend), dan zou de overheid in deze jaren wél steeds haar targets hebben gehaald.

⁶⁷ Ministerie van SZW (2018). Kamerbrief 'Contourenbrief vereenvoudiging Wet banenafpraak'.

⁶⁸ Brief aan Tweede Kamer van 7 september 2018, 'Breed offensief om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen'.

⁶⁹ De situatie waarin een partij diensten inkoopt die worden uitgevoerd door een persoon met een arbeidsbeperking. Deze persoon is in dienst bij een werkgever. De baan telt mee bij de werkgevers, niet bij de inkoopende partij.

⁷⁰ Bij de inkoop van diensten zijn mensen uit de doelgroep in dienst van een onderneming en wordt de dienst (bijvoorbeeld schoonmaak, catering, groenonderhoud) uitgevoerd door hen op locatie van de inkoopende onderneming. Zie: Kamerbrief 2 december 2016, 'Uitvoering Participatiewet', blz. 12.

die bijdrage zou zijn en dat de uitvoering het telsysteem complexer en minder robuust zou maken.⁷¹

Uiteindelijk besloot de Tweede Kamer eind 2018, naar aanleiding van een motie van de vier regeringspartijen, dat het mee kunnen tellen van banen die via inkoop werden gerealiseerd bij de inkopende partij mogelijk zou moeten worden. Daartoe diende ook het onderscheid tussen de markt- en overheidssector te vervallen.⁷²

5.1.3 Quotumregeling in de overheidssector

We zagen hierboven dat de targets voor de marktsector in de afgelopen jaren consequent worden gehaald. Voor de overheid geldt dit niet: in de jaren 2016-2018 wordt het target niet gehaald. Naar aanleiding van de tweemeting (resultaten over 2016) heeft het kabinet, na overleg met gemeenten en sociale partners, besloten om de quotumregeling te activeren per 1 januari 2018 en de heffing met één jaar uit te stellen tot 2019. Dit uitstel was bedoeld om de werkgevers tegemoet te komen en tijd te bieden om een inhaalslag te maken.⁷³

Hierboven noemden we al dat er eind 2018 een aantal wijzigingen in de banenafspraken werd aangekondigd: de complexe inleenadministratie diende overbodig te worden, de inkoop van diensten diende te kunnen worden meegeteld bij de inkopende werkgever en het onderscheid tussen markt en overheid diende te worden opgeheven. Daarnaast werd voorgenomen om de quotumheffing te vervangen door een bonus-malussysteem, zodat werkgevers die veel mensen met een beperking aannemen worden beloond.

Om tijd te maken voor de verdere invulling van deze voornemens, en die wettelijk te verankeren, is toen besloten om de huidige quotumheffing op te schorten tot het vereenvoudigingssysteem wettelijk geregeld is, of uiterlijk tot 1 januari 2022.⁷⁴ Omdat de sectoren markt en overheid zullen worden samengevoegd zal er geen separaat quotum meer komen voor de overheidswerkgevers.

5.2 Ervaringen

5.2.1 Ervaringen van uitvoerders

Welke ervaringen hebben uitvoerders bij gemeenten en UWV met de targets en de quotumregeling? Spelen het target en het quotum een rol in de werkgeversbenadering? Vinden werkgevers het, in de ervaring van uitvoerders, een belangrijk onderwerp? Een aantal zaken valt ons daarover op.

Ten eerste geven uitvoerders aan in de eerste periode na de inwerkingtreding van de banenafspraken veel vragen te hebben gekregen van werkgevers, met name over de quotumdreiging en de boete. Het aantal vragen nam daarna af. Inmiddels is het geen belangrijk onderwerp meer in de gesprekken die uitvoerders met werkgevers hebben.

Ten tweede heeft geen enkele regio de targets of de quotumdreiging actief gebruikt in de communicatie met werkgevers. Men wendt deze dus niet aan in een poging werkgevers te motiveren om kandidaten uit de doelgroep aan te nemen. Uitvoerders zijn ervan overtuigd dat een positieve benadering – benadrukken van wat de

⁷¹ Berenschot, Het telt van wel en niet meetelt, 2016. De conclusie was dat het meetellen van inkoop van diensten waarschijnlijk tot meer banen zou leiden, maar dat niet duidelijk was hoe groot dat effect zou zijn.

⁷² Motie Nijkerken-De Haan, TK 2018-2019, 34352, nr 126, 26 september 2018.

⁷³ TK 08-09-2017 Kamerbrief Activering quotum arbeidsbeperkten.

⁷⁴ TK 20-11-2018, Kamerbrief Contourenbrief vereenvoudiging Wet banenafspraken.



meerwaarde is van het werken met de doelgroep, welke voorzieningen er beschikbaar zijn – meer oplevert en een betere boodschap is.

Ten derde, de landelijke targets van de banenafspraken zijn door de Werkkamer vertaald naar regionale targets. Het UWV monitort en rapporteert elk kwartaal de prestaties per regio wat betreft aantallen banen voor de doelgroep.⁷⁵ Deze regionale cijfers worden in de meeste onderzochte regio's op regionaal niveau besproken. In één regio hebben de cijfers gezorgd voor vertraging in de uitvoering omdat ze als onrealistisch hoog werden gezien. In andere regio's worden ze gebruikt voor communicatiedoelstellingen, wanneer ze hoger scoren dan de targets. In andere regio's nemen ze de cijfers ter kennisgeving aan. Deze regionale cijfers worden niet gebruikt om beleid bij te sturen, bijvoorbeeld om extra inzet te plegen wanneer men achter blijft bij de regionale target.

5.2.2 Ervaringen van werkgevers

De vraag die we hier stellen is: in welke mate worden werkgevers gemotiveerd door de targets en door de quotumdreiging om mensen uit de doelgroep aan te nemen? We baseren ons in het antwoord op de enquête onder werkgevers en de interviews die we in de casestudies uitvoerden.

Allereerst: hoeveel werkgevers uit de verschillende segmenten zijn op de hoogte van de quotumdreiging? Daarvoor combineren we cijfers die we al in paragraaf 3.2.1 presenteerden. Ze staan in de tabel hieronder.

Tabel 5.2 bekendheid met de quotumdreiging

Segment	Kent de wet ⁷⁶	Waarvan ook bekend met quotumdreiging ⁷⁷	Gecombineerd: totaal aandeel werkgevers dat bekend is met quotumdreiging
Overheid	89%	93%	83%
Markt: groot	77%	85%	65%
Markt: midden	56%	64%	36%
Markt: klein	33%	48%	16%
Totaal	40%	58%	23%

We zien in deze tabel dat overheidswerkgevers in grote meerderheid bekend zijn met de quotumdreiging. Voor grote werkgevers geldt dat ook, zij het in iets mindere mate. Middelgrote werkgevers zijn vaker niet dan wel bekend met de quotumdreiging, en voor kleine werkgevers geldt dat een klein deel ermee bekend is.⁷⁸ In totaal is bijna een kwart van de werkgevers in Nederland op de hoogte van de quotumdreiging.

Vervolgens is de vraag: welke rol speelt de quotumdreiging in de overwegingen om iemand met een arbeidsbeperking aan te nemen? Bij bedrijven die in de afgelopen jaren iemand met een arbeidsbeperking hebben aangenomen hebben we open gevraagd wat de belangrijkste factoren waren in deze beslissing (zie tabel 2 in bijlage 4). Wanneer we kijken naar alle werkgevers samen, dan zijn de belangrijkste factoren achtereenvolgens:

⁷⁵ Zie de regionale factsheets banenafspraken.

⁷⁶ Zie figuur 2 in paragraaf 3.2.1

⁷⁷ Zie tabel 3 in paragraaf 3.2.1

⁷⁸ De quotumregeling zou ook niet gelden voor kleine werkgevers, dus dat kan een deel van de verklaring zijn.

- Belangrijk dat deze mensen een kans krijgen op werk (47% noemt dit)
- De persoon was het meest geschikt voor de functie (25%)
- Subsidie voor de loonkosten (14%)
- Maatschappelijk verantwoord ondernemen (13%).
- Bijdragen aan de doelstelling van 100.000 / 125.000 banen (7%)
- (voorkomen van) verplichte quotum en/of boete (7%).

De targets en het quotum worden dus niet door veel werkgevers genoemd als belangrijke factor om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Wanneer we onderscheid maken naar verschillende groepen werkgevers, dan is het meest opvallend dat overheidsorganisaties het quotum veel belangrijker lijken te vinden dan marktpartijen: overheidsorganisaties benoemen als de twee belangrijkste redenen om iemand met een arbeidsbeperking aan te nemen: (1) maatschappelijk verantwoord ondernemen (31%) en (2) voorkomen van de boete/quotum (26%). Dat overheidsorganisaties meer door het quotum worden gemotiveerd is ten eerste logisch, omdat ze ook veel vaker op de hoogte zijn van de quotumregeling. Dat verklaart echter niet het grote verschil tussen overheidswerkgevers en grote werkgevers (die ook overwegend op de hoogte zijn van de quotumregeling). Dat verschil kan op twee manieren worden uitgelegd: ze zijn wellicht van nature wat gevoeliger voor regels en opereren meer gezagsgetrouw, en/of het quotum is nou eenmaal ook meer actueel voor overheidsorganisaties omdat het target niet wordt gehaald. Waarschijnlijk gaan beide verklaringen op. In hoofdstuk 3 zagen we ook dat overheidswerkgevers (en grote werkgevers) veel beter op de hoogte zijn van de Wet banenafpraak, en wat deze inhoudt, dan kleine werkgevers. Ook dat zou het grotere belang dat zij aan het quotum hechten kunnen verklaren, hoewel dat niet kan verklaren waarom overheidswerkgevers het quotum belangrijker vinden dan grote marktwerkgevers. Tot slot heeft het ministerie van BZK indicatieve doelstellingen per overheidssector geformuleerd; in sommige sectoren is dit vervolgens zelfs vertaald naar doelstellingen voor individuele werkgevers. Mogelijk draagt dit ook bij aan het feit dat overheidswerkgevers meer door het quotum worden gemotiveerd dan marktwerkgevers.

Verder valt nog op dat ook 7% van de kleine werkgevers aangeeft het voorkomen van de quotumheffing een belangrijk motief te vinden, terwijl die heffing niet voor hen zou gelden (want ze hebben minder dan 25 werknemers in dienst).

Deze bevindingen uit de enquête worden onderbouwd door de interviews en focusgroepen die we voor dit onderzoek hebben gehouden. Vrijwel alle werkgevers die we hebben geïnterviewd geven aan dat het target of de quotumdreiging geen rol speelt in hun overwegingen om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Veel werkgevers zijn ook niet precies op de hoogte van de targets of de quotumheffing en wat dit voor hen zou kunnen betekenen. Diegenen die daar wel van op de hoogte zijn worden daar naar eigen zeggen niet door gedreven. Een duidelijke uitzondering is een overheidswerkgever uit het hoger onderwijs: in de onderwijssector is het target doorvertaald naar onderwijsvorm (primair, voortgezet, hoger, etc.) en binnen de onderwijsvorm was het zelfs doorvertaald per organisatie. Deze werkgever heeft daardoor een heel 'privétarget' dat de basis vormt voor een projectmatig ingerichte inspanning om banen voor de doelgroep te creëren.

5.2.3 Ervaringen van de doelgroep

De meeste mensen uit de doelgroep die we voor dit onderzoek hebben gesproken zijn niet op de hoogte van het target en het quotum. Diegenen die wél op de hoogte zijn hebben daar uiteenlopende meningen over. De meesten zeggen het wel goed te



vinden dat er een stok achter de deur is voor werkgevers. Sommige anderen geven aan dat werkgevers niet met een straf geprikkeld moeten worden.

Diegenen die niet op de hoogte zijn van de targets en het quotum reageerden, wanneer we ze uitlegden wat het inhield, over het algemeen wel positief.

5.3 Conclusies

De targets in de marktsector worden sinds 2015 steevast gehaald. In de overheidssector werden ze in 2015 gehaald, in de jaren 2016-2018 niet. De resultaten uit de marktsector compenseren die van de overheid: samen lijkt men op weg naar de 125.000 banen in 2025.

Afgaande op de Wet banenafpraak zoals die in 2015 in werking trad zouden de achterblijvende prestaties van de overheid als werkgever aanleiding zijn geweest voor het activeren van de quotumregeling en het opleggen van een quotumheffing aan werkgevers die niet voldoende mensen met een arbeidsbeperking aannemen. Deze heffing is er echter niet gekomen. Wél is de quotumregeling geactiveerd. Daarbij werd direct afgesproken om de heffing uit te stellen tot 1 januari 2019, om werkgevers de kans te geven een inhaalslag te maken. Eind 2018 is uiteindelijk besloten om de twee sectoren samen te voegen en de heffing te vervangen door een bonus-malus systeem. De heffing, die per 2019 zou gelden, werd hiermee opgeschort totdat deze wijzigingen geregeld zijn (of uiterlijk tot 1 januari 2022). Dat houdt dus ook in dat de quotumregeling niet meer afzonderlijk voor de overheid zal gaan gelden, maar alleen zal gelden wanneer de gecombineerde sectoren hun targets niet halen⁷⁹.

De vraag is: wat heeft de quotumdreiging bijgedragen aan de groei van het aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking in de sectoren markt en overheid? Dat antwoord kent een aantal elementen. Ten eerste zagen we in dit hoofdstuk dat marktwerkgevers de quotumdreiging nauwelijks als motief aanvoeren om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Dat kan erop duiden dat het geen effectief instrument is; mogelijk wordt het echter ook verklaard door het feit dat de markt zijn targets ruimschoots haalt en een quotumheffing dus ver weg lijkt. De dreiging is momenteel niet reëel. Ten tweede zagen we dat de quotumdreiging voor werkgevers in de overheidssector wél een belangrijk motief is om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Dit kan op een twee manieren verklaard worden: ofwel de quotumheffing is hier een reëlere dreiging omdat de overheid haar targets niet haalt (en de quotumregeling is geactiveerd), ofwel overheidswerkgevers zijn überhaupt gevoeliger voor dit instrument dan werkgevers in de markt. Ten derde zagen we dat uitvoerders de quotumdreiging vrijwel niet gebruiken in hun communicatie naar werkgevers toe. Het uitgangspunt van een quotumregeling sluit niet aan bij uitvoeringsprincipes als maatwerk en 'mensgericht' werken, en ook het idee van een dreiging strookt niet met de ambitie om via dienstverlening en positieve prikkels een goede match tussen werkgever en kandidaat te realiseren. Dat wil niet zeggen dat de quotumdreiging geen relevantie heeft gehad voor de uitvoering: met name in de beginjaren van de Wet banenafpraak heeft de dreiging van een quotumregeling tot veel vragen vanuit bedrijven geleid.

Op basis hiervan zou kunnen worden geconcludeerd dat een quotumdreiging effectief kan zijn *wanneer de dreiging reëel is*, dat wil zeggen, wanneer de afspraken bijna of niet gehaald worden (zoals in de sector overheid in de afgelopen jaren). De

⁷⁹ Zie paragraaf 5.1.3 met toelichting op dit punt

quotumdreiging kan dan mogelijk meer direct effect (in de zin van motivatie) sorteren wanneer de daadwerkelijke activering van een quotum dichterbij komt. In theorie zou dit ook bij werkgevers in de marktsector kunnen gebeuren op het moment dat de targets niet gehaald worden. Zowel uitvoerders als werkgevers twijfelen daar echter aan, omdat zij verwachten dat een verplichting bij werkgevers in de marktsector juist weerstand gaat oproepen. De intrinsieke en bedrijfseconomische beweegredenen zijn volgens betrokkenen leidend in het proces om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen.

Mogelijk is er ook een ander mechanisme aan het werk: in H3 zagen we al dat een flink deel van de werkgevers (40%) de Wet banenafpraak zegt te kennen, het merendeel heeft via de media kennis ervan genomen. De quotumdreiging heeft daar mogelijk bij geholpen, en op die manier bijgedragen aan het 'normaler worden' om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.

Het verhaal van een grote werkgever in de logistiek

Bij dit 'verzendhuis', dat de logistiek en klantenservice voor een aantal webshops verzorgt, werken circa 140 mensen. Ongeveer 40 medewerkers hebben 'afstand tot de arbeidsmarkt'. Ze zijn allemaal opgenomen in het doelgroepregister. De meeste hebben een achtergrond in het praktijkonderwijs en doen inpakwerk of lopen orders. Deze banen worden ook gereserveerd voor mensen uit de doelgroep. Dat is zo gegroeid; toen de eigenaar van het bedrijf tien jaar geleden op zoek was naar een eerste werknemer kwam precies op dat moment iemand van het SW-bedrijf langsrijden. Sindsdien werken er veel mensen uit de doelgroep en is dat een deel van de identiteit van het bedrijf geworden.

Voor de meeste functies vindt men het belangrijk dat de mensen met afstand tot de doelgroep een doelgroepverklaring hebben. Want dan hebben ze recht op instrumenten, zoals jobcoaching en de no-riskpolis. Er zijn ook hoogopgeleide werknemers met doelgroepverklaring in dienst – voor die mensen wordt het minder belangrijk geacht. Die maken nog wel gebruik van de jobcoach, maar doen dat naar eigen behoefte.

De kandidaten worden geworven via UWV, gemeente en de twee jobcoaches die worden ingehuurd. Het lukt vooralsnog goed om geschikte kandidaten uit de doelgroep te vinden. De werkgever verklaart dat doordat het één van de grotere bedrijven in de regio is en doordat de regio van oudsher veel werklozen en mensen met een beperking heeft.

De werkgever is op hoofdlijn bekend met de Wet banenafpraak. Hij waardeert de instrumenten die beschikbaar zijn voor de doelgroep. Over het quotum zegt hij: "Voor ons speelt het geen rol. Ik vind het ook geen positieve insteek, dwang lijkt me geen goede motivatie. We willen met zijn allen bouwen aan de samenleving, dan is het essentieel dat je mensen met afstand tot de arbeidsmarkt mee laat doen."

Het verhaal van Robin

Robin is 27 jaar en werkt als assemblage medewerker bij een assemblage bedrijf met veel mensen met een arbeidsbeperking in dienst. Ze werkt 24 uur in de week en zit in haar 2^e half jaar contract met uitzicht op een vast contract. Robin heeft tussen haar 13^e en 22^e bij het GGZ gelopen vanwege haar depressies, maar dat hielp haar niet



echt. Heeft het daarna zelf opgepakt en met hulp uit haar directe omgeving, dat ging beter. Het gaat nu goed met haar. Ze heeft haar middelbare school gehaald, maar door haar psychische problemen niet haar MBO-diploma en ook werken ging lastig. Ze had wat jongerenbaantjes bij de supermarkt en dergelijken, maar vaak strandde dat na een aantal maanden door haar problematiek. Ze is toen in de bijstand terecht gekomen. Vanuit de bijstand moest ze regelmatig bij de gemeente op gesprek komen en is in het Doelgroepregister terecht gekomen (Praktijkroute). Ze is via een werkbedrijf aan de slag gegaan op een sociale werkplaats. Vanuit het werkbedrijf is ze bij haar huidige werkgever terecht gekomen.

Ze heeft het erg naar haar zin bij haar huidige werkgever. Als er iets is kan ze altijd met iemand praten. Het werk vindt ze prettig. Ze hoeft niet veel verschillende dingen te doen, daar heeft ze namelijk moeite mee. Ze zit goed op haar plek en ziet zichzelf in de toekomst nog lang werken bij haar huidige werkgever.

Robin is niet bekend met de Wet banenafpraak, heeft er alleen weleens van gehoord. Ze denkt dat het te maken heeft met sollicitatieplicht en bedoeld is voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Na een korte toelichting over de banenafpraak, vindt Robin het goed dat deze wet er is. Naar haar idee hebben mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een dergelijk fundament nodig. Ze denkt echter niet dat het goed kan uitwerken als er bij werkgevers een druk komt te liggen met eventuele boetes. Je hebt namelijk met een kwetsbare doelgroep te maken, mensen die wat meer ruimte nodig hebben. Ze denkt ook niet dat mensen met een arbeidsbeperking zomaar bij een reguliere werkgever aan de slag kunnen, die moeten daarvoor eerst de juiste maatregelen nemen en er moet intern begrip worden gekweekt.

Het verhaal van Laura

Laura is 33 jaar en heeft haar bachelor behaald in de chemie. Gedurende haar opleiding kreeg ze last van chronische vermoeidheid, waardoor ze uiteindelijk erg lang over haar opleiding heeft gedaan. Vaak waren de klachten zo erg dat ze tot bijna niets in staat was en mensen haar zelfs moesten helpen met aankleden en simpele alledaagse dingen.

Door haar beperking had ze zich ingeschreven bij een arbeidsbemiddelingsbureau voor jongeren met een arbeidsbeperking. Via dat bureau kon ze op gesprek komen voor een baan bij een ziekenhuis. Bij het eerste gesprek was een job coach meegegaan. Ze had een klik met de leidinggevende en kon direct aan de slag. Inmiddels werkt ze 12 uur in de week in een administratieve baan en heeft ze een vast contract. Haar beloning vindt ze prima en marktconform. Ze vindt wel dat ze even snel werkt als iemand zonder beperking. Aanvullend aan haar salaris ontvangt ze een Wajong-uitkering.

Ze voelt zich behandeld als ieder ander. Er is veel begrip voor haar beperking. Het werk zelf vindt ze saai en onder haar niveau: "Ik ben blij als ik weer iets nieuws kan doen". Ze is eigenlijk opgeleid om in een laboratorium te werken. Er liggen volgens haar nog kansen, maar ze vindt het ook spannend om die stap te nemen en in te schatten of ze het aankan.

Laura heeft eerder gelezen over de Banenafpraak. Naar haar idee zorgt de wet voor meer hulp bij het vinden van een baan en dat het voor werkgevers financieel voordelig is.



6 Effecten: banen en baankansen

In het vorige hoofdstuk hebben we al gezien dat er veel extra banen zijn gerealiseerd in vergelijking met de nulmeting in 2012: de targets op macroniveau (sectoren markt en overheid samen) worden de afgelopen jaren structureel gehaald. Het lijkt er dus op dat men goed op weg is om de 125.000 banen in 2025 te gaan halen. In dit hoofdstuk gaan we daar dieper op in. Dat doen we (1) door te kijken naar *mensen* met een baan. Welk aandeel van de doelgroep heeft een baan, en hoe ontwikkelt dat zich? (2) door te kijken naar de baankansen en baanverlieskansen: hoe ontwikkelen de kansen op het vinden en verliezen van een baan zich voor de doelgroep? En (3) door te kijken naar de kenmerken van de banen. Tot slot kijken we ook naar eventuele neveneffecten: zijn er signalen dat er verdringing optreedt?

We baseren ons in dit hoofdstuk op drie bronnen: (1) bestaande cijfers uit monitoren (2) onze eigen secundaire kwantitatieve analyses en (3) kwalitatieve informatie uit de casestudies.

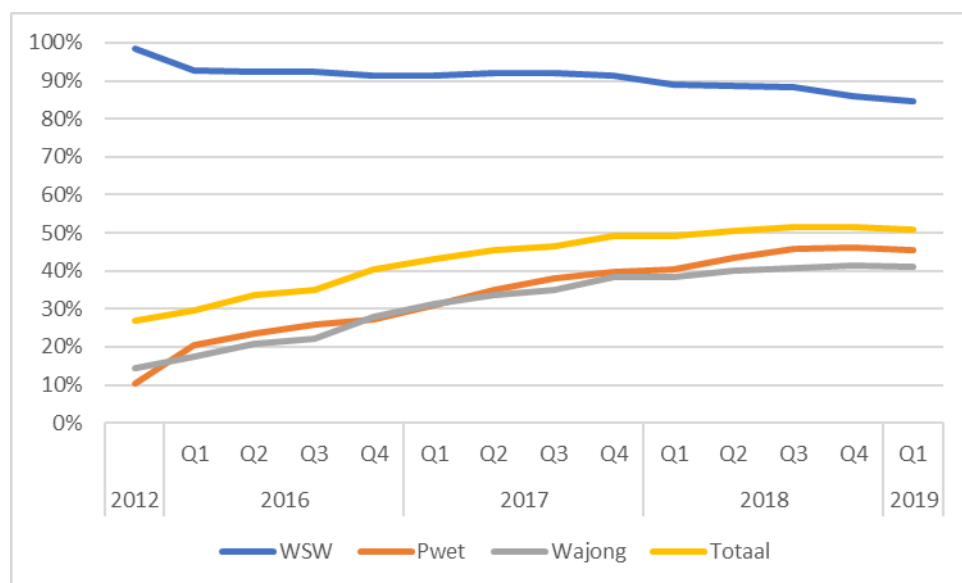
6.1 Mensen met een arbeidsbeperking met een baan

In deze paragraaf kijken we naar de mensen met een baan: hoeveel personen uit het doelgroepregister hebben een baan, welk aandeel heeft dus wel/geen baan en hoe ontwikkelt zich dat? En hoeveel mensen vinden jaarlijks een baan?

6.1.1 Aandeel van de doelgroep dat werkt

In hoofdstuk 4 hebben we gezien hoeveel mensen in het doelgroepregister geregistreerd zijn. In hoofdstuk 5 hebben we gezien hoeveel banen er voor de banenafpraak zijn gerealiseerd. De figuur hieronder laat zien hoe het aantal mensen dat werkt zich verhoudt tot het aantal mensen dat in het doelgroepregister geregistreerd is.

Figuur 6.1 – Percentage mensen in het doelgroepregister dat een inkomstenverhouding heeft.



Bron: UWV factsheets banenafpraak



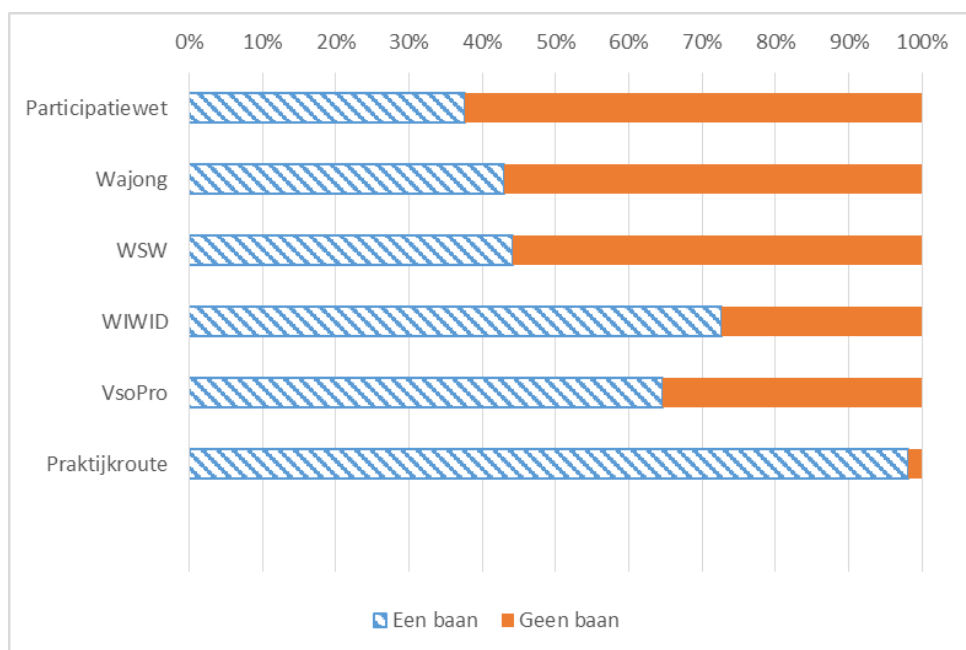
De figuur laat een aantal zaken zien. Ten eerste stijgt het totaal aandeel mensen met een inkomstenverhouding (dat wil zeggen: inkomen uit werk) gedurende de gehele periode van bijna 30% naar circa 50%. Voor de WSW-populatie zien we een omgekeerde trend, van bijna 100% naar ruim 80%. Dat het bij aanvang bijna 100% was ligt aan de wijze van tellen in deze factsheets van het UWV: WSW-ers met een 'interne WSW' plaatsing zijn niet in de tellingen niet meegenomen⁸⁰. Het lagere percentage dan 100% wordt veroorzaakt door de groep 'geen plaatsingen', dat wil zeggen WSW-ers die (in principe) tijdelijk niet intern of extern geplaatst kunnen worden.

Bij de Wajongpopulaties zien we een opwaartse trend. Getalsmatig is de Wajong de grootste groep, deze heeft dus een sterk effect op het totaal. De stijgende lijn voor de Wajongpopulatie ligt grotendeels aan de herbeoordelingsoperatie: Wajong-ers zonder arbeidsvermogen (en, zo mogen we aannemen, in nagenoeg alle gevallen ook zonder baan) werden uit het doelgroepregister gehaald. Deze doelgroep nam hiermee af van bijna 200.000 in begin 2016 tot circa 105.000 begin 2019.

Bij de P-Wetgroep zien we ook een opwaartse trend, waarbij de groei ook in de afgelopen kwartalen afvlakt. De verklaring voor de opwaartse trend ligt mogelijk in het feit dat gemeenten hun dienstverlening in de afgelopen jaren steeds beter hebben ingericht en dus effectiever zijn in het bemiddelen van kandidaten. Mogelijk speelt ook de Praktijkroute een rol – per definitie is er bij personen die via de Praktijkroute het doelgroepregister instromen sprake van inkomen uit arbeid. De stijgende lijn zette echter al in 2016 in – voor invoering van de Praktijkroute – en laat ook geen duidelijke versnelling zien in 2017.

⁸⁰ In dit onderzoek is de groep 'wsw interne plaatsing' wel meegenomen in de te analyseren populatie arbeidsbeperkten, maar 'interne plaatsing' wordt conform de definitie binnen de banenafpraak niet als 'baan' meegeteld.

figuur 6.2 Aandeel werkenden naar doelgroep, doelgroepregister 2017



Bron: UWV, CBS

In bovenstaande figuur zien we dat de ontwikkeling van het aantal banen resulteert in een hoog aandeel banen voor Vso/pro en een (nog) laag aandeel voor de groep P-Wetters (exclusief Vso/pro en Praktijkroute)⁸¹ en WSW⁸². Leeftijdsverschillen spelen hier waarschijnlijk een belangrijke rol, Vso/pro-ers zijn gemiddeld zeer jong terwijl WSW-ers de gemiddeld oudste groep vormen.

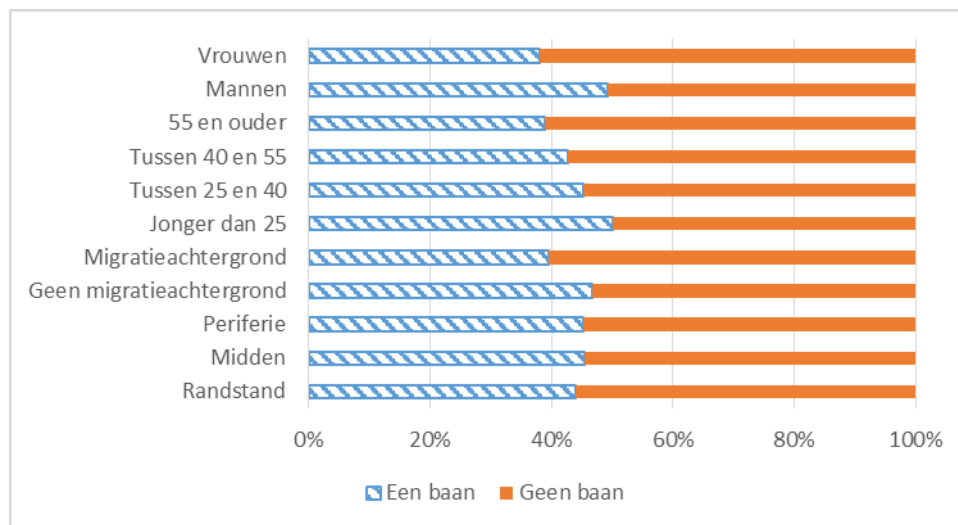
We hebben ook op basis van CBS-data gekeken naar de samenhang tussen persoonskenmerken en het wel of niet hebben van een baan. De resultaten staan in de figuur hieronder. We constateren dat mannen vaker een baan hebben dan vrouwen, dat de jongeren vaker een baan hebben dan ouderen, dat migranten minder slaagkans hebben dan mensen zonder migratieachtergrond en dat de verschillen tussen de regio's erg klein zijn.

⁸¹ De Praktijkroute scoort bijna 100%, dat wordt veroorzaakt door het 'filter' van een gevonden match met een werkgever voor toegang tot het doelgroepregister. Het aandeel WIW/ID-ers met een baan was altijd al hoog (voormalig Melkert banen), ook hier is min of meer sprake van een 'filter';

⁸² Denk eraan dat 'intern wsw' in deze figuur wel in de populatie wsw zijn meegeteld, maar niet in de banen, in tegenstelling tot figuur 6.1, waar 'intern wsw' niet in te telingen van de populatie is meegenomen. Het is niet zo, dat 'geen baan' betekent dat de betreffende WSW-ers geen werk hebben; de 'intern wsw' banen tellen alleen niet mee voor de banenafpraak.



figuur 6.3 Aandeel van personen met en zonder baan, doelgroepregister 2017, naar persoonskenmerken



Bron: UWV, CBS

6.1.2 Lange termijnontwikkeling banen van mensen in het doelgroepregister

Om een idee te krijgen van de werking van de Wet banenafspraken, kijken we niet alleen naar de gerealiseerde banen vanaf 2015, maar ook naar de periode daarvoor, toen immers in veel gevallen ook sprake was van arbeidsbeperking bij deze mensen, zij het dat de doelgroep 'Participatiewet' nog niet bestond. In onderstaande figuur zijn voor de mensen in het doelgroepregister 2017 de aantallen personen met een inkomstenverhouding (dit noemen wij in het vervolg een baan) weergegeven voor de jaren 2007 t/m 2018⁸³. We volgen deze mensen uit het doelgroepregister 2017 dus (terug) in de tijd met betrekking tot hun arbeidsparticipatie. In bijlage 6 wordt beschreven hoe deze tijdreeks is opgebouwd, in deze paragraaf beperken we ons tot de resultaten. Van belang is om te weten dat de indeling naar doelgroep gebaseerd is op het jaar 2017 en in onze analyse voor alle jaren gelijk is. Dit is gedaan om te borgen dat we voor iedere grondslag jaarlijks zoveel als mogelijk dezelfde groep mensen in beeld hebben⁸⁴.

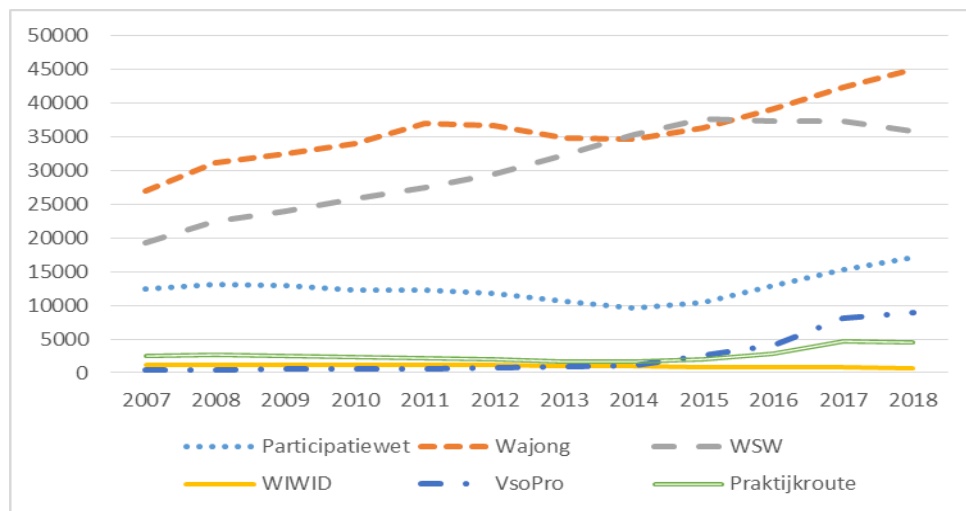
Verder dienen we ons te realiseren dat de Wet banenafspraken officieel in mei 2015 in werking is getreden en we feitelijk de periode vanaf 2015 dienen te vergelijken met de periode voor 2015. De Wet banenafspraken is echter onderdeel van een heel palet aan maatregelen om arbeidsbeperkten aan het

⁸³ Hierbij is uitgegaan van een ondergrens van 36 uur per jaar dat iemand een arbeidsovereenkomst heeft gehad bij een reguliere werkgever of een detachingsplaats, om als 'persoon met een baan' te worden aangemerkt.

⁸⁴ De populatie kan jaarlijks verschillen als gevolg van verschillende momenten van instroom op de arbeidsmarkt (leeftijdsgrens gesteld op 17 jaar) en mogelijke uitstroom in 2018 als gevolg van de pensioengerechtigde leeftijd; we realiseren ons dat als gevolg van instroom op de arbeidsmarkt vanaf 17 jaar, de populatie vanaf 2007 geleidelijk verandert en in 2017 resulteert in de populatie die deel uitmaakt van het doelgroepregister 2017; de instroom geeft daarmee beperkingen aan de vergelijkbaarheid van de verschillende jaargangen: de groep in 2007 is slechts voor een deel dezelfde groep als die in 2017; dit geldt met name voor de Vso/pro groep, die vooral bestaat uit recente jonge instromers en met een klein aantal dat al in 2007 de 17 jaargrens had bereikt; zie bijlage 6, tabel 12 voor een overzicht van de populatie aantallen per doelgroep per jaar.

werk te helpen en we mogen verwachten dat eventuele effecten pas na enige tijd zichtbaar worden, omdat het tijd nodig heeft voordat de relevante spelers (werkgevers, gemeenten, etc.) resultaten boeken. Wanneer we kijken naar de periode 2015 t/m 2018 ten opzichte van de periode 2007 t/m 2014 dan geeft dit een benadering van de werking van de Wet banenafspraken 'in ruime zin'.

figuur 6.4 Ontwikkeling aantal personen met een baan, doelgroepregister 2017, naar grondslag



Bron: UWV, CBS

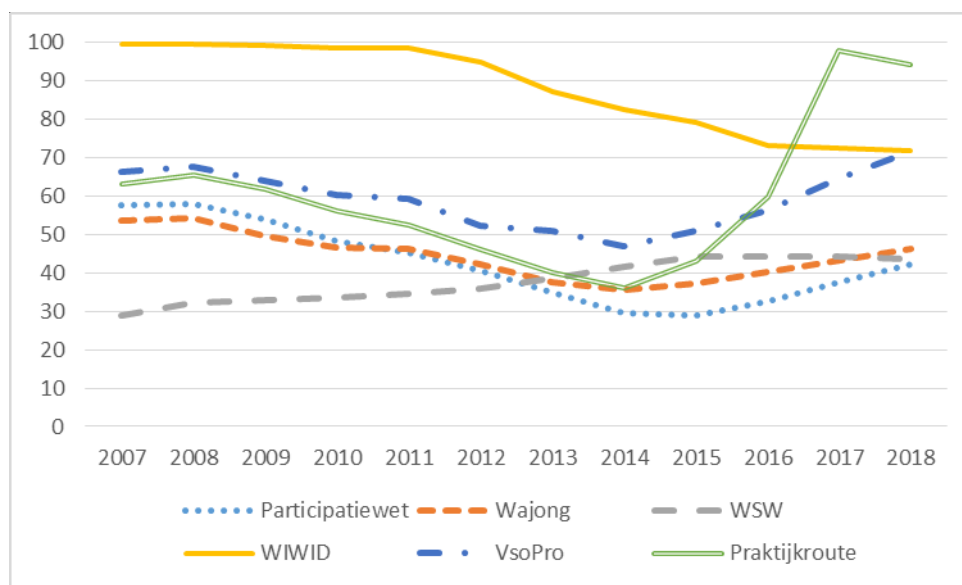
In de figuur 6.4 zien we dat WSW en Wajong de meeste banen genereren (de doelgroep is ook het grootst) en we zien met name bij de WSW een stijging tot 2014⁸⁵, waarna stagnatie en daling optreedt. Bij de WSW is het belangrijk om te weten dat wij 'intern WSW banen' niet meetellen, deze tellen immers ook niet mee voor de banenafspraken. Het gaat dus in de meeste gevallen om detacheringen en in mindere mate om begeleid werken bij een reguliere werkgever.

Bij de Wajong en Participatiewet zien we een golvend patroon die samenhang lijkt te vertonen met de conjunctuur, n.l. een dal rond 2013/2014 en daarna een opleving. In de volgende paragraaf kijken we scherper naar de invloed van de conjunctuur op baankansen en de werking van de Wet banenafspraken. De WIWID groep is in 2017 zeer klein en genereert dan ook weinig banen. De groep Vso/pro betreft vooral jonge mensen met een kort arbeidsverleden. De groep wordt pas vanaf 2017 als specifieke grondslag in het doelgroepregister geregistreerd en die instroom in 2017 zien we in de figuur terug door een forse stijging van het aantal Vso/pro banen in dat jaar.

⁸⁵ Er is in die periode tot 2015 bewust gestuurd op het creëren van detacheringsplaatsen voor WSW-ers.



figuur 6.5 Ontwikkeling % personen met een baan t.o.v. de populatie, doelgroepregister 2017, naar grondslag



Bron: UWV, CBS

In bovenstaande figuur wordt hetzelfde getoond als in figuur 6.4, maar dan als % van de populatie per jaar van de doelgroep. We zien alle doelgroepen dalen tot 2014 en daarna stijgen (opleving economie en/of invloed van beleid), behalve de WIW/ID waarbij sprake is van vrijwel 100% baankans in de eerste jaren. We weten dat deze mensen tot 2004 allemaal een Melkert baan hadden (definitie grondslag), die daarna al dan niet werden voortgezet in een andere status. Veel gemeenten hebben daarna een groot deel van deze banen geschrapt. We zien dat vanaf 2012 het aantal banen van WIW/ID-ers die voorkomen in het doelgroepregister 2017, geleidelijk is gaan dalen maar dat het percentage in 2018 toch nog altijd rond de 70% ligt.

Het % mensen met een baan vanuit de Praktijkroute geeft een vertekend beeld, de Praktijkroute is pas vanaf 2017 officieel in werking getreden en als zodanig als grondslag geregistreerd. Toegang tot het doelgroepregister wordt een feit wanneer sprake is van een geslaagde match met een werkgever (behoudens een ex-post loonwaardebepaling op de werkplek) en het is dan ook evident dat het aandeel banen in het doelgroepregister 2017 vrijwel 100% is. Dit percentage van (bijna) 100% in figuur 6.5 is dus vooral een selectie- en definitiekwestie en heeft niets te maken met de werking van de Wet banenafpraak⁸⁶. Dit staat los van het feit dat de Praktijkroute ervoor zorgt dat een groot aantal mensen werk vindt en houdt bij een reguliere werkgever en dit is wel een gevolg van de werking WBA.

Bij de WSW zien we hetzelfde patroon als in figuur 6.4: een geleidelijke stijging tot 2014 en vanaf 2015 een afvlakking. Uit de data vanaf 2015 blijkt dat een kleine 800 WSW-ers vanuit een detachering of begeleid werken

⁸⁶ Om de werking van de wet te kunnen toetsen zouden we moeten beschikken over de volledige groep mensen met een arbeidsbeperking, die in aanmerking komt voor de Praktijkroute en niet alleen degenen die ten gevolge van het vinden van een baan in het doelgroepregister zijn opgenomen. Gegevens over de gehele groep zijn echter niet voorhanden.

situatie in de periode 2015 t/m 2017 verder zijn gegaan als P-Wetter met een baan. Dit is ongeveer 15% van het aantal nieuwe P-Wet banen in die periode en ongeveer 10% van de jaarlijkse groei tot 2015 van het aantal banen voor WSW-ers. Voor een deel zien we dus dat banen van WSW naar P-Wet gaan, maar het grootste deel van de stagnatie wordt daar niet door verklaard⁸⁷. Als reden wordt gegeven dat het plafond min of meer is bereikt en dat, zonder nieuwe instroom vanaf 2015, de mogelijkheden voor de zittende groep WSW-ers om gedetacheerd te worden vrijwel volledig zijn benut.

Voor de groep Wajong zien we een licht golvend patroon met betrekking tot het aandeel personen met een baan, iets vlakker dan de groep P-Wetters (excl Vso/pro en Praktijkroute) waar we een sterke U-vorm in de ontwikkeling van het % mensen met een baan vanaf 2007 waarnemen. De groep P-Wet lijkt conjunctuurgevoeliger dan de oude doelgroepen Wajong en WSW. Een reden kan zijn dat de P_Wet voor een deel bestaat uit mensen met een arbeidsbeperking die in het verleden niet voor de WSW of de Wajong in aanmerking kwamen of daar niet in zijn beland omdat zij bijvoorbeeld een reguliere baan hadden, maar vanaf 2015 wel in het doelgroepregister zijn opgenomen met een indicatie banenafpraak. Voor de mensen in WSW geldt dat zij overwegend een indicatie voor onbepaalde tijd hebben.

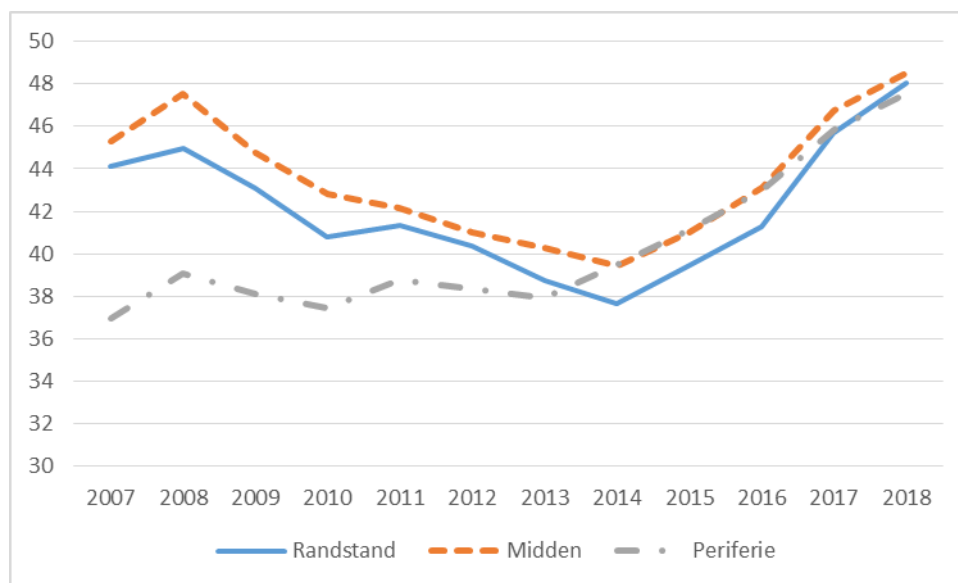
Bij de Vso/pro groep zien we dat het percentage met een baan relatief hoog is (figuur 6.5), terwijl het aantal banen in de periode voor 2016 klein was (figuur 6.4). Dit komt door de lage aantallen Vso/pro'ers in de periode voor 2016. Het percentage met een baan is relatief hoog ten opzichte van die van de andere doelgroepen (uitgezonderd de WIW/ID) vanwege de gemiddeld lage leeftijd van deze groep⁸⁸. We zien in de recessieperiode een daling van het % Vso/pro'ers met een baan, de sterke stijging vanaf 2016 wijten we aan de instroom van jonge Vso/pro'ers.

⁸⁷ Vermoedelijk waren het mensen met een tijdelijk Wsw dienstverband dat niet is verlengd. Na beëindiging van het Wsw dienstverband hebben zij als P-Wetter weer betaald werk aanvaard.

⁸⁸ hoe lager de leeftijd, hoe hoger de baankans zullen we later zien.



figuur 6.6 Aantal personen met een baan, in % van de populatie naar regio, doelgroepregister 2017



Bron: UWV, CBS

In bovenstaande figuur wordt het aantal banen per regio getoond, waarbij we zijn uitgegaan van 3 regio's, die een samenstelling zijn van de 35 arbeidsmarktregio's:

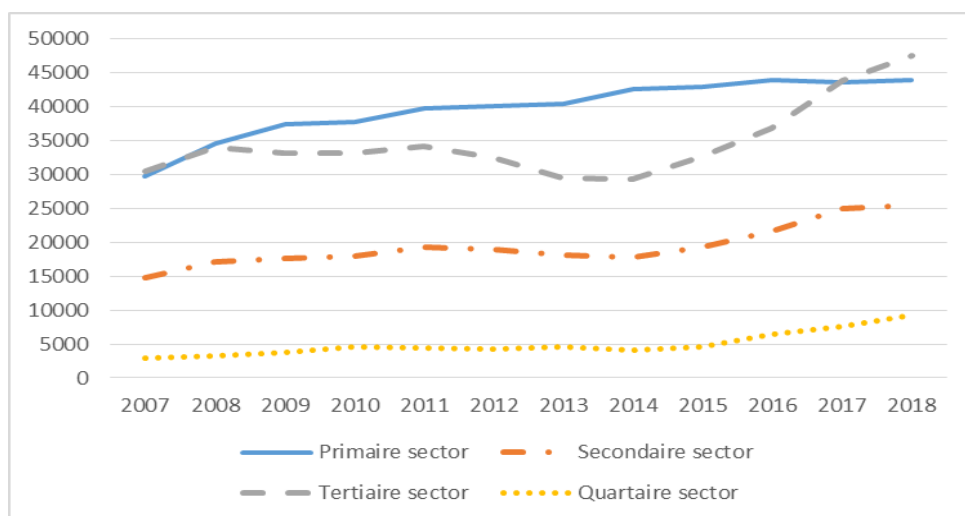
Randstad: m.n. Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht

Midden: m.n. Gelderland excl. Achterhoek, Flevoland, Brabant, Overijssel

Periferie: m.n. Groningen, Friesland, Drenthe, Achterhoek, Zeeland, Limburg

Voor alle drie de regio's zien we een opwaartse knik in de banenontwikkeling rond 2014. In de periferie zijn weliswaar veel WSW-ers actief (die minder 'last' hadden van de recessie dan de andere doelgroepen), maar dat verklaart slechts ten dele de vlakke lijn voor de periferie in de periode vóór 2014. Het lijkt er eerder op dat de hogere arbeidsparticipatie in de randstad en de middenregio niet kon worden volgehouden, maar dat de periferie met een lage arbeidsparticipatie dit in de recessiejaren wel op peil kon houden. Verder valt op dat het % mensen met een baan in de randstad iets lager ligt dan in de regio 'midden'.

figuur 6.7 Aantal personen met een baan, naar sector, doelgroepregister 2017



Bron: UWV, CBS

Ten slotte kijken we naar de ontwikkeling van het aantal personen met een baan, verdeeld over de hoofdsectoren. Hierbij definiëren we:

Primaire sector: landbouw, industrie, bouwsector

Secundaire sector: handel en horeca

Tertiaire sector: dienstverlening, incl transport en zorg

Quartaire sector: overheid en onderwijs

De primaire en tertiaire sectoren dragen in absolute zin het meeste bij aan het aantal banen dat meetelt voor de banenafpraak. De quartaire sector heeft het minst aantal banen⁸⁹.

Vanaf 2015 zien we in absolute zin een sterke toename van het aantal banen in de tertiaire sector. Deze sector lijkt ook het meest gevoelig te zijn geweest voor de laagconjunctuur. In de primaire sector zien we niet of nauwelijks een toename van het aantal banen vanaf 2015. Ook bij de overheid en onderwijssector neemt het aantal personen met een baan toe vanaf 2015, maar minder sterk dan bij de secundaire en tertiaire sector⁹⁰.

In relatieve zin zien we een ander beeld, namelijk dat de groei van het aantal banen in 2018 ten opzichte van 2015 in de secundaire en tertiaire sector rond de 50% is en dat in de quartaire sector sprake is van een verdubbeling van het aantal banen in die periode!

⁸⁹ Uiteraard verschillen de sectoren aanzienlijk in omvang en zal dit mede de verschillen in bijdrage aan de banenafpraak (in aantallen banen) bepalen; ook de aard van het werk verschilt tussen de sectoren en dat is van invloed op de mogelijkheden om banen 'passend' te maken; bedenk verder dat wij 'intern wsw' niet als banen meetellen in dit onderzoek.

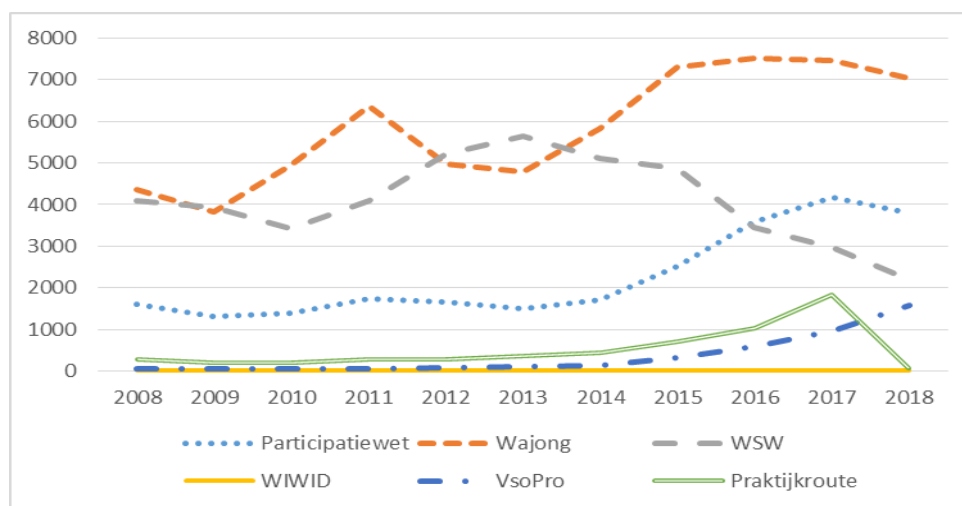
⁹⁰ Bedenk dat we hier niet de echte toename van het aantal banen weergeven, maar de toename van banen van mensen die in 2017 deel uitmaken van het doelgroepregister en dat de banen van uitstromers uit het doelgroepregister vóór 2017 niet zijn meegeteld.



6.1.3 'Baanvinders'

In onderstaande figuur wordt het aantal mensen met een baan getoond, die het jaar daarvoor geen baan had. Dit geeft een beeld van de instroom in nieuwe banen⁹¹ door mensen met een arbeidsbeperking. Bedenk dat de populatie in de analyse weliswaar gebaseerd is op het doelgroepregister 2017, maar dat de instroommomenten op de arbeidsmarkt (vanaf 17 jaar) kunnen verschillen en de populatie in 2008 dus kleiner was dan in 2017.

figuur 6.8 Ontwikkeling van de instroom in een baan in aantallen personen, doelgroepregister 2017



Bron: UWV, CBS

We zien dat het aantal nieuwe banen bij de nieuwe doelgroepen P-Wet, Vso/pro en Praktijkroute na 2015 sterker stijgt dan bij de Wajong en WSW, dit heeft deels te maken met het feit dat deze nieuwe doelgroepen later instromen dan de oude doelgroepen (en dat mensen uit de Praktijkroute alleen instromen in het geval van een baan). We constateren dat de instroom naar banen van de nieuwe doelgroepen een stijgende lijn vertoont en die van de WSW juist een dalende tendens te zien geeft.

6.2 Baanvind- en baanverlieskansen

De fluctuaties van het aantal personen met een baan (zie de vorige paragraaf) komen voort uit instroom en uitstroom van mensen naar en van een baan: kortom, een baan vinden of een baan verliezen. In deze paragraaf gaan we in op de kansen van mensen met een arbeidsbeperking op het vinden van een baan (baankans) en op het verliezen van een baan (baanverlieskans). Hoe hebben die kansen zich ontwikkeld?

Het doel is om na te gaan in hoeverre de baanvindkansen voor arbeidsbeperkten worden beïnvloed door de inwerkingtreding van de Wet banenafspraken. Wij brengen hier een belangrijke nuancering aan, want het is niet mogelijk om deze invloed van de Wet banenafspraken in cijfermatig opzicht te scheiden van de invloed van de andere beleidsmaatregelen, die in ongeveer

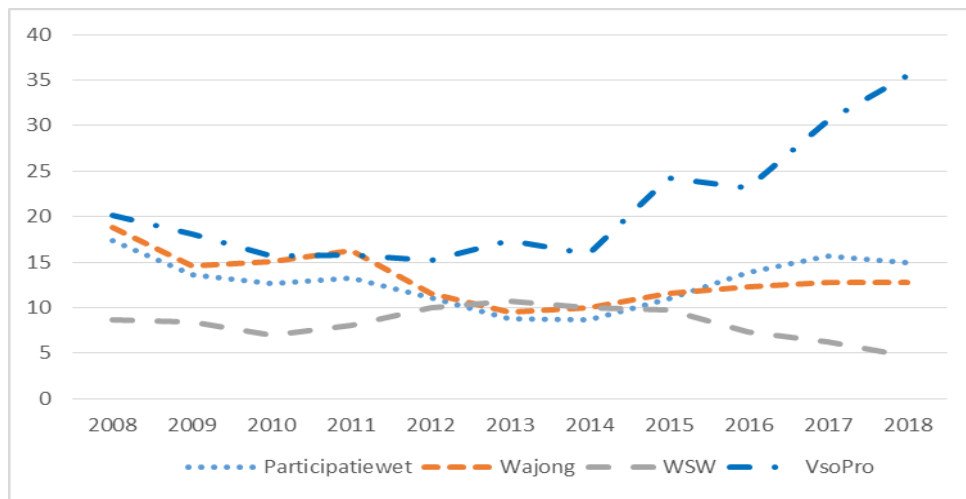
⁹¹ Er kan ook deels sprake zijn van rotatie van banen tussen mensen, het gaat hier immers om mensen met een baan en niet om de banen zelf.

dezelfde periode zijn ingezet om arbeidsbeperkten aan werk te helpen en de targets van de Wet banenafspraken te gaan halen. Daarom kijken we naar de invloed van de Wet banenafspraken 'in ruime zin' en bedoelen wij dit ook zo in het vervolg van deze paragraaf, wanneer wij het hebben over 'het effect van de Wet banenafspraken'.

6.2.1 Kansen op het vinden van een baan

In onderstaande figuur wordt het % mensen met een baan getoond, gerelateerd aan het aantal mensen dat het jaar daarvoor geen baan had. We meten hier dus feitelijk de kans⁹² op het vinden van een baan door mensen die geen baan hebben.

figuur 6.9 Ontwikkeling van het % instroom in een baan, doelgroepregister 2017



Bron: UWV, CBS

Opvallend is dat de baanvindkansen van Wajong en de P-Wetters tot 2015 redelijk gelijk op gingen en dat daarna de baanvindkansen van P-Wetters sterker gestegen zijn dan die van de Wajong. Mogelijk is de verandering in individuele prikkels door de invoering van de P-Wet een verklaring hiervoor. Ook kan meespelen dat zonder nieuwe aanwas het voor het zittende bestand Wajongers steeds moeilijker wordt om aan werk te komen.

We zien ook een daling van de baanvindkansen voor WSW-ers vanaf 2015, die tezamen met een daling van het baanverlies verantwoordelijk is voor de afvlakking van het aantal banen in figuur 6.4.

De relatief hoge baanvindkansen voor de Vso/pro groep zijn niet verwonderlijk, deze groep is immers relatief jong (gemiddeld 21 jaar); de stijging van 23% in 2016 naar meer dan 35% in 2018 hangt samen met de sterke instroom van schoolverlatende Vso/pro'ers in met name 2017⁹³.

⁹² Statistisch gezien is dit niet geheel correct en moeten we eigenlijk spreken over baanfracties, de instroom heeft zich immers voorgedaan en daar zit geen onzekerheidselement in.

⁹³ De groep Praktijkroute tonen we niet in figuur 6.9. In 2017 zijn de baanvindkansen voor deze groep vrijwel 100%, maar dat is het gevolg van een selectiekwestie (vrijwel uitsluitend



Ten slotte zien we dat de baanvindkansen voor WSW-ers dalen vanaf 2015, in tegenstelling tot wat bij de andere doelgroepen het geval is. In figuur 6.4 zagen we al, in lijn met deze dalende baanvindkans, dat het aantal banen van WSW-ers (let wel: detacheringen en begeleid werken) stagneerde na een periode van geleidelijke stijging. Het plafond om nieuwe banen voor WSW-ers te scheppen lijkt min of meer bereikt.

6.2.2 *Schatting effect van de Wet banenafpraak op de baanvindkansen*

In deze paragraaf beschrijven we de resultaten van een statistische analyse op de baanvindkansen. We vragen ons af: worden de kansen op het vinden van een baan beïnvloed door de inwerkingtreding van de Wet banenafpraak? Om die vraag te beantwoorden kijken we naar de verandering in baanvindkansen rond 2015 – het moment van inwerkingtreding van de Wet banenafpraak. We onderzoeken vervolgens of die veranderingen te verklaren zijn door een aantal variabelen, zoals de conjunctuur en in hoeverre we een verschil in baanvindkans rond 2015 vinden, als we voor deze variabelen corrigeren. Als dat laatste het geval is kan dat duiden op een effect van de Wet banenafpraak *én andere stelselwijzigingen*. Dit laatste is een belangrijk punt: in 2015 veranderde er veel in het wettelijk landschap voor mensen met een arbeidsbeperking. We kunnen niet het effect van de Wet banenafpraak isoleren, we zien alleen welk deel van de ontwikkelingen niet kan worden verklaard door contextontwikkelingen.

In bijlage 6 wordt verslag gedaan van de methodiek en worden de cijfermatige uitkomsten gegeven.

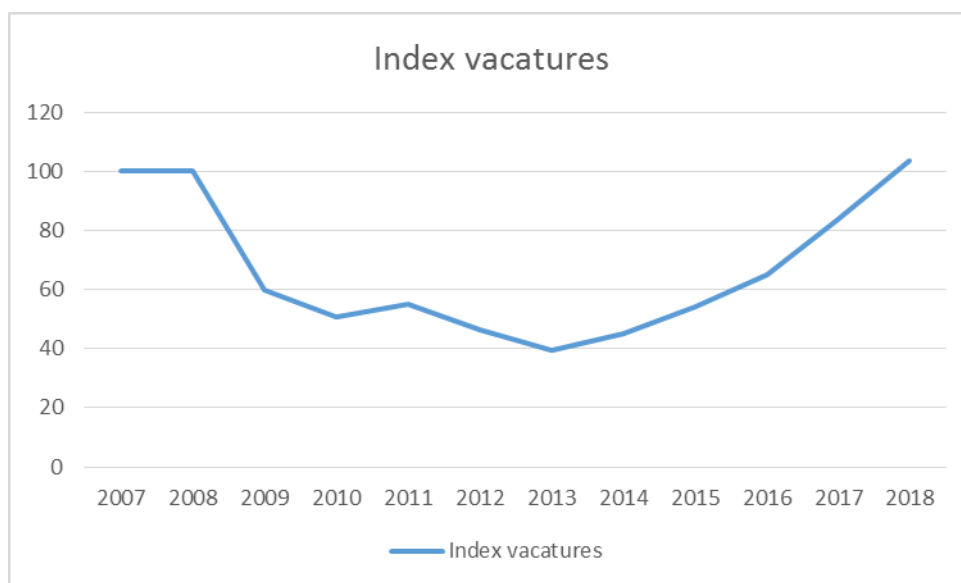
In de analyse schatten we de 'kans op het vinden van een baan' en stellen we deze afhankelijk van de volgende controlevariabelen:

- Geslacht
- Etniciteit (migrant versus autochtone Nederlander)
- Woonregio (randstad, midden, periferie)
- Leeftijd (17-25 jaar, 25-40 jaar, 40-55 jaar, 55 jaar en ouder)
- Conjunctuur (aantal openstaande vacatures landelijk op jaarbasis)

De conjunctuur speelt een belangrijke rol bij de verklaring van verschillen van baanvindkansen in de tijd. In 2008 was nog sprake van een goed jaar wat betreft de vraag naar arbeid, vanaf 2009 ging deze vraag drastisch naar beneden tot ongeveer 2013, daarna trad geleidelijk aan weer verbetering op en versnelde deze verbetering vanaf 2016. In onderstaande figuur wordt dit zichtbaar gemaakt.

mensen uit de Praktijkroute die een baan hebben gekregen worden opgenomen in het doelgroepregister).

figuur 6.10 Index aantal openstaande vacatures per jaar, 2007=100



Bron: CBS

De opleving van de economie valt dus grotendeels samen met het ingaan van de Wet banenafspraken in 2015 en dat maakt het statistisch niet eenvoudig om deze twee factoren van elkaar te onderscheiden. We beperken ons dan ook tot het geven van een globale duiding van het effect van de Wet banenafspraken op de baanvindkansen en niet tot harde cijfers over de exacte omvang van dit effect. In bijlage 6 geven we wel de exacte schattingsresultaten, maar wij kiezen bewust voor het schetsen van een beeld op basis van de cijfers in plaats van de cijfers als harde waarheden te presenteren.

Effecten op baanvindkansen voor doelgroep P-Wet

Voor de P-Wetters (excl. Vso/pro en Praktijkroute) zien we in de eerste plaats dat de invloed van de persoonskenmerken op de baanvindkansen goed overeenkomen met de situatie van de gehele Nederlandse arbeidsmarkt⁹⁴:

- Mannen hebben een iets grotere baanvindkans dan vrouwen in de orde van zo'n 10%⁹⁵ ;
- Migranten hebben een iets lagere baanvindkans dan autochtone Nederlanders van zo'n 10%;
- De baanvindkansen in de perifere regio liggen zo'n 10% tot 15% lager dan in de rest van Nederland en er is weinig verschil tussen de randstad en de regio 'midden';
- De leeftijd heeft een zeer groot effect op de baanvindkansen, ten opzichte van de groep tot 25 jaar daalt de baanvindkans met zo'n 40% voor P-Wetters tussen 25 en 40 jaar, met 60% voor P-Wetters tussen 40 en 55 jaar en met 80% voor 55+-ers;

⁹⁴ Denk erom: het gaat hier om het effect van de controlevariabelen op de baanvindkans en niet om het effect van de Wet banenafspraken op de baanvindkans;

⁹⁵ Hier bedoelen we mee 10% van de baankans, met andere woorden bij een baankans van 20% betekent dit een hogere baankans voor mannen met $0,1 \times 20\% = 2$ procentpunten



Het effect van de conjunctuur, gemeten als het aantal openstaande vacatures op de Nederlandse arbeidsmarkt⁹⁶, op de baanvindkansen voor P-Wetters is in redelijke mate aanwezig: 10% meer vacatures betekent een ongeveer 5% hogere baanvindkans. We hanteren hierbij een vertraging van één jaar met betrekking tot de doorwerking van de reguliere vraag naar extra arbeid op deze baanvindkansen voor arbeidsbeperkten.

De invloed van de Wet banenafpraak⁹⁷ is geschat als de toe- of afgenomen baanvindkans in de periode 2015 t/m 2018 ten opzichte van de periode 2008 t/m 2014, gecorrigeerd voor boven beschreven controlevariabelen inclusief het effect van de conjunctuur. We zien dan een klein positief effect van de Wet banenafpraak op de baanvindkansen van P-Wetters in de orde van grootte van zo'n 10%⁹⁸⁹⁹.

Uit de analyse blijkt dat de baanvindkansen voor P-Wetters (excl VsoPro en Praktijkroute) meer bepaald worden door aspecten als leeftijd en conjuncturele situatie dan door de Wet banenafpraak, maar dat de Wet banenafpraak wel in positieve zin bijdraagt aan de baanvindkansen. Uit de analyse blijkt ook dat deze bijdrage van de WBA aan de baanvindkansen zo'n 5% groter is voor jongere arbeidsbeperkten (< 40 jaar) dan voor oudere arbeidsbeperkten (>= 40 jaar).

Het is statistisch niet mogelijk om bovenstaande effectschatting toe te passen op mensen uit de Praktijkroute, WIW/ID en Vso/pro (zie bijlage 6). Voor de Praktijkroute en de Vso/pro is wel sprake van een behoorlijke instroom in banen vanaf 2015 (zie figuur 6.4).

Effecten op baanvindkansen voor doelgroep Wajong

Voor de doelgroep Wajong zien we een soortgelijke invloed van de controlevariabelen op de baanvindkans: lagere baanvindkansen voor vrouwen, migranten en oudere arbeidsbeperkten en een licht nadeel voor de perifere regio. Ook voor deze groep zien we een conjunctuureffect dat vergelijkbaar is met dat voor de P-Wetters.

De invloed van de Wet banenafpraak (nogmaals: in ruime zin bedoeld), bovenop het effect van de conjunctuur, zien we nauwelijks terug bij de Wajong. De baanvindkansen vertonen slechts een minimale verhoging vanaf 2015. Verschillen in WBA-effect tussen oudere en jongere Wajongers zien we niet terug in de schattingen. We moeten hierbij wel bedenken dat vanaf 2015 geen sprake is van nieuwe aanwas van Wajongers, mensen die voorheen in de Wajong instroomden komen nu in de P-Wet terecht. Bij gebrek aan nieuwe aanwas zijn de 'krenten uit de pap' al in het arbeidsproces terechtgekomen en is het moeilijker om de zittende populatie te plaatsen. In die zin kan het 0-effect als positief gezien worden, het is aannemelijk dat de groep Wajongers na 2015 moeilijker te plaatsen is dan eerdere lichten.

Effecten op baanvindkansen voor doelgroep WSW

Voor de WSW zien we afwijkende invloed op baanvindkansen ten opzichte van de P-Wet en de Wajong. Ook hier constateren we dat de baanvindkans voor vrouwen lager is dan voor mannen, maar voor migranten zijn de baanvindkansen nagenoeg gelijk aan die van autochtone Nederlanders. Tevens

⁹⁶ De gehele arbeidsmarkt, niet uitsluitend mensen met een arbeidsbeperking

⁹⁷ In ruime zin bedoeld, dus het gehele palet aan beleidsmaatregelen die rond 2015 zijn ingevoerd om arbeidsbeperkten aan werk te helpen.

⁹⁸ Relatief: bij een baankans van 15% voor P-Wetters betekent dit een verhoging naar 16,5%

⁹⁹ We ronden de geschatte waarden af op 5-vouden om schijnnaauwkeurigheid te vermijden

zijn de baanvindkansen buiten de randstad voor WSW-ers zo'n 20% tot 25% hoger dan in de randstad, het aandeel detacheringen en begeleid werken is buiten de randstad dus flink hoger dan in de randstad.

Ook bij WSW-ers nemen de baanvindkansen flink af met de leeftijd, maar niet zo sterk als voor de P-Wetters en de Wajong-ers: ongeveer 50% lagere baanvindkansen voor 55+-ers dan voor jongeren tot 25 jaar tegenover 80% voor P-Wetters en 90% voor Wajong-ers.

In figuur 6.9 zien we dat baanvindkansen voor WSW-ers een anticyclisch verloop lijken te volgen: daling in hoogconjunctuur en stijging in laagconjunctuur. Uit de schattingen blijkt het conjunctuureffect inderdaad negatief te zijn, maar het is zeer de vraag of dit niet een schijnverband is en dat het patroon meer te maken heeft met het gevoerde WSW beleid in de afgelopen jaren¹⁰⁰ dan met een effect van de conjunctuur. Nagenoeg iedereen voor wie dat mogelijk is 'buiten de deur' geplaatst via detacheringen en begeleid werkplekken: het plafond is min of meer bereikt. Bij het ontbreken van nieuwe instroom zijn er geen nieuwe mensen meer om te detacheren.

Zowel met als zonder correctie voor conjunctuur blijkt dat de invloed van de Wet banenafpraak op de baanvindkansen voor WSW-ers licht negatief is, tussen de -10% en de -15%. Een mogelijke verklaring hiervoor is hierboven genoemd, n.l. dat met het wegvallen van de aanwas vanaf 2015, de mogelijkheden om de zittende populatie 'buitende deur' te laten werken beperkt zijn. Mogelijke verdringing van detacheringsplaatsen voor (oudere) WSW-ers door gesubsidieerde reguliere werkplekken door (jongere) P-Wetters komt uit de casestudies niet naar voren. De afname van de instroom van WSW-ers in detacheringen en begeleid werkplekken vormt daarmee een belangrijk aandachtspunt voor de beleidsmakers, detacheringsplaatsen voor WSW-ers dragen (nog steeds) in belangrijke mate bij aan de aantallen banen die meetellen voor de banenafpraak.

Ook bij de WSW zien we dat het effect van de WBA gunstiger (in dit geval minder ongunstig) is voor WSW-ers jonger dan 40 jaar dan voor WSW-ers ouder dan 40 jaar: het scheelt ongeveer 5% in baanvindkans ten gunste van de jonge WSW-ers.

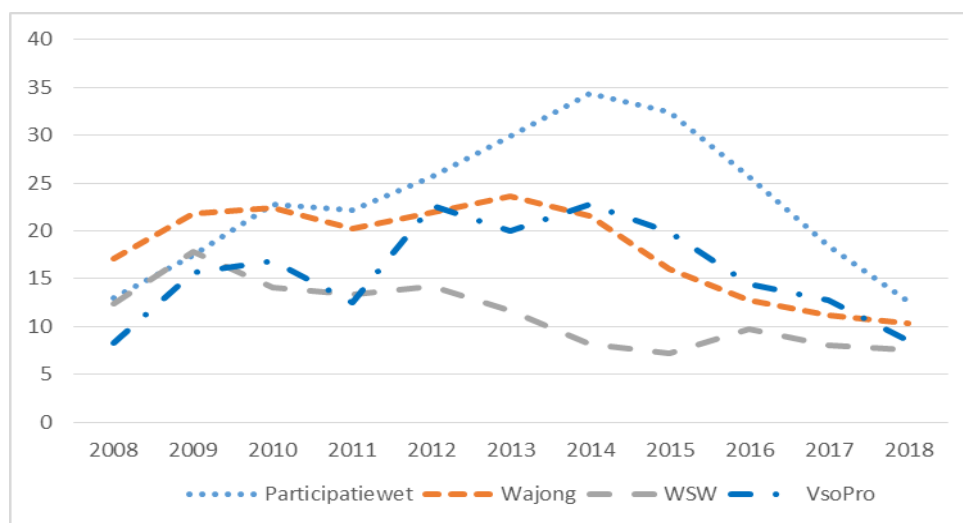
6.2.3 Kansen op het verliezen van een baan

In onderstaande figuur worden de kansen op baanverlies getoond (% mensen die geen baan hebben, gerelateerd aan het aantal mensen dat het jaar daarvoor wel een baan had).

¹⁰⁰ Succesvol sturen op detacheringsplaatsen voor WSW-ers tot 2015, daarna treed stagnatie op



figuur 6.11 Ontwikkeling van het % uitstroom uit een baan, doelgroepregister 2017



Bron: UWV, CBS

Wat gelijk opvalt is de grote fluctuatie van de baanverlieskansen voor de groep P-Wetters, deze stijgt sterk tot en met 2014 en gaat daarna sterk dalen. Hier lijkt sprake te zijn van een sterk conjunctuur effect en wellicht een effect van de WBA 'in ruime zin', zoals loonkostensubsidie en no-riskpolis.

Bij de WSW lijkt veel minder sprake te zijn van een verband met de conjunctuur en zien we ook in de periode van laagconjunctuur, met een stagnatie in 2011-2012/2013, een trend naar beneden van de baanverlieskansen: de kansen op baanverlies worden jaarlijks kleiner. Ook na het moment van ingaan van de Wet banenafpraak zet deze trend naar beneden door, waarbij voor de WSW in 2016 sprake is van een eenmalige verhoging van de kans op baanverlies, waarschijnlijk veroorzaakt door het niet verlengen van tijdelijke contracten. Na 2016 is sprake van een geleidelijke daling van de baanverlieskansen voor WSW-ers. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat vanaf 2016/2017 alleen nog WSW-dienstverbanden voor onbepaalde tijd bestaan, wat mede gunstig is voor de duur van detacheringen.

Bij de Wajong zien we een stijging van de baanverlieskansen aan het begin van de recessie rond 2009. Vanaf 2014 treedt een daling op die wat afvlakt vanaf 2017.

Ook voor de groep Vso/pro zien we een vrij sterke daling van de baanverlieskansen vanaf 2015. Waarschijnlijk speelt hier de sterke instroom van jonge Vso/pro'ers in de laatste jaren, met relatief hoge baankansen en relatief lage kans om die banen direct te verliezen. Bedenk dat de aantallen Vso/pro-ers met een arbeidsverleden dat verder terug gaat dan 2015 klein is: 90% van de instroom vond plaats in de periode vanaf 2015.

6.2.4 Schatting effect van de Wet banenafpraak op de baanverlieskansen

In deze paragraaf vragen we ons af: worden de kansen op het verliezen van een baan beïnvloed door de inwerkingtreding van de Wet banenafpraak? Om die vraag te beantwoorden kijken we naar de verandering in

baanverlieskansen rond 2015 – het moment van inwerkingtreding van de Wet banenafspraken. We onderzoeken vervolgens of die veranderingen te verklaren zijn door een aantal variabelen, zoals de conjunctuur en in hoeverre we een verschil in baanverlieskans rond 2015 vinden, als we voor deze variabelen corrigeren. Als dat laatste het geval is kan dat duiden op een effect van de Wet banenafspraken.

In de analyse schatten we de 'kans op het verliezen van een baan' en stellen we deze afhankelijk van de volgende controlevariabelen:

- Geslacht
- Etniciteit (migrant versus autochtone Nederlander)
- Woonregio (randstad, midden, periferie)
- Sector werkzaam tot het moment van baanverlies (primaire sector, secundaire sector, tertiaire sector, quataire sector)
- Leeftijd (17-25 jaar, 25-40 jaar, 40-55 jaar, 55 jaar en ouder)
- Conjunctuur (aantal openstaande vacatures landelijk op jaarbasis)

Effecten op baanverlieskansen voor doelgroep P-Wet

Voor P-Wetters blijkt uit de analyses (bijlage 6) dat vrouwen nauwelijks een grotere kans op baanverlies hebben dan mannen en dat deze kans voor migranten zo'n 25% tot 30% hoger ligt dan voor autochtone Nederlanders. De baanverlieskansen voor personen boven de 55 jaar ligt zo'n 15% hoger dan voor de jongste groep. Leeftijd doet er bij de P-Wetters (excl Vso/pro en Praktijkroute) veel minder toe dan bij de baanvinkansen. In de perifere regio ligt de baanverlieskans voor de groep P-Wetters zo'n 15% hoger dan in de rest van Nederland.

De baanverlieskans in de tertiaire sector (dienstverlening, transport en zorg) is iets hoger (10% tot 15%) dan die in de primaire en secundaire sectoren, maar baanverlies bij overheid en onderwijs (quataire sector) is 15% tot 20% lager.

De conjunctuur¹⁰¹ heeft een negatief effect op de baanverlieskansen, dat ligt voor de hand en het effect bij de P-Wetters is zeer sterk, dat zagen we al in figuur 6.11. Dit sterke effect maakt het niet goed mogelijk om de invloed van de Wet banenafspraken hieruit te isoleren: dit effect is zeer gevoelig voor betrouwbaarheid waarmee het conjunctuureffect kan worden vastgesteld: kleine afwijkingen van het conjunctuureffect geven grote effecten van de WBA. Om die reden hebben we het effect van de WBA niet geschat en doen we geen uitspraak of de WBA een positieve dan wel negatieve dan wel geen invloed heeft op de baanverlieskansen.

De conjunctuurgevoeligheid van baanverlieskansen van P-Wetters is dusdanig groot dat dit een belangrijk aandachtspunt vormt in de zin dat een periode van laagconjunctuur een uitstroom uit banen voor P-Wetters tot gevolg kan hebben.

Effecten op baanverlieskansen voor doelgroep Wajong

¹⁰¹ We nemen met betrekking tot de baanverlieskansen de conjunctuurindicator onvertraagd mee, schattingstechnisch geeft dit een betere 'fit' dan de 1-jaar vertraagde conjunctuurindicator die we bij de schatting van de baankansen gebruikte.



Bij Wajong-ers blijken vrouwen wel hogere baanverlieskansen te hebben dan mannen (20%) en migranten hebben maar liefst 50% hogere kans op baanverlies ten opzichte van autochtone Nederlanders. Regionale verschillen zijn voor de Wajong-ers niet traceerbaar, maar er is wel een sterk leeftijdseffect op de baanverlieskansen: boven de 25 jaar neemt de baanverlieskans sterk af met zo'n 40% voor Wajong-ers tussen 25 en 40 jaar en met zo'n 70% voor Wajong-ers boven de 40 jaar (ten opzichte van de groep onder de 25 jaar)¹⁰². We kunnen stellen dat de ouderen weliswaar moeilijker aan werk te helpen zijn maar dat zij minder snel hun baan weer verliezen dan jongeren. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat oudere Wajongers, meer dan jongere, vaste aanstellingen hebben.

Ook voor Wajong-ers geldt dat baanverlieskansen in de tertiaire sector het grootst zijn (40% tot 50% hoger dan in de andere sectoren) en dat de sector overheid en onderwijs wederom laag zit op het gebied van baanverlies.

We zien een duidelijk effect van de conjunctuur voor de Wajong groep met een stijging van de baanverlieskansen in de laagconjunctuur en een daling van de baanverlieskansen in de hoogconjunctuur. De invloed van de WBA, na correctie voor de conjunctuur en bovenbeschreven variabelen, kan niet worden aangetoond (niet in positieve zin maar ook niet in negatieve zin).

Effecten op baanverlieskansen voor doelgroep Wsw

Evenals voor de Wajong het geval is, hebben vrouwelijke WSW-ers een hogere baanverlieskans dan mannelijke WSW-ers (ongeveer 25% hoger) en hebben migranten uit de WSW doelgroep een hogere baanverlieskans dan autochtone WSW-ers (+20%). In tegenstelling tot de Wajong zien we bij de WSW wel een regionaal effect: de Randstad scoort lager wat betreft baanverlieskansen dan de rest van Nederland. Ook zien we een hogere baanverlieskans bij WSW-ers onder de 25 jaar (ongeveer 25% hoger), maar het leeftijdseffect is minder sterk dan bij de Wajong. In de tertiaire sector is de kans op baanverlies groter dan in de andere sectoren, zoals ook geldt voor de Wajong-ers en P-Wetters. Opvallend laag is de baanverlieskans in de secundaire sector (handel en horeca), zo'n 35% lager dan in de primaire sector en 65% lager dan in de tertiaire sector.

Voor de invloed van de conjunctuur zien we voor de WSW een geleidelijk dalende trend van de baanverlieskansen (gedurende de recessie), die zich na 2015 doorzet. Er is dan ook nauwelijks een verband met de conjunctuur en we zien, na correctie voor de controlevariabelen, een lagere baanverlieskans vanaf 2015 ten opzichte van de periode daarvoor. Indien we uitgaan van deze dalende trend en de baanverlieskansen hiervoor corrigeren, zien we nog nauwelijks een effect van de WBA: de lagere baanverlieskans vanaf 2015 ten opzichte van de periode daarvoor komt dan vrijwel volledig op het conto van de trend. Ook voor de WSW kunnen we niet hard aantonen dat de Wet banenafpraak leidt tot lagere baanverlieskansen, maar ook niet dat van hogere baanverlieskansen sprake is.

¹⁰² Denk erom: dit zijn effecten van uitsluitend de controlevariabelen op de baanverlieskans en niet het effect van de WBA.

Voor de WSW lijkt het risico dat een nieuwe recessie zal leiden tot versnelde uitstroom uit banen minder aanwezig dan voor de andere doelgroepen¹⁰³.

6.3 Kenmerken van banen

Over kwantiteit en kwaliteit, over cultuurverandering.

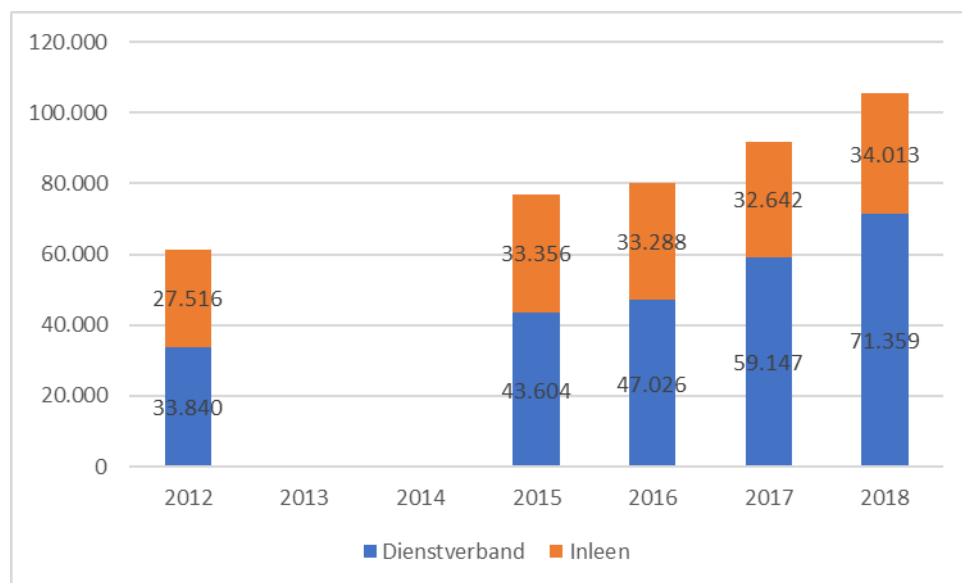
Definitie van een goede baan is natuurlijk niet snel te geven. Wat goed is voor de één is niet goed voor de ander. Er zijn natuurlijk wel wat kenmerken te noemen, zoals goede arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Maar het is moeilijk om dat te operationaliseren en te meten. Dat is voor dit onderzoek dan ook niet gemeten.

6.3.1 Dienstverband of inleenverband?

In de monitoring van de banenafspraken wordt onderscheid gemaakt tussen 'formele dienstverbanden' enerzijds en 'inleenverbanden' anderzijds. Onder inleenverbanden worden zowel WSW-detacheringen als uitzendrelaties verstaan.¹⁰⁴

De twee figuren hieronder tonen, per sector, wat de verdeling is tussen het aantal formele dienstverbanden en het aantal inleenverbanden in de periode 2012-2018.

Figuur 6.12 – Aantal banen in de marktsector, naar type dienstverband (formeel dienstverband vs inleenverbanden).



Bron: UWV, jaarrapportages banenafspraken

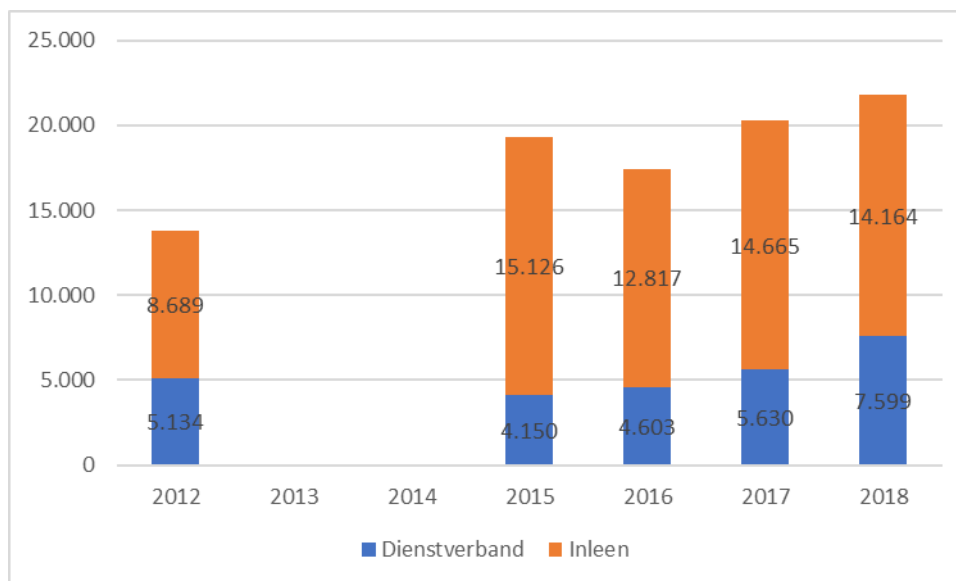
In deze figuur valt op dat de groei van banen in de marktsector vooral wordt veroorzaakt door een sterke groei van formele dienstverbanden. Het aantal inleenverbanden is tussen 2012 en 2015 wél gestegen, maar stijgt sindsdien nauwelijks.

¹⁰³ Voor de Vso/pro groep zien we een baanverlieskansontwikkeling die meer overeenkomt met de P-Wetters dan met de Wajong en de WSW.

¹⁰⁴ Mensen die via inleenverbanden werken worden meegeteld in de sector waar zij werken. Dat is niet middels officiële registraties te achterhalen. Daarom wordt een verdeelsleutel gebruikt. Deze verdeelsleutel is gebaseerd op onderzoek van SEO Economisch Onderzoek,



Figuur 6.13 – Aantal banen in de overheidssector, naar type dienstverband



Bron: UWV, jaarrapportages banenafpraak

In deze figuur over de ontwikkeling van het aantal banen in de overheidssector zien we een aantal zaken. Ten eerste zien we dat het aantal formele dienstverbanden tussen 2012 en 2015 daalde, met in totaal 984 banen. Dit wordt verklaard door een afname van het aantal Wiw/ID-banen, met 1.593 banen.¹⁰⁵ Die afname is logisch te verklaren doordat er al sinds 2004 geen instroom in de Wiw/ID-banen meer mogelijk was, en er wél uitstroom was (met name natuurlijke uitstroom: overlijden, pensionering).¹⁰⁶ Sinds 2015 groeit het aantal formele dienstverbanden jaarlijks gestaag (ondanks dat het aantal Wiw/ID-banen blijft afnemen: in 2016 waren er, ten opzichte van 2015, weer 283 Wiw/ID banen minder, en waren er nog circa 800 over).¹⁰⁷ Met name in 2018 is er een forse groei te zien.

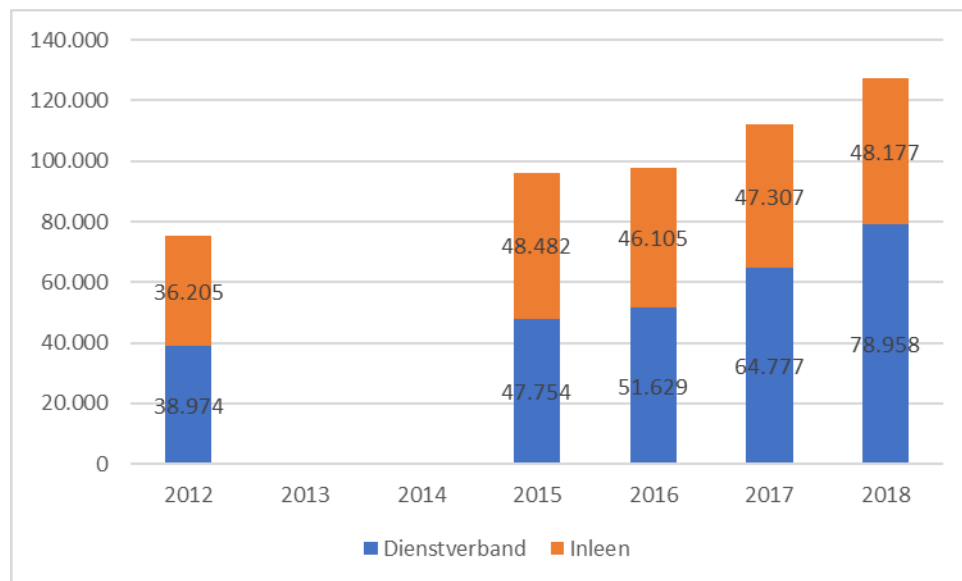
Ten tweede zien we dat het aantal detacheringen zich grilliger ontwikkelt. Tussen 2012 en 2015 steeg het sterk, in 2016 daalde het flink en in 2017 herstelde het zich enigszins, om vervolgens in 2018 min of meer stabiel te blijven.

¹⁰⁵ Overigens nam ook het aantal Wiw/ID-banen in de marktsector af in 2015, en wel met 1.346 ten opzichte van 2012. Zie: bijlage bij TK 2014-2015, 33981, nr 46, brief van 13 juli 2016 (resultaten één-meting banenafpraak)

¹⁰⁶ TK 2014-2015, 33981, nr 46, brief van 13 juli 2016 (resultaten één-meting banenafpraak), blz 3.

¹⁰⁷ TK, brief van 30 juni 2017: 'Twee-meting banenafpraak', blz 3.

Figuur 6.14 – Aantal banen in totaal (markt en overheid samen), naar type dienstverband



Bron: UWV, jaarreportages banenafspraken

Wanneer we naar de twee bovenstaande figuren samen kijken dan vallen twee zaken op. Ten eerste neemt het aantal banen in formele dienstverbanden voorsnog elk jaar toe. Ten tweede neemt het aantal banen via inleenverbanden weliswaar tussen 2012 en 2015 sterk toe, maar blijft het in de jaren daarna bij benadering stabiel. De sterke toename van het aantal inleenverbanden in 2015 komt voor een goed deel op het conto van extra WSW-detacheringen: dit zorgt voor 9.987 van de in totaal 12.227 extra inleenverbanden (ofwel 82%). Circa 2.300 van deze banen worden op hun beurt gecreëerd doordat mensen via een WSW-detachering gemiddeld twee uur meer per week werkten ten opzichte van de nulmeting in 2012.¹⁰⁸¹⁰⁹

6.3.2 Fulltime of parttime?

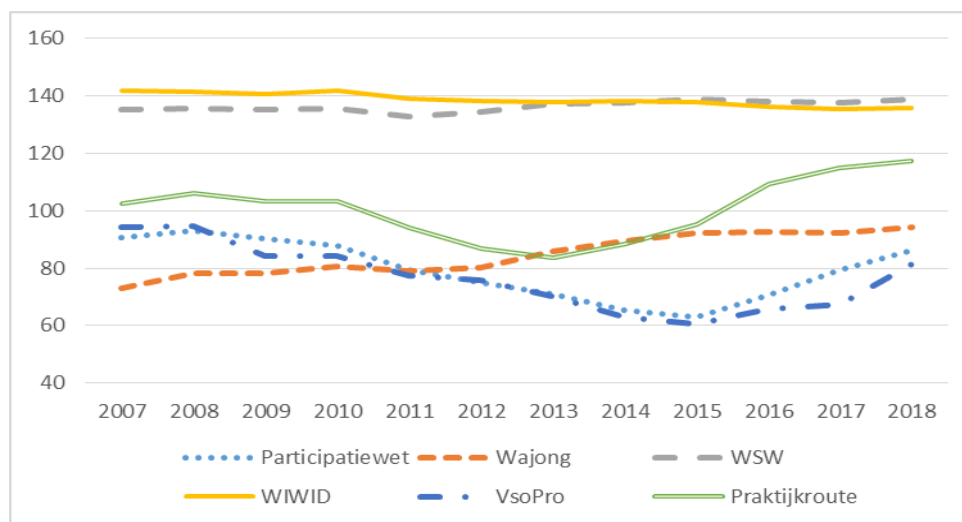
In onderstaande figuur hebben we het aantal gewerkte uren gepercenteerd op een voltijdsbaan van 25,5 uur, zodat we een indruk krijgen van het aandeel parttime arbeid.

¹⁰⁸ TK 2014-2015, 33981, nr 46, brief van 13 juli 2016 (resultaten één-meting banenafspraken), blz 3.

¹⁰⁹ Hier staat tegenover dat het aantal interne WSW-plekken (het oude beschut) daalde: van 2014 op 2015 daalde wel het aandeel beschutte plaatsing ten faveure van het aandeel groepsdetachering. In 2014 zaten ca 60.500 in beschut werk of werkten zij groepsgewijs op locatie, in 2015 nog 55.700. Er kwamen in dat jaar 5.107 groepsdetacheringen bij, gerekend in aantallen werknemers. Ze werken gemiddeld 33,4 uur, dus dan komt dat neer op 6.690 banen voor de banenafspraken. Zie: WSW-statistiek 2018, blz 16.



figuur 6.15 Aandeel van gewerkte uren tov voltijd (=25,5 uur per week), van personen met een baan gedurende het aantal maanden dat zij werk hebben, doelgroepregister 2017.



Bron: UWV, CBS

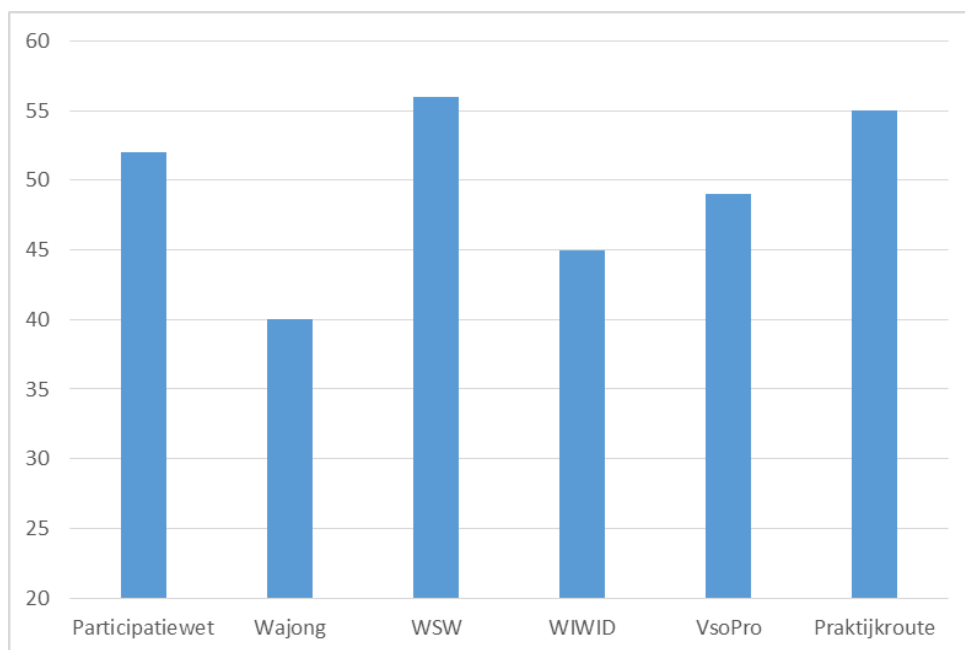
Voor mensen uit de Praktijkroute (die in 2017 bijna per definitie een baan hadden, zie uitleg boven) zien we dat deze mensen vanaf 2016 meer uren werken per week dan in hun werkzame periode daarvoor. Er is onmiskenbaar sprake van een conjunctuureffect, maar het voltijdpercentage¹¹⁰ ligt toch gemiddeld hoger dan in de 2007/2008, toen de recessie nog geen impact had op de arbeidsmarkt.¹¹¹ We zien een vlakke lijn voor WSW en WIWID met een zeer hoge voltijdfactor ($> 100\%$), terwijl dit voor de Wajong veel lager ligt (het voltijdpercentage loopt voor deze groep geleidelijk op van zo'n 80% in 2007 richting 100% in 2018).

6.3.3 Loonwaarde

¹¹⁰ Met voltijd bedoelen we hier 25,5 uur per week

¹¹¹ Zie figuur 6.10 voor inzicht in de ontwikkeling van het aantal vacatures.

figuur 6.16 Gemiddelde loonwaarde van personen met een baan, doelgroepregister 2017, naar doelgroep



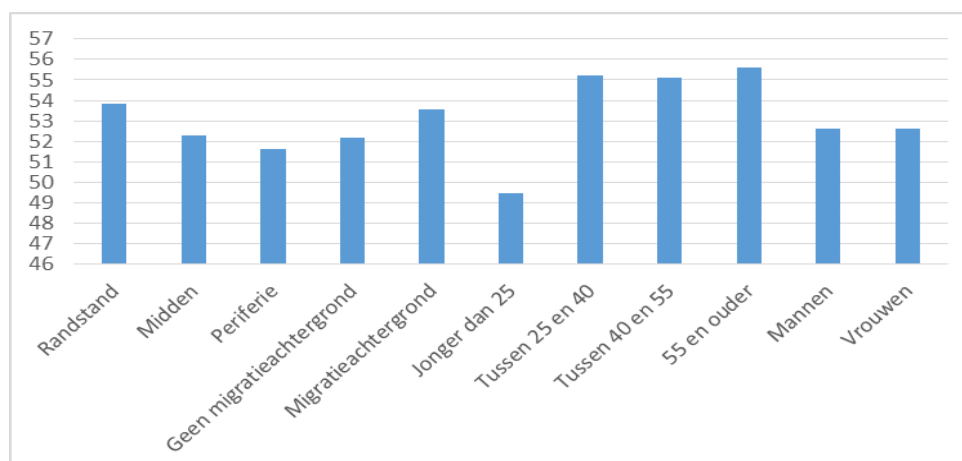
Bron: UWV, CBS

In bovenstaande figuur zien we de gemiddelde loonwaarde per doelgroep in % van het WML voor zover deze bekend en geregistreerd zijn¹¹². We zien dat de onderlinge verschillen tussen de doelgroepen groot zijn, deze varieert van 40% voor de Wajong tot 56% voor de WSW. De gemiddelde loonwaarde voor mensen uit de Praktijkroute is relatief hoog.

¹¹² CBS Microdata: SRGSocialevoorzieningenPwet



figuur 6.17 Gemiddelde loonwaarde van personen met een baan, doelgroepregister 2017



Bron: UWV, CBS

In bovenstaande figuur zien we de gemiddelde loonwaarde in % van het WML gerelateerd aan persoonskenmerken. We zien dat de gemiddelde loonwaarde het hoogst is in de Randstad en het laagst in de periferie. Opvallend is de hogere gemiddelde loonwaarde voor mensen met een migratieachtergrond dan voor autochtone mensen, hoewel zij minder vaak een baan hebben. De loonwaarde voor mensen jonger dan 25 jaar ligt veel lager dan voor de andere leeftijdsgroepen. Voor mannen en vrouwen is de gemiddelde loonwaarde nagenoeg gelijk.

6.3.4 Loon

De mensen met een arbeidsbeperking die we voor dit onderzoek spraken hadden bijna allemaal een salaris op niveau van het WML. Ze waren doorgaans blij met hun salaris; regelmatig gaven ze aan dat het hoger was dan de uitkering die ze daarvoor ontvingen. Veel jonge werknemers met een arbeidsbeperking die we interviewden wonen nog bij hun ouders en hebben daardoor minder kosten voor levensonderhoud.

We spraken ook mensen met een psychische beperking die onder hun niveau werkten. Ze gaven aan dat het moeilijk is om werk te vinden dat beter betaalt dan WML. Dit hoorden we ook van uitvoerders: een deel van de doelgroep kan groeien en zou op termijn meer moeten kunnen verdienen dan WML. Opname in het doelgroepregister kan daarbij dan echter als belemmering werken, omdat in cao's aparte loonschalen voor mensen in het doelgroepregister zijn opgenomen. Opname in het doelgroepregister kan dus groei van salaris tegenhouden. Verder wordt loonkostensubsidie aan de werkgever slechts verstrekt tot maximaal 70% van het WML. Als en voor zover een werkgever zijn medewerker méér dan WML als salaris uitbetaalt, stijgt de LKS niet en zijn de meerkosten voor rekening van de werkgever. Ook dit stimuleert geen verbetering in inschaling, ook al ontwikkelt de medewerker zich.

6.3.5 Duurzaamheid

Tijdens de casestudies hoorden we van uitvoerders in enkele regio's dat de grootste groep van de door hen bemiddelde mensen met een arbeidsbeperking nog geen twee jaar in dienst is, en dat ze vreesden dat werkgevers na die twee jaar over het algemeen geen contract voor onbepaalde tijd zouden willen aanbieden. Dit komt ook uit eerder onderzoek naar voren: uit onderzoek van de Inspectie bleek bijvoorbeeld dat dienstverlening vaak met name gericht is op het realiseren van een plaatsing, en minder op de duurzaamheid.¹¹³

Uit de enquête blijkt dat bij veruit de meeste organisaties, die de afgelopen drie jaar iemand met een beperking hebben aangenomen, deze persoon nog steeds werkt (75%).¹¹⁴ Aan de organisaties die aangaven dat de laatst aangenomen medewerker met een arbeidsbeperking inmiddels niet meer bij hen werkt, is gevraagd naar de reden hiervan. De meeste organisaties geven aan dat de betreffende persoon uit eigen beweging is vertrokken, gevolgd door een andere reden en dat diegene het werk niet aankon. Andere genoemde redenen hadden betrekking op wangedrag en veelvuldig ziek zijn van de betreffende persoon.

Bij de werkgevers die we in de casestudies interviewden kwamen we verschillende geluiden tegen. Sommige werkgevers richtten zich expliciet op die eerste twee jaar en wilden mensen uit de doelgroep daarmee een kans geven om weer door te groeien. Ze hoopten bijvoorbeeld dat die mensen na twee jaar bij een branchegenoot aan de slag zouden kunnen. Ook spraken we werkgevers die juist graag langere verbintenissen aangaan, zowel omdat ze dit belangrijk vinden voor de doelgroep maar ook omdat dit voor hen als werkgever prettig is. Ook kwamen we detacherings- en payrollconstructies tegen zodat werkgevers wél langer dan twee jaar met deze werknemers konden werken, zonder ze in vaste dienst te hoeven nemen.

6.4 Verdringing

Bij arbeidsmarktmaatregelen is het altijd de vraag of ze tot verdringing leiden: heeft ondersteuning voor de ene groep nadelige gevolgen voor de andere groep? In het kader van de Wet banenafspraken heeft deze vraag twee componenten: (1) verdringt de doelgroep banenafspraken andere groepen met een arbeidsbeperking, zoals mensen in de WIA/WGA? En (2) treedt er verdringing op *binnen* de doelgroep banenafspraken, waarbij de 'betere' groepen, bijvoorbeeld diegenen die via de Praktijkroute instromen, de 'mindere' groepen verdringen.

Wat betreft de verdringing van groepen die niet onder de doelgroep banenafspraken vallen: dit onderzoek geeft geen duidelijke aanleiding om te denken dat dit op enige schaal voorkomt. De meeste uitvoerders zien hierin geen reëel gevaar, met name omdat er ook voor de WIA/WGA-doelgroep middelen beschikbaar zijn om te helpen met re-integratie. Die groep heeft per definitie een arbeidsverleden, en dat maakt re-integratie wezenlijk anders. Het komt bij een enkele werkgever wel voor dat ze specifiek mensen willen hebben die tot de doelgroep banenafspraken behoren, en dat ze dus geen mensen uit de WIA willen hebben, maar in onze interviews met werkgevers kwam juist

¹¹³ Inspectie SZW, Aan het werk, voor hoe lang (november 2018).

¹¹⁴ Bij 39% van de werkgevers die iemand hadden aangenomen is het korter dan een jaar geleden dat die persoon in dienst is gekomen; bij 64% is het korter dan twee jaar geleden.



naar voren dat veel werkgevers die mensen uit de doelgroep banenafpraak aan het werk hebben ook mensen uit de WIA en 'oudere werklozen' in dienst hebben. Vaak verwijzen ze naar die totale groep als 'doelgroep'.

Een andere groep die wel wordt genoemd is de groep binnen de P-Wet die geen arbeidsbeperking heeft maar wel veel problematiek die arbeidsdeelname in de weg staat. Gemeenten maken afwegingen in wie ze ondersteunen richting werk, en meestal speelt een inschatting van kansen daar wel een rol in. We hoorden regelmatig dat het makkelijker is om P-Wetters met een arbeidsbeperking naar werk te begeleiden dan P-Wetters met andere problematiek. In die zin zou sprake kunnen zijn van verdringing. Die wordt dan echter niet zozeer veroorzaakt door de Wet banenafpraak, maar door bepalingen uit de Participatiewet die instrumenten beschikbaar stellen voor de ene groep maar niet voor de ander.

Wat verdringing *binnen* de doelgroep betreft: hier hebben we in dit onderzoek geen aanwijzing voor gehoord of gezien. Wél geven uitvoerders aan dat mensen met een psychische stoornis (zoals depressies, psychoses) vaak moeilijker te plaatsen zijn dan mensen met een ontwikkelings/gedragsstoornis (zoals autisme, adhd).

6.5 Conclusies

In het vorige hoofdstuk zagen we dat er de afgelopen jaren veel extra banen zijn gerealiseerd. In dit hoofdstuk stelden we ons een paar vragen: wat voor banen waren dit? Is de banengroei toe te schrijven aan de Wet banenafpraak of hangt het samen met andere factoren, zoals de conjunctuur? En: zijn er neveneffecten van de Wet banenafpraak, zoals verdringing?

Om met het eerste te beginnen: het is moeilijk om conclusies te trekken over de 'kwaliteit van banen' die worden gerealiseerd. Toch is dit een belangrijk onderwerp. We dragen enkele elementen voor een antwoord aan. Ten eerste zien we dat de groei van het aantal banen de afgelopen jaren vooral zit in groei van formele dienstverbanden, en niet zozeer in groei van inleenverbanden. Ten tweede zien we dat het aantal uren dat men werkt is gestegen; die trend volgt de conjunctuur, maar het aantal uren ligt nu voor de meeste doelgroepen ook hoger dan voor de crisis in 2008. Ten derde viel op dat er zorgen zijn dat de meeste banen die voor de doelgroep worden gecreëerd op WML-niveau belonen en laaggeschoold werk betreffen, terwijl sommigen uit de doelgroep (op termijn) eigenlijk een hoger niveau aankunnen. Vanuit de WBA zijn er geen belemmeringen meer voor doorstroming naar een hoger werkniveau, sinds de t+2 regeling is opgeschort. Het is aan de werkgevers om dit mogelijk te maken en/of het via de cao's te regelen. Ten vierde werden zorgen geuit over de duurzaamheid van banen en wat er gebeurt wanneer werkgevers mensen in vaste dienst moeten nemen.

Is de banengroei het gevolg van de conjunctuur of van wetswijzigingen en beleidskeuzes, waaronder de Wet banenafpraak? Welnu: de kansen op het vinden van een baan nemen, als gevolg van de Wet banenafpraak in ruime zin, enigszins toe voor mensen uit de nieuwe doelgroep P-Wet; bij de Wajong groep zien we geen noemenswaardig effect en voor de WSW doelgroep nemen de baankansen iets af. De invloed van de conjunctuur op de baankansen is

nadrukkelijk aanwezig. De kansen op het *verliezen* van een baan zijn niet aantoonbaar gedaald als gevolg van de Wet banenafspraken. Ook hier geldt dat baanverlies bij met name P-Wetters zeer gevoelig is voor de conjunctuur.

Al met al wijzen deze cijfers op mogelijk een bescheiden positieve bijdrage van de beleidswijzigingen van 2015 (inclusief de Wet banenafspraken), waarbij vooral de nieuwe doelgroepen P-Wet, Vso/pro en Praktijkroute het gewenste positieve effect ondervinden. De kans op het vinden van werk is waarschijnlijk licht gestegen, terwijl de kans op het verliezen van werk waarschijnlijk niet is gestegen. Bij de oude doelgroepen doet zich het feit voor dat vanaf 2015 niet meer gerekruteerd kan worden uit nieuwe aanwas¹¹⁵ (deze komt immers vanaf 2015 in de P-Wet terecht) en dat de zittende populatie waarschijnlijk moeilijker te plaatsen is. De invloed van de conjunctuur is sterker dan die van de WBA en die verklaart dus waarschijnlijk ook een groter deel van de gerealiseerde extra banen van de afgelopen jaren. Dat betekent ook dat het spannend zal zijn om te zien of, wanneer de arbeidsmarkt inzakt, het nog steeds zal lukken om extra banen te realiseren en de bestaande banen te handhaven. Ook de afname van baankansen voor de WSW-doelgroep is een spannend punt: de baankansen voor deze groep dalen sinds 2015, ondanks de gunstige arbeidsmarkt. Wanneer die daling doorzet kan dat serieuze implicaties hebben voor het behalen van de targets van de Wet banenafspraken.

Het verhaal van een klein agrarisch bedrijf

Dit agrarisch familiebedrijf heeft 20 mensen in dienst, waarvan 10 onder de banenafspraken vallen. Het gaat vaak om mensen met een psychische beperking, bijvoorbeeld autisme of ADD. Mensen komen meestal via een proefplaatsing van 2 maanden binnen en krijgen dan in eerste instantie een contract van een half jaar. Het bedrijf beschikt over een interne jobcoach, daarnaast zijn de eigenaar en de bedrijfsleider ook aanspreekpunt op de werkvloer. Alle ploegleiders hebben de Harrie training gevolgd zodat zij weten hoe ze met deze collega's moeten omgaan.

Vroeger werkte het bedrijf met werknemers uit Polen. Toen zag de eigenaar dat er ook in de omgeving veel doelgroepen aan de kant staan. "Ik heb toen gezegd, het maakt niet uit wie het is, Wajong, 55+, vluchtelingen, ik pak ze allemaal." Het bedrijf is altijd al wel een sociaal bedrijf, en is ook al lang stagebedrijf, dus er was wel wat ervaring met het begeleiden van minder zelfredzame medewerkers.

Het is wel belangrijk dat het ook bedrijfseconomisch te onderhouden valt. "We zijn een sociaal bedrijf, maar het blijft gewoon een bedrijf. Dus loonkostensubsidie is dan wel belangrijk. Maar het is geen business case, de business case is ons product." Ook de ondersteuning vanuit gemeente en WSP is belangrijk. De instroom gaat redelijk natuurlijk, via het WSP maar ook via het persoonlijke netwerk en het onderwijs. De laatste tijd is het wel moeilijker geworden om passende mensen te vinden.

Terwijl de banenafspraken voor het bedrijf zelf geen rol speelde, vindt de eigenaar het wel goed dat het er is. "Er gebeurt nu wel van alles, en dat komt

¹¹⁵ De 'krenten uit de pap'.



toch ook door de afspraak. Het moet natuurlijk wel zijn uitwerking krijgen in de ondersteuning, dat moet goed geregeld zijn.” Volgens de eigenaar van het bedrijf kan iedere werkgever wel iets doen. Het bedrijf moedigt andere bedrijven aan om ook mensen in dienst te nemen, en helpt ze bij de administratie en het ‘wennen’ in het begin.

Het verhaal van Meryem

Meryem heeft veel lichamelijke klachten. Ze kan geen zware spullen tillen omdat ze dan rugklachten krijgt en snel pijn heeft. Ook is ze snel moe. Doordat zij minder belastbaar is, kan ze geen hele dagen werken.

Ze heeft lange tijd een bijstandsuitkering ontvangen, en van daaruit vaak aan vrijwilligerswerk en werkstages gedaan. Dat was steeds maar tijdelijk, en zo was ze steeds weer teleurgesteld als ze weer moest stoppen. Bij haar huidige werk is ze ook via een werkstage binnengestroomd, maar hier kreeg ze wel een contract aangeboden. Daar is ze heel enthousiast over. Ze sorteert kleding en schoenen voor de verkoop, en heeft leuk contact met haar collega's. Soms heeft ze pijn, dan kan ze minder goed werken. 20 uur werken per week is haar max, al zou ze graag meer willen werken.

Meryem is via de praktijkroute in het doelgroepenregister ingestroomd. Ze weet dat ze in het register staat en wat haar loonwaarde is. En daar is ze blij mee: “Ik vind het heel fijn dat het doelgroepenregister er is. In mijn situatie, als alleenstaande moeder met lichamelijke klachten, heb ik hulp nodig. Anders is het heel moeilijk om aan werk te komen, aan betaald werk.”

Wat ze minder leuk vindt, is het feit dat ze er financieel niet op vooruit is gegaan, omdat ze maar 20 uur kan werken. “Toch is het heel leuk om een loonstrookje te krijgen, dat is echt heel leuk om te zien”. Ze wil graag helemaal uit de uitkering komen, maar dat gaat haar waarschijnlijk niet lukken. Ze hoopt wel dat haar baan na 6 maanden verder gaat, maar ze zegt ook: “Ik kijk niet verder dan die 6 maanden, ik wil niet weer een teleurstelling, dus ik wil ook geen verwachtingen.”

Het verhaal van Claudia

Claudia is 27 jaar en heeft sinds haar kinderjaren last van artrose in haar voet. Ze had hierdoor last van chronische pijn en was beperkt in haar bewegingsvrijheid. Vele operaties verder gaat het nu goed met haar. Door haar aandoening heeft ze haar middelbare school niet afgemaakt, maar heeft later wel standbouw gestudeerd. Drie jaar lang is ze uit het arbeidsproces geweest om te revalideren en ontving ze een Wajong-uitkering. Ze is later thuis een NTI-opleiding voor Office Manager gaan doen, omdat het fysieke werk bij standbouw niet bij haar past.

Via een re-integratiebureau is ze bij een ziekenhuis binnengekomen op een participatiebaan. Ze doet administratieve taken, voor 32 uur in de week. Sinds een paar maanden heeft ze een vast contract, naar eigen zeggen omdat een andere collega wegging. Hiervoor heeft ze drie tijdelijke contracten gehad. In het begin had Claudia een jobcoach, inmiddels niet meer. Ze ontvangt ook

geen aanvullende Wajong meer, omdat ze boven het minimumloon verdient. Voordat ze in dienst kwam bij het ziekenhuis heeft ze her en der werk gehad, maar nooit vast.

Binnen het ziekenhuis maakt Claudia zich hard voor de mensen met een arbeidsbeperking. Ze vindt dat er niet goed met deze doelgroep medewerkers wordt omgegaan. Bij bijeenkomsten over dit onderwerp hoort ze van leidinggevenden veel negatieve geluiden over de doelgroep. De mensen zouden te veel begeleiding nodig hebben en er komt te veel administratieve rompslomp bij kijken om deze mensen aan te nemen. Leidinggevenden weten volgens haar ook niet goed waar ze moeten aankloppen voor vragen.

Ze is niet goed bekend met de Banenafpraak, maar weet wel dat er boetes kunnen komen van het Rijk. Voor haar heeft de wet niet de gewenste effecten. Van de buitenkant wordt er mooi weer gespeeld, maar in de werkelijkheid gaat het er niet goed aan toe. Mensen komen tijdelijk aan het werk en zitten lange tijd in onzekerheid: "Je krijgt drie tijdelijke contacten van 24 maanden in totaal. Meestal sta je daarna weer op straat en als je geluk hebt kun je blijven en krijg je een vaste aanstelling."



7 Conclusies en reflectie

In dit hoofdstuk trekken we conclusies over de Wet banenafspraken en de Praktijkroute. Het gaat daarbij om de toeschrijving van de resultaten en effecten aan de Wet banenafspraken. Ofwel: wat voegt de Wet banenafspraken toe aan het stelsel waarbinnen wordt nagestreefd om de kansen voor mensen met een arbeidsbeperking op werk bij reguliere werkgevers te vergroten?¹¹⁶ We resumeren eerst het doelbereik (zijn de kansen op werk toegenomen?), vervolgens analyseren we de mogelijke bijdrage van de quotumdreiging aan dat doelbereik. Tot slot kijken we of de Wet banenafspraken nog aanpassingen behoeft.

7.1 Zijn de kansen op werk toegenomen?

De Wet banenafspraken stelt werkgevers voor een maatschappelijke opgave om in de jaren 2015-2025 oplopend 125.000 extra banen te creëren. Bezien over de jaren 2015-2018 liggen werkgevers in Nederland op schema: per eind 2018 waren er in totaal bijna 52.000 extra banen gerealiseerd in vergelijking met de nulmeting in 2012, terwijl de tussentijdse doelstelling voor eind 2018 op 43.500 extra banen lag. Men ligt wat dat betreft dus vóór op schema.

Daarbij is een belangrijk verschil te zien tussen de sectoren markt en overheid. In 2015 haalden beide sectoren hun targets nog, maar in de jaren 2016-2018 haalde de overheid haar targets niet. Daarop is in 2017 de quotumregeling geactiveerd voor de sector overheid. De heffing zou worden opgelegd vanaf 1 januari 2019. Eind 2018 is echter besloten om deze heffing op te schorten totdat de voorgenomen wijzigingen in de systematiek van de quotumheffing zijn doorgevoerd.

De groei van het aantal banen over de gehele linie gaat gepaard met een stijging van de kansen op het vinden van werk voor de 'nieuwe' doelgroepen: mensen in de Participatiewet (met ABA en Praktijkroute) en mensen met achtergrond in het Vso/pro. Voor de Wajong stegen de kansen op het vinden van werk in zeer geringe mate en voor de WSW namen ze in de afgelopen jaren iets af. We zien wel voor alle doelgroepen de kansen op het *verliezen* van werk dalen.

De kansen op het vinden en verliezen van werk zijn voor een deel toe te schrijven aan de conjunctuur: de arbeidsmarkt ontwikkelde zich de afgelopen jaren erg gunstig en dit heeft effect op de baankansen en baanverlieskansen van mensen met een arbeidsbeperking. Mocht de arbeidsmarkt de komende jaren inzakken dan zal er veel inspanning nodig zijn om het aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking op peil te houden.

7.2 Is dat toe te schrijven aan de Wet banenafspraken?

Uit de kwantitatieve analyses blijkt dat de conjunctuur een belangrijke verklarende factor is voor de stijging in baankansen en daling van de baanverlieskansen en dat een bescheiden deel overblijft dat niet door

¹¹⁶ Onderzoeksvraag 5 en de hoofdvraag.

contextfactoren kan worden verklaard. Dit kan duiden op een effect van wetten en beleidsmaatregelen, waaronder de Wet banenafspraken. Complicerend in deze analyse is dat de Wet banenafspraken vrijwel gelijktijdig werd ingevoerd met de omvangrijke stelselwijziging van 2015, waarbij de Participatiewet werd ingevoerd en toegang tot WSW werd afgesloten en tot de Wajong ook, voor mensen met (potentieel) arbeidsvermogen. De vraag is dus: kan de werking van de Wet banenafspraken de verschillen in baankansen verklaren? Daarvoor kijken we naar de werkzame elementen van de Wet banenafspraken.

In het sociaal akkoord van 2013 committeerden werkgevers zich aan het realiseren van 125.000 extra banen. Ook werd afgesproken dat, indien de aantallen niet gehaald zouden worden, na overleg een quotum zou kunnen worden geactiveerd. Deze afspraak werd wettelijk verankerd in de Wet banenafspraken. Met die Wet werd een 'stok achter de deur' toegevoegd aan het stelsel dat zich richt op arbeidsparticipatie van mensen met een beperking. De aanname was dat deze quotumdreiging een extra stimulans zou zijn voor werkgevers om zich in te spannen om de afgesproken banen te creëren. De vraag is: klopt deze aanname?

Daarvoor roepen we eerst de mate waarin werkgevers bekend zijn met de Wet banenafspraken en het de quotumregeling in herinnering. In hoofdstuk 3 zagen we dat in totaal 40% van de werkgevers de Wet banenafspraken zegt te kennen. Overheidswerkgevers en grote marktwerkgevers¹¹⁷ kennen de Wet veel vaker (77-89%) dan middelgrote (56%) en kleine werkgevers (33%). In hoofdstuk 5 zagen we dat in totaal ruim 80% van de overheidswerkgevers op de hoogte is van de mogelijkheid van een quotum. Voor grote marktwerkgevers is dit 65% en voor middelgrote marktwerkgevers is dit ruim 35%. Voor kleine marktwerkgevers ligt dit percentage laag – namelijk op 16% – maar een eventueel quotum zou voor hen ook niet gelden omdat ze minder dan 25 werknemers hebben. We kunnen dus concluderen dat een aanzienlijk deel van de werkgevers de Wet banenafspraken en, daarbinnen, de quotumregeling kent. Dat geldt vooral voor overheidswerkgevers en grote marktwerkgevers. Bij middelgrote marktwerkgevers is de bekendheid aanzienlijk minder groot, en dat geldt nog sterker voor kleine werkgevers.

Door overheidswerkgevers wordt de quotumdreiging als één van de belangrijkste motieven aangevoerd om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Door marktwerkgevers wordt de quotumdreiging nauwelijks als motief aangevoerd, waarbij er geen belangrijk verschil tussen de grootteklassen van werkgevers te zien is. Het verschil tussen overheids- en marktwerkgevers kan misschien te maken hebben met de geringere bekendheid van de quotumregeling onder marktwerkgevers, maar waarschijnlijker heeft het te maken met het feit dat de quotumdreiging in de overheidssector veel reëler is geweest omdat de targets niet werden gehaald en de quotumregeling als gevolg daarvan werd geactiveerd. Werkgevers in de markt hadden de afgelopen jaren feitelijk weinig te vrezen omdat ze hun targets ruimschoots haalden.

¹¹⁷ Grote marktwerkgevers hebben we hier gedefinieerd als 100+ werknemers. Middelgroot is 25-99 werknemers, en kleine werkgevers hebben 5-24 werknemers.



Uiteindelijk is de quotumheffing vooralsnog niet opgelegd voor overheidswerkgevers. Dat komt doordat eind 2018 enkele wijzigingen in de quotumsystematiek zijn aangekondigd, waarna de heffing werd opgeschort totdat deze wijzigingen geregeld zijn (of uiterlijk 1 januari 2022). Eén van deze wijzigingen betreft het samenvoegen van de sectoren markt en overheid; dit betekent dat het quotum in de toekomst niet meer alleen voor de overheidssector opgelegd zal worden, maar alleen voor de twee sectoren samen wanneer zij hun targets niet halen.

Uitvoerders bij gemeenten en UWV maken geen gebruik van de quotumdreiging in hun communicatie met werkgevers. Ze willen werkgevers liever overhalen met een positieve prikkel (zoals alle beschikbare instrumenten) dan met een potentiële sanctie.

Wat kunnen we nu concluderen over de toegevoegde waarde van de quotumdreiging? Hier dringt zich een enigszins paradoxale conclusie op, namelijk dat de quotumdreiging voor overheidswerkgevers, die hun targets de afgelopen jaren niet hebben gehaald, lijkt te hebben gewerkt zoals beoogd, namelijk dat deze een stimulans vormde om zich in te spannen mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen, terwijl de quotumdreiging voor marktwerkgevers, die hun targets de afgelopen jaren ruimschoots hebben gehaald, niet of nauwelijks extra stimulans is geweest. De vraag is: is het instrument meer geschikt voor overheidswerkgevers dan voor marktwerkgevers of is het instrument effectiever wanneer de prestaties minder zijn en de dreiging dus reëler wordt? Op basis van dit onderzoek is die vraag niet te beantwoorden; de komende jaren zullen het ons mogelijk leren.

Mogelijk heeft de Wet banenafpraak ook langs andere weg voor effect gezorgd. Uitvoerders bij gemeenten en UWV geven aan dat de banenafpraak in de beginjaren aanleiding is geweest voor werkgevers om vragen te stellen aan uitvoerders van gemeenten en UWV. Ook zagen we dat veel werkgevers de banenafpraak kennen uit de media; de Wet en de quotumdreiging zijn vaak in de media geweest in de afgelopen jaren. Hiermee heeft de Wet banenafpraak waarschijnlijk bijgedragen aan bekendheid van het onderwerp en draagvlak onder werkgevers voor het werken met mensen met een arbeidsbeperking. Volgens uitvoerders is het onderwerp inmiddels normaler om met werkgevers te bespreken. Mogelijk heeft de Wet langs deze weg ook een eerste stap gezet op weg naar een cultuurverandering, zoals de Wet zich ook ten doel stelde. Een definitieve conclusie daarover is op basis van dit onderzoek nog niet te trekken.

7.3 Hoe werkt de banenafpraak?

Hierboven hebben we de toegevoegde waarde van de Wet banenafpraak geschetst. Hier bespreken we de werking van de Wet banenafpraak zelf. Kortom: redenerend binnen de logica van de Wet banenafpraak, wat loopt er goed en wat kan er beter? Aangezien we de werking van de quotumdreiging hierboven hebben beschreven beperken we ons hierbij tot de afbakening van de doelgroep en in het bijzonder de Praktijkroute.

Bij inwerkingtreding van de Wet banenafpraak bestond de doelgroep in hoofdzaak uit drie groepen: mensen met een WSW-indicatie, mensen in de Wajong en mensen met een arbeidsbeperking die voor ondersteuning een

beroep deden op de gemeente en die naar het oordeel van het UWV als gevolg van de beperking niet 100% van het WML kunnen verdienen. Deze definitie hield in dat mensen met een arbeidsbeperking in de Participatiewet via een Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen, die door UWV werd beoordeeld, konden toetreden tot het doelgroepregister. In de kern ging het daarmee om 'mensen die als gevolg van de medische beperking niet zelfstandig het WML kunnen verdienen'.

De afbakening van de doelgroep is sinds 2015 zeven keer gewijzigd. Het gaat om de volgende wijzigingen:

- Het als burger zelf mogen indienen van een ABA (eerst mocht alleen de gemeente dat doen)
- Toelating zonder beoordeling van (ex)leerlingen van Vso/pro, nadat zij daartoe een verzoek indienen
- Toelating van personen die dankzij een jobcoach wél het WML kunnen verdienen
- Opschorting van de herbezettingsvoorwaarde, waardoor alle nieuwe WSW-detacheringen meetellen, ook als er geen nieuwe beschutte werkplekken tegenover staan
- Invoering van de Praktijkroute
- Gelijkschakeling van de quotumdoelgroep met de doelgroep banenafpraak
- Opschorting van de t+2 regel, waardoor uitstroom uit het doelgroepregister is opgeschort.

De ervaringen met deze wijzigingen zijn overwegend positief en de doelgroep lijkt momenteel adequaat afgebakend. Dit onderzoek biedt geen aanleiding om de doelgroep nogmaals uit te breiden of te versmallen. Wél is er goede reden om ook weer routes *uit* het doelgroepregister te creëren; voor mensen die zich dermate hebben ontwikkeld dat ze zelfstandig het WML kunnen verdienen kan opname in het doelgroepregister een keurslijf worden in plaats van een ondersteuning, ofwel vanwege stigma, ofwel omdat men daardoor in de laagste loonschaal blijft.¹¹⁸ Dit komt waarschijnlijk niet op grote schaal voor – voor de meeste mensen uit de doelgroep is de arbeidsbeperking blijvend en is de ontwikkeling in loonwaarde beperkt – maar voor degenen die het wél betreft kan het erg belangrijk zijn.

De Praktijkroute, die in 2017 is ingevoerd, was de belangrijkste aanpassing van de doelgroep. Deze houdt in dat personen die onder de P-Wet vallen ook in het doelgroepregister kunnen instromen wanneer op de werkplek, middels een loonwaardemeting, is vastgesteld dat ze niet zelfstandig het WML kunnen verdienen. De Praktijkroute vindt haar oorsprong in de kritiek van gemeenten dat de toetsing op het arbeidsvermogen door het UWV (route ABA) te streng en het proces administratief te belastend werd gevonden. Met de Praktijkroute hebben deze gemeenten een extra route richting opname in het doelgroepregister gekregen.

De ervaringen met de Praktijkroute zijn bij gemeenten positief. Sommige gemeenten maken er nauwelijks gebruik van, andere gebruiken bijna alleen maar de Praktijkroute en weer andere zitten daar ergens tussen. De zorgen dat de Praktijkroute ook kan worden gebruikt om mensen in het doelgroepregister te laten stromen die in wezen niet tot de doelgroep behoren

¹¹⁸ Hier is men bij het Ministerie van SZW momenteel mee bezig.



(want: geen arbeidsbeperking) vinden in dit onderzoek geen weerklank. Wél speelt door de Praktijkroute de afbakeningsdiscussie nu ook *binnen* gemeenten: kan hij bijvoorbeeld ook waardevol zijn voor mensen zonder medische beperking maar met complexe problematiek op leefgebied? Vooralsnog lijkt het erop alsof de Praktijkroute niet door een fundamenteel andere groep wordt bewandeld dan de eerdere routes richting doelgroepregister.

7.4 De blik vooruit

De afgelopen jaren waren in zekere zin opbouwjaren. Dat geldt voor de Wet banenafspraken zelf - hierboven zagen we dat er de afgelopen jaren veel wijzigingen zijn doorgevoerd in de Wet banenafspraken, en dat de Wet ook de komende tijd nog op onderdelen gewijzigd zal worden - maar ook voor de context waarbinnen die Wet uitgevoerd werd. Zo moesten gemeenten, SW-bedrijven, en UWV na de stelselwijzigingen van 2015 in de regio's zoeken naar nieuwe evenwichten en nieuwe samenwerkingen in de dienstverlening aan werkgevers en werknemers. Die dienstverlening heeft in de afgelopen jaren ontwikkelingen doorgemaakt, en ook daar zijn de ontwikkelingen nog volop gaande.

De komende jaren zal de Wet banenafspraken dus mogelijk baat kunnen hebben bij gunstige ontwikkelingen in de context - namelijk dat de dienstverlening aan werkgevers en kandidaten in de regio's van een steeds hoger niveau wordt. Anderzijds heeft het voorgaande laten zien dat de gunstige conjunctuur van de afgelopen jaren een belangrijke rol heeft gespeeld in de kansen op werk voor mensen met een arbeidsbeperking; het is te hopen dat de prestaties op peil kunnen blijven wanneer het tij op dat punt wat meer tegen gaat zitten.

Bijlage 1 **Onderzoeksvragen**

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

*In hoeverre hebben de Wet banenafpraak en de later toegevoegde
Praktijkroute bijgedragen aan het vergroten van de kansen voor mensen met
een arbeidsbeperking op banen bij reguliere werkgevers?*

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke beleidstheorie ligt ten grondslag aan de Wet banenafpraak en de Praktijkroute?
 - a. Wat was de aanleiding voor de betreffende wet- en regelgeving?
 - b. Welke doelstellingen zijn in de betreffende wet- en regelgeving geformuleerd?
 - c. In welke concrete maatregelen voorziet de betreffende wet- en regelgeving?
 - d. Welke relaties werden verondersteld tussen beleidsbehoeftes/-problemen, beleidsinzet en beleidsdoelen?
2. Hoe verloopt het proces van uitvoering van de Wet banenafpraak en de Praktijkroute?
 - a. Op welke wijze worden de in het kader van de betreffende wet- en regelgeving voorgenomen maatregelen (boetedreiging, doelgroepregister) daadwerkelijk ingezet?
 - b. Zijn er nog andere maatregelen getroffen in het kader van de Wet banenafpraak? Zo ja, welke en waarom?
 - c. Hoe ervaren de bij de betreffende wet- en regelgeving betrokken actoren het proces van uitvoering? Wat gaat er in hun ogen goed, en wat gaat er minder goed? Tegen welke knelpunten lopen zij in de praktijk op? Hoe proberen zij deze knelpunten op te lossen? In hoeverre slagen zij daar in?

Specifiek Praktijkroute

- Welke ervaringen hebben de onderscheiden actoren met de uitvoering van de Praktijkroute?

3. Wat zijn de resultaten van de uitvoering van de Wet banenafpraak en de Praktijkroute? In hoeverre worden daarmee de vooraf beoogde resultaten bereikt?

Resultaten in termen van:

- a. Aantal in doelgroepregister ingeschreven mensen met een arbeidsbeperking (totaal en naar kenmerken);
- b. Aantal bij reguliere werkgevers gerealiseerde extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking (totaal, naar sector) en naar type dienstverband (formeel vs. inleen).

Specifiek Praktijkroute

- Zijn er verschillen tussen de groep mensen die via de Praktijkroute en de groep mensen die via de eerdere route in het doelgroepregister zijn terechtgekomen? Bijvoorbeeld verschillen naar:



- Kenmerken arbeidsbeperking:
 1. Type arbeidsbelemmering (fysieke beperking; psychische beperking, verstandelijke beperking, andere problematiek zoals schulden of verslaving);
 2. Arbeidsmogelijkheden (beheersing NL taal, startkwalificatie, werkervaring, loonwaarde etc.)
 3. Mate van noodzakelijke ondersteuning en begeleiding);
- Persoonskenmerken (geslacht, leeftijd, migratieachtergrond, opleidingsniveau- en richting);
- Gemeente/regio.

4. In hoeverre zijn de doelstellingen van de betreffende wet- en regelgeving voor de direct betrokkenen, i.c. de doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking, gerealiseerd in termen van verhoging van de kansen op banen bij reguliere werkgevers?

- Wat zijn de effecten van registratie in het doelgroepregister in de praktijk? Leidt registratie in het doelgroepregister tot een verhoogde kans op werk?
- Zijn er verschillen in baankansen tussen de verschillende subgroepen in het doelgroepregister:
 - Mensen die onder de Participatiewet vallen – in register na beoordeling door UWV;
 - Mensen die onder de Participatiewet vallen – in register via Praktijkroute:
 - Mensen in de Wajong met arbeidsvermogen;
 - Mensen met een WSW-indicatie;
 - Mensen met een Wiw- of ID-baan;
 - (Voormalige) vso- en pro-leerlingen – in register na schriftelijke aanmelding bij UWV?

Zo ja, zijn hiervan oorzaken aan te wijzen?

- Zijn er verschillen in baankansen tussen verschillende groepen binnen dezelfde subgroep? Bijvoorbeeld verschillen naar:
 1. Kenmerken arbeidsbeperking:
 2. Type arbeidsbelemmering (fysieke beperking; psychische beperking, verstandelijke beperking, andere problematiek zoals schulden of verslaving);
 3. Arbeidsmogelijkheden (beheersing NL taal, startkwalificatie, werkervaring, loonwaarde etc.)
 4. Mate van noodzakelijke ondersteuning en begeleiding);
 - Persoonskenmerken (geslacht, leeftijd, migratieachtergrond, opleidingsniveau- en richting);
 - Regio/gemeente.

Zo ja, zijn hiervan oorzaken aan te wijzen?

Specifiek Praktijkroute

- Zijn door de invoering van de Praktijkroute de kansen op een baan bij reguliere werkgevers voor mensen met een arbeidsbeperking vergroot?

5. In hoeverre zijn de gerealiseerde effecten toe te schrijven aan de maatregelen in het kader van de betreffende wet- en regelgeving?

- a. Welke rol speelt de Wet banenafpraak in de overwegingen van werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen?
 - b. In hoeverre zijn omgevingsfactoren (o.a. andere wet- en regelgeving, economische omstandigheden) van invloed geweest op de werking van de betreffende wet- en regelgeving?
6. In hoeverre is sprake van niet-beoogde positieve en/of negatieve neveneffecten van betreffende wet- en regelgeving?
- a. In hoeverre heeft de groep mensen in het doelgroepregister geleid tot verminderde baankansen voor mensen met een arbeidsbeperking die niet in het doelgroepregister zijn opgenomen (verdringing)?

Specifiek Praktijkroute

- In hoeverre heeft de Praktijkroute geleid tot verminderde baankansen voor mensen die *niet* via de Praktijkroute in het doelgroepregister zitten?



Kamerstukken

Brief aan Tweede Kamer van 7 september 2018, 'Breed offensief om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen'.

Brief aan Tweede Kamer van 11 april 2013, 'Resultaten sociaal overleg'.

Brief aan Tweede Kamer van 11 december 2014, 'banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten'.

Brief aan Tweede Kamer van 8 mei 2015, 'Indicaties doelgroep banenafspraken'.

Brief aan Tweede Kamer van 27 november 2015, 'Maatregelen vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafspraken'.

Brief aan Tweede Kamer van 29 april 2016, 'Voortgang vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafspraken'.

Brief aan Tweede Kamer van 13 juli 2016, TK 2014-2015, 33981, nr. 46 resultaten één-meting banenafspraken.

Brief aan Tweede Kamer van 13 juli 2016, TK 2015-2016, 34352, nr. 34.

Brief aan Tweede Kamer van van 14 oktober 2016, 'Invoering Praktijkroute en enkele andere aanpassingen'.

Brief aan Tweede Kamer van 2 december 2016, 'Uitvoering Participatiewet'.

Brief aan Tweede Kamer van 30 juni 2017: 'Twee-meting banenafspraken'.

Brief aan Tweede Kamer van 8 september 2017, 'Kamerbrief Activering quotum arbeidsbeperkten'.

Brief aan Tweede Kamer van 2 juli 2018, 'Resultaten brede onderzoek banenafspraken en stand van zaken wet- en regelgeving'.

Brief aan Tweede Kamer van 7 september 2018, 'Breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen'.

Motie Nijkerken-De Haan, TK 2018-2019, 34352, nr. 126, 26 september 2018.

Brief aan Tweede Kamer van 8 oktober 2018, 'Kamerbrief Reactie motie banenafspraken'.

Brief aan Tweede Kamer van 20 november 2018, 'Contourenbrief vereenvoudiging Wet banenafspraken'.

Brief aan Tweede Kamer van 7 september 2008, 'Breed offensief om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen'

Kamerbrief 'Breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen', 7 september 2018.

Brief aan Tweede Kamer van 11 april 2013, 'Resultaten sociaal overleg', blz. 6-7.

Kamerbrief 'Indicaties doelgroep banenafspraken', 8 mei 2015

Kamerbrief 'Maatregelen vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafspraken', 27 november 2015.

Kamerbrief 'Voortgang vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafspraken', 29 april 2016.

Kamerbrief 'Voortgang vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafspraken', 29 april 2016. En: TK 2015-2016, 34352, nr. 34, Kamerbrief van 13 juli 2016.

Kamerbrief 'Maatregelen vereenvoudiging Participatiewet en Wet banenafspraken', 27 november 2015.

Kamerbrief Reactie motie banenafspraken, 8 oktober 2018.

TK 08-09-2017 Kamerbrief Activering quotum arbeidsbeperkten.

TK 20-11-2018, Kamerbrief Contourenbrief vereenvoudiging Wet banenafspraken.
Kamerbrief 'Invoering Praktijkroute en enkele andere aanpassingen', 14 oktober 2016.
Kamerbrief 'Resultaten brede onderzoek banenafspraken en stand van zaken wet- en regelgeving, 2 juli 2018.
Kamerbrief 2 december 2016, 'Uitvoering Participatiewet'
TK 2014-2015, 33981, nr 46, brief van 13 juli 2016 (resultaten één-meting banenafspraken), blz 3.
TK, brief van 30 juni 2017: 'Twee-meting banenafspraken', blz. 3.

Overige bronnen

Algemene Rekenkamer (2016). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV).
Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012.
Commissie de Vries, Werken naar vermogen, 2009.
CPB, Analyse van quotaregelingen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking in landen in de Europese Unie, 2013.
Inspectie SZW, Aan het werk, voor hoe lang (november 2018).
Ministerie SZW, kennisdocument Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten, voorjaar 2018.
Adelmeijer, M. c.s. Het telt wat wel en niet meetelt. Berenschot 2016.
Linssen, M. en M. Sax, *Praktijkroute Banenafspraken. Meer mensen sneller en makkelijker aan het werk?* Panteia, 2016.
Fris. P. en M. Linssen, Onderzoek Doelgroepgrootte banenafspraken. Panteia, 2018.
Fris, P. en I. Harteveld, WSW-statistiek 2018. Panteia, 2019.
UWV, regionale trendrapportage banenafspraken, eerste kwartaal 2019.
UWV, Regionale verschillen in banengroei, 2019.
UWV, <https://www.uwv.nl/werkgevers/werknemer-met-uitkering/archief-banenafspraken-doelgroepregister>
Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010.



Bijlage 3 Respondenten interviews

Respondent	Organisatie
Mevr. den Bakker	FNV
Mevr. van Beek	Iederin
Dhr. de Boer	SZW
Mevr. Boere	MBO Raad
Mevr. van der Burg	VNG
Mevr. Busstra	UWV
Mevr. Heemskerk	VCP
Mevr. van der Heijden	FNV
Mevr. Heinsbroek	Cedris
Dhr. Hoebink	Stichting Gezel
Dhr. van Leeuwen	LCR
Dhr. Mathies	AWVN
Mevr. Neefjes	SZW
Mevr. Schuijjer	VNO-NCW/MKB-Nederland
Dhr. Schriever	VNG
Mevr. Schrover	VNG
Mevr. Smit	UWV
Dhr. van Santen	CNV
Dhr. Slagmolen	VNO-NCW
Mevr. van Vuuren	Loyalis

Inleiding

In deze bijlage staan de resultaten van een telefonische enquête die is gehouden onder 400 werkgevers in het kader van het onderzoek naar de Wet Banenafpraak.

De bruto steekproef van werkgevers voor het onderzoek is getrokken uit het Kamer van Koophandel register.

De netto steekproef van het onderzoek is als volgt:

tabel 4 Netto steekproef

	<i>Netto steekproef</i>
Markt – grootbedrijf (100 wns of meer)	121
Markt – middenbedrijf (25 tot 100 wns)	94
Markt – kleinbedrijf (5 tot 25 wns)	85
Overheden (Openbaar bestuur en overheidsdiensten en Onderwijs)	100

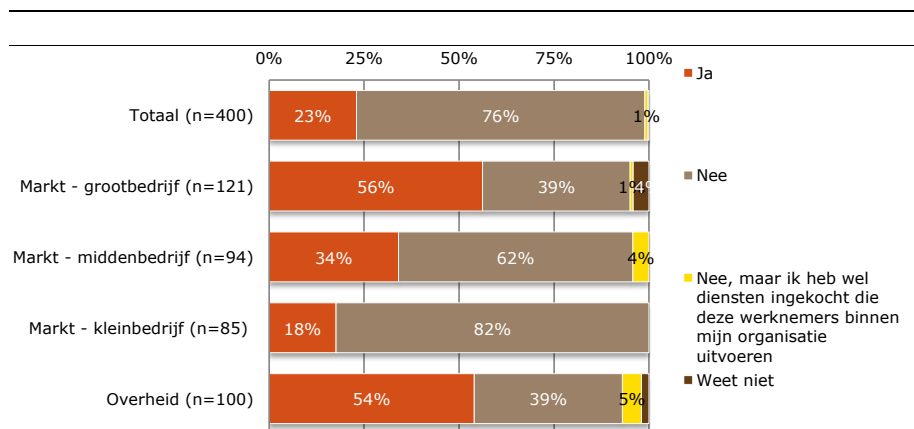
De het veldwerk van de telefonische vragenlijst heeft gelopen in juni 2019 en had een gemiddelde gespreksduur van rond de 10 minuten.

De resultaten op totaalniveau zijn *gewogen* naar de bovenstaande 4 segmenten. De populatiegegevens van de 4 segmenten voor de weging zijn afkomstig van CBS Statline.

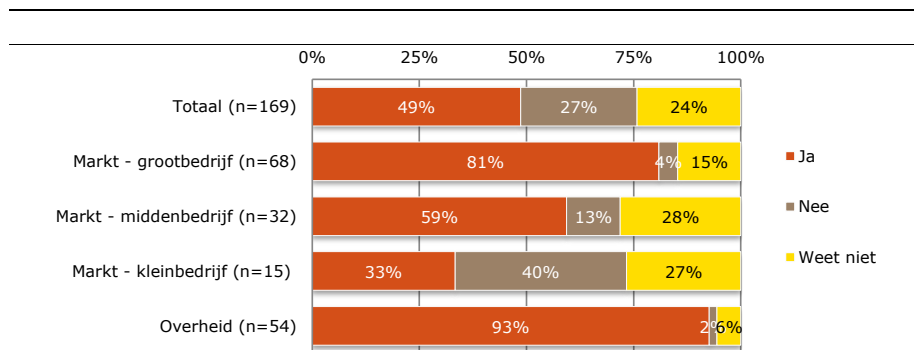


Ervaringen met het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking

figuur 2 Heeft u in de afgelopen drie jaar één of meerdere werknemers met een arbeidsbeperking in dienst genomen?



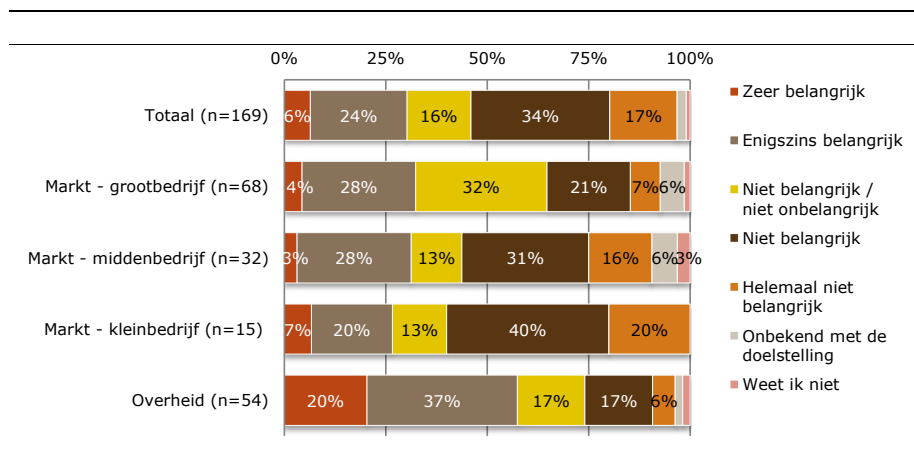
figuur 3 Ging het daarbij om mensen die onder de banenafpraak vallen?



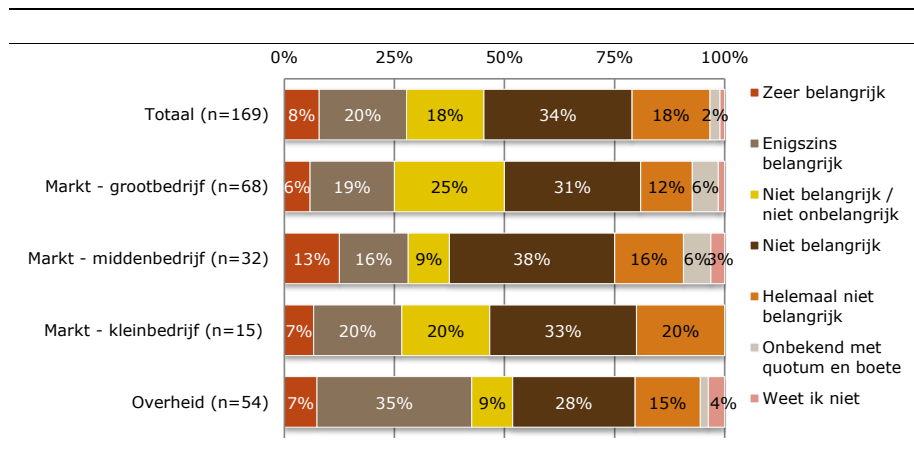
Tabel 5 Welke factoren waren van invloed op uw beslissing om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen? (Totaal: n=169; grootbedrijf: n=68; middenbedrijf: n=32; kleinbedrijf: n=15; Overheid: n=54)

	<i>Totaal</i>	<i>Markt - groot bedrijf</i>	<i>Markt - midden bedrijf</i>	<i>Markt - klein bedrijf</i>	<i>Overheid</i>
Belangrijk dat deze mensen een kans krijgen op werk	47%	31%	47%	53%	20%
Persoon was het meest geschikt voor de functie	25%	35%	34%	20%	19%
Subsidie voor de loonkosten van werknemer	14%	7%	3%	20%	6%
Maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO)	13%	28%	16%	7%	31%
Bijdragen aan 100.000 / 125.000 banen doelstelling	7%	10%	6%	7%	6%
(voorkomen van) verplichte quotum en/of boete	7%	6%	3%	7%	26%
Persoonlijke bekendheid met de persoon die is aangenomen	5%	3%	3%	7%	2%
No-risk polis voor het ziekteverzuim van de werknemer	4%	1%	0%	7%	0%
Mogelijkheid van een proefplaatsing	1%	3%	3%	0%	2%
De wens / ambitie om een inclusieve organisatie te zijn / diversiteit	1%	1%	0%	0%	11%
Directe benadering vanuit de gemeente of werkgeversservicepunt	1%	3%	0%	0%	4%
Positief voor imago van organisatie	0%	3%	0%	0%	2%
SROI (social return on investment)	0%	1%	0%	0%	2%
Aanmoediging door sector of brancheorganisaties	0%	0%	0%	0%	4%
Anders	7%	4%	9%	7%	4%
Weet niet / wil niet zeggen	1%	4%	0%	0%	4%

figuur 4 Hoe belangrijk was de doelstelling van 125.000 banen in uw beslissing om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen?



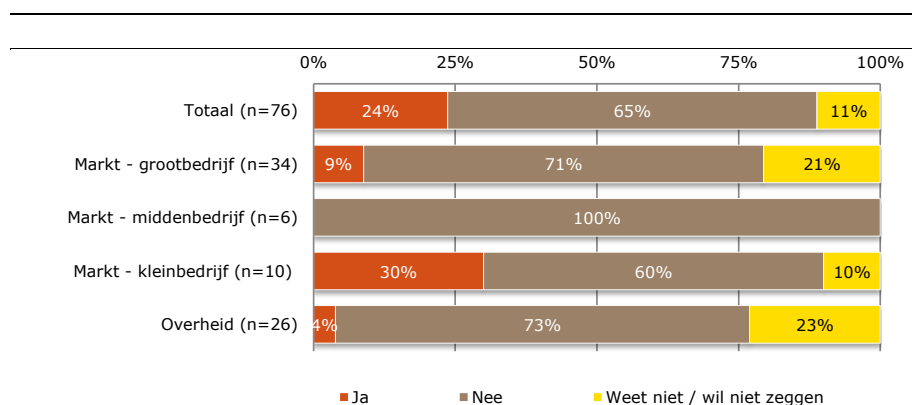
figuur 5 Hoe belangrijk was het mogelijke quotum en boete in uw beslissing om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen?



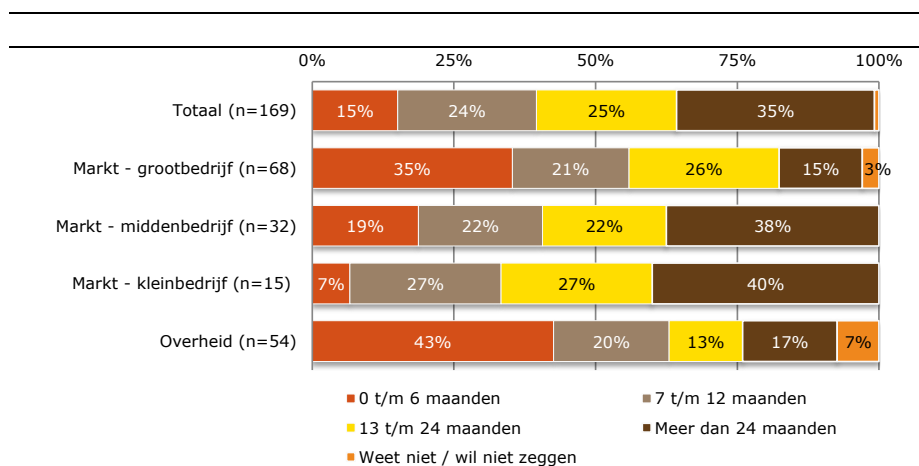
tabel 6 Via welke weg heeft u uw laatste werknemers met een arbeidsbeperking die u in dienst heeft, gevonden? (Totaal: n=169; grootbedrijf: n=68; middenbedrijf: n=32; kleinbedrijf: n=15; Overheid: n=54)

	<i>Totaal</i>	<i>Markt - groot bedrijf</i>	<i>Markt - midden bedrijf</i>	<i>Markt - klein bedrijf</i>	<i>Overheid</i>
Via gemeente, UWV of Werkgeversservicepunt	53%	50%	19%	67%	48%
Via persoonlijke contacten	20%	13%	28%	20%	6%
Via de sociale werkvoorziening, het SW-bedrijf	8%	12%	9%	7%	15%
Via andere kanalen	8%	13%	25%	0%	15%
Via de school van de werknemer	6%	4%	6%	7%	4%
Via een lokale / regionale bemiddelingsorganisatie	2%	3%	6%	0%	11%
Via een (commercieel) uitzendbureau	2%	4%	6%	0%	2%

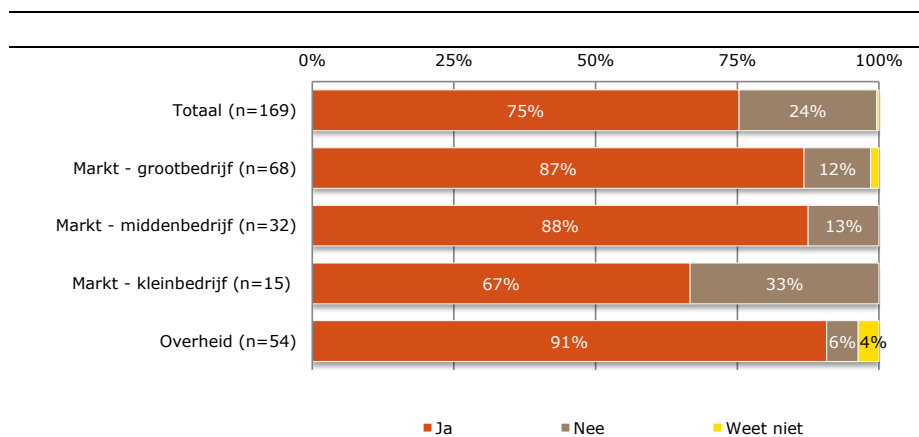
figuur 6 Indien persoon met arbeidsbeperking gevonden via gemeente, UWV of Werkgeversservicepunt: Heeft u hiervoor de kandidatenverkenner geraadpleegd?



figuur 7 Hoe lang is het ongeveer geleden dat u de laatste werknemer met een arbeidsbeperking in dienst heeft genomen?



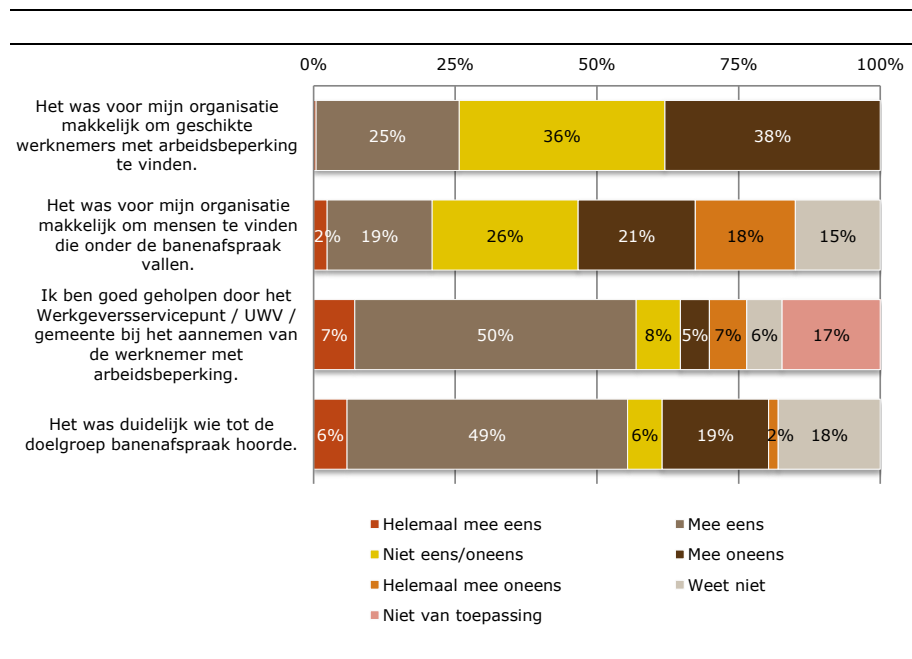
figuur 8 Werkt de laatst aangenomen medewerker met een arbeidsbeperking nog steeds bij u?



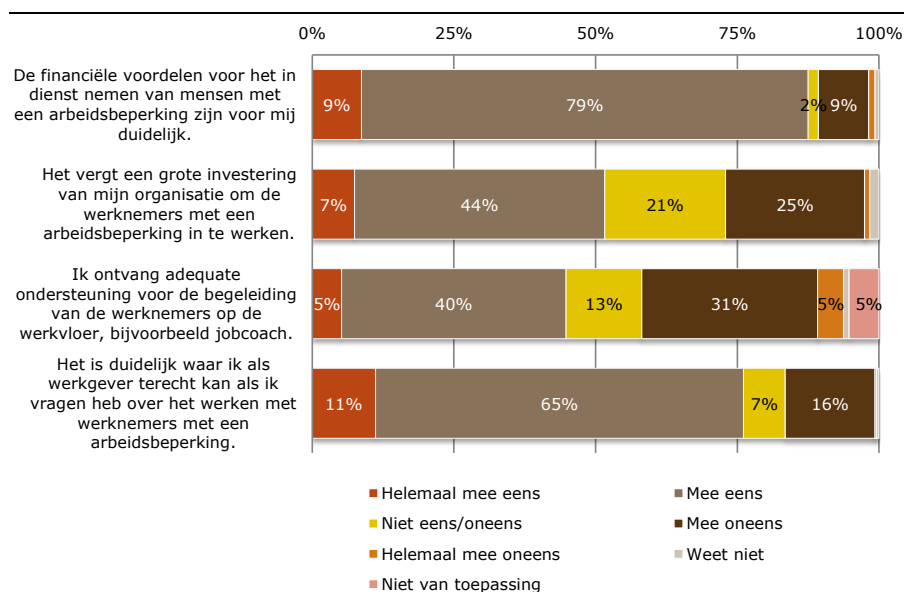
tabel 7 Waarom werkt de laatst aangenomen medewerker met een arbeidsbeperking niet meer bij u?

	Totaal (n=20)
Deze persoon is uit eigen keuze weggegaan	41%
Hij/zij kon het werk niet aan	23%
Ik had geen werk meer voor deze persoon	2%
Het kostte me toch meer begeleidingstijd dan gedacht	1%
Hij/zij kon niet aarden in mijn organisatie	0%
Ik had verwacht dat ik meer/betere ondersteuning zou krijgen (bv van gemeente of UWV)	0%
De administratieve belasting viel tegen	0%
Ik moest een vast contract aanbieden en dat wilde ik niet	0%
Anders	33%

figuur 9 In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? (n=169)

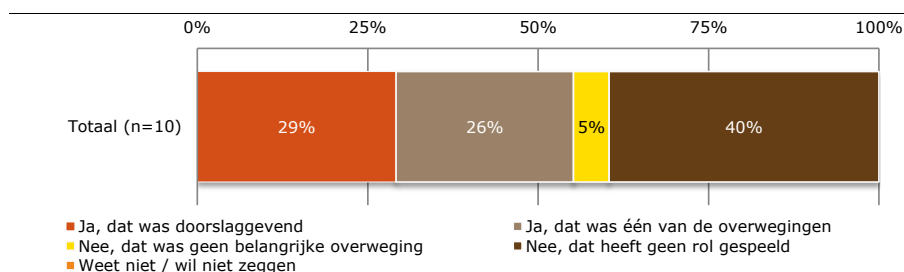


figuur 10 Bent u het eens met de volgende stellingen? (n=169)



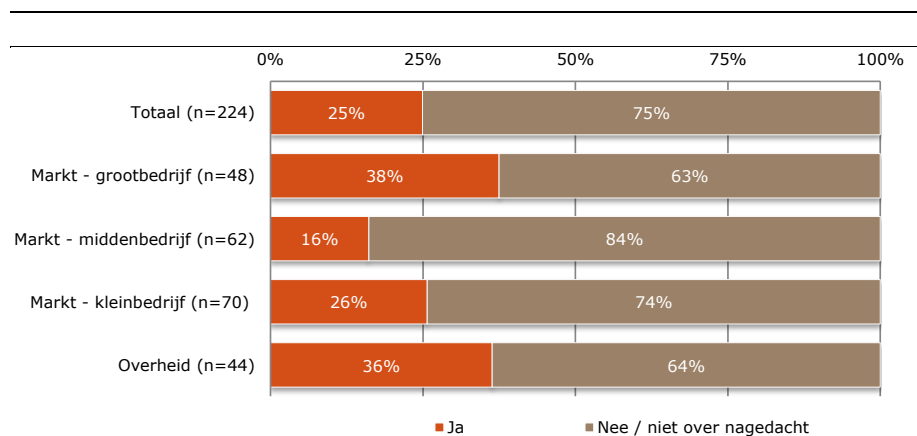
Inkoop van diensten

figuur 11 Speelde het feit dat deze dienstverlener met mensen werkt die een arbeidsbeperking hebben een rol in uw keuze voor deze dienstverlener? (n=10)

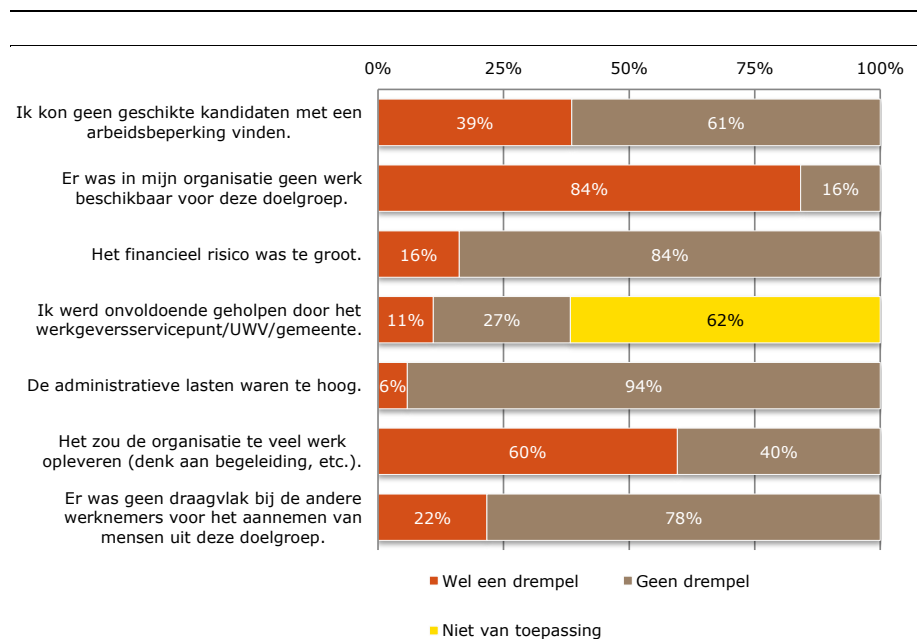


Redenen om mensen met een arbeidsbeperking niet aan te nemen

figuur 12 Zijn er in de afgelopen jaren factoren geweest die een drempel voor u waren om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen?

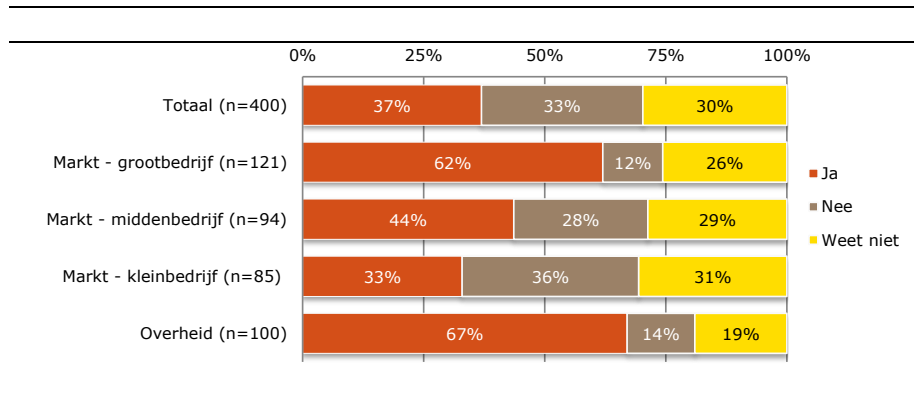


figuur 13 In hoeverre waren de volgende factoren in de afgelopen jaren een drempel voor u om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen? (n=62)

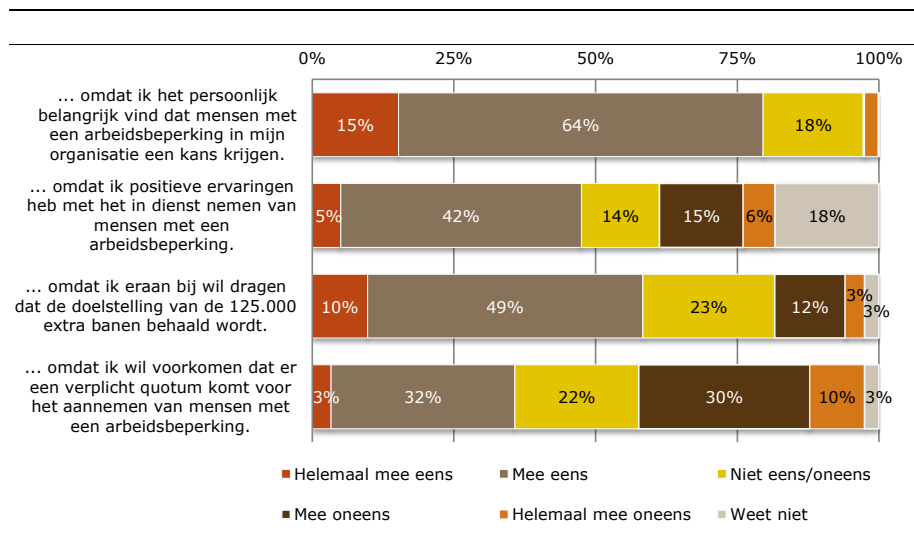


Houding t.a.v. het aannemen van mensen met een arbeidsbeperking

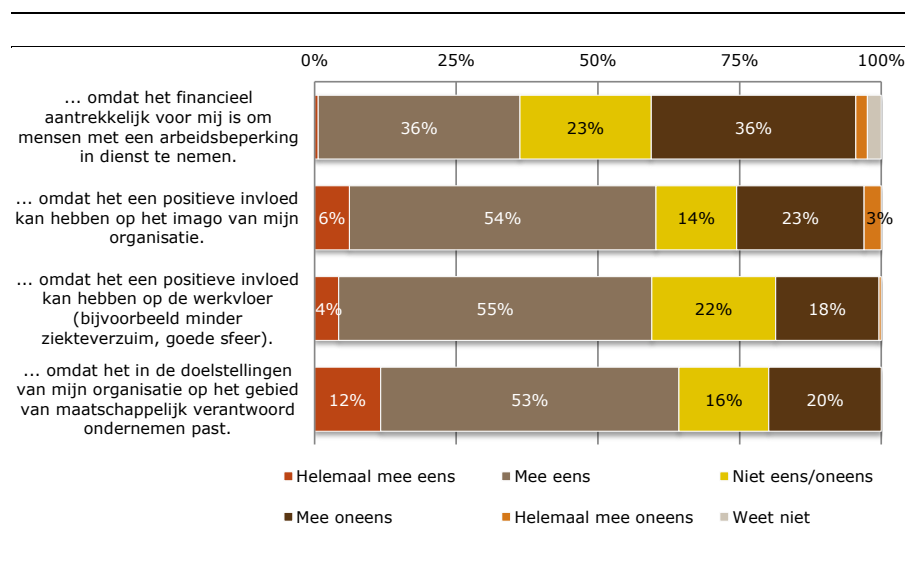
figuur 14 Overweegt u om de komende jaren (meer) mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen?



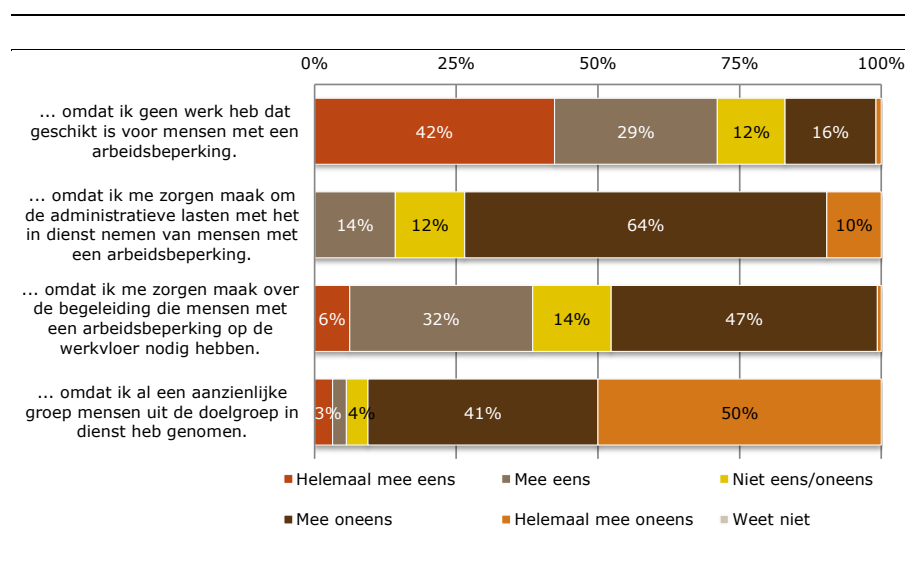
figuur 15 Ik overweeg in de komende jaren (meer) mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen... (n=211)



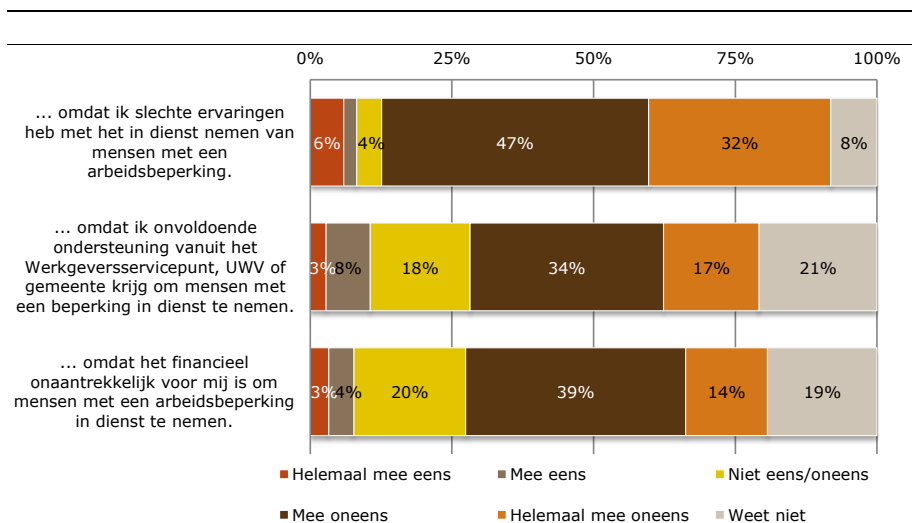
figuur 16 Ik overweeg in de komende jaren (meer) mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen...
(vervolg) (n=211)



figuur 17 Ik overweeg niet om in de komend jaren (meer) mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen... (n=86)

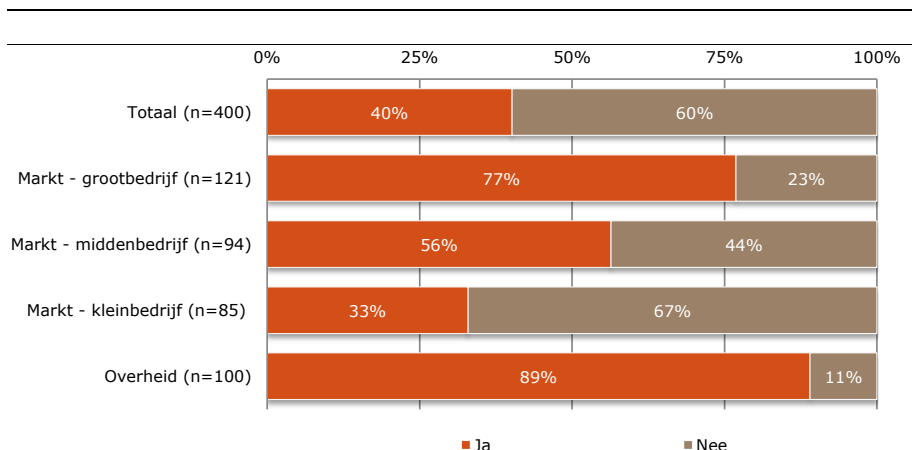


figuur 18 Ik overweeg niet om in de komende jaren (meer) mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen... (n=86)



Kennis van de Wet banenafpraak

figuur 19 Had u al eerder gehoord van de Wet banenafpraak? Deze Wet wordt ook wel quotumwet of garantiebannen genoemd.



tabel 8 Hoe had u eerder van de Wet banenafpraak gehoord? (Totaal: n=263; grootbedrijf: n=93; middenbedrijf: n=53; kleinbedrijf: n=28; Overheid: n=89)

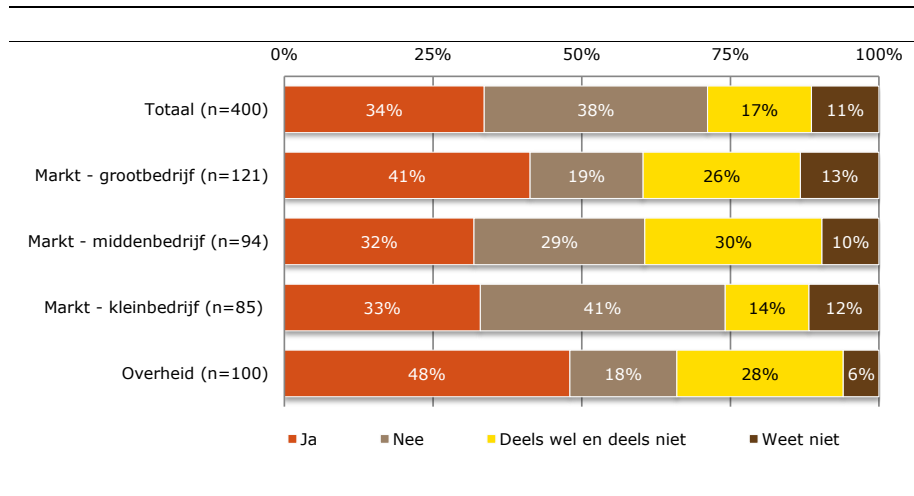
	<i>Totaal</i>	<i>Markt - groot bedrijf</i>	<i>Markt - midden bedrijf</i>	<i>Markt - klein bedrijf</i>	<i>Overheid</i>
Via de media	56%	61%	62%	54%	47%
Via de werkgeversvereniging, bijvoorbeeld VNO-NCW, MKB-Nederland of AWWN	9%	10%	4%	11%	11%
Van een collega werkgever	9%	8%	13%	7%	12%
Via de brancheorganisatie of koepelorganisatie	8%	12%	17%	4%	24%
Via het Werkgeversservicepunt, het Werkbedrijf, het UWV of de gemeente	5%	19%	11%	0%	20%
Van de landelijke overheid	5%	15%	9%	0%	33%
Via het personeel of de ondernemingsraad	4%	5%	4%	4%	11%
Via 'Onbeperkt aan de slag'	0%	2%	0%	0%	0%
Via het landelijke initiatief 'De Normaalste Zaak'	0%	1%	0%	0%	0%
Via het landelijke initiatief 'Op naar de 100.000 banen'	0%	0%	0%	0%	1%
Andere wijze	22%	11%	13%	29%	7%
Weet niet / wil niet zeggen	1%	2%	2%	0%	3%

tabel 9 Was u daarbij ook bekend met de volgende aspecten van de Wet banenafpraak? (Totaal: n=261; grootbedrijf: n=92; middenbedrijf: n=53; kleinbedrijf: n=27; Overheid: n=89)

<i>% Bekend</i>	<i>Totaal</i>	<i>Markt - groot bedrijf</i>	<i>Markt - midden bedrijf</i>	<i>Markt - klein bedrijf</i>	<i>Overheid</i>
De mogelijkheid om als werkgever subsidie te ontvangen voor de loonkosten van mensen uit de doelgroep	92%	99%	98%	89%	97%
De landelijke doelstelling van 125.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking	75%	85%	72%	74%	84%
De mogelijkheid om gebruik te maken van de no-risk polis bij ziekte van werknemers met een arbeidsbeperking	72%	90%	77%	67%	84%
De mogelijkheid om gebruik te maken van proefplaatsingen voor mensen uit de doelgroep	72%	91%	85%	63%	83%
De mogelijke invoering van een verplicht quotum en boete wanneer de doelstelling niet gehaald wordt	58%	85%	64%	48%	93%
Het bestaan van het doelgroepregister waarin werknemers met een arbeidsbeperking geregistreerd staan	47%	80%	51%	37%	81%

Mening over de Wet banenafpraak

figuur 20 Is de Wet banenafpraak volgens u een goede manier om meer kansen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking?



Bijlage 5 Toelichting casestudies

Om inzicht te krijgen in de uitvoering en werking van de Wet banenafpraak en de praktijkroute hebben we vijf regionale casestudies uitgevoerd.

A) Selectie van regio's

We hebben drie criteria gebruikt om regio's te selecteren:

- Diversiteit wat betreft het gebruik van de Praktijkroute;
- Geografische spreiding;
- Bereidheid van betrokkenen bij gemeenten en UWV.

Wat het eerste criterium betreft (gebruik van de praktijkroute): op basis van onderzoek van UWV¹¹⁹ hebben we arbeidsmarktregio's ingedeeld in vier groepen:

1. Een paar (3) uitschieters die veel gebruik maken van de praktijkroute: NO-Brabant, Drechtsteden, Haaglanden
2. Een paar (5) regio's die ook nog bovengemiddeld gebruik maken: Gooi- en Vecht, M-Limburg, ZO-Brabant, Groot Amsterdam, Helmond-De Peel
3. Een paar (8) regio's die op of net onder het gemiddelde zitten: M-Brabant, N-Limburg, Twente, N-Holland Noord, Achterhoek, Rivierenland, Friesland, Z-Limburg
4. Een aantal (19) regio's die v r onder gemiddeld zitten: M-Utrecht, Groningen, Flevoland, Stedendriehoek, M-Gelderland, Z-Holland Centraal, Foodvalley, IJsselvechtstreek, Zeeland, West-Brabant, Amersfoort, Rijk van Nijmegen, Zaanstreek, Holland Rijnland, Gorinchem, Drenthe, Rijnmond, M-Holland, Z-Kennemerland.

Rekening houdend met deze vier groepen  n met de regionale verdeling hebben we allereerst een shortlist opgesteld die we aan het UWV hebben voorgelegd met de vraag deze regio's te benaderen voor deelname:

1. Den Haag of Drechtsteden (groep 1)
2. Midden-Limburg of Helmond-De Peel (groep 2)
3. Achterhoek, Friesland of Twente (groep 3)
4. Midden-Utrecht en West-Brabant/Zeeland (groep 4).

Drechtsteden, Helmond-De Peel, Midden-Utrecht  n West-Brabant wilden allemaal deelnemen. Alleen uit groep drie waren de regio's die op de shortlist stonden niet bereid of in staat om deel te nemen aan het onderzoek. Als alternatief zijn we uitgeweken naar Groningen.

B) Opzet van de casestudies

Elke casestudie bestond uit:

- Een beknopte documentstudie
- Drie focusgroepen, waarvan één
 - o met uitvoerders (UWV, centrumgemeente, randgemeente, regionale werkbedrijven, WSP, SW-bedrijven, evt. scholen); doel van deze focusgroep was om inzicht te krijgen in de ervaringen van de belangrijkste betrokken uitvoerders in de regio; de selectie van respondenten hebben we afgestemd met onze contactpersonen bij de centrumgemeente en UWV.
 - o met werkgevers die extra banen voor de doelgroep realiseren; doel is om inzicht te krijgen in hun ervaringen en de rol die de elementen van de Wet banenafpraak spelen in hun overweging om mensen uit de doelgroep aan

¹¹⁹ Regionale verschillen in banengroei, UWV 2019. De indeling in groepen is van onze hand, de grens tussen de groepen is niet absoluut.

- te nemen; werkgevers hebben we geworven via de betrokken gemeenten, en UWV-vestigingen.
- o met mensen uit de doelgroep; doel is om inzicht te krijgen in hun ervaringen en de rol van de Wet banenafpraak in hun afwegingen en gedrag; we werven deze mensen via gemeenten/UWV of uit het Blik op Werk panel dat Panteia beheert.
- Daarnaast hebben we, indien nodig, één of enkele aanvullende interviews gehouden met belangrijke betrokkenen.

Over het algemeen zijn de casestudies uitgevoerd zoals beoogd, met daarbij een paar kanttekeningen:

- Bij de regio Helmond-De Peel had de UWV-vestiging geen tijd om deel te nemen, dus die zijn daar niet betrokken geweest.
- De focusgroepen met werkgevers hebben we in de meeste regio's, in overleg met betrokken UWV-vestiging en centrumgemeente, vervangen door individuele interviews (6-8 per regio). Onze contactpersonen bij UWV en gemeenten stelden dit op prijs, en ook was de inschatting dat we dit op kortere termijn konden organiseren.
- De focusgroepen met werknemers hebben we in alle regio's vervangen door individuele interviews (6-8 per regio). De werknemers hebben we bovendien, na overleg met UWV en gemeente, in de meeste regio's geworven via de werkgevers die we interviewden (en dus niet via de gemeente en UWV). Dit ging gemakkelijker, en hierdoor hadden we niet te maken met privacywetgeving.



Bijlage 6 **Kwantitatieve analyses**

Doel

Het doel is om na te gaan in de baankansen voor arbeidsbeperkten worden beïnvloed door de inwerkingtreding van de Wet banenafspraken. Hierbij is het niet mogelijk om deze invloed van de Wet banenafspraken in cijfermatig opzicht te scheiden van de invloed van de andere beleidsmaatregelen, die in ongeveer dezelfde periode zijn ingezet om arbeidsbeperkten aan werk te helpen en de targets van de Wet banenafspraken te gaan halen. Daarom kijken we naar de invloed van de Wet banenafspraken 'in ruime zin' en bedoelen wij dit ook zo in het vervolg van deze bijlage, wanneer wij het hebben over 'het effect van de Wet banenafspraken'.

Methodiek

We kijken naar de geregistreerde mensen in het doelgroepregister 2017 en volgen hun arbeidsverleden vanaf 2007 tot en met 2018. In het bijzonder kijken we naar het verschil in baanvindkans in de periode vanaf 2015 ten opzichte van de periode vóór 2015. Wij hebben gekozen voor een vergelijking in de tijd van (zoveel mogelijk) dezelfde mensen in plaats van voor een vergelijking tussen mensen in het doelgroepregister ten opzichte van mensen buiten het doelgroepregister. Bij die laatste aanpak vergelijk je naar onze mening appels en peren, omdat de groepen zodanig in de basis van elkaar verschillen dat zij onvergelijkbaar zijn¹²⁰. Daarmee nemen wij voor lief, dat mensen door de jaren heen kunnen veranderen en dat hun arbeidsbeperktheid wellicht in het verleden niet of in mindere mate aanwezig was.

We hanteren een ondergrens van 17 jaar voor toetreding tot de arbeidsmarkt. Vanaf dat moment (en niet eerder dan in 2007) volgen we de mensen uit het doelgroepregister 2017 wat betreft hun arbeidsinzet: in welke jaren hebben zij een baan en in welke jaren hebben zij dat niet? Door de leeftijdsgrens van 17 jaar te hanteren¹²¹, verandert de samenstelling van de groep als gevolg van instroom van 17-jarigen door de jaren heen. Deze instroom gebeurt zowel in de periode van laagconjunctuur als in de hoogconjunctuur vóór en na de recessie. Dit is een beperking, bij voorkeur hebben we te maken met jaargangen die wat betreft samenstelling volledig vergelijkbaar zijn. Met de beschikbare data is dit echter niet te realiseren. Het verschil tussen de samenstelling van het doelgroepregister 2017 en de periode daarvoor wordt groter naarmate je verder teruggaat in de tijd. Dat zou er voor pleiten om een kortere analyseperiode te hanteren dan de 12 jaar waar in dit onderzoek voor gekozen is. Wij zijn echter van mening dat de conjunctuur zodanig zwaarwegend is, dat het de voorkeur heeft om enkele jaren van hoogconjunctuur (arbeidsmarkttechnisch: 2007, 2008) mee te nemen die niet samenvallen met de inwerkingtreding van de WBA.

We zien wel dat de Vso/pro groep (zoals geïdentificeerd in het doelgroepregister 2017) zodanig scheef is verdeeld over de tijd (grote instroom van 17-jarigen in 2016/2017 en voor die tijd zeer kleine aantallen) dat de schattingen hier serieus door

¹²⁰ In principe worden alle mensen met een arbeidsbeperking en met arbeidsvermogen opgenomen in het doelgroepregister, mensen die daar buiten vallen zijn dus fundamenteel anders met betrekking tot afstand tot de arbeidsmarkt dan de mensen die in het doelgroepregister zijn opgenomen.

¹²¹ betekent feitelijk dat vóór die leeftijd we per definitie een baankans van 0% veronderstellen en we deze cases niet in de schattingen meenemen.

worden beïnvloed. We hebben dan ook geen effectschattingen uitgevoerd voor de VsoPro groep.

Wij kijken vervolgens naar alle situaties van alle mensen in het doelgroepregister, die in enig jaar geen baan hadden en we registreren of dit al dan niet het jaar daarop wel het geval is. We beschouwen dus 'trajecten' van mensen die geen baan hebben tot het moment dat ze een baan hebben gevonden (tot 2019). Zo'n traject duurt in onze benadering minimaal één jaar, wisselingen tussen werk en geen werk binnen een jaar nemen wij niet mee. We hebben bewust gekozen voor het onderzoeken van het effect van de Wet banenafpraak op het krijgen van een baan en niet op het hebben van een baan, het gaat immers om mensen aan het werk te helpen die geen werk hebben.

De analyses hebben we uitgevoerd met behulp van logistische regressie¹²² voor de afzonderlijke doelgroepen P-Wet (excl. Vso/pro en Praktijkroute), Wajong en WSW¹²³. Hoewel we de beschikking hadden voor loongegevens per maand, zijn de maandgegevens geaggregeerd naar jaren omdat de baanvind- en verlieskansen op basis van maanddata te klein waren om een logistische regressie op de kunnen uitvoeren¹²⁴. Daarnaast zijn we uitgegaan van een situatie, waarbij de baanvindkansen c.q. baanverlieskansen niet afhankelijk zijn van (de duur van) het arbeidsloos- dan wel arbeidsverleden van een persoon.

Gebruikte data

We hebben gebruikgemaakt van bestaande databronnen bij het UWV en het CBS. De belangrijkste databron is het doelgroepregister 2017 van het UWV (driemeting), het meest recente beschikbare jaargang op het moment van uitvoeren van het onderzoek. Hieronder volgt een beknopte beschrijving van de opbouw van het doelgroepregister:

Data uit het doelgroepregister van UWV

De gegevens over wie tot de doelgroep banenafpraak behoren, de grondslag van de opname en de begin- en einddatum van de registratie komen in het doelgroepregister van UWV. Het doelgroepregister wordt gevuld en onderhouden met gegevens uit verschillende bronnen:

- Gegevens over personen uit de doelgroep Participatiewet zoals door de gemeenten aangeleverd bij UWV.
- Gegevens over Wajong-ers uit de administratieve bestanden van UWV.
- Gegevens over personen met een WSW-indicatie zoals jaarlijks aangeleverd door onderzoeksbureau Panteia.
- Gegevens over personen met een WIW/ID-baan zoals jaarlijks door het CBS aangeleverd.
- Gegevens over (voormalige) vso- en pro-leerlingen zoals aangeleverd door de onderwijsinstellingen bij UWV.¹²⁵

CBS beschikt over de gegevens uit het doelregister van UWV.

¹²² Voor specialisten: een survival analyse met behulp van Cox regressie lag in dit geval voor de hand, het betreft immers trajecten met een 'event' (wel of geen baan gevonden); de methode bleek echter niet bruikbaar vanwege de groep met 'left-censoring' (trajecten van werkloosheid dan wel werkzaamheid die starten voor 2007); een groot aantal trajecten met left-censoring, waarvan de lengte niet meetbaar is, strekt zich uit tot na 2015 en veroorzaakt een zeer grote bias met betrekking tot de effectschattingen van de WBA;

¹²³ Praktijkroute en WIW/ID zijn om eerder genoemde redenen onzuiver m.b.t. effectschattingen en daarom niet meegenomen; de Vso/pro groep geeft 90% van de baanscores vanaf 2015 en slechts 10% in de periode voor 2015 en is daarmee te veel 'uit balans' om effectschattingen voor en na 2015 te kunnen uitvoeren.

¹²⁴ De kansen op maandbasis zijn veel kleiner dan de kansen op jaarbasis en bevinden zich in de staart van de kansverdeling, waardoor deze niet betrouwbaar goed geschat kan worden

¹²⁵ <https://www.uwv.nl/werkgevers/werknemer-met-uitkering/archief-banenafpraak-doelgroepregister>



De grondslag is ontleent aan het doelgroepregister 2017 en ligt per persoon vast voor de gehele tijdreeks. We delen iedere persoon dus één keer in voor de gehele periode. Dit hebben we gedaan omdat de P-Wet pas bestaat vanaf 2015 en ook de indeling van Wajongers niet bekend is in het verleden en om te borgen dat we voor iedere grondslag jaarlijks min of meer dezelfde groep mensen in beeld hebben.

In onderstaande tabel tonen we de definities van de doelgroepen in termen van UWV grondslagcodes in het doelgroepregister.

tabel 7 Indeling in doelgroepen

Doelgroep	Grondslag codes UWV
P-Wet	01, 02, 03, 51, 53
Wajong	10, 11, 12, 13, 14
WSW	20, 21, 22, 23, 24
WIW/ID	40, 41, 42
Vso/pro	52, 54, 55
Praktijkroute	06

Bron: Panteia, UWV

Regelmatig komt het voor dat personen in het doelgroepregister meer dan één grondslag hebben. In dat geval kiezen we de grondslag conform de volgende hiërarchie:

- Vso/pro
- P-Wet
- Praktijkroute
- WSW
- Wajong
- WIW/ID

In de doelgroep P-Wet zijn dus de Vso/pro-ers en de instromers vanuit de Praktijkroute niet meegenomen, dit zijn aparte doelgroepen. De Praktijkroute staat in de hiërarchie op de 3^e plaats om te zorgen dat het zuivere Praktijkroute cases betreft, dus mensen die zonder tussenkomst van het UWV (dus geen indicatie banenafpraak) vanuit een gemeente via de Praktijkroute instromen. Bij de combinatie WSW/Wajong wordt gekozen voor WSW als doelgroep.

Voor de inkomensverhoudingen hebben wij gebruikgemaakt van de polisadministratie van het UWV (beschikbaar bij het CBS). Wij moesten in het kader van het longitudinale modelmatige onderzoek naar baankansen ook inzicht hebben in de periode vóór registratie in het doelgroepregister en hebben daartoe de loongegevens voor de periode 2007 t/m 2018 van de personen in het doelgroepregister 2017 geselecteerd uit de polisadministratie. In de polisbestanden zijn uitsluitend data van werknemers voorhanden en niet van zelfstandigen. We zijn er vanuit gegaan dat dit laatste niet of nauwelijks speelt bij mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Persoonskenmerken hebben we ontleend aan de GBA bestanden van het CBS en de loonwaarde uit de SRGvoorzieningenPwet bestanden van het CBS.

Ook de woonplaats konden we op basis van enkele aanvullende koppelpbestanden traceren. Op basis daarvan is de volgende indeling in regio's gekozen:

tabel 8 Regionale indeling onderzoek Evaluatie Wet Banenafpraak

Regionale indeling	Arbeidsmarktregio
Randstad	Gooi en Vechtstreek
Randstad	Midden-Utrecht
Randstad	Zaanstreek/Waterland
Randstad	Groot Amsterdam
Randstad	Holland Rijnland
Randstad	Midden-Holland
Randstad	Haaglanden
Randstad	Rijnmond
Randstad	Drechtsteden
Randstad	Zuid-Holland Centraal
Randstad	Zuid-Kennemerland en IJmond
Midden	Stedendriehoek en Noordwest Veluwe
Midden	Midden-Gelderland
Midden	Rijk van Nijmegen
Midden	Rivierenland
Midden	Flevoland
Midden	Amersfoort
Midden	Noord-Holland Noord
Midden	West-Brabant
Midden	Midden-Brabant
Midden	Noordoost-Brabant
Midden	Zuidoost-Brabant
Midden	Food Valley
Midden	Gorinchem
Midden	Regio Zwolle
Periferie	Groningen
Periferie	Friesland
Periferie	Drenthe
Periferie	Twente
Periferie	Achterhoek
Periferie	Zeeland
Periferie	Noord-Limburg
Periferie	Zuid-Limburg
Periferie	Helmond-De Peel
Periferie	Midden-Limburg

Bron: Panteia/SZW

Om de sector van een werkzame persoon op ieder moment te kunnen vaststellen, hebben we een koppeling gemaakt met het bedrijvenregister van het CBS en een indeling gemaakt top basis van de SBI codering. De sectorindeling is als volgt:

Primaire sector: landbouw, industrie, bouwsector (sbi 01 t/m 44)

Secundaire sector: handel en horeca (sbi 45 t/m 47, 55 en 56)

Tertiaire sector: dienstverlening, incl transport en zorg (sbi 49 t/m 53, 58 t/m 82, 86 t/m 88, 90 t/m 96)

Quartaire sector: overheid en onderwijs (sbi 84 en 85)

Als indicator van de conjunctuur hebben we gekozen voor het aantal openstaande vacatures per kwartaal (CBS Statline), omdat dit een goede indicator is van de krapte op de arbeidsmarkt en daarmee gerelateerd kan worden aan baankansen. Wij zijn er van



uitgegaan dat de bereidheid van werkgevers om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen mede afhankelijk is van de generieke vraag naar arbeid waarbij die bereidheid groter is naarmate er meer vacatures uitstaan en kleiner is wanneer de vraag naar nieuwe mensen beperkt is. Hoewel de doelgroep meer verwantschap zal vertonen met de onderkant van de arbeidsmarkt dan met de arbeidsmarkt als geheel, valt het buiten de reikwijdte van het onderzoek om deze segmentatie voor een lange periode aan te brengen en het is de vraag of dit echt meerwaarde op zou leveren, de door werkgevers gecreëerde banen voor arbeidsbeperkten is een kwestie van maatwerk en niet direct een invulling van een openstaande vacature voor een lage functie. Maar we denken wel dat de bereidheid an sich samenhangt met de ruimte bij werkgevers om mensen te kunnen werven en daarvan geeft de gekozen indicator een goed beeld.

Selectie op de data

We hebben op de gekoppelde data een selectie doorgevoerd, met als belangrijkste criteria:

- Personen in het doelgroepregister 2017 (bruto populatie), die in enig jaar jonger waren dan 17 jaar zijn voor die jaren uit de populatie verwijderd (dit om te voorkomen dat baankansen zouden worden gerelateerd aan een populatie waarvan een deel niet tot de beroepsbevolking behoort)
- Personen ouder dan de pensioengerechtigde leeftijd zijn voor die periode (geheel of deel van 2018) uit de populatie verwijderd
- Voor de doelgroep WSW is zo goed mogelijk 'intern WSW' uit de set banen verwijderd op basis van de WSW bestanden 2007 t/m 2018; 'intern WSW' telt immers niet mee bij de banenafpraak
- Tevens zijn om die reden de personen met grondslagcode 'beschut werk Participatiewet' uit de bruto populatie (voor alle jaren) verwijderd
- We weten niet in hoeverre de arbeidssituatie in het verleden al dan niet gebaseerd was op een reeds bestaande arbeidsbeperking; voor de Wajong en Vso/pro mogen we verwachten dat reeds bij toetreding op de arbeidsmarkt op 17 jarige leeftijd sprake was van een arbeidsbeperking; voor WSW-ers hadden wij de beschikking over de WSW bestanden vanaf 2007 en hebben om die reden mensen, die in enig jaar niet in de WSW bestanden aanwezig waren, voor de betreffende jaren uit de populatie verwijderd; voor de groep P-Wet is niet te traceren wanneer en in welke mate de arbeidsbeperking is opgetreden en we hebben geen screening hierop kunnen uitvoeren.

In onderstaande tabel tonen we per doelgroep de populatie aantallen per jaar.

tabel 9 Aantal personen naar doelgroep en jaar, gebaseerd op doelgroepregister 2017

Jaar	Participatiewet	Wajong	WSW	WIWID	VsoPro	Praktijkroute	Totaal
2007	21.573	50.191	66.348	1.097	621	3.897	143.727
2008	22.761	57.521	69.474	1.097	698	3.979	155.530
2009	24.052	65.249	72.833	1.097	798	4.076	168.105
2010	25.515	73.038	77.009	1.097	941	4.173	181.773
2011	27.077	80.240	79.888	1.097	1.100	4.257	193.659
2012	28.766	86.942	81.791	1.097	1.337	4.312	204.245
2013	30.586	92.942	83.482	1.097	1.666	4.369	214.142
2014	32.588	97.516	85.083	1.097	2.438	4.440	223.162
2015	36.286	97.516	85.083	1.097	5.224	4.545	229.751
2016	39.610	97.516	85.083	1.097	7.219	4.663	235.188
2017	40.796	97.516	85.083	1.097	12.519	4.748	241.759
2018	40.666	97.241	82.065	1.007	12.519	4.737	238.235

Bron: UWV, CBS

Aggregeren naar jaarcijfers

Ten behoeve van de logistische regressies hebben we de maandcijfers geaggregeerd naar jaarcijfers. Hierbij hebben we de verloonde uren opgeteld en als 'baan' gekwalificeerd, wanneer het aantal uren op jaarbasis groter is dan 36 (komt overeen met één week fulltime werk). Bij meer dan één baan in een jaar (tegelijk dan wel na elkaar dan wel beide) hebben we de uren over alle banen opgeteld. Om per jaar een eenduidige sector te kunnen toekennen aan een werknemer (indien in een jaar in meer dan één sector werkzaam), hebben we de sector gekozen waar het meeste uren geteld werd.

Schattingsresultaten baanvindkansen

We hebben logistische regressie analyses uitgevoerd om de 'kans op het vinden van een baan' te schatten. Het betreft dus de situatie dat een persoon in het ene jaar (nog) geen baan heeft en in het volgende jaar wel. Dit houdt in dat in de analyse steeds het eerste jaar van een 'traject' van werkloosheid tot het vinden van een baan wordt geëlimineerd, dan is er per definitie nog geen baan gevonden. Het jaar 2007 komt daarmee te vervallen, we weten immers niet of iemand die in 2007 een baan had, dit in 2006 ook had (en dan dus niet op zoek is naar een baan).

Het effect van conjunctuur speelt een belangrijke rol in dit onderzoek, deze heeft onmiskenbaar invloed op baanvindkansen. Tegelijk zien we dat de periode waarin de WBA actief is, samenvalt met het opleven van de conjunctuur vanuit de recessie en dat in 2008 nog sprake was van een gunstige arbeidsmarkt die vervolgens in 2009 instortte. Dit maakt het schattingstechnisch lastig om het effect van de WBA en het effect van de conjunctuur van elkaar te scheiden en daarom hebben we er voor gekozen om de tijdreeks zo lang mogelijk te maken (vanaf 2008 t/m 2018) en om in sommige gevallen de schattingen niet te baseren op slechts één model, maar op enkele varianten. De invloed van de conjunctuur bleek het beste de baanvindkansen te verklaren, wanneer deze met een vertraging van één jaar in het model werd meegenomen: de arbeidsmarkt voor mensen met een arbeidsbeperking reageert vertraagd op fluctuaties van de 'reguliere' arbeidsmarkt.

We relateren de baanvindkansen aan de volgende variabelen:

- Conjunctuur (aantal openstaande vacatures, gestandaardiseerd¹²⁶)
- Vrouw (effect) t.o.v. man (basis)
- Migrant¹²⁷ (effect) t.o.v. autochtoon (basis)
- woonregio 'midden' (effect) t.o.v. 'randstad' (basis)
- woonregio 'periferie Nederland' (effect) t.o.v. 'randstad' (basis)
- leeftijd '25-40 jaar' (effect) t.o.v. leeftijd <25 jaar (basis)
- leeftijd '40-55 jaar' (effect) t.o.v. leeftijd <25 jaar (basis)
- leeftijd '>=55 jaar' (effect) t.o.v. leeftijd <25 jaar (basis)
- Effect WBA: jaar >= 2015 (effect) t.o.v. jaar < 2015 (basis)

Hoewel de WBA formeel gestart is in mei 2015, benaderen we het effect van de WBA 'in ruime zin' door het verschil in baanvindkans te schatten tussen de periode 2015 t/m 2018 ten opzichte van de periode 2008 t/m 2014.

In onderstaande tabellen geven we voor de drie doelgroepen de regressieresultaten voor de baanvindkansen. We hebben voor de P-Wet (excl. Praktijkroute en Vso/pro) en voor de

¹²⁶ Gemiddeld 0 en standaardafwijking 1, berekend over de periode 2008 t/m 2018

¹²⁷ Niet-Nederlandse herkomst



Wajong elk twee varianten geschat: de eerste geeft het overall effect van de WBA (jaar $\geq$ 2015) en bij de tweede variant is dit effect verbijzonderd naar P-Wetters onder de 40 jaar en boven de 40 jaar. We geven in de tabellen steeds de geschatte coëfficiënten van de logistische regressie en daarnaast de daaruit berekende kansverhoging (of kansverlaging) in % ten opzichte van de basiswaarde. In de eerste variant is het effect van de WBA geschat als 10,8% hoger dan de basiswaarde van 24,5% baanvindkans. Dit betekent dat de WBA tot gevolg heeft dat de baanvindkans stijgt naar van 24,5% naar $1,108 \times 24,5\% = 27,1\%$, een toename van 2,6 procentpunten.

De aantallen datapunten zijn zeer groot en dit geeft in de regel zeer lage standaardfouten van de geschatte coëfficiënten. In onderstaande tabellen hebben we deze standaardfouten niet opgenomen omdat ze weinig meerwaarde geven. Daar waar sprake is van een niet-significante coëfficiënt (95%), hebben we een 0-waarde in de betreffende tabel geplaatst.

We hebben in de analyse een beperkt aantal controlevariabelen kunnen meenemen, de baanvindkans worden voor het grootste deel bepaald door andere en veelal niet meetbare factoren als fysieke en psychische gesteldheid, intrinsieke motivatie etc. Dit vertaalt zich in een lage verklaringsgraad van de modellen. In die zin zijn de modellen ongeschikt om baanvindkans van individuele personen te voorspellen, maar we achten ze wel geschikt om effectschattingen op te baseren.

De toelichting op de resultaten is te lezen in de hoofdtekst van dit rapport.

tabel 10 Resultaten effectschattingen baanvindkans doelgroep P_Wet

variabele	coefficient	kans in %		coefficient	kans in %
jaar $\geq$ 2015	0,138	10,8			
jaar $\geq$ 2015, $\leq$ 40 jaar				0,153	12,0
jaar $\geq$ 2015, $>$ 40 jaar				0,09	7,0
aantal vacatures 1jaar vertraagd (conjunctuur)	0,208	16,5		0,208	16,6
vrouw ipv man	-0,152	-11,0		-0,152	-11,0
migrant ipv autochtoon	-0,148	-10,7		-0,147	-10,7
midden regio ipv randstad	-0,025	-1,9		-0,025	-1,9
periferie ipv randstad	-0,195	-14,0		-0,194	-13,9
leeftijd 25-40 ipv $<$ 25 jaar	-0,659	-41,3		-0,658	-41,3
leeftijd 40-55 ipv $<$ 25 jaar	-1,147	-61,9		-1,114	-60,8
leeftijd 55+ ipv $<$ 25 jaar	-1,836	-79,9		-1,791	-79,1
basiswaarde baanvindkans	-1,123	24,5		-1,133	24,4
aantal datapunten	195.387			195.387	
Nagelkerke R2	0,067			0,067	

Bron: Panteia

Naast bovenstaande modelschattingen hebben we voor de P-Wet een check uitgevoerd om te zien of het WBA-effect op de baanvindkans wordt beïnvloed omdat een deel van de mensen met een arbeidsbeperking in het verleden geen beperking had en hogere baanvindkans hadden. Dit zou een onderschatting van het effect van de Wet banenafspraken inhouden, de baanvindkans zouden dan in de periode 2008 t/m 2014 gemiddeld hoger zijn dan in de periode daarna. Voor ex-Wajong-ers speelt dit niet, zij zijn op jonge leeftijd al arbeidsbeperkt, maar voor ex-WSW'ers kan dit wel het geval zijn evenals voor mensen die via een andere route in de P-Wet terecht zijn gekomen. Voor ex-WSW-ers konden we zien wanneer zij in de WSW zijn ingestroomd en door met dit instroommoment rekening te houden konden we analyseren in hoeverre dit het WBA effect (in positieve zin) zou beïnvloeden. Dit bleek niet het geval te zijn, de ex-WSW-ers hadden wel lagere baanvindkans dan andere P-Wetters, maar het had geen invloed op het effect van de WBA. Hoewel het een beperkte check betreft, geeft het een indicatie dat het effect van de WBA op de baanvindkans van P-Wetters niet te laag is ingeschat.

tabel 11 Resultaten effectschattingen baanvindkans doelgroep Wajong

variabele	coefficient	kans in %		coefficient	kans in %
jaar >= 2015	0,043	3,5			
jaar >= 2015, <= 40 jaar				0,043	3,5
jaar >= 2015, > 40 jaar				0	0,0
aantal vacatures 1jaar vertraagd (conjunctuur)	0,183	15,4		0,183	15,4
vrouw ipv man	-0,347	-24,8		-0,347	-24,8
migrant ipv autochtoon	-0,22	-16,4		-0,22	-16,4
midden regio ipv randstad	-0,032	-2,5		-0,032	-2,5
periferie ipv randstad	-0,084	-6,5		-0,084	-6,5
leeftijd 25-40 ipv <25 jaar	-0,526	-35,5		-0,526	-35,5
leeftijd 40-55 ipv <25 jaar	-1,291	-67,7		-1,307	-68,2
leeftijd 55+ ipv <25 jaar	-2,828	-92,7		-2,84	-92,8
basiswaarde baanvindkans	-1,364	19,6		-1,364	19,6
aantal datapunten	510,043			510,043	
Nagelkerke R2	0,034			0,034	

Bron: Panteia

Voor de doelgroep WSW hebben we bij de eerste variant het conjunctuureffect wel meegenomen en bij de tweede en derde variant niet. Dit is gedaan omdat het gevonden negatieve conjunctuureffect wellicht een schijneffect is (zie hoofdstuk 2) en we om die reden ook hebben gekeken naar een variant waarbij het conjunctuureffect niet is meegenomen. De derde variant is ook zonder conjunctuureffect geschat en geeft een verbijzondering van het WBA-effect naar twee leeftijdscategorieën.

tabel 12 Resultaten effectschattingen baanvindkans doelgroep WSW

variabele	coefficient	kans in %		coefficient	kans in %		coefficient	kans in %
jaar >= 2015	-0,145	-12,0		-0,154	-12,7			
jaar >= 2015, <= 40 jaar							-0,1	-8,4
jaar >= 2015, > 40 jaar							-0,177	-14,4
aantal vacatures 1jaar vertraagd (conjunctuur)	-0,136	-11,3						
vrouw ipv man	-0,187	-15,2		-0,182	-14,8		-0,181	-14,7
migrant ipv autochtoon	-0,05	-4,3		-0,044	-3,8		-0,044	-3,8
midden regio ipv randstad	0,255	24,5		0,259	24,8		0,259	24,8
periferie ipv randstad	0,226	21,4		0,223	21,1		0,223	21,1
leeftijd 25-40 ipv <25 jaar	-0,337	-25,9		-0,328	-25,3		-0,333	-25,6
leeftijd 40-55 ipv <25 jaar	-0,624	-43,1		-0,609	-42,2		-0,594	-41,4
leeftijd 55+ ipv <25 jaar	-0,905	-56,2		-0,864	-54,4		-0,842	-53,5
basiswaarde baanvindkans	-1,928	12,7		-1,908	12,6		-1,917	12,8
aantal datapunten	539,171			539,171			539,171	
Nagelkerke R2	0,016			0,014			0,014	

Bron: Panteia

Schattingresultaten baanverlieskansen

Voor de baanverlieskansen hebben we dezelfde methodiek toegepast als voor de baanvindkansen. Voor zover sprake is van een conjunctuureffect kan deze het beste onvertraagd worden meegenomen bij de verklaring van de baanverlieskansen. Naast de controlevariabelen die we ter beschikking hadden voor de baanvindkansen hebben we voor de baanverlieskansen de sector, waarin de mensen werkzaam zijn op het moment dat zij nog een baan hebben, toegevoegd.



Voor de doelgroep P-Wet hebben we te maken met een sterk effect van de conjunctuur en een (te) sterke interactie tussen dit effect en het effect van de WBA. We kunnen derhalve geen betrouwbare WBA effectschatting berekenen (ook geen indicatie). In onderstaande tabel wordt om die reden geen WBA-effect getoond (niet geschat) de resultaten geven dan ook alleen 'bijvangst'.

tabel 13 Resultaten effectschattingen baanverlieskans doelgroep P-Wet

variabele	coefficient	kans in %
aantal vacatures (conjunctuur)	-0,362	-26,6
vrouw ipv man	0,042	3,5
migrant ipv autochtoon	0,282	25,6
midden regio ipv randstad	0,034	2,9
periferie ipv randstad	0,168	14,7
leeftijd 25-40 ipv <25 jaar	0,093	8,0
leeftijd 40-55 ipv <25 jaar	0,058	4,9
leeftijd 55+ ipv <25 jaar	0,175	15,4
sector secundair ipv primair	-0,023	-1,9
sector tertiair ipv primair	0,127	11,0
sector quartair ipv primair	-0,218	-16,8
basiswaarde baanvindkans	-1589	17,0
aantal datapunten	132.470	
Nagelkerke R2	0,037	

Bron: Panteia

tabel 14 Resultaten effectschattingen baanverlieskans doelgroep Wajong

variabele	coefficient	kans in %
effect vanaf 2015	0	0
aantal vacatures (conjunctuur)	-0,375	-29
trendmatige ontwikkeling		
vrouw ipv man	0,184	17,8
migrant ipv autochtoon	0,403	42,5
midden regio ipv randstad	0	0
periferie ipv randstad	-0,035	-3,1
leeftijd 25-40 ipv <25 jaar	-0,354	-27,6
leeftijd 40-55 ipv <25 jaar	-1043	-62,3
leeftijd 55+ ipv <25 jaar	-1246	-69
sector secundair ipv primair	0,144	13,7
sector tertiair ipv primair	0,442	47,3
sector quartair ipv primair	0,068	6,3
basiswaarde baanvindkans	0,442	14,9
aantal datapunten	498411	
Nagelkerke R2	0,055	

Bron: Panteia

tabel 15 Resultaten effectschattingen baanverlieskans doelgroep WSW

variabele	coefficient	kans in %		coefficient	kans in %
effect vanaf 2015	-0,488	-35,5		-0,039	-3,4
aantal vacatures (conjunctuur)	0,009	0,8		-0,039	-3,4
trendmatige ontwikkeling				-0,077	-20,8
vrouw ipv man	0,282	27,4		0,286	28,6
migrant ipv autochtoon	0,231	22		0,232	22,7
midden regio ipv randstad	0,318	31,3		0,316	32
periferie ipv randstad	0,152	14,1		0,153	14,5
leeftijd 25-40 ipv <25 jaar	-0,332	-25,6		-0,31	-24,5
leeftijd 40-55 ipv <25 jaar	-0,305	-23,8		-0,28	-22,4
leeftijd 55+ ipv <25 jaar	-0,367	-27,9		-0,3	-23,8
sector secundair ipv primair	-0,524	-37,6		-0,521	-38
sector tertiair ipv primair	0,334	33		0,33	33,6
sector quartair ipv primair	-0,223	-17,9		-0,206	-17
basiswaarde baanvindkans	-1944	12,5		-1755	10,5
aantal datapunten	327.137			327.137	
Nagelkerke R2	0,025			0,028	

Bron: Panteia

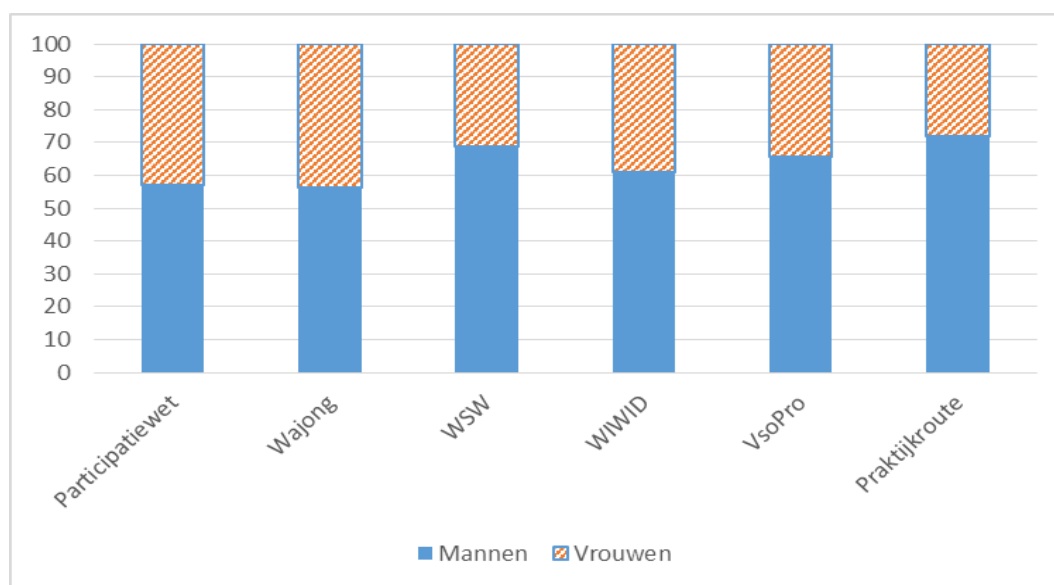
Voor de WSW zien we nauwelijks een verband met het verloop van de conjunctuur (figuur 6.11 in de hoofdtekst), maar constateren we wel een trendmatige daling van de baanverlieskansen die ruim voor de invoering van de WBA al zichtbaar is. De trendmatige daling zou het gevolg kunnen zijn van gevoerd beleid (los van de WBA) om WSW-ers aan het werk te houden, maar dit valt niet hard te maken. We hebben daarom voor de WSW een modelvariant geschat, waarin de conjunctuur is meegenomen als verklarende factor en we hebben een modelvariant geschat, waarin zowel de conjunctuur als een autonome trendmatige ontwikkeling zijn meegenomen als verklarende factoren voor de baanverlieskansen. We zien in beide gevallen dat wanneer we de trend als verklarende factor meenemen, dat er dan nauwelijks nog een effect van de WBA overblijft.



Bijlage 7 Kenmerken populatie doelgroepregister

Eén van de resultaten van de banenafspraken is de omvang en samenstelling van het doelgroepregister. Hoeveel mensen zijn in het doelgroepregister geplaatst, uit welke doelgroep zijn ze afkomstig en wat zijn hun kenmerken. In paragraaf 4.2.2. is al ingegaan op de ontwikkeling van de omvang van het doelgroepregister en de samenstelling naar WSW, P-Wet en Wajong. In deze bijlage kijken we wat dieper naar de samenstelling van het doelgroepregister. We hebben daartoe microdata van het CBS geanalyseerd en gegevens de resultaten voor het doelgroepregister 2017, het meest recente beschikbare bestand van het CBS, dat door UWV aan het CBS is opgeleverd.

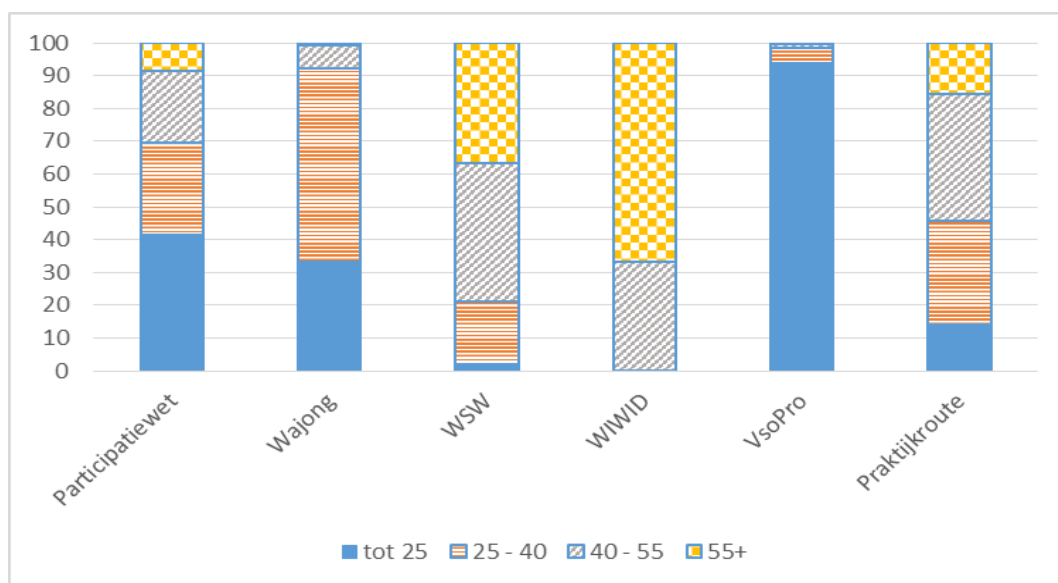
figuur 20 Verdeling doelgroepregister 2017, per doelgroep naar geslacht



Bron: UWV, CBS

In bovenstaande figuur zien we de verdeling van het doelgroepregister 2017 per doelgroep, uitgesplitst naar geslacht. We zien dat voor alle doelgroepen het % mannen boven de 50% ligt en dat de WSW en de Praktijkroute het grootste aandeel mannen kent van rond de 70%. Opvallend genoeg is het aandeel mannen bij de groep Participatiewet (niet via de Praktijkroute) samen met de Wajong het laagst.

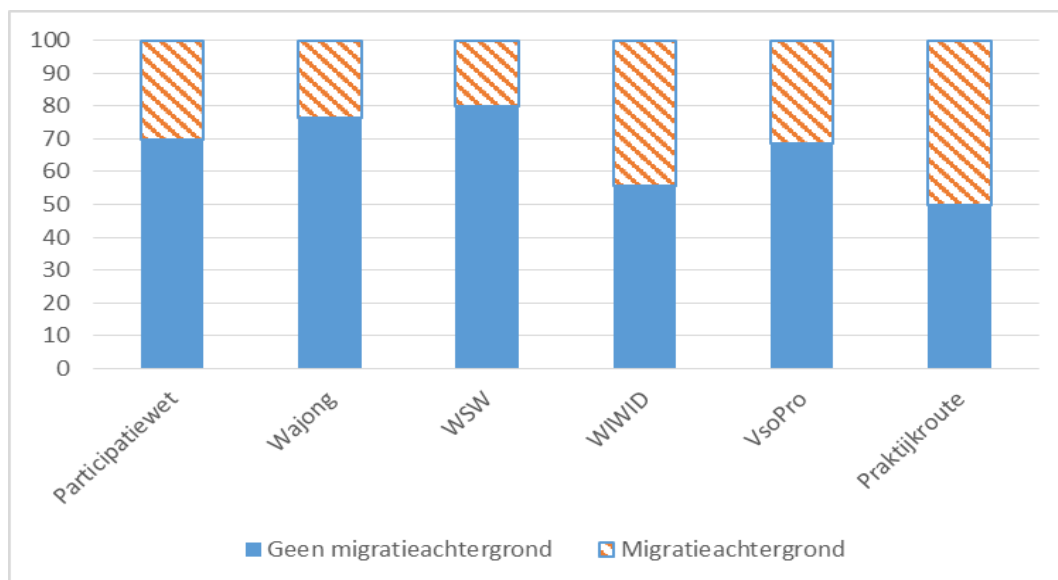
figuur 21 Verdeling doelgroepregister 2017 per doelgroep naar leeftijd



Bron: UWV, CBS

Wat betreft de verdeling naar leeftijd valt op de WIWID groep verreweg het oudst is, gevolgd door de WSW. Uiteraard is de Vso/pro groep het jongst en zien we bij de Praktijkroute dat deze niet alleen uit jongeren maar ook uit 55+-ers bestaat.

figuur 22 Verdeling doelgroepregister 2017 per doelgroep naar etniciteit



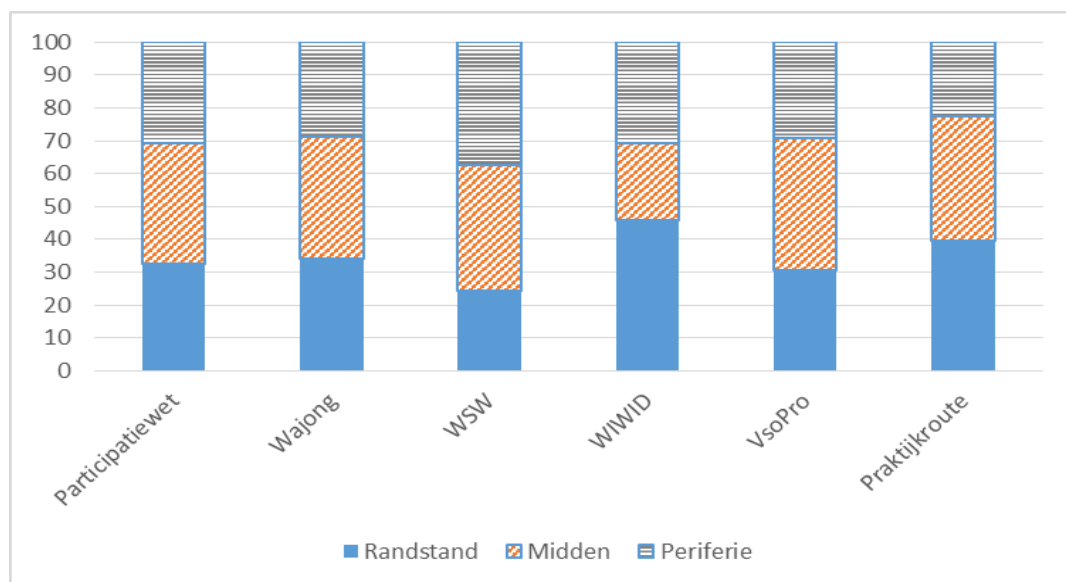
Bron: UWV, CBS

In bovenstaande figuur zien we de verdeling naar etniciteit, waarbij migratieachtergrond is gedefinieerd als 'niet in Nederland geboren of één van de ouders is niet in Nederland geboren'. De Praktijkroute kent het grootste aandeel met



een migratieachtergrond (50%) en de Wajong en de WSW hebben het laagste aandeel van rond de 20%.

figuur 23 Verdeling doelgroepregister 2017 per doelgroep naar woonregio



Bron: UWV, CBS

In bovenstaande figuur zien we de verdeling van het doelgroepregister naar regio. We zien dat het grootste deel van de WSW-ers woonachtig zijn in de perifere regio en dat de WIW/ID-ers zich voor bijna 50% in de Randstad bevinden. De Praktijkroute zien we vooral in de Randstad en de midden regio en in mindere mate in de Perifere regio. De Participatiewetters zijn redelijk gelijk verdeeld over de 3 regio's.

