Eindrapport onderzoek

TUSSEN WAL EN SCHIP

MENSEN MET EEN BEPERKING EN ZONDER UITKERING DIE WILLEN WERKEN



Colofon

© ZINZIZ, Utrecht, april 2025 www.zinziz.nl

Onderzoek
Lena Wever, onderzoeker (ZINZIZ)
Stef Maas, onderzoeker (ZINZIZ)
Laura van Os, onderzoeker (ZINZIZ)
Miriam Wickham, projectleider (ZINZIZ)

Vormgeving
Anja Schaller (Buro IK)

We bedanken alle betrokkenen voor hun bijdrage aan het onderzoek.
Dit onderzoek is uitgevoerd met een SUWI-subsidie ten behoeve van het kennisthema 'Niet uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking'. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs.

Eindrapport onderzoek

TUSSEN WAL EN SCHIP

MENSEN MET EEN BEPERKING EN ZONDER UITKERING DIE WILLEN WERKEN

Hoe kunnen niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) met een arbeidsbeperking die willen werken beter in beeld komen en blijven, en hoe kunnen zij beter ondersteund worden richting werk?

ZINZIZ
ONDERZOEK • INNOVATIE • ONTWIKKELING

Aanleiding: zicht op nuggers met een arbeidsbeperking

Nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) met een beperking zijn slecht in beeld in het sociaal domein, en er is onduidelijkheid over de beschikbare ondersteuning bij het vinden van werk. Bijvoorbeeld zijn gemeenten verantwoordelijk voor hun ondersteuning vanuit de Participatiewet, maar geven hieraan weinig prioriteit.

Nuggers met een beperking die willen werken, krijgen hierdoor mogelijk niet de ondersteuning die ze nodig hebben. Terwijl passende ondersteuning kan bijdragen aan duurzame participatie van een vergeten groep met arbeidsmarktpotentieel.

"Hoe kunnen niet-uitkeringsgerechtigde met een arbeidsbeperking die willen werken passende ondersteuning krijgen richting werk?"

Methode: onderzoek en kennisuitwisseling

Door middel van een iteratieve aanpak zijn opgehaalde inzichten tijdens het onderzoek getoetst en verdiept.



Expertgroep en begeleidingscommissie

Regiobijeenkomsten professionals en beleidsmakers

Vraagtafels met professionals

Kennis-uitwisseling

Resultaten en conclusies

Inzicht in de leefwereld van nuggers met een arbeidsbeperking

- Verhalen van buitensluiting en afwijzing
- Op zichzelf aangewezen voelen
- Financiële onzekerheid, stress of afhankelijkheid
- Onzekerheid over het recht op ondersteuning
- Onduidelijkheid over beschikbare ondersteuning.

Waarom blijven of raken ze uit beeld?

- Beschikbare ondersteuning is niet zichtbaar of bekend
- Beperkt beeld over (diversiteit van) de doelgroep
- Zijn vaak wel ergens in beeld maar raken vervolgens ook weer uit beeld
- Professionals verwijzen door zonder succes
- Bij transitiemomenten onvoldoende opvolging of overdracht.

Waarom krijgen ze geen passende ondersteuning?

- Beschikbare ondersteuning is onvoldoende toegankelijk
- Aandacht en gevoel van urgentie in het sociaal domein zijn laag
- Door gebrek aan beleid bij gemeenten is de dienstverlening aan nuggers onzeker
- Gemeenten ervaren budgettaire krapte
- Professionals missen kennis over beschikbare dienstverlening en wet- en regelgeving.

Wat zijn kansen?

- Veel hulpvragen kunnen beantwoord worden met voorzieningen die beschikbaar zijn in het sociaal en publieke domein
- Er is nieuwsgierigheid onder professionals en beleidsmakers om de dienstverlening te verbeteren
- Urgentie voor betere ondersteuning neemt toe wanneer doelgroep een gezicht krijgt.

Aanbevelingen

Gemeenten en koepelorganisaties

- Maak ondersteuning zichtbaar
- Faciliteer professionalisering en kennisuitwisseling
- Werk samen met andere gemeenten binnen de arbeidsmarktregio.

Ministerie van SZW

- Onderzoek mogelijkheden om beschikbare middelen voor ondersteuning naar werk te vergroten
- Onderzoek maatschappelijke kosten en baten van ondersteuning
- Motiveer en faciliteer gemeenten om sterker in te zetten op deze doelgroep.

UWV

- Verbeter proactieve informatievoorziening
- Zorg voor een warme overdracht na aanvragen of afwijzingen.

Ontwikkelde eindproducten

Eindrapport 'Tussen wal en schip: mensen met een beperking en zonder uitkering die willen werken'.

Persona's geven inzicht in de leefwereld en voorbeelden om hierover in gesprek te gaan.

Veranderkompas geeft gemeenten inhoudelijke en procesmatige handvatten om kritisch te kijken naar beleid en dienstverlening.

Werkkaart biedt uitvoerende professionals kennis en handvatten voor de ondersteuning van nuggers met een beperking en uitwisseling met collega's.

Dit onderzoek is met SUWI-subsidie uitgevoerd door

ZINZIZO

Aanleiding: zicht op nuggers met een arbeidsbeperking

Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) met een arbeidsbeperking komen niet in aanmerking voor een uitkering van UWV of gemeente. Juist door hun beperking hebben zij baat bij ondersteuning bij het vinden van werk, maar ze zijn vaak slecht in beeld bij instanties. UWV registreert alleen nuggers die zich inschrijven als werkzoekende, maar heeft geen formele rol in hun ondersteuning. Gemeenten zijn vanuit de Participatiewet verantwoordelijk, maar hebben weinig zicht op de doelgroep. De specifieke ervaringen en behoeften, en de diversiteit binnen de doelgroep, zijn tot nu toe nauwelijks onderzocht.

Deze signalen waren aanleiding voor een SUWI-subsidie om kennis op te halen over de doelgroep en om producten te ontwikkelen die bijdragen aan hun ondersteuning. ZINZIZ heeft onderzocht: *Hoe kunnen niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking die willen werken passende ondersteuning krijgen richting werk?*

Methode: iteratieve onderzoeksaanpak en aandacht voor kennisdeling

Er zijn interviews gehouden met 54 uitvoerende professionals en ruim 20 beleidsmakers en experts. Voor nuggers met een arbeidsbeperking zijn ondanks een brede en toegankelijke wervingscampagne minder respondenten bereikt dan gehoopt. Uiteindelijk is een diverse groep van in totaal 95 nuggers met een beperking gesproken via (straat)interviews en vragenlijstonderzoek. De inzichten uit deze dataverzameling zijn gecombineerd met activiteiten gericht op kennisuitwisseling: vijf regiobijeenkomsten met uitvoerende professionals en beleidsmakers, gezamenlijke betekenisgeving met een expertgroep en begeleidingscommissie, en vraagtafels met professionals.

Resultaten

Inzicht in de leefwereld van nuggers met een beperking

Kenmerkend in de ervaringen van nuggers met een arbeidsbeperking zijn verhalen van buitensluiting en afwijzing. Veel mensen voelen zich op zichzelf aangewezen en ervaren financiële onzekerheid, stress of afhankelijkheid van anderen. Er is veel onduidelijkheid over het recht op ondersteuning en beschikbare ondersteuning. Dit leidt tot gevoelens van onzekerheid, frustratie en machteloosheid.

Waarom blijven of raken ze uit beeld?

Nuggers met een arbeidsbeperking zijn vaak wel ergens in het sociaal domein in beeld, maar raken gaandeweg uit beeld of vinden niet de weg naar passende ondersteuning. Beschikbare hulp is vaak niet zichtbaar of onvoldoende bekend – zowel bij de doelgroep zelf als bij uitvoerende professionals. Professionals kennen wet- en regelgeving soms beperkt, weten niet goed waarheen te verwijzen, en ervaren moeite met de vrijblijvendheid van het contact. Doorverwijzingen leiden daardoor vaak niet tot passende ondersteuning. Ook bij transitiemomenten, zoals registratie in het Doelgroepregister of afwijzing van een uitkeringsaanvraag, ontbreekt vaak structurele opvolging of overdracht.

Waarom krijgen ze geen passende ondersteuning?

De beschikbare ondersteuning is vaak onvoldoende zichtbaar, bekend en toegankelijk. Binnen gemeenten is er weinig aandacht en urgentiebesef voor de doelgroep, maar wel nieuwsgierigheid naar hoe de dienstverlening beter georganiseerd kan worden. Veel gemeenten hebben

geen beleid voor de dienstverlening, wat leidt tot verminderde rechtszekerheid voor nuggers. Budgettaire krapte bij gemeenten zorgt ervoor dat de ondersteuning van nuggers geen prioriteit krijgt, waardoor praktijkprofessionals de noodzakelijke kennis en handvatten missen om hen effectief te ondersteunen.

Ook in het bredere sociaal domein leidt onbekendheid tot veel onsuccesvolle doorverwijzingen. Dit geldt niet alleen voor het onbekend zijn met de doelgroep zelf, maar ook voor het gebrek aan kennis over beschikbare ondersteuningsmogelijkheden. Het betreft zowel gemeentelijke dienstverlening als het aanbod van bijvoorbeeld belangenorganisaties en patiëntenverenigingen, evenals onbekendheid met het Doelgroepregister.

Conclusie en aanbevelingen

De ondersteuningsbehoefte van nuggers met een beperking verschilt op het gebied van werk niet wezenlijk met die van anderen met een beperking. Toch komen zij specifieke obstakels tegen, zoals onzekerheid over hun rechten en ontoegankelijke ondersteuning. Hierdoor ervaren zij buitensluiting en afwijzing, en voelen ze zich op zichzelf aangewezen.

Hoewel hun ondersteuningsvragen grotendeels te beantwoorden zijn met het beschikbare aanbod, is dit vaak onvoldoende zichtbaar, bekend en toegankelijk. Voor betere ondersteuning is meer aandacht voor de doelgroep essentieel, bijvoorbeeld door hen concreet te benoemen op websites, en de diversiteit binnen de groep een gezicht te geven. Ook moet ingespeeld worden op specifieke uitdagingen in hun dagelijks leven. In de toeleiding naar ondersteuning moet de zichtbaarheid en bekendheid van gemeentelijke dienstverlening en andere relevante partijen in het sociaal domein (zoals werkcentra, belangen- en patiëntenorganisaties) verbeteren. Dit stelt nuggers in staat om gemakkelijker de weg te vinden en helpt professionals om effectiever door te verwijzen.

De grootste verantwoordelijkheid hiervoor ligt gezien hun wettelijke taak bij gemeenten. Het ontbreken van beleid en aandacht leidt nu tot ruis in de dienstverlening en een vicieuze cirkel, waardoor de groep uit beeld blijft. Dat komt deels doordat er vooral wordt gekeken naar kosten op de korte termijn, terwijl ondersteuning op de lange termijn juist economisch en maatschappelijk voordelen oplevert. Gemeenten staan daarom voor de opgave om hun beleid en dienstverlening kritisch te heroverwegen en te investeren in de professionalisering en collegiale uitwisseling tussen professionals. Koepelorganisaties als Cedris, Divosa, SAM en VNG kunnen daarbij een ondersteunende rol spelen.

Terwijl UWV geen formele rol heeft in de ondersteuning van nuggers, blijkt dat deze doelgroep vaak op enig moment wel bij UWV in beeld komt – hetzij via een formele registratie als werkzoekende, hetzij via een contactmoment. Dit biedt kansen voor UWV om gerichte en proactieve informatievoorziening te bieden, en om warme overdracht te faciliteren naar de juiste ondersteuning.

Tot slot liggen er kansen in het bredere sociaal domein. Er moet meer zichtbaarheid komen over beschikbare ondersteuning, bijvoorbeeld van belangen- en patiëntenorganisaties, en het moet duidelijk zijn dat deze ondersteuning ook toegankelijk is voor mensen zonder uitkering. De toeleiding naar passende ondersteuning vraagt om een actieve benadering van nuggers met een beperking, vooral degenen die door negatieve ervaringen of een latente hulpvraag op het gebied van werk minder proactief zijn in het zoeken naar ondersteuning.

1. INLEIDING 12

1.1 Aanleiding 12
1.2 Doel- en vraagstelling 14
1.3 Definities en doelgroepen in het onderzoek 14
1.4 Onderzoeksmethode 16

Leeswijzer 19

2. BELEIDSCONTEXT 22

2.1 Beleidsontwikkelingen en instrumenten 22
2.2 Organisaties die ondersteuning kunnen bieden 25

3. DIVERSITEIT VAN DE DOELGROEP 'NUGGERS MET EEN ARBEIDSBEPERKING' 30

3.1 Omvang van de doelgroep 30
3.2 Diversiteit binnen de doelgroep 31
3.3 Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld binnen dit onderzoek 32

4. LEEFWERELD VAN NUGGERS MET EEN ARBEIDSBEPERKING 36

4.1 Ervaringen van nuggers met een arbeidsbeperking 36
4.2 Drijfveren om te gaan werken 41

5. ONDERSTEUNINGSBEHOEFTE VAN NUGGERS MET EEN ARBEIDSBEPERKING 46

5.1 Hulpvragen op het gebied van werk 46
5.2 Behoeften en ervaringen rondom ondersteuning naar werk 49

6. IN BEELD KOMEN EN BLIJVEN 56

6.1 Waar zijn nuggers met een arbeidsbeperking in beeld met hun hulpvraag op het gebied van werk? 56
6.2 Klantreis: waarom blijven of raken nuggers met een arbeidsbeperking die willen werken uit beeld 58
6.3 Werkzame factoren bij het in beeld komen en blijven van nuggers met een arbeidsbeperking 60

7. PERSPECTIEF VAN PROFESSIONALS **64**

7.1 Ervaringen en behoeften van uitvoerende professionals 64
7.2 Beleidsvorming en dienstverlening bij gemeenten 69

8. BETERE ONDERSTEUNING VOOR NUGGERS MET EEN ARBEIDSBEPERKING DIE WILLEN WERKEN **76**

8.1 Conclusie 76
8.2 Aanbevelingen 81

REFERENTIES **84**

BIJLAGEN **86**

Bijlage 1. Methodologie 87

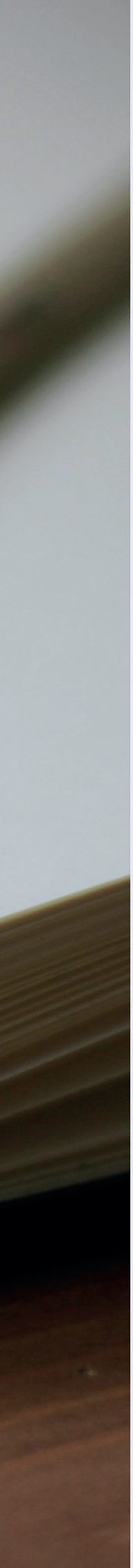
Bijlage 2. Persona's 94

Bijlage 3. Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld bij specifieke instanties en organisaties 104

Bijlage 4. Werkkaart voor uitvoerende professionals 114

Bijlage 5. Veranderkompas voor gemeenten 124





INLEIDING

1

INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de context geschetst van dit onderzoek naar de ondersteuning en beschrijving van niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) met een arbeidsbeperking die willen werken. We beschrijven eerst de aanleiding en de doel- en vraagstelling van het onderzoek. Vervolgens definiëren we de centrale begrippen en bakenen de doelgroep binnendit onderzoek af, en eindigen met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

In Nederland zijn er mensen die geen recht hebben op een uitkering van UWV of gemeente, maar wel een hulpvraag hebben op het gebied van het vinden van werk. Onder deze groep niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) zijn ook mensen met een arbeidsbeperking. Zij komen niet in aanmerking voor een uitkering, maar zijn door hun beperking wel gebaat bij ondersteuning om aan het werk te komen en te blijven (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2022). Het krijgen van passende ondersteuning blijkt namelijk juist voor deze doelgroep cruciaal bij het vinden en behouden van werk (UWV, 2023; College voor Rechten van de Mens, z.d).

Er zijn signalen dat nuggers met een arbeidsbeperking die willen werken niet altijd de ondersteuning krijgen waar ze behoefte aan hebben én waar zij recht op hebben. Als gevolg hiervan zouden zij moeilijker aan het werk kunnen gaan dan ze zelf willen en kunnen (UWV, 2023). Onbekendheid over de doelgroep en onduidelijkheid over de beschikbare ondersteuning spelen waarschijnlijk een rol. Wat betreft de ervaringen en behoeften van nuggers, en al helemaal van de subgroep met een arbeidsbeperking, is echter weinig bekend, evenals over de onderliggende redenen waarom zij uit beeld raken of blijven voor ondersteuning.

Deze signalen waren aanleiding om door middel van SUWI-onderzoek aandacht te besteden aan deze doelgroep (UWV, 2023). In de volgende paragrafen beschrijven we de relatief schaarse bevindingen uit eerder onderzoek, en de aanleiding om de behoeften en ervaringen met betrekking tot de ondersteuning beter in kaart te brengen.

Onbekendheid over en onder de doelgroep

Landelijk en regionaal is er weinig bekend over de omvang van de doelgroep en hun achtergrondsituaties. Wel is bekend dat de groep sinds de invoering van de Participatiewet is toegenomen (Inspectie SZW, 2015; Van Vliet e.a., 2022). Ministerie van SZW schat de groep mensen met een arbeidsbeperking zonder uitkering, die zoeken naar werk of beschikbaar zijn voor werk, op 50.000 (CBS, 2024)[1]. Deze groep is niet per se bij UWV geregistreerd als werkzoekende en valt daarmee niet onder de formele definitie van 'nuggers'.

Een eerste reden voor de onbekendheid lijkt dat alleen mensen geregistreerd kunnen worden die in beeld zijn bij UWV of gemeente. Daarbij registreert UWV alleen 'formele nuggers' die zich bij UWV inschrijven als werkzoekende (UWV, 2023). Omdat nuggers doelgroep zijn van de Participatiewet, vallen zij onder de verantwoordelijkheid van hun gemeente. Gemeenten registreren echter niet wie niet-uitkeringsgerechtigd is en lijkt de groep hierdoor niet of weinig in beeld te hebben (Inspectie SZW, 2015; van Vliet e.a., 2022). Wie niet ingeschreven staat als werkzoekende bij een uitkeringsinstantie zoals bij gemeente of UWV, kan uit beeld raken of blijven.

Ten tweede lijkt er weinig bekendheid te zijn over de doelgroep. Voor beleidsmakers en uitvoerende professionals zijn nuggers vaak onbekend terrein, mogelijk mede omdat zij weinig aandacht krijgen in het politieke en maatschappelijke debat (Inspectie der Rijks-financiën, 2020). Ook voor de nuggers zelf blijkt het niet altijd duidelijk dat zij onder de doel-groep 'nuggers' vallen (de Gruijter e.a., 2013).

Onduidelijkheid over beschikbare ondersteuning

Het recht van nuggers op ondersteuning bij het zoeken naar werk is wettelijk vastgelegd in de Participatiewet. Door de beleidsvrijheid kunnen gemeenten zelf bepalen hoe zij deze wettelijke taak invullen. Uit verkennend onderzoek blijkt dat de gemeenten hier weinig tot niets over vastleggen in hun beleidsregels en verordeningen. Ook op gemeentelijke websites is weinig informatie te vinden over de ondersteuning waar deze groep aanspraak op kan maken, en bovendien zijn er grote verschillen tussen gemeenten (Stimulansz, 2018). Deze onduidelijkheid zorgt er mogelijk voor dat het voor zowel nuggers als professionals niet helder is welke mogelijkheden er zijn voor ondersteuning (Inspectie der Rijksfinanciën, 2020; Movisie, 2022).

Weinig prioriteit voor ondersteuning

Uit de evaluatie van de Participatiewet (SCP, 2019) blijkt dat gemeenten vooral ondersteuning bieden aan nuggers die hiervoor zichzelf bij de gemeente melden. Dat de verantwoordelijkheid voor het vinden van ondersteuning bij de nugger zelf komt te liggen, lijkt in verband met de onbekendheid over en onder de doelgroep in de praktijk echter niet realistisch. Bovendien blijkt dat de ondersteuning van andere doelgroepen, zoals mensen in de bijstand, vaak prioriteit krijgen (SCP, 2019). De overweging bij gemeenten om weinig inspanningen te leveren voor nuggers omdat daarmee niets wordt bespaard op uitkeringen (voorheen 'schadelastbeperking'), speelt daarbij waarschijnlijk een rol.

Tegelijkertijd is ook bekend dat investeren in nuggers per saldo wel degelijk een positief resultaat oplevert, zoals twee maatschappelijke kosten-baten analyses (MKBA) laten zien. Zo heeft verstrekken van loonkostensubsidie (LKS) naast externe effecten, zoals een vermindering van zorgkosten, ook financiële baten. Voor elke nugger die met behulp van loonkostensubsidie aan de slag gaat stijgt voor de betreffende

1 Op basis van de enquête beroepsbevolking en het onderzoek Arbeidsparticipatie en afstand tot de Arbeidsmarkt. In het onderzoek Arbeidsparticipatie en afstand tot de Arbeidsmarkt wordt een persoon gerekend tot de categorie 'arbeidsbelemmerd' als hij of zij in de enquête beroepsbevolking aangeeft door ziekte of een langdurige aandoening te worden belemmerd bij het uitvoeren of verkrijgen van werk.

gemeente de uitkering in het Gemeentefonds met €6.776 (Cedris & Divosa, 2024). Ook de inzet van beschut werk blijkt van toegevoegde waarde voor nuggers. De kosten voor begeleiding, LKS en uitvoering worden namelijk ook bij nuggers voor een groot gedeelte gecompenseerd door besparingen op (potentiële) zorgkosten, schulddienstverlening, overlast/criminaliteit en een - lastiger in geld te waarderen - toename van eigenwaarde, bestaanszekerheid en ontwikkelpotentie (Cedris & SBCM, 2017).

Belang van passende ondersteuning

Niet alleen professionals en beleidsmakers ervaren knelpunten door de onduidelijkheid. Ook bij nuggers zelf lijkt er sprake van gevoelens als frustratie en onrechtvaardigheid wanneer ze onvoldoende toegang hebben tot ondersteuning bij het vinden en behouden van werk (Movisie, 2022).

Het belang van passende ondersteuning ligt in het vergroten van de kans op het vinden van geschikt werk voor deze doelgroep, en het optimaal benutten van hun arbeidspotentieel. Participatie heeft immers in brede zin een grote maatschappelijke en economische waarde (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2022). Ook versterkt deelname aan (betaald of onbetaald) werk de gezondheid, het sociaal functioneren en het welbevinden (Movisie, 2023). Naast de positieve invloed op gezondheid en kwaliteit van leven, heeft passende ondersteuning op de langere termijn economische voordelen: er wordt voorkomen dat nuggers met een beperking in een langdurige uitkeringssituatie terechtkomen (Programmaraad, 2015; Cedris & SBCM, 2017) en gebruik van (geestelijke) gezondheidszorg en (Wmo)voorzieningen wordt verminderd (CPB & SCP, 2020; Cedris & Divosa, 2024).

De onbekendheid en onduidelijkheid, samen met het spanningsveld dat gemeenten ervaren en het belang van passende ondersteuning, vormden de aanleiding voor dit onderzoek naar de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking die willen werken.

1.2 Doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek willen we zicht krijgen op nuggers met een arbeidsbeperking die willen werken. We willen weten wat hun achtergrondsituatie is, hoe zij in beeld kunnen komen en blijven, en met welke ondersteuning zij het meest geholpen zijn richting werk. Doel van het onderzoek is daarbij niet alleen het ophalen van kennis maar ook het verspreiden ervan, en het ontwikkelen van handvatten voor betere ondersteuning in de toekomst. De onderzoeksvraag die we beantwoorden, is:

"Hoe kunnen niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking die willen werken passende ondersteuning krijgen richting werk?"

1.3 Definities en doelgroepen in het onderzoek

In dit onderzoek verstaan we onder nuggers met een arbeidsbeperking: mensen zonder werk en zonder recht op een uitkering, die willen werken, maar daarbij belemmeringen ervaren door een fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperking die negatief in wisselwerking staat met de context van werk, zoals de fysieke en mentale eisen die werk stelt.

Er worden verschillende definities gebruikt voor zowel de doelgroep niet-uitkeringsgerechtigden als voor het hebben van een arbeidsbeperking. In de onderstaande paragrafen lichten we toe hoe we tot deze definitie zijn gekomen en hoe we de doelgroep in dit onderzoek hebben afgebakend.

Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers)

We bouwen voort op de bestaande definitie van het CBS (z.d.), maar passen de afbakening van de doelgroep aan om beter aan te laten sluiten bij de praktijk en het doel van dit onderzoek. Volgens het CBS wordt een nugger gedefinieerd als:

"Een persoon jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd, die als werkloze werkzoekende staat geregistreerd bij UWV en die geen recht heeft op een uitkering of arbeidsondersteuning op grond van de Participatiewet of de WW, de IOW, de WAZ, de Wajong, de WIA, de WAO, de Toeslagenwet, de BIA, de Anw dan wel op grond van een regeling, die met deze wetten naar aard en strekking overeenstemt."

Deze beperkte focus doet echter geen recht aan de omvang van de groep en de realiteit van niet-uitkeringsgerechtigden. Dit omdat zij niet per definitie op de hoogte zijn van de mogelijkheid van inschrijven bij UWV als werkzoekende, of niet weten dat ze recht hebben op ondersteuning en dat inschrijving bij UWV een stap kan zijn naar deze ondersteuning. Ook dient een dergelijke inschrijving als werkzoekende regelmatig verlengd te worden als er geen recht op een uitkering is. Door alleen ingeschreven werkzoekenden te beschouwen, blijft een groep onzichtbaar, terwijl juist die mensen baat kunnen hebben bij passende begeleiding richting werk. Inschrijving bij UWV als werkzoekend is in dit onderzoek dus geen vereiste om als nugger beschouwd te worden. We definiëren nuggers als mensen zonder werk en zonder recht op een uitkering die willen en kunnen werken.

Afbakening van de nuggers doelgroep in dit onderzoek

In gemeentelijk beleid worden onder de NUG-doelgroep soms ook groepen geschaard zoals ex-gedetineerden, daklozen, gezinsmigranten en statushouders, mits zij geen recht hebben op een uitkering. In dit onderzoek richten wij ons primair op nuggers met een arbeidsbeperking, ongeacht hun achtergrond. Dit betekent dat statushouders en Oekraïense vluchtelingen met een arbeidsbeperking in principe wel onder onze doelgroep kunnen vallen, maar dat wij hen niet als aparte subgroep beschouwen. De specifieke uitdagingen en ondersteuningsstructuren voor deze groepen blijven daarom buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Arbeidsbeperking

Dit onderzoek richt zich specifiek op nuggers met een arbeidsbeperking. Om beter te begrijpen wat wordt bedoeld met het begrip 'arbeidsbeperking', benadrukken we de verschillen tussen het hebben van een beperking en het hebben van een arbeidsbeperking.

Volgens het VN-verdrag Handicap omvat het begrip beperking: "*personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving*" (Verenigde Naties, 2006). Het gaat hierbij dus om een breed begrip dat niet beperkt blijft tot arbeid, maar ook betrekking heeft op andere levensdomeinen zoals onderwijs, sociale interactie en zelfstandig wonen.

Niet iedereen met een beperking heeft ook automatisch een arbeidsbeperking. Sommige mensen met een beperking kunnen zonder aanpassingen of ondersteuning regulier werk uitvoeren. Een arbeidsbeperking houdt in dat de fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen negatief in wisselwerking staan met de context van werk, zoals de fysieke en mentale eisen die werk stelt (Van Os, 2024). Iemand heeft dus een arbeidsbeperking wanneer er sprake is van moeite met het vinden of behouden van werk door ziekte of handicap.

Dit onderzoek heeft als doel om de brede groep nuggers met een arbeidsbeperking zichtbaar te maken. Daarom hanteren wij een bredere definitie van arbeidsbeperking

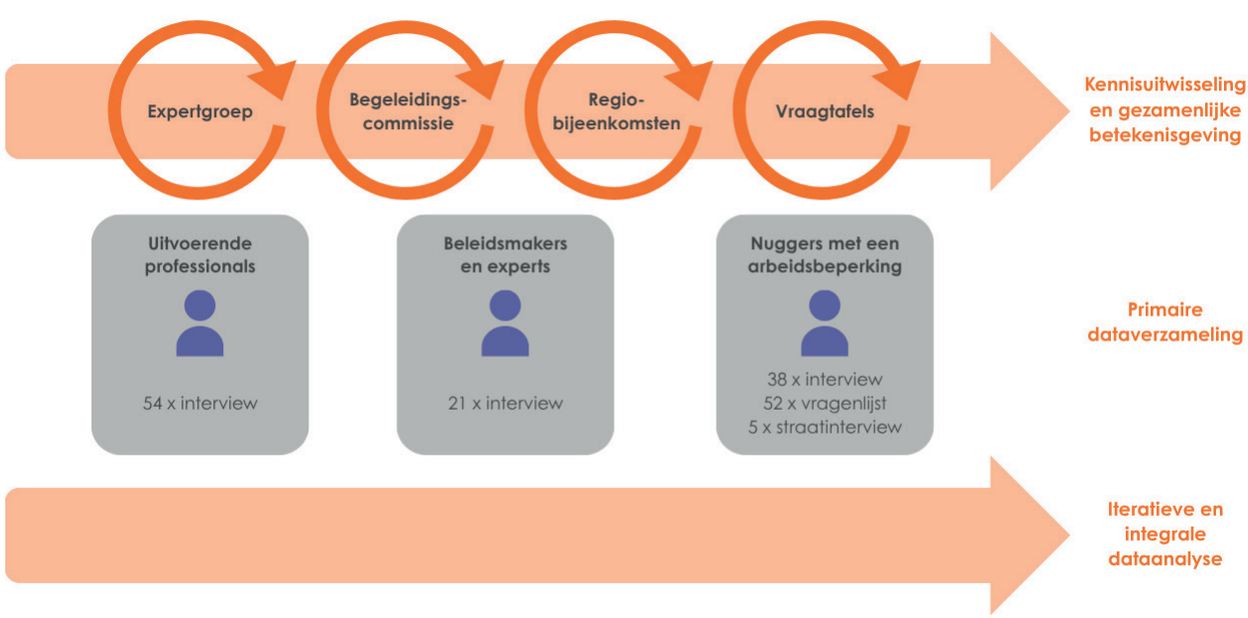
(Van Os, 2024) en kijken daarbij niet alleen naar degenen die binnen het doelgroepregister (DGR) van de banenafspraak vallen of een indicatie voor beschut werk hebben. Dit omdat veel mensen met een arbeidsbeperking niet aan de formele criteria van het doelgroepenregister voldoen, terwijl zij wel degelijk een arbeidsbeperking hebben en ondersteuning nodig kunnen hebben in het vinden en behouden van werk (NOS, 2022).

Werk

We definiëren werk als betaald werk, zowel bij reguliere werkgevers als bij werkbedrijven of beschutte werkplekken en als zelfstandige. Uiteraard (h)erkennen wij ook de waarde van onbetaald werk, zoals arbeidsmatige dagbesteding, vrijwilligerswerk en mantelzorg. Ook onbetaald werk kan namelijk bijdragen aan sociale verbinding, persoonlijke ontwikkeling en het opdoen van werkervaring. Voor sommige mensen kan vrijwilligerswerk zelfs een opstap zijn naar betaald werk. In maatschappelijke discussies wordt vrijwilligerswerk soms gezien als volwaardige arbeid, zeker wanneer het structureel of intensief is. In dit onderzoek focussen we ons echter bewust op betaald werk, omdat het doel van het onderzoek is om de ondersteuning richting betaald werk en het overbruggen van drempels op de arbeidsmarkt te achterhalen.

1.4 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek hebben we gekozen voor een iteratieve aanpak. Dat betekent dat we de inzichten die we tijdens het onderzoek hebben opgedaan steeds hebben meegenomen naar een volgende fase. Op deze manier is het onderzoek ingericht als leerproces, waarbij we opgehaalde inzichten hebben kunnen toetsen en verdiepen en al gedurende het onderzoek hebben gewerkt aan kennisuitwisseling.
We hebben een diverse groep nuggers met een arbeidsbeperking bereikt (zie hoofdstuk 3). Hoewel we niet met zekerheid kunnen stellen dat deze groep representatief is voor de gehele doelgroep – mede doordat het om een relatief onzichtbare groep gaat en kwantitatieve gegevens over hun samenstelling ontbreken – zien we in onze steekproef wel diversiteit op meerdere vlakken terug. Dankzij onze iteratieve werkwijze,



Figuur 1 Onderzoeksmethode

waarbij ook professionals zijn betrokken die met de doelgroep werken, konden we toetsen of we belangrijke perspectieven misten. Dit bleek niet het geval. Veel van de ervaringen kwamen ook breed terug. We achten de bevindingen en conclusies in dit rapport relevant voor een brede groep nuggers met een arbeidsbeperking.

Het onderzoek richtte zich specifiek op niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) met een arbeidsbeperking die willen werken. Directe vergelijkingen met andere groepen, zoals de bredere groep mensen met een arbeidsbeperking of nuggers zonder beperking, vielen buiten de scope van dit onderzoek. Zowel in gesprekken met de doelgroep zelf als met professionals die met hen werken, kwamen echter regelmatig thema's naar voren die ook herkenbaar kunnen zijn voor andere groepen. Hoewel dergelijke overlap bestaat, kunnen op basis van dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan over verschillen tussen groepen in hoe zij bepaalde zaken ervaren. Het doel van dit onderzoek was om de leefwereld en behoeften van deze relatief onzichtbare doelgroep in kaart te brengen. Daarom presenteren we in het rapport ook bevindingen die mogelijk breder toepasbaar zijn, maar waar mogelijk duiden we specifiek wat voor deze doelgroep van belang is, en wat volgens bestaande literatuur geldt voor de bredere groep mensen met een arbeidsbeperking.

In de volgende paragrafen beschrijven we kort de gebruikte onderzoeksmethoden en verwijzen voor een gedetailleerde beschrijving van de methodologie en de samenstelling van de respondenten van het onderzoek naar bijlage 1.

Interviews met uitvoerende professionals

We hebben interviews gevoerd met professionals betrokken bij de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking. In totaal hebben we met 54 professionals gesproken. Twee derde van hen was werkzaam bij gemeenten, uitvoeringsorganisaties voor gemeenten, Regionale Mobiliteit Teams (RMT) en UWV. De overige professionals werkten bij re-integratiebedrijven, praktijkscholen, uitzendbureaus, loopbaancoaching, buurtteams, schuldhulpverlening.

Interviews en vragenlijstonderzoek nuggers met een arbeidsbeperking

De meningen, ervaringen en behoeften van nuggers met een arbeidsbeperking hebben we onderzocht door middel van contextuele interviews (straatinterviews), individuele diepte-interviews en vragenlijsten. We hebben een combinatie van methoden ingezet om een grotere en diverse groep te bereiken. In totaal hebben 38 individuele interviews plaatsgevonden en zijn 52 vragenlijsten ingevuld. Met straatinterviews op 5 locaties hebben we zowel data opgehaald als ook mensen geworven voor de vragenlijst en interviews.

Voor het bereiken van nuggers met een arbeidsbeperking hebben we een brede wervingscampagne uitgezet. Onderdeel hiervan was het verspreiden van flyers en nieuwsbrieven via diverse organisaties en sociale media, en het flyeren op plekken als bibliotheken en buurthuizen. Daarbij hebben we gebruikgemaakt van een promotievideo met een ervaringsverhaal van een nugger met een arbeidsbeperking en hebben we een landelijke radiospot uitgezet. Ook hebben we intensief professionals en organisaties benaderd om respondenten te selecteren, en hebben we proactief contact gezocht met de doelgroep door aan te sluiten bij bestaande activiteiten als banenmarkten en door zelf online workshops te organiseren. We hebben rekening gehouden met de toegankelijkheid van de wervingsmaterialen en onderzoeksmethoden.

Interviews met beleidsmedewerkers en -adviseurs

Om inzicht te krijgen in afwegingen in het gemeentelijk beleid voor nuggers en landelijke beleidsontwikkelingen die raken aan de ondersteuning van nuggers, hebben we interviews gevoerd met beleidsmedewerkers en programmamanagers. De opgehaalde inzichten hebben we bediscussieerd in expertinterviews met experts op het gebied van wetgeving, inclusie en gemeentelijke beleidsvoering. We hebben medewerkers van 9 gemeenten gesproken en meer dan 12 interviews gevoerd met professionals betrokken bij landelijke beleidsontwikkelingen.

Regiobijeenkomsten

Om opgedane inzichten terug te brengen naar de praktijk, hebben we 5 regiobijeenkomsten georganiseerd. Het doel van deze bijeenkomsten was kennis en bewustzijn vergroten over de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking, en daarnaast het ophalen van data voor ons onderzoek. Hiervoor hebben we aangesloten bij bestaande samenwerkingsverbanden of overlegstructuren of themabijeenkomsten georganiseerd.

Vraagtafels

De onderzoeksbevindingen hebben we in samenwerking met beroepsvereniging SAM besproken met uitvoerende professionals uit het sociaal domein. In 3 vraagtafels hebben we de inzichten verdiept en vertaald naar handvatten voor professionals.

Expertgroep en begeleidingscommissie

Tijdens vaste bijeenkomsten met een expertgroep en begeleidingscommissie hebben we feedback opgehaald, inzichten bediscussieerd en vertaald naar implicaties voor vervolg.

Leeswijzer

Deze leeswijzer biedt een overzicht van de structuur van dit rapport en geeft aan welke hoofdstukken en secties het meest relevant zijn voor verschillende lezers. **Hoofdstuk 1** introduceert het onderwerp en de onderzoeksvraag. Lezers die geïnteresseerd zijn in de methodologie kunnen in bijlage 1 meer informatie vinden.

Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van actuele beleidsontwikkelingen en de rol van instanties en organisaties in de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking. In **hoofdstuk 3** beschrijven we de omvang en met name de diversiteit van de doelgroep, en reflecteren we op welke deelgroepen binnen ons onderzoek zijn bereikt. Deze hoofdstukken bieden daarmee een belangrijk referentiekader van dit onderzoek.

Vervolgens staan de bevindingen centraal die we hebben opgehaald met nuggers met een arbeidsbeperking. Deze inzichten zijn waardevol voor iedereen die de doelgroep beter wil begrijpen en leren kennen. In **hoofdstuk 4** beschrijven we hun leefwereld, we geven inzicht in welke thema's en ervaringen kenmerkend zijn en wat hun drijfveren zijn om te werken. In **hoofdstuk 5** gaan we in op hun ondersteuningsbehoeften, we beschrijven hun hulpvragen op het gebied van welke en wat hun ervaringen en behoeften zijn met ondersteuning daarbij. Ze bieden ook gespreksonderwerpen voor professionals en beleidsmakers om met elkaar in gesprek te gaan over de ondersteuning van deze doelgroep.

In **hoofdstuk 6** beschrijven we waar nuggers met een arbeidsbeperking in beeld zijn en geven we inzicht in factoren om hen beter in beeld te krijgen en houden. Voor een gedetailleerd overzicht per organisatie verwijzen we naar bijlage 3, die relevant is voor iedereen die ondersteuning toegankelijker wil maken.

In **hoofdstuk 7** staat het perspectief van professionals centraal. **Hoofdstuk 7.1** is interessant voor wie inzicht wil krijgen in de ondersteuningsbehoefte en -noodzaak van uitvoerende professionals. **Hoofdstuk 7.2** is gericht op (gemeentelijke) beleidsmakers en geeft inzicht in overwegingen rondom beleidsvorming voor deze doelgroep.

Tot slot geeft **hoofdstuk 8** een antwoord op de onderzoeksvraag: hoe kunnen we ervoor zorgen dat nuggers met een arbeidsbeperking die willen werken beter te ondersteunen?

In de bijlage zijn de eindproducten te vinden die vanuit dit onderzoek ontwikkeld zijn, en die ook los gepubliceerd zijn. Om de doelgroep en haar leefwereld voelbaar te maken, hebben we persona's ontwikkeld met vragen die uitnodigen tot reflectie (bijlage 2). Voor uitvoerende professionals hebben we een werkkaart samengesteld, waarin we belangrijke afwegingen in de ondersteuning voor nuggers beschrijven en prikkelende vragen voor het gesprek met collega's of leidinggevenden (bijlage 4). Voor gemeenten hebben we een veranderkompas ontwikkeld, dat inhoudelijke en procesmatige handvatten geeft om met verschillende betrokkenen (uitvoering, management en beleid) de huidige dienstverlening en het onderliggende beleid kritisch onder de loep te nemen (bijlage 5).





HOOFDSTUK 2

BELEIDSCONTEXT

De arbeidsmarkt en het sociaal beleid in Nederland zijn volop in beweging. In dit hoofdstuk schetsen we welke beleidsontwikkelingen en instrumenten van invloed zijn op de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking. Daarnaast beschrijven we welke instanties en organisaties een rol hebben in de ondersteuning.

2.1 Beleidsontwikkelingen en instrumenten

Participatiewet

Nuggers met een arbeidsbeperking vallen onder de Participatiewet en hebben daardoor recht op ondersteuning richting werk via hun gemeente (Ministerie van SZW, 2017). Gemeenten hebben beleidsvrijheid hoe zij het re-integratiebudget verdelen dat zij van het Rijk ontvangen. Wel is bepaald dat voorzieningen en instrumenten evenwichtig verdeeld moeten worden over de verschillende doelgroepen die onder de Participatiewet vallen (Idem). Gemeenten bepalen dus zelf op welke manier en onder welke voorwaarden zij re-integratie-instrumenten en voorzieningen inzetten voor nuggers met een arbeidsbeperking.

De vernieuwde Participatiewet in Balans beoogt per 2026 meer maatwerk en minder administratieve drempels in de ondersteuning van werkzoekenden. Meer maatwerk kan betekenen dat nuggers met een arbeidsbeperking eerder in aanmerking komen voor gemeentelijke ondersteuning, ook als zij bijvoorbeeld niet onder de banenafspraak vallen. Het wel of niet tot de doelgroep banenafspraak behoren is immers geen voorwaarde om voor ondersteuning vanuit de Participatiewet in aanmerking te komen.

Wet banenafspraak

De wet banenafspraak is ingegaan in 2015. Werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en de overheid hebben afgesproken om 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Onderdeel van de banenafspraak is het monitoren of de sectoren markt en overheid ook daadwerkelijk voldoende banen realiseren. Wie binnen de

doelgroep van de banenafspraak valt, wordt geregistreerd in het doelgroepregister (DGR). Een aantal groepen van mensen met een arbeidsbeperking is automatisch in het DGR geplaatst. Daarnaast kunnen mensen bij UWV aangemeld worden voor een beoordeling arbeidsvermogen, en als blijkt dat zij niet zelfstandig per maand het minimumloon kunnen verdienen, kunnen zij toegang krijgen tot het DGR. Ook kunnen mensen via de Praktijkroute via de gemeente opgenomen worden in het DGR: er wordt dan geen aanvraag gedaan bij UWV, maar op de werkplek een loonwaardemeting uitgevoerd, en als blijkt dat er inderdaad verminderde loonwaarde is dan valt iemand binnen het DGR.

Op dit moment kunnen nuggers onder de volgende groepen vallen, als ze voldoen aan de betreffende voorwaarden van die groep(en):

- Mensen die onder de Participatiewet vallen en niet zelfstandig het wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen. Het gaat hierbij om mensen die niet het minimumloon per uur kunnen verdienen, maar ook mensen die dat wel kunnen maar zo weinig uren kunnen werken dat ze niet het minimumloon per maand kunnen verdienen.
- Mensen met een Wsw-indicatie (Wet sociale werkvoorziening).
- Mensen met een medische beperking die is ontstaan voor de 18e verjaardag of tijdens de studie, die alleen met een voorziening van UWV of gemeente het WML kunnen verdienen (Ministerie van SZW, 2023).

De voordelen van het behoren tot het DGR van de banenafspraak zijn regelingen waardoor het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, namelijk het loonkostenvoordeel (LKV), loonkostensubsidie (LKS), de no-risk polis en dat de werknemer meetelt voor de banenafspraak[2].

Na tien jaar is de Wet banenafspraak aan herziening toe. Met het - nu voorliggende - wetsvoorstel vereenvoudiging banenafspraak worden de komende jaren technische wijzigingen aangebracht. Het ministerie van SZW oriënteert zich momenteel op een langetermijnvisie met nieuwe uitgangspunten voor de banenafspraak. Daarbij wordt niet meer uitgegaan van iemands uitkeringssituatie maar van diens ondersteuningsbehoefte: voor iedereen van wie door de uitvoerder zorgvuldig is vastgesteld dat die ondersteuning nodig heeft om mee te doen, is ook passende ondersteuning beschikbaar. Het maakt daarbij niet meer uit of iemand een uitkering heeft, om welke uitkering het gaat of tot welke doelgroep die wordt gerekend.

Wet Breed Offensief

Een andere belangrijke ontwikkeling was de introductie van de wet Breed Offensief in 2023, dat zich richt op het verbeteren van de arbeidsmarktkansen van de brede gemeentelijk doelgroep in de Participatiewet, in het bijzonder mensen met een arbeidsbeperking, inclusief beschut werk en mensen uit het DGR van de Banenafspraak (Stimulansz, 2022).

Gemeenten werd opgedragen hun ondersteuningsaanbod (inclusief aanvraagmogelijkheid) naar werk te expliciteren in hun re-integratieverordening, en voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling evenwichtiger te verdelen over de mensen uit de doelgroep. Gemeenten beschrijven explicieter hun beschikbare aanbod aan persoonlijke ondersteuning/jobcoaching en andere werkvoorzieningen voor iedereen (inclusief nuggers) die volgens de artikelen 7 en 10 van de Participatiewet aanspraak kunnen maken op ondersteuning bij arbeidsinschakeling.

Met de wet Breed Offensief zijn verbeteringen bij de inzet van het in de Participatiewet

2 Zie website UWV voor meer informatie

geregelde instrument loonkostensubsidie geregeld, en zijn meer waarborgen geregeld voor ondersteuning op maat. Er is minder beleidsvrijheid voor gemeenten om het instrument loonkostensubsidie in te zetten (als iemand tot de doelgroep behoort en er is een dienstverband, dan moet LKS worden ingezet), het aanvraagrecht is geëxpliciteerd en gemeenten hebben een nadere verordeningsverplichting gekregen waar het gaat om bijvoorbeeld de inzet van persoonlijke ondersteuning (zoals een jobcoach) en andere werkvoorzieningen. De wijze waarop de door VNG ontwikkelde modelverordeningen zijn ingevuld en of dit daadwerkelijk heeft geleid tot andere keuzes, wordt in 2025 onderzocht.

Hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur
Vanaf 2024 is het wetsvoorstel voor de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur en daarmee de invoering van Werkcentra een van de ingrijpendste veranderingen in de beleidscontext. De herstructurering (wijziging van de wet SUWI die naar verwachting 1 juli 2026 in werking treedt) richt zich op een betere vindbaarheid van de dienstverlening, een netwerkstructuur met gezamenlijke governance en agenda, en een outreachende werkwijze waarbij doelgroepen actief worden benaderd. In de Werkcentra komt vanaf 2025 minimaal één centraal regionaal loket per arbeidsmarktregio, waarin publieke en private partijen samenwerken om ondersteuning op het gebied van werk en scholing te bieden. Voor nuggers betekent dit dat de dienstverlening beter vindbaar en toegankelijk zou moeten worden. Ook krijgen nuggers mogelijk meer aandacht door de focus op onbenut arbeidspotentieel in de regio. Dit biedt kansen om deze vaak onzichtbare groep beter in beeld te brengen en ondersteuning op maat te bieden.

Wetsvoorstel proactieve dienstverlening
Een andere belangrijke ontwikkeling in 2024 is het wetsvoorstel proactieve dienstverlening, met als doel het onderbenutten van uitkeringen en andere voorzieningen te verminderen. Deze wet geeft gemeenten meer mogelijkheden om bijvoorbeeld nuggers actief te benaderen en ondersteuning te bieden. Dit kan voor nuggers een belangrijke verbetering betekenen: in plaats van te moeten wachten op beantwoording van hun hulpvraag, kunnen gemeenten hen vroegtijdig signaleren en begeleiden richting werk. De mate waarin gemeenten hier in de praktijk uitvoering aan geven, zal echter bepalend zijn voor de daadwerkelijke impact voor nuggers.

Wetsvoorstel van school naar duurzaam werk
Tenslotte kan het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk een rol spelen bij het beter in beeld krijgen en begeleiden van nuggers. Deze wet zal waarschijnlijk in werking treden op 1 januari 2026 (VNG, 2024). Gemeenten en scholen gaan nauwer samenwerken om jongeren tot 27 jaar te ondersteunen bij de overgang van school naar werk en het behoud van werk bij (dreigende) werkloosheid. Het initiatief is gericht op het faciliteren van een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, zoals extra loopbaanbegeleiding tijdens het onderwijs en na diplomering en doorstroompunten die jongeren tot 27 jaar zonder startkwalificatie naar school of werk begeleiden (Eerste Kamer, 2024). Voor jongeren met en zonder arbeidsbeperking die geen uitkering hebben, is de overgang van school naar werk namelijk een kwetsbaar moment. Mogelijk kan dit wetsvoorstel bijdragen aan het voorkomen dat deze jongeren als nugger buiten beeld raken. Deze beleidsontwikkelingen tonen een algemene trend van verschuiving naar een proactiever en toegankelijker systeem voor ondersteuning naar arbeidsmarktparticipatie. Voor nuggers biedt dit kansen om beter in beeld te komen en (passende) ondersteuning te ontvangen, maar de daadwerkelijke effecten hangen af van de implementatie door gemeenten en andere organisaties in het sociaal domein. Deze ontwikkelingen vormen een belangrijke achtergrond voor (de resultaten van) dit onderzoek.

2.2 Organisaties die ondersteuning kunnen bieden

Nuggers met een arbeidsbeperking kunnen op verschillende manieren ondersteuning krijgen van zowel organisaties die een wettelijke taak uitvoeren, en daarnaast andere (private) organisaties. Bij de ondersteuning van mensen met een beperking kunnen meerdere beleidsterreinen bij elkaar komen, waardoor mensen vaak met meerdere instanties tegelijkertijd te maken hebben. In deze paragraaf schetsen we een overzicht van de organisaties die ondersteuning kunnen bieden en op welke manieren deze ondersteuning vorm krijgt.

Gemeente: wettelijke taak voor ondersteuning

Door de decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten, ligt de wettelijke taak voor de ondersteuning van nuggers bij de gemeente. Binnen gemeenten bieden professionals onder de beleidsdomeinen Participatie, Werk & Inkomen of Zorg & Onderwijs ondersteuning aan nuggers met een arbeidsbeperking. Dit is per gemeente verschillend georganiseerd. De uitvoering van de taken uit de Participatiewet wordt vaak (gedeeltelijk) uitbesteed naar sociale diensten of werkontwikkelbedrijven, die op basis van afspraken met de gemeente ondersteuning en instrumenten inzetten vanuit de Participatiewet . Wanneer een organisatie voor meerdere gemeenten de Participatiewet uitvoert, spreken we van een uitvoeringsinstantie. Professionals van gemeenten en uitvoeringsinstanties passen maatwerk toe op basis van beleid of werkafspraken[3].

In principe kunnen alle reguliere voorzieningen en instrumenten uit de Participatiewet ingezet worden voor nuggers: reguliere instrumenten zoals trajecten gericht op re-integratie, scholing, sollicitatietrainingen, stimuleringspremies, tijdelijke vormen van loonkostensubsidies, werkvoorzieningen, premiekortingen/mobiliteitsbonus, jobcoaching en proefplaatsing.

Voor mensen met een arbeidsbeperking die een baan hebben gevonden, kan door de gemeente een jobcoach worden ingeschakeld. Jobcoaches kunnen intern bij de gemeente werken of extern worden ingehuurd en worden meestal voor maximaal 2 jaar ingezet. Daarnaast kan een gemeente een loonkostensubsidie verstrekken aan werkgevers en noodzakelijk geachte werkvoorzieningen inzetten.

Tenslotte zijn gemeenten in het kader van het VN-Verdrag voor mensen met een handicap verplicht om in een periodiek plan vast te leggen hoe zij uitvoering geven aan het verdrag binnen de Participatiewet. Dit plan, vaak een ‘Lokale Inclusie Agenda’ genoemd, bundelt beleid voor sociale inclusie en arbeidsdeelname. Gemeenten hebben hierin vrijheid qua vorm en inhoud, maar moeten personen met een beperking en hun vertegenwoordigers actief betrekken bij het opstellen. Sommige gemeenten hanteren Agenda 22 als richtlijn, terwijl anderen een eigen inclusieagenda opstellen (VNG, 2018).

Voor de begeleiding van jongeren tussen de 16-27 jaar hebben sommige gemeenten een jongerenloket of jongerenpunt opgericht voor vragen op het gebied van zelfstandigheid, opleiding en werk. Zo kunnen gemeenten contact met pro/vso scholen onderhouden om leerlingen in het laatste jaar in beeld te krijgen. Doorstroompunten ontvangen van DUO de gegevens van alle jongeren zonder startkwalificatie en aanvullende informatie via het Inlichtingenbureau (VSV-rapportage). Leerlingen tot 23 jaar, waaronder ook nuggers,

3 Er zijn verschillende termen in omloop voor sociale werkvoorzieningen (SW-bedrijven), en de taken die zij uitvoeren per gemeente kunnen wisselen. Veelal is dit minimaal het bieden van werk en begeleiding aan ‘oude’ SW-doelgroep en uitvoering van het instrument beschut werk van de P-wet.

kunnen via de Doorstroompunten benaderd en begeleid worden terug naar school of aan een leerwerktraject.

UWV: geen formele rol

UWV heeft geen formele rol bij het ondersteunen van nuggers met een arbeidsbeperking. UWV registreert alleen wie bij hen ingeschreven staat als werkzoekende en beheert het DGR. Een nugger die ingeschreven staat als werkzoekende, al dan niet met een indicatie banenafspraak, valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. UWV is dan ook niet bevoegd om voorzieningen te verstrekken aan nuggers in de enge zin (ingeschreven als werkzoekende).

Wel biedt UWV via www.werk.nl diensten en hulpmiddelen aan voor iedereen die op zoek is naar werk, zoals informatie over werk zoeken en succesvol solliciteren. Ook heeft UWV de mogelijkheid om voorafgaand aan een dienstbetrekking, tijdens de re-integratie of Jobfinding, reeds voorzieningen in te zetten.

Dit kan UWV echter alleen doen voor mensen die onder de verantwoordelijkheid van UWV vallen: mensen met een UWV-uitkering. Wanneer een nugger niet is ingeschreven als werkzoekende, kunnen zij zowel bij de gemeente als bij UWV geen aanspraak maken op voorzieningen tijdens re-integratie of Jobfinding.

Dit maakt het systeem complex, niet alleen voor de betrokkenen zelf, maar ook voor gemeenten en UWV. Bij een beoordeling banenafspraak kunnen proactieve arbeidsdeskundige nuggers wel adviseren hoe zij voorzieningen kunnen aanvragen bij een gemeente. Ze moeten er dan wel op wijzen dat iemand zich moet inschrijven als werkzoekende.

Door ervaring in het begeleiden van Wajongers heeft UWV veel specialistische kennis en netwerk opgebouwd en wordt UWV hierdoor regelmatig betrokken bij regionale samenwerkingsverbanden.

Zo adviseren professionals van UWV bijvoorbeeld binnen regionale samenwerkingsverbanden aan gemeenten en inwoners en kan UWV gemeenten adviseren over de inzet van voorzieningen.

Regionale samenwerkingsverbanden

Verschillende regionale samenwerkings-verbanden ondersteunen mensen met een hulpvraag op het gebied van werk. Gemeenten en UWV werken bijvoorbeeld samen met stakeholders als maatschappelijke organisaties, professionals in zorg- en welzijn en het sociaal domein, scholen en/of werkgevers. De ondersteuningsmogelijkheden binnen de samenwerkingsverbanden lopen uiteen van informeren, het organiseren van trainingen, workshops of evenementen, doorverwijzen, of individueel begeleiden. Individuele begeleiding kan gericht zijn op het aanmelden voor voorliggende voorzieningen, monitoren of verwijzen naar andere ondersteuning. Op regionaal niveau bieden de volgende samenwerkingsverbanden ondersteuning voor nuggers met een arbeidsbeperking:

- Het werkgeverservicepunt (WSP) is een samenwerkingsverband van UWV, gemeenten en bedrijven in de arbeidsmarktregio
- Sommige regio's hebben een werkcafé opgezet waar mensen advies kunnen krijgen die op zoek zijn naar (ander) werk of scholing. Zij bieden vaak vaste inloopspreekuren aan
- De komst van een Werkcentrum per arbeidsmarktregio is onderdeel van de hervorming van de arbeidsmarktinfrastructuur. De hiervoor genoemde WSP's en de Leerwerkloketten (tot januari 2025) zullen hierin opgaan. De Werkcentra bieden een eenduidige toegang voor werkenden, werkzoekenden en werkgevers met een vraag op het gebied van werk en scholing, en zetten zich daarnaast in voor kennisuitwisseling en aansluiting op de regionale arbeidsmarkt
- In het kader van het wetsvoorstel van

school naar duurzaam werk maken scholen en gemeenten in een regionaal programma afspraken over het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten en de overgang van school naar duurzaam werk voor jongeren tot 27 jaar.

Organisaties gericht op ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking

In het sociaal domein zijn verschillende organisaties die zich regionaal of landelijk inzetten voor de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking bij het vinden of behouden van werk. Deze organisaties richten zich op individuele ondersteuning, organiseren workshops en trainingen, of richten zich op het verbinden van mensen met een arbeidsbeperking met werkgevers.

- Belangenorganisaties gericht op inclusiviteit en diversiteit, of het ondersteunen bij individuele ontwikkeling, zoals Incluvisie en JobOn, en/of patiëntenorganisaties, zoals koepelorganisatie Ieder(In)
- Uitzendbureaus gericht op mensen met een arbeidsbeperking, zoals Emma at Work
- Sociale ondernemers gericht op verbinden van mensen met een arbeidsbeperking, zoals Onbeperkt aan de Slag.

Organisaties met aandacht voor re-integratie

Ook organisaties en professionals in zorg en welzijn besteden aandacht aan re-integratie en participatievragen, zoals arbeidsmatige dagbesteding, revalidatiecentra, poh-GGZ, psychologen en ergotherapeuten. Daarbij hebben zij vaak expertise voor een bepaald type arbeidsbeperkingen, zoals niet-aangeboren hersenletsel of een visuele beperking. De ondersteuning in vorm van re-integratietrajecten of het begeleiden naar vrijwilligerswerk of opleiding, wordt vergoed via de zorgverzekering, of via een opdracht vanuit gemeenten of UWV. De ondersteuning is breed toegankelijk, maar er moet meestal wel sprake zijn van een betalende opdrachtgever. Afhankelijk van financiële mogelijkheden betalen nuggers soms een lager tarief.

In het brede sociale domein kunnen nuggers met een arbeidsbeperking in beeld komen bij buurtteams of sociale wijkteams. Ook stichtingen en (vrijwilligers)organisaties als Humanitas of Leger des Heils kunnen ondersteuning bieden bij participatievragen voor mensen in een kwetsbare situatie.

Mensen met een psychische aandoening die behandeling of begeleiding krijgen in de geestelijke gezondheidszorg kunnen in aanmerking komen voor een traject Individuele Plaatsing en Steun (IPS). IPS is een re-integratiemethode gericht op het verkrijgen en behouden van betaald werk.

Daarnaast kunnen particuliere jobcoaches niet alleen ingezet worden door gemeenten en UWV, maar ook door werkgevers of zelfstandig door mensen worden ingehuurd.

Onderwijs

Praktijk- en voortgezet speciaal onderwijs scholen bieden regelmatig ondersteuning bij de transitie van onderwijs naar werk. Hiervoor werken zij veel samen met jongerenloketten van gemeenten, met sociale ondernemers, werkontwikkelbedrijven en reguliere bedrijven. Sommige praktijkscholen bieden zelf jobcoaching aan voor de jongeren. Ook hebben praktijkscholen een verplichte nazorg van 1,5 jaar (dit wordt in het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk 2 jaar voor pro en vso scholen, in tegenstelling tot 1 jaar voor mbo entree) waardoor scholen de jongere nuggers nog enige tijd na schoolverlaten in beeld hebben. Dit gaat door middel van vaste contactmomenten, en leerlingen of ouders kunnen naar behoefte zelf ook contact opnemen.





HOOFDSTUK 3

DIVERSITEIT VAN DE DOELGROEP ‘NUGGERS MET EEN ARBEIDSBEPERKING’

In dit hoofdstuk beschrijven we de omvang en met name de diversiteit van de doelgroep, op basis van ons literatuuronderzoek en gesprekken met professionals en experts. Vervolgens reflecteren we op het bereik van de doelgroep binnen dit onderzoek en de representativiteit hiervan. Hiermee leggen we een basis voor de inzichten die we zullen beschrijven in de daaropvolgende hoofdstukken.

3.1 Omvang van de doelgroep

Het uitgangspunt van dit onderzoek was dat nuggers met een arbeidsbeperking slecht in beeld zijn bij instanties als gemeenten en UWV. Allereerst is er sprake van een diffuse doelgroep: er worden verschillende definities gehanteerd, daarnaast weten mensen zelf niet altijd dat zij ‘nugger’ zijn én kan iemand van de een op de andere dag onder de doelgroep vallen, bijvoorbeeld door zich in te schrijven als werkzoekende. Hierdoor is monitoren lastig.

Volgens de formele definitie zijn nuggers mensen zonder inkomen uit werk of uitkering die bij UWV zijn ingeschreven als werkzoekende (UWV, 2023). Er zijn echter ook nuggers die niet onder de formele definitie van UWV vallen: mensen zonder recht op een uitkering, die zich niet bij UWV inschrijven als werkzoekenden, maar die wél willen werken. Hierdoor waren schattingen over de omvang van de doelgroep in het verleden vaak beperkt. De omvang van de doelgroep mensen met een arbeidsbeperking zonder uitkering die beschikbaar voor werk zijn, wordt geschat rond de 50.000 (CBS, 2024).

3.2 Diversiteit binnen de doelgroep

In onderzoek naar nuggers was tot nu toe weinig aandacht voor verschillende persoons- en achtergrondkenmerken (UWV, 2023), waardoor er weinig zicht was op de diversiteit binnen de doelgroep en mogelijke subdoelgroepen. In eerder onderzoek werd vooral onderscheid gemaakt tussen de redenen waarom iemand geen recht heeft op een uitkering.

Onderzoek wordt veelal gedaan naar de algemene doelgroep nuggers (Groot e.a., 2007) of naar een specifieke doelgroep als mensen met een LVB (Regioplan, 2023), of vrouwelijke nuggers (de Gruijter e.a., 2013). Daarnaast kreeg de doelgroep jonggehandicapte nuggers relatief veel aandacht in onderzoek en beleid. Deze groep heeft sinds de invoering van de Participatiewet geen recht meer op een Wajong-uitkering. Hoewel een deel van deze groep nog een bijstandsuitkering ontvangt, is het aantal nuggers in deze groep hierdoor gegroeid in omvang (SCP, 2019; Inspectie der Rijksfinanciën, 2020). Omdat zij arbeidsmogelijkheden hebben, worden zij gezien als kansrijk op de arbeidsmarkt, en wordt het belang erkend dat vroegtijdige ondersteuning kan bijdragen aan het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid in de toekomst.

Uit verkennend literatuuronderzoek en de gesprekken met professionals, experts en de doelgroep zelf, hebben we de diversiteit van de doelgroep in kaart gebracht. In Figuur 1 geven we een overzicht van de verschillende kenmerken en achtergrondsituaties. Gezien de grote variatie aan factoren waarop de doelgroep kan verschillen, is het onderscheiden van specifieke subgroepen niet zinvol of haalbaar. Het is echter wel van belang om de diversiteit binnen de doelgroep te onderkennen. Enerzijds om aandacht te blijven houden voor deelgroepen die anders mogelijk buiten beeld raken, anderzijds om inzicht te verkrijgen in de mogelijke invloed van deze diversiteit op ondersteuningsbehoeften.



Figuur 2 Diversiteit binnen de doelgroep 'nuggers met een arbeidsbeperking'

3.3 Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld binnen dit onderzoek

Om een zo groot en diverse groep nuggers met een arbeidsbeperking te bereiken, hebben we een brede, doelgerichte en toegankelijke wervingscampagne gevoerd (zie bijlage 1). We hebben een diverse groep bereikt, maar kunnen, vanwege de onbekendheid van de groep nuggers met een arbeidsbeperking, niet zeggen of onze respondenten representatief zijn voor de gehele groep.

52 respondenten deden mee aan de vragenlijst, 38 respondenten deden mee aan de interviews. Hiermee hebben in totaal 90 unieke respondenten bereikt.

Onder de respondenten waren 26 ex-nuggers met een arbeidsbeperking (die inmiddels een uitkering of werk hebben). In Figuur 2 laten we de belangrijkste kenmerken zien van de groep die we hebben bereikt binnen het onderzoek. Hieruit is te zien dat we relatief veel nuggers van een hogere leeftijd[4], met meerdere beperkingen en een vermogende of verdienende partner hebben bereikt. In bijlage 1 zijn details over de demografische gegevens van onze respondenten te vinden.

Invloed van de wervingsmethodieken op het bereik van de doelgroep

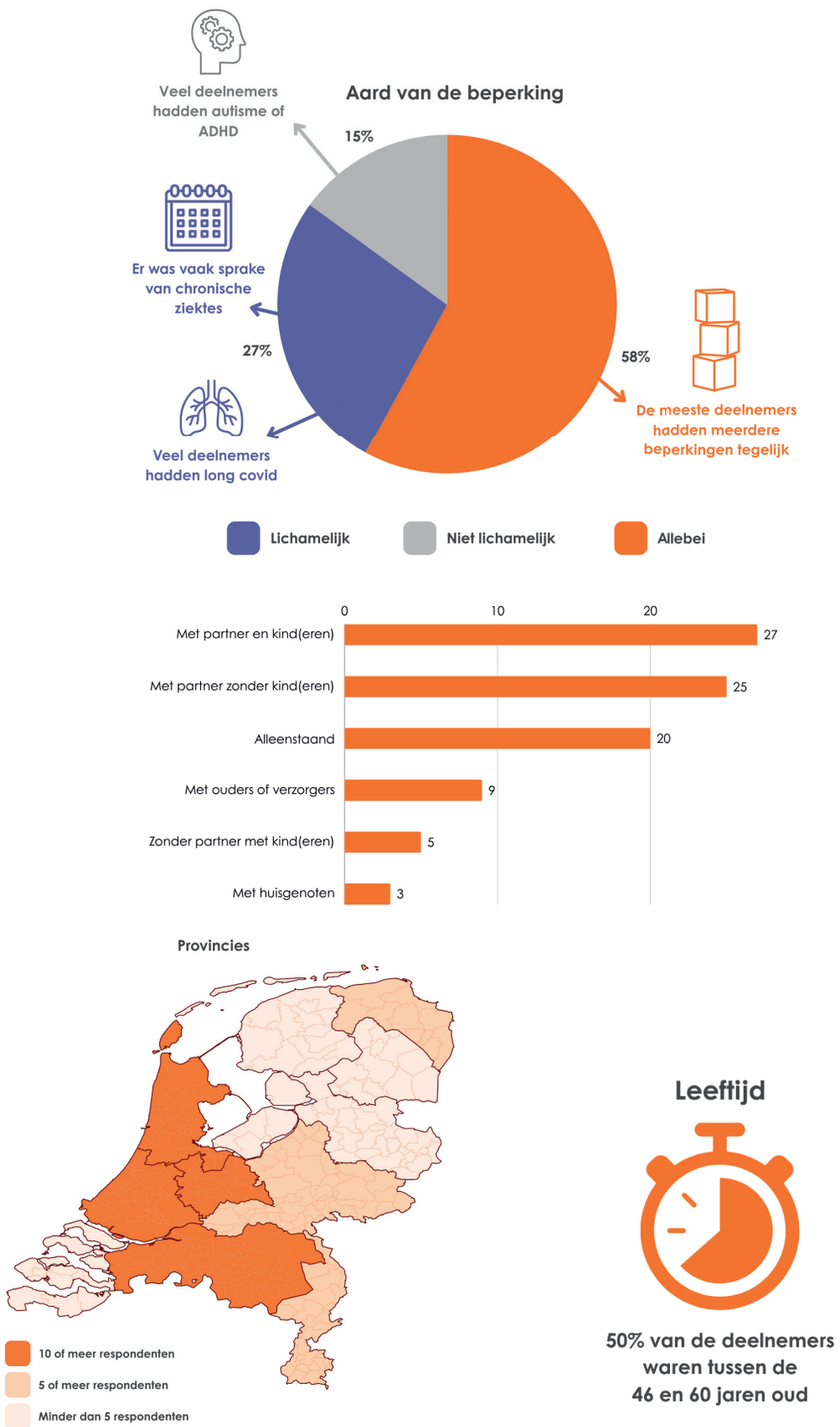
Onze wervingsstrategie heeft gezorgd voor een diverse groep respondenten, maar tegelijkertijd kunnen bepaalde keuzes invloed hebben gehad op de uiteindelijke samenstelling. Door samen te werken met professionele netwerken en aan te sluiten bij bestaande activiteiten zoals banenmarkten, hebben we meer respondenten bereikt die al enigszins in beeld waren bij instanties. Daarnaast waren de meeste respondenten afkomstig uit stedelijke gebieden, waar de infrastructuur voor ondersteuning en werving wellicht sterker aanwezig is.

We hebben expliciet aandacht besteed aan toegankelijkheid. Dit heeft waarschijnlijk bijgedragen aan de brede deelname van mensen met verschillende beperkingen. Zo hebben we relatief veel mensen met long-COVID en blinden of slechtzienden bereikt, mede doordat het onderzoek breed is gedeeld via patiëntenorganisaties en we sterk hebben ingezet op toegankelijkheid. Tegelijkertijd kan de manier van deelnemen invloed hebben gehad op wie uiteindelijk meedeed. Zo kan de zelfselectie in interviews en vragenlijsten ervoor gezorgd hebben dat vooral mensen met een hogere belastbaarheid of digitale vaardigheden deelnamen.

Welke nuggers met een arbeidsbeperking hebben we niet bereikt?

Ondanks gerichte wervingsinspanningen hebben we bepaalde groepen minder goed bereikt. Hoewel jongeren 20% van onze respondenten vormen – een aandeel dat vergelijkbaar is met hun vertegenwoordiging in de bredere werkende populatie – was een verwachting dat zij binnen deze specifieke doelgroep sterker vertegenwoordigd zouden zijn. Onder nuggers met een arbeidsbeperking vormen jongeren namelijk een interessante groep, mede doordat velen van hen vóór beleidswijzigingen in aanmerking zouden zijn gekomen voor een Wajong-uitkering. Ondanks gerichte wervingsinspanningen via scholen en professionals bleek het lastig om deze groep in grotere aantallen te betrekken. Professionals koppelden terug dat deze doelgroep minder geneigd is om deel te nemen aan onderzoek. Mogelijk hadden we via ouders een effectievere wervingsstrategie kunnen hanteren. Ook hebben we minder mensen met een migratieachtergrond bereikt dan gehoopt, ondanks het aanbieden van meertalige materialen en gerichte werving via buurthuizen en taalscholen.

4 NB: Hoewel veel respondenten boven de 45 jaren oud waren, waren ook jongeren in onze onderzoeksgroep gerepresenteerd. 20% van de respondenten waren onder de 30 jaren oud.



Figuur 3 Kenmerken respondenten





HOOFDSTUK

4

LEEFWERELD VAN NUGGERS MET EEN ARBEIDSBEPERKING

In dit hoofdstuk beschrijven we de leefwereld van nuggers met een arbeidsbeperking die willen werken gebaseerd op de ervaringen van respondenten uit ons onderzoek. Op basis van interviews en vragenlijst onderzoek geven we inzicht in de ervaringen die centraal staan in hun leefwereld en beschrijven we hun drijfveren om te gaan werken.

4.1 Ervaringen van nuggers met een arbeidsbeperking

Wat zijn de ervaringen van nuggers met een arbeidsbeperking?

- Buitengesloten en afgewezen worden
- Geen ondersteuning vinden of krijgen
- Tussen wal en schip vallen: gevoel van onrechtvaardigheid
- Op zichzelf aangewezen voelen
- Moeite met omgaan met belastbaarheid en stress
- Financiële zorgen
- Maatschappelijke erkenning missen
- Ambivalentie over het DGR.

Buitengesloten en afgewezen worden

Een breed gedeelde ervaring van nuggers met een arbeidsbeperking is het gevoel van buitensluiting omdat zij niet binnen de bestaande regelingen en kaders passen. Bijna alle respondenten hebben dan ook ervaringen met directe afwijzing of het niet kunnen vinden van ondersteuning. Ze krijgen te horen dat ze geen prioriteit zijn, niet interessant zijn om te ondersteunen, en bepaalde ondersteuning niet kunnen krijgen zonder uitkering. In hun verhalen komt steeds naar voren dat ze hulp zoeken, maar keer op keer tegen gesloten deuren aanlopen. Ze voelen dat instanties als gemeenten en UWV zich niet verantwoordelijk voelen of dat ze geen ondersteuning krijgen omdat ze niet in een bepaald hokje passen.

Sommigen krijgen letterlijk te horen "*je past er niet bij*".

> "Het grootste obstakel voor hulp is dat ik geen uitkering heb, dan loopt niemand voor je. Ik heb mijn verhaal al 100 keer verteld, en het is steeds hetzelfde verhaal. Dat is frustrerend."
> *(Nugger, 59 jaar (respondent 91), blindheid, over obstakels in ondersteuning vragen).*

Ziekte of een chronische beperking kan het gevoel van buitensluiting, die nuggers al ervaren, versterken, omdat mensen hierdoor ook al onbegrip kunnen ervaren of het gevoel hebben achtergesteld te worden. Voor veel mensen voelt dit als een optelsom van barrières. Ondanks hun inspanningen en zoektocht naar werk of passende ondersteuning bevinden zij zich in een grijs gebied waarin ze geen oplossing kunnen vinden. Dit versterkt niet alleen het idee dat ze er niet bij horen, maar ook gevoelens van onrechtvaardigheid en afhankelijkheid.

Geen ondersteuning vinden of krijgen

Veel respondenten hebben weinig vertrouwen in ondersteuning via instanties als UWV en gemeente op basis van eigen ervaringen of die van anderen. Zo blijkt een deel van de respondenten te verwachten dat ze ondersteuning zouden krijgen van UWV, bijvoorbeeld nadat ze zijn afgewezen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Deze ondersteuning blijft uit, UWV is immers niet verantwoordelijk voor de ondersteuning van deze groep. Ook bij andere instanties vinden nuggers niet altijd ondersteuning. Bij gemeenten ervaren ze bijvoorbeeld dat ze geen prioriteit zijn doordat er minder moeite gedaan wordt voor hun begeleiding. Soms horen ze letterlijk dat ze niet geholpen kunnen worden. Hoewel ook mensen met een arbeidsbeperking die een uitkering ontvangen regelmatig ervaren dat de ondersteuning vanuit UWV of gemeenten niet aansluit op hun behoeften, leeft onder nuggers daarnaast sterk het gevoel dat er voor hen helemaal geen ondersteuning beschikbaar is.

> "Ik heb bij de gemeente aangeklopt maar toen ging het stoppen omdat mijn inkomen te hoog was. 'Als je auto ouder is dan 10 jaar en je rekening leeg, dan kun je terugkomen... 'Ik ben nu aan het wachten tot ik schulden ga maken. Preventie wordt afgehouden."
> *(Nugger, 57 jaar (respondent 100) long covid, over gebrek aan mogelijkheden in ondersteuning).*

Bij andere organisaties zoals stichtingen en patiëntenorganisaties ervaren respondenten vaak welwillendheid om te helpen, maar vervolgens wel een chaotische organisatie of dat die organisatie weinig invloed of mogelijkheden heeft om ook ondersteuning te bieden. Dat kan zijn dat een stichting geen geld heeft om hen als nugger te helpen, of dat ze niets kunnen doen aan hun hulpvraag, zoals het vinden van een passende baan. De vaak negatieve ervaringen resulteren in de perceptie dat men geen recht heeft op ondersteuning en de juiste weg niet kan vinden. Het overkoepelende gevoel is dat regels strikt worden nageleefd, terwijl er buiten deze kaders weinig ruimte is voor maatwerk of meedenken.

Tussen wal en schip vallen: gevoel van onrechtvaardigheid

Het gevoel van onrechtvaardigheid neemt toe wanneer nuggers op meerdere vlakken tussen wal en schip vallen: geen recht hebben op een uitkering, een beperking, en geen ondersteuning krijgen. Veel nuggers vertellen dat ze te licht beperkt zijn voor een uitkering maar wel ondersteuning nodig hebben bij vinden of behouden van werk, en op financieel vlak.

> "Ik was goed genoeg dat er geen hersenletsel te zien was, maar slecht genoeg om niet te kunnen werken. Dan kom je overal ertussenin."
> *(Nugger, ZZP'er (respondent 121) niet-aangeboren hersenletsel)*

Bepaalde ervaringen versterken het gevoel dat zij tussen wal en schip vallen. Veel nuggers

weten niet op welke ondersteuning zij recht hebben en waar zij die kunnen krijgen. Ze kunnen geen ondersteuning vinden, worden afgewezen voor ondersteuning, en hebben soms sterke overtuigingen dat ze geen recht zouden hebben op ondersteuning.

Het gevoel van onrechtvaardigheid neemt toe wanneer nuggers botsen met schotten of kaders van wet- en regelgeving en niet binnen een hokje passen. Bijvoorbeeld wanneer iemand geen recht heeft op een uitkering in verband met een bepaalde levensloop, denk aan jaren in het buitenland wonen of ziek worden na afloop van de WW of ziektewetuitkering. Wanneer ze geen uitkering krijgen door een verdienende partner, ervaren ze dit soms als oneerlijk omdat ze niet als individu worden gezien.

Zelfstandigen voelen zich vaak dubbel getroffen. Ten eerste omdat wet- en regelgeving onvoldoende is ingericht om hen in ziekte te ondersteunen: arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zijn duur en er is geen flexibiliteit in de urennorm bij ziekte. Daarnaast ervaren ze dat er weinig hulpaanbod is voor de zelfstandigen die in verband met een arbeidsbeperking hun werk anders willen inrichten. Zij vallen niet alleen buiten het DGR en uitkeringsregelingen, maar ook buiten veel ondersteunende maatregelen rondom werk. Zo voelt het voor sommigen alsof UWV zich vooral richt op lager opgeleiden of startende ondernemers, terwijl hoger opgeleide freelancers met een arbeidsbeperking vaak tussen wal en schip belanden. Eén persoon verwoordde het treffend:

> *"Als freelancer val ik binnen de groep nuggers nog meer buiten de boot. Niet alleen qua uitkeringen en het doelgroepregister, maar ook bij banen. Ik heb recht op hulp, maar veel mensen binnen het UWV weten ook niet hoe ze mij kunnen ondersteunen. Voor veel functies ben ik overgekwalificeerd."*
> *(Nugger, ZZP'er 51 jaar (respondent 84), MS/ lichamelijke beperking. Over tussen wal en schip voor ZZP'ers)*[5]

Tot slot voelen mensen dat ze buiten de boot vallen wanneer ze horen of ervaren dat ze als nugger (en als arbeidsbeperkte) onaantrekkelijk voor werkgevers zouden zijn. Ook al is er begrip dat werkgevers drempels of risico's kunnen zien, lopen werkzoekende nuggers ertegen aan dat hier onvoldoende ondersteuning voor is.

Op zichzelf aangewezen voelen

Veel nuggers met een arbeidsbeperking voelen zich sterk op zichzelf aangewezen. Ze hebben vaak al veel gedaan om passend werk te vinden, maar zonder succes. Dit leidt vervolgens regelmatig tot de overtuiging dat zelf uitzoeken beter werkt dan vragen om hulp.

Het merendeel van de respondenten lijkt ondanks deze uitdagingen hoopvol en bereid tot initiatief nemen. Ze tonen bijvoorbeeld doorzettingsvermogen bij tegenslagen en zoeken actief naar oplossingen. Anderen geven aan geen hulp nodig te hebben bij het zoeken naar werk.

Regelmatig zijn mensen die al een tijdje aan het zoeken zijn, bewust van hun kwaliteiten of grenzen, en hebben geleerd om hier open over te communiceren. Dit zijn met name mensen die al langere tijd een arbeidsbeperking hebben en relatief vaker mensen met zichtbare beperkingen, waarschijnlijk omdat zij vaker open (moeten) zijn over hun beperkingen en daardoor ook vaker in situaties terechtkomen waarin een werkgever mogelijk niet voor hen openstaat. De behoefte aan meer erkenning, begeleiding en begrip vanuit professionals, werkgevers en de sociale omgeving blijft daarbij een belangrijke behoefte.

Omgaan met belastbaarheid en stress

Voor een grote groep is de lage belastbaarheid een belangrijk thema. Het combineren van herstel met het zoeken naar werk kan soms schuren, vooral wanneer mensen sociale druk ervaren of financiële nood hebben om een baan te vinden. Daarnaast speelt stress een belangrijke rol bij het herhaaldelijk zoeken naar hulp zonder succes, wat bij velen tot moedeloosheid leidt. Wanneer mensen met een lage belastbaarheid bovendien druk ervaren om tijd en energie te investeren in begeleiding of werk, ontstaat er extra spanning. Dit levert vaak een conflict op met hun gezondheid, die daardoor nog verder onder druk komt te staan.

> *"Ik heb een man die in principe genoeg verdient en een gedeelte voor mij kan inleggen. Ik heb wel financiële druk gevoeld, want ik wilde veel te snel aan de bak gaan om geld op de plank te krijgen. Je wilt toch bepaalde zekerheid. Dat ik zo snel wilde beginnen gaf wel stress, omdat dit eigenlijk niet goed is voor je herstel."*
> *(nugger, ZZP'er (respondent 99), 50 jaar, long-covid. Over financiële druk)*

Ook is er een groep die aangeeft behoefte te hebben aan ondersteuning bij het leren omgaan met de beperking, voordat zij toe zijn aan werk. Door deze groep wordt solliciteren regelmatig als "hard knokken" ervaren. Hun ervaring is dat werkgevers vooral lijken te kijken naar de beperking of het gat in de CV, in plaats van naar hun talenten en mogelijkheden. Ze ervaren hierdoor weinig ruimte of motivatie bij het zoeken naar werk. Sommigen verliezen hierdoor de moed, het vertrouwen in zichzelf of in de hulpverlening. Veel van deze ervaringen zijn niet uniek voor nuggers; ook mensen met een arbeidsbeperking die een uitkering ontvangen herkennen deze knelpunten. Tegelijkertijd geven nuggers aan dat zij hierin geen ondersteuning ontvangen, waardoor zij zich vaak op zichzelf aangewezen voelen.

Financiële zorgen

Financiële stress of onzekerheid vormt voor sommigen een grote zorg, niet alleen in relatie tot werk, maar ook om simpelweg rond te kunnen komen of op de toekomst te kunnen richten. Deze stress uit zich op verschillende manieren. In de context van werk leidt het bijvoorbeeld tot druk om snel een baan te vinden, beperkte mogelijkheden om een opleiding te volgen, en frustratie of een gevoel van onrechtvaardigheid bij het aangaan van onbetaalde werkervaringsplekken. Ook mensen die op dit moment leven op een erfenis of spaargeld, kunnen onrechtvaardigheid ervaren wanneer ze te horen krijgen dat ze eerst hun geld moeten opmaken voordat zij recht zouden hebben op hulp.

> *"Ik maak me ook wel zorgen over mijn financiën. Ik kan alleen maar part time werken, waardoor mijn inkomen laag zal zijn als ik eenmaal werk gevonden heb, maar ik heb geen recht op een uitkering. Zo kan ik dus niet echt iets opbouwen."*
> *(Nugger (respondent 49 van vragenlijst), autisme)*

Sommigen hebben naast werk ook een duidelijke hulpvraag op het gebied van financiële zekerheid. Voor anderen is financiële stress meer gekoppeld aan de behoefte om financieel onafhankelijk te worden van ouders of een partner. Financiële stress speelt uiteraard ook bij mensen met een uitkering een rol, bijvoorbeeld door zorgen of de uitkering voldoende is om van te leven of onzekerheid over het behoud ervan. Voor nuggers lijkt financiële stress vaker verbonden aan het ontbreken van een vangnet en de noodzaak om zelf volledig in het eigen onderhoud te voorzien.

5 Je hebt recht op hulp vanuit de Participatiewet, geen recht vanuit WW, ZW of WIA. UWV biedt wel als arbeidsvoorzieningsorganisatie de standaard hulp via werk.nl. Die is beschikbaar voor alle werkzoekenden.

Maatschappelijke erkenning missen

Het gebrek aan maatschappelijke erkenning is een terugkerend thema in de verhalen van onze respondenten. Door hun beperking, maar ook doordat ze geen uitkering of voorzieningen krijgen, hebben ze het gevoel buiten de maatschappelijke norm te vallen. Wanneer een beperking niet officieel wordt erkend, bijvoorbeeld door afwijzing voor een uitkering of voorziening, versterkt dit het gevoel van onrechtvaardigheid.

> "De maatschappij vindt dat mensen met een beperking zich moeten aanpassen aan de rest. Volgens mij hoeft dat niet, de diversiteit is juist belangrijk. Als we onszelf mogen zijn en passend werk vinden, is dat voor iedereen goed. Ik ben bijvoorbeeld goed in details, maar ik moet niet saai achter een scanner gaan staan."
> *(Nugger, 54 jaar (respondent 111), autisme/ ADHD. Over het beeld van mensen met een beperking).*

Daarnaast hebben werkzoekenden met een arbeidsbeperking regelmatig last van vooroordelen, zoals het idee dat mensen met een beperking minder intelligent zijn of sneller uitvallen. Dit maakt het moeilijker om werk te vinden en vergroot het gevoel van buitensluiting. Zelfs naasten begrijpen niet altijd hoe lastig het is om een baan te krijgen. Tegelijkertijd ervaren velen druk om te werken, terwijl dit door hun situatie niet altijd haalbaar is. Het gebrek aan begrip en empathie vanuit zowel instanties als de samenleving leidt regelmatig tot frustratie en machteloosheid.

Ambivalentie over het doelgroepregister

Tot slot zijn de wisselende verhalen over het DGR opvallend, hoewel deze niet specifiek zijn voor mensen zonder een uitkering. Terwijl sommige respondenten er niet of nauwelijks van op de hoogte zijn, hebben anderen negatieve verwachtingen. Wat we het meest hoorden, is dat het DGR weinig oplevert voor hoger opgeleiden. De vacatures die werkgevers vaak beschikbaar stellen of creëren als 'banenafspraak vacatures', zijn vaak lager opgeleide functies. Hoger opgeleide respondenten geven aan dat er nauwelijks passende functies voor hen beschikbaar zin. Daarnaast ligt de focus volgens hen vooral op loondienst. Hierdoor vallen zelfstandigen en mensen met een hogere opleiding buiten de boot. Wie niet in het DGR valt, kan dit oneerlijk vinden wanneer zij hierdoor ook minder ondersteuning krijgen.

> "Veel werkgevers bieden wel 'lage' banen aan voor mensen met beperking, maar niet op niveau. Vaak kom ik niet in aanmerking, want ik zit niet in de banenafspraak. Ik val dus buiten de boot, maar als ik wel in het banenregister zou staan, denk ik niet dat ik wel een baan zou vinden die bij mij past."
> *(Nugger, 30 jaar (respondent 81), autisme/ASS, over het DGR).*

Daarnaast spraken we ook werkzoekenden die niet in het DGR willen komen door een gevoel van stigmatisering. Het gevoel gekeurd te worden, zich anders te moeten voordoen, of in een hokje geplaatst te worden, weegt voor hen niet op tegen de moeite van een registratie.

> "Ik vond zelf dat ik niet in een doelgroep viel. Ik heb de groepen bekeken, dus waarom zou ik daarin moeten? Is niet dat ik geen stempel wil hebben, stempel kan helpend zijn voor een vangnet. Is niet verkeerd. Maar ik had zelf niet het gevoel dat ik erin zou vallen. Ik had het gevoel van, ik heb wel hulp nodig. Ze wilden me in een hokje plaatsen, maar het hokje was er niet."
> *(Ex-nugger, nu werkend (resp. 101), 53 jaar, lichamelijke beperking, over hokjes denken).*

Degenen die wel in het DGR staan, vertellen bijvoorbeeld dat ze het proces als onzeker en energieverslindend hebben ervaren, zonder dat het hen voldoende zekerheid biedt. Ook vinden sommigen het onrechtvaardig dat

ze door een baan via het DGR minder salaris zouden krijgen dan collega's.[6]

> *"De enige weg naar het doelgroepregister is via de praktijkroute. Dat betekent 3 maanden gratis werken en een loonwaarde beoordeling. Er is een kans dat het voor mij zou eindigen in het doelgroepregister. Maar als ik net te veel kan, dan val ik erbuiten. Ik vind het daarbij ook een denigrerend proces. En je krijgt er ook niet per se zekerheid voor terug."*
> *(Nugger, ZZP'er, 33 jaar (respondent 106), chronische ziekte/ lichamelijke beperking, over het DGR).*

4.2 Drijfveren om te gaan werken

Dit onderzoek richt zich specifiek op nuggers met een arbeidsbeperking die willen werken. Tijdens de interviews hebben we de motivaties om te werken onderzocht. De bevindingen presenteren we op basis van de frequentie waarmee ze werden genoemd.

Waarom willen nuggers met een arbeidsbeperking werken?

- Financiële stabiliteit en waardering
- Bezig zijn en sociale betrokkenheid
- Meedoen met de maatschappij
- Onafhankelijkheid ervaren
- Jezelf ontwikkelen.

Financiële stabiliteit en waardering

Voor de meeste nuggers in dit onderzoek vormen financiële prikkels een deel van de motivatie om te werken. De financiële motivatie treedt meestal op in combinatie met een van de andere drijfveren, en verschilt in de mate van urgentie. Ongeveer de helft van de respondenten ervaart acute financiële zorgen of stress, bijvoorbeeld omdat zij moeite hebben om hun vaste lasten te betalen, waardoor zij in hoge mate afhankelijk zijn van hun partner of sociaal vangnet.

Anderen ervaren financiële druk met oog op de toekomst. Sommigen redden zich op dit moment dankzij een spaarpotje, maar maken zich zorgen over de toekomst. Wensen zoals een huis kopen, zelfstandig wonen of een gezin onderhouden komen onder druk te staan. De behoefte aan inkomen gaat samen met de wens naar zekerheid en rust. Dit is voor veel respondenten een voorwaarde om zich te kunnen ontwikkelen op de arbeidsmarkt. De behoefte aan financiële zekerheid is vooral belangrijk voor ZZP'ers, die ofwel naar een vaste baan willen overstappen, of meer zekerheid zoeken om als ZZP'er te blijven werken.

Opvallend is dat enkele mensen vanwege financiële nood eerder dan hun gezondheid of herstel het toelaat weer aan het werk willen (of moeten) gaan. De druk om te werken conflicteert dan met de verminderde belastbaarheid of ruimte die volgens hen nodig is om te herstellen.

Tot slot hangt voor veel mensen geld verdienen ook samen met het gevoel van waardering: onderdeel zijn van de maatschappij en meer zijn dan je beperking. Dat werken moet lonen wordt door sommigen als beperkende factoren ervaren: wanneer mensen worden gekort op toeslagen, geen inkomsten kunnen verdienen met een proefplaatsing of vrijwilligerswerk, of onvoldoende kunnen rondkomen met een parttimebaan, kan dit hun motivatie om te werken belemmeren.

Bezig zijn en sociale betrokkenheid

Bezig zijn vormt een tweede belangrijke drijfveer om te gaan werken. Dit houdt in de eerste plaats in dat men het huis uitkomt

6 Alleen als mensen verminderde loonwaarde hebben en met loonkostensubsidie gaan werken, vallen zij vaak onder de doelgroep schalen in cao's. In principe zegt het DGR niets over het salaris en het arbeidscontract, maar lijken sommige werkgevers deze doelgroep schalen ook in te zetten voor mensen die zonder LKS werken.

en buiten de deur actief is. Dit gaat voor respondenten samen met voldoening, sociaal contact en een dagelijks ritme hebben. Met name na een periode van thuiszitten door ziekte of zorg voor de kinderen, uiten mensen deze behoefte. Bovendien gaat bezig zijn samen met het leveren van een actieve bijdrage: jezelf nuttig maken en een waardevolle rol vervullen in de maatschappij.

> "Het is ontzettend eenzaam en het lijkt alsof ik steeds verder van de maatschappij verwijderd raak."
> *(Nugger (respondent 23 van vragenlijst), long-covid en psychische klachten).*

Meedoen met de maatschappij

Respondenten willen een bijdrage leveren aan de maatschappij en zich nuttig voelen. Meedoen met de maatschappij betekent dat zij hun kwaliteiten en diploma's kunnen inzetten om iets terug te doen. Bovendien associëren zij werk met een gevoel van verbondenheid met de maatschappij, vooral wanneer zij het gevoel hebben buiten de samenleving te staan doordat ze geen uitkering ontvangen of zich geïdentificeerd voelen door hun arbeidsbeperking. Een baan biedt daarbij een perspectief voor de toekomst. Het ontvangen van salaris zien een aantal respondenten als bevestiging dat ze meedoen met de maatschappij. Deze bevestiging is belangrijk voor henzelf, maar ook in gesprekken met mensen om hen heen.

> "Ik kon alleen benoemen dat ik vrijwilligerswerk deed. Je hebt niet het gevoel dat je deel uitmaakt van de maatschappij. Ik wilde kunnen vertellen: ik heb een baan. Dan zou ik het gevoel hebben dat ik er weer bij hoor."
> *(ex-nugger, nu werkend (resp. 101), 53 jaar, lichamelijke beperking, over het contact met de gemeente)*

Onafhankelijkheid ervaren

Onafhankelijkheid betekent voor de meeste respondenten dat ze hun kwaliteiten kunnen inzetten en op eigen benen kunnen staan. Voor mensen met een arbeidsbeperking kan onafhankelijkheid ook inhouden dat zij, met de juiste ondersteuning, toch in staat zijn zelfstandig te functioneren. Daarnaast omvat financiële onafhankelijkheid ook het loskomen van financiële afhankelijkheid van een partner of ouders. De mensen die we hebben gesproken ervaren dit vaak als benauwend of oneerlijk, en het confronteert hen met het gevoel ziek te zijn of niet zichzelf te kunnen zijn. Anderen hebben hun situatie meer geaccepteerd waardoor het gevoel van afhankelijkheid minder belangrijk is geworden.

Opvallend is dat meerdere respondenten onafhankelijkheid noemen als reden om geen uitkering te willen ontvangen, maar juist zelf te willen werken. Ze geven aan niet afhankelijk te willen zijn van een instantie, omdat ze dit associëren met verplichtingen, het in hokjes plaatsen van mensen en een mismatch tussen de verwachtingen en de ondersteuning die ze krijgen.

Jezelf ontwikkelen

Werken is voor mensen een manier om zichzelf persoonlijk te kunnen ontwikkelen. Dit betekent het inzetten van kwaliteiten waarvoor ze zijn opgeleid of het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden, en bovendien de mogelijkheid krijgen om dit verder te ontwikkelen. Tot slot wordt werken ook geassocieerd met voldoening, geluk en een betere mentale gezondheid.

"Ik heb een man die in principe genoeg verdient en een gedeelte voor mij kan inleggen. Ik heb wel financiële druk gevoeld, want ik wilde veel te snel aan de bak gaan om geld op de plank te krijgen. Je wilt toch bepaalde zekerheid. Dat ik zo snel wilde beginnen gaf wel stress, omdat dit eigenlijk niet goed is voor je herstel."

(nugger, ZZP'er (respondent 99), 50 jaar, long-covid. Over financiële druk)





HOOFDSTUK 5

ONDERSTEUNINGS-BEHOEFTE VAN NUGGERS MET EEN ARBEIDSBEPERKING

In dit hoofdstuk beschrijven we de ondersteuningsbehoefte van nuggers met een arbeidsbeperking bij het zoeken naar werk. Hiervoor geven we eerst inzicht in hun hulpvragen op het gebied van werk, die het uitgangspunt vormen om op zoek te gaan naar ondersteuning. Vervolgens beschrijven we hun ervaringen met ondersteuning bij het zoeken naar werk.

Omdat we in dit onderzoek uitsluitend (ex-)nuggers met een arbeidsbeperking hebben betrokken, kunnen we hun behoeften en ervaringen niet vergelijken met die van uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking. Sommige resultaten in dit hoofdstuk zijn mogelijk breder toepasbaar op de gehele groep mensen met een arbeidsbeperking, en dus niet uitsluitend kenmerkend voor de subgroep nuggers. Waar mogelijk geven we aan welke bevindingen specifiek zijn voor deze doelgroep en welke aansluiten bij bestaande kennis over de bredere groep. We kiezen er bewust voor om ook bevindingen te presenteren die breder relevant kunnen zijn, omdat deze vaak nauw samenhangen met nugger-specifieke inzichten.

5.1 Hulpvragen op het gebied van werk

De meeste nuggers met een arbeidsbeperking hebben meerdere hulpvragen gericht op het vinden of behouden van werk. Deze hulpvragen presenteren we op basis van de frequentie waarmee ze werden genoemd.

Wat zijn hulpvragen van nuggers met een arbeidsbeperking?

- Het vinden van een passende functie
- Werkgevers vinden die open staan voor mensen met een arbeidsbeperking
- Leren hoe het beste gecommuniceerd kan worden met werkgevers over beperkingen
- Leren wat passend werk is
- Aandacht voor behouden van werk.

Een passende functie vinden

Hulp bij het vinden van een passende functie is veruit de meest voorkomende hulpvraag. Een passende functie houdt in dat deze past bij iemands talenten (opleidingsniveau en vaardigheden) en interesses. Daarnaast moet de functie passen bij de belastbaarheid en specifieke beperkingen. Een groot deel van de respondenten signaleert, ondanks veel zoeken, een gebrek aan passende functies. De meeste respondenten zijn namelijk op zoek naar een deeltijdfunctie, maar deze zijn volgens hen

nauwelijks te vinden. Ook is er veel behoefte aan flexibele functies, waarbij de wensen ten aanzien van flexibiliteit afhankelijk zijn van de specifieke beperkingen. De mogelijkheid om flexibel vanuit huis te werken, de mogelijkheid om rust te kunnen nemen en een functie die aanpasbaar is, worden het meest genoemd. Andere behoeften zijn een korte reisafstand, een prikkelarme omgeving, en aanpassingen en ondersteuning op de werkplek (zoals een geleidehond kunnen meenemen of computervoorzieningen).

Daarnaast signaleren mensen dat beschikbare functies die gecreëerd zijn voor mensen uit het DGR niet passend zijn: ook deze functies zijn veelal voltijds of weinig flexibel. Ze missen functies die aansluiten bij hun (hoger) opleidingsniveau en meer diversiteit in de functies[7].

> "Ik heb gemerkt dat het vaak lastig is om een baan te vinden voor vrij weinig uren waarbij de werkgever je ook wil hebben (vaak zeiden ze dat ik te hoog opgeleid was en me daardoor zou gaan vervelen, maar ik zoiets had dat ik de uitdaging dan wel zou zoeken in het contact met mensen)."
> *(Nugger (respondent 44 van vragenlijst), meerdere lichamelijke en zintuiglijke beperkingen)*

Na een periode van zoeken verliezen respondenten regelmatig moed en vertrouwen. Dat is zonde, geven ze aan, omdat dit het mogelijk zou maken dat ze wel kunnen bijdragen aan de arbeidsmarkt. Een kwart van de vragenlijstrespondenten gaf aan dat hun urenbeperking en behoefte aan flexibele werkuren een groot obstakel is bij het vinden van werk. Daarnaast is de huidige belastbaarheid voor de helft van de vragenlijstrespondenten een groot obstakel om een passende baan te vinden.

Een kans krijgen: werkgevers vinden die openstaan voor mensen met een beperking

Veel respondenten zijn op zoek naar werkgevers die hen een eerlijke kans willen geven, dat wil zeggen dat werkgevers onbevooroordeeld het gesprek aangaan. Tegelijkertijd signaleren zij dat werkgevers vaak drempels ervaren om iemand met een beperking in dienst te nemen. Zorgen over het risico op uitval en vooroordelen over de impact van de beperking krijgen daarbij regelmatig de overhand ten opzichte van het kijken naar de daadwerkelijke kwaliteiten en mogelijkheden van de werknemer.

Hierdoor ervaren respondenten drempels om met werkgevers in contact te komen. Zij benoemen een gevoel van onveiligheid wanneer werkgevers niet voor hen openstaan, of hebben lage verwachtingen over de flexibiliteit die een werkgever kan en wil bieden. Veel mensen hebben daarom behoefte aan bemiddeling of een eerste stap om in gesprek te komen met werkgevers. Ze hopen dat bemiddeling kan bijdragen aan het doorbreken van vooroordelen en hen uitdaagt om kritisch te kijken naar het aanbieden van passende ondersteuning. Toch overheerst bij veel respondenten het vertrouwen dat, eenmaal in goed contact met een werkgever, er vaak veel mogelijk blijkt te zijn.

Communiceren over beperkingen met (potentiële) werkgevers

Relatief veel werkzoekende nuggers met een arbeidsbeperking geven aan zoekende

7 Hoewel respondenten aangeven dat beschikbare functies vaak voltijds of weinig flexibel zijn, geldt er geen urennorm voor het aanbieden van een baan aan iemand uit het DGR. In principe is elke omvang van het dienstverband mogelijk binnen de geldende cao. Voor de berekening van het meetellen van een baan voor de doelstelling van de banenafspraak geldt een urennorm van 25,5 uur per week. Daarnaast wordt vaak ten onrechte gedacht dat alleen speciaal gecreëerde DGR-banen meetellen voor de doelstelling van 125.000 extra banen. In werkelijkheid telt niet de functie, maar de persoon: als iemand met een DGR-indicatie wordt aangenomen op een reguliere functie, draagt deze ook bij aan de doelstelling. Dit misverstand kan belemmerend werken omdat het de focus legt op het creëren van specifieke DGR-banen in plaats van een persoonsgerichte benadering waarbij de nadruk ligt op het creëren van een functie die past bij de mogelijkheden van een individu.

te zijn in het communiceren met potentiële werkgevers over hun beperking, zowel wat betreft het moment als de inhoud: wat deel je wel en niet en wanneer? Respondenten willen goed leren communiceren over de arbeidsbeperking om de kans op de vacature, maar ook op duurzame afspraken over het invullen van de functie, te vergroten. De meeste respondenten hechten daarom waarde aan een open gesprek, maar zijn hier regelmatig onzeker over op basis van eerdere ervaringen. Sommigen willen ondersteuning om dit zelf te leren en te oefenen, anderen hebben ook behoefte aan iemand die namens of samen met hen praat met de werkgever. Deze bemiddeling zou volgens hen helpen om onwetendheid en overtuigingen van een werkgever om te buigen, waardoor deze meer zou gaan openstaan voor een werknemer met een beperking.

Deze hulpvraag wordt vooral gesteld door respondenten met negatieve ervaringen of overtuigingen ten aanzien van het contact met werkgevers. Hun ervaringen reiken van onbewuste onwetendheid tot onbereidheid van werkgevers. Daarnaast valt op dat met name respondenten met een zichtbare beperking het gevoel hebben dat ze weinig keuze hebben over het moment om over hun beperking te communiceren, en maakt men zich ook geregeld zorgen dat, eenmaal benoemd, de beperking centraal komt te staan in het gesprek.

Leren wat passend werk is

Een deel van de werkzoekende nuggers wil ontdekken wat voor werk bij hen past. Voor mensen die pas recent een diagnose hebben gekregen of die zoekende zijn in hun energiebalans, betekent dit inzicht krijgen in hun belastbaarheid in relatie tot werk. Ze willen weten wat ze wel en niet kunnen, en hoe ze op het werk rekening kunnen houden met specifieke beperkingen. Ze willen leren wat nodig is om een functie duurzaam te kunnen volhouden. Omdat dit proces voor sommige mensen confronterend kan zijn, willen mensen over het algemeen juist graag focussen op de mogelijkheden en oplossingen.

Daarnaast is er een groep die zoekt naar een functie of taken die passen bij hun opleidingsniveau of werkervaring. Dit komt vaak voor wanneer het door de beperking niet meer mogelijk is om een vroegere functie uit te voeren, of wanneer iemand langere tijd niet heeft gewerkt. Mensen met deze hulpvraag zijn nieuwsgierig naar de mogelijkheden op de arbeidsmarkt en welke functies passend kunnen zijn. Deze hulpvraag gaat verder dan enkel inzicht in mogelijk passende functies; het betreft ook het leren wat er nodig is om die functie uit te voeren en met welke werkgevers ze in contact zouden moeten komen.

Behouden van werk

Een hulpvraag die enkele keren genoemd wordt, is het voorkomen van uitval en het duurzaam aan het werk blijven. Mensen met deze hulpvraag geven aan dat ze, zodra ze een baan vinden, bang zijn om (opnieuw) uit te vallen. Meestal heeft deze groep ervaringen met werkuitval of ze al meerdere keren van werkgever zijn gewisseld. Zij hebben dan ook behoefte aan een vaste baan of tussentijds begeleiding. Veel werkzoekenden met deze hulpvraag hebben dan ook de wens om ondersteuning te krijgen van iemand die hen niet helemaal loslaat nadat ze een baan hebben gevonden, maar die contact houdt en hen helpt bij het opbouwen en ontwikkelen in de functie. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat deze persoon hen ondersteunt in de bemiddeling met de werkgever en helpt bij het bewaken van grenzen. Ook onder mensen met een uitkering leeft de wens om ondersteuning te blijven ontvangen na het vinden van werk. Voor nuggers speelt daarbovenop vaak de ervaring dat die ondersteuning ontbreekt, waardoor de angst om losgelaten te worden mogelijk bijzonder groot is.

5.2 Behoeften en ervaringen rondom ondersteuning naar werk

Wat zijn de belangrijkste behoeften rondom ondersteuning?
Inhoudelijke ondersteuning:
- Overzicht en duidelijke informatie, met goede timing en rekening houden met stress
- Informatie die aansluit bij specifieke beperkingen
- Informatie voor zelfstandigen
- Praktische begeleiding bij het solliciteren met een beperking: snelle tips of langdurige ondersteuning.

Relationele ondersteuning:
- Erkenning en begrip voor de beperking en gelijkwaardig behandeld worden
- Betrokkenheid en bestendigheid in de ondersteuning, met duidelijke verwachtingen en ruimte voor zelfregie
- Ervaringsdeskundigheid en lotgenotencontact.

Inhoudelijke ondersteuning krijgen

Nuggers met een arbeidsbeperking die willen werken, hebben behoefte aan goede informatie en praktische begeleiding die aansluit bij hun beperking, ervaringen en hulpvraag.

Overzicht en duidelijke informatie

Nuggers met een arbeidsbeperking weten vaak niet waar zij recht op hebben, welke ondersteuningsmogelijkheden er zijn en waar zij ondersteuning kunnen vragen. Ze hebben dan ook behoefte aan overzicht en duidelijkheid. Ook mensen met een uitkering hebben vaak behoefte aan meer overzicht en duidelijkheid over hun rechten en mogelijkheden. Voor nuggers speelt deze behoefte echter bijzonder sterk, omdat veel gemeenten geen specifiek beleid hebben voor deze groep en consulenten daardoor vaak zelf ook niet goed weten wat wel en niet mogelijk is.

Een aantal respondenten geeft aan dat ze in het verleden wel informatie hebben gekregen, maar dit nu niet meer weten of kunnen toepassen. Dit geldt bijvoorbeeld voor jongeren die op (pro/vso) school of mensen die een revalidatietraject hebben doorlopen. De timing speelt dus een belangrijke rol bij het ontvangen van informatie – wanneer bijvoorbeeld stress rondom herstel op de voorgrond zit, of jongeren nog weinig urgentie ervaren voor ondersteuning, zal de informatie minder goed worden opgenomen en dan juist op een later moment weer toegankelijk moeten zijn.

Respondenten ervaren stress wanneer ze geen overzicht hebben van de ondersteuningsmogelijkheden of wanneer ze het gevoel hebben geen regie te kunnen nemen. Vooral in combinatie met ziekte of een langdurig herstel kost dit mensen veel energie. Er is behoefte aan een toegankelijke manier voor informatie (een loket of een website), maar vooral ook een persoon die rustig uitleg geeft en wegwijs kan maken. Meerdere mensen hebben behoefte aan iemand die op de hoogte is van de arbeidsmarkt en systematisch meedenkt. Dat draagt niet alleen bij aan zich gehoord en gezien voelen (relationeel) maar ook het kunnen afstemmen en bijschakelen bij specifieke hulpvragen.

Tot slot wil of moet een groep nuggers zich oriënteren op een nieuwe functie of branche, en hebben zij scholing of vaardigheden nodig om bepaalde functies te kunnen uitoefenen. Onder de respondenten die we hebben gesproken, is met name behoefte aan informatie over opleidingsmogelijkheden, en ondersteuning bij werknemersvaardigheden of computervaardigheden.

Specifieke informatie over beperkingen en voor zelfstandigen

Bovendien hebben respondenten behoefte aan informatie die aansluit bij hun specifieke beperkingen: welke aanpassingen en voorzieningen zijn er, op welke manier kun je deze krijgen en hoe kun je deze toepassen op het werk? Wat betekent het werken

met de beperking? Specifieke kennis is nodig om de ondersteuning ook nuttig te maken, maar wordt vaak gemist bij reguliere uitzendbureaus, sommige jobcoaches en gemeente consulenten. Ook zelfstandigen hebben behoefte aan specifieke informatie maar geven aan dat deze nauwelijks beschikbaar is. Dit geldt zowel voor mensen die in verband met hun beperking bewust hebben gekozen voor de flexibiliteit als zelfstandige, als ook voor mensen die tijdens hun loopbaan een beperking hebben opgelopen, en tot slot, mensen die overwegen om zelfstandige te worden. Zo willen mensen weten hoe ze beter kunnen netwerken, meer opdrachten kunnen krijgen, of waar of door wie ze ondersteuning kunnen krijgen.

Praktische begeleiding bij het solliciteren met een beperking

Een groot deel van de respondenten heeft behoefte aan ondersteuning bij het solliciteren, met name op het gebied van het opstellen van een CV en motivatiebrief en het opbouwen van een netwerk. Deze hulpvragen reiken, zowel expliciet als impliciet, verder dan alleen praktische tips. Daarbij spelen vooral eerdere ervaringen en het zelfvertrouwen in het eigen kunnen een rol.

Veel respondenten zijn zich ervan bewust dat solliciteren met een beperking extra uitdagingen met zich meebrengt en hebben daarom behoefte aan gerichte ondersteuning. Ze willen inzicht krijgen in wat hun beperking betekent voor hun sollicitatieproces. Sommige respondenten lopen vast in het sollicitatieproces zonder te weten waar dit aan ligt. Dit wijst op een (soms verborgen) behoefte om te onderzoeken waarom ze vastlopen, en bijvoorbeeld ook om ruimte te geven voor het omgaan met tegenslagen. Daarnaast geldt vooral voor mensen die lange tijd niet gewerkt hebben, willen overstappen naar een andere branche, of veel negatieve ervaringen hebben opgedaan, dat zij behoefte hebben om te leren netwerken of daarbij ondersteund willen worden.

Wensen ten aanzien van de invulling van ondersteuning lopen uiteen. Sommige respondenten willen snelle tips om zelfstandig aan de slag te gaan. De meesten geven echter aan behoefte te hebben aan (langdurige) begeleiding waarbij iemand vertrouwen geeft en met hen meedenkt. Deze groep waardeert het wanneer niet alleen voor de hand liggende of praktische oplossingen worden geboden, maar er ook ruimte is voor onderliggende hulpvragen en persoonlijke (negatieve) ervaringen of zorgen.

Relationele ondersteuning krijgen

Samenvattend luidt de relationele behoefte: kunnen mensen mij begrijpen en zien voor wie ik ben, en kan ik rekenen op bestendige en gerichte ondersteuning?

Erkenning en begrip

Bijna alle respondenten willen erkenning en begrip voor de beperking, een behoefte die vooral speelt voor mensen met onzichtbare beperkingen. Respondenten geven aan niet alleen als beperkt gezien te willen worden, maar vooral als persoon met unieke capaciteiten en drijfveren om te gaan werken. Er is een sterke wens om gelijkwaardig behandeld te worden: veel mensen voelen zich namelijk door instanties of door professionals anders behandeld of als nummer gezien, wat hen het gevoel geeft niet gehoord of begrepen te worden. Ook blijkt uit meerdere verhalen dat het vragen van hulp een drempel kan zijn, waardoor ze het belangrijk vinden om serieus genomen te worden wanneer ze eenmaal aankloppen voor ondersteuning:

> *"Het is niet makkelijk om hulp te vragen als je het voorheen altijd zelf hebt gekund. Ik wil het zelf kunnen, ook bij het werk zoeken. Dus je moet luisteren als iemand hulp vraagt, meevoelen en de juiste vragen stellen."*
> *(Ex-nugger, nu werkend (resp. 101), 53 jaar, lichamelijke beperking, over hulp vragen)*

Betrokkenheid en bestendigheid in de ondersteuning
In lijn hiermee komt de behoefte aan betrokkenheid en bestendigheid in de ondersteuning: respondenten willen niet steeds hun verhaal opnieuw moeten doen, maar willen in plaats daarvan duidelijke verwachtingen en regelmatige, laagdrempelige communicatie. Er is frustratie over het gebrek aan consistentie in de ondersteuning, het gevoel dat men geen gehoor krijgt, en de afhankelijkheid van de persoon met wie men in contact komt. De wens om zelfregie en verantwoordelijkheid te hebben wordt ook duidelijk genoemd, waarbij werkzoekenden aangeven dat ze graag zelf kunnen meedenken over hun mogelijkheden en de daarbij behorende ondersteuning.

Ervaringsdeskundigheid en lotgenotencontact
Sommigen zien het belang van ervaringsdeskundigheid in de ondersteuning; mensen die zelf ervaring hebben met arbeidsbeperkingen kunnen vaak beter begrijpen wat nodig is om iemand effectief te ondersteunen. Een aantal mensen hebben positieve ervaringen met lotgenotencontact, waarin erkenning en herkenning centraal staan. Het delen van ervaringen met anderen die in dezelfde situatie verkeren, kan veel steun bieden en het gevoel van alleen zijn wegnemen, ook al leidt het contact vaak niet tot praktische ondersteuning naar werk.

5.3. Aanvullend perspectief:
We hebben ook aan betrokken professionals binnen en buiten gemeenten gevraagd wat volgens hen de ondersteuningsbehoeften zijn van nuggers met een arbeidsbeperking, en op basis van welke ervaringen en signalen zij dit denken. De behoeften van nuggers met een arbeidsbeperking en de percepties van professionals komen op veel vlakken overeen. Toch bieden professionals ook enkele aanvullende inzichten, die we beschrijven in dit hoofdstuk. Het perspectief van professionals staat centraal in **hoofdstuk 7**.

Wat zijn volgens professionals de belangrijkste behoeften rondom de ondersteuning?
- Sommige professionals zien dat nuggers met een beperking vooral willen werken om geld te verdienen, terwijl andere professionals een behoefte zien aan zingeving en maatschappelijke participatie
- Sociale normen en druk kunnen van invloed zijn op de motivatie om te gaan werken
- Ondersteuning vraagt aandacht voor onderliggende problematiek en verborgen hulpvragen
- Professionals zien specifieke behoeften bij jongeren en mensen met autisme, een visuele beperking, NAH en LVB
- Professionals zien meerwaarde in het DGR, terwijl nuggers met een arbeidsbeperking dit stigmatiserend kunnen vinden, en in leerwerktrajecten, die nuggers ongelijkwaardig kunnen vinden omdat ‘werken met behoud van uitkering’ voor hen niet opgaat.

Motivatie om te gaan werken
Sommige professionals suggereren dat de primaire motivatie van nuggers om te gaan werken vooral extrinsieke motivatie is: ze willen geld verdienen maar weten niet hoe ze dit willen bereiken. Uit de interviews met nuggers komt inderdaad naar voren dat financiële drijfveren belangrijk zijn, maar ook dat dit vaak gepaard gaat met drijfveren als persoonlijke ontwikkeling en gezondheid. De opvatting dat sommige nuggers vooral willen werken vanwege financiële redenen worden overigens niet door alle professionals gedeeld. Ze zien juist dat werken voor nuggers niet alleen draait om een inkomen, maar ook om zingeving en deelname aan de maatschappij.

In het speciaal onderwijs merken professionals op dat jongere nuggers wisselend gemotiveerd zijn om te werken, waarbij er vaak een onderliggende oorzaak is zoals negatieve schoolervaringen of faalangst. Daarnaast zien sommige professionals dat

het willen werken van nuggers beïnvloed kan worden door sociale druk, met name wanneer de partner voldoende verdient om een stabiel inkomen te genereren. Dit kan een sociale norm zijn binnen bepaalde gezinnen of gemeenschappen, waar een partner voldoende verdient en werken daardoor niet als een vanzelfsprekende optie wordt gezien. Tegelijkertijd wordt wel gesuggereerd dat deze mensen wél de wens hebben om te werken, maar dat ze mogelijk extra ondersteuning nodig hebben (zoals een empowermenttraining) om die stap daadwerkelijk te zetten.

"Ik heb behoefte aan een goede empowerment training voor de nuggers. Ze hebben vanuit de omgeving ook ingeprent dat ze niet hoeven te werken, je man verdient al geld. Het zijn meestal vrouwen waar ik mee te maken krijg, de man verdient en vrouw wil eigenlijk ook wel werken."
(consulent gemeente)

Specifieke ondersteuning en aandacht voor onderliggende hulpvraag

Professionals erkennen dat steeds vaker multiproblematiek een rol speelt bij nuggers met een arbeidsbeperking. Factoren zoals negatieve schoolervaringen, een lastige thuissituatie en moeite met bureaucratische systemen belemmeren de weg naar werk. Dit vraagt volgens professionals om een integrale aanpak waarbij verschillende leefgebieden worden meegenomen.

Daarnaast zien professionals het belang van vaardigheden die verder gaan dan scholing, denk aan het ontwikkelen van werknemersvaardigheden of leren omgaan met de beperking. Dit geldt bij uitstek voor de nuggers met arbeidsbeperkingen, omdat ze vaak al een lange zoektocht achter de rug hebben, onderliggende problemen ervaren door hun arbeidsbeperking, en hierdoor niet met standaard ondersteuning geholpen zouden zijn.

"Mensen met een arbeidsbeperking hebben vaak meer nodig dan alleen maar een loopbaanadviesgesprek, wat RMT over het algemeen doet. Expertise zit meer bij werkbedrijven, UWV en bijvoorbeeld stichting MEE."
(coördinator RMT)

Daaraan gelinkt is er volgens professionals behoefte aan programma's waarin nuggers met een arbeidsbeperking hun grenzen bewaken, gesprekken met werkgevers durven aangaan en assertiever kunnen optreden op de werkvloer.

Diverse behoeften van verschillende groepen nuggers

We hebben met professionals stilgestaan bij het onderscheid tussen de behoeften van verschillende groepen nuggers met een arbeidsbeperking. Een aantal groepen wordt daarbij expliciet benoemd.

Jongeren ervaren volgens professionals vaak een drempel om hulp te vragen en hebben behoefte aan duidelijke afspraken en begeleiding bij het ontdekken van hun interesses. Specifiek beleid voor jongeren onder de 27 jaar wordt onderschreven, inclusief projecten die ritme aanbrengen en reguliere werkplekken bieden.

Visueel beperkten hebben volgens professionals baat bij vroegtijdige aanpassingen op de werkvloer en ondersteuning bij solliciteren, terwijl ze zelf vaak de ondersteuningsmogelijkheden onderschatten en werkgevers overschatten.

Voor mensen met autisme wordt benadrukt dat zij regie moeten krijgen over hun eigen werkproces en dat werkgevers goed moeten begrijpen wat autisme inhoudt.
Daarnaast wordt erkend dat mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) minder openstaan voor jobcoaching en dat er voor mensen met niet-aangeboren hersenletsel (NAH) extra tijd en maatwerk nodig is, vooral in de transitie van studie naar werk.

Tegenstrijdige opvattingen over DGR

Op sommige vlakken bestaan ook tegenstrijdige percepties tussen professionals en nuggers. Veel professionals zien bijvoorbeeld het DGR als belangrijk hulpmiddel, terwijl sommige nuggers er juist bewust voor kiezen zich niet te laten registreren om te voorkomen dat ze een label krijgen of negatieve verwachtingen hebben over wat een inschrijving in het DGR hen oplevert. Ook is er vaak verwarring dat er functies in het DGR zouden staan terwijl dat niet het geval is.

Samenvattend luidt de relationele behoefte: kunnen mensen mij begrijpen en zien voor wie ik ben, en kan ik rekenen op bestendige en gerichte ondersteuning?



HOOFDSTUK



IN BEELD KOMEN EN BLIJVEN

Om ondersteuning te kunnen bieden aan de groep nuggers met een arbeidsbeperking die daar behoefte aan heeft, is het essentieel dat zij, als een vaak verborgen en bijzonder slecht in beeld zijnde groep, in beeld komen en blijven op plekken waar deze ondersteuning geboden kan worden. In beeld komen betekent in dit geval niet alleen het verkrijgen van kwantitatieve inzichten of monitoring, maar juist het begrijpen van hoe deze onzichtbare groep, inclusief mogelijk mensen met een latente hulpvraag, bereikt kan worden.

In dit hoofdstuk delen we de inzichten die we hierover hebben verzameld. Opvallend is dat deze groep vaak wel ergens binnen het sociaal domein in beeld is, maar ook weer uit beeld raakt wanneer bijvoorbeeld zonder succes wordt doorverwezen. We beginnen met een samenvatting van waar nuggers met een arbeids-beperking op dit moment in beeld zijn met hun hulpvraag. Vervolgens beschrijven we de redenen waarom zij uit beeld blijven of raken. Tot slot presenteren we een overzicht van werkzame factoren die ervoor zorgen dat de doel-groep beter in beeld komt en blijft op de plekken waar ondersteuning geboden kan worden.

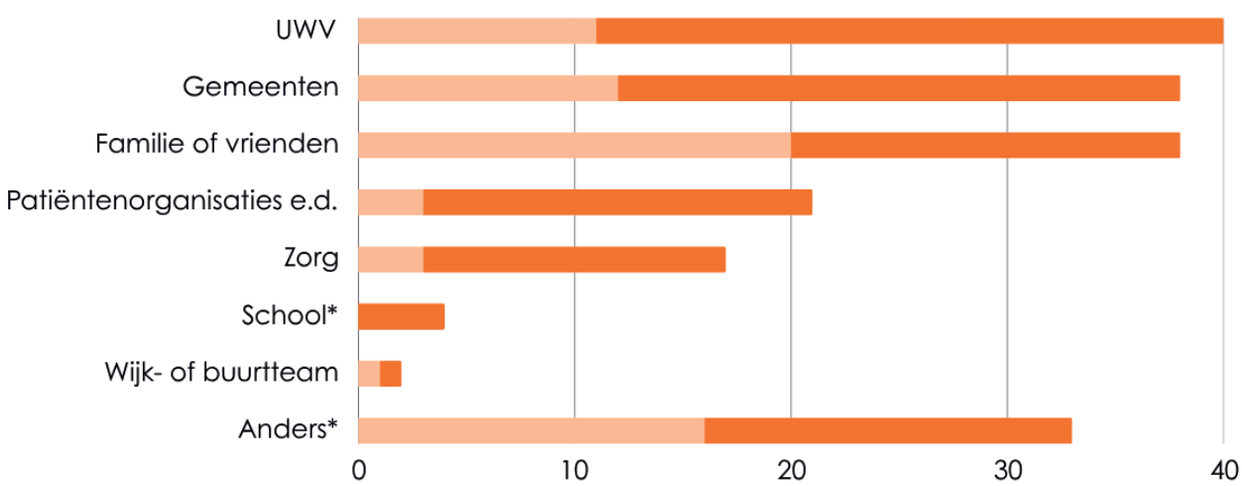
6.1 Waar zijn nuggers met een arbeidsbeperking in beeld met hun hulpvraag op het gebied van werk?

De meeste respondenten waren in beeld bij UWV of de gemeente. Nuggers met een arbeidsbeperking komen daar meestal in beeld op eigen initiatief, via doorverwijzing vanuit UWV of andere professionals in het sociaal domein, of tijdens uitkerings- en ondersteuningsaanvragen. Over de ondersteuning vanuit de gemeente zijn de meeste respondenten neutraal, maar ze geven aan behoefte te hebben aan meer hulp bij het vinden van passend werk. Vooral de wens om begeleid te worden door één professional met expertise en een persoonlijke benadering kwam sterk naar voren.

Bij UWV kunnen nuggers met een beperking in beeld komen bij het aanvragen of beëindigen van een uitkering, bij vragen over regelingen en voorzieningen, en bij werkgerelateerde ondersteuning. Wanneer zij alleen informatie vragen, er geen registratie plaatsvindt en er geen beoordeling is van de arbeidsbeperking, worden ze echter verder niet bij UWV geregistreerd. Opvallend is dat veel nuggers in dit onderzoek verwachten dat ze meer ondersteuning zouden krijgen bij UWV, terwijl UWV hier wettelijk geen rol in heeft. Zij kunnen alleen informatie verstrekken en algemene digitale dienstverlening bieden. Doordat veel nuggers in dit onderzoek wel verwachten dat ze ondersteuning kunnen krijgen bij UWV, zijn ze dan ook overwegend niet positief over UWV. Dit laat zien dat er onvoldoende duidelijkheid is over wie waar verantwoordelijk is, en dat er behoefte is aan betere informatievoorziening en een proactieve, persoonlijke benadering.

Naast UWV en gemeenten zijn veel nuggers met een arbeidsbeperking ook in beeld bij patiëntenorganisaties, expertisecentra en initiatieven die zich richten op werk voor mensen met een beperking en bij familie en vrienden. Ook zijn zij regelmatig in beeld bij zorgprofessionals, maar worden zij nauwelijks bereikt door wijk- of buurtteams. Daarnaast zijn jongeren geregeld in beeld bij scholen. *NB*: Het feit dat weinig van onze respondenten vanuit hun school hulp kregen kan verklaard worden door de lage hoeveelheid jongeren in ons onderzoek. * = Voor de antwoorden behorend bij "Anders", zie bijlage 3.

In bijlage 3 beschrijven we per organisatie hoe nuggers met een arbeidsbeperking in beeld komen, wat hun ervaringen zijn en hun behoefte aan ondersteuning. De opgehaalde inzichten vertalen we naar kansen voor de betreffende organisatie om nuggers met een arbeidsbeperking beter in beeld te krijgen en te houden. Deze inzichten bieden waardevolle kansen om hun ondersteuning gerichter en toegankelijker te maken.



Figuur 4 Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld

6.2 Klantreis: waarom blijven of raken nuggers met een arbeidsbeperking die willen werken uit beeld

Redenen waarom nuggers met een arbeidsbeperking uit beeld blijven

Onbekendheid van ondersteuning en wie verantwoordelijk is

- Het ondersteuningsaanbod is vaak onduidelijk of moeilijk te vinden voor nuggers, waardoor zij, ondanks hun zoektocht, niet zelfstandig hulp kunnen aanvragen. In het vragenlijstonderzoek scoorde de duidelijkheid over waar ondersteuning te krijgen op een lage 2,78 op een schaal van 1 tot 5
- Er is weinig kennis over het recht op en de mogelijkheden voor ondersteuning, zowel bij professionals binnen en buiten het sociaal domein als bij naasten, waardoor zij nuggers niet goed kunnen doorverwijzen
- Nuggers worden niet actief aangesproken en krijgen weinig informatie of aanmoediging over de beschikbare ondersteuningsmogelijkheden.

Negatieve verwachtingen ten aanzien van ondersteuning

- De verwachting dat ondersteuning gepaard gaat met onrealistische verplichtingen, zoals veel contactmomenten of het moeten aantonen van de arbeidsbeperking
- De overtuiging dat je geen recht hebt op ondersteuning
- Negatieve ervaringen (of overtuigingen) over instanties, gebaseerd op eigen ervaringen of die van anderen.

Weinig noodzaak ervaren om te werken (latente ondersteuningsvraag)

- Het hebben van een eigen financieel vangnet of andere (instabiele) inkomensbron.
- Ondersteuning door ouders of een partner, waardoor er geen urgentie wordt ervaren om te gaan werken
- (Onbewuste) afhankelijkheid van ouders of een partner.

Momenten waarop nuggers met een arbeidsbeperking uit beeld blijven

Rondom eerste contactmoment

- Onduidelijke communicatie over de ondersteuningsmogelijkheden of communiceren dat er geen mogelijkheden zijn voor ondersteuning, waardoor nuggers niet goed geïnformeerd worden
- Na aanmelding wordt er geen of pas laat contact opgenomen, waardoor de doelgroep het vertrouwen verliest.

Tijdens ondersteuning

- De geboden ondersteuning sluit onvoldoende aan bij de hulpvraag
- Het vrijblijvende karakter van de ondersteuning zorgt ervoor dat nuggers niet weten waar zij aan toe zijn, en professionals hen niet goed kunnen monitoren
- De wisseling van professionals leidt ertoe dat er geen vaste contactpersoon is waar ze bij vragen terecht kunnen.

Tijdens doorverwijzing

- Koud doorverwijzen naar een partij die zich niet verantwoordelijk voelt, geen ondersteuning kan of wil bieden, of geen budget heeft voor ondersteuning, waardoor de nugger zich op zichzelf aangewezen voelt
- Wanneer de doorverwijzing niet helpt, het gevoel hebben niet terug te kunnen naar de eerste contactpersoon voor vervolgondersteuning
- Koud doorverwijzen en verwachten dat de nugger zelf vervolgacties onderneemt, terwijl dit niet altijd haalbaar is.

Tijdens transitiemomenten

- Na registratie in DGR volgt automatisch een melding naar de gemeente, maar wordt door gemeenten niet altijd contact opgenomen
- Na afwijzing voor een uitkering vindt de overdracht plaats van UWV naar gemeente, maar wordt dit niet opgevolgd door de gemeente
- Jongeren uit het praktijkonderwijs raken uit beeld in het nazorgtraject omdat ze het eerst zelf willen proberen, maar later vastlopen.

6.3 Werkzame factoren bij het in beeld komen en blijven van nuggers met een arbeidsbeperking

Op basis van de individuele interviews met nuggers met een arbeidsbeperking, aangevuld met de ervaringen van professionals, hebben we geïnventariseerd wat positief bijdraagt aan het in beeld komen en blijven van de doelgroep. We onderscheiden werkzame factoren op drie niveaus:

- Institutioneel niveau: Factoren binnen instanties en organisaties die het proces van in beeld komen kunnen bevorderen
- Individueel niveau: Factoren die beïnvloeden of iemand ondersteuning kan en wil vragen, zoals kennis, houding en vaardigheden
- Sociaal-maatschappelijk niveau: Brede maatschappelijke en sociale factoren die invloed hebben op de toegankelijkheid en effectiviteit van ondersteuning.

Deze factoren beïnvloeden elkaar en kunnen bijdragen aan een beter proces voor het in beeld komen en blijven. Inzicht in deze factoren biedt nuggers bewustwording van wat het proces om ondersteuning richting werk te krijgen van hen vraagt, evenals inzicht in de aspecten waar ze zelf invloed op kunnen uitoefenen. Voor organisaties, instanties en professionals geven deze inzichten handvatten om het in beeld komen en blijven van nuggers te ondersteunen. Daarnaast laat het sociaal-maatschappelijk niveau het belang zien van algemene bewustwording en kennis over ondersteuningsmogelijkheden.

Institutioneel niveau

Vindbaarheid van ondersteuning

- Duidelijke informatie over 'niet-uitkeringsgerechtigde' op websites van instanties als gemeente en UWV
- Brede en diverse zichtbaarheid (online en offline) van ondersteuningsmogelijkheden
- Informatie die aansluit bij specifieke behoeften of hulpvragen

Toegankelijkheid van ondersteuning

- Laagdrempelig spreekuur of loket
- Verkennen van hulpvraag staat centraal
- Duidelijke communicatie over verwachtingen en mogelijkheden vanuit professionals
- Professionals die goed op de hoogte zijn van de sociale kaart

Samenwerking en doorverwijzen

- Na aanmelding contact opnemen, persoonlijke aandacht geven en hulpvraag serieus nemen
- Wijzen op rechten en mogelijkheden
- Gericht informeren of doorverwijzen naar ondersteuning
- Warm doorverwijzen en/of contact blijven houden na doorverwijzing
- Bij afwijzing aangeven wat wel kan/wat wel rechten zijn
- Wanneer er sprake is van wachttijd, meedenken in alternatieven voor ondersteuning in de tussentijd

Sociaal-maatschappelijk niveau

Kennis en mening van belangrijke anderen

- Positieve of activerende ervaringen van anderen met ondersteuning draagt bij aan vertrouwen
- Sociaal netwerk kan helpen om wegwijs gemaakt worden in het sociaal domein

Praktische steun krijgen van anderen

- Naasten die ondersteuning initiëren
- Anderen die meegaan naar een afspraak of helpen met administratie

Aandacht en heersend discours in de maatschappij

- Bekendheid en zichtbaarheid van ondersteuningsmogelijkheden
- Beeldvorming rondom instanties, gemeenten en UWV

Individueel niveau

Kennis

- Bewustzijn (en urgentie) dat je graag wil werken
- Erkennen dat je daar ondersteuning bij nodig hebt
- Weten dat je ergens recht op hebt
- Weten waar je behoefte aan hebt
- Weten waar en hoe je kan zoeken
- Weten wat bepaalde instanties en organisaties doen
- Sociaal netwerk of contacten hebben met bovenstaande kennis

Houding

- Verwachting dat ondersteuning positieve resultaten oplevert
- Proactief (zichzelf aanmelden, bellen, informeren, ergens naartoe gaan)
- Alert zijn en openstaan voor informatie die (toevallig) langskomt
- Volhouden, ook bij tegenslagen (afgewezen worden, niet direct antwoord krijgen, wachten, meerdere keren je verhaal moeten vertellen, voelen dat je geen prioriteit bent)
- Gericht doorvragen naar ondersteuningsmogelijkheden
- Open staan voor ondersteuning van anderen

Zelfvertrouwen in eigen kunnen

- Vertrouwen dat je ergens ondersteuning kunt krijgen
- Geloof in eigen kunnen op het gebied van hulpvragen, dat je op eigen kracht informatie en ondersteuning kan zoeken
- Buiten regels om durven kijken
- Succeservaringen van jezelf of van anderen bij het hulpvragen

Vaardigheden

- Taal-, computer- en communicatievaardigheden om informatie op te zoeken, te bellen of mailen, op internet te zoeken naar ondersteuningsmogelijkheden
- Overzicht houden om ondersteuning te organiseren en doorverwijzingen op te volgen

Belastbaarheid en randvoorwaarden

- Voldoende mobiel en belastbaar zijn om op zoek te gaan naar ondersteuning, en ook om een ondersteuningstraject aan te gaan
- Sociale contacten hebben die je wegwijs maken of praktische ondersteuning bieden





HOOFDSTUK 7

PERSPECTIEF VAN PROFESSIONALS

In dit hoofdstuk staat het perspectief van professionals en de instanties waar ze werken centraal. In het eerste gedeelte beschrijven we de ervaringen van uitvoerende professionals die betrokken zijn bij de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking en vertalen de inzichten naar wat professionals nodig hebben om deze groep beter te ondersteunen. In het tweede gedeelte beschrijven we de beleidsvorming en dienstverlening bij gemeenten, en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Voor een overzicht van de betrokken professionals en instanties waar ze werken, verwijzen we naar hoofdstuk 2.

7.1 Ervaringen en behoeften van uitvoerende professionals

De mate en manier waarop nuggers met een arbeidsbeperking worden ondersteund hangt af van de houding, kennis en competenties van uitvoerende professionals, die beïnvloed kunnen worden door beleidskeuzes die een gemeente maakt. We beschrijven de ervaringen van professionals die betrokken zijn bij de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking. Hiervoor putten we uit gesprekken met professionals tijdens individuele interviews, regiobijeenkomsten, expertinterviews en vraagtafels.

We focussen ons op drie aspecten: de beeldvorming over deze doelgroep, kennis van wet- en regelgeving en ondersteuningsmogelijkheden, en de vaardigheden en handvatten die nodig zijn om die ondersteuning effectief in te zetten.

Beeldvorming over nuggers met een arbeidsbeperking

Smal beeld van de doelgroep

Nagenoeg alle professionals geven aan dat nuggers met een arbeidsbeperking nauwelijks of niet bij hen in beeld zijn. Doordat de meeste professionals slechts een selecte groep tegenkomen, hebben zij weinig zicht op de diversiteit binnen de doelgroep. Sommige professionals denken dan ook dat alle nuggers wel over een voldoende sociaal of financieel vangnet beschikken. Hier schuilt het risico dat de behoeften en het recht op ondersteuning van de doelgroep over het hoofd worden gezien. Vooral bepaalde deelgroepen lijken

door deze beeldvorming buiten de aandacht te vallen: van hoogopgeleide nuggers of freelancers wordt eerder verwacht dat zij zelf hun ondersteuning kunnen organiseren, terwijl van vrouwen met een partner die voldoende verdient wordt aangenomen dat zij het financieel wel redden.

Gemotiveerde doelgroep

Andere professionals hebben juist de indruk dat nuggers een gemotiveerde groep vormen die relatief snel aan het werk geholpen kan worden, doordat ze gerichte hulpvragen hebben en proactief zijn.

> "Gemotiveerde nuggers zijn de leukste groep om te begeleiden." *(gemeente consulent tijdens regiobijeenkomst)*

> "Het zijn vaak dappere mensen, die veel alleen willen uitzoeken, blijven proberen, op hun tanden bijten en doorgaan." *(IPS coach tijdens interview)*

Benadering van de beperking

Veel professionals vermijden bewust het gebruik van de term beperking, omdat zij deze beschouwen als te algemeen, zwaar beladen of stigmatiserend. Vooral rondom psychische beperkingen spelen gevoeligheden. Om deze redenen geven professionals dan ook voorkeur aan vriendelijkere termen zoals "mensen met een uitdaging". Ze vinden het belangrijk om in hun taalgebruik aan te sluiten bij de belevingswereld van de nugger met een arbeidsbeperking en om de nadruk te leggen op mogelijkheden in plaats van op beperkingen. Deze voorzichtigheid is opvallend, gezien het feit dat vrijwel alle door ons geïnterviewde nuggers met een arbeidsbeperking aangeven dat ze het juist prettig vinden als de term beperking gewoon wordt gebruikt en dat ze behoefte hebben aan aandacht voor hun specifieke beperking.

Wat is de ondersteuningsbehoefte en -noodzaak van professionals op gebied van beeldvorming?

- ✔ Kennis over de diversiteit van de doelgroep met aandacht voor specifieke ervaringen en ondersteunings-behoeften. Dit draagt bij aan het urgentiegevoel van professionals om hun rol en verantwoordelijkheid te nemen in de ondersteuning van deze doelgroep en daarbij aan te sluiten bij hun leefwereld.
- ✔ Aandacht voor taalgebruik over nuggers en mensen met een arbeidsbeperking; voor beide deelgroepen bestaat er een risico dat zaken onbekend blijven als ze niet concreet benoemd worden vanwege voorzichtig of vriendelijk taalgebruik om stigmatisering te vermijden.

Kennis over wet- en regelgeving en ondersteuningsmogelijkheden

Kennis over rechten en plichten van nuggers en wie verantwoordelijk is voor de ondersteuning

Bij gemeenteprofessionals wisselt de kennis over het recht op ondersteuning en de wettelijke taak van gemeenten hierin. Hoewel de meeste consulenten erkennen dat de gemeente verantwoordelijk is, is er ook onduidelijkheid over wat dit precies betekent voor de dienstverlening. Deze kennis wordt beïnvloed door interne afspraken en het aantal nuggers in de caseload. Het principe van recht en verantwoordelijkheid in de ondersteuning wordt door gemeenteconsulenten verschillend geïnterpreteerd, wat invloed heeft op hoe zij zich inzetten voor deze groep.

> "Je bent burger van onze gemeente, dus nugger of niet, we helpen je hiermee. Er is geen hiërarchie in budget." *(gemeente consulent)*

"Voor nuggers zijn er geen instrumenten die je kunt inzetten" (jongerenconsulent)

Zowel binnen als buiten gemeenten is het voor professionals vaak onduidelijk wat de verplichtingen zijn om nuggers te ondersteunen; bijvoorbeeld doordat ze niet op de hoogte zijn van gemeentelijke verordeningen of niet weten welke ruimte zij hierin zelf kunnen aanbrengen. Voor professionals buiten gemeenten leidt dit vooral tot onzekerheid over waar ze nuggers naartoe kunnen doorverwijzen en wat ze van deze partijen kunnen verwachten, aangezien nuggers vaak van het kastje naar de muur worden gestuurd. Onder alle professionals is behoefte aan duidelijkheid over wie welke verantwoordelijkheden heeft.

Kennis over ondersteuningsmogelijkheden voor nuggers

We hebben veel professionals gesproken met specifieke kennis over beperkingen en de beschikbare ondersteuning. Professionals binnen gemeenten willen meer duidelijkheid over welke instrumenten en voorzieningen ingezet kunnen worden voor nuggers en welke overwegingen ze daarbij moeten maken. De kennis hierover varieert sterk: sommige consulenten weten goed welke instrumenten en trajecten beschikbaar zijn, met wie ze moeten samenwerken en van welke geldstromen zij gebruik kunnen maken. Het valt op dat vaak wordt benadrukt dat het belangrijk is om specifieke kennis binnen gemeenten duurzaam te behouden. Door hoge werkdruk en wisselingen van medewerkers is dit echter niet altijd verzekerd.

Professionals buiten gemeenten, zoals in revalidatiecentra of re-integratiebedrijven, worden vaak beperkt door de financieringsmogelijkheden. Ook geven velen aan dat ze onvoldoende bekend zijn met de ondersteuningsmogelijkheden bij andere partijen. Professionals die veel met nuggers werken, bijvoorbeeld bij gespecialiseerde uitzendbureaus, kennen de wet- en regelgeving vaak goed en hebben een netwerk opgebouwd waarmee ze weten waar ze kunnen doorverwijzen.

Kennis over het doelgroepregister

Er blijkt onduidelijkheid over het DGR en de routes om een indicatie te krijgen. Hierdoor zijn er nuggers die niet geïnformeerd worden over de mogelijkheden en voordelen van het DGR. Ook blijkt dat sommige professionals het hebben van een beperking gelijkstellen met een indicatie voor het DGR. Dit leidt tot het risico dat mensen die niet in het DGR staan uit het oog worden verloren.

Daarnaast valt op dat sommige gemeenteconsulenten onderscheid maken tussen ondersteuning die zij inzetten voor nuggers die wel of niet in het DGR staan. Er wordt dan gedacht dat voorzieningen alleen beschikbaar zijn voor mensen in het DGR, terwijl de wet hierin geen belemmering biedt. Ook lijkt het erop dat consulenten de kansen bij werkgevers hoger inschatten voor mensen met een DGR, waardoor zij minder geneigd zijn om voorzieningen in te zetten voor nuggers zonder DGR.

"Er blijft een grote voorkeur uitgaan naar kandidaten met een DGR. Kandidaten zonder een indicatie banenafspraak en/of no risk moeten dus op de arbeidsmarkt concurreren met 'gezonde' sollicitanten en met sollicitanten die een indicatie banenafspraak en no risk hebben." (professional tijdens regiobijeenkomst)

Kennis over arbeidsbeperkingen en ondersteuningsmogelijkheden

Zoals eerder beschreven, hebben sommige professionals een beperkt beeld van het hebben van een arbeidsbeperking, bijvoorbeeld hebben zij onvoldoende inzicht in de belasting en belastbaarheid gekoppeld aan de beperking, en wat dit betekent voor de geschiktheid voor werk. Op basis van het DGR weten ze bijvoorbeeld alleen dat er sprake is van een beperkte loonwaarde,

en daarnaast worden mensen met een beperking maar zonder DGR regelmatig over het hoofd gezien.

Enkele gemeenteconsulenten en beleidsmakers geven aan dat ze moeite hebben met het signaleren van arbeidsbeperkingen bij klanten. Er is regelmatig behoefte aan meer kennis over het herkennen van mentale gezondheidsproblemen en de invloed hiervan op werk. Ook is er vraag naar meer kennis over autisme en chronische aandoeningen, die vaak voorkomen. Bij gemeenteconsulenten is er verder wisselende kennis over de ondersteuningsmogelijkheden die specifiek voor bepaalde beperkingen ingezet kunnen worden, zoals werkplekvoorzieningen.

Tot slot is er relatief weinig bekendheid over ondersteuningsmogelijkheden bij regionale en landelijke organisaties, buiten reguliere trajecten en voorzieningen. Dit betreft bijvoorbeeld workshops voor mensen met een arbeidsbeperking en het werk van belangenorganisaties of uitzendbureaus die zich inzetten voor deze groep

Wat is de ondersteuningsbehoefte en -noodzaak van professionals op het gebied van kennis?

- ✔ Duidelijke informatie over de rol en verantwoordelijkheid van gemeenten en gemeenteconsulenten, en de beschikbare ondersteuningsmogelijkheden. Daarbij ook aandacht voor verantwoordelijkheid tussen gemeente, UWV, en andere partijen in het sociaal domein, zodat professionals gericht en effectief kunnen doorverwijzen.
- ✔ Eenduidigheid over regelingen, aangezien ongelijkheid hierin leidt tot frustratie en onbegrip.
- ✔ Meer bekendheid over het DGR, met name hoe men hiervoor in aanmerking komt, welke instrumenten en voorzieningen ingezet kunnen worden.
- ✔ Kennis over werkplekvoorzieningen voor mensen met een arbeidsbeperking.
- ✔ Bekendheid van ondersteunings-mogelijkheden in het sociaal domein voor mensen met een arbeidsbeperking.

Competenties en handvatten om ondersteuning in te zetten

Signaleren, bespreken en begeleiden bij beperkingen

Naast kennis over de betekenis van een beperking voor werk, vraagt passende ondersteuning ook om het signaleren en op een veilige manier te kunnen bespreken van de beperking en vakkennis bij het inzetten van ondersteuning. De kennis hierover is echter wisselend.

Bij gemeenteconsulenten varieert het kennis- en competentieniveau over het werken met mensen met een arbeidsbeperking sterk. Met name in kleinere gemeenten is er niet altijd voldoende urgentie of urgentie om gespecialiseerde collega's op te leiden. Er zijn ook positieve voorbeelden van gemeenten die consulenten opleiden in het signaleren en bespreekbaar maken van beperkingen, of dedicated teams hebben. Desondanks wordt door veel consulenten en managers behoefte geuit aan meer kennis en handvatten over het begeleiden van mensen met een beperking, en het uitwisselen van ervaringen met collega's. Er is bewustzijn dat mensen met een beperking gebaat zijn bij vakkennis.

Ook hebben we gesproken met professionals met veel expertise op het gebied van beperkingen. Zij kennen de leefwereld van deze groep goed, kunnen dit effectief bespreken en zijn op de hoogte van specifieke ondersteuningsmogelijkheden.

Aansluiten bij leefwereld van nuggers (met een arbeidsbeperking)

Professionals die regelmatig met nuggers werken, herkennen thema's in de leefwereld van nuggers met een arbeidsbeperking die bijzondere aandacht vragen.

Ten eerste wijzen professionals op een andere dynamiek in het contact, omdat nuggers zich meestal zelf melden, doorgaans gemotiveerd zijn om te gaan werken en daarbij vaak al een lange zoektocht naar ondersteuning achter de rug hebben. Eenmaal in contact met een professional willen veel nuggers graag snel aan de slag. Professionals geven aan dat het een risico kan zijn om iemand snel te willen plaatsen, waardoor nuggers niet altijd duurzaam geplaatst worden en uiteindelijk toch weer uitvallen.

Specifiek bij gemeenteconsulenten wordt aangegeven dat de begeleiding van nuggers verschilt van die van andere kandidaten, omdat er geen verplichtend karakter is zoals bij mensen met een bijstandsuitkering. Deze vrijblijvendheid wordt door sommige consulenten als lastig ervaren en zet aan om goed om te gaan met wederzijdse verwachtingen en het nakomen van afspraken.

> "Als nugger uiteindelijk niet wil en niet doorpakt, dan houdt het op. Je bent een nugger dus er zijn geen verplichtingen." *(gemeente consulent)*

> "We gaan er niet achteraan zoals bij iemand met een uitkering. Een nugger geef je vaak alleen advies en die doen het vaak dan wel. We controleren hen niet, er zit geen sanctie achter." *(jongerenadviseur)*

Ook geven professionals aan dat bij deze groep vaak onderliggende problemen spelen in het zoeken naar werk. Dit vraagt om een grondige kennismaking en het achterhalen van deze onderliggende uitdagingen, het gezamenlijk formuleren van een hulpvraag, met aandacht voor vertrouwen en veiligheid.

Tenslotte geven professionals aan dat een goede begeleiding van nuggers met een arbeidsbeperking specifieke houding vereist. Voor hen gaat dit over volharding, het vermogen om buiten de gebaande paden te denken en creatief naar oplossingen te zoeken.

Overwegingen bij het inzetten van instrumenten en voorzieningen bij nuggers

Sommige consulenten weten niet welke instrumenten en voorzieningen ze voor nuggers kunnen inzetten, en sommigen denken onterecht dat bepaalde voorzieningen alleen beschikbaar zijn voor mensen met een DGR. Sommige gemeenten werken met werkinstructies of zetten in op korte lijnen met beleidsmedewerkers of teammanagers. Wanneer weinig beleid is vastgelegd, en professionals vaak weten waar nuggers recht op hebben, bestaat het risico dat bepaalde voorzieningen niet of terughoudend worden ingezet.

Naast kennis over welke voorzieningen en instrumenten ingezet kunnen worden, is er ook behoefte aan ondersteuning bij het maken van afwegingen in de begeleiding. Professionals moeten zich namelijk verhouden tot een volle caseload en budgettaire afwegingen terwijl er geen of nauwelijks werkafspraken zijn. Dat er wordt uitgegaan van maatwerk wordt weliswaar door consulenten gewaardeerd, maar het biedt hun ook onvoldoende houvast, zeker gezien de vrijblijvendheid in de ondersteuning van nuggers. De behoefte aan een afwegingskader werd vooral duidelijk tijdens regiobijeenkomsten en vraagtafels, wanneer consulenten zich in uitwisseling met anderen bewust werden van de verschillen en onbewuste afwegingen die ze maken.

Samenwerken, doorverwijzen en in beeld houden

Professionals buiten gemeenten ervaren vaak moeilijkheden bij het organiseren van ondersteuning voor nuggers met een arbeidsbeperking, omdat ze zelf geen financiële mogelijkheden hebben voor bijvoorbeeld revalidatie of re-integratie. Ook weten ze soms niet waar ze nuggers naartoe kunnen doorverwijzen. Het is essentieel dat professionals goed van elkaar

weten wie waarvoor verantwoordelijk is en welke ondersteuning beschikbaar is, om te voorkomen dat nuggers van het kastje naar de muur worden gestuurd. Dit leidt immers ook tot frustratie bij de professionals zelf. Daarnaast is er het gedeelde inzicht dat nuggers vaak uit beeld raken wanneer doorverwijzen niet succesvol is. Dit besef daalde tijdens de regiobijeenkomsten wanneer professionals zich ervan bewust worden dat de verwachting dat nuggers zich na een doorverwijzing zelf wel redden, vaak niet realistisch is.

Professionals, zowel binnen als buiten gemeenten, erkennen dat het belangrijk is om warm en gericht naar elkaar door te verwijzen, dezelfde taal te spreken en gezamenlijke afwegingen te maken in de ondersteuning van deze doelgroep. Dit vraagt om interne afspraken en randvoorwaarden om nuggers met een arbeidsbeperking goed te kunnen monitoren en volgen, bijvoorbeeld rondom transitiemomenten, zoals na twee jaar werkervaring.

Tot slot valt op dat verschillende professionals zich regelmatig kritisch uiten over jobcoaching: Bij gemeenten is het vaak het geval dat gemeenten jobcoaches maximaal twee jaar mogen inzetten, terwijl het na deze periode vaak een kritisch moment is wat betreft contractverlenging. Doordat gemeentelijke jobcoaches vaak een dubbelfunctie hebben, zouden ze beperkte tijd en expertise hebben om mensen met een arbeidsbeperking voldoende te kunnen coachen. Dit zorgt ervoor dat ze uit beeld raken of niet goed worden begeleid. Er zijn ook kritische geluiden over externe jobcoaches, en wisselende frequentie en bestendigheid in de begeleiding.

Bereid vinden van werkgevers

Korte lijnen met werkgevers worden als zeer belangrijk gezien. Tegelijkertijd is het vinden van voldoende werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking willen aannemen volgens veel professionals een uitdaging. Zo is een aantal werkgevers wel gemotiveerd, m.n. voor mensen uit het DGR, maar zijn er over het algemeen onvoldoende werkgevers en vacatures die toegankelijk zijn voor mensen met een arbeidsbeperking. Het informeren en motiveren van werkgevers is tijdsintensief en zou volgens professionals ook meer gefaciliteerd moeten worden door de overheid.

Wat is de ondersteuningsbehoefte en -noodzaak van professionals op het gebied van Kennis en competenties om ondersteuning in te zetten?

- ✔ Afwegingskader over het inzetten van instrumenten en voorzieningen, prioritering van de caseload
- ✔ Uitwisselen en klankborden met collega's, bijvoorbeeld casuïstiek bespreking.
- ✔ Overzicht en duidelijkheid van partijen die iets kunnen betekenen in de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking.
- ✔ Aandacht voor de kwaliteit van Jobcoaching, wat nu door verschillende professionals en partijen wordt aangeboden en waarvan de bestendigheid en kwaliteit wisselend wordt ervaren.
- ✔ Belang van voorlichting en betrokkenheid van werkgevers.

7.2 Beleidsvorming en dienstverlening bij gemeenten

In dit hoofdstuk beschrijven we afwegingen en ervaringen met het ontwikkelen van gemeentelijk beleid en het organiseren van de gemeentelijke dienstverlening voor nuggers met een arbeidsbeperking. Hiervoor hebben we gesproken met beleidsadviseurs van gemeenten, expertinterviews over wetgeving en landelijke beleidsontwikkelingen, en inzichten tussentijds bediscussieerd in regiobijeenkomsten (zie bijlage 3 voor een overzicht van de respondenten). Daarbij is meestal gesproken over de brede groep nuggers, en soms stilgestaan bij specifieke

aspecten van de deelgroep met een beperking.

Zowel binnen als buiten gemeenten was er tijdens dit onderzoek namelijk veel behoefte aan kennisuitwisseling en transparantie over het beleid en de dienstverlening van gemeenten. De wettelijke taak voor ondersteuning van nuggers (met een arbeidsbeperking) ligt immers bij gemeenten, maar door de beleidsvrijheid zijn er grote verschillen tussen gemeenten. Hoewel nuggers met een arbeidsbeperking ook bij andere partijen in beeld zijn, die eveneens een belangrijke rol hebben in de ondersteuning, hebben we in dit onderzoek gefocust op de organisatie en dienstverlening bij gemeenten en welke overwegingen daarbij een rol spelen.

Veranderkompas voor gemeenten
Alle opgehaalde inzichten hebben we vertaald naar een dialooggids voor gemeenten, waarin we stuurfactoren, afwegingen en concrete oplossings-richtingen beschrijven, en voorstellen hoe gemeenten hier intern of gezamenlijk mee aan de slag kunnen.

Beeldvorming: aandacht en urgentie voor van nuggers (met een arbeidsbeperking)
Opvallend in de beeldvorming van beleidsmedewerkers is dat er geregeld verondersteld wordt dat nuggers primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun ondersteuning. Het beschreven beleid gaat ervan uit dat een nugger zichzelf kan en gaat melden. Ook al zagen we in de interviews met nuggers dat veel respondenten behoefte hebben aan zelfregie, laat deze beeldvorming echter ook een groep buiten de aandacht: mensen die geen beroep kunnen of willen doen op hun netwerk, en mensen die obstakels ervaren om contact op te nemen met de gemeente.

Beleidsmedewerkers signaleren dat er weinig zicht is op de behoefte van de doelgroep en handvatten hoe hen te ondersteunen. Dit kennishiaat raakt voor beleidsmedewerkers aan de brede groep onbenut arbeidspotentieel die ze beter zouden willen bereiken. Er is wel veel interesse in kennis en uitwisseling hierover. Daarnaast is er behoefte aan een bedrijfseconomisch frame om de urgentie van de ondersteuning van deze groep te motiveren.

De beeldvorming over nuggers met een arbeidsbeperking heeft invloed op de beleidsafwegingen die worden gemaakt. Wanneer het beeld heerst dat nuggers zichzelf wel zouden redden, bijvoorbeeld doordat ze een sociaal of financieel vangnet zouden hebben, wordt minder urgentie ervaren om de dienstverlening op te schalen of toegankelijker te maken. Weinig urgentiebesef heeft invloed op managers en consulenten, die eerder andere doelgroepen prioriteit geven of onvoldoende beseffen dat nuggers de verantwoordelijkheid zijn van de gemeenten.

Daarnaast heeft de gehanteerde definitie van een beperking invloed op de beeldvorming van de groep en hun recht op ondersteuning. Voor sommige beleidsmedewerkers wordt een arbeidsbeperking namelijk gelijkgesteld aan een DGR. Nuggers die niet in het DGR staan omdat zij dit niet willen, weten of kunnen, vallen hierdoor buiten de aandacht.

Concluderend ontstaat een vicieuze cirkel: nuggers zijn nauwelijks in beeld, en terwijl alleen een bepaalde groep zichzelf meldt, ontstaat in beleid en uitvoering een smal beeld van een groep die zichzelf wel redt. Met een realistischer beeld van de doelgroep en meer bewustzijn van structurele factoren die zichtbaarheid en ondersteuning beperken, zou het urgentiebesef voor de beleidsvorming kunnen toenemen. Dit vraagt om bewustzijn op alle niveaus binnen de gemeente: politiek, bestuur, management en consulenten in de uitvoering.

Tot slot blijft het een keuze van mensen om wel of niet beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Dat vraagt om een

aantrekkelijke en toegankelijke arbeidsmarkt, en toegang tot de juiste ondersteuning voor wie daar behoefte aan heeft.

Beleidsvorming: verantwoordelijkheid nemen voor de doelgroep

Uit gesprekken met beleidsmedewerkers blijkt dat gemeenten hun wettelijke taak erkennen om nuggers met een arbeidsbeperking te ondersteunen. Met name wanneer zij op lange termijn inzetten op zaken als preventie van multiproblematiek, bestaanszekerheid of de maatschappelijke- en gezondheidswaarde van participatie, onderkennen gemeenten dat het bereiken en ondersteunen van nuggers een belangrijke opgave is of zou moeten zijn.

De meeste gemeenten hebben de ondersteuning voor nuggers niet of weinig beschreven in verordeningen of beleidsregels. Uit de beleidsverordeningen blijkt dat door de gemeenteraad nauwelijks tot geen prioriteit wordt gegeven aan nuggers. Conform de wettelijke plicht staat bij veel gemeenten alleen in de re-integratieverordening uit 2018-2020 dat de doelgroep valt onder de Participatiewet. Deze verordening wordt in 2025 herzien in het kader van het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk. Ook bij het opstellen van beleidsregels door uitvoerders is vaak geen aandacht de doelgroep. Wanneer wel beleidsregels zijn opgesteld, zijn deze vaak weinig concreet en gericht op kostenreducering, bijvoorbeeld over rekening houden met een eigen financiële bijdrage of zelfredzaamheid. Enkele gemeenten hebben in beleidsregels vastgelegd dat voorzieningen bij nuggers gericht moeten zijn op reguliere arbeid of betaald werk. Dergelijke beleidsregels kunnen door consulenten op individueel niveau gebruikt worden om afwegingen te maken, maar blijken in de praktijk veelal gericht op kostenreducering en bieden weinig methodische afwegingskaders. Sommige gemeenten hebben wel werkinstructies voor consulenten.

Wanneer nuggers weinig aandacht krijgen in de beleidsvorming, vallen zij automatisch buiten beeld. Dit draagt namelijk bij aan een vicieuze cirkel met weinig aandacht, urgentie en duidelijkheid voor beleidsmedewerkers en consulenten. Ook kunnen nuggers zich niet juridisch beroepen op beleidsregels. Wanneer onvoldoende duidelijkheid is over het inzetten van ondersteuning, is de dienstverlening tot slot uitermate afhankelijk van de individuele consulenten.

De meeste beleidsmedewerkers herkennen een risico op willekeur in de onduidelijkheid van beleid. Waar sommigen meerwaarde zien om wel gericht beleid te gaan ontwikkelen, zijn anderen hier ambivalent over. Zij geven bijvoorbeeld aan dat het vastleggen van beleidsregels geen oplossing zou zijn, of de dienstverlening zelfs ingewikkelder zou maken. Zij pleiten dan ook voor het accepteren van het risico op willekeur.

Wel is er onder beleidsadviseurs veel nieuwsgierigheid naar de aanpak van andere gemeenten en om van elkaar te leren. Een aantal gemeenten is binnen de arbeidsmarktregio bezig om de verschillen te verkleinen tussen het beleid rondom de uitvoering van de Participatiewet, en daarmee de dienstverlening voor nuggers. Tegelijkertijd blijkt dat zelfs het harmoniseren van beleid nog geen garantie voor een duidelijk afwegingskader voor consulenten.

Onderliggende belangen en afwegingen

Hoewel er herkenning is van de maatschappelijke- en gezondheidswaarde om nuggers te ondersteunen bij hun re-integratie naar werk, blijkt uit de gesprekken dat beleidsafwegingen primair gestuurd worden door budgettaire tekorten en belangen op korte termijn. Binnen het beperkte re-integratiebudget en politieke- of maatschappelijke druk op tekorten in jeugd en WMO, krijgen doelgroepen prioriteit die al in beeld zijn en waar problemen eerder voelbaar zijn. Omdat de ondersteuning voor nuggers wordt gefinancierd uit het vrij te verdelen re-integratiebudget, is dit onderhevig

aan bezuinigen en interne verdelingen per gemeente. In tijden van krapte, en mogelijk ook met oog op het ravijnjaar, staan nuggers met een arbeidsbeperking onderaan de prioriteitenlijst. Onder beleidsmedewerkers is consensus dat mensen met een bijstandsuitkering daarom prioriteit krijgen in de dienstverlening.

Budgettaire afwegingen zijn ook de grootste reden voor gemeenten om geen actieve dienstverlening te voeren om de doelgroep in beeld te krijgen. Beleidsmedewerkers redeneren dat dan ook meer dienstverlening geboden moet kunnen worden, terwijl zij hier onvoldoende financiële middelen en personele capaciteit voor ervaren. Een aantal gemeenten maakt gebruik van subsidies voor het bereiken van bepaalde doelgroepen. Echter wordt ook gesignaleerd dat het werken met dergelijke subsidies dusdanig veel administratief werk is dat hier bij voorbaat van wordt afgezien.

De budgettaire afwegingen die gemeenten moeten maken in tijden van schaarste, raken voor beleidsmedewerkers aan vragen over de verantwoordelijkheid van de gemeente in de ondersteuning van deze doelgroep. Dergelijke dilemma's worden volgens hen niet alleen opgelost door het verhogen van budgetten, maar vragen ook om een maatschappelijk debat over de wettelijke taak van de gemeente. Bovendien zou hun verantwoordelijkheid meer gefaciliteerd of gedeeld moeten worden met de overheid, werkgevers en andere sociale partners.

Veel beleidsmedewerkers signaleren dat gemeenten steeds complexere casuïstiek begeleiden, en dat doet een beroep op de capaciteit in de uitvoering en de beschikbare budgetten. Het ondersteunen van mensen met een arbeidsbeperking zien gemeenten daarbij als een grote verantwoordelijkheid, waarbij zij echter ook aangeven dat de expertise, tijd en verantwoordelijkheid juist ook bij sociale partners ligt en zou moeten liggen.

Huidig beleid: inrichting en organisatie van de dienstverlening

Wanneer een nugger zichzelf meldt, wordt in de meeste gemeenten ondersteuning geboden (reactief beleid). In de praktijk betekent dit meestal dat consulenten door middel van maatwerk bepalen welke ondersteuning wordt ingezet. Beleidsmedewerkers geven aan dat voor nuggers in principe dezelfde instrumenten ingezet worden als voor andere inwoners. Daarbij gelden wel vaak (informele) werkafspraken en uitgangspunten. Waar sommige gemeenten uitgaan van "*alles inzetten wat nodig is*", werken anderen vanuit het principe "*laag inzetten waar het kan*". In de meeste gemeenten wordt van consulenten wel verwacht dat zij bij nuggers budgettaire afwegingen over de investering maken en deze opnemen in hun plan van aanpak. Soms wordt daarbij een beleidsmedewerker of teamleider ingeschakeld om afwegingen of investeringen te bespreken. Zelden is echter in werkinstructies of afwegingskaders vastgelegd hoe consulenten de afwegingen moeten maken. Van hen horen beleidsmedewerkers dan ook regelmatig dat zij het lastig vinden welke instrumenten zij kunnen inzetten voor nuggers (met een arbeidsbeperking).

De inrichting van de dienstverlening verschilde sterk per gemeente en was sterk afhankelijk van de grootte van de gemeente. In grotere gemeenten komen er relatief meer aanmeldingen binnen, wat vaak leidt tot een andere urgentie en structuur van de dienstverlening. Zo kan er bijvoorbeeld een dedicated consulent of team voor nuggers zijn. Dit heeft als meerwaarde dat medewerkers de tijd en ruimte hebben om de doelgroep goed te begeleiden en specifieke kennis en competenties ontwikkelen, bijvoorbeeld rondom wet- en regelgeving en de meer flexibele ondersteuning van deze groep. Een bevorderende factor voor de organisatie van de dienstverlening is dat dit bestuurlijk vastgelegd wordt. Dit zorgt ervoor dat er een urgentie is binnen de beleidsvorming, wat

vervolgens leidt tot concrete afspraken over de uitvoering. In kleinere gemeenten worden nuggers meegenomen in de brede caseload van consulenten. Soms zijn er nauwelijks afspraken over de ondersteuning, soms wordt afgesproken om individuele gevallen te bespreken met een teammanager of beleidsmedewerker.

Ook de dienstverlening van organisaties die de Participatiewet voor gemeenten uitvoeren, vertoont variatie. Er worden vaak doorverwijzingen naar uitvoeringsorganisaties gedaan, maar de afspraken die gemeenten hierover hebben gemaakt verschillen, evenals het kennisniveau van professionals. De samenwerking met uitvoeringsorganisaties biedt kansen voor de dienstverlening aan nuggers, maar het is belangrijk te beseffen dat niet alle nuggers hier geholpen kunnen worden.

Geen van de gemeenten die we hebben gesproken voert actief beleid; dat wil zeggen zij zoeken niet gericht naar de doelgroep en benaderen hen niet proactief. Beleidsmedewerkers geven aan dat een toename van het aantal aanmeldingen van nuggers zou betekenen dat zij meer afwegingen moeten maken over de voorwaarden en grenzen van de dienstverlening. Eén gemeente heeft in het verleden wel actief ingezet op nuggers en hierdoor meer mensen in beeld gekregen, maar is daar in verband met budgettaire afwegingen ook weer mee gestopt. Wel hebben we uitvoeringsorganisaties en Werkcentra gesproken die actief werven om extra doelgroepen in beeld te krijgen. Zij werken hiervoor met informatiecampagnes of laagdrempelige aanwezigheid in de wijk.

"Als nugger uiteindelijk niet wil en niet doorpakt, dan houdt het op. Je bent een nugger dus er zijn geen verplichtingen."

(gemeente consulent)





HOOFDSTUK 8

BETERE ONDERSTEUNING VOOR NUGGERS MET EEN ARBEIDSBEPERKING DIE WILLEN WERKEN

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvraag: Hoe kunnen niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking die willen werken daarbij passende ondersteuning krijgen? In de conclusie geven we betekenis aan de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek. In de aanbevelingen richten we ons vervolgens tot de belangrijkste partijen in de ondersteuning van deze groep en eindigen we met enkele aanbevelingen voor onderzoek.

8.1 Conclusie

Inzicht in de leefwereld van nuggers met een arbeidsbeperking die willen werken:
ervaringen van buitensluiting, afwijzing en moeite met het vinden van passende functies
Dit is het eerste kwalitatieve onderzoek dat inzicht biedt in de diversiteit van nuggers met een arbeidsbeperking en hun ondersteuningsbehoeften. Hoewel we geen conclusies kunnen trekken over de representativiteit van de steekproef en we ons ervan bewust zijn dat sommige deelgroepen, zoals mensen met een migratieachtergrond, waarschijnlijk minder goed vertegenwoordigd zijn, bieden de bevindingen waardevolle inzichten in de leefwereld, ervaringen en behoeften van nuggers met een arbeidsbeperking.

Deze inzichten zijn verzameld via een combinatie van interviews en vragenlijstonderzoek onder nuggers met een arbeidsbeperking, waarbij veel moeite is gedaan om een toegankelijke wervingscampagne op te zetten. Daarnaast hebben we de ervaringen en meningen van professionals op verschillende manieren meegenomen: zowel door dataverzameling tijdens interviews en regiobijeenkomsten, als door de bevindingen tussentijds te bespreken en te valideren met verschillende experts.

Door deze iteratieve aanpak biedt het onderzoek een combinatie van perspectieven – zowel van de doelgroep zelf als van professionals – en zorgt voor onderbouwde inzichten die richting kunnen geven aan toekomstig beleid en ondersteuning.

Kenmerkend zijn de verhalen van buitensluiting, afwijzing en onduidelijkheid over de beschikbare ondersteuning. De ondersteuningsbehoefte van de doelgroep lijkt in essentie niet wezenlijk te verschillen van andere werkzoekenden met een beperking. Toch komen nuggers vaak specifieke obstakels tegen, zoals het gebrek aan zichtbaarheid en de onzekerheid over hun recht op ondersteuning.

Veel nuggers die we hebben gesproken willen vooral snel aan het werk. Ze worden gedreven door financiële motivatie, de wens onafhankelijk te zijn en deel te nemen aan de maatschappij. Bij het zoeken naar werk stuiten ze vervolgens wel op obstakels, zoals moeite met het vinden van deeltijd- of flexibele functies, de beperkte openheid van werkgevers voor mensen met een beperking, en onzekerheid over hoe op de werkvloer te communiceren over hun beperking. Deze obstakels gelden ook voor de algemene groep mensen met een arbeidsbeperking. Voor nuggers komt hier nog bij dat ze vaak onvoldoende zicht hebben op de juiste ondersteuning met deze obstakels.

Weinig aandacht en urgentiebesef vormen een vicieuze cirkel

De bevindingen tonen een vicieuze cirkel, die wordt gevormd door weinig aandacht en urgentie voor de doelgroep enerzijds, en onvoldoende bekendheid en toegankelijkheid van de beschikbare ondersteuning anderzijds. Dit is voor nuggers met een arbeidsbeperking problematisch, gezien hun beperkte zichtbaarheid en het gebrek aan specifieke beleidsmaatregelen voor deze groep. Veel beleidsmakers en uitvoerende professionals hebben een beperkt beeld van de diversiteit van de doelgroep en hun behoeften. Vooral mensen zonder DGR, zelfstandigen en hoger opgeleiden worden snel over het hoofd gezien, en dat geldt ook voor nuggers. Bovendien ontbreekt in de publieke ruimte aandacht voor deze doelgroep, wat naast onvoldoende zicht op ondersteuningsmogelijkheden maakt dat het voor nuggers en hun sociale omgeving lastig is om zelfstandig de weg naar de beschikbare ondersteuning te vinden.

Tijdens ons onderzoek zagen we wel nieuwsgierigheid onder professionals en beleidsmakers over de doelgroep, hoe zij beter in beeld kunnen komen en beter ondersteund kunnen worden. Beleidsmakers pleiten voor een businesscase waarin het bedrijfseconomische belang van de ondersteuning duidelijk wordt, alsmede de rol van de overheid om de ondersteuning van de doelgroep te faciliteren, om gerichter beleid te kunnen maken. Ook vinden professionals en experts het essentieel dat de ervaringen en behoeften van de doelgroep invoelbaar worden: ze moeten een gezicht krijgen.

Het belang van aandacht voor de ‘doelgroep’ nuggers met een arbeidsbeperking raakt aan de discussie om het denken in doelgroepen los te laten, en in plaats daarvan te focussen op de toegankelijkheid van ondersteuning die primair inspeelt op behoeften. Dit argument geldt zeker ook voor nuggers met een arbeidsbeperking. Tegelijkertijd heeft ons onderzoek aangetoond dat het voor nuggers met een beperking belangrijk is om direct aangesproken te worden als ze op zoek zijn naar ondersteuning, en dat het aanwijzen van nuggers met een beperking als ‘doelgroep’ helpt zodat professionals en beleidsmakers hen minder snel uit het oog verliezen.

Noodzaak tot meer duidelijkheid en toegankelijkheid van beschikbare ondersteuning

De verantwoordelijkheidsverdeling rondom de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking is op papier helder: sinds de invoering van de Participatiewet ligt deze

taak bij gemeenten. Zij zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een verordening en het organiseren van passende dienstverlening en voorzieningen. In de praktijk blijkt echter dat de communicatie hierover richting belanghebbenden – waaronder zowel professionals als nuggers zelf – vaak tekortschiet. Er is met name onduidelijkheid over welke voorzieningen en vormen van ondersteuning beschikbaar zijn, onder welke voorwaarden deze toegankelijk zijn, en in hoeverre gemeenten hierin een actieve benadering hanteren.

De grote verschillen tussen gemeenten, en het ontbreken van een duidelijke leidraad voor professionals, leiden tot ongelijkheid en frustratie bij zowel professionals als de nuggers. Om hun verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van de doelgroep te herkennen, moeten gemeenten deze ook gericht uitvoeren en hier gericht over communiceren. Gemeenten staan voor de opgave om na te denken over de inrichting van de dienstverlening en de meerwaarde van beleid om het urgentiebesef en de rechtszekerheid voor de groep te vergroten. Het veranderkompas kan hier handvatten voor bieden.

Ook al heeft UWV geen formele taak en daarmee ook geen structurele middelen voor de doelgroep, blijkt uit ons onderzoek dat nuggers met een arbeidsbeperking vaak wel op een gegeven moment bij UWV in beeld komen. Zo komen ze formeel in beeld na een beoordeling voor de banenafspraak of als ze zich hebben ingeschreven als werkzoekende (ook al weet UWV dan niet of iemand een beperking heeft). Echter blijkt ook dat veel nuggers informatie opzoeken bij UWV of na afwijzing voor een uitkering een contactmoment hebben. In deze formele en informele contactmomenten ligt een kans en verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld voor goede informatievoorziening vanuit UWV.

Duidelijkheid en toegankelijkheid van beschikbare ondersteuning vereist goede samenwerking tussen UWV en gemeenten, en ook met andere partijen in het sociaal en publieke domein. Beter doorverwijzen voorkomt namelijk dat mensen uit beeld raken, en zorgt ervoor dat ondersteuning die wel beschikbaar is ook daadwerkelijk benut kan worden. Aandacht voor betere gegevensuitwisseling kan hieraan bijdragen, met name rondom transitiemomenten, zoals een afwijzing voor een uitkering of opname in het DGR. Dit vraagt wel om dergelijke randvoorwaarden in de wet- en regelgeving rondom privacy. De wetsvoorstellen Proactieve dienstverlening en Van school naar werk bieden mogelijk een eerste ingang voor een doelgerichte benadering van de privacywetgeving.

Knelpunten bij de invulling van de wettelijke taak door gemeenten: het vastleggen van beleid, beschikbaar stellen van budget en opleiden van professionals

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten hun verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van de doelgroep herkennen, maar er niet altijd voor kiezen of erin slagen om hier ook invulling aan te geven. Veel gemeenten overwegen budgettaire afwegingen bij het verdelen van de schaarse financiële middelen uit het re-integratiebudget van de Participatiewet, dat primair bedoeld is om mensen te laten uitstromen uit een uitkering. De meeste gemeenten voeren hun wettelijke taak reactief uit, dat wil zeggen dat zij ondersteuning bieden op het moment dat een nugger zichzelf meldt voor ondersteuning. Opvallend veel nuggers en professionals hebben echter ook ervaring met afwijzing bij gemeenten, waardoor zij tussen wal en schip vallen.

Weinig gemeenten hebben de ondersteuning voor nuggers vastgelegd in beleid. Dit gaat ten koste van de rechtszekerheid van nuggers en leidt ook tot onvoldoende aandacht, kennis en afwegingskaders voor uitvoerende professionals. Ook al betekent de beleidsvrijheid binnen de Participatiewet dat gemeenten zelf accenten kunnen leggen voor wie en onder welke voorwaarden zij

het re-integratiebudget inzetten, blijkt de doelgroep op dit moment regelmatig tussen wal en schip te vallen door de afwezigheid van beleid.

Concluderend kunnen we vaststellen dat de wettelijke taak voor de ondersteuning van nuggers voor gemeenten onvoldoende gefaciliteerd wordt. Naar aanleiding van de Eindevaluatie Participatiewet (SCP, 2019) wordt er al regelmatig gewaarschuwd voor de spagaat waarin gemeenten zich bevinden: enerzijds is er de wens om maatwerk te bieden, maar anderzijds worden zij belemmerd door wet- en regelgeving. Ook blijkt de financiering vaak ontoereikend en sturen financiële prikkels in de verkeerde richting, waardoor gemeenten niet in staat zijn om alle doelgroepen op de juiste manier te ondersteunen. Deze spagaat wordt bij uitstek zichtbaar bij nuggers, die tussen wal en schip vallen doordat geldende wetgeving onvoldoende bekend of transparant is, en doordat ze doelgroep sterk onderhevig is aan interne bezuinigingen.

Belang van zichtbaarheid en toegankelijkheid van ondersteuning bij gemeenten en in het sociaal en publieke domein

Er zijn veel mogelijkheden voor ondersteuning, die echter niet altijd voldoende zichtbaar zijn voor nuggers, hun sociaal netwerk en voor professionals. Onbekendheid is er met name over het recht op ondersteuning via gemeenten, en ondersteuning voor mensen met een beperking in het algemeen. Hierdoor vinden nuggers moeilijk de weg naar ondersteuning en worden ook door professionals vaak onsuccesvol doorverwezen.

Uit ons onderzoek blijkt dat veel hulpvragen van nuggers met een arbeidsbeperking beantwoord kunnen worden met voorzieningen die al beschikbaar zijn. Dat betreft zowel ondersteuning door gemeenten vanuit de Participatiewet, als andere ondersteuning in het sociaal en publiek domein. Wel blijkt dat in de ondersteuning aandacht nodig is voor de specifieke behoeften van bepaalde deelgroepen: mensen buiten het DGR, hoger opgeleiden, zelfstandigen en mensen met een beperking in het algemeen.

In eerste instantie ligt hier een rol voor gemeenten. Hun ondersteuning moet toegankelijker worden voor nuggers en professionals die willen doorverwijzen, door goede informatievoorziening en betere zichtbaarheid in de publieke ruimte. Ook hebben gemeenten een taak in gerichte voorlichting en samenwerking binnen de arbeidsmarktregio en een kritische evaluatie van hun huidige beleid en dienstverlening voor de doelgroep.

Daarnaast moeten ook andere partijen in het sociaal en publieke domein hun ondersteuning zichtbaar en toegankelijk maken: denk aan werkontwikkelbedrijven, werkcafés, patiënten- en belangenorganisaties. Dat geldt ook voor de publiekscampagnes van de Werkcentra, die op dit moment nog grotendeels in ontwikkeling zijn. De komst van de Werkcentra biedt namelijk concrete kansen door de ambitie van een eenduidige toegang en outreachende werkwijze. Wel vraagt het bieden van juiste ondersteuning ook bij deze partijen aandacht voor de leefwereld van de nugger, kennis over beperkingen en vakkundige begeleiding.

Vakkennis en competenties van uitvoerende professionals voor goede ondersteuning voor nuggers met een arbeidsbeperking

We hebben veel bevlogen professionals gesproken die zich sterk maken voor de arbeidsparticipatie van nuggers met een beperking. Doorgaans signaleren professionals behoefte aan kennis over de rechten van nuggers en welke voorzieningen en instrumenten beschikbaar zijn voor nuggers met een beperking. Ons onderzoek wijst op het risico van blinde vlekken wanneer deze kennis ontbreekt of er onvoldoende methodisch wordt gewerkt.

De kennis die sommige professionals missen is niet zo zeer de kennis over welke ondersteuning nuggers met een arbeidsbeperking nodig hebben (die vraag verschilt immers weinig van de vraag van mensen met een beperking in het algemeen), maar de kennis over welke dienstverlening ze wel of niet kunnen aanbieden op basis van landelijke wetgeving en beleid en de plaatselijke verordeningen en beleid.

De professionals die nuggers begeleiden vanuit de Participatiewet hebben baat bij duidelijke werkafspraken, een afwegingskader en casuïstiekbespreking met collega's. Daarnaast vraagt de begeleiding om methodisch handelen op het gebied van verwachtingsmanagement en optimaal benutten van de eigen regie, gezien de vrijblijvendheid in de ondersteuning van nuggers en de kenmerkende thema's in de leefwereld van de nugger met een arbeidsbeperking.

Voor alle professionals is het essentieel om de regionale sociale kaart goed te kennen om effectief te kunnen doorverwijzen. Deze kennis moet zowel binnen gemeenten als in regionale samenwerkingsverbanden worden geborgd, waarbij professionals kunnen rekenen op expertise vanuit UWV, belangenorganisaties en ervaringsdeskundigen.

Wanneer professionals vakkundige ondersteuning bieden die aansluit bij de hulpvraag, kunnen nuggers met een arbeidsbeperking beter in beeld komen en blijven, en uiteindelijk ook effectiever naar duurzaam werk kunnen worden geholpen.

Bovendien is er bij professionals over het algemeen meer vakkennis nodig om beperkingen tijdig te signaleren, bespreekbaar te maken en vervolgens vakkundige ondersteuning te bieden. Dit betreft onder andere het herkennen van een onzichtbare beperking, het begrijpen van de impact op werk, en het inzetten van passende voorzieningen en aanpassingen. Ook missen sommige professionals bij gemeenten (toegang tot) specifieke arbeidskundige kennis.

Onbenut arbeidspotentieel beter in beeld krijgen en werkgevers faciliteren en motiveren voor een aantrekkelijke arbeidsmarkt voor mensen met een beperking

Tot slot raakt ons onderzoek aan brede thema's binnen de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking, zowel wat betreft het bereiken van onbenut arbeidspotentieel als het aantrekkelijker maken van de arbeidsmarkt voor mensen die willen werken.

Ten eerste blijkt tijdens ons onderzoek dat gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden willen weten hoe verborgen doelgroepen, waaronder ook nuggers met een arbeidsbeperking, beter bereikt kunnen worden. In lijn met onze bevindingen laten deze onderzoeken naar onbenut arbeidspotentieel of ongekend talent (bijvoorbeeld TNO, 2024; Edzes, 2024) zien dat zichtbaarheid en toegankelijkheid van ondersteuning essentieel is, en wijzen daarnaast op het inspelen op (onderliggende) behoeften en motivatie om te werken, en proactieve benaderingen via de wijk of het sociaal netwerk.

Het tweede bredere inzicht betreft de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt: veel nuggers met een arbeidsbeperking en uitvoerende professionals signaleren knelpunten in het vinden van passende functies en het vinden van werkgevers die openstaan voor mensen met een beperking. Dit is een algemeen probleem. Het is onduidelijk of nuggers met een arbeidsbeperking minder vaak in het DGR komen dan mensen met een uitkering, wat hen nog meer buiten beeld kan houden. Onze bevindingen benadrukken het belang van het informeren, motiveren en faciliteren van werkgevers in het aannemen van mensen met een beperking, ook buiten het DGR.

8.2 Aanbevelingen

Gemeenten en koepelorganisaties Cedris, Divosa, SAM en VNG

- Geef gericht aandacht aan de doelgroep nuggers met een arbeidsbeperking. Voer hiervoor een interne dialoog tussen bestuur, beleid, management en uitvoering. Wissel uit met andere gemeenten, bijvoorbeeld hoe binnen de arbeidsmarktregio verschillen te verkleinen in beleid rondom de Participatiewet.
- Onderzoek hoe de dienstverlening voor nuggers te organiseren, welk beleid en welke kennis en kunde daartoe nodig is. Besteed aandacht aan toegankelijkheid, duidelijk verwachtingsmanagement en heldere communicatie. Maak beschikbare ondersteuning zichtbaar op de website en andere informatiekanalen.
- Investeer in bestendige kennis over wet- en regelgeving, beschikbare instrumenten en voorzieningen, en mensen met een beperking in het algemeen. Besteed daarbij specifiek aandacht aan vooroordelen ten opzichte van nuggers en mensen met een arbeidsbeperking en aan opvattingen over het DGR.
- Investeer daarnaast in methodisch handelen en intercollegiaal leren, en maak afspraken over de prioritering van de caseload en het maken van afwegingen.
- Ga proactief op zoek naar verborgen doelgroepen zoals nuggers: geef voorlichting aan andere partijen, benut transitiemomenten, wees laagdrempelig zichtbaar in de wijk.
- Het veranderkompas voor gemeenten en de werkkaart voor professionals kunnen een eerste aanzet geven voor bovenstaande aanbevelingen.
- Koepelorganisaties Cedris, Divosa, SAM kunnen een rol spelen in het faciliteren van professionalisering en kennisuitwisseling tussen gemeenten, zoals het ontwikkelen van handreikingen, voorbeelden voor beleidsverordeningen, beleidsregels en implementatietrajecten.

Ministerie van SZW

- Breng het probleem van onbekendheid over de doelgroep en ontoegankelijkheid van de ondersteuning onder de aandacht. Overweeg bijvoorbeeld het opzetten van een overheidscampagne gericht op nuggers met een arbeidsbeperking en voor gemeenten. Vergroot zo aandacht en urgentie voor hun ondersteuning, en draag bij aan eenduidige beeldvorming over de doelgroep en beschikbare ondersteuning.
- Besteedt (door onderzoek) aandacht aan de brede maatschappelijke (sociaal en economische) kosten en baten van ondersteuning voor nuggers (met een arbeidsbeperking) en motiveer gemeenten om sterker in te zetten op deze doelgroep.
- Onderzoek mogelijkheden om de beschikbare middelen voor ondersteuning naar werk van deze doelgroep te vergroten; bijvoorbeeld het oormerken van een deel van het re-integratiebudget voor dienstverlening aan nuggers, het aanpassen van criteria voor het DGR en/of het verbeteren van kennis en toegankelijkheid van subsidies voor bepaalde deelgroepen. Overweeg daarbij ook het aanpassen van wet- en regelgeving met betrekking tot gegevensdeling tussen gemeenten en UWV.

Arbeidsmarktregios en Werkcentra

- Besteed als arbeidsmarktregio aandacht aan de doelgroep, bijvoorbeeld door nuggers specifiek aan te wijzen als doelgroep van het Werkcentrum en door aandacht voor de doelgroep te vragen in landelijke of regionale beraden. Besteed daarbij met alle betrokken partijen extra aandacht voor mensen met een arbeidsbeperking, en daarbij ook de deelgroepen hoger opgeleiden en zelfstandigen. De landelijke cliëntenraad (LCR) en andere belangenorganisaties hebben een rol om de urgentie aan te geven vanuit de doelgroep en om lokale adviesraden daarbij te ondersteunen.

- Stimuleer werkgevers om passende en flexibele functies aan te bieden. Werkcentra spelen een cruciale rol als schakel tussen de regionale arbeidsmarkt en arbeidspotentieel en kunnen werkgevers informeren en faciliteren. Werk hiervoor samen met het WSP, dat onderdeel wordt van het Werkcentrum.

UWV

- Relatief veel nuggers met een arbeidsbeperking hebben op een bepaald moment contact met UWV en verwachten hier ondersteuning te ontvangen. Nuggers vallen niet onder de verantwoordelijkheid van UWV, UWV heeft (dan) ook niet de middelen om dienstverlening te bieden aan deze mensen. Hoewel UWV vanuit regelgeving geen ondersteuning biedt en hier ook niet de middelen voor heeft, ligt alsnog een kans in het verbeteren van de informatievoorziening. Denk aan het bieden van duidelijke en proactieve informatie, bijvoorbeeld door op de website of in telefoongesprekken te wijzen op de dienstverlening van gemeenten en Werkcentra.
- Formeel in beeld bij UWV, dat wil zeggen geregistreerd, zijn alleen diegene die een Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen (ABA) hebben aangevraagd en zijn afgewezen voor Wajong. Deze groep kan nog warmer overgedragen worden naar gemeenten.
- Veel UWV-professionals zetten hun expertise met betrekking tot mensen met een beperking in binnen regionale samenwerkingsverbanden. Dit moet voortgezet en versterkt worden, bijvoorbeeld binnen de gezamenlijke dienstverlening bij de Werkcentra en de WSP's.

Vervolgonderzoek

- Bij gemeenten is er veel behoefte om verborgen doelgroepen in beeld te brengen, hetgeen gezien de arbeidsmarktkrapte ook relevant kan zijn voor werkgevers. Benut lopend onderzoek en voor de hand liggende inzichten, en zorg ervoor dat de kennis en werkwijze effectief binnen gemeenten en andere instanties wordt geïmplementeerd.
- Gemeenten geven aan een businesscase nodig te hebben om bestuurlijke actie te ondernemen voor de doelgroep nuggers met een arbeidsbeperking.

REFERENTIES

CBS (2024). Arbeidsparticipatie en afstand tot de Arbeidsmarkt, 2023. Geraadpleegd van: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/42/arbeidsparticipatie-en-afstand-tot-de-arbeidsmarkt-2023

CBS (z.d.). Niet-uitkeringsgerechtigde (in het kader van de Participatiewet). Geraadpleegd van: https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/niet-uitkeringsgerechtigde--in-het-kader-van-de-participatiewet--

Cedris & Divosa (2024). Maatschappelijke kosten-batenanalyse Loonkostensubsidie (met rekentool voor gemeenten). Geraadpleegd van: Rekentool voor Maatschappelijke kosten-batenanalyse loonkostensubsidie - 22 februari 2024 | Samen voor de klant

Cedris & SBCM (2017). Maatschappelijke kosten-batenanalyse beschut werk. Geraadpleegd van: https://cedris.nl/publicaties/maatschappelijke-kosten-batenanalyse-beschut-werk/

College voor Rechten van de Mens (z.d.). Werken met een beperking. Geraadpleegd van: https://www.mensenrechten.nl/themas/rechten-van-mensen-met-een-beperking/werken-met-een-beperking

CPB & SCP (2020). De brede baten van werk.

De Beleidsonderzoekers (2022). Jongeren buiten beeld in beeld brengen.

Eerste Kamer (2024). Wet van school naar duurzaam werk. Geraadpleegd van: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36667_wet_van_school_naar_duurzaam

Groot, I., de Graaf-Zijl, M., & Hop, J. P. (2007). Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden: inzet en effectiviteit van re-integratietrajecten bij nuggers.

Gruijter, de, M. & Toorn, van den, J. (2013). Luxepositie of buitenspel? Vrouwen zonder werk en uitkering. Instituut GAK en Verwey Jonker Instituut.

Inspectie der Rijksfinanciën (2020). Naar een inclusieve samenleving.

Inspectie SZW (2015). Klantonderzoek monitor Participatiewet.

Ministerie van J&V (2022). Verzamelbrief opvang Oekraïne. Geraadpleegd van: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fe811446073294b8f84955d3bb041dfb064f8b05/pdf

Ministerie van SZW (2019). Beschut werk in de Participatiewet Kennisdocument.

Ministerie van SZW (2023). Een betere toekomst begint met werk. Ook als je een beperking hebt.

Ministerie van SZW (2023). Wet banenafspraak en quotum arbeidsbeperkten. Kennisdocument (versie november 2023).

Movisie (2022). Meer aandacht voor jonge nuggers met een arbeidsbeperking. Geraadpleegd van: https://www.movisie.nl/artikel/meer-aandacht-nodig-jonge-nuggers-arbeidsbeperking.

Movisie (2023). Waardevol werken voor iedereen.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2022). Spiegel bestaanszekerheid.

NOS (2022). Mensen met arbeidsbeperking buitengesloten, 'door wetgeving achter geraniums'. Geraadpleegd van: https://nos.nl/artikel/2433609-mensen-met-arbeidsbeperking-buitengesloten-door-wetgeving-achter-geraniums

Regioplan (2023). Doorleren en doorontwikkeling van mensen met een LVB.

Rijksoverheid (z.d.). Werken met een arbeidsbeperking. Geraadpleegd van: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/stimulering-werkgevers-aannemen-mensen-met-arbeidsbeperking

SCP(2019). Rapport Eindevaluatie van de Participatiewet.

Seo (2018). Jonggehandicapten onder de Participatiewet. Geraadpleegd van: https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/04/2018-07_Jonggehandicapten_onder_de_Participatiewet.pdf

Stimulansz (2018). Wat doet uw gemeenten voor 'niet-uitkeringsgerechtigden'? Geraadpleegd van: https://www.stimulansz.nl/wat-doet-uw-gemeente-voor-niet-uitkeringsgerechtigden/

Stimulansz (2022). Handreiking en modelteksten Breed Offensief
https://www.stimulansz.nl/breed-offensief-informatie-voor-gemeenten/

UWV (2022). Kennisverslag 2022-7.

UWV (2023). Aangevulde subsidieaanvraag ten behoeve van subsidiethema. Niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking.

UWV (n.d.). Voordelen en regelingen voor werkgevers. Geraadpleegd van: https://www.uwv.nl/nl/voordelen-regelingen-werkgevers

UWV (z.d.). Ondersteuning bij werk of onderwijs. Geraadpleegd van: https://www.uwv.nl/particulieren/voorzieningen/detail/wanneer-moet-ik-een-wijziging-doorgeven

Van Os (2024). Enabling (dis)ability at work [Doctorale dissertatie]. Geraadpleegd van: https://research-portal.uu.nl/en/publications/enabling-disability-at-work-employer-engagement-in-hiring-and-ret

Verenigde Naties (2006). Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Geraadpleegd van: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities

Vliet, van, C.; Breedveld, P., Bruin, de, M. & Maanen Kooij, van, T. (2022). Meedoen zonder beperkingen. De financiële problemen van jongeren met een beperking in de Wajong en Participatiewet. Nationale Ombudsman.

VNG (2018). VN-Verdrag Handicap: Wat betekent het VN-Verdrag voor gemeenten? Geraadpleegd van: https://wmoraadalkmaar.nl/wp-content/uploads/2020/11/VN-Verdrag-Handicap.pdf

VNG (2023). Model Re-integratieverordening Participatiewet aangepast. Geraadpleegd van: https://vng.nl/nieuws/vng-model-re-integratieverordening-participatiewet-aangepast

VNG (2024). Wetsvoorstel Van school naar duurzaam werk later in werking. Geraadpleegd van: https://vng.nl/nieuws/wetsvoorstel-van-school-naar-duurzaam-werk-later-in-werking#:~:text=De%20inwerkingtreding%20van%20het%20wetsvoorstel,voor%20jongeren%20tot%2027%20jaar

VNG (z.d.). Welke instrumenten hebben gemeenten als uitvoerder van de Participatiewet tot hun beschikking om de participatie te bevorderen. Geraadpleegd van: https://vng.nl/vragen-en-antwoorden/05-welke-instrumenten-hebben-gemeenten-als-uitvoerder-van-de-participatiewet-tot-hun-beschikking-om-de-participatie-te-bevorderen

BIJLAGEN

Bijlage 1 Methodologie

Voor dit onderzoek hebben we gekozen voor een iteratieve aanpak: gedurende het onderzoek nemen we opgedane inzichten mee naar de volgende fase. In deze bijlage geven we inzicht in de uitvoering van de onderzoeksmethoden en de samenstelling van de respondenten.

1.1 Dataverzameling professionals

We hebben semigestructureerde online-interviews gevoerd met professionals van gemeenten en andere professionals en actoren die betrokken zijn bij nuggers met een arbeidsbeperking. Professionals zijn geworven via verschillende wervingsmethoden. We hebben gebruikgemaakt van sociale media, persoonlijke netwerken en de sneeuwbalmethode. Daarnaast hebben we telefonisch contact gezocht met diverse organisaties waarvan we wisten of vermoedden dat zij betrokken zijn bij de doelgroep. Tijdens de interviews hebben we na het inventariseren van de rol en functie van de respondent, besproken hoe professionals in contact komen met de doelgroep en welke achtergrondkenmerken en beperkingen zij in de praktijk tegenkomen. We hebben gevraagd wat professionals doen om nuggers met een arbeidsbeperking te ondersteunen en hoe dit volgens hen aansluit bij de ondersteuningsbehoefte. Tot slot hebben we geïnformeerd wat de behoefte van professionals is bij het ondersteunen van nuggers. Na het interview is een gespreksverslag gemaakt dat voor feedback is voorgelegd aan de professionals.

Respondenten

We hebben in totaal 54 professionals gesproken uit verschillende werksettingen en functies, waarbij een aantal respondenten een dubbelfunctie bekleedt.

Werksetting	Functie	Aantal
Gemeente	Adviseur, arbeidsdeskundige, consulent nuggers, consulent werk, consulent werk en inkomen, jongerencoach, jobcoach, indicatiesteller WMO, senior begeleider voor coaches, sociaal werker gebiedsteam, regisseur werk en inkomen	11
Re-integratie (re-integratie-bureaus, revalidatiecentra, jobcoaching)	Begeleider, coördinator, ergotherapeut, IPS trajectbegeleider, jobcoach	10
RMT	Accountmanager en bemiddelaar, coördinator, jobcoach, loopbaancoach, trajectbegeleider	11
School (praktijkscholen, regionaal bureau leerlingen)	Coördinator regionaal vangnet, jobcoach, intern begeleider, mentor stagebegeleider, stagedocent	4
Uitvoeringsinstanties voor gemeenten (sociale diensten, werkleerbedrijven)	Klantmanager banenafspraak, klantmanager jongerenloket, jongerenadviseur, trajectbegeleider, werkcoach werkconsulent	15
UWV	(Regionaal) arbeidsdeskundige, werkgeversadviseur	4
Overig (arbodienst, buurtteam, buurtteam, uitzendbureau, schuldhulpverlening	Casemanager verzuim, consultant, trajectbegeleider, projectleider, generalist	5

1.2 Dataverzameling beleidsperspectief

Om inzicht te krijgen in het gemeentelijk beleid voor nuggers en landelijke beleidsontwikkelingen die raken aan de ondersteuning van nuggers, hebben we semigestructureerde interviews gevoerd met beleidsmedewerkers- en adviseurs van gemeenten. We hebben gevraagd hoe gemeenten in beleid en uitvoering de ondersteuning voor nuggers (met een arbeidsbeperking) organiseren, en welke afwegingen en belangen daarbij een rol spelen. We hebben gesproken over knelpunten, kansen en goede voorbeelden vanuit het perspectief van gemeenten. Daarnaast hebben we beleidsadviseurs, stafmedewerkers en programma managers van UWV, Ministerie van SZW, een aantal arbeidsmarktregio's. De werving heeft met name plaatsgevonden via onze expertgroep en de begeleidingscommissie en via de sneeuwbalmethode. Tijdens de interviews hebben we bevindingen uit de interviews met professionals en gemeentelijke beleidsadviseurs besproken en gereflecteerd op recente ontwikkelingen rondom de arbeidsmarktinfrastructuur en de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking. De inzichten die we tijdens deze gesprekken hebben opgehaald, hebben we bediscussieerd in expertinterviews met experts op het gebied van wetgeving, inclusie en gemeentelijke beleidsvoering.

Respondenten

We hebben 9 gemeentelijke beleidsmedewerkers en -adviseurs werkzaam binnen Sociaal Domein, Participatie, Re-integratie, Werk en Inkomen en/of Strategie en Regio. We hebben gemeenten uit 6 provincies gesproken, waarvan 3 middelgrote (20.000-100.000 inwoners) en 4 grote gemeenten (>100.000). Over regionaal en landelijk beleid hebben we 14 interviews gevoerd, zoals: beleidsmedewerkers van organisaties die de Participatiewet uitvoeren voor gemeenten, regionaal beleidsadviseurs (UWV), stafmedewerkers arbeidsdeskundigen en regionaal arbeidsdeskundigen (UWV), programmamanager hervorming arbeidsmarktinfrastructuur (ministerie van SZW), programma managers van drie arbeidsmarktregio's, experts op het gebied van diversiteit en inclusie van mensen met een arbeidsbeperking, trainer Participatiewet, experts op gebied van wetgeving.

1.3 Dataverzameling nuggers met een arbeidsbeperking

Om de behoeften en ervaring van de doelgroep zelf in kaart te brengen, hebben we semigestructureerde interviews, contextuele interviews en vragenlijsten afgenomen bij nuggers met een arbeidsbeperking. We hebben bewust gekozen voor verschillende manieren van dataverzameling om selectie-bias te voorkomen. Door mensen uit de doelgroep via diverse manieren te benaderen, bereiken we een grotere diversiteit: mensen komen immers op verschillende plekken en hebben andere voorkeuren hoe zij hun ervaringen willen delen. Hieronder informatie over iedere dataverzamelingsmethode, gevolgd door een samenvatting van het proces rondom werving van de doelgroep en informatie over de respondenten.

Om mensen te kunnen bereiken die zich minder snel zelf zouden opgeven voor deelname aan een onderzoek, hebben we contextuele interviews gedaan. Dit zijn korte interviews gevoerd op plekken waarvan we verwachtten dat we nuggers met een arbeidsbeperking kunnen ontmoeten. Tijdens de interviews hebben we korte vragen gesteld die met name gericht waren op de context en de belevingswereld van de respondenten. Voor contextuele interviews is contact gelegd via de mail, telefonisch of op locatie met verschillende organisaties waar we de verwachtten dat de doelgroep mee in contact is. We hebben onder andere buurthuizen, sociale wijkteams, bibliotheken, werkwinkels en gemeenten gevraagd om op locatie interviews af te nemen. De meeste organisaties zagen geen mogelijkheid om interviews af te nemen, vaak gaven ze aan dat de doelgroep niet via hen te bereiken is of dat het praktisch lastig te organiseren was.

Daarnaast hebben we hebben semigestructureerde online-interviews gevoerd met nuggers met een arbeidsbeperking. Tijdens de interviews hebben we allereerst gevraagd naar de achtergrondsituatie, gerelateerd aan werk, inkomen en de beperking. Vervolgens kwamen de onderwerpen aan bod over de motivatie om werk te zoeken, de hulpvraag en ondersteuningsbehoefte richting werk, waar of bij wie de hulpvraag in beeld was en hoe de respondent in beeld is gekomen. Na het interview is een gespreksverslag gemaakt, dat respondenten konden ontvangen om feedback te geven, slechts enkele respondenten kozen hiervoor.

Tot slot hebben we online vragenlijsten afgenomen. De vragenlijst bestaat uit maximaal 36 vragen. Dit zijn meerkeuzevragen, schaalvragen en open vragen. De vragenlijst was als volgt opgebouwd: het startte met het toestemmingsformulier en enkele vragen om te bevestigen dat iemand tot de doelgroep behoort, evenals achtergrondinformatie over de leeftijd, woonsituatie en aard van de beperking. Vervolgens gingen de vragen over de wensen en behoeften rondom werk. Daarbij een inventarisatie van wie/waar iemand ondersteuning ontving richting werk en wat die vond van de vindbaarheid van ondersteuning. Evenals de tevredenheid met ondersteuning richting werk en wat voor hulp iemand graag (nog meer) zou willen ontvangen.

Werving

Het oorspronkelijke streven was om op 4 locaties 40 contextuele interviews (straatinterviews) te houden, en 60 individuele interviews en 100 vragenlijsten af te nemen bij de doelgroep. Uiteindelijk hebben we op vijf locaties contextuele interviews gehouden, en zijn er in totaal 38 individuele interviews en 52 vragenlijsten afgenomen. Het streven is niet behaald, ondanks de inzet van diverse en creatieve wervingsmethoden.

De werving van de doelgroep hebben we op verschillende manieren gedaan. We hebben onder andere geworven via sociale media, radio, flyers op uiteenlopende locaties, websites van patiëntenorganisaties en via sneeuwbalmethode (via respondenten van eerdere interviews met professionals en met nuggers zelf). We deelden onze oproep met meer dan 150 organisaties via de mail of telefonisch. Organisaties die we hebben benaderd ten behoeve van werving van respondenten vallen in te delen in de volgende categorieën: gemeenten, Regionale Mobiliteitsteams, werkcafés, uitvoeringsorganisaties Participatiewet, patiëntenorganisaties en -stichtingen, vrijwilligersorganisaties zoals voedselbanken, uitzend- en detacheringsbureaus voor mensen met en zonder arbeidsbeperking, sportverenigingen voor mensen met een beperking, bibliotheken, pro/vso scholen en taalscholen.

Uit de resultaten blijkt dat bepaalde wervingsstrategieën bijzonder effectief waren. Zo gaven 39 van de 52 vragenlijstrespondenten aan via nieuwsbrieven, sociale media of via een professional over het onderzoek te hebben gehoord. De promotievideo werd veel bekeken (300.000 keer) en de radiospot veel beluisterd (166.000 keer), maar het is onbekend in hoeverre deze middelen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de werving.

In de werving hebben we aandacht besteed aan toegankelijkheid. Zo was de taal in de wervingsmaterialen (flyer en video) toegankelijk voor mensen van verschillende cognitieve niveaus, werkte de flyer met screen readers, waren de kleuren van de flyer toegankelijk en was er een goede audiodescriptie beschikbaar voor de video. We hebben de flyer en video getoetst in twee denktanks: één denktank met mensen met een LVB en één denktank met mensen met een visuele beperking. Ook hebben we rekening gehouden met individuele behoeften doordat mensen op verschillende manieren konden meedoen. We gaven vrijheid in de lengte

van het interview, gaven de mogelijkheid om te kiezen tussen een vragenlijst of interview en vroegen specifiek wat iemand nodig had om mee te kunnen doen. Ook het aanmeldproces is zo toegankelijk mogelijk gemaakt door verschillende opties te geven: aanmelden kon via mail, online of telefonisch.

Deze wervingsactiviteiten hebben geleid tot een lager aantal respondenten dan het streven. Toch hebben we ervoor gekozen om, na een verlengde wervingsperiode, de werving af te ronden, omdat nieuwe wervingsactiviteiten nauwelijks meer tot nieuwe aanmeldingen leidde. Tijdens het wervingsproces hebben we afgestemd met experts en professionals om tot deze beslissing te komen.

Respondenten

Hieronder meer achtergrondinformatie van de respondenten. Het aantal unieke deelnemers uit de straatinterviews is niet bekend, en we hebben hun persoonsgegevens niet bijgehouden. Representativiteit van de doelgroep in het onderzoek is lastig te beoordelen, omdat we de respondenten niet kunnen vergelijken met bestaande data. Er is immers weinig bekend over de samenstelling van de brede doelgroep nuggers met een arbeidsbeperking. We kunnen aan de hand van de data-analyse wel concluderen dat er inhoudelijke verzadiging is behaald. Daarom kunnen we steekhoudende kwalitatieve inzichten bieden aan de hand van de verzamelde data.

Wat betreft de aard van de beperking van respondenten, zien we in de verdeling dat er relatief vaak sprake was van een chronische ziekte of aandoening en lichamelijke klachten en dat slechts 1 respondent mee heeft gedaan met een verstandelijke beperking. Meer dan de helft van de respondenten (52 respondenten) had meer dan 1 beperking.

Aard van de beperking van respondenten interviews en vragenlijsten nuggers

Aard van de beperking	Respondenten vragenlijst	Respondenten interview	Totaal
Anders	9	0	9
Verstandelijke beperking	1	0	1
Zintuiglijke beperking (zoals doofheid of blindheid)	4	6	10
Cognitieve beperking	6	5	11
Long Covid	13	3	16
Psychische klachten	14	8	22
Autisme/ASS of AD(H)D	16	11	27
Lichamelijke klachten	26	17	43
Chronische ziekte of aandoening	31	13	44

NB: Long covid werd als categorie toegevoegd aan de figuur op basis van het feit dat dit vaak genoemd werd in de open antwoorden.

NB2: Respondenten met een verstandelijke beperking hebben zichzelf misschien onder cognitieve beperking geordend.

De leeftijden van de respondenten zijn goed verdeeld, hoewel er meer respondenten van boven de 45 waren dan jongere respondenten. De grootste groep respondenten was tussen de 56 en 60 jaar oud. Daarentegen hebben we slechts data van 1 respondent van jonger dan 20 jaar en 1 respondent ouder dan 65 jaar.

Leeftijdscategorieën van respondenten interviews en vragenlijsten nuggers

Leeftijdscategorieën	Respondenten vragenlijst	Respondenten interview	Totaal
<20		1	1
20 t/m 25	6	3	9
26 t/m 30	4	4	8
31 t/m 35	5	5	10
36 t/m 40	2	2	4
41 t/m 45	3	1	4
46 t/m 50	8	3	11
51 t/m 55	9	6	15
56 t/m 60	11	8	19
61 t/m 65	3	5	8
66 t/m 70	1		1
Eindtotaal	52	38	90

De woonsituatie van respondenten kan van invloed zijn op hun status als niet-uitkeringsgerechtigde, omdat het inkomen van anderen binnen het huishouden kan worden meegewogen voor een uitkering. We zien dat de meeste respondenten met een partner of met een partner en kind(eren) woonden, dit zijn bij elkaar 52 respondenten. Slechts 20 respondenten woonden alleen en 9 respondenten woonden met ouders of verzorgers.

Woonsituatie van respondenten interviews en vragenlijsten nuggers

Woonsituatie	Respondenten vragenlijst	Respondenten Interview Interview	Totaal
Ik woon met mijn partner en kind of kinderen	14	13	27
Ik woon met mijn partner zonder kinderen	14	11	25
Ik woon alleen	12	8	20
Ik woon met ouders of verzorgers	7	2	9
Ik woon met mijn kind of kinderen, zonder partner	3	2	5
Ik woon met huisgenoten	1	2	3
Ik woon bij beschermd wonen	1		1
Totaal	52	38	90

De woonplaats van respondenten is ingedeeld in provincies om een beeld te krijgen van de spreiding in het land. Relatief veel respondenten kwamen uit Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, wat in grote lijnen overeenkomt met de bevolkingsspreiding in Nederland.

Verdeling van respondenten nuggers interviews en vragenlijsten per **provincie**

Provincie	Respondenten vragenlijst	Respondenten interview	Totaal
Drenthe	1	1	2
Flevoland	2	0	2
Friesland	2	2	4
Gelderland	4	3	7
Groningen	2	3	5
Limburg	4	1	5
Noord-Brabant	8	7	15
Noord-Holland	9	4	13
Overijssel	2	2	4
Utrecht	9	7	16
Zuid-Holland	8	6	14
Onbekend	1	2	3
Totaal	52	38	90

Tot slot is er in eerder onderzoek en beleid veel aandacht besteed aan jonggehandicapte nuggers die vroeger recht op een Wajong-uitkering hadden. In onze vragenlijst vroegen we welke uitkering mensen momenteel ontvangen of in het verleden hebben ontvangen. Eén respondent gaf aan vroeger een Wajong uitkering te hebben ontvangen. Daarnaast blijkt uit de open antwoorden dat drie respondenten eerder recht hadden op een Wajong-uitkering, maar deze nooit hebben aangevraagd of ontvangen. Omdat het hier om zelfrapportage gaat, is het mogelijk dat er meer respondenten zijn die in het verleden recht hadden op Wajong, maar dit niet hebben vermeld.

1.4 Regiobijeenkomsten

Gedurende het onderzoek hebben we de opgedane kennis en inzichten teruggebracht naar de praktijk door regiobijeenkomsten te organiseren: bijeenkomsten waarin we resultaten van het onderzoek gedeeld en bediscussieerd hebben met beleidsmakers en/of uitvoerende professionals uit meerdere gemeentes. Hiervoor hebben we aangesloten bij bestaande overlegstructuren of kennisbijeenkomsten, of in samenwerking met de regio bijeenkomsten georganiseerd. De inzichten uit de regiobijeenkomsten hebben we genoteerd en meegenomen in de bevindingen.

- Arbeidsmarktregio Groningen; presentatie en werksessie gegeven voor middenmanagement overleg.
- Arbeidsmarktregio Friesland; workshops gegeven voor beleidsmakers, managers en professionals bij Carrousel Fryslân Werkt.
- Arbeidsmarktregio Midden-Holland; presentatie en werksessie gegeven tijdens regionaal ambtelijk overleg
- Arbeidsmarktregio Zuid-Limburg; presentatie en werksessie gegeven via het werkcentrum voor professionals.

- Arbeidsmarktregio Zwolle; presentatie en werksessie gegeven voor beleidsadviseurs en consulenten van vijf gemeenten.

1.5 Begeleidingscommissie

We hebben een begeleidingscommissie gevormd bestaande uit koepelorganisaties betrokken bij de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking. De commissie bestond uit leden werkzaam bij UWV Kenniscentrum, Ministerie van SZW, Divosa, SAM, Landelijke Cliëntenraad, Ingrado, Cedris en SBCM. De rol van de begeleidingscommissie was het kritisch meedenken vanuit de belangen van verschillende koepelorganisaties en over het bereiken van de doelstellingen van het onderzoek en reflecteren op tussentijdse bevindingen. Hiervoor is de commissie 5 keer samengekomen.

1.6 Expertgroep

Om kennis te benutten van onderzoekers, professionals en ervaringsdeskundigen hebben we een expertgroep gevormd die kritisch meedenkt over de inhoud van het onderzoek. De expertgroep bestond uit leden werkzaam bij Kenniscentrum LVB, IederIn, Movisie, Emma at work, Onbeperkt aan de Slag, WijZijnMIND, Incluvizie, UWV en BBSUO. De expertgroep is 4 keer samengekomen.

1.7 Logboek

We hebben een logboek bijgehouden over het gehele proces rondom de werving. Hier hebben we een overzicht bijgehouden van personen en organisaties die we hebben benaderd voor de werving, contactpersonen en contactmomenten en afspraken over de werving. We hielden hier belangrijke inzichten bij die ons hielpen bij de werving; bijvoorbeeld tips die we kregen over waar de doelgroep in beeld was, evenementen of locaties en signalen over ontwikkelingen die relevant konden zijn. Door het logboek bij te houden, konden we inzien welke wervingsacties effectief of minder effectief waren.

1.8 Analyse

Voor de analyse van de data hebben we gebruik gemaakt van een iteratieve aanpak, waarbij data in verschillende stappen zijn geanalyseerd. Zo konden inzichten van een eerdere fase meegenomen worden in een vervolgfase. We hebben tussentijdse bevindingen in iedere fase bediscussieerd in de expertgroep en begeleidingscommissie om de bevindingen te duiden en toetsen. De interviews met professionals zijn ook bediscussieerd in expertinterviews.

De interviews met professionals zijn thematisch geanalyseerd, waarbij we gericht hebben gekeken naar verschillen tussen professionals werkzaam bij verschillende organisaties en wat deze professionals zeggen over bepaalde subgroepen. Interviews met nuggers zijn thematisch geanalyseerd (in het programma Atlas.ti), uitgaande van onderzoeksvragen (inductieve analyse). De inzichten zijn vervolgens aangevuld met inzichten uit contextuele interviews.

De vragenlijst is geanalyseerd aan de hand van beschrijvende statistieken, zoals gemiddelden en standaarddeviaties. Aangezien de N 52 bedraagt, zijn we voorzichtig omgegaan met het testen van verschillen tussen deelgroepen (zoals leeftijdscategorieën). Duidelijke verschillen tussen groepen hebben we gerapporteerd. Verder hebben we geen significante verschillen tussen deelgroepen gevonden. Het doel van dit onderzoek was niet om een uitputtende kwantitatieve analyse van de doelgroep nuggers met beperkingen uit te voeren, waardoor we slechts beperkte conclusies kunnen trekken over aantallen in dit onderzoek. Naast de kwantitatieve analyse van de vragenlijst zijn de antwoorden op open vragen ook kwalitatief geanalyseerd, waarbij we een thematische analyse hebben uitgevoerd.

Elian (26 jaar)



Elian

Niet-uitkeringsgerechtigde met een arbeidsbeperking

"Ik wil niets liever dan mijn eigen geld verdienen en onafhankelijk zijn, maar het lukt me niet om een passende functie te vinden. Omdat mijn partner een inkomen heeft, krijg ik geen enkele financiële ondersteuning, wat betekent dat ik volledig van hem afhankelijk ben. Dat voelt oneerlijk en frustrerend. Ik wil werken, maar zonder inkomen of uitkering sta ik er alleen voor. Waar ik praktische hulp kan krijgen? Geen idee."

Ik ben Elian, 26 jaar. Ik heb een WO-diploma in Informatica, ben creatief en heb een sterk analytisch vermogen. Op mijn 25e, na afronding van mijn bachelor, kreeg ik de diagnose autisme. Dat gaf me veel inzicht in mezelf en hoe ik het beste functioneer. Ik weet nu dat een rustige werkomgeving essentieel voor me is: te veel prikkels zorgen ervoor dat ik mijn focus verlies en snel uitgeput raak.

Ik kan en wil graag werken, maar ik heb flexibiliteit nodig in mijn uren en werkomgeving. Een deeltijdbaan in de ICT, tussen de 8 en 12 uur per week, zou voor mij ideaal zijn. Het liefst bij een werkgever die openstaat voor aanpassingen, zodat ik op een duurzame manier kan bijdragen.

Reden geen recht op een uitkering

Hoewel ik geen werk heb, krijg ik geen financiële ondersteuning. Ik woon samen met mijn partner, die een stabiel inkomen heeft. Daardoor kom ik niet in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Dit betekent dat ik volledig afhankelijk ben van mijn partner, terwijl ik juist graag zelfvoorzienend wil zijn. Voor nu, maar ook met oog op de toekomst.
Deze situatie brengt extra druk met zich mee. Het vinden van een baan die echt bij me past kost tijd, maar zonder inkomen voelt het alsof ik weinig ruimte heb om zorgvuldig te zoeken. Dat is frustrerend, vooral omdat ik weet dat een verkeerde werkomgeving ertoe kan leiden dat ik opnieuw uitval.

Disclaimer: *Deze persona is een voorbeeld gebaseerd op onderzoek naar niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking. Omdat deze groep zeer divers is, geeft deze persona slechts een deel van de mogelijke situaties weer.*

Waar ik tegenaan loop

- Ik weet niet goed waar ik recht op heb of welke hulp beschikbaar is.
- Ik hoor veel negatieve ervaringen over het UWV en gemeenten en ben bang voor verplichtingen of bemoeienis als ik aanklop voor hulp.
- In mijn branche zijn er nauwelijks deeltijdfuncties, terwijl dat voor mij ideaal zou zijn. Ik heb weleens gehoord over het Doelgroepregister, maar wil niet in een hokje geplaatst worden en denk dat de banen die werkgevers aan mensen uit dit register aanbieden niet aansluiten bij mijn opleiding en wensen.

Waar ik nu sta

Lange tijd heb ik geworsteld met de vraag waar ik pas binnen de arbeidsmarkt. Bij het UWV heb ik mij ingeschreven als werkzoekende maar daar heb ik geen recht op een uitkering. Dus ben ik zelf maar op zoek gegaan naar oplossingen.

Ik heb contact gelegd met een patiëntenorganisatie en ervaringen uitgewisseld met anderen, waardoor ik nu beter weet wat ik nodig heb. Online heb ik naar vacatures gezocht, maar kan geen deeltijd functies vinden. Ik ben gemotiveerd, heb waardevolle vaardigheden en wil graag aan de slag – maar wel op een manier die duurzaam is.

Wat ik nodig heb

- Iemand die meedenkt bij het vinden van een passende functie binnen de ICT.
- Een deeltijdbaan waarin ik mijn energie goed kan verdelen.
- Begeleiding en coaching om mijn werk vol te houden.

In gesprek gaan over het voorbeeld van Elian

- **Wat is de rol van het onderwijs in het signaleren en informeren over arbeidsbeperkingen?**
- **Hoe kan de registratie en het afwijzingsmoment bij UWV benut worden?**
- **Hoe bouw je vertrouwen op?**
- **Hoe maak je deeltijdwerk aantrekkelijker voor werkgevers?**



Naila (49 jaar)

Niet-uitkeringsgerechtigde met een arbeidsbeperking

"Omdat ik geen baan had toen ik ziek werd, had ik geen recht op een uitkering. Nu wil ik graag weer aan de slag, maar ik weet niet waar ik in verband met mijn gezondheid goed aan doe."

Ik ben Naila, 49 jaar, en ik ben sinds kort weer actief op zoek naar werk. Mijn leven is de afgelopen jaren flink veranderd. Ik ben gescheiden, mijn kinderen zijn volwassen, en ik merk dat ik nu echt iets voor mezelf wil opbouwen. Ik heb een HBO-diploma Verpleegkunde en heb tot mijn 32e in de zorg gewerkt. Daarna ben ik gestopt om me volledig te richten op de opvoeding van mijn kinderen. Op mijn 36e kreeg ik de diagnose MS. Hoewel het nu redelijk stabiel gaat, merk ik dat vermoeidheid en concentratieproblemen soms een uitdaging zijn. Lang lopen is fysiek belastend, en ik moet goed mijn energie verdelen.

Ik ben altijd een doorzetter geweest en weet van aanpakken. Nu wil ik ontdekken welk werk bij me past, rekening houdend met mijn lichamelijke beperkingen. Ik zoek een functie waarin ik mijn ervaring en doorzettingsvermogen kan inzetten, zonder dat het fysiek te zwaar wordt. Ik weet dat ik nog veel te bieden heb, maar ik heb wel hulp nodig om uit te zoeken wat bij mij past en hoe ik daar kan komen.

Reden geen recht op een uitkering

Ik ben thuis gebleven om voor de kinderen te zorgen toen ze klein waren. Omdat ik geen baan had toen ik ziek werd, had ik geen recht op een ziektewetuitkering. Dat voelde destijds oneerlijk, maar ik had ook andere dingen aan mijn hoofd.

Sinds een paar jaar woon ik gescheiden. Door een kleine erfenis kan ik nu nog in mijn levensonderhoud voorzien, maar de overheid ziet dit als een buffer waar ik eerst op moet interen. Daardoor kom ik ook nu niet in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Hoewel ik blij ben dat ik tijdelijk rond kan komen, is dit geen duurzame oplossing. Mijn spaargeld slinkt, en ik heb voor de lange termijn een stabiel inkomen nodig. Ik wil graag weer werken, maar door mijn MS moet ik nadenken over wat haalbaar is. Dit maakt het lastig om zomaar elke baan aan te nemen.

Disclaimer: *Deze persona is een voorbeeld gebaseerd op onderzoek naar niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking. Omdat deze groep zeer divers is, geeft deze persona slechts een deel van de mogelijke situaties weer.*

Waar ik tegenaan loop

- Ik denk dat ik geen recht heb op hulp omdat ik geen uitkering krijg, en weet niet goed waar ik terecht kan voor begeleiding.
- Ik wil graag een baan in een andere sector dan de zorg, maar ik weet niet goed welke functies er voor mij geschikt zijn. Ik heb jarenlang niet gesolliciteerd, waardoor ik niet goed weet hoe ik de weg op de arbeidsmarkt weer moet vinden.
- Ik twijfel wat ik eigenlijk wel en niet aankan gezien mijn MS.

Waar ik nu sta

In eerste instantie probeerde ik online een baan te vinden, maar ik liep vast omdat ik eigenlijk helemaal niet weet wat ik kan en wil in een nieuwe functie.

Op advies van mijn POH heb ik contact opgenomen met de gemeente, maar heb daar letterlijk te horen gekregen dat ze het te druk hebben om mij ondersteuning te bieden omdat ik financieel voor mezelf kan zorgen. Ze stuurden mij weer terug naar mijn zorgverleners, maar die doen helemaal niets met werk.

Wat ik nodig heb

- Informatie over de ondersteuningsmogelijkheden die beschikbaar zijn voor mij, zodat ik weet waar ik terechtkan voor hulp.
- Iemand die met me meedenkt en helpt bij het vinden van een functie die bij mij past, rekening houdend met mijn situatie en mijn MS.

In gesprek gaan over het voorbeeld van Naila

- **Wat zijn de verantwoordelijkheden en overwegingen bij het prioriteren van de caseload, zowel voor uitvoerende professionals als voor managers en beleidsmakers?**
- **Wat is hier de rol van preventieve ondersteuning? Door wie en wanneer zou dit gesignaleerd kunnen worden?**
- **Welke professionals zijn mogelijk (ook vanuit het verleden) in beeld en hoe zouden zij kunnen samenwerken?**
- **Hoe (waar en wanneer) kan je het beste informeren over ondersteuningsmogelijkheden?**

Hannah (39 jaar)



Niet-uitkeringsgerechtigde met een arbeidsbeperking

"De boodschap is: jouw man kan het huishouden doen, jou overal zelf heen brengen én jou van inkomen voorzien. Dat voelt toch niet eerlijk naar hem toe?! Ik heb alleen een kans nodig bij een werkgever die voorbij mijn beperkingen kijkt en ziet wat ik wél kan."

Hannah

Ik ben Hannah, 39 jaar, en ik heb mijn hele leven al een visuele beperking. Ik weet goed wat ik wél en niet kan en communiceer daar open over. Ondanks mijn beperking ben ik optimistisch en praktisch ingesteld. Werken is voor mij niet direct een financiële noodzaak – mijn partner heeft een stabiel inkomen en we hebben samen wat vermogen – maar ik wil graag sociaal actief blijven en mijn eigen bijdrage leveren.

Ik heb een MBO-diploma in rechten en zoek een functie die echt bij mij past, bij een werkgever die openstaat voor mijn beperking. Helaas merk ik dat veel werkgevers vooroordelen hebben over wat ik allemaal niet zou kunnen. Hierdoor raak ik soms het vertrouwen kwijt in mezelf, maar ook de arbeidsmarkt. Terwijl ik juist heel goed weet waar mijn krachten liggen: ik ben leergierig en gestructureerd, en ik kan prima werken met de juiste aanpassingen.

Reden geen recht op een uitkering

Omdat mijn partner een stabiel inkomen heeft en we samen wat eigen vermogen hebben, kom ik niet in aanmerking voor een uitkering. Hoewel ik financieel niet afhankelijk ben van een uitkering, speelt dit wel een rol in mijn gevoel van zelfstandigheid. Ik wil graag mijn eigen inkomen verdienen. Niet omdat het financieel móet, maar ook omdat ik niet wil dat alle druk voor ons inkomen bij mijn partner ligt.

Disclaimer: *Deze persona is een voorbeeld gebaseerd op onderzoek naar niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking. Omdat deze groep zeer divers is, geeft deze persona slechts een deel van de mogelijke situaties weer.*

Waar ik tegenaan loop

- Veel werkgevers zien vooral mijn beperkingen en niet mijn kwaliteiten. Ik krijg niet de kans om mijn vaardigheden en ervaring te tonen.
- Ik weet niet goed welke ondersteuningsmogelijkheden er voor mij beschikbaar zijn. Er is weinig duidelijkheid over wat ik kan verwachten en waar ik terecht kan voor hulp. Ik heb aangeklopt bij de gemeente, en ik heb het gevoel dat er weinig prioriteit wordt gegeven aan mijn situatie.

Waar ik nu sta

Ik heb zelf geprobeerd werk te vinden, maar stuitte vaak op vooroordelen van werkgevers. Via de gemeente kreeg ik een Doelgroepindicatie, maar veel van de functies die ik tegenkom passen niet bij mijn achtergrond. Wanneer ik in gesprek ga met werkgevers, blijken ze vaak toch niet zo open te staan voor iemand met een beperking. De consulent bij de gemeente doet zijn best, maar ik heb het idee dat ze daar niet goed begrijpen wat het betekent om met een visuele beperking te werken.

Wat ik nodig heb

- Duidelijkheid over welke ondersteuningsmogelijkheden er voor mij beschikbaar zijn.
- Begeleiding in het vinden van een passende functie, iemand die bemiddelt met werkgevers en mij helpt met het leggen van de juiste contacten.
- Een werkgever die mijn beperking begrijpt en verder kijkt dan mijn visuele beperking.

In gesprek gaan over het voorbeeld van Hannah

- **Hoe kunnen we specifieke kennis over arbeidsbeperkingen (en passende ondersteuning) borgen binnen zowel kleine als grote organisaties?**
- **Wat is ieders rol bij het bemiddelen tussen werknemers en werkgevers? Hoe kunnen we dit gesprek effectief op gang brengen?**



Marco

Marco (44 jaar)

Niet-uitkeringsgerechtigde met een arbeidsbeperking

"Bij de gemeente kwam ik gewoon onderaan de stapel, omdat ik toch geen uitkering krijg. Dat is toch gek? Omdat ik niet in 1 hokje pas. Terwijl ik hetzelfde heb als een ander en dus net zo hard die hulp kan gebruiken."

Ik ben Marco, 44 jaar, en heb een achtergrond in de media- en communicatiebranche. Sinds 2020 heb ik long-COVID: het omgaan met mijn energiebalans is elke dag weer een uitdaging. Daarvoor worstelde ik ook al met chronische vermoeidheidsklachten. Om die reden ben ik jaren geleden als ZZP'er begonnen, omdat de flexibiliteit van freelancen het mogelijk maakte om mijn werk aan te passen aan mijn klachten. Helaas merk ik nu dat ik niet genoeg opdrachten binnenkrijg om rond te komen.

Mijn situatie is financieel onzeker en ik weet niet goed wat ik het beste kan doen: Is het freelancen op deze manier nog wel haalbaar voor mij, of is het verstandiger om een functie in loondienst te zoeken? Hoe kan ik mijn beperking bespreekbaar maken met opdrachtgevers of werkgevers, zonder dat het mijn kansen op werk verkleint? Mijn wens is om werk te vinden dat me uitdaagt en waar ik mijn kwaliteiten in kan inzetten, zonder dat mijn gezondheid daar teveel onder lijdt. Tegelijkertijd wil ik mijn financiële stabiliteit terugvinden, zodat ik niet langer afhankelijk ben van onregelmatige inkomsten en de steun van mijn partner.

Reden geen recht op een uitkering

Doordat mijn partner een inkomen heeft en we wat eigen vermogen hebben, kom ik niet in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Ons gezamenlijke financiële situatie ligt boven de grens voor ondersteuning. Hierdoor ben ik volledig afhankelijk van mijn partner en mijn eigen spaargeld, wat een kwetsbaar gevoel geeft. Zeker omdat mijn inkomsten onregelmatig zijn en ik niet weet hoe snel ik nieuwe kansen kan creëren. Ik vind het extra frustrerend dat ik destijds bewust voor een ZZP-constructie heb gekozen om, ondanks mijn vermoeidheid, toch te kunnen blijven werken. Helaas heb ik geen arbeidsongeschiktheidsverzekering afgesloten vanwege de hoge kosten.

***Disclaimer:** Deze persona is een voorbeeld gebaseerd op onderzoek naar niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking. Omdat deze groep zeer divers is, geeft deze persona slechts een deel van de mogelijke situaties weer.*

Waar ik nu sta

Ik ben actief binnen de patiënten-organisatie. Daar krijg ik veel herkenning maar kunnen ze praktisch niets voor mij betekenen. Ook sta ik bij meerdere uitzendbureaus ingeschreven, maar die kunnen eigenlijk ook niets voor mij doen als ZZP'er. Ik heb bij de gemeente aangeklopt voor ondersteuning, en heb letterlijk te horen gekregen dat ik als niet-uitkeringsgerechtigde geen prioriteit voor hen heb.

Waar ik tegenaan loop

- Ik krijg niet genoeg opdrachten binnen om mijn inkomen op peil te houden.
- Er lijken nergens ondersteunings-mogelijkheden te zijn voor ZZP'ers.
- Ik weet niet goed hoe ik mijn situatie moet bespreken met potentiële werkgevers en opdrachtgevers zonder dat het mijn kansen schaadt.

In gesprek gaan over het voorbeeld van Marco

- **Hoe (waar en wanneer) kan je het beste informeren over ondersteuningsmogelijkheden?**
- **Wat zijn de verantwoordelijk-heden en overwegingen bij het prioriteren van de caseload, zowel voor uitvoerende professionals als voor managers en beleidsmakers?**
- **Welke specifieke kennis en ondersteuningsmogelijkheden zijn nodig voor ZZP'ers?**





Milan (27 jaar)

Niet-uitkeringsgerechtigde met een arbeidsbeperking

"Ik wil het gewoon zelf kunnen. Ik weet waarom het steeds misgaat, maar ik wil niet steeds afhankelijk zijn van anderen om een baan vast te houden."

Milan

Ik ben Milan, 27 jaar, en ik ben op zoek naar werk. Ik wil namelijk gewoon mijn eigen ding doen: zelf geld verdienen en later op mezelf gaan wonen. Omdat ik een NAH (niet-aangeboren hersenletsel) heb, heb ik op speciaal onderwijs gezeten. Ik heb een diploma in de metaalbewerking gehaald, na mijn opleiding heb ik op mijn oude stageplek gewerkt en begeleiding gehad via school. Maar na 2 jaar liep de begeleiding af en werd mijn contract niet verlengd. Sindsdien is het lastig om iets te vinden waar ik kan werken. Solliciteren lukt me meestal wel, maar dan loop ik vast in het werk zelf. Ik wil het graag goed doen, maar soms gaat het gewoon mis. Ik probeer het zelf op te lossen, maar dan wordt het te veel en val ik uit.

Mijn ouders maken zich zorgen en hebben aangedrongen dat ik hulp moet zoeken, maar ik wil het eigenlijk gewoon graag zelf kunnen. Maar ik wil ook wel graag iets vinden dat écht bij mij past, waar ik niet na een paar maanden weer mee moet stoppen. Gewoon een baan waar ik goed in ben en kan groeien.

Reden geen recht op een uitkering

Milan neemt onterecht aan dat hij geen recht op bijstand heeft. Thuiswonen is geen reden om niet in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Wel is de uitkering voor jongere thuiswonenden lager. Dat hij geen financiële ondersteuning krijgt, geeft hem stress omdat hij steeds weer uitvalt op werk. Milan wil financieel op eigen benen staan en het huis uit.

Disclaimer: *Deze persona is een voorbeeld gebaseerd op onderzoek naar niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking. Omdat deze groep zeer divers is, geeft deze persona slechts een deel van de mogelijke situaties weer.*

Waar ik tegenaan loop

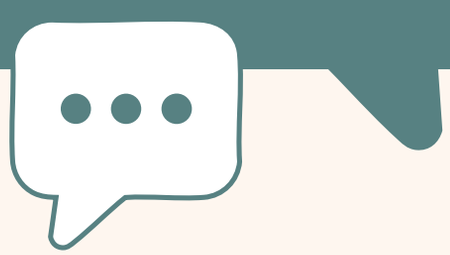
- Uitval op de werkvloer: Ik heb moeite om een baan vast te houden. Het lijkt altijd goed te beginnen, maar uiteindelijk loop ik vast. Ik vind bijvoorbeeld lastig in te schatten wat van mij wordt verwacht.
- Ik ben trots op mijn zelfstandigheid en vraag niet snel om hulp. Dit maakt het lastig om tijdig ondersteuning in te schakelen wanneer het nodig is.
- Ik ben vaak sceptisch over begeleiding en denk niet dat het me echt verder gaat helpen.
- Het netwerk dat ik had vanuit mijn oude school is inmiddels weg, en ik heb geen contact meer met mijn oude stagebegeleider of school.

Wat ik nodig heb

- Een baan die bij mij past en waar ik me kan ontwikkelen: Ik zoek een functie waarin ik mijn vaardigheden kan inzetten en waarin ik me kan blijven ontwikkelen.
- Ondersteuning bij het leren hoe ik een baan kan behouden. Het is belangrijk dat de begeleiding echt aansluit bij mijn situatie en behoeften.

In gesprek gaan over het voorbeeld van Milan

- **Wat zijn kansen en aandachtspunten vanuit de samenwerking met PRO/VSO scholen?**
- **Hoe help je iemand om communicatie- en gedragsvaardigheden op te bouwen voor duurzamer werk?**



Bijlage 3 Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld bij specifieke instanties en organisaties

We hebben in kaart gebracht bij welke instanties en organisaties nuggers met een arbeidsbeperking bekend zijn met hun hulpvragen die zij hebben op het gebied van werk. Daarnaast hebben we hun ervaringen met en behoeften aan ondersteuning onderzocht. Deze inzichten hebben we aangevuld met de perspectieven van professionals. Op basis hiervan hebben we per organisatie een overzicht opgesteld van kwantitatieve gegevens, en hoe zij bij de organisatie in beeld zijn gekomen. We beschrijven zowel de positieve als de negatieve ervaringen en vertalen de opgedane inzichten naar kansen voor de betreffende organisatie.

Een belangrijke opmerking hierbij is dat de informatie over waar nuggers met een arbeidsbeperking in beeld zijn gekomen, is gebaseerd op wat zij zelf aangeven tijdens de interviews en in het vragenlijstonderzoek. Het is mogelijk dat nuggers op meer plekken in beeld zijn geweest, maar deze plekken niet hebben genoemd of zich daar niet van bewust waren.

UWV

Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld bij UWV
- 29 van de 38 interview respondenten
- 11 van de 52 vragenlijst respondenten, waarvan vaker mensen met een leeftijd van 46 t/m 55

Hoe komen nuggers met een arbeidsbeperking in beeld?
- Bij het aanvragen van een uitkering, zoals Wajong, WIA of WW. Dit is vaak het eerste contactmoment, waarbij mensen informatie zoeken over hun rechten en mogelijkheden voor ondersteuning.
- Bij een afwijzing of beëindiging van een uitkering, bijvoorbeeld als een uitkering plotseling stopt of als er geen recht blijkt te zijn op Wajong. In deze situaties zoeken mensen vaak opnieuw contact voor uitleg of alternatieve ondersteuning.
- Bij vragen over regelingen en voorzieningen, zoals de no-riskpolis, DGR of vervoersvoorzieningen. Dit gebeurt op eigen initiatief wanneer mensen willen weten of ze in aanmerking komen voor extra ondersteuning.
- Bij werkgerelateerde ondersteuning, bijvoorbeeld via UWV Werkplein, en tijdens deelname aan cursussen of workshops.

Wat zijn de ervaringen met UWV?

Hoewel UWV geen formele verantwoordelijkheid heeft in de ondersteuning, zijn nuggers met een arbeidsbeperking hier wel relatief veel in beeld en verwachten ook dat ze hier meer ondersteuning zouden kunnen krijgen. Uit de vragenlijst blijkt dat mensen de ondersteuning van UWV gemiddeld een score van 2,8 geven (5-punt schaal), wat ongeveer laag tot neutraal is. 22 van de 52 vragenlijstrespondenten gaven aan dat ze graag (meer) hulp van UWV zouden willen ontvangen. Ze geven met name aan dat ze graag ondersteuning zouden willen in het zoeken naar passend werk, informatievoorziening en een persoonlijke benadering.

Negatieve ervaringen
- Onvoldoende of gebrekkige communicatie: Mensen ontvangen soms geen brief of informatie als hun uitkering stopt, waardoor ze onverwacht zonder inkomen zitten.

- Weinig persoonlijk contact: Na een aanvraag of afwijzing is er vaak geen gesprek, waardoor mensen het gevoel hebben dat er niet naar hun situatie wordt geluisterd.
- Beperkte toegankelijkheid: Contact krijgen en houden wordt regelmatig als lastig ervaren in verband met telefonische bereikbaarheid, of mensen worden afgewezen voor ondersteuningsvragen zonder een alternatief aangeboden te krijgen.
- Strikte voorwaarden en bureaucratie: Wanneer mensen aankloppen met vragen, ervaren ze dat er vooral naar voorwaarden wordt gekeken en dat er weinig tijd wordt genomen om echt mee te denken.
- Onvoldoende begeleiding bij transitiemomenten: Bij overgangen, zoals van werkgever naar uitkering of van uitkering naar werk, ontbreekt vaak actieve ondersteuning waardoor mensen zich op zichzelf voelen aangewezen.
- Moeilijke toegang tot regelingen: Sommige mensen kloppen niet eens bij UWV aan, omdat ze online lezen dat ze niet tot een bepaalde doelgroep behoren, of negatieve ervaringen hebben gehoord in hun sociaal netwerk.
- Weinig concrete informatie: Sommige mensen kregen breed of vaag advies van UWV over hoe zij zelf informatie kunnen opzoeken, en geen concrete lijnen naar andere organisaties of mogelijke werkgevers.

Positieve ervaringen:

- Goede begeleiding in bepaalde trajecten: Sommige mensen ervaren cursussen of trainingen als nuttig en prettig.
- Soms wel duidelijke uitleg over afwijzingen: In sommige gevallen wordt er wel helder toegelicht waarom iemand geen recht heeft op een uitkering, maar er mist vaak informatie over vervolgstappen.
- Toegang tot specifieke voorzieningen: Bij aanvragen voor vervoersvoorzieningen of DGR-aanvragen, wordt ondersteuning geboden.

Wat zijn kansen voor UWV?

- Proactieve communicatie en informatievoorziening rondom transitiemomenten, bijvoorbeeld via brieven waarin specifiek wordt aangegeven wanneer er veranderingen plaatsvinden, zoals het stopzetten van een uitkering, en persoonlijke gesprekken.
- Heldere informatie over rechten en mogelijkheden: Nuggers moeten duidelijke informatie krijgen over hun rechten en de beschikbare ondersteuning, zodat ze de weg kunnen vinden naar de juiste ondersteuning. Zonder geen duidelijke communicatie kunnen mensen gemakkelijk uit beeld raken. Na een afwijzing voor een uitkering is het belangrijk om vervolgcontact aan te bieden en te verduidelijken welke vervolgstappen mogelijk zijn.
- Aandacht voor de onderliggende behoeften en hulpvragen: Het is cruciaal om goed te luisteren naar de achterliggende behoeften en hulpvragen van nuggers, ook buiten de context van aanvragen of afwijzingen. Dit betekent dat er niet alleen doorverwezen moet worden naar ondersteuningsmogelijkheden, maar ook rekening wordt gehouden met hun leefwereld, bijvoorbeeld het aanvragen van die ondersteuning van hen vraagt en hoe zij hierin begeleid kunnen worden.

Gemeenten

Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld bij gemeenten

- 26 van de 38 interview respondenten
- 12 van de 52 vragenlijst respondenten, waarvan vaker jongeren (20 t/m 30).

Jongerenlokketten en gemeentelijke programma's voor jongeren zouden hiervoor een verklaring kunnen zijn.

N.B. cijfers zijn op basis van zelf-score van respondenten, waardoor onduidelijk of het ook gaat om gemeentelijke uitvoeringsorganisaties of samenwerkingsveerbanden als bijvoorbeeld RMT.

Hoe komen nuggers met een arbeidsbeperking in beeld?

- Op eigen initiatief: Mensen die zichzelf aanmelden zoeken meestal zelf informatie via de website. Mensen die zich niet zelf melden, weten vaak niet dat ze ondersteuning kunnen krijgen. Sommigen hebben via een lokale krant of andere advertentie gehoord over de ondersteuningsmogelijkheden. Jongeren worden vaak aangemeld door hun ouders.
- Via uitkerings- en ondersteuningsaanvragen: Mensen komen in beeld bij de gemeente wanneer ze een aanvraag doen voor WMO-ondersteuning, financiële hulp of huishoudelijke hulp.

- Via doorverwijzing door UWV of andere instanties: Sommigen worden door UWV doorverwezen naar de gemeente, bijvoorbeeld in het kader van het DGR. Anderen komen via het Werkgeversservicepunt (WSP) of een patiëntenorganisatie bij gemeentelijke voorzieningen terecht.

- Binnen gemeente doorverwijzen voor ondersteuning: In sommige gevallen worden mensen intern doorverwezen, bijvoorbeeld via vroegsignalering door een gebiedsteam of sociaal wijkteam, of collega's van de afdelingen WMO of uitkering. Voor jongeren (m.n. speciaal onderwijs) is er vaak al een vaste samenwerking met praktijkscholen.
- Doorverwijzing via andere professionals: Geïnterviewde professionals bij gemeenten gaven aan dat nuggers meestal via een andere hulpverlener in beeld komen. Vaak blijkt dit ook nodig te zijn, aangezien het hen helpt de weg naar de juiste ondersteuning te vinden.

Wat zijn de ervaringen met de gemeente en gemeentelijke organisaties?

Uit de vragenlijst blijkt dat mensen de hulp van gemeenten gemiddeld een score van 3,1 geven (5-punt schaal), wat ongeveer neutraal is. 21/52 vragenlijstrespondenten gaven aan dat ze graag (meer) ondersteuning van de gemeente zouden willen ontvangen. Er is dus veel behoefte aan meer ondersteuning vanuit gemeenten. Ze gaven vooral aan meer hulp te willen bij het vinden van passend werk, en vooral van één professional met expertise. De behoefte aan persoonlijke benadering werd geuit.

Negatieve ervaringen

- Geen of beperkte ondersteuning: Veel mensen geven aan dat ze bij de gemeente aankloppen, maar geen ondersteuning krijgen of te horen krijgen dat ze niet in aanmerking komen. Sommige mensen geven ook aan dat ze alleen korte telefonische gesprekken voeren met de gemeente en dat niemand de tijd voor ze neemt.
- Strenge eisen en bureaucratie: Sommige mensen ervaren dat ze pas hulp kunnen krijgen als ze een uitkering hebben, dit zorgt voor verwarring en frustratie.
- Gebrek aan kennis en begrip: Er is vaak weinig kennis over beperkingen en de impact daarvan op solliciteren en werken. Dit leidt tot hoge verwachtingen of ondersteuning die niet aansluit.

- Doorverwijsproblematiek: Mensen worden soms doorgestuurd naar verschillende instanties zonder dat duidelijk is wie verantwoordelijkheid neemt.
- Moeizame en langdurige processen: Hulpvragen kunnen lang duren voordat er een beslissing wordt genomen, en afwijzingen worden soms als hard en onpersoonlijk ervaren.

Positieve ervaringen:

- Persoonlijke benadering en maatwerk: Er zijn ook ervaringen waarbij de gemeente goed meedenkt, luistert en doorvraagt naar wat iemand écht nodig heeft.
- Succesvolle doorverwijzing naar werk gerelateerde ondersteuning: In sommige gevallen wordt er snel verbinding gemaakt met een bedrijf, een jobcoach of een werkontwikkelbedrijf dat actief helpt bij het vinden van werk.

Kansen bij gemeenten en gemeentelijke organisaties

- Meer proactieve communicatie en toegankelijkheid: Gemeenten kunnen actief informeren over hun ondersteuningsmogelijkheden voor nuggers en voor mensen met een arbeidsbeperking, via de website en via communicatiekanalen zoals sociale media, wijkteams en lokale kranten. Aandachtspunt hierbij is ook investeren in minder vooroordelen over de ondersteuning bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties.
- Kennis over recht op ondersteuning voor niet-uitkeringsgerechtigden: Bij consulenten is de verantwoordelijkheid voor nuggers niet altijd bekend. Het is daarom essentieel dat zij beschikken over kennis over wet- en regelgeving en ondersteuningsmogelijkheden.
- Eenduidige en effectieve doorverwijzing: Voorkomen van doorverwijzingen zonder resultaat door externe partijen en interne afdelingen (zoals WMO of uitkeringen) bewust te maken van de rol van de gemeente bij het ondersteunen van nuggers met een arbeidsbeperking. Eén vaste contactpersoon kan als centraal aanspreekpunt fungeren om een eenduidige boodschap uit te dragen.
- Kennis over beperkingen: Trainingen voor gemeentemedewerkers over de impact van arbeidsbeperkingen op werk kunnen bijdragen aan betere ondersteuning en begrip voor mensen met een arbeidsbeperking.
- Aansluiten bij de leefwereld van nuggers: Nuggers ervaren vaak gevoelens van buitensluiting en hebben regelmatig te maken met afhankelijkheid, frustratie en het gevoel er alleen voor te staan. Dit vraagt om aandacht voor iemands persoonlijke situatie en hulpvraag.

Patiëntenorganisaties, expertisecentra en initiatieven gericht op werk voor mensen met beperkingen

Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld

- 18 van de 38 interview respondenten
- 3 van de 52 vragenlijst respondenten (uit antwoorden op 'Anders, namelijk')

Hoe komen mensen in beeld en wat zijn de ervaringen?

Bij initiatieven gericht op werk (Onbeperkt aan de Slag, Incluvizie, SOLGU, Emma at Work, MEE, SWOM) komen mensen vooral in beeld via nieuws, sociale media, school, of via naasten of andere professionals. Ze nemen vervolgens zelf contact op, waarbij de opvolging wisselend wordt ervaren. Overal wordt de ondersteuning heel prettig gevonden, maar ook weleens chaotisch of onduidelijk.

Bij patiëntenorganisaties en expertisecentra (zoals C-support, de Oogvereniging, Stichting Hoormij, Visio en Bartimeus) komen mensen meestal op eigen initiatief in beeld. Ze zoeken actief naar ondersteuning of zijn al bekend met de organisatie via school. Ook nieuwsberichten en sociale media helpen bij de vindbaarheid.
Veel mensen ervaren begrip en lotgenotencontact als waardevol. Tegelijkertijd merken ze dat er weinig tot geen ondersteuning is op het gebied van werk, of dat er geen doorverwijzing naar passende hulp plaatsvindt.

Wat zijn de ervaringen met de gemeente en gemeentelijke organisaties?

Uit de vragenlijst blijkt dat mensen de hulp van gemeenten gemiddeld een score van 3,1 geven (5-punt schaal), wat ongeveer neutraal is. 21/52 vragenlijstrespondenten gaven aan dat ze graag (meer) ondersteuning van de gemeente zouden willen ontvangen. Er is dus veel behoefte aan meer ondersteuning vanuit gemeenten. Ze gaven vooral aan meer hulp te willen bij het vinden van passend werk, en vooral van één professional met expertise. De behoefte aan persoonlijke benadering werd geuit.

Wat zijn kansen?

- Investeren in online en offline campagnes voor bekendheid, waarbij specifiek wijzen op ondersteuningsmogelijkheden voor nuggers (met een arbeidsbeperking).
- Laagdrempelige aanmelding mogelijk maken.
- Aanmelding ook opvolgen: biedt een vast contactpersoon en wees duidelijk over wat er wel en niet kan.
- Investeer bij patiëntenorganisaties en expertisecentra in kennis, samenwerking of interne ondersteuningsmogelijkheden gericht op werk.

Familie of vrienden

Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld

- 18 van de 38 interview respondenten
- 20 van de 52 vragenlijst respondenten

N.B. Dit aantal ligt waarschijnlijk hoger, gezien naasten waarschijnlijk vaak wel op de hoogte zijn, maar niet expliciet onderdeel zijn van de ondersteuning of zoektocht naar ondersteuning.

Hoe komen mensen in beeld en wat zijn de ervaringen?

De ervaringen en overtuigingen ten aanzien van ondersteuning via familie en vrienden zijn heel wisselend. Een aantal geeft overtuigd aan "het zelf te willen oplossen" omdat ze gewend zijn om zelfstandig te zijn of omdat ze hun omgeving niet willen belasten. Daarnaast geeft een aantal mensen aan dat hun familie en vrienden hun toch niet kunnen helpen vanwege gebrek aan begrip of gebrek aan expertise over arbeidsbeperkingen, hoe lief het ook is dat vrienden en familie hulp aanbieden, dus dan willen ze hen ook niet vragen. Toch geven respondenten van de vragenlijst de hulp van hun vrienden en familie een score van 4,0 op een 5-punt-schaal.

Regelmatig zijn naaste familie en vrienden wel op de hoogte van de zoektocht naar werk of ondersteuning, en bieden vooral begrip of een gesprekje. Een grotere groep naasten is vaak minder goed op de hoogte van het volledige verhaal.

Veel mensen krijgen tips van vrienden rondom vacatures of instanties, die verschillen in hoe behulpzaam ze zijn. Een aantal krijgt praktische steun van familie of naasten, zoals in communicatie met instanties of het zoeken van vacatures.

Maar 1 vragenlijst respondent gaf aan graag meer hulp van vrienden en familie in het vinden van werk te willen ontvangen. De behoefte ligt dus bij meer ondersteuning vanuit andere instanties en niet vanuit hun naasten.

Wat zijn kansen?

- Naasten kunnen een belangrijke schakel zijn in het vinden en aangaan van ondersteuning voor nuggers.
- De kennis en contacten van het persoonlijke netwerk, bijvoorbeeld rondom instanties of de arbeidsmarkt, zijn daarbij bepalend.
- Sommige mensen aarzelen om hulp te vragen omdat ze anderen niet willen belasten of alles zelf willen doen. Het kan helpen om hen bewust te maken dat naasten vaak graag willen en kunnen ondersteunen.

Zorg, zoals huisartsen, POH-GGZ, GGZ, paramedici (ergotherapie, fysiotherapie) revalidatiearts

Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld

- 14 van de 38 interview respondenten
- 3 van de 52 vragenlijst respondenten

Hoe komen mensen in beeld en wat zijn de ervaringen?

Bij zorgverleners is er vooral aandacht voor het functioneren met de klachten (zoals herstel of acceptatie). Vragen rondom werk werden bij de respondenten weinig tot niet besproken, in enkele gevallen was er aandacht voor bij een revalidatiearts of psycholoog. Wanneer werk ter sprake kwam, lag de nadruk vaak op herstel in plaats van op het vinden van een passende baan, zo blijkt uit de interviews. Bij revalidatiecentra kloppen nuggers met een arbeidsbeperking soms aan voor begeleiding naar werk, maar worden afgewezen wanneer het centrum vanwege financiële redenen geen ondersteuning kan bieden.

De vragenlijst toont aan dat de ondersteuning vanuit zorginstanties bij het zoeken van werk over het algemeen als redelijk goed wordt ervaren als ze wel geholpen worden. Respondenten gaven de hulp die zij ontvangen een gemiddelde score van 4,7 op een 5-punt schaal. Verder gaf een klein aantal respondenten (5/52) aan dat zij graag (meer) hulp van zorginstanties zouden willen ontvangen bij het zoeken van werk.

Wat zijn kansen?

- Informeren van zorgverleners over ondersteuningsmogelijkheden voor nuggers met een arbeidsbeperking, zodat zij gericht kunnen informeren en doorverwijzen, zeker wanneer ze zelf de ondersteuning niet kunnen bieden.
- Aandacht stimuleren voor belang van werk en re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking binnen de zorgverlening, zodat hulpvragen (preventief) worden opgepakt.

Wijk- of buurtteams

Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld

- 1 van de 38 interview respondenten
- 1 van de 52 vragenlijst respondenten

Hoe komen mensen in beeld en wat zijn de ervaringen?

3 mensen zijn doorverwezen (via huisarts of POH) maar hebben geen contact opgenomen omdat ze verwachtten dat het wijkteam alleen kan doorverwijzen of hulp kan bieden rondom financiën. Maar één geïnterviewde persoon was daadwerkelijk bij wijkteam in beeld, omdat ze actief door hen benaderd werd, en is ondersteund. Eén respondent van de vragenlijst gaf bijvoorbeeld aan dat hun wijk niet heel erg bezig was met hulp op gebied van werk, hoewel diegene wel vroeg of er hulp beschikbaar was. Opvattingen en ervaringen van de rol en ondersteuningsmogelijkheden van buurtteams lijken erg uiteen te lopen.

3/52 vragenlijstrespondenten gaven aan dat ze graag (meer) hulp in het vinden van werk van hun wijk- of buurtteam zouden willen ontvangen, er is dus ook niet veel behoefte aan hulp vanuit hen.

Wat zijn kansen?

- In het proactief en laagdrempelig benaderen via de wijkteams ligt de kans om nuggers met een latente hulpvraag of negatieve verwachtingen t.a.v. ondersteuning te bereiken. Vervolgens is het extra belangrijk om nuggers goed (warm) door te verwijzen naar passende ondersteuning.
- Kennis over de rol en ondersteuningsmogelijkheden vanuit buurtteams lopen uiteen – zowel binnen de buurtteam professionals zelf, als samenwerkende professionals en inwoners. Dit vraagt om een duidelijke stellingname en informatievoorziening.

School

Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld

- 4 van de 38 interview respondenten
- 0 van de 52 vragenlijst respondenten

N.B. Met dit onderzoek zijn relatief weinig jongeren bereikt. Daarnaast gaven de jongeren tijdens interviews aan dat school op gegeven moment ‘loslaat’ en zij dus niet meer in beeld zijn.

Wat zijn kansen?

- Vroegtijdig signaleren van beperkingen en uitleg over ondersteuning
- Aandacht voor studeren met een beperking
- Ondersteuning tijdens stages
- Persoonlijke begeleiding bij activiteiten gericht op werk/carrière
- Meer en langer tijd voor nazorg bij praktijkscholen.

Anders

Nuggers met een arbeidsbeperking in beeld
- 17 van de 38 interview respondenten
- 16 van de 52 vragenlijst respondenten

Waar zijn mensen in beeld?
- Particuliere jobcoaches
- Re-integratiebegeleiding (bijv. via uitzendbureau)
- Loopbaancoaches
- Werkgeversservicepunt (WSP)
- Bemiddelingsbureaus
- Recruitmentbureaus
- Reguliere uitzendbureaus
- Uitzendbureaus voor mensen met een beperking
- Banenmarkten
- Dagbesteding
- Vrijwilligerswerk
- Arbeidsongeschiktheidsverzekeraar
- Eigen ex-werkgever

Hoe komen mensen in beeld?
- Via UWV: Bijvoorbeeld door een doorverwijzing naar een jobcoach of het Werkgeversservicepunt (WSP).
- Zelf initiatief nemen: Mensen zoeken zelf contact met bemiddelingsbureaus, recruitmentbureaus, re-integratiebedrijven, uitzendbureaus of werkontwikkelbedrijven.
- Via speciale trajecten of evenementen: Sommige mensen melden zichzelf aan voor trajecten zoals Kansrijk Talent of bezoeken banenmarkten.
- Via (ex-)werkgevers of verzekeraars: Bijvoorbeeld door ondersteuning via een arbeidsongeschiktheidsverzekeraar of een loopbaancoach.
- Via vrijwilligerswerk: Wanneer mensen vrijwilligerswerk doen als opstap naar betaald werk.
- Particuliere jobcoaching: Sommige mensen regelen zelf een jobcoach.

Wat zijn kansen?
- *Meer bekendheid en toegankelijkheid* van programma's, trajecten en initiatieven
- Toegankelijkere begeleiding voor mensen die langer uit het arbeidsproces zijn: Uitzendbureaus en bemiddelingsbureaus kunnen hier een actievere rol in spelen.
- *Minder stigmatisering:* Mensen willen niet alleen als 'beperkt' worden gezien, maar ook als talentvolle kandidaten.
- *Meer maatwerk en brede functiekeuze:* Werkzoekende nuggers met een arbeidsbeperking ervaren regelmatig weinig diversiteit in het functieaanbod. Zowel werkgevers als bemiddelaars spelen hierbij een rol.



Bijlage 4 Werkkaart voor uitvoerende professional

Werkkaart 'Nuggers met een arbeidsbeperking'

(toelichting op dit document/leeswijzer)

De werkkaart is voor professionals in het sociaal domein, die werken met nuggers met een arbeidsbeperking: consulenten werk en inkomen, jobcoaches, klantmanagers, trajectbegeleiders en jongerencoaches. De werkkaart helpt hen om aan te sluiten bij de leefwereld van nuggers met een arbeidsbeperking, zoals ervaringen van afwijzing en buitensluiting. Daarnaast biedt de werkkaart handvatten om in de gesprekken op een methodische manier rekening te houden met aandachtspunten zoals de vrijblijvendheid van de ondersteuning en de motivatie om snel aan het werk te gaan.

De werkkaart biedt geen definitief overzicht van de beschikbare instrumenten en voorzieningen. Maar het biedt een overzicht aan mogelijkheden voor ondersteuning. De definitieve inzet is namelijk afhankelijk van interne afspraken binnen de organisatie. Ook biedt de werkkaart geen gedetailleerde kennis en handvatten voor de ondersteuning van mensen met een beperking.

Per gemeente is de dienstverlening voor nuggers verschillend georganiseerd. Het gemeentelijk beleid en de organisatie van de dienstverlening sturen dan ook de mate en manier waarop er binnen de gemeente aandacht is voor ondersteuning voor nuggers met een arbeidsbeperking. Dat heeft invloed op de kennis van professionals, op de prioritering van de caseload en de beschikbaarheid van budgetten.

Het veranderkompas voor gemeenten biedt argumenten en handvatten om hier op een reflectieve en methodische wijze mee aan de slag te gaan. Dat kan met betrokken beleidsmakers, managers en uitvoerende professionals binnen één gemeente, of in uitwisseling met meerdere gemeenten.

1 Inleiding

Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) komen niet in aanmerking voor een uitkering via UWV of gemeente, bijvoorbeeld omdat zij een partner hebben, bij hun ouders wonen of zelf te vermogend zijn voor een bijstandsuitkering.

Onder de groep nuggers vallen ook mensen met een arbeidsbeperking. Een arbeidsbeperking houdt in dat de fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen negatief in wisselwerking staan met de context van werk, zoals de fysieke en mentale eisen die werk stelt (Van Os, 2024). Daarmee is de definitie mensen met een arbeidsbeperking breder dan degenen die binnen het doelgroepregister (DGR) van de banenafspraak vallen.

Ca. 50.000 nuggers met een arbeidsbeperking willen werken (CBS, 2024). Uit onderzoek blijkt dat deze groep moeite heeft de ondersteuning te krijgen waar ze behoefte aan hebben. Ze worden vaak onsuccesvol doorverwezen, omdat voor zowel nuggers als professionals niet altijd duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de ondersteuning en welke ondersteuningsmogelijkheden er zijn. Terwijl nuggers vanuit de Participatiewet wel recht hebben op voorzieningen en instrumenten. Ook blijkt dat nuggers met een arbeidsbeperking makkelijk uit beeld raken of blijven en dat er sprake is van vooroordelen of een beperkt beeld van de doelgroep (Wever e.a., 2025).

Deze werkkaart is ontwikkeld naar aanleiding van onderzoek naar de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking (Wever e.a., 2025). De werkkaart beschrijft de belangrijkste inzichten voor uitvoerende professionals. Voor een gedetailleerde beschrijving van de ervaringen van de doelgroep, uitvoerende professionals en beleidsmakers, alsmede een beschrijving van de beleidscontext, verwijzen we graag naar het onderzoeksrapport.

1.1 Wie zijn nuggers (met een arbeidsbeperking)?

De doelgroep 'nuggers met een arbeidsbeperking' is heel divers op grond van verschillende factoren: de reden waarom iemand geen recht heeft op een uitkering, de aard van de arbeidsbeperking, de persoonlijke of sociale kenmerken, het opleidingsniveau en het arbeidsverleden, en de overige specifieke kenmerken.

1.2 Nuggers met een arbeidsbeperking: een bijzondere doelgroep?

Er heerst veel onbekendheid en onduidelijkheid over de groep nuggers met een arbeidsbeperking en de ondersteuning die voor hen beschikbaar is. Onbekendheid is er met name over het recht op ondersteuning via gemeenten, en ondersteuning voor mensen met een beperking in het algemeen. Ook is er regelmatig verwarring over de afbakening van de doelgroep: UWV registreert alleen mensen die zijn ingeschreven als werkzoekenden als nuggers, terwijl gemeenten de groep definiëren vanuit de Participatiewet.

Er is sprake van een vicieuze cirkel: nuggers met een arbeidsbeperking krijgen weinig aandacht en urgentie in beleid, en daarnaast is de beschikbare ondersteuning weinig zichtbaar en toegankelijk voor nuggers en doorverwijzende professionals. Een beperkt beeld over nuggers ("die redden zichzelf wel", "die hebben een eigen financieel vangnet") en arbeidsbeperkingen in het algemeen spelen daarbij een rol.

In het sociaal en publieke domein zijn veel mogelijkheden voor ondersteuning. Ze zijn echter niet altijd voldoende zichtbaar voor nuggers, hun sociaal netwerk en voor professionals. Hierdoor vinden nuggers moeilijk de weg naar ondersteuning en wordt er vaak onsuccesvol doorverwezen. Dat leidt tot ruis, frustratie of blinde vlekken onder professionals.

1.3 Leefwereld van nuggers met een arbeidsbeperking

Hoewel er grote diversiteit is binnen de doelgroep, zijn er een aantal ervaringen die kenmerkend zijn voor de leefwereld van nuggers met een arbeidsbeperking.

- Gevoel van buitensluiting: tussen wal en schip vallen
  - Niet binnen de bestaande regelingen en kaders passen
  - Niet weten dat er recht is op ondersteuning en wie verantwoordelijk is voor ondersteuning
  - Ervaringen met directe afwijzing of het niet kunnen vinden van ondersteuning
  - Weinig vertrouwen in ondersteuning via instanties als UWV en gemeente op basis van eigen ervaringen of die van anderen. Bij andere organisaties zoals stichtingen en patiëntenorganisaties vaak welwillendheid om te helpen, maar chaotische organisatie of weinig mogelijkheden voor ondersteuning
  - Gevoel buiten de maatschappelijke norm te vallen, frustratie en machteloosheid
- Horen dat je niet aantrekkelijk bent voor een werkgever
- Op zichzelf aangewezen voelen
- Combinatie van stress, lage belastbaarheid of stress bij het zoeken naar werk
- Financiële stress of onzekerheid ervaren

1.4 Motivatie en hulpvragen op het gebied van werk

Nuggers met een arbeidsbeperking die willen werken, streven er vaak naar om snel aan het werk te gaan, waarbij financiële motivatie vaak samengaat met andere drijfveren.

Waarom willen nuggers met een arbeidsbeperking werken?

- **Financiële stabiliteit**
  - Verschil in mate van urgentie: acute financiële zorgen of financiële druk met oog op de toekomst
  - Financiële nood conflicteert soms met gezondheid en herstel
- **Financiële waardering**
  - Salaris als bevestiging onderdeel te zijn van de maatschappij
  - Werk moet lonen
- **Bezig zijn en sociale betrokkenheid**
  - Voldoening, sociaal contact en een dagelijks ritme
- **Meedoen met de maatschappij**
  - Een bijdrage leveren en zich nuttig voelen
  - Verbondenheid met de maatschappij
- **Onafhankelijkheid ervaren**
  - Op eigen benen staan
  - Financiële onafhankelijkheid
- **Jezelf ontwikkelen**

Nuggers met een arbeidsbeperking die willen werken en behoefte hebben aan ondersteuning bij het zoeken of behouden van werk kunnen verschillende hulpvragen hebben. De meest voorkomende hulpvragen zijn te categoriseren onder de volgende thema's:

Wat zijn hulpvragen op het gebied van werk?

- **Het vinden van een passende functie**
- **Werkgevers vinden die open staan voor mensen met een arbeidsbeperking**
- **Leren hoe het beste gecommuniceerd kan worden met werkgevers over beperkingen**
- **Leren wat passend werk is**
- **Aandacht voor behouden van werk**



Reflecteren

Wat is jouw beeldvorming bij een nugger en bij iemand met een arbeidsbeperking? En dat van je collega? Welke ervaringen en onderwerpen herkenen jij en je collega's? Welke definities hanteren jullie intern voor nuggers en voor mensen met een arbeidsbeperking? Welke groepen vallen hierdoor mogelijk uit beeld?

Meer weten

In het onderzoeksrapport kun je meer lezen over de diversiteit en de leefwereld van nuggers met een arbeidsbeperking, hun motivatie en hulpvragen. Ook kun je informatie vinden over ervaringen met specifieke organisaties en wat kansen zijn om de ondersteuning te verbeteren. Daarnaast kun je aan de hand van persona's inzicht krijgen in vijf ervaringsverhalen en hier met je collega's over in gesprek.

Tot slot biedt het veranderkompas informatie en oplossingsrichtingen voor gemeenten die hun beleid en dienstverlening voor nuggers (met een arbeidsbeperking) kritisch onder de loep willen nemen.

2 Wetgeving en beschikbare instrumenten en voorzieningen

Nuggers vallen onder de **Participatiewet** (artikel 7 lid 1), waardoor gemeenten verantwoordelijk zijn voor hun ondersteuning. Er zijn diverse instrumenten en voorzieningen die in principe beschikbaar zijn voor iedereen die onder de Participatiewet valt.

- Loonkostensubsidie
- Jobcoaching
- Reguliere instrumenten zoals trajecten gericht op re-integratie, scholing, sollicitatietrainingen, stimuleringspremies, tijdelijke vormen van loonkostensubsidie om mensen op weg te helpen naar werk en persoonlijke ondersteuning.
- Proefplaatsingen
- Werkvoorzieningen
- Premiekorting/mobiliteitsbonus[1]

Daarnaast kunnen sommige nuggers met een arbeidsbeperking opgenomen worden in het **doelgroepenregister** (DGR) van de Banenafspraak. Dat kan via UWV of via de Praktijkroute via de gemeente. Terwijl vaak gedacht wordt dat deze voorzieningen alleen beschikbaar zijn voor mensen met een DGR, biedt de wet hierin feitelijk geen belemmeringen. Het kan wel een invulling zijn van gemeenten om zelf nadere regels te stellen. De vooroordelen zijn regelingen waardoor het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, namelijk

- Loonkostenvoordeel
- Loonkostensubsidie
- No-risk polis
- Werknemer telt mee voor de banenafspraak[2]

UWV heeft geen formele rol bij het ondersteunen van nuggers met een arbeidsbeperking.

- Reguliere dienstverlening via www.werk.nl
- Basisvoorzieningen voor mensen zonder DGR (werkplekvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en jobcoaching voor mensen met een structurele functionele beperking)

Overige **ondersteuningsmogelijkheden** (afhankelijk van intern beleid dan wel samenwerking)

- Jobcoaching
- Groeibanen
- Regionale projecten
- Werkcentrum
- Vrijwilligerswerk
- Organisaties gericht op mensen met een arbeidsbeperking (belangenorganisaties, uitzendbureaus en patiëntenorganisaties)
- Sociale ondernemers en sociale coöperaties
- Zorg- en welzijn (poh-GGZ, psychologie, ergotherapie)
- Re-integratiebranche (re-integratiebedrijven of particuliere jobcoaches)

1 Zie voor meer informatie over beschikbare instrumenten vanuit de Participatiewet: https://vng.nl/vragen-en-antwoorden/05-welke-instrumenten-hebben-gemeenten-als-uitvoerder-van-de-participatiewet-tot-hun-beschikking-om-de-participatie-te-bevorderen

2 Zie voor meer informatie over beschikbare instrumenten vanuit de Banenafspraak: https://www.uwv.nl/nl/voordelen-regelingen werkgevers

Verantwoordelijkheden van en naar nuggers

Nuggers verschillen van mensen met een uitkering doordat zij geen verplichtingen hebben wanneer zij bij de gemeente ondersteuning aanvragen. Een uitkeringsgerechtigde kan worden verplicht om bepaalde trajecten te volgen of te solliciteren, terwijl een nugger hier niet aan gebonden is. Omdat nuggers geen formele verplichtingen hebben, kunnen zij ook niet worden aangesproken op het niet nakomen van afspraken op dezelfde manier als mensen met een uitkering. Er kunnen geen sancties worden opgelegd, maar een gemeente kan wel besluiten verdere ondersteuning stop te zetten als een nugger zich niet houdt aan gemaakte afspraken. Ondanks het ontbreken van formele verplichtingen voor nuggers zelf, is de gemeente wél verplicht om ondersteuning aan te bieden, onder andere door het 'Breed Offensief'.

Professionals hebben de verantwoordelijkheid om nuggers goed te ondersteunen binnen de mogelijkheden van het gemeentelijk beleid. Dit betekent dat zij moeten weten welke instrumenten beschikbaar zijn en hoe deze in te zetten. Zowel professionals als nuggers zijn zich echter niet altijd bewust van de beschikbare ondersteuning. Daarnaast is het beleid vaak reactief: alleen wie zichzelf meldt bij de gemeente krijgt ondersteuning. Gemeenten en professionals moeten daarom investeren in kennis en interne organisatie en sturing van de dienstverlening voor nuggers. Dit zorgt ervoor dat zowel nuggers als professionals beter voorbereid zijn en dat de ondersteuning effectiever wordt ingezet.

Beleidsvrijheid van elke gemeente

Gemeenten hebben beleidsvrijheid in hoe zij hun wettelijke taak invullen. Ze bepalen zelf hoe ze hun budget voor de uitvoering van de Participatiewet inzetten en wat dit betekent voor de prioritering van de caseload. Dit geeft gemeenten de flexibiliteit om het budget af te stemmen op de persoonlijke hulpvragen.

Uit onderzoek (Wever e.a., 2025) blijkt dat in de professionele praktijk echter ook financiële en praktische overwegingen een rol spelen bij het al dan niet inzetten van instrumenten. Hoewel gemeenten verplicht zijn om ondersteuning te bieden, is de daadwerkelijke invulling van die ondersteuning vaak afhankelijk van beschikbare budgetten, prioritering in de caseload en kennis over de doelgroep. Hoewel gemeenten voorzieningen niet zonder goede reden mogen weigeren, kunnen zij in hun beleidsverordeningen wel bepaalde voorwaarden stellen. Zo kan bijvoorbeeld een opleidingsvraag worden afgewezen als de kosten te hoog worden ingeschat. Dat betekent dat de professional moet beoordelen of een voorziening passend is en de kennis en kunde van de professional van essentieel belang is.

Deze vrijheid biedt ruimte voor maatwerk, maar brengt ook risico's met zich mee. Als professionals onvoldoende kennis hebben over beschikbare ondersteuning en de ruimte die zij hebben voor maatwerk, kan dit betekenen dat nuggers niet de hulp krijgen waar zij recht op hebben.



Reflecteren

Ervaar jij dilemma's in de ondersteuning van nuggers met een beperking? Zijn (onbewuste) afspraken over de prioritering van je caseload of het maken van budgettaire afwegingen?

3 Aansluiten op de leefwereld van nuggers met een arbeidsbeperking

Wanneer je contact hebt met een nugger met een arbeidsbeperking, gebruik je vanzelfsprekend je reguliere vakkennis en professionele houding. Daarnaast is het essentieel om op enkele specifieke punten extra aan te sluiten bij de persoonlijke situatie en leefwereld van deze persoon.

De volgende aandachtspunten dragen bij aan het feit dat de nugger zich gehoord en gezien voelt. Dit versterkt de relatie en maakt het mogelijk om de onderliggende hulpvragen beter te begrijpen en duidelijke informatie te geven, zodat je gerichter kunt begeleiden.

Inhoudelijke aandachtspunten

- Bied duidelijkheid over het recht op ondersteuning en geef overzicht van de beschikbare ondersteuning
- Houd rekening met de stress die informatie kan veroorzaken, waardoor het moeilijker wordt om deze goed op te nemen. Geef rustig uitleg en help de persoon zich wegwijs te maken.
- Sluit aan bij de specifieke beperking van de persoon: wat is de impact van de beperking op het werk en welke vormen van ondersteuning en voorzieningen zijn passend?
- Bied gerichte ondersteuning bij het solliciteren met een beperking. Wees alert op eerdere ervaringen en het zelfvertrouwen van de persoon.
- Sommige mensen hebben behoefte aan snelle tips, terwijl anderen juist langdurige begeleiding nodig hebben. Stem je ondersteuning hierop af.

Relationele aandachtspunten

- Geef erkenning voor de beperking en toon begrip.
- Voor sommige mensen is het stellen van hulpvragen een drempel. Neem deze zorgen serieus en benader ze met respect.
- Zorg voor betrokkenheid en continuïteit in de geboden ondersteuning.
- Stel duidelijke verwachtingen over wat jij kunt betekenen en wat de persoon zelf kan doen.
- Onderzoek hoe je je eigen regie en verantwoordelijkheid van de nugger kunt benutten in het proces.

Reflecteren
Wat betekent 'betrokkenheid', 'continuïteit' en 'begrip' voor jou en binnen jullie team?
Wat is jullie visie op eigen regie en verantwoordelijkheid?



Meer weten?
Lees het eindrapport van het onderzoek 'Tussen wal en schip.
Mensen met een beperking en zonder uitkering die willen werken'.

4 Aandacht voor arbeidsbeperking

4.1 Herkennen van een arbeidsbeperking

Het herkennen van een arbeidsbeperking kan een uitdaging zijn, zeker bij onvoldoende kennis over beperkingen. Het is belangrijk om de signalen van een arbeidsbeperking goed te kunnen herkennen om passende ondersteuning te bieden. Dit vraagt specifieke (vak)kennis en goede relationele afstemming. We geven enkele tips om een arbeidsbeperking beter te herkennen:

- Vraag naar de ervaringen van de persoon: als een persoon meerdere keren om aanpassingen vraagt of herhaaldelijk problemen ondervindt met bepaalde taken, kan dit een aanwijzing zijn voor een arbeidsbeperking. Stel open vragen over de werkervaring en biedt ruimte voor een gesprek.
- Als je twijfelt, bespreek het dan met een collega of een specialist zoals een jobcoach. Het kan waardevol zijn om samen te sparren en te kijken naar de signalen die je opmerkt.

4.2 Bespreken

Het bespreken van een arbeidsbeperking kan voor jou als voor de nugger met de beperking gevoelig liggen. Veel professionals gebruiken vaak een positieve taal of vermijden het benoemen van de beperking uit bezorgdheid. Mensen met een beperking geven echter vaak aan dat de beperking juist wel benoemd mag worden, en dit kan hen helpen zich gehoord te voelen. Hier volgen enkele tips voor het bespreken van een arbeidsbeperking:

- Vermijd eufemismen en vage termen zoals ‘bijzondere uitdagingen’ en gebruik duidelijke, respectvolle termen om de beperking te benoemen.
- Vraag naar voorkeuren. Je kunt ook altijd aan de persoon zelf vragen welke term die het prettigst vindt. Zo kunnen mensen de voorkeur geven aan andere begrippen in de communicatie zoals bijvoorbeeld ‘handicap’, ‘beperking’ of ‘functiebeperking’.

4.3 Ondersteuning inzetten

Het inzetten van de juiste ondersteuning vraagt specifieke vakkennis en bewustzijn van de impact die een beperking kan hebben op het werk. Het vraagt van professionals dat zij weten welke instrumenten beschikbaar zijn, welke organisaties (bijv. patiëntenorganisaties) iets kunnen betekenen, en dat zij zich bewust zijn van de manieren waarop werkgevers omgaan met het aannemen en behouden van mensen met een arbeidsbeperking (zoals stigmatisering in sollicitatieproces). Enkele tips om de juiste ondersteuning in te zetten:

- Betrek relevante organisaties en neem contact op met patiënten- of belangenorganisaties die gespecialiseerd zijn in (specifieke) beperkingen. Zij kunnen niet alleen informatie en advies geven, maar ook helpen bij het vinden van geschikte ondersteuning.

Reflecteren
Welke kennis en competenties heb jij op het gebied van het begeleiden van mensen met een arbeidsbeperking? Wat zou je nog verder willen leren? En hoe zou dit binnen jouw team kunnen worden toegepast? Weet je naar wie je kunt doorverwijzen voor aanvullende ondersteuning?



Meer doen?
Besteed binnen je team aandacht aan kennis over beperkingen. Bepaalde doelgroepen vallen namelijk sneller uit beeld, denk aan mensen zonder DGR en mensen met onzichtbare beperkingen. Begeleiding van mensen met een beperking vraagt om kennis, maar ook competenties om beperkingen op een veilige manier bespreekbaar te maken.

Tevens is er vakkennis nodig: welke beleidsinstrumenten en voorzieningen kunnen ingezet worden voor specifieke beperkingen, en welke partijen bieden ondersteuning in het sociaal en publieke domein? Bespreek binnen het team welke kennis er nodig is en hoe deze kennis geborgd kan worden, zowel individueel als binnen het team.

5 Ondersteuning bieden

5.1 Hulpvraag verkennen

Wees je ervan bewust dat nuggers vaak al een lange zoektocht achter de rug hebben, ze hebben zelf al veel geprobeerd en gezocht en ze zijn misschien al eerder afgewezen (leefwereld). Anderen hebben juist geen of weinig ervaring met het stellen van een hulpvraag bij een instantie. Inventariseer dus wat ze al hebben gedaan, (welke sterke kanten/sociaal netwerk) ze daarbij hebben ingezet en waar ze tegenaan lopen.

5.2 Uitleg over rechten

Professionals kunnen nuggers helpen door hen duidelijk uit te leggen waar ze recht op hebben, iets wat vaak niet bekend is bij deze doelgroep. Nuggers hebben vaak weinig inzicht in de ondersteuning die zij kunnen ontvangen, vooral wanneer het gaat om de mogelijkheden vanuit de Participatiewet. Onder ‘Hoofdstuk 2: Beleid, regelgeving en instrumenten’ van deze werkkaart vind je meer informatie over de instrumenten die beschikbaar zijn.

5.3 Omgaan met vrijblijvendheid

Nuggers hebben geen verplichtingen vanuit de Participatiewet, in tegenstelling tot mensen die een bijstandsuitkering ontvangen. De ondersteuning wordt vaak gestart vanuit de motivatie van de nugger zelf en er is dus geen handhavingsgrond. Professionals kunnen het lastig vinden om de continuïteit te waarborgen: Hoe ga je om met de vrijblijvendheid in het contact en hoe kun je ervoor waken dat mensen weer uit beeld verdwijnen? Het is van belang dat zowel individuele professionals als het team zich bewust zijn van deze dynamiek en er aandacht aan besteed wordt in het communicatietraject. Dit vraagt om voldoende kennis en kunde van de professional en beslissingen kunnen en durven nemen in een grijs gebied.

Bestendigheid en persoonlijk contact

Allereerst is het belangrijk om te investeren in persoonlijk en bestendig contact, evenals het bieden van duidelijke informatie. Door goed aan te sluiten bij de specifieke hulpvraag van de klant, creëer je de voorwaarden voor wederzijdse betrokkenheid. Dit bevordert niet alleen het vertrouwen van

de klant, maar zorgt er ook voor dat deze zich gehoord voelt in zijn hulpvraag. Het resultaat is dat de klant zich ondersteund voelt en eerder geneigd zal zijn om opnieuw contact op te nemen wanneer dat nodig is.

Wederzijds verwachtingsmanagement

Zorg voor wederzijds verwachtingsmanagement: Het gesprek is vrijwillig, en wij zijn er om je te helpen. Het succes van de begeleiding hangt voor een groot deel af van jouw inzet en commitment, aangezien wij vanuit wet- en regelgeving en onze professionele opdracht ook een bepaalde verantwoordelijkheid dragen. We hebben jouw actieve betrokkenheid nodig om samen een succesvol traject te doorlopen. Tegelijkertijd begrijpen we dat we je niet kunnen dwingen, en respecteren we jouw keuze om al dan niet deel te nemen aan het proces.

Plan van aanpak tekenen

Je kunt een plan van aanpak afspreken en gezamenlijk commitment afspreken. Het tekenen van een dergelijk document is vrijblijvend, maar kan helpen om de betrokkenheid en het commitment te vergroten. Maak hierbij ook afspraken over monitoren en evalueren.

Monitoren en evalueren

Wijs een vast contactpersoon aan en maak duidelijke afspraken over de frequentie van de evaluatie van de ondersteuning. Plan in ieder geval een nazorgafspraak, ook op langere termijn, om de voortgang te monitoren. Spreek tevens af dat de nugger altijd contact kan opnemen als er problemen ontstaan of wanneer hij vastloopt of uitvalt op het werk. Dit zorgt voor continuïteit in de ondersteuning en biedt de nodige zekerheid voor zowel de klant als de professional.

Reflecteren

Vind je het moeilijk om te gaan met de vrijblijvendheid? Wanneer merk je dat en hoe ga je hiermee om? Wat doen collega's?

Wat vind jij belangrijk in het verwachtingsmanagement, en hoe kan je je daarbij dienstbaar opstellen naar de klant?



Meer doen?

Zorg voor duidelijke informatievoorziening op de website, eventueel ook in brieven of ander informatiemateriaal.

5.3 Zelf ondersteuning inzetten

Het uitgangspunt is dat alle instrumenten en voorzieningen vanuit de Participatiewet ook ingezet kunnen worden voor nuggers. De voorwaarden voor ondersteuning zijn vaak vastgelegd in de beleidsregels van de individuele gemeente. Het is belangrijk om hierover in gesprek te gaan met je leidinggevende of beleidsadviseur, en hierover duidelijke afspraken te maken.

Een veelvoorkomende ervaring is dat er door krapte in het re-integratiebudget weinig financiële ruimte beschikbaar is voor de ondersteuning van nuggers. Het is daarom belangrijk om buiten de gebaande paden te denken, bijvoorbeeld door te kijken naar subsidiemogelijkheden of samenwerkingen met andere organisaties. Ga ook hierover met elkaar in gesprek, zodat nuggers de ondersteuning kunnen krijgen waar zij recht op hebben.

5.4 Doorverwijzen en samenwerken

De gemeente heeft de wettelijke taak in de ondersteuning van nuggers, maar er is ook veel ondersteuning beschikbaar in het sociale en publieke domein, maar ook in de private sector. Niet elke hulpvraag kan of hoeft door de gemeente beantwoord te worden. Het is daarom belangrijk om goed op de hoogte te zijn van de sociale kaart: wie kan wat betekenen voor mensen met een beperking die willen werken?

Bij het doorverwijzen is het van cruciaal belang dat iedereen duidelijk weet wie verantwoordelijk is voor welke ondersteuning. Zorg er dus voor dat je goed geïnformeerd bent over de beschikbare ondersteuning, door te verwijzen naar de juiste instanties, en met de nugger duidelijke afspraken te maken zodat hij terug kan komen als de hulpvraag niet adequaat beantwoord is. Dit voorkomt dat de nugger tussen wal en schip valt.

Zo kun je nuggers helpen met het vinden van vacaturesites en uitzendbureaus die aandacht hebben voor de behoeften van mensen met een arbeidsbeperking, zoals vacaturesites waarop je kunt filteren op aanpassingen die je nodig hebt[3] of uitzendbureaus gespecialiseerd in medewerkers met beperkingen[4]. Ook kun je nuggers helpen door ze te koppelen aan sociale ondernemers, of door het inschakelen van jobhunters van de gemeente.

3 Zie voor meer informatie over beschikbare instrumenten vanuit de Participatiewet: https://vng.nl/vragen-en-antwoorden/05-welke-instrumenten-hebben-gemeenten-als-uitvoerder-van-de-participatiewet-tot-hun-beschikking-om-de-participatie-te-bevorderen

4 Zie voor meer informatie over beschikbare instrumenten vanuit de Banenafspraak: https://www.uwv.nl/nl/voordelen-regelingen werkgevers

Bijlage 5 Veranderkompas voor gemeenten

Handvatten voor een goed gesprek over de **Ondersteuning van nuggers (met een arbeidsbeperking) die willen werken**

Veranderkompas voor gemeenten over beleid en dienstverlening

Aanleiding: behoefte aan kennisuitwisseling en transparantie

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning van niet-uitkeringsgerechtigden en kunnen zelf bepalen hoe ze deze taak uitvoeren. Beleidsvrijheid betekent dat gemeenten kunnen inspelen op regionale verschillen en lokale uitdagingen.

Het bewustzijn en urgentiebesef voor de doelgroep verschilt per gemeente, evenals onderliggende beleidskeuzes. Wanneer daarbij budgettaire en korte termijn afwegingen prioriteit krijgen, bestaat het risico dat nuggers (met een arbeidsbeperking) onvoldoende aandacht krijgen in de beleids- en uitvoeringspraktijk. Hierdoor krijgen zij mogelijk niet de ondersteuning waar ze behoefte aan hebben en waar zij recht op hebben: ze blijven of raken buiten beeld. Verschillen in beleid en dienstverlening tussen gemeenten kunnen bovendien leiden tot gevoelens van onrechtvaardigheid of frustratie bij nuggers en uitvoerende professionals in het sociaal domein.

Bij de invulling van de wettelijke taak voor de ondersteuning van nuggers (met een arbeidsbeperking) door de gemeenten spelen vragen op fundamenteel, beleidsmatig en praktisch niveau. Hoe ver reikt de verantwoordelijkheid van gemeenten in de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking? Wat is de meerwaarde om beleid expliciet vast te leggen om ondersteuning goed te organiseren? Of kan en moet dit vooral in de uitvoering geregeld worden?

Zowel binnen als buiten gemeenten is er behoefte aan kennisuitwisseling en meer transparantie over de ondersteuning voor nuggers met een beperking. Terwijl de doelgroep namelijk ook bij andere partijen in het sociale en publieke domein in beeld is, die ook een belangrijke rol (moeten) spelen in de ondersteuning, ligt een belangrijke kans én taak bij de gemeenten.

Veranderkompas: goed gesprek over oplossingsrichtingen

Het veranderkompas biedt handvatten voor gemeenten voor een goed gesprek over bestaand of te ontwikkelen beleid voor nuggers. Aan de hand van kernvragen kunnen beleidsadviseurs, bestuurders, managers en professionals bespreken hoe de ondersteuning goed kan worden vormgegeven en welk beleid daarbij dienend is. Daarbij worden overwegingen of concrete ideeën aangereikt. Sommige oplossingen zijn makkelijk en direct toepasbaar, terwijl andere richting geven aan toekomstige ontwikkelingen. Zo vormt het veranderkompas een eerste handvat om het gesprek te openen en inspiratie voor oplossingsrichtingen.

Hoe is het veranderkompas tot stand gekomen?

ZINZIZ heeft met SUWI-subsidie onderzoek gedaan naar de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking, met als centrale vragen: wat zijn de ondersteuningsbehoeften van deze groep en waarom krijgen zij deze ondersteuning niet altijd? Hoe kunnen zij beter in beeld worden gebracht en gehouden? En op welke manier kan de ondersteuning effectiever worden ingericht?

Als onderdeel van het onderzoek hebben we beleidsadviseurs van gemeenten geïnterviewd en regiobijeenkomsten georganiseerd met professionals, managers en beleidsadviseurs. De ervaren knelpunten, afwegingen en goede voorbeelden hebben we geanalyseerd en vervolgens

besproken met experts op het gebied van wetgeving, inclusie en landelijke beleidsontwikkelingen zoals de Werkcentra. Dit heeft geleid tot een veranderkompas: een overzicht aan stuurfactoren en oplossingsrichtingen.

Naast het veranderkompas biedt het onderzoeksrapport inzicht in de diversiteit en behoeften van de doelgroep, hun ervaringen met ondersteuning en mogelijkheden voor verschillende organisaties om de doelgroep beter in beeld te krijgen, te houden en te ondersteunen.

Werken met het veranderkompas

Met wie en wanneer kun je werken met het veranderkompas?
Het veranderkompas is bedoeld om bewustwording en urgentie te creëren voor de ondersteuning van deze doelgroep. Het doel is om bestaand en toekomstig beleid te evalueren, afwegingen bespreekbaar te maken en oplossingsrichtingen te verkennen.

Het veranderkompas stimuleert uitwisseling tussen bestuur, management, beleid en uitvoering binnen één gemeente of tussen verschillende gemeenten. Vervolgens kan richting worden bepaald: waar staan we nu, waar willen we naartoe, en wat hebben we daarvoor nodig?

Stapsgewijze aanpak
Om goed in gesprek te gaan over kansen en knelpunten in het beleid en de dienstverlening voor nuggers met een arbeidsbeperking, is het handig om enkele stappen te doorlopen. Elke stap bevat vragen die het gesprek op gang brengen en biedt daarna stuurfactoren en oplossingsrichtingen. Deze oplossingen variëren: sommige zijn direct toepasbaar, andere richten zich meer op de lange termijn. Het kan verleidelijk zijn om meteen voor de meest concrete oplossingen te kiezen, maar voor een optimaal gesprek is het beter om de stappen in volgorde te volgen. Een kartrekker kan bepalen welke prioriteit de verschillende stappen krijgen.

Het veranderkompas maakt onderscheid tussen vijf stappen

1. **Aandacht** – door weinig aandacht voor en kennis over de doelgroep is het besef laag: zowel voor het belang van de ondersteuning van de individuele nugger, als ook voor het maatschappelijke en economische belang.
2. **Verantwoordelijkheid nemen door middel van beleid** – als gemeenten verantwoordelijkheid nemen voor deze groep dan gaat dat verder dan alleen het vervullen van de wettelijke taak. Het gaat om het bredere belang van toegankelijke ondersteuning voor alle inwoners. In deze stap kijken we vooral naar bestuurlijke en beleidsmatige overwegingen.
3. **Ondersteuning bieden** – goede ondersteuning hangt af van de uitvoering van de dienstverlening. In deze stap richten we ons op de organisatie van de dienstverlening, het kennis- en competentieniveau van uitvoerende professionals, en het methodisch handelen.
4. **Aansluiten bij de leefwereld** – het betrekken van de ervaringen van de doelgroep is essentieel om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. In deze stap kijken we naar manieren om het perspectief van de doelgroep mee te nemen in de dienstverlening.
5. **Samenwerking** – nuggers (met een arbeidsbeperking) zijn ook bij andere partijen in beeld die een belangrijke rol kunnen en moeten spelen in de ondersteuning. In deze fase richten we ons op regionale samenwerking en actuele beleidsontwikkelingen vanuit het perspectief van de gemeenten.

Enkele tips voor het werken met het veranderkompas

Voorbereiding

1. **Kartrekker aanwijzen:** Zorg voor iemand die de voortgang bewaakt en het proces leidt.
2. **Bepaal de randvoorwaarden en focus:** Kies of je uitwisseling wilt bevorderen binnen één gemeente of tussen meerdere gemeenten, bijvoorbeeld binnen de arbeidsmarktregio. Bespreek hoe vaak je bij elkaar wilt komen en kies vervolgens welke stappen van het veranderkompas je wilt doorlopen.
3. **Betrek deelnemers:** Nodig beleidsmakers, managers, uitvoerende professionals (en eventueel ook bestuurders of ervaringsdeskundigen) uit, afhankelijk van de focus die je hebt gekozen.
4. **Deel relevante documenten:** zoals het onderzoeksrapport of interne documenten (beleidsstukken, werkwijze) zodat deelnemers goed voorbereid zijn.

Tijdens de bijeenkomst(en)

1. **Start met kennisdeling:** wie zijn nuggers met een arbeidsbeperking, wat zijn hun ervaringen en behoeften?
2. **Werk per stap:** wissel ervaringen uit aan de hand van gespreksvragen per stap.
3. **Bediscussieer oplossingsrichtingen:** laat deelnemers markeren welke stuurfactoren, oplossingsrichtingen en tools zij kansrijk of interessant vinden en ga hierover in gesprek.
4. **Vervolgstappen:** Maak duidelijk wie welke acties onderneemt en wanneer.

stap 1: Aandacht voor nuggers (met een arbeidsbeperking)

De doelgroep nuggers (met een arbeidsbeperking) krijgen weinig aandacht. Dit geldt voor zowel landelijke en regionale agenda- en beleidsvorming, als ook de uitvoeringspraktijk en het maatschappelijk debat. Door onbekendheid en ontoegankelijkheid van de ondersteuning blijft of raakt de doelgroep bij gemeenten uit beeld. Er ontstaat een vicieuze cirkel: de diversiteit van de doelgroep, hun ervaringen en behoeften blijven uit beeld.



Ga met elkaar in gesprek

Is er aandacht voor nuggers (met een arbeidsbeperking) en hun ondersteuningsbehoeften?

- Op welk niveau (gemeenteraad, uitvoerders, management, consulenten) is er binnen de gemeente aandacht voor niet-uitkeringsgerechtigden?
- Welk beeld is er van de doelgroep en vanuit welke waarden en belangen wordt er naar hen gekeken? Welke definitie wordt gehanteerd? Vallen hierdoor inwoners uit beeld?
- Op welk niveau (gemeenteraad, uitvoerders, management, consulenten) is er binnen de gemeente aandacht voor mensen met een arbeidsbeperking? Welke definitie van 'beperking' wordt gehanteerd? Vallen hierdoor inwoners uit beeld?
- Is er binnen de gemeente zicht op de diversiteit van de groep en hun behoeften? Op basis van welke signalen (intern of maatschappelijk) of onderzoeksgegevens zijn aannames gebaseerd?

Bespreek en bediscussieer de stuurfactoren, oplossingsrichtingen en tools

- Welke stuurfactoren vind je belangrijk en waarom?
- Welke oplossingsrichtingen vind je relevant en waarom? Wat doen jullie nu al, en wat levert dit op? Wat zou je anders of beter willen doen?

Stuurfactoren

Belang van bewustwording: wat zijn verwachtingen en vooronderstellingen ten aanzien van de doelgroep?
Weinig aandacht in beleid en uitvoering houdt onrealistische verwachtingen en vooronderstellingen in stand: nuggers melden zich minder snel, en er ontstaat een versmald beeld van de doelgroep. Doordat reactief beleid namelijk de verantwoordelijkheid bij nuggers zelf legt, houdt dit vooroordelen in stand dat zij geen of weinig ondersteuning nodig hebben. Terwijl onderzoek juist aantoont dat zij vaak moeite hebben deze te vinden en te krijgen. Dit beeld wordt in stand gehouden door weinig politieke aandacht voor de doelgroep en wanneer de uitvoering vooral is gericht op bijstandsgerechtigden of de inburgering doelgroep.

Inzicht in doelgroep en hun behoefte
Wanneer de groep een gezicht krijgt, ontstaat een realistischer beeld over de diversiteit van de groep, hun motivatie om te werken en hun ondersteuningsbehoefte.

Doelgroep in beeld brengen (kwantitatief)
Er zijn regionaal weinig cijfers beschikbaar over de omvang van de doelgroep. Het kwantificeerbaar maken van de doelgroep en hun arbeidspotentieel kan bijdragen aan meer aandacht en urgentie voor de groep in politiek en beleid.

Oplossingsrichtingen en tools

- Ga in gesprek: met andere gemeenten en met maatschappelijke organisaties. Reflecteer kritisch op vooronderstellingen in het huidige beleid.
- Schets een businesscase over het belang van de ondersteuning voor deze doelgroep.
- Investeer in kennis over de diversiteit van de doelgroep en hun leefwereld, bijvoorbeeld aan de hand van persona's.
- Betrek ervaringsdeskundigen.
- Zorg voor eenduidigheid in gebruik van termen 'nuggers' en 'arbeidsbeperking'.
- In- en uitstroom monitoren en doelgroep differentiatie toepassen, zodat je weet hoe de doelgroep er uit ziet.

stap 2: Invulling geven aan wettelijke taak en maatschappelijke opgave (beleid)

Gemeenten fungeren als vangnet voor alle bewoners die elders geen ondersteuning ontvangen. De ondersteuning moet zichtbaar en toegankelijk zijn. Voor de doelgroep nuggers betekent dit invulling van de wettelijke taak door middel van gericht beleid, waarmee de gemeente verantwoordelijkheid neemt om de ondersteuning ook daadwerkelijk uit te voeren. Daarbij ontstaan vragen op fundamenteel, beleidsmatig en praktisch niveau. In deze stap staat het beleidsperspectief centraal: het ontwikkelde beleid wordt kritisch onder de loep genomen.



Ga met elkaar in gesprek

Wat is het belang en de verantwoordelijkheid van gemeenten om nuggers (met een arbeidsbeperking) te ondersteunen?

- Wat is het huidige beleid? Heeft dit ook een grondslag in een verordening of beleidsregel?
- Welke beleidsafwegingen en belangen spelen daarbij een rol? Welke belangen krijgen uiteindelijk prioriteit: korte of lange termijn?
- Vanuit welke waarden en belangen kijkt de gemeente naar de doelgroep, en houden deze ook stand in het uiteindelijke beleid? Welk doel wil de gemeente bereiken met de ondersteuning van deze doelgroep?
- Welke afdelingen en externe partijen zijn betrokken bij de ondersteuning van nuggers (met een arbeidsbeperking)?
- Hoe wordt de dienstverlening bekostigd?
- Wat is de visie op de balans tussen maatwerk en willekeur in de dienstverlening? Weten consulenten welke ondersteuning zij kunnen of moeten inzetten?

Bespreek en bediscussieer de stuurfactoren, oplossingsrichtingen en tools

- Welke stuurfactoren vind je belangrijk en waarom?
- Welke oplossingsrichtingen vind je relevant en waarom? Wat doen jullie nu al, en wat levert dit op? Wat zou je anders of beter willen doen?

Stuurfactoren

Debat over de verantwoordelijkheid van gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk waar anderen niet verantwoordelijk voor zijn. Er is dus geen grijs gebied in de verantwoordelijkheid voor nuggers Gemeenten maken zelf beleidskeuzes op welke groepen ze hun beleid richten. Door bijvoorbeeld nuggers niet te selecteren vallen ze automatisch buiten beeld.

Ondanks de wettelijke grondslag lijkt er een grijs gebied te worden ervaren door gemeenten: beperkte financiële en personele mogelijkheden leiden tot vragen over de grenzen van de dienstverlening van de gemeente ten opzichte van de verantwoordelijkheid van andere partijen.

Mede doordat gemeenten vaak druk ervaren door een steeds grotere (en complexere) groep die ondersteuning vraagt, ligt volgens gemeenten ook een belangrijke rol bij sociale partners. Ook hebben gemeenten behoefte aan meer budget.

Meerwaarde van het vastleggen van beleid

Door de beleidsvrijheid is er geen wettelijke garantie dat een nugger ondersteuning krijgt, en hangt de beleidsvorming af van individuele belangenbehartigers of de gevoeligheid van de plaatselijke politiek.

Er is ambivalentie over de noodzaak en meerwaarde van het vastleggen van beleid voor de dienstverlening voor nuggers: levert dat wel het gewenste resultaat op? Zijn bereikbaarheid en zichtbaarheid van ondersteuning niet belangrijker?

Vastleggen in beleid draagt bij aan duidelijkheid, transparantie en rechtszekerheid.

Oplossingsrichtingen en tools

- Intern en regionaal het gesprek aangaan over de verantwoordelijkheid voor nuggers (met een arbeidsbeperking).
- Zichtbaar maken van beleid en daadwerkelijke activiteiten in de gemeentelijke dienstverlening waardoor gemeenteraad aangesproken kan worden.
- Stakeholders in kaart brengen (zoals scholen, werkontwikkelbedrijven, sociale ondernemers, WSP, Werkcentra).

Toekomstperspectief

- Gemeenten hebben vanuit landelijk niveau behoefte aan een kader om de discussie over de verantwoordelijkheid te kunnen voeren, evenals aan faciliteiten en budget vanuit het Rijk.
- Publieke campagne vanuit het Rijk (eventueel ook met rol van G4 of N50 of VNG) gericht op aandacht voor de doelgroep en voorlichting over rechten en plichten.
- Verantwoordelijkheid voor re-integratie naar werk verdelen tussen Sociaal Domein en Economische zaken waardoor meer draagkracht en draagvlak ontstaat.

- In beleidsregels van de re-integratieverordening niet alleen definitie van nuggers beschrijven, maar ook beleidsregels opnemen. Bijvoorbeeld over voorwaarden voor de dienstverlening, zoals de duur of afspraken rondom beëindiging, committeren aan plan van aanpak, afspraak over aanspraak op financiële middelen kandidaat bij bepaald eigen vermogen, uitstroom naar reguliere arbeid of met loonwaarde, verplichting tot registratie als werkzoekende bij UWV, en duidelijkheid in verschillen voor nuggers onder of boven 27 jaar.
- Opstellen en evalueren van uitvoeringsafspraken.

Bij voorkeur krijgt de doelgroep daarom al aandacht in de beleidsverordening (juridische grondslag), en minimaal in een beleidsregel. Beleidsregels en uitvoeringsafspraken moeten voldoende duidelijkheid bieden over de rechten en plichten, alsmede consulenten ondersteunen om afwegingen te maken die recht doen aan de individuele ondersteuningsvraag. Een alternatief voor een beleidsregel is het maken van werkinstructies.

Dilemma maatwerk versus willekeur
Wanneer de ondersteuning niet (of weinig) is vastgelegd in beleidsregels of werkafspraken, of er onduidelijkheid speelt bij consulenten, is de dienstverlening afhankelijk van individuele consulenten. Volledig vertrouwen op maatwerk en keuzevrijheid van consulenten vergroot het risico op willekeur in de dienstverlening en vergroot de kwetsbare positie van nuggers.

Toekomstperspectief

- Er is weinig zicht op de aanpak van andere gemeenten maar wel veel nieuwsgierigheid om van elkaar te leren. Dit pleit voor uitwisseling tussen gemeenten en het leren van goede voorbeelden, en het ontwikkelen van een modelverordening, model beleidsregels en implementatietraject.

Onderliggende belangen en beleidsafwegingen
Ook wanneer gemeenten belang hechten aan lange termijn waarden zoals gezondheid of bestaanszekerheid, blijkt dat op korte termijn meestal prioriteit wordt gegeven aan budgettaire afwegingen en belangen. Het re-integratiebudget, waaruit ook de ondersteuning voor nuggers gefinancierd wordt, is sterk onderhevig aan bezuinigingen en interne verdelingen.

Het belang van ondersteuning van nuggers wordt vaak herkend, zoals arbeidspotentieel, arbeidsmarktkrapte en zingeving en gezondheid. Tegelijkertijd is er behoefte aan een businesscase voordat budget en capaciteit worden ingezet. Wanneer lange termijn investeringen worden losgelaten ten behoeve van korte termijn keuzes, gaat de rechtszekerheid van deze groep achteruit.

Dit vraagt om een heldere visie over welke belangen en waarden je als gemeente wil nastreven, welke beleidsdoelen daaraan ten grondslag liggen en hoe lange en korte termijnen daarbij worden afgewogen.

- Discussie over onderliggende belangen en afwegingen, met een kritische analyse van het huidige beleid en de onderliggende waarden en doelstellingen.
- Bedrijfseconomisch belang expliciteren (betekenis voor maatschappij en arbeidsmarkt).
- Uitgangspunt hanteren nugger aan het werk helpen zichzelf terugverdient, en positief bijdraagt aan arbeidstekorten.
- Toegewijd inzetten op preventie, bestaanszekerheid en krapte op de arbeidsmarkt, versterkt het maatschappelijke en bedrijfseconomische belang van ondersteuning voor deze groep en de rol van de gemeente daarbij.

Beschikbaarheid van budget
Inzetten en opschalen van dienstverlening kost geld. Omdat het verhogen van het re-integratiebudget niet direct betekent dat nuggers ook meer ondersteuning krijgen, zijn gerichte budgetten, subsidiegelden of afspraken nodig.

- Gebruik maken van subsidieregelingen (voor deelgroepen, bijvoorbeeld vanuit ESF gelden) waarbij echter ook blijkt dat dit veel tijd en inspanning vergt.
- Interne en regionale afspraken met taakopdrachten of prestatieovereenkomsten vastleggen.
- Maak gebruik van financieringsmogelijkheden binnen de Participatiewet, zoals de nieuwe vergoeding voor LKS.

Toekomstperspectief

- Budgetten overwegen (bijvoorbeeld) SPUK-regeling vanuit de Rijksoverheid of koepelorgansiaties
- Beleidsontwikkeling en financiering van dienstverlening in samenwerking tussen de afdelingen Sociaal Domein en Economische Zaken.

stap 3: Dienstverlening – waardige, deskundige en efficiënte ondersteuning bieden

Hoe gemeenten hun wettelijke taak invullen, komt tot uiting in hoe de dienstverlening georganiseerd is: de inrichting van de dienstverlening, (on)bewuste werkafspraken, en de wijze waarop consulenten worden geïnformeerd en gefaciliteerd. Daarnaast gaat dienstverlening ook om de zichtbaarheid en toegankelijkheid van de ondersteuning, zowel voor de doelgroep zelf als voor professionals en externe partijen, en om de samenwerking met deze partners.



Ga met elkaar in gesprek

Hoe wordt de dienstverlening ingericht? Wordt de ondersteuning waardig, effectief en deskundig geboden?

- Zijn de ondersteuningsmogelijkheden zichtbaar en toegankelijk voor nuggers? Wat wordt er gedaan om dit te bevorderen?
- Welk beleid wordt in de uitvoering gehanteerd? Hoe wordt de caseload geprioriteerd? Zijn er werkinstructies voor consulenten? Op basis van welk (methodisch) afwegingskader zetten zij ondersteuning in? Welke dienstverlening (instrumenten, voorzieningen, ondersteuning) wordt ingezet?
- Is er voldoende kennis en competenties aanwezig voor de ondersteuning van nuggers met een arbeidsbeperking? Hoe wordt dit geborgd?
- Krijgen nuggers duidelijke informatie over de ondersteuningsmogelijkheden? Worden zij geïnformeerd over hun rechten en plichten?
- Hoe wordt er samengewerkt met andere partijen? Zijn de afspraken duidelijk voor alle betrokkenen? Hoe wordt doorverwezen (intern en extern)?

Bespreek en bediscussieer de stuurfactoren, oplossingsrichtingen en tools

- Welke stuurfactoren vind je belangrijk en waarom?
- Welke oplossingsrichtingen vind je relevant en waarom? Wat doen jullie nu al, en wat levert dit op? Wat zou je anders of beter willen doen?

Stuurfactoren	Oplossingsrichtingen en tools
Management en organisatie van de uitvoering De inrichting van de dienstverlening verschilt sterk per gemeente, en is mede afhankelijk van de grootte van de gemeente. Sommige gemeenten besteden weinig tot geen specifieke aandacht aan nuggers, terwijl anderen hen meenemen binnen de brede caseload van consulenten. Er zijn ook gemeenten die een gespecialiseerde nugger-consulent of een dedicated nug-team hebben. Daarnaast variëren de afspraken en de samenwerking met uitvoeringsinstanties.	• Een bestuurlijke opdracht draagt bij aan bestendigheid en de positie binnen de gemeente. • Nugger-consulent of teams hebben tijd en aandacht voor deze doelgroep, en kunnen specifieke kennis en competenties ontwikkelen. • Werkprocessen vastleggen, voor consulenten zo helder mogelijk maken welke ondersteuning zij kunnen en moeten bieden. Keuzevrijheid bij consulenten neerleggen, maar wel binnen een bepaald afwegingskader. • Differentiatie van deelgroepen (bijvoorbeeld jongeren, expats) kan bijdragen aan gerichte dienstverlening.
Zichtbaarheid en toegankelijkheid van ondersteuningsmogelijkheden De ondersteuningsmogelijkheden zijn vaak onbekend bij nuggers, ze weten bijvoorbeeld niet dat ze recht hebben op ondersteuning en waar zij deze kunnen vinden.	• Op de website duidelijke informatie over het recht op ondersteuning voor nuggers, waarbij 'niet-uitkeringsgerechtigden' letterlijk worden genoemd • Bij een afwijzingsbrief van de bijstand wijzen op hun recht op dienstverlening. • Gebruik verschillende communicatiekanalen: een algemeen nummer om te bellen, een spreekuur, en vooral de website toegankelijk en laagdrempelig maken voor mensen met een beperking. • Duidelijke informatie en communicatie, bijvoorbeeld in brieven of het eerste contactmoment, over recht op ondersteuning voor nuggers en afwezigheid van verplichtingen. • Werken aan zichtbaarheid van ondersteuningsmogelijkheden zowel online als offline (denk aan flyers, lokale kranten, sociale media, verschillende talen), aanwezigheid in de wijk)

In beeld krijgen

Gemeenten voeren nauwelijks actief beleid om nuggers in beeld te krijgen en hen proactief te benaderen. Hierdoor blijven mensen die minder makkelijk hulp willen of kunnen vragen uit beeld. Wanneer gemeenten (of uitvoeringsorganisaties) nuggers actief gaan benaderen, vraagt dit, afhankelijk van de grootte van de gemeente, afwegingen aan de voorkant over hoe om te gaan met een toename van aanmeldingen.

Door de reactieve dienstverlening is nu weinig zicht op de instroom van nuggers. Meer inzicht in de aantallen, de differentiatie van de groep, de manieren waarop zij in beeld zijn gekomen, zou kunnen helpen bij het sturen van beleid en het verbeteren van de dienstverlening.

- Zichtbaarheid en toegankelijkheid van ondersteuningsmogelijkheden draagt bij dat nuggers makkelijker zelf in beeld komen.
- Bij proactieve benadering inspelen op behoeften, bijvoorbeeld van bepaalde deelgroepen (differentiatie)
- In beeld krijgen van doelgroepen die behoefte hebben aan veiligheid en vertrouwen, vraagt dit niet alleen om zichtbaarheid van informatie (zenden) maar blijkt warm contact met professionals waar de groep al in beeld is efficiënter.
- Gegevensuitwisseling met UWV over inschrijvingen in DGR, informeren of contact opnemen na afwijzing voor een uitkering over ondersteunings-mogelijkheden.
- Aandacht voor doorverwijzen binnen gemeenten (WMO, schuldhulpverlening, wijkgerichte aanpak).

Toekomstperspectief

- Gemeenten hebben veel interesse in hoe mensen beter in beeld gebracht kunnen worden. Onderzoek kan inzicht bieden in effectieve benaderingen, regionale verschillen en goede praktijkvoorbeelden. Ook kan het helpen om de omvang en samenstelling van de doelgroep beter in kaart te brengen, bijvoorbeeld in het kader van het wetsvoorstel Proactieve Dienstverlening.

In beeld houden

Nuggers raken vaak uit beeld wanneer ze zonder succes worden doorverwezen. Soms komen ze wel in beeld bij andere gemeentelijke afdelingen, zoals WMO of schuldhulpverlening, maar worden ze vervolgens niet doorverwezen voor verdere ondersteuning. Hier liggen kansen voor verbetering.

- Klantvolgsysteem inrichten met meer proactieve opvolging: tijdig signaleren en schakelen wanneer iemand vastloopt of dreigt vast te lopen is belangrijk.
- Vast contactpersoon aanwijzen.
- Standaard nazorg afspraak plannen.
- Gericht doorverwijzen binnen gemeenten.
- Investeren in verbinding met nugger door aan te sluiten bij motivatie en ondersteuningsvraag.

Daarnaast blijkt het klantvolgsysteem vaak onvoldoende, vooral doordat er geen financiële lijn is. Dit leidt ertoe dat nuggers uit beeld raken. Bij terugval of herintreding ontbreekt een natuurlijk moment om informatie te delen met consulenten, of wordt de informatie door de administratie niet doorgegeven, wat de continuïteit van de ondersteuning kan belemmeren.	• Met nugger afspraken maken over verwachtingen, commitment en communicatie. • Instroom monitoren (differentiatie) en afspraken maken over monitoren en opvolgen.
Kennis en competenties van consulenten Nuggers raken vaak uit beeld wanneer ze zonder succes worden doorverwezen. Soms komen ze wel in beeld bij andere gemeentelijke afdelingen, zoals WMO of schuldhulpverlening, maar worden ze vervolgens niet doorverwezen voor verdere ondersteuning. Hier liggen kansen voor verbetering. **Beeldvorming** Een realistisch beeld van de diversiteit binnen de doelgroep is essentieel, zodat professionals zich verantwoordelijk voelen en kunnen aansluiten bij specifieke behoeften. Bij een beperkte caseload kan het perspectief op de doelgroep smal worden, wat leidt tot veronderstellingen zoals dat nuggers zichzelf redden of geen ondersteuning nodig hebben. Dit vraagt om meer bewustzijn over de diversiteit en de ervaringen van deze groep. **Signaleren van en begeleiden van arbeidsbeperkingen** Het signaleren van arbeidsbeperkingen kan een uitdaging zijn voor consulenten en vraagt om gevoeligheid, kennis en de bereidheid om door te vragen. Zonder deze vaardigheden dreigen mensen uit beeld te vallen. Bovendien wordt een arbeidsbeperking soms onterecht gelijkgesteld aan het doelgroepregister, waardoor deze mensen buiten de aandacht blijven. Het ondersteunen van mensen met specifieke arbeidsbeperkingen vraagt gerichte expertise.	• Bewustzijn en kennis over de doelgroep vergroten, door te werken met persona's, klantreizen en het ontwikkelen van een realistisch beeld van nuggers en mensen met een arbeidsbeperking. • Investeren in kennis over het signaleren en herkennen van arbeidsbeperkingen en het bieden van passende ondersteuning, evenals kennis van wet- en regelgeving en het inzetten van instrumenten. • Afwegingskader opstellen en werkafspraken maken over hoe om te gaan met beleid, het betrekken van professionals bij beslissingen en het afwijken van paden. Dit kan bijvoorbeeld door in kleine gemeenten te schakelen met teamleiders of beleidsadviseurs. • Aandacht voor het borgen van specifieke kennis binnen het team, bijvoorbeeld door een kartrekker of ambassadeur voor bepaalde onderwerpen. • Werkafspraken maken over welke instrumenten, trajecten en voorzieningen wel en niet kunnen worden ingezet, en kijken hoe trajecten toegankelijker te maken, zoals tijdelijke loonkostensubsidie voor mensen buiten het doelgroepregister. • Intervisie en kennisuitwisseling tussen collega's over begeleiding van nuggers, het herkennen van signalen en het omgaan met deze signalen.

Kennis over wet- en regelgeving Consulenten moeten goed op de hoogte zijn van de rechten op ondersteuning voor nuggers, evenals van de beschikbare instrumenten en voorzieningen. Wanneer niet is vastgelegd welke instrumenten ingezet kunnen worden, is de kwaliteit van de dienstverlening soms niet gegarandeerd. **Faciliteren in het maken van afwegingen** Het ontbreken van duidelijke richtlijnen maakt het voor consulenten moeilijk om weloverwogen beslissingen te nemen. Dat geldt vooral wanneer er geen communicatie is over prioritering in de caseload of wanneer consulenten specifieke budgettaire afwegingen moeten maken voor nuggers. Dit vergroot het risico op stress, onzekerheid, ongelijke behandeling en een slechte rechtsgrondslag voor nuggers.	
Evaluatie van de dienstverlening Doordat er gebrek aan duidelijkheid en kennis is over de dienstverlening, met name in gemeenten waar de doelgroep nog weinig aandacht krijgt en consulenten weinig met elkaar uitwisselen, ligt een kans om de dienstverlening gezamenlijk te evalueren. Hierbij kan ook gekeken worden of de rechten van nuggers goed worden nageleefd en of de wetgeving rond het inzetten van bepaalde voorzieningen correct wordt toegepast.	• Kwaliteits- en werkafspraken maken over de frequentie en intensiteit van de begeleiding. • Kritisch reflecteren op verschillen in dienstverlening voor nuggers met en zonder DGR. • Evaluatie van jobcoaching (zowel intern bij de gemeente als bij extern ingehuurde jobcoaches).

stap 4: Ervaring van nuggers (met een arbeidsbeperking) – aansluiting bij ondersteuningsbehoeften

Passende en goede ondersteuning bieden betekent ook aansluiten bij de behoeften van nuggers (met een arbeidsbeperking). Dit houdt in dat consulenten zich kunnen verplaatsen in de leefwereld van nuggers, zoals een lange zoektocht naar ondersteuning, herhaalde afwijzingen, gevoelens van afhankelijkheid of onrechtvaardigheid, en ervaringen van buitenspel staan. Daarnaast vraagt dit om een evaluatie van hoe de dienstverlening door nuggers wordt ervaren, onderzoek of de dienstverlening daadwerkelijk antwoord biedt op hun ondersteuningsvragen en of er voldoende efficiënt wordt samengewerkt met andere partijen.



Ga met elkaar in gesprek

Hoe wordt de geboden ondersteuning door de nugger ervaren? Voldoet de ondersteuning aan de ondersteuningsbehoeften en wordt de ondersteuning effectief ingevuld?

- Hoe ervaren nuggers (met een arbeidsbeperking) de ondersteuning? Zijn de mogelijkheden voor hen zichtbaar en toegankelijk? Wordt hun ondersteuningsvraag beantwoord en worden zij gericht doorverwezen?
- Welke signalen geven uitvoerende professionals over kansen en knelpunten in de ondersteuning van nuggers (met een arbeidsbeperking) en het aansluiten bij hun behoeften?

Bespreek en bediscussieer de stuurfactoren, oplossingsrichtingen en tools

- Welke stuurfactoren vind je belangrijk en waarom?
- Welke oplossingsrichtingen vind je relevant en waarom? Wat doen jullie nu al, en wat levert dit op? Wat zou je anders of beter willen doen?

Stuurfactoren	Oplossingsrichtingen en tools
Uitwisseling tussen beleid en uitvoering Beleidsmedewerkers hebben niet altijd zicht op het aantal nuggers die zich melden voor ondersteuning en of consulenten knelpunten ervaren. Door het uitwisselen van deze signalen kan er bijgestuurd worden op het gebied van kennis, werkafspraken en kunnen de signalen meegenomen worden in de beleidsontwikkeling.	• Uitwisselen van signalen tussen uitvoerende professionals en beleidsmakers. • Ervaringsdeskundigen betrekken om betekenis te geven aan signalen.
Kennis over de leefwereld van nuggers met een arbeidsbeperking) Nuggers (met een arbeidsbeperking) zijn een zeer diverse doelgroep met uiteenlopende drijfveren om te gaan werken, ondersteuningsbehoeften en ervaringen met ondersteuning. Het aansluiten bij de ervaringen vraagt om evalueren van de geboden ondersteuning.	• Consulenten trainen in het aansluiten bij de leefwereld van nuggers (met een arbeidsbeperking) • Bij individueel klantcontact evalueren van behoeften en geboden ondersteuning.

stap 5: Samenwerking - goede ondersteuning voor nuggers (met een arbeidsbeperking) als gezamenlijke opgave voor het sociaal en publieke domein

Hoewel de wettelijke taak voor ondersteuning bij gemeenten ligt, hebben ook andere partijen een belangrijke rol in de ondersteuning van deze groep. Veel nuggers zijn namelijk al op andere plekken in beeld, zoals bij patiëntenorganisaties, zorgverleners of uitzendbureaus.
Het is belangrijk om te weten wie wat doet. Dit vraagt om goede samenwerking en bekendheid van de ondersteuning, zowel in het maatschappelijk debat als binnen de verschillende organisaties. Actuele trends en ontwikkelingen spelen hierbij een grote rol: de herinrichting van de arbeidsmarkt de komst van de Werkcentra, als (aangekondigde) wetsvoorstellen zoals de Wet Proactieve dienstverlening, van School naar duurzaam werk, Breed Offensief en Participatiewet in balans. Gemeenten hebben hierin een belangrijke rol. Dit laatste onderdeel van het veranderkompas brengt de gezamenlijke opgave onder de aandacht.



Ga met elkaar in gesprek

Hoe wordt er in de regio samengewerkt rondom de ondersteuning van nuggers (met een arbeidsbeperking), hoe kan de samenwerking verbeterd worden en wat is de rol van de gemeente daarbij?

- Is er binnen de arbeidsmarktregio en het Werkcentrum aandacht voor nuggers (met een arbeidsbeperking)?
- Wordt er uitgewisseld en samengewerkt met andere gemeenten, bijvoorbeeld over verschillen in beleid rondom de Participatiewet of afspraken met uitvoeringsorganisaties?
- Hoe wordt er samengewerkt met scholen, patiëntenorganisaties, werkgevers, en andere partijen? Welke rol heeft en neemt de gemeente in de voorlichting naar de sociale kaart?
- Hoe wordt er samengewerkt met UWV?
- Wordt er gewerkt aan een ketenaanpak waarin aandacht is voor nuggers (met een arbeidsbeperking)?

Bespreek en bediscussieer de stuurfactoren, oplossingsrichtingen en tools

- Welke stuurfactoren vind je belangrijk en waarom?
- Welke oplossingsrichtingen vind je relevant en waarom? Wat doen jullie nu al, en wat levert dit op? Wat zou je anders of beter willen doen?

Stuurfactoren	Oplossingsrichtingen en tools
Bedrijfseconomisch belang voor ondersteuning van nuggers (met een arbeidsbeperking) Doordat nuggers onder de Participatiewet vallen, wordt vanuit sociaal-maatschappelijk perspectief naar hen gekeken: een persoon als individu met persoonlijke behoeften en mogelijkheden die recht hebben op passende ondersteuning. Bedrijfseconomische drijfveren om deze groep aan het werk te krijgen, krijgen vervolgens minder aandacht.	• Bedrijfseconomische redenen expliciteren, bijvoorbeeld de meerwaarde voor (bepaalde sectoren) op de arbeidsmarkt, voorkomen van financiële afhankelijkheid en bestaansonzekerheid en economische onafhankelijkheid van burgers en gemeenten. Dit vraagt ook om samenwerking buiten het sociaal domein, zoals het betrekken van werkgevers en economische afdelingen binnen de gemeente.
Uitwisseling en samenwerking tussen gemeenten Verschillen in beleid en dienstverlening kunnen verwarring en frustratie veroorzaken. Tegelijk hebben veel gemeenten de wens om van elkaar te leren. Zelfs wanneer beleid op regionaal niveau wordt geharmoniseerd, blijkt in de praktijk namelijk dat gemeenten niet altijd dezelfde taal spreken.	• Afstemming tussen gemeenten, bijvoorbeeld binnen arbeidsmarktregio's, om grote verschillen in beleid te voorkomen. • Het formuleren van duidelijke doelstellingen of opgaven binnen regio's. • Het opnemen van de doelgroep in de inclusie opgaven van de SUWI-keten en agenderen in het meerjarenplan van regio's. • Samenwerking gericht op het vinden van gezamenlijke pijnpunten voor de inwoner (bijvoorbeeld erbij horen, veiligheid bieden), omdat dit belangrijke factoren zijn waar mensen vast kunnen lopen.
Rol gemeente voorlichting geven Voorlichting draagt bij aan bekendheid van ondersteuningsmogelijkheden en versterkt samenwerking met sociale partners.	• Voorlichting door gemeenten bij sociale partners over hun dienstverlening • Bedrijven informeren over opties voor mensen met een arbeidsbeperking • Aanwezigheid op scholen, bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten • Aanwezigheid bij initiatieven als banenmarkt

Samenwerking werkgevers Het is belangrijk om werkgevers te stimuleren en faciliteren, zodat zij openstaan voor medewerkers met een arbeidsbeperking, ook wanneer er geen DGR-voordelen gelden. Dit kan bijvoorbeeld via werkgeversdienst-verlening. Daarnaast helpt het om het bedrijfseconomisch en maatschappelijk belang van inclusie expliciet te maken. Door bredere politieke en maatschappelijke steun te genereren, kan de verantwoordelijkheid voor deze ondersteuning meer gezamenlijk worden gedragen.	• Aanspreken en faciliteren van werkgevers in het aannemen en ondersteunen van nuggers met een arbeidsbeperking in samenwerking met WSP • Campagne over loonkostensubsidie onder werkgevers
Samenwerking UWV Hoewel UWV geen formele rol heeft in de dienstverlening voor nuggers, beschikt het wel over veel expertise over arbeidsbeperkingen en is het vaak betrokken bij regionale samenwerkingsverbanden. Uitwisseling en samenwerking met UWV kunnen daarom waardevol zijn. Daarnaast speelt UWV een rol in gegevensuitwisseling en doorverwijzing, bijvoorbeeld na een afwijzing voor een uitkeringsaanvraag of het doelgroepregister. Duidelijke afspraken hierover kunnen bijdragen aan betere ondersteuning.	• Warme overdracht en/of duidelijke informatievoorziening wanneer iemand uitstroomt bij UWV • Gegevensuitwisseling rondom inschrijvingen DGR en afwijzingen uitkeringsaanvragen
Ontwikkeling en rol Werkcentra De ontwikkeling van Werkcentra biedt kansen voor de dienstverlening aan nuggers. Het versterkt de regionale samenwerking, creëert een duidelijke toegang voor mensen met een hulpvraag op het gebied van werk en stimuleert kennisuitwisseling. Daarnaast wordt binnen Werkcentra ingezet op een proactieve benadering van doelgroepen en het signaleren van ontbrekende dienstverlening in de regio.	• Nuggers als doelgroep aanwijzen binnen de arbeidsmarktregio (taakopdracht aan koppelen)

ZINZIZ

ONDERZOEK • INNOVATIE • ONTWIKKELING