

TELLINGEN BANENAFSPRAAK

HET SUCCES ONTRAFELD



Samenvatting

Inspanningen en rooskleurige resultaten

Sinds de start van de Participatiewet in 2015 hebben werkgevers en uitvoeringsorganisaties inspanningen verricht om mensen met een beperking aan een baan te krijgen, bij voorkeur in een zo regulier mogelijke werkomgeving. Gemeenten, bestaande sociale werkbedrijven en nieuwe sociale ondernemingen zijn hiermee voortvarend aan de slag gegaan. In het sociaal akkoord van 2013 is de landelijke doelstelling overeengekomen om 125.000 extra banen in 2026 te realiseren voor mensen met een beperking. Sinds 2015 worden jaarlijks de resultaten van deze banenafpraak gemeten en gepubliceerd.

De resultaten laten ieder jaar een forse groei van het aantal banen zien, waarmee de beoogde doelstelling jaarlijks wordt overtroffen. Niet in iedere gemeente of regio is sprake van een forse groei van het aantal banen. Afgelopen jaren zijn door betrokkenen in de uitvoering ook wel vraagtekens geplaatst bij de soms wel erg rooskleurige landelijke resultaten van de banenafpraak. Anderzijds was er gezien de op zichzelf positieve maatschappelijke dynamiek weinig reden om kritisch de precieze cijfers ter discussie te stellen.

In het najaar van 2019 is door het Sociaal Cultureel Planbureau in samenwerking met andere externe onderzoeksbureaus een evaluatie van de Participatiewet opgesteld. Uit deze evaluatie blijkt dat de resultaten van de Participatiewet tegenvallen. De kans op werk is voor de onderzochte doelgroepen vrijwel niet toegenomen. Sommige partijen en belangenorganisaties menen dat aanpassingen gewenst zijn, anderen trekken hieruit zelfs de conclusie dat de Participatiewet mislukt is.

Geven aanleiding tot nader onderzoek

Dit is aanleiding geweest voor Cedris om nauwkeuriger te willen onderzoeken hoe de positieve resultaten van de banenafpraak van de afgelopen jaren zich verhouden tot de kritische evaluaties over de Participatiewet. Verantwoordingsinformatie is altijd afhankelijk van de gehanteerde definities en de wijze van tellen. Belangrijker dan de precieze getallen is de achterliggende vraag of de destijds beoogde maatschappelijke doelstelling redelijkerwijs is gerealiseerd, en of de gehanteerde doelstelling en wijze van monitoring toekomstbestendig is.

In dit onderzoek is bekeken is hoe de resultaten van de banenafpraak gemeten zijn en of de resultaten vergelijkbaar en verifieerbaar zijn met andere openbaar beschikbare informatiebronnen.

De metingen van de banenafpraak zijn gebaseerd op het aantal personen dat in het zogenoemde doelgroepregister staan ingeschreven. Complicerend voor de tellingen is dat in de afgelopen vijf jaar een groot aantal wijzigingen heeft plaatsgevonden in definities, telcriteria en dat er extra doelgroepen aan het doelgroepregister zijn toegevoegd. In hoofdstuk 1 laten we zien welke wijzigingen hebben plaatsgevonden. Strikt methodisch bekeken is het eigenlijk al niet verantwoord om op basis van al deze wijzigingen in de doelgroepregister beleidsconclusies te trekken uit de gemeten aantallen.

De cijfers van de banenafspraken ontrafeld

Uit de 5^e banenmeting 2019 zijn er volgens de 5^e banenmeting **53.000** extra werkzame personen (62.000 banen) aan een reguliere baan geholpen sinds de start van de nulmeting (2012). Als we deze metingen analyseren, dan zien we dat ongeveer 41.000 het gevolg zijn van wijzigingen in definities en extra toevoegingen aan de onderzoeksgroep. Het daadwerkelijke aantal *extra* werkzame personen ligt daarmee in werkelijkheid zo'n 80% lager op **12.000**.

De resultaten zijn in de officiële metingen gepresenteerd in drie deelgroepen: de WSW, de Wajong en de Participatiewet. Per categorie is in dit rapport onderzocht hoe de meting tot stand is gekomen door deze te vergelijken met andere informatiebronnen.

- In de categorie WSW is vooral sprake van een vertekening doordat tussentijds een wijziging in de definitie van detacheren heeft plaatsgevonden, hetgeen in de tellingen tot een positief effect heeft geleid van 10.000 personen (hoofdstuk 3).
- Bij de categorie Wajong hebben medewerkers deels ander werk gekregen (i.p.v. nieuw aan het werk) en worden voorheen ingestroomde en alweer uitgestroomde medewerkers ook als een blijvend succes meegeteld. Dit geeft een extra positief effect van 10.000 personen (hoofdstuk 4).
- Bij de categorie Participatiewet worden vanaf 2015 alle VSO/Pro-leerlingen meegeteld. Dit betreft ook veel leerlingen die in voorgaande jaren (zonder banenafspraken) gewoon regulier aan het werk zouden zijn gekomen. Hierdoor worden ongeveer 11.000 personen extra toegerekend (hoofdstuk 5)
- Tenslotte zien we dat in de meting banenafspraken de oorspronkelijke doelgroep WSW voor een gedeelte niet is opgenomen. Dit betreft medewerkers op de interne afdelingen en het zogenoemde werken op locatie (bijvoorbeeld in de groenvoorziening of schoonmaak). Bij deze groep zien we de afgelopen jaren een grote daling van het aantal WSW-medewerkers, die maar ten dele wordt gecompenseerd door instroom van de doelgroep nieuw beschermt. Doordat deze groep niet in het doelgroepregister is opgenomen en daardoor de minder positieve ontwikkelingen niet worden meegeteld, is er sprake van een vertekening van 8.000 personen.

Vervolgens is in dit onderzoek gekeken wat deze landelijke bevindingen betekenen voor de resultaten van de banenafspraken in de 35 arbeidsmarktregio's (hoofdstuk 7). Met de hierboven besproken factoren kunnen de regionale verschillen in de banenafspraken vrijwel volledig verklaard worden. Dit bevestigt daarmee de robuustheid van de in dit rapport gehanteerde analyse. De in de officiële factsheets gepresenteerde gegevens per arbeidsmarktregio hebben dezelfde vertekende factoren als de landelijke metingen.

Een vooruitblik naar 2026

Tenslotte is in dit onderzoek bekeken wat de huidige wijze van tellen betekent voor de ontwikkeling van de banenafspraken voor de komende jaren (2020-2026). Doordat ieder jaar opnieuw een groep van VSO/Pro-leerlingen in het doelgroepregister erbij komt, en geen oudere groep het doelgroepregister verlaat, gaan de aantallen op de langere termijn automatisch oplopen. Dit effect wordt versterkt als de komende jaren de VSO/Pro-leerlingen die nu zijn doorgestroomd naar het vervolgonderwijs op de langere termijn ook een baan gaan krijgen. Zonder enige extra beleidsinspanning kan dan al in 2023 aan de banenafspraken zijn voldaan (hoofdstuk 8).

Aanbevelingen voor de toekomst

1. Heroverweeg wat voor de komende jaren een passende doelstelling is voor de banenafspraken tot en met 2026. Door definitiewijzigingen en de autonome jaarlijkse groei van nieuwe doelgroepen in het doelgroepregister, is het doelgroepregister als basis om extra banen te tellen steeds verder geërodeerd. Een beleidsdoel stellen is zinvol als het realiseren hiervan een serieuze inspanning impliceert.
2. Pas de wijze van monitoring aan en zorg voor een aansluiting bij de gangbare statistieken:
 - de jaarresultaten van de Wajong (rapportages UWV)
 - de aantallen loonkostensubsidie en beschut werk (CBS)
 - de aantallen VSO/Pro-leerlingen (CBS/DUO)
 - de aantallen WSW (sectorinformatie Cedris/ onderzoeken Panteia)

Deze gegevens zijn verifieerbaar en goed herleidbaar tot regio's, gemeenten en uitvoeringsorganisaties (onderwijsinstellingen en werkbedrijven). Separate tellingen op basis van het doelgroepregister zijn hiervoor niet nodig, en werken verstorend. Op deze wijze kunnen op een onafhankelijke en objectieve wijze de resultaten van de banenafspraken worden verzameld en gepresenteerd.

3. De ongeschiktheid van het doelgroepregister als basis om de extra banen te tellen, moet niet verward worden met de toegevoegde waarde die inschrijving in het doelgroepregister voor de werknemer kan hebben.

Werkgevers en uitvoeringsorganisaties ervaren dat de 'no-risk-polis' toegevoegde waarde heeft, zoals deze nu voor personen met loonkostensubsidie en VSO/Pro-leerlingen kan worden ingezet. Onderzoek daarom met name bij leerlingen van de VSO/Pro-scholen wat de gewenste reikwijdte en duur is van deze dienstverlening.

Het is zeker niet altijd in het belang van de leerling als verderop in zijn loopbaan, hij/zij geregistreerd blijft in het doelgroepregister. Bij veel van deze jongeren is op dat moment in hun leven sprake van een ontwikkelstoornis. Dit wil echter niet zeggen dat de beperking een permanent karakter heeft en zij als zodanig geregistreerd zouden moeten blijven.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
Inleiding.....	5
1. De banenafpraak en de meting	7
2. De resultaten banenafpraak 2015-2019.....	10
3. De ontwikkeling van de WSW in de banenafpraak.....	11
4. De ontwikkeling van de Wajong in de banenafpraak.....	12
5. De ontwikkeling van de doelgroep Participatiewet in de banenafpraak	14
6. De ontwikkeling van de doelgroep beschut/overig	18
7. De resultaten in de 35 arbeidsmarktregio's.....	19
8. Vooruitblik voor de periode 2020-2026.....	22
BIJLAGE: de ontstaansgeschiedenis van banenafpraak en de wijze van tellen.....	24

Inleiding

Het vraagstuk

In november 2019 is de landelijke evaluatie van de Participatiewet verschenen. Een aantal kritische conclusies wordt getrokken. Zo blijkt dat de ambitie van de inclusieve arbeidsmarkt nog niet wordt gerealiseerd en de kans op werk bij verschillende doelgroepen niet of nauwelijks is toegenomen. Tegelijkertijd lijken met de mooie resultaten van de banenafpraak de oorspronkelijke doelstellingen ruimschoots te worden behaald. Tegen deze achtergrond had Cedris behoefte aan een verdiepingsslag, leidend tot voorliggend onderzoeksrapport waarin uitgezocht is:

1. in welke mate de tellingen van de banenafpraak een zuiver beeld geven van de extra banen die voor de doelgroep met een beperking zijn gerealiseerd
2. wat de huidige samenstelling van het doelgroepregister leert over de dienstverlening aan de gemeentelijke doelgroep

De werkwijze

De jaarlijkse resultaten van de banenafpraak, vastgelegd in de nulmeting over het jaar 2012 en de achtereenvolgende metingen 2015-2019 en factsheets zijn geanalyseerd. De analyse is gedaan door de informatie te vergelijken met andere landelijke en regionale gegevensbronnen over aantallen van de dezelfde doelgroepen.

Onderwerp	Gehanteerde gegevensbronnen
Banenafpraak	Factsheets Nulmeting en vervolgmetingen
WSW	UWV Monitor Arbeidsparticipatie Sectorinformatie Cedris Panteia-onderzoeken CBS Statline WIW/ID Meicirculaires P-wet
Wajong	UWV Monitor Jaarverslagen UW en kwantitatieve informatie
P-wet	CBS Statline LKS Evaluatie P-wet SCP-rapport CBS/ DUO: VSO/Pro-leerlingen Tendrapportages Sectorraad Praktijkonderwijs

Bij deze analyse is in eerste instantie gekeken naar de vergelijkbaarheid/herkenbaarheid van de data en vervolgens of de inzichten van de banenafpraak bij de andere gegevensbronnen tot zelfde en/of aanvullende inzichten leiden.

Een belangrijk en waardevol hulpmiddel was het recent verschenen rapport UWV Monitor Arbeidsmarktparticipatie 2019. Het gedetailleerde hoofdstuk 7 bood de gelegenheid om dieper in te gaan op de afzonderlijke delen van de banenafpraak en maakten een goed inhoudelijk vergelijk mogelijk met andere gegevensbronnen.

De opbouw

De opbouw van het rapport is als volgt:

- In hoofdstuk 1 lichten we toe hoe de banenafpraak en de meting tot stand zijn gekomen.
- Hoofdstuk 2 laat vervolgens zien hoe de resultaten zijn verdeeld in drie hoofdcategorieën: de WSW, de Wajong en de Participatiewet.
- In hoofdstuk 3 tot en met 5 wordt voor deze hoofdcategorieën aan de hand van alternatieve informatiebronnen geanalyseerd wat de gerealiseerde *extra* banen zijn.
- In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de 'niet-gedetacheerden' in de nulmeting, en welk verlies van banen daarin is ontstaan.
- Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 gekeken of en in hoeverre de landelijke conclusies die getrokken zijn voor de hoofdcategorieën ook en in welke mate van toepassing zijn voor de 35 arbeidsmarktregio's.
- Hoofdstuk 8 sluit af met een vooruitblik voor de periode 2020-2026 als deze wijze van meting met ongewijzigd beleid wordt gecontinueerd.
- In de bijlage wordt een kwalitatieve terugblik gegeven hoe de banenafpraak is ontstaan. Vanuit begrijpelijke inhoudelijke motieven zijn definities verruimd, waardoor geleidelijk een onoverzichtelijk geheel van tellingen is ontstaan.

Robert Capel, 09 september 2020

1. De banenafpraak en de meting

De doelstelling

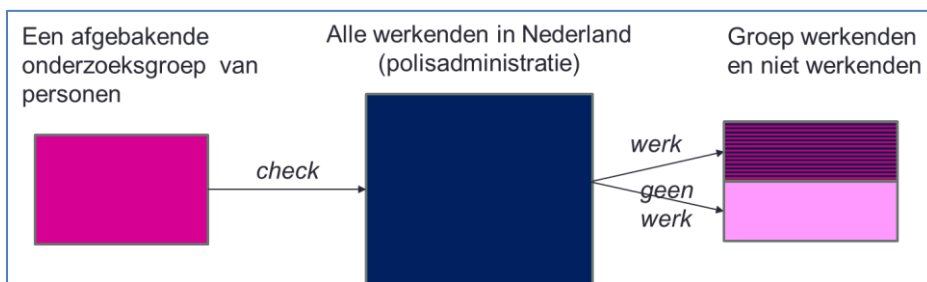
In het sociaal akkoord van april 2013 hebben kabinet en sociale partners afgesproken dat er in 2026 in totaal 125.000 extra banen voor arbeidsbeperkten moeten zijn. De marktsector moet voor 100.000 banen zorgen, de overheidswerkgevers voor 25.000 banen.

In de Wajong-regelingen (de oude Wajong-regeling en de Wajong-2010-regeling) zaten ongeveer 250.000 personen met een beperking, meestal jongeren, waarvan het redelijkerwijs de helft zou moeten kunnen werken, maar dit was destijds nog niet het geval. Met extra inspanningen van werkgevers (markt en overheid samen) en de decentralisatie van de Participatiewet moest deze maatschappelijke opgave worden gerealiseerd.

Naast deze opgave was het stopzetten van de WSW aan de orde, waarbij in de toekomst de nieuwe doelgroep met een beperking gebruik kon maken van de voorzieningen loonkostensubsidie en beschut werk. De doelstelling van het sociaal akkoord was niet om aan deze vervangingsvraag te voldoen. Expliciet doel was het creëren van extra banen, om daarmee een antwoord te kunnen op de maatschappelijke problematiek.

De onderzoeksgroep en de meting

Voor de meting van de *extra* banen is gebruik gemaakt van een afgebakende onderzoeksgroep van personen (het zogenoemde 'doelgroepregister'). Op persoonsniveau is gecontroleerd of deze persoon werk heeft of niet. Dit gebeurt met gegevens uit de polisadministratie¹. In dit bestand staan alle Nederlandse dienstbetrekkingen die frequent wordt geactualiseerd. Voor wat betreft het feitelijk en actueel zicht op het aantal banen in Nederland vormt dit de meest betrouwbare en nauwkeurige bron.



In de nulmeting en de volgende metingen is dezelfde procedure gevolgd. Van een vooraf afgebakende groep personen wordt bij iedere meting in de polisadministratie gecheckt of deze al respectievelijk nog steeds een baan hebben.

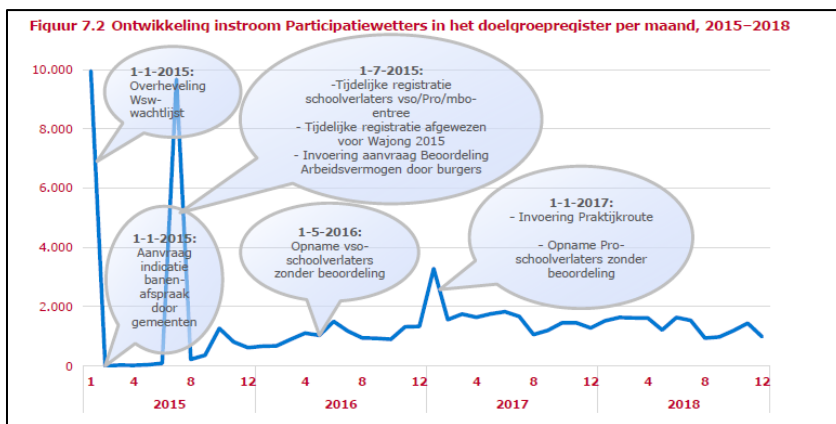
Voor de kwaliteit van de analyse en de uiteindelijke conclusies is het daarom van belang hoe de onderzoeksgroep van personen is samengesteld die wordt 'losgelaten' op de polisadministratie. Met

¹ De Polisadministratie is een register waarin de meeste Nederlandse inkomstgegevens worden opgeslagen. Hieronder vallen de arbeidsvergoedingen van werkgevers aan werknemers, maar ook bijvoorbeeld sociale uitkeringen, lijfrentes en pensioenen. Al deze gegevens worden ontleend aan de gegevens uit de loonaangifte. Het register wordt beheerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

andere woorden: voor een goede beoordeling van de resultaten is van belang hoe het doelgroepregister is samengesteld en in de loop der tijd is gevuld.

De samenstelling en vulling van het doelgroepregister

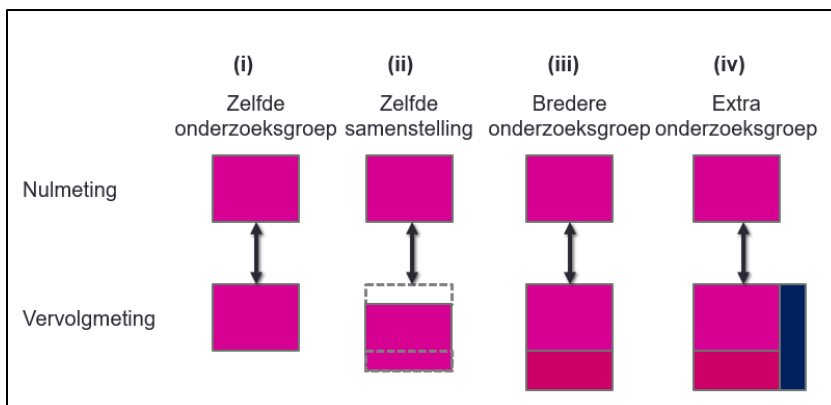
In de afgelopen jaren zijn verschillende wijzigingen opgetreden in de registratie en verzameling van het doelgroepregister. Om wille van de quotumwet hebben sociale partners en andere betrokken instanties er waarde aan gehecht om verschillende doelgroepen toe te voegen aan het doelgroepregister, zodat zij niet 'op achterstand zouden worden gezet' ten opzichte van andere doelgroepen. Zo zijn bijvoorbeeld de vanuit de WSW gedetacheerde medewerkers aan het register toegevoegd. Ofschoon vanuit inhoudelijke motieven begrijpelijk, heeft de toevoeging van doelgroepen geleid tot een bonte verzameling van verschillende groepen, die de transparantie en beleidsverantwoording niet ten goede zijn gekomen (hoe homogener, hoe transparanter). In de UWV Monitor Arbeidsmarktparticipatie is schematisch weergegeven welke wijzigingen hebben plaatsgevonden. Dit is logischerwijs ook van invloed geweest op de daadwerkelijke instroom in het doelgroepregister.



We zien dat sinds de nulmeting vijf majeure wijzigingen hebben plaatsgevonden in het opnemen in het doelgroepregister en de wijze van registreren.

Wijzigingen in de onderzoeksgroep en de gevolgen voor de te hanteren methodiek van tellen

Voor een goed begrip van de tellingen banenafpraak is van belang om zicht te hebben op de gevolgen die de wijzigingen in de onderzoeksgroep met zich meebrengen. Deze wijzigingen kunnen in belangrijke mate de uitkomsten bepalen. In onderstaande figuur onderscheiden we vier verschillende (theoretische) situaties:



- i. Een gebruikelijke werkwijze is dat van dezelfde onderzoeksgroep van personen in meerdere tijdstippen gekeken wordt, hoe deze zich ontwikkelen. Als dit meerdere jaren herhaald wordt, is dat een analyse van cohorten.
- ii. In de tweede werkwijze zien we dat de onderzoeksgroep in de loop der tijd verandert (personen stromen bijvoorbeeld jaarlijks in of uit) maar de omschrijving van de onderzoeksgroep als zodanig blijft dezelfde. Een voorbeeld is de analyse van vroegtijdige schoolverlaters. De samenstelling van de scholieren verandert, maar de ontwikkeling van het *percentage* in de tijd geeft waardevolle beleidsinformatie.
- iii. In de loop van de tijd kan het ook zijn dat de onderzoeksgroep in omvang wijzigt, bijvoorbeeld doordat een definitie of telcriterium verandert. Zeker bij reeksen over meerdere jaren komt dat op allerlei beleidsterreinen voor. Het is dan niet altijd mogelijk om de historische data met terugwerkende kracht aan te passen aan nieuwe definities. In de cijfers leidt dit dat soms tot een trendbreuk, en is het wenselijk om deze in de rapportages toe te lichten².
- iv. De vierde categorie leidt tot een statistisch onoverzichtelijke situatie. Een nieuwe groep wordt toegevoegd aan de onderzoeksgroep, die moeilijk of misschien zelfs niet vergelijkbaar is met de nulmeting. In de bekende beeldspraak van appels en peren, geldt dat als eerst appels werden geteld, en daarna peren aan de telling worden toegevoegd, dat het nog steeds uitermate zinvol kan zijn om in de toekomst de ‘stuks fruit’ te tellen. De telling heeft daarmee dan een andere betekenis gekregen (namelijk ‘fruit tellen’) en niet goed meer vergelijkbaar met de eerste tellingen (‘appels tellen’).

Kijkend naar de samenstelling van het doelgroepregister en de wijze van registreren komen we elementen tegen van dezelfde onderzoeksgroep (WSW), verbreding van de onderzoeksgroep (instroom en uitstroom Wajong) en toevoegingen van nieuwe onderzoeksgroep (VSO/Pro).

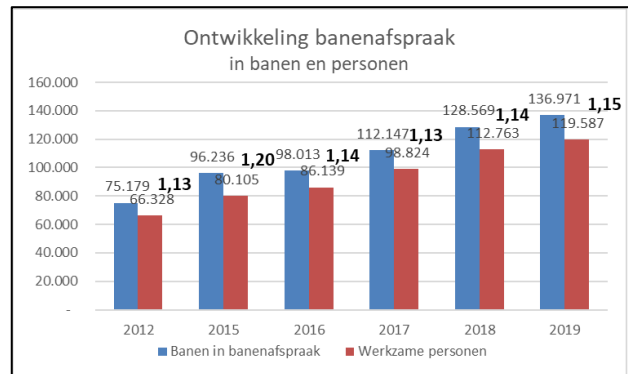
Conclusie

Voor rekenmeesters zijn tellingen die gebaseerd zijn op een voortdurend wijzigende database een ‘statistische gruwel’. Afgelopen jaren heeft in het doelgroepregister een aantal wijzigingen plaatsgevonden in definities, telcriteria en zijn extra doelgroepen toegevoegd. De desbetreffende wijzigingen kunnen vanuit inhoudelijke overwegingen wenselijk zijn geweest, maar hebben de transparantie van de tellingen geen goed gedaan. Vanuit methodisch perspectief is grote voorzichtigheid geboden bij het trekken van conclusies uit de tellingen en de trends.

² Ter illustratie: ook de omschrijving en de duur van de WW is in de loop der jaren periodiek aangepast, waardoor de uitkomsten wijzigen

2. De resultaten banenafpraak 2015-2019

In de figuur is de ontwikkeling van de banenafpraak weergegeven: het aantal banen is sinds de nulmeting van eind 2012 van 75.000 banen gestegen naar 137.000 banen eind 2019, een stijging van **62.000** banen. Uitgedrukt in personen zien we trendmatig een min of meer vergelijkbare stijging: in 2012 betrof de nulmeting 66.000 personen en is gestegen naar 120.000 personen; een stijging van afgerond **53.000** personen.

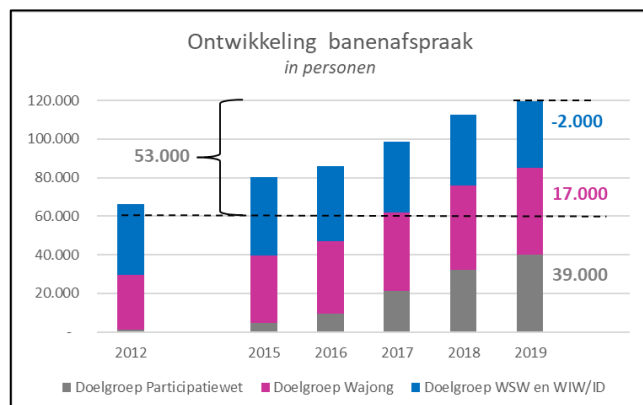


De banenafpraak hanteert als definitie voor een baan dat deze 25,5 uur in de week betreft. Dat betekent dat twee banen van 12,75 uur samen als één tellen, en één baan van 31 uur als 1,2 baan.

In de figuur zien we ook de verhouding tussen het aantal banen en het aantal personen weergegeven. Afgezien van een uitschieter in 2015 met een factor 1,20 ligt deze factor in de orde van 1,15³. Dit betekent niet dat de personen uit de doelgroep meerdere banen per persoon hebben. Het zijn berekende banen. De gehanteerde uren definitie is van invloed op het aantal 'getelde banen'. Als we kijken naar andere gegevensbronnen dan blijkt dat 25,5 uur laag is om als gemiddelde te hanteren. Andere bronnen wijzen eerder op een gemiddelde van ongeveer 28 uur. De gehanteerde definitie overschat daarmee het aantal daadwerkelijke banen⁴.

In dit onderzoek richten we ons op de ontwikkeling van het aantal werkzame personen in de banenafpraak: hierdoor is de uren definitie geen versturende factor en wordt omdat andere statistieken ook in personen tellen een beter vergelijk mogelijk. In onderstaande figuur staan de werkzame personen uit de banenafpraak samengevat, waarbij een onderverdeling is gemaakt naar drie groepen uit het doelgroepregister: de WSW, de Wajong en de doelgroep Participatiewet⁵.

We zien dat de stijging van **53.000** personen grotendeels tot stand komt door de doelgroep Participatiewet (+39.000) en de Wajong (+17.000) en dat bij de doelgroep WSW sprake is van een beperkte daling (-2.000). In de volgende drie hoofdstukken wordt de ontwikkeling van het aantal werkzame personen bij deze drie groepen achtereenvolgens geanalyseerd.



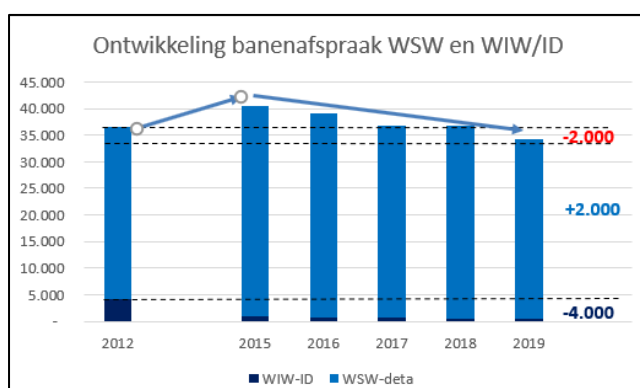
³ Een belangrijk deel van de verschuivingen 2012-2015 wordt veroorzaakt door de definitie van detacheringen in de WSW. Omdat de WSW gemiddeld banen van langere duur (gemiddeld 30,5 uur) leidt tot een grotere stijging van het aantal banen.

⁴ Bij de doelgroep WSW is de gemiddelde baan 0,85 f.t.e. (30,5 uur), bij de personen die met LKS bij en via werkbedrijven zijn geplaatst is deze gemiddeld 28 uur. Een factor die bij de hoogte van de aanstelling kan spelen, is dat met een aanstelling van 28 uur de desbetreffende werknemer uit een bijstandssituatie wordt geholpen.

⁵ Bij de telling banenafpraak wordt bij de doelgroep Participatiewet meegerekend: indicatie banenafpraak inclusief praktijkroute, leerlingen VSO/Pro, afgewezen Wajong-aanvragen en tijdelijke registraties. Bij de doelgroep WSW: de WSW begeleid werk, WSW-detacheringen en WIW/ID-banen. Bij de doelgroep Wajong de oude Wajong-regeling en de 2010-Wajongregeling studie- en werkregeling, en Wajong en WSW begeleid werk (zie toelichting bij tellingen banenafpraak).

3. De ontwikkeling van de WSW in de banenafsprak

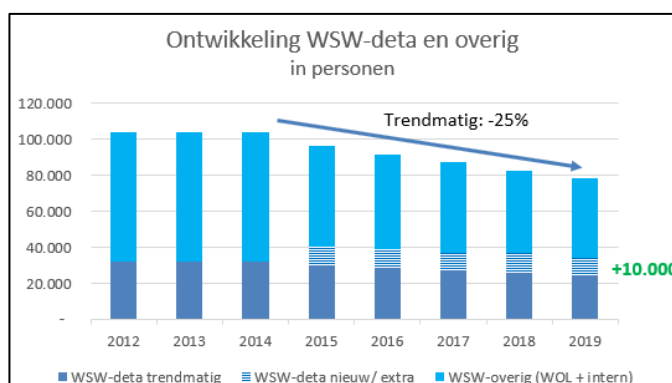
De eerste categorie van de banenafsprak betreft de WSW-detacheringen en de WIW/ID. We zien dat met de nulmeting in 2012 van 36.000 personen na een initiële toename in 2015, de aantallen geleidelijk teruglopen tot een totaal van 34.000 in 2019, daarmee leidend tot een verschil van -2.000 over de periode 2012-2019. Voor een nauwkeuriger begrip hebben we deze gegevens gesplitst in de WSW-



detacheringen en WIW/ID⁶. Dan zien we dat in de periode 2012-2019 de WIW-ID banen met 4.000 banen zijn gedaald naar vrijwel nihil. Het aantal WSW-gedetacheerden is met +2.000 gestegen.

Als we inzoomen op de WSW-populatie dan zien we dat de *gehele* populatie de jaren 2015-2019 met 26.000 personen is afgenomen (25%) van de doelgroep. Tegelijkertijd is het aandeel dat in het doelgroepregister wordt geregistreerd als WSW-gedetacheerd toegenomen van 32.000 naar 34.000. In de praktijk zijn dit helemaal geen extra banen. De WSW-medewerkers zijn nog steeds in dienst bij dezelfde werkgever (het SW-bedrijf). De definities/werkvormen en contractvormen zijn verschoven. Werk dat voorheen 'werken op locatie' heette, is nu bijvoorbeeld geregistreerd als een groepsdetachering.

Dit maakt voor de telling van de banenafsprak fors uit. In onderstaande figuur hebben we het aantal gedetacheerden trendmatig weergegeven. Dan zou sprake zijn geweest van een daling van 32.000 naar 24.000. Het verschil van 10.000 wordt veroorzaakt door de gehanteerde definitie van detacheren en de wijze waarop deze vervolgens geteld is. Hiermee is de onderzoeksgroep die het doelgroepregister wordt meegeteld vanaf 2015 uitgebreid; het zijn geen extra banen.



Samenvattend

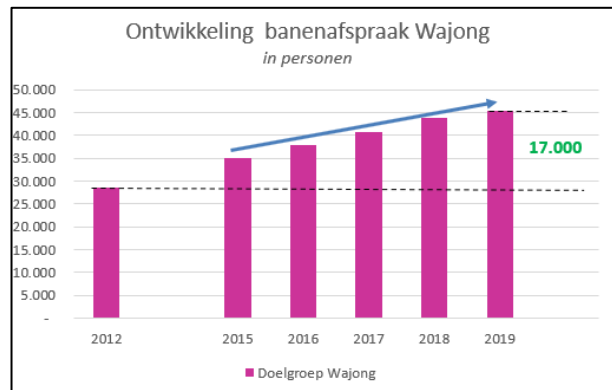
In onderstaande tabel staan de bevindingen samengevat voor de categorie WSW: rekening houdend met de vertekening door de definitie van detacheren is er in deze categorie niet sprake van een verlies van 2.000, maar een verlies van 12.000 banen per persoon.

	Nulmeting 2012	Meting 2019	Resultaat Banenafsprak	Definitie detacheringen	'Extra banen'
Doelgroep WSW en WIW/ID	36.000	34.000	-2.000	-10.000	-12.000
wv WIW/ID	4.000	0	-4.000		-4.000
wv WSW-deta	32.000	34.000	2.000	-10.000	-8.000

⁶ De tellingen van de WIW/ID in de banenafsprak zijn afkomstig van het CBS. Deze zelfde gegevens zijn in deze analyse gebruikt, en in mindering gebracht op het totaal, resulterend in de WSW-detacheringen. In 2012 was er nog sprake van 4.300 WIW/ID-banen, in 2019 teruggelopen tot 460 personen (in tabel afgerond 0).

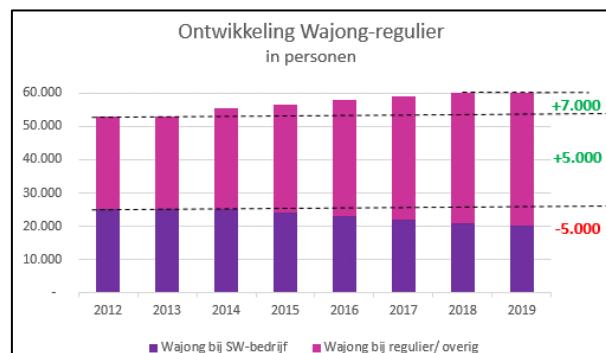
4. De ontwikkeling van de Wajong in de banenafpraak

De tweede categorie van de banenafpraak betreft de Wajong. We zien dat met de nulmeting in 2012 van 29.000 personen de aantallen geleidelijk zijn opgelopen tot een totaal van 46.000 in 2019, daarmee leidend tot een verschil van **17.000** over de periode 2012-2019. In de afgelopen jaren zijn de aantallen steeds toegenomen, waarbij de stijging geleidelijk aan wat afvlakt. Voor een nauwkeuriger begrip hebben we deze gegevens vergeleken met andere informatie over de Wajongpopulatie.

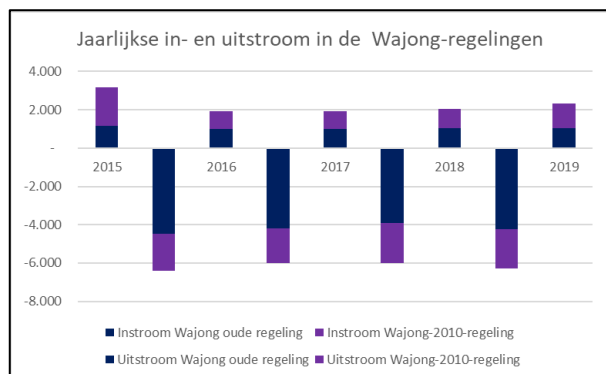


Als we inzoomen op de populatie werkende Wajongeren dan zien we dat in de jaren 2012-2019 van dezelfde onderzoeksgroep 7.000 personen meer aan het werk zijn gekomen (van 53.000 naar 60.000)⁷. Dit zijn extra banen ten opzichte van de nulmeting. De getelde banen liggen echter met 17.000 personen op een aanmerkelijk hoger niveau. Dit grote verschil kan als volgt verklaard worden.

Een eerste verklaring is gelegen in de samenstelling van de werkgevers waar de Wajongeren werkzaam zijn. In de figuur zien we dat dit een combinatie is van werken bij reguliere bedrijven en SW-bedrijven. Door het sluiten van de WSW zijn naar verhouding meer Wajongeren bij reguliere werkgevers terechtgekomen (5.000 extra). Het is reguliere werkgevers dus gelukt om deze personen een baan aan te bieden. In de definitie van de banenafpraak wordt dit geteld als een stijging van 12.000 (7.000 + 5.000) reguliere banen, terwijl parallel hieraan voor 5.000 banen bij SW-bedrijven verloren is gegaan.



Een tweede verklaring is dat voorheen ingestroomde en alweer uitgestroomde personen uit de Wajong blijvend worden meegeteld. Jaarlijks heeft de Wajong te maken met een proces van instroom en uitstroom. Jaarlijks stromen ook mensen uit de uitkering om allerlei verschillende redenen, deels omdat zij regulier werk hebben gevonden of niet meer aan de gestelde criteria voldoen.



⁷ Kwantitatieve informatie UWV tot en met eerste 8 maanden 2019 wijst op afgerond 59.000. De monitor arbeidsmarktparticipatie laat over 2018 iets hogere cijfers zien (1.000 – 1.500).

Deze groep uittreeders kan na verloop van tijd – bijvoorbeeld vanwege tijdelijke arbeidsongeschiktheid – een hernieuwd beroep op de Wajong doen (het zogenoemde herlevingsrecht), en stromen opnieuw weer in. In de figuur zien we dat na het stopzetten van de oude Wajongregeling en de Wajong-2010-regeling op deze wijze in de afgelopen jaren steeds een substantieel aantal personen zijn ingestroomd in de oude regelingen. Cumulatief gaat het in de periode 2015-2019 om ongeveer 11.000 personen.

Deze personen stromen vervolgens ook weer uit. Bij de Wajong-2010-regeling gaat het bij de uitstroom voor een substantieel deel om werk (in orde van 40% van de uitstroom), bij de oude Wajongregeling gaat het in de meeste gevallen om uitstroom vanwege pensioen of overlijden⁸. Personen die voorheen in de Wajong zaten, aan het werk zijn gegaan, en na tijdelijke arbeidsongeschiktheid en baanverlies, weer instromen, tellen volgens de definities na de hernieuwde uitstroom mee als extra banen. Terwijl in de loop der tijd geen extra baan is gecreëerd.

De gehanteerde methode van tellen leidt op de langere termijn tot een statistiek die niet vergelijkbaar is met andere bronnen, en weinig inhoudelijke betekenis heeft: “personen die in een verder verleden wel eens gebruik gemaakt hebben van een regeling, en blijvend worden meegeteld”⁹. Door deze wijze van tellen wordt de groep regulier werkenden geleidelijk aan steeds groter, maar kunnen we niet beschouwen als ‘extra banen’ voor mensen met een arbeidsbeperking.

Samenvattend

In onderstaande tabel staan de bevindingen samengevat. Als de resultaten van de banenafpraak worden gecorrigeerd voor de verschuiving van werkgeverschap en het effect van cumulatief meetellen van alle instroom en uitstroom, dan is er in de categorie Wajong niet sprake van een toename van 17.000 banen maar van slechts 7.000 nieuwe banen.

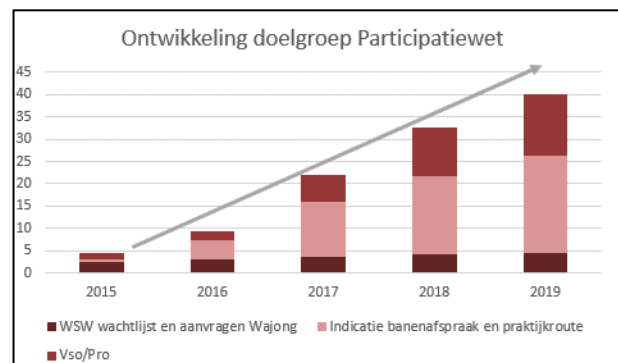
	Nulmeting 2012	Meting 2019	Resultaat Banenafpraak	Verschuiving werk (andere werkgever)	Ruimere doelgroep (hernieuwde in- en uitstroom)	'Extra banen'
Doelgroep Wajong	29.000	46.000	17.000	-5.000	-5.000	7.000

⁸ In kwantitatieve informatie UWV over 2013-2015 werd het uitstroompercentage naar werk apart bijgehouden en geregistreerd. Voor de jaren daarna is in deze analyse verondersteld dat dit percentage ongeveer gelijk is gebleven.

⁹ Ter vergelijking: als een sociale dienst de jaarlijkse uitstroom naar werk bij elkaar blijft optellen, dan neemt in een aantal jaar het aantal uitgestroomde medewerkers gigantische proporties aan, en overstijgt op termijn ook de totale bijstandspopulatie. Een meer correcte statistische methode is om alleen naar de jaarcijfers te kijken, en naar de jaarlijkse uitstroom als percentage van het huidige bestand te kijken.

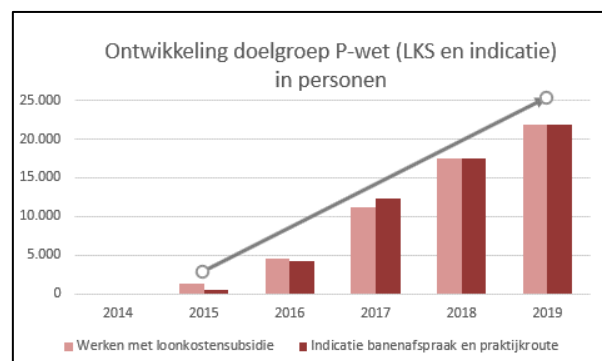
5. De ontwikkeling van de doelgroep Participatiewet in de banenafspraken

De derde categorie van de banenafspraken betreft de doelgroep Participatiewet. We zien dat na de nulmeting in 2012 van 1.000 personen de aantallen in een hoog tempo zijn opgelopen tot een totaal van 40.000 in 2019, daarmee leidend tot een verschil van **39.000** over de periode 2012-2019¹⁰. Deze categorie is een verzameling van verschillende deelcategorieën die elkaar ook deels kunnen overlappen¹¹: (i) de categorie indicatie banenafspraken en praktijkroute, (ii) de categorie WSW-wachlijst en tijdelijke aanvragen Wajong en (iii) de categorie VSO/Pro. Achtereenvolgens worden deze deelcategorieën langsgelopen.



(i) de categorie indicatie banenafspraken en praktijkroute

Als gemeenten iemand met een lagere loonwaarde bij een werkgever willen plaatsen zijn er twee routes. De formele route waarin eerst een indicatie banenafspraken wordt aangevraagd en de zogenoemde praktijkroute waarin op de werkplek wordt vastgesteld of iemand vanwege zijn/haar beperkingen zelf in staat is om het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen. Lukt dat niet, dan wordt diegene direct opgenomen in het doelgroepregister en is een beoordeling door het UWV niet meer nodig. Het CBS registreert van beide routes de gegevens. In de figuur zijn de CBS-aantallen en de aantallen banen uit de banenafspraken naast elkaar gezet. Beiden reeksen laten dezelfde trendmatige groei zijn, en de verschillen tussen beide reeksen zijn klein. Er kunnen registratie- en tijdsverschillen zijn¹². Daarnaast komt het in de praktijk ook voor dat een indicatie banenafspraken wordt aangevraagd, de werkgever afziet van loonkostensubsidie en alleen jobcoaching wordt ingezet. Inschatting is dat het gaat om 10% van het aantal indicaties¹³. De toename in de banen zoals die in de telling banenafspraken wordt geregistreerd is dus goed verklaarbaar en grotendeels vergelijkbaar met de ontwikkeling van het aantal banen, zoals geregistreerd door het CBS. De toename van 22.000 banen kan beschouwd worden als 'extra banen'.



¹⁰ In de registraties van het UWV is de doelgroep Participatiewet een restcategorie (niet WSW en niet Wajong). Hierdoor kunnen in 2012 al banen voor de doelgroep Participatiewet worden geteld, drie jaar voor de start van de nieuwe wet.

¹¹ Voor 2015 tot en met 2018 is voor de onderverdeling gebruik gemaakt de gegevens uit de UWV Monitor Arbeidsparticipatie. De procentuele verdeling voor 2019 is geëxtrapoleerd.

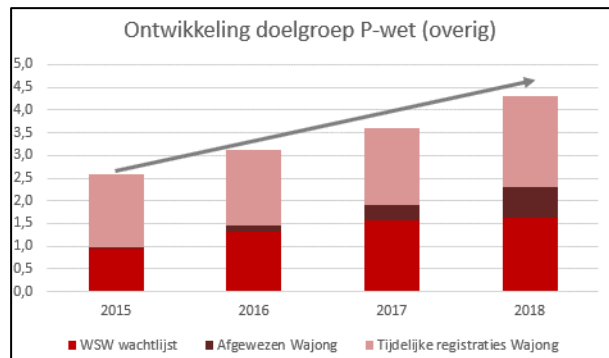
¹² Sommige gemeenten verstrekken loonkostensubsidie voorafgaand aan de indicatiestelling (wachten daar niet op). In andere gevallen zal juist sprake van een dienstverband, waarna op een later tijdstip de loonkostensubsidie met terugwerkende kracht in orde wordt gemaakt.

¹³ Inschatting op basis van verschillende ervaringscijfers is dat dit optreedt in circa 10% van de gevallen. Deze verhouding blijkt ook uit evaluatie Participatiewet door het SCP (totaal JC + LKS 2018 bedroeg 20.000 personen, waarvan 18.000 LKS + soms JC en 2.000 wel JC/ geen LKS).

(ii) *de categorie WSW-wachlijst en tijdelijke aanvragen Wajong*

Dit betreft een registratie van verschillende kleinere subcategorieën.

Bij de start van de Participatie was sprake van een wachlijst WSW. Daarnaast zijn in de periode 2014/2015 voor de start van de nieuwe Wajong veel aanvragen afgewezen. In beide categorieën zat een aantal personen die regulier konden werken. Hierdoor telt vanaf 2015 ongeveer 2.500 banen mee met de banenafpraak, en dit loopt in de jaren daarna langzaam op.



In het eerste jaar van de Participatiewet is vrijwel nog geen sprake van loonkostensubsidie en zijn de gemeenten en werkbedrijven nog nauwelijks ingericht om de nieuwe doelgroep naar werk toe te begeleiden. Een kwantitatief belangrijk onderdeel van de telling is dat bij de start van de Participatiewet 8.000 personen ‘te goed’ bleken voor de Wajong nieuwe stijl. Een deel van deze groep was op het moment van de aanvraag ook al aan het werk. Door deze ‘afgewezen groep’ bij de start toe te voegen aan het doelgroepregister werden de ‘gerealiseerde banen’ gelijk bij aanvang van de tellingen kunstmatig opgehoogd.

Een vergelijkbaar mechanisme zien we ook terug bij de nieuwe aanvragen Wajong. Een (deel van de afgewezen aanvragen heeft of vindt de jaren daarna zelfstandig werk. De aantallen van deze categorie zijn relatief klein, maar leidt daarmee toch tot een troebel statistisch beeld. Personen die ‘te goed zijn’ voor een bepaalde voorziening, worden automatisch toegevoegd aan het doelgroepregister. Er vindt geen aanvullende diagnose plaats, zij maken geen onderdeel uit van de gemeentelijke dienstverlening, maar worden in het geval zij zelfstandig een baan vinden, wel als succes van de banenafpraak geregistreerd¹⁴. Van de 4.500 extra banen in bovenstaande figuur zijn er 3.000 het gevolg van het verbreden van de doelgroep, en zijn geen ‘extra banen’.

Het gaat hier om relatief kleine aantallen. Maar ook hier geldt – net als bij de Wajong in hoofdstuk 4 - dat deze methode op de langere termijn tot een statistiek leidt die niet vergelijkbaar is met andere bronnen, en weinig inhoudelijke betekenis heeft: “personen die in een verder verleden wel eens gebruik hebben willen maken van een regeling, en die om wat voor een reden ook zijn afgewezen, en daarna zelf aan het werk zijn gekomen, worden blijvend als succes meegeteld”¹⁵.

(iii) *de categorie VSO/Pro*

De getelde banen in de categorie VSO/Pro zijn van 2015 tot en met 2019 opgelopen naar 14.000 banen. Eerst bekijken we enkele karakteristieken van beide schooltypes.

- De VSO bestaat uit een grote groep van verschillende soorten beperkingen en stoornissen, en kent een grote variëteit aan verschillende scholen, die een of meerdere specifieke doelgroepen

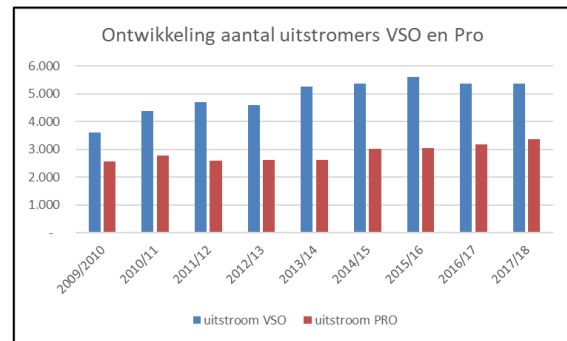
¹⁴ Vergelijk: als iemand wordt afgewezen voor de bijstand, dit toch als uitstroom naar werk betitelen. Naar mate het aantal afwijzingen toeneemt, neemt ook het aantal successen toe.

¹⁵ Extra kwetsbaar aan het toevoegen van het aantal afwijzingen is dat dit een procesindicator is. Wanneer veel personen ten onrechte een aanvraag doen, en worden afgewezen, had dit beter kunnen voorkomen (goede voorlichting, preventie etc.). Het is dan wat pervers als een groot aantal afwijzingen zou leiden tot geregistreerde successen. Een juiste wijze is om afwijzingen helemaal niet mee te tellen of eventueel onderscheid te maken naar de redenen van afwijzing.

bedienen¹⁶. Een deel van de leerlingen gaat na de opleiding naar een vervolgopleiding. Dit is ongeveer de helft, en komt vaak terecht in het MBO. Een ander deel stroomt uit. Een deel van deze leerlingen heeft het profiel arbeidsmarkt, het profiel doorontwikkelen of het profiel arbeidsmatige dagbesteding.

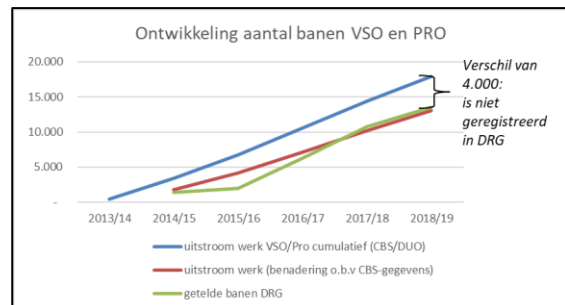
- De praktijkscholen van het Pro-onderwijs kennen een vergelijkbare onderverdeling naar uitstroom of doorstroom. Ook hier geldt dat ongeveer de helft in het MBO een vervolgopleiding gaat volgen. Belangrijk verschil tussen de VSO en Pro is dat van de uitstromers een groot deel van de Pro-leerlingen vrijwel direct uitstroomt naar werk. En dat is ook niet verwonderlijk; dat is juist het kerndoel van de praktijkschool.

In de figuur zijn de aantallen uitstromers weergegeven. Vanaf het schooljaar 2013/14 laat de VSO een uitstroom zien van ruim 5.000 leerlingen. Bij het praktijkonderwijs is sprake van een groei tot 3.300 in 2018. Bij de VSO liggen de uitstroompercentages naar werk in de orde van 20% en is in recente jaren opgelopen tot 25%. Bij de praktijkscholen is dit gegroeid van 50-55% naar boven de 65%¹⁷.



Sinds 2015 kunnen leerlingen van VSO/Pro-scholen in aanmerking komen voor inschrijving in het doelgroepregister. De regels zijn in de afgelopen jaren aangepast, waardoor een groter deel van deze doelgroep in het doelgroepregister is opgenomen¹⁸.

Op basis van deze inzichten is in dit rapport vervolgens berekend hoe groot de landelijke populatie werkenden VSO/Pro jongeren is, en welke aandeel daarvan is opgenomen in het doelgroepregister. We zien dat de ontwikkeling van het aantal banen in het doelgroepregister hiermee goed benaderd wordt. Tegelijkertijd zien we dat het feitelijke aantal uitstromers naar werk in de periode 2015-2019 feitelijk nog hoger ligt (ongeveer 4.000 personen) omdat een deel niet in het doelgroepregister is ingeschreven¹⁹.



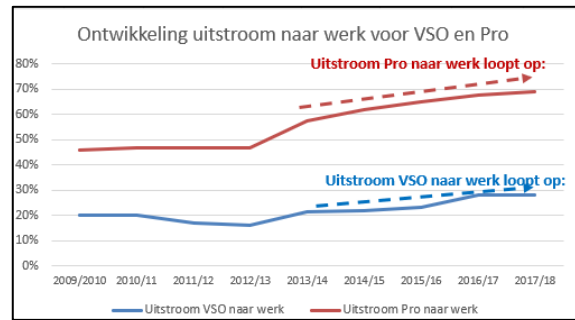
¹⁶ Het speciaal onderwijs bestaat uit 4 clusters: Cluster 1: blinde, slechtziende kinderen; Cluster 2: dove, slechthorende kinderen en kinderen met een taal- spraakontwikkelingsstoornis; Cluster 3: motorisch gehandicapte, verstandelijk gehandicapte en langdurig zieke kinderen; Cluster 4: kinderen met psychische stoornissen en gedragsproblemen. Scholen in cluster 3 en 4 zijn onderdeel van een regionaal samenwerkingsverband. Dit zijn ook naar verhouding de relatief grootste clusters.

¹⁷ op basis van de jaarlijkse statistieken van CBS/ DUO

¹⁸ Aanname: 50-60-70-80% in de jaren 2015-2018. Wordt bevestigd vanuit de gegevens van het DRG zelf, enquêteresultaten in evaluatie P-wet en deskundigheidsoordeel.

¹⁹ Een aantal leerlingen (en ouders van) heeft hier ten principale geen behoefte aan.

De vraag is dan wat de omvang is van de *extra uitstroom* naar werk. In de figuur zien we dat voor beide schooltypen sprake is van een stijging van de uitstroom naar werk (de stippellijnen). Gebruik makend van de jaarlijkse uitstroomcijfers uit de voorgaande periode (2009-2014) kan zo eenvoudig berekend worden wat de extra jaarlijkse uitstroom naar werk is en hoe deze cumulatief zich over de jaren ontwikkelt. Hieruit blijkt dat op basis van de historische uitstroomcijfers ongeveer 11.000 leerlingen naar werk zouden zijn uitgestroomd.



Het resultaat van de banenafpraak van 14.000 personen aan het werk is daarmee ogenschijnlijk een mooi resultaat: het betekent dat er 3.000 personen extra zijn uitgestroomd naar werk. Het resterende deel van 11.000 komt door het toevoegen van een doelgroep, die eerder niet in de statistieken werd meegeteld.

Het gaat hier om inmiddels al een wat grotere aantallen, die jaarlijks blijven toenemen. Kwetsbaar aan deze methode van tellen is dat dit op de langere termijn tot een statistiek leidt die niet vergelijkbaar is met andere bronnen, en weinig inhoudelijke betekenis heeft: “personen die in een verder verleden op een bepaalde school hebben gezeten, en daarna zijn gaan werken, worden blijvend als succes meegeteld”.

Samenvattend

In onderstaande tabel staan de bevindingen samengevat voor de drie deelcategorieën van de Participatiewet. Van de toename van 39.000 banen kunnen er 25.000 beschouwd als extra banen. Het resterende deel betreft het toevoegen van extra doelgroepen aan het doelgroepregister.

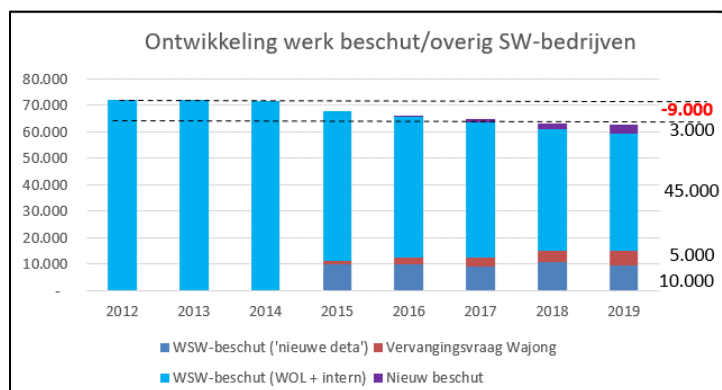
	Nulmeting 2012	Meting 2019	Resultaat Banenafpraak	Extra doelgroep 2015-2019	Extra doelgroep 2015	'Extra banen'
Doelgroep Participatiewet	1.000	40.000	39.000	-11.000	-3.000	25.000
wv indicatie banenafpraak e	0	22.000	22.000			22.000
wv afgewezen aanvragen Wc	1.000	4.000	3.000		-3.000	
wv Vso-Pro	0	14.000	14.000	-11.000		3.000

6. De ontwikkeling van de doelgroep beschut/overig

In de voorgaande hoofdstukken hebben we gezien dat bij het tellen van de banenafpraak een kwestie van definitie is welke banen tot de 'banenafpraak' behoren, en welke banen niet. Voor een volledig beeld laten we in dit hoofdstuk zien welke doelgroep vanaf de nulmeting niet is meegeteld bij de banenafpraak en wat de analyse daarvan ons leert.

Bij aanvang van de nulmeting waren er 104.000 werkzame personen in de WSW. Van deze groep zijn in eerste instantie 32.000 beschouwd als 'gedetacheerden' en 72.000 als 'beschut'. Een deel van de ontstane begripsverwarring is de groep niet-gedetacheerden een brede verzameling is van intern beschut werk en ook allerlei andere werkvormen in het eigen sociale werkbedrijf die buiten het eigen bedrijf worden uitgevoerd (bijvoorbeeld in de groenvoorziening of de schoonmaak)²⁰.

In bijgaande figuur hebben we de ontwikkeling van het aantal beschutte banen weer gegeven. Vanaf 2012 is er een forse daling van 72.000 naar ongeveer 45.000 personen (-27.000). Een eerste verklaring is in hoofdstuk 4 aan de orde gekomen. De definitie van detacheren is verruimd waardoor 10.000 personen extra aan het doelgroepregister zijn toegevoegd.



Een tweede verklaring is in hoofdstuk 5 aan de orde gekomen. Daar hebben we gezien dat een deel van de oplopende aantallen bij de Wajong werd verklaard doordat het aantal werkende Wajongeren bij SW-bedrijven afnam met 5.000 personen. Als we met beide ontwikkelingen rekening houden, is er bij de ontwikkeling van de doelgroep WSW/beschut en overig nog steeds sprake van een forse daling van 70.000 naar 58.000 (-12.000). Afgelopen paar jaar is het aantal beschutte banen licht opgelopen tot 3.000, waardoor het verlies van het aantal banen gedempt wordt naar 9.000 banen.

Het verlies van banen betreft niet alleen intern werk voor de allerzwakste doelgroep maar ook de bredere groep aan werksoorten zoals werken in het eigen groenbedrijf en schoonmaakbedrijf die niet als detachering worden meegeteld. Bij de banenafpraak wordt dit verlies niet meegeteld.

Samenvattend

Voor een evenwichtig oordeel van de kansen op werk voor mensen met een beperking en het aantal daadwerkelijk gerealiseerde banen is het wenselijk om niet alleen naar de winst van de getelde gedetacheerden te kijken, maar ook naar het verlies van banen bij de overige werksoorten. Het verlies bij deze banen bedraagt 11.000, waar tegenover 3.000 nieuwe banen beschut staan²¹.

	Resultaat Banenafpraak	Extra verlies banen	Vervanging beschut	'Extra banen'
Doelgroep Beschut/WOL/ intern WSW	-	-11.000	3.000	-8.000

²⁰ In de WSW wordt dit vaak 'werken op locatie' genoemd of bijv. contractdetacheringen.

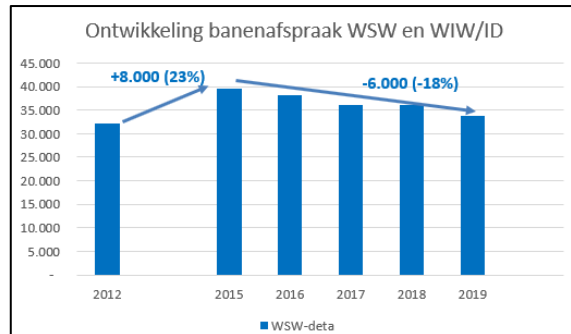
²¹ Een aantal sociale werkbedrijven heeft medewerkers met loonkostensubsidie in dienst genomen in bijvoorbeeld het eigen groenbedrijf. Deze zijn in dit rapport meegeteld in de aantallen loonkostensubsidie. Het vormt een illustratie van het gekunstelde onderscheid tussen 'detacheringen' en 'beschut werk'.

7. De resultaten in de 35 arbeidsmarktregio's

De landelijke resultaten van de banenafpraak zijn door het UWV ook vertaald naar resultaten in de 35 arbeidsmarktregio's. Ieder kwartaal wordt in de zogenoemde factsheets de resultaten per arbeidsmarktregio gepresenteerd. De analyse in de voorgaande hoofdstukken geeft als vervolgvraag op wat dit leert voor de resultaten in de afzonderlijke arbeidsmarktregio's. Daarom wordt in dit hoofdstuk gekeken of en in hoeverre de conclusies die getrokken zijn voor de drie hoofdgroepen uit het doelgroepregister: de WSW, de Wajong en de doelgroep Participatiewet ook en in welke mate van toepassing zijn in de 35 regio's.

(i) de ontwikkeling van de WSW-detacheringen in de regio

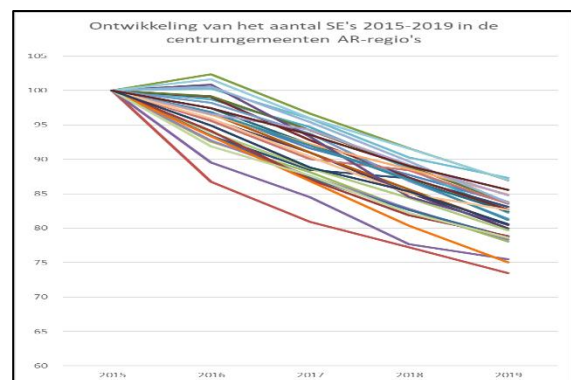
Een bepalende factor in de ontwikkeling van de WSW-detacheringen is zoals we in hoofdstuk 4 gezien hebben een wijziging als gevolg van de gehanteerde definitie: in de periode 2012-2015 veroorzaakte dit landelijk een stijging van 23%. Daarna vindt in de periode 2015-2019 een trendmatige daling plaats van gemiddeld -18%. In deze paragraaf verkennen we of in de regio's zelfde ontwikkelingen hebben plaatsgevonden.



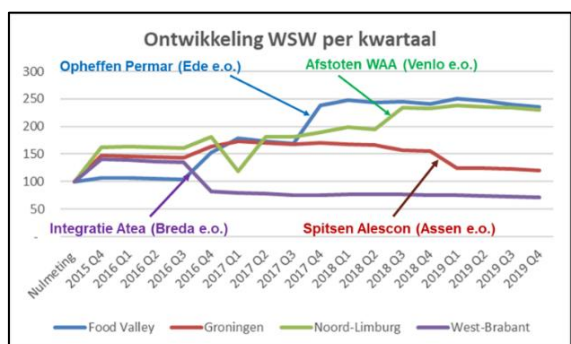
Als we inzoomen op de 35 arbeidsmarktregio's, dan levert dat het volgende beeld:

- bij 13 van de 35 regio's was in 2012-2015 sprake van een daling van het aantal gedetacheerden, bij 9 regio's een geringe stijging en bij 13 regio's een forse stijging (> 25%). Een handvol regio's was in absolute aantallen verantwoordelijk voor het grootste deel van de landelijke stijging
- in de periode 2015-2019 is bij veruit het grootste aantal regio's sprake van een trendmatige daling (variërend van -0% tot -40%).

Voor een goed begrip is het van belang om te realiseren dat de ontwikkeling van het volume van de totale WSW-doelgroep per gemeente of arbeidsmarktregio niet veel verschilt. In bijgaande figuur is de ontwikkeling van het aantal SW-medewerkers in de 35 centrumgemeenten weergegeven (index 2015 = 100). Vrijwel alle gemeenten laten in deze jaren een daling zien van 15% tot 23%. Onderlinge verschillen in het aantal detacheringen worden dus niet veroorzaakt door veranderingen in het totale volume van WSW-ers maar door de toedeling naar detachering of niet-detacheringen en door registratieproblemen bij organisatieveranderingen.



Ter illustratie zien we in de volgende figuur vier voorbeelden van arbeidsmarktregio's waarin schoksgewijs de aantallen detacheringen van het ene kwartaal op het andere zijn gewijzigd met tientallen procenten, zowel in opwaartse als neerwaartse zin.

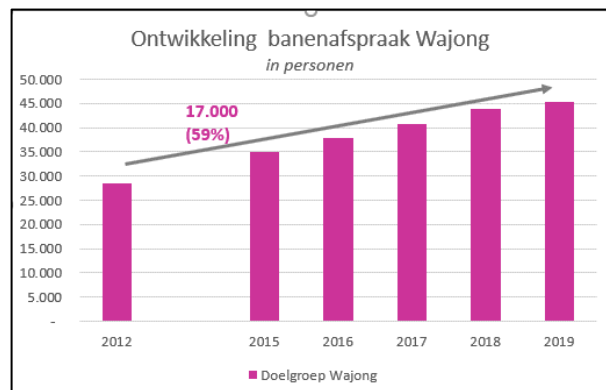


Deze vier veranderingen zijn herleidbaar tot organisatorische wijzigingen bij de desbetreffende SW-bedrijven, maar hebben inhoudelijk niets van doen met veranderingen van het aantal detachingsplekken of wijzigingen in de dienstverbanden van de WSW-medewerkers. Soms gaat het om wijzigingen van honderden personen of meer in één regio, die daarmee dus ook op dat moment van invloed zijn geweest op de landelijke resultaten.

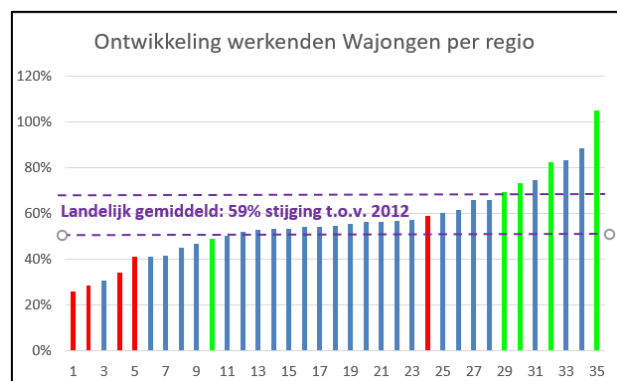
Samenvattend zien we dat de in het doelgroepregister geregistreerde aantallen WSW-gedetacheerden een dusdanige willekeur en gevoeligheid voor verstoringen hebben, zowel regionaal als landelijk geaggregeerd, dat er weinig waarde gehecht moet worden aan de in het doelregister opgenomen data over de WSW-detacheringen per regio.

(ii) de ontwikkeling van de Wajong in de regio

In hoofdstuk 5 hebben we gezien dat de Wajong een trendmatige toename kent van het aantal werkende Wajongeren (17.000). Procentueel is dit een stijging van 59%. De stijging wordt verklaard door de toename van het aantal werkende Wajongeren, de verschuiving van SW-bedrijf naar reguliere werkgevers en het meetellen van extra instroom/uitstroom. Als we inzoomen op de 35 arbeidsmarktregio's, dan levert dat het volgende beeld:



- alle regio's laten een toename zien van het aantal werkende Wajongeren
- bij 20 van de 35 regio's is dit in een bandbreedte zeer dicht bij het landelijk gemiddelde
- bij een aantal regio's konden de relatief lage en hoge percentages direct gelinkt worden aan gemeentelijke herindelingen en aanpassingen in de arbeidsmarktregio's.



Doordat in de periode 2015-2019

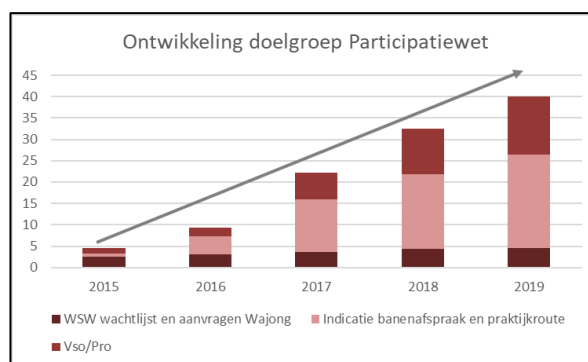
gemeenten van arbeidsmarktregio zijn gewijzigd, heeft dit tot wijzigingen in de aantallen geleid.

In de figuur zijn deze met rood (afname gemeenten in regio) en groen (toename gemeenten in regio) weergegeven

Afgezien van versturende wijzigingen in de samenstelling van de arbeidsmarktregio zelf, zien we dus dat het overgrote deel van de wijzigingen in de regio goed verklaard kan worden aan de hand van de landelijke ontwikkelingen. Op zichzelf is dat ook niet verwonderlijk: de resultaten zijn afkomstig van het door het UWV vastgestelde wijze van registreren en worden vanuit één landelijk registratiesysteem gegeneerd. Andersom betekent dit dat de informatieve waarde van de in de factsheet gepresenteerde aantallen banen voor de Wajong per regio niet heel groot is. Het is een trendmatige landelijke ontwikkeling, met weinig regionale fluctuaties per kwartaal.

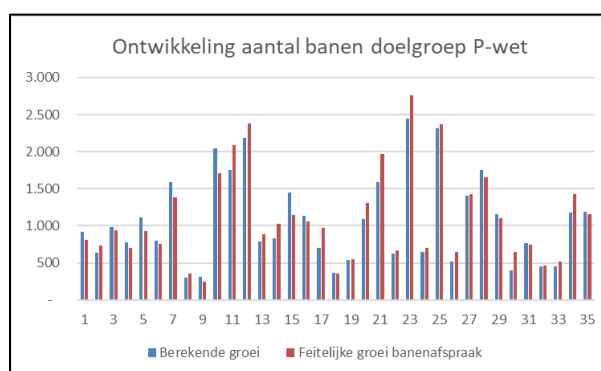
(iii) de ontwikkeling van de doelgroep Participatiewet in de regio

In hoofdstuk 6 hebben we gezien dat de doelgroep Participatiewet in belangrijke mate verklaard wordt uit de toename van de aantallen loonkostensubsidie en de banen voor de VSO/Pro-leerlingen. Daarnaast zijn er kleinere mutaties als gevolg van de afgewezen aanvragen Wajong. Met behulp van landelijk beschikbare data van aantallen loonkostensubsidie en gegevens over de VSO/Pro-scholen is in dit rapport berekend wat ongeveer het aantal geregistreerde banen in de 35 arbeidsmarktregio's zou moeten zijn.



In de figuur zijn de resultaten van deze berekening weergegeven: met de beschikbare (historische) gegevens van scholen²² en actuele aantallen loonkostensubsidie wordt de stijging van de aantallen garantiebanen behoorlijk nauwkeurig voorspeld met een gemiddelde foutenmarge van 10 tot 15%.

Eerder hebben we gezien dat niet alle leerlingen worden aangemeld voor het doelgroepregister. In de ene regio gaan scholen daar wat anders mee om dan in een andere regio, en hetgeen mede de regionale verschillen bepaalt.



De grote mate van voorspelbaarheid in de regio bevestigt dat de aantallen loonkostensubsidie en de aantallen VSO/Pro-leerlingen dé bepalende factoren zijn die het aantal geregistreerde banen van de banenafpraak voor de doelgroep Participatiewet bepalen. Tegelijkertijd zijn deze bepalende factoren ook via andere bronnen beschikbaar en hoeven niet noodzakelijkerwijs via het doelgroepregister berekend te worden.

Samenvattend

De in de factsheets gepresenteerde gegevens per regio geven een schijnnaauwkeurigheid, die met andere statistieken even goed of zelfs beter in beeld kunnen worden gebracht.

- De aantallen WSW-detacheringen per regio laten een erratisch patroon zien, hetgeen het willekeurige karakter van deze statistiek bevestigt
- De aantallen Wajong per regio bevestigen de landelijke analyses, waarbij de grootste verstoringen zijn ontstaan door gemeentelijke herindelingen en aanpassingen in de regio zelf
- De aantallen Participatiewet per regio zijn goed verklaarbaar met de gangbare statistieken van de aantallen loonkostensubsidie (CBS) en uitstroomgegevens scholen (CBS/DUO).

²² Uit een beknopt kwantitatief onderzoek bleek dat uitstroomcijfers een betere benadering geven dan uitstroom naar werk. Per jaar gaat het om relatief kleine aantallen die daarmee regionale verschillen niet goed kunnen verklaren. De gehanteerde data van de scholen uitgesplitst naar arbeidsmarktregio zijn afkomstig uit 2013, en geven een redelijk nauwkeurige inschatting. Bij actuelere data zullen de foutenmarge verkleinen.

8. Vooruitblik voor de periode 2020-2026

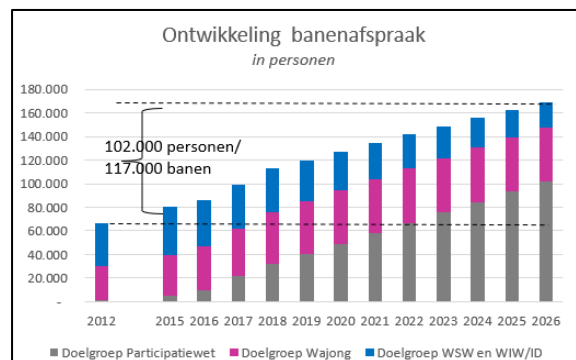
In de voorgaande hoofdstukken hebben we gezien dat bij het tellen van de banenafpraak er geen sprake is van een gelijkblijvende onderzoeksgroep, maar dat om verschillende redenen de samenstelling van de onderzoeksgroep (het doelgroepregister) in de loop der tijd grote wijzigingen heeft ondergaan met onder andere ruimere definities m.b.t. detacheringen en het toevoegen van nieuwe doelgroepen. Deze wijzigingen hebben forse invloed gehad op de daarmee behaalde resultaten.

Het positieve resultaat van de banenafpraak bedraagt volgens de officiële banenmeting **53.000** werkzame personen. Als we deze corrigeren voor de verschillende wijzigingen, dan resteert nog een stijging van **12.000** werkzame personen. In dit rapport stellen we dat dit het werkelijke aantal extra werkzame personen is.

In dit hoofdstuk verkennen we wat de consequenties zijn als de huidige wijze van tellen de komende jaren wordt gecontinueerd. We veronderstellen dat:

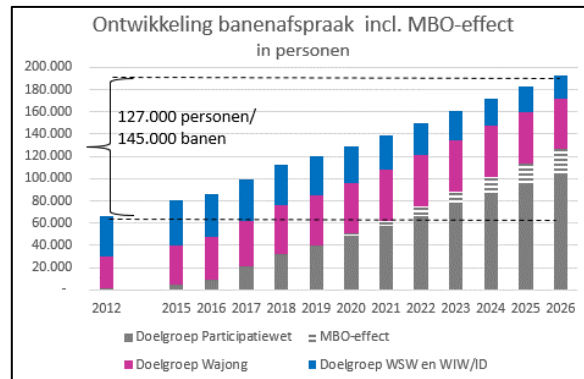
- de WSW trendmatig blijft afnemen (een daling van 1.900 per jaar)
- de Wajong stabiliseert (beperkte instroom en uitstroom)
- de aantallen loonkostensubsidie in eenzelfde intensiteit als voorgaand jaar blijven doorgroeien en de verwachte terugloop van de WSW compenseren (4.400 per jaar)
- de aantallen leerlingen VSO/Pro op eenzelfde manier blijven uitstromen uit de opleiding en aan het werk gaan (4.000 per jaar)
- jaarlijks aanvragen voor de Wajong worden afgewezen en deze personen meetellen met het doelgroepregister (500 per jaar).

Met deze aannames zien we dat in de periode 2020-2026 het aantal werkzame personen met een beperking geleidelijk aan groeit tot **102.000** werkzame personen. Omgerekend in banen gaat het om ongeveer **117.000** banen. Daarmee komt dit dicht in de buurt bij de oorspronkelijke doelstelling van 125.000 banen. Deze stijging wordt dan in belangrijke mate veroorzaakt door de jaarlijks steeds verder toenemende groep van VSO/Pro-leerlingen. Scherper gesteld: met een reguliere vervangingsvraag van de WSW en de jaarlijkse groei van de VSO/Pro-leerlingen wordt op termijn de aantallen banenafpraak 'vrijwel automatisch' gerealiseerd. De hieruit voortvloeiende vraag is dan wat de waarde van een doelstelling is als deze de komende jaren bijna als vanzelf wordt gerealiseerd.



Deze bestuurlijke vraag wordt extra manifest wanneer we ons realiseren dat een groot van de VSO/Pro-leerlingen niet rechtstreeks uitstroomt naar werk maar een vervolgopleiding gaat doen, meestal in het MBO. Op termijn gaan deze leerlingen na het MBO uitstromen en vinden dan hopelijk een (gekwalficeerde) baan. In de aantallen banen is dit effect nu nog niet goed zichtbaar, omdat pas vanaf 2016 actief leerlingen aan het doelgroepregister zijn toegevoegd.

Als de leerlingen van de VSO/Pro-scholen zich de komende jaren massaal blijven melden en met ondersteuning van de scholen actief worden toegeleid naar het doelgroepregister, dan leidt dat op termijn tot een nog hogere uitstroom naar werk. Jaarlijks gaat het dan om tenminste 4.000 personen extra die gestart bij de VSO/Pro-scholen uiteindelijk via het MBO hun weg naar de arbeidsmarkt gaan vinden²³. Vanaf 2020 gaat dit 'MBO-effect' in omvang toenemen, en leidt uiteindelijk tot een extra snelle stijging van het aantal banen. Dan zien we dat in de periode 2020-2026 het aantal werkzame personen met een beperking geleidelijk aan groeit tot **127.000** werkzame personen. Omgerekend in banen gaat het dan om ongeveer **145.000**. Daarmee komt de totale telling ruimschoots voorbij bij de oorspronkelijke doelstelling van 125.000 banen.



Ongeacht de bezwaren die aan deze wijze van meten via het doelgroepregister kleven, moet beleidsmatig de vraag beantwoord worden wat op de langere termijn een wenselijke duur is van registratie in het doelgroepregister en de nut/noodzaak van de *dienstverlening* die het doelgroepregister biedt. Werkgevers en uitvoeringsorganisaties ervaren dat de 'no-risk-polis' toegevoegde waarde heeft, zoals deze nu voor personen met loonkostensubsidie en VSO/Pro-leerlingen kan worden ingezet. Is het voor de voormalige leerling van de VSO/Pro-scholen überhaupt een gewenste situatie als na het succesvol doorlopen van het MBO hij/zij nog steeds de kwalificatie doelgroepregister heeft, en dat na het MBO-diploma in zijn nieuwe baan de dienstbetrekking en arbeidsvoorwaarden overeenkomstig worden ingevuld? Deze personen lopen het risico dat de start van hun schoolloopbaan van blijvende invloed is op hun toekomstige carrière en inkomen.

Dit rapport richt zich vooral op de kwantitatieve analyses. Het lijkt in dat verband zinvol om in een aanvullend onderzoek de voor- en nadelen van de inzet van no-risk-polis en de reikwijdte/ duur via het doelgroepregister goed in beeld te brengen.

Samenvattend

Met name door de autonome groei van de VSO/Pro-leerlingen gaan de komende jaren (2020-2026) de aantallen banenafspraken vrijwel vanzelf fors oplopen. Dit effect wordt versterkt als de komende jaren de VSO/Pro-leerlingen die zijn doorgestroomd naar het vervolgonderwijs uiteindelijk ook een baan gaan krijgen. Dankzij de gehanteerde methodiek van tellen kan dan in 2023 aan de banenafspraken zijn voldaan.

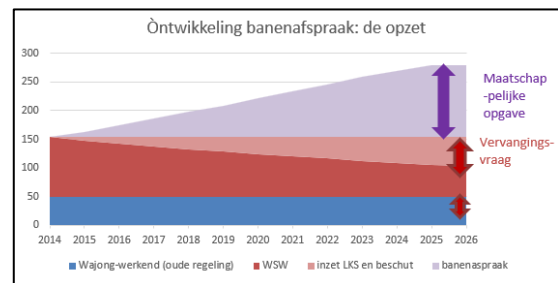
²³ Bij de praktijkscholen gaat het om jaarlijks ongeveer 2.600 personen. Bij de VSO-scholen komt van de 4.500 doorstroom ongeveer 65% terecht bij het MBO (3.000 personen). Als we aannemen dat 75% uiteindelijk werk vindt, is dat een jaarlijks aantal van 4.200 personen.

BIJLAGE: de ontstaansgeschiedenis van banenafpraak en de wijze van tellen

In deze bijlage staan we stil bij de ontstaansgeschiedenis van de banenafpraak en de wijze van tellen. In het sociaal akkoord van april 2013 hebben kabinet en sociale partners afgesproken dat er in 2026 in totaal 125.000 extra banen voor arbeidsbeperkten moeten zijn. De marktsector moet voor 100.000 banen zorgen, de overheidswerkgevers voor 25.000 banen.

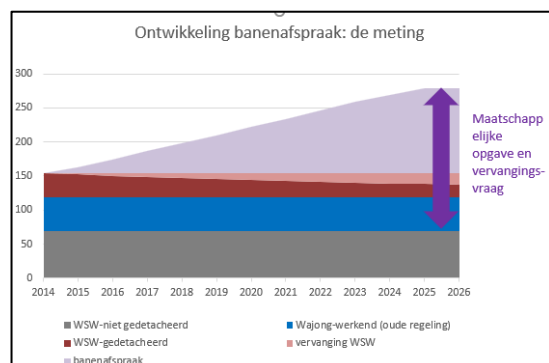
In de Wajong-regelingen (de oude Wajong-regeling en de Wajong-2010-regeling) zaten ongeveer 250.000 personen met een beperking, meestal jongeren, waarvan het redelijkerwijs de helft zou moeten kunnen werken, maar dat dit destijds zeker nog niet het geval was. Met de extra inspanning van werkgevers (markt en overheid samen) en de decentralisatie van de Participatiewet moest deze ambitie worden gerealiseerd.

In de figuur is dit schematisch weergegeven met de dikke paarse pijl: een opgave voor de 125.000 extra banen. Naast deze opgave was het stopzetten van de WSW aan de orde, waarbij in de toekomst de nieuwe doelgroep gebruik kon maken van de voorzieningen loonkostensubsidie en beschermt werk. De doelstelling uit het sociaal akkoord was niet om aan deze vervangingsvraag te voldoen. Het doel was om extra banen te creëren, om daarmee de maatschappelijke problematiek op te kunnen lossen.



Bij het nader uitwerken van het sociaal akkoord en de quotumwet werd het vervolgens onwenselijk gevonden als werkgevers de voorkeur zouden geven aan de nieuwe doelgroep (meetellend in het quotum) en daarmee de bestaande doelgroep op achterstand zouden kunnen worden gezet. Of erger: als medewerkers uit de doelgroep ontslagen zouden worden ten faveure van de nieuwe doelgroep. Voor de uitvoering van de quotumwet werd daarom voor een *bredere* definitie van de doelgroep gekozen zodat onder andere ook de Wsw-gedetacheerden en de werkende Wajongeren meetelden bij het quotum.

In de nulmeting zijn daarom volgens de bredere definitie ook de gedetacheerde WSW-ers en Wajongeren meegeteld. Als een gedetacheerde SW-medewerker wordt vervangen door een medewerker uit de nieuwe doelgroep dan leidt dat daarmee niet tot een extra realisatie van de banenafpraak. Het is immers een *vervanging*, en niet een extra baan. Als daarentegen een intern geplaatste SW-medewerker wordt gedetacheerd, dan is dat met de gehanteerde definities wel een extra plaatsing.



We zien dus dat het toevoegen van o.a. WSW-gedetacheerden aan de banenafpraak begrijpelijk was vanuit perspectief van de quotumwet (gelijke behandeling oude en nieuwe doelgroep). De nieuw

getelde dienstbetrekkingen bij markt en overheid zijn dus niet alleen 'extra banen' in het kader van de maatschappelijke opgave, maar geven ook invulling aan de vervangingsvraag.

In de voorgaande hoofdstukken is op verschillende onderdelen aangegeven dat dit geen extra banen zijn maar verschuivingen of definitie-kwesties:

- definitie van detacheringen WSW (10.000)
- terugloop van Wajong bij SW-bedrijven (5.000)
- terugloop bij beschut (8.000)

Daarnaast zagen we in het vorige hoofdstuk dat een belangrijk deel van de oplopende aantallen van de banenafpraak wordt veroorzaakt door de reguliere uitstroom van VSO/Pro-leerlingen (11.000). In de praktijk komt het erop neer dat een extra doelgroep aan de telling is toegevoegd. Deze banen waren er voorheen ook voor schoolverlaters, en zijn daarmee feitelijk ook een vervangingsvraag.

Deze factoren samen weerspiegelen de terugloop van de oude doelgroep (34.000). De dienstbetrekkingen die dit opvangen geven daarmee invulling aan een vervangingsvraag, en zijn geen extra banen. Als deze banen initieel waren meegeteld bij de nulmeting, dan was in 2019 de banenafpraak voor werkgevers 34.000 lager uitgekomen.